



Auswärtiges Amt



Deutsche Außenpolitik

2004 | 2005

Deutsche Außenpolitik

2004 | 2005



Auswärtiges Amt, Eingang zum Neubau am Werderschen Markt

7	Vorwort	
10	Einleitung	
13	Neue Herausforderungen: Der Auswärtige Dienst wandelt sich	I
14	Der Auswärtige Dienst wandelt sich	
17	Bei Krieg, Krise und Naturgewalt: Die Daueraufgabe humanitäre Hilfe	
22	Die Förderung außenwirtschaftlicher Interessen	
26	Auf schwieriger Mission: Drei Jahre lang als Botschafterin in Nordkorea	
31	Als »EU-Pillarhead« im Kosovo	
39	Effektiver Multilateralismus: Globale Probleme gemeinsam lösen	II
40	Ein Staat entsteht neu: Fallbeispiel Afghanistan	
53	Multilaterale Institutionen stärken	
53	Die Reform der Vereinten Nationen	
57	Im Zentrum der transatlantischen Partnerschaft: Die NATO	
60	Die OSZE in einem neuen internationalen Koordinatensystem	
64	Neue Perspektiven für die ESVP	
69	Internationale Gerichtsbarkeit	
74	Krisen verhindern, Abrüstung vorantreiben	
75	Zwei erfolgreiche Jahre im Sicherheitsrat	
78	Neue Aussichten auf Frieden zwischen Israelis und Palästinensern	
82	Der Darfur-Konflikt im Sudan	
87	Der Irak nach den Wahlen	
92	Die Stärkung der Menschenrechte weltweit	
98	Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus	
102	Der Aktionsplan »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung« der Bundesregierung	
107	Das iranische Nuklearprogramm	
112	Globale Partnerschaft der G8 gegen Massenvernichtungswaffen	
117	Minen und Kleinwaffen: Alltägliche Massenvernichtungswaffen	
123	Exportkontrolle bei Rüstungs- und Dual-use-Gütern	
128	Aus für Chemiewaffen: Fallbeispiel Libyen	
132	Globalisierung gerecht gestalten	
132	Die Chancen und Risiken der Globalisierung	
136	Internationale Klimapolitik	

141 Europa: In Vielfalt vereint

III

142 Europa erweitern und vertiefen

142 Der Vertrag über eine Verfassung für Europa

146 Die Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau

148 Für mehr Freiheit, Sicherheit und Recht: Das Haager Programm

152 Die Erweiterung der Europäischen Union

157 **Europäische Außenpolitik gestalten**

157 Die Nachbarn Frankreich und Polen

163 Deutsche Lateinamerikapolitik im europäischen Kontext

168 Das »Asia Europe Meeting« – »Talkshop« oder mehr?

173 Auswärtige Kultur und Bildungspolitik: Neue Wege finden

IV

174 Neue Ansätze der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik

179 Das Deutsche Archäologische Institut wird 175 Jahre

184 Deutsche Schule Boston setzt auf Wachstum

187 Deutsch-Russische Kulturbegegnungen

191 Deutschland kommunizieren

V

192 Deutschlands Bild in der Welt

196 Der Mediendialog mit der arabischen Welt

199 »Deutschland in Japan 2005/2006«

203 Die Fußball-Weltmeisterschaft 2006 in Deutschland

207 Das Protokoll: Politik wird zum Ereignis

VI

208 Staatsbesuche

210 Multilaterale Diplomatie und modernes Protokoll

215 Anhang



Liebe Leserinnen und Leser,

wie sehr Ereignisse an weit entfernten Orten uns im Zeitalter der Globalisierung alle betreffen, haben wir Anfang des Jahres auf bedrückende Weise erfahren müssen: Das Seebeben in Südostasien mit seinen unzähligen Opfern, darunter auch hunderte von Deutschen und Europäern, hat uns alle schockiert. Gleichzeitig war die Hilfsbereitschaft der internationalen Gemeinschaft nach dieser Katastrophe überwältigend. Mittlerweile hat der Wiederaufbau in den zerstörten Regionen begonnen. Viele von Ihnen haben mit Ihren Spenden dazu beigetragen, die Not zu lindern und den Menschen in den betroffenen Gebieten wieder eine Perspektive zu geben. Die Hilfsaktion war nicht zuletzt deshalb so erfolgreich, weil alle Akteure – die Regierungen wie auch die Zivilgesellschaft – ihre Anstrengungen unter dem Dach der Vereinten Nationen koordiniert haben. Dies hat einmal mehr gezeigt, dass wir nur gemeinsam erfolgreich handeln können – mit anderen Worten: wie wichtig eine effektive multilaterale Zusammenarbeit ist. Und weil es zu einer multilateral handelnden Welt keine Alternative gibt, benötigen wir jetzt auch eine umfassende Reform der Vereinten Nationen. Bei dieser Reform geht es darum, die Vereinten Nationen für die Aufgaben des 21. Jahrhunderts zu stärken. Dazu gehört auch die Reform des Sicherheitsrats, dessen Maßnahmen zur Sicherung des Weltfriedens oft tief in die Souveränität eines Landes eingreifen. Um die Akzeptanz dieser Ent-

scheidungen zu verbessern, sollten solche Staaten ständig im Sicherheitsrat vertreten sein, die einen besonders bedeutenden Beitrag zur Wahrung von Frieden und Sicherheit in der Welt leisten können und wollen. Auch alle großen Regionen der Erde müssen unter den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats angemessen repräsentiert sein. Neben Indien, Brasilien und Japan hat auch Deutschland sich bereit erklärt, die mit einem ständigen Sitz verbundene Verantwortung zu übernehmen. Mit Erfolg hat Deutschland sich während seiner Ende 2004 ausgelaufenen zweijährigen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat für einen solchen effektiven Multilateralismus im Sinne der Charta der Vereinten Nationen stark gemacht.

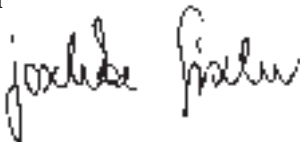
Wie viel wir mit effektiver multilateraler Zusammenarbeit erreichen können, zeigt das Beispiel Afghanistan. Die internationale Gemeinschaft unternimmt erhebliche Anstrengungen, um das Land auf seinem Weg aus dem Bürgerkrieg hin zu einer demokratischen Ordnung zu begleiten und zu unterstützen. Deutschland nimmt dabei eine zentrale Rolle ein. In Berlin fand 2004 die mittlerweile dritte internationale Afghanistan-Konferenz statt. Dabei gelang es, 8,2 Mrd. Euro für den Wiederaufbau einzuwerben. 2.250 deutsche Soldatinnen und Soldaten stabilisieren als Teil der internationalen Schutztruppe die Sicherheit in Afghanistan. Und dies nicht nur in Kabul, sondern auch im Norden des Landes; in Kundus und in Faisabad. Die Bundesrepublik hilft an zentraler Stelle beim Aufbau einer afghanischen Polizei. Und es zeigt sich am Beispiel Afghanistans, welchen wichtigen Beitrag gerade auch unsere Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik zur Krisenprävention und -bewältigung leisten kann. Denn der Frieden im Land kann nur von Dauer sein, wenn das durch Krieg und Bürgerkrieg völlig zerstörte Bildungssystem von Grund auf erneuert wird. Das fängt beim Bau von Schulgebäuden an und hört bei der Unterstützung von Fortbildungsmaßnahmen vor allem für Frauen auf.

Im Jahr 2005, 60 Jahre nach Kriegsende und nach der Befreiung der Konzentrationslager, gedenken wir in besonderem Maße der Schrecken des Zweiten Weltkriegs und des nationalsozialistischen Völkermords am deutschen und europäischen Judentum. Gerade in diesem Jahr aber wird uns auch vor Augen geführt, zu welchem Erfolg uns das Friedensprojekt Europa geführt hat. Mit dem am 29.10.2004 unterzeichneten Vertrag über eine Verfassung für Europa sind die Grundlagen für die Zukunft unseres Kontinents gelegt worden. Am 12.5. hat der Bundestag dem Vertrag mit überwältigender Mehrheit zugestimmt.

Wir erwarten und hoffen, dass dieser Vertrag bis zum Sommer in Deutschland und bis Herbst 2006 von allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden sein wird. Die Verfassung stärkt die Rechte des Europäischen Parlaments. Abstimmungen im Rat werden dank der neuen »doppelten Mehrheit« tatsächliche Mehrheiten in der Bevölkerung widerspiegeln. Die Kompetenzen der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten sind klar voneinander abgegrenzt. Mich freut besonders, dass es gelungen ist, die unter Leitung von Roman Herzog erarbeitete »Charta der Grundrechte« in den Verfassungsvertrag zu übernehmen. Nach außen wird die Europäische Union künftig durch einen Europäischen Außenminister vertreten. Damit wird unser Kontinent seine Positionen in der Welt noch stärker zur Geltung bringen können, denn in einer globalisierten, zunehmend multilateral organisierten Welt muss das vereinigte Europa mit einer Stimme sprechen. Europas Sicherheit wird heute nicht mehr innerhalb des Kontinents sondern an seinen Grenzen entschieden. Dabei ist es von großer Bedeutung, ob es gelingt, die Konflikte im Nahen und Mittleren Osten dauerhaft zu lösen. Deutschland tritt im Konflikt zwischen Israelis und Palästinensern für eine Zwei-Staaten-Lösung auf der Grundlage der Roadmap ein. Gemeinsam mit Großbritannien und Frankreich und unterstützt durch die Europäische Union setzen wir den schwierigen Dialog mit dem Iran über dessen Nuklearpolitik fort. Mit den Staaten am Golf und den Maghrebländern sind wir politisch, kulturell und wirtschaftlich in ständigem Austausch.

Für uns im Auswärtigen Amt gilt es, diese und viele andere Aufgaben zu bewältigen: in der Zentrale in Berlin und an 225 Auslandsvertretungen in 145 Ländern. Die »Außenpolitik 2004/2005« bietet Ihnen einen Überblick über die Arbeit des Auswärtiges Amtes. Unsere Homepage informiert Sie zusätzlich über unsere zahlreichen Dienstleistungsangebote. Nutzen Sie diese! Darüber würde ich mich freuen.

Ihr

A handwritten signature in black ink, reading "Joschka Fischer". The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Joschka Fischer
Bundesminister des Auswärtigen

Einleitung

Dieses Buch bietet - ohne Anspruch auf Vollständigkeit - einen Überblick über die zentralen Themen des Auswärtigen Amts. Der Auswärtige Dienst agiert heute in einer globalisierten Welt, muss in Echtzeit auf Krisen und Katastrophen reagieren. Die Erwartungen bei Bürgerinnen und Bürgern und in der Wirtschaft sind gestiegen. Das erste Kapitel skizziert die Herausforderungen, vor denen der Auswärtige Dienst heute steht. Zwei Namensbeiträge von Mitarbeitern vermitteln einen Eindruck von den anspruchsvollen Aufgaben, die der Arbeitsalltag im diplomatischen Dienst mit sich bringt.

Der Auswärtige Dienst tritt weltweit dafür ein, dass globale Probleme von der Staatengemeinschaft gemeinsam angegangen werden. Damit dies gelingen kann, müssen die relevanten internationalen Organisationen wie die Vereinten Nationen oder die OSZE gestärkt oder reformiert werden. Der Schutz der Menschenrechte muss verstärkt werden. Dies ist ein Thema des zweiten Kapitels. Nur auf multilateralem Weg können Krisen verhindert oder gelöst werden. Das Kapitel bietet Beispiele und geht auch auf Fragen der Abrüstung ein. Diese stellen sich heute anders als während des Kalten Krieges, sind aber angesichts des internationalen Terrorismus nicht weniger drängend. Um Krisen zu verhindern, muss aber auch das Wohlstandsgefälle zwischen Nord und Süd verringert

werden. Exemplarisch zeigen die Fortschritte beim Staatsaufbau in Afghanistan, dass Erfolge auch unter schwierigsten Bedingungen möglich sind, wenn nur konsequent ein multilateraler Ansatz verfolgt wird.

Die Europapolitik ist eine Kernaufgabe des Auswärtigen Amts. Kapitel III stellt neue Themen wie den Vertrag über eine Verfassung für Europa und die Zusammenarbeit im Bereich der Inneren Sicherheit vor. Der zweite Teil des Kapitels geht auf Schwerpunkte einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik ein.

Das deutsche kulturelle und wissenschaftliche Engagement im Ausland kann in Zeiten knapper Kassen nur aufrecht erhalten werden, wenn neue Wege beschritten werden. Das vierte Kapitel skizziert die Strategie des Auswärtigen Amts für die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik und stellt Beispiele innovativer Projekte vor.

Ein neues Aufgabenfeld für das Auswärtige Amt ist die Deutschland-Kommunikation. Wie kann im Ausland ein realistisches, positives Bild von Deutschland vermittelt werden? Warum ist der Mediendialog mit der arabischen Welt so wichtig? Das fünfte Kapitel bietet Antworten.

Last, but not least: die Arbeit des Protokolls. Ein Staatsbesuch muss heute auch ein mediales Ereignis sein. Dann gehen positive Nachrichten aus Deutschland um die Welt.

links: Krisenreaktionszentrum im Auswärtigen Amt
rechts: Wiederaufbau einer Hotelanlage auf Phuket, März 2005



Neue Herausforderungen: Der Auswärtige Dienst wandelt sich

I



Der Auswärtige Dienst arbeitet in einer sich rasant wandelnden Welt. Die Reaktionszeiten nach Katastrophen oder internationalen Krisen haben sich dramatisch verkürzt. Um diese Herausforderungen annehmen zu können, muss der Auswärtige Dienst *Präsenz*, *Kompetenz* und *Effizienz* unter Beweis stellen. Was heißt das konkret? Die außenpolitischen Parameter haben sich in den vergangenen Jahren grundlegend verändert. Um Deutschlands wachsender internationaler Verantwortung gerecht zu werden, muss sich der Auswärtige Dienst für das 21. Jahrhundert wappnen. Deshalb haben wir in den vergangenen Jahren eine *breit angelegte Reform* auf den Weg gebracht. Sicherheit, Freiheit und Wohlstand Deutschlands hängen immer stärker von Entwicklungen jenseits unserer Grenzen ab. Ziel unserer Reforminitiative ist es daher, den Auswärtigen Dienst so umzugestalten, dass er auch in Zukunft mit den entscheidenden Eigenschaften der Präsenz, Kompetenz und Effizienz aktiv die Antworten auf die Herausforderungen von morgen mitgestalten kann.

Die größten der gerade angesprochen Herausforderungen sehen wir in den nächsten zehn Jahren in folgenden Bereichen:

- neue sicherheitspolitische Herausforderungen (einschließlich Terrorismus) und Multilateralisierung,
- Europäisierung der Außenpolitik,
- Globalisierung,
- gesellschaftlicher Wandel,
- technologischer Fortschritt sowie
- Begrenztheit der Ressourcen.

Was heißt das für den Auswärtigen Dienst sowie seine Organisation und Abläufe? Im Folgenden soll dies etwas genauer beleuchtet werden.

Effektiver Multilateralismus, wie wir ihn uns vorstellen, erfordert aktive Mitgestaltung etwa auf dem Balkan oder in Afghanistan. Wir müssen dazu eine effektive personelle Präsenz in Internationalen Organisationen sicherstellen. Hierzu benötigt der Auswärtige Dienst einerseits Mitarbeiter, die sich als Generalisten verstehen und sich schnell in fremde Materien einarbeiten können. Andererseits werden wir verstärkt Spezialisten auf Zeit rekrutieren müssen (z. B. zur Verhandlung von B- und C-Waffenabkommen, zur Lösung einer akuten außenpolitischen Krise wie den Geiselnverhandlungen mit Abu Sayyaf oder dem Aufbau einer funktionierenden Zivilverwaltung in einem Krisengebiet).

Unsere Personalpolitik muss darauf ausgerichtet werden, erfolgreiche Wettbewerber für internationale Schlüsselpositionen bereitzustellen. Dazu bedarf es künftig eines erheblich höheren Maßes an *Flexibilität und Ausrichtung auf den Bedarf Internationaler Organisationen und Missionen*. In diesem Kontext gehören auch das Anforderungsprofil sowie die Rekrutierung und Ausbildung unseres Nachwuchses auf den Prüfstand.

Um Deutschland ein angemessenes Gewicht in den europäischen Entscheidungsprozessen zu sichern, bedarf es einer *effizienten Schaltstelle* in Deutschland. Innenpolitisch verankerte Akteure kommen hierfür jedoch nicht in Frage. Nur das Auswärtige Amt kann die notwendige inhaltliche Kohärenz sicherstellen. Für das Auswärtige Amt ist es deshalb wichtig:

- auf die Europäisierung der Außenpolitik mit einer *Europäisierung des Auswärtigen Dienstes* zu reagieren. Da jedes Thema auch eine europäische Dimension hat, muss sich der Dienst insgesamt mehr europapolitische Kompetenz aneignen.
- in den Strukturen in Brüssel, wie z. B. dem Europäischen Auswärtigen Dienst¹, angemessen vertreten zu sein. Dafür muss insbesondere unser Personalmanagement auf dieses Ziel ausgerichtet werden.
- sich auf den erhöhten Abstimmungsbedarf innerhalb der EU einzustellen. Unsere Auslandsvertretungen innerhalb der Union müssen zu »Lobby-Agenturen« für deutsche Positionen werden.
- nationale Entscheidungsprozesse zu bündeln und zu beschleunigen, damit wir in der Lage sind, rechtzeitig abgestimmte Positionen in Brüssel einzubringen.

¹ s. dazu S. 142 ff.

Auch der Prozess der *Globalisierung* braucht Gestaltung. Der Auswärtige Dienst muss:

- die entsprechenden Kompetenzen bündeln, um die Problemlösung bei so unterschiedlichen Themen wie Wirtschaftsförderung, internationale Wirtschafts- und Finanzpolitik, Umweltschutz, Entwicklungszusammenarbeit, Schutz der Menschenrechte, Flüchtlingshilfe, Migration, interkultureller Dialog etc. aktiv vorantreiben zu können. Das heißt für uns vor allem: Wir müssen im Auswärtigen Dienst eine bessere Mischung zwischen Spezialisten und Generalisten finden.
- seine Position ausbauen als natürliche Instanz in der Bundesregierung zur Herstellung von Kohärenz. Dies wird nur dann gelingen und akzeptiert werden, wenn wir uns in wesentlich stärkerem Maße als bisher nach außen öffnen und den Austausch mit anderen Ministerien, Internationalen Organisationen und mit NGOs pflegen.
- den Wertedialog mit anderen Gesellschaften fördern. Die Mitarbeiter des Auswärtigen Dienstes sind dabei als Analytiker und Vermittler von gesellschaftlichen Entwicklungen und politischen Entscheidungsprozessen in beide Richtungen gefordert. Insbesondere die Anforderungen an die Auslandsvertretungen werden dabei steigen. Aber auch die Stärkung der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik und ihrer Mittler ist hierfür von großer Bedeutung.

Der Auswärtige Dienst ist in der Gesellschaft, die er vertritt, verankert. Der gesellschaftliche Wandel muss sich daher auch im Auswärtigen Dienst widerspiegeln. Dies ist notwendig, um weiterhin hoch qualifizierten Nachwuchs für uns gewinnen zu können. Besondere Anstrengungen sind dabei erforderlich, um *Partnerschaft und Beruf besser miteinander vereinbaren zu können*. Der Auswärtige Dienst mit seinem Wechsel zwischen Leben im In- und Ausland, seinen häufigen Umzügen, den Dienstorten mit oft schwierigen Lebensbedingungen und oft kaum vorhandenen Arbeitsmöglichkeiten für Partnerinnen und Partner steht hier vor besonders großen Herausforderungen.

Der technologische Wandel erlaubt es uns, Aufgaben und Verantwortungen zwischen dem Auswärtigen Amt in Berlin und den Auslandsvertretungen neu zuzuordnen. Entscheidendes Kriterium wird dabei sein, wo diese Aufgaben

unter inhaltlichen und Kostengesichtspunkten am besten wahrgenommen werden können. Ebenso kommt es darauf an, durch intelligente Nutzung der technologischen Möglichkeiten Verwaltungsprozesse effizienter zu gestalten. Das Ziel ist hierbei, die *Mitarbeiter von Verwaltungsaufgaben zu entlasten*, um sie besser für die eigentlichen Aufgaben des Auswärtigen Dienstes einsetzen zu können.

Wir werden für unsere wachsenden Aufgaben in nächster Zeit nicht wesentlich mehr Mittel zur Verfügung zu haben, obwohl viele Gründe das rechtfertigen würden. Wir müssen also weiter *Effizienzgewinne* erzielen, um die Mittel zu erwirtschaften, die wir zur Erfüllung unserer Aufgaben benötigen. Deshalb ist ein *strategisches Ressourcen-Management* unabdingbar: Wir müssen uns auf die Kernaufgaben konzentrieren, während periphere Tätigkeiten bei anhaltend knappen Ressourcen nicht mehr von uns selbst wahrgenommen werden können.

Bei Krieg, Krise und Naturgewalt: Die Daueraufgabe humanitäre Hilfe

Sonntag, 26. Dezember 2004, 8.50 Uhr: Der Beamte vom Dienst im rund um die Uhr besetzten Lagezentrum des Auswärtigen Amtes unterrichtet telefonisch den Leiter des Arbeitsstabes Humanitäre Hilfe über ein *Seebeben im Indischen Ozean*. Schon bald wird deutlich, dass sich eine der größten Naturkatastrophen seit Jahrzehnten ereignet hat. Nun heißt es Handeln. Es kommt die gleiche Maschinerie ins Rollen wie ein Jahr zuvor, ebenfalls am zweiten Weihnachtsfeiertag 2003, als ein Erdbeben in der iranischen Stadt Bam 40 000 Menschen in den Tod riss. Eine Stunde später tagt im Auswärtigen Amt zum ersten Mal ein Krisenstab. Die Sorge gilt zunächst vor allem den vielen deutschen Urlaubern. Innerhalb kürzester Zeit arbeiten verschiedene europäische Stellen eng zusammen, um die Versorgung der betroffenen Europäer zu organisieren. Inzwischen wurden einer großen deutschen Hilfsorganisation bereits Spenden in Höhe von 200 000 Euro telefonisch zugesagt. In den nächsten Stunden verdichtet sich das Lagebild. Weitere Hilfsprojekte werden umgehend mit mehreren anderen deutschen Hilfsorganisationen besprochen. Ihnen wird von staatlicher Seite finanzielle Unterstützung zugesagt.

Um 14.00 Uhr tritt der Krisenstab unter Leitung des Ministers erneut zusammen. Die Schätzungen der Opferzahlen sind in den letzten Stunden ununterbrochen angestiegen. Bundesaußenminister Fischer entscheidet, zunächst eine Million Euro für die humanitäre Hilfe bereitzustellen. Zu diesem Zeitpunkt befinden sich bereits Helfer des Technischen Hilfswerks (THW) und mehrerer Hilfsorganisationen mit ersten Hilfsgütern auf dem Weg zum Flughafen, um noch in derselben Nacht nach Sri Lanka aufzubrechen. In den nächsten Tagen – die Zahl der Opfer wächst unaufhörlich, doch das ganze Ausmaß der Katastrophe ist noch immer nicht sichtbar – wird die humanitäre Hilfe weiter erhöht, zunächst auf zwei Millionen Euro, dann auf 20 Millionen. Bundeskanzler Gerhard Schröder unterbricht seinen Urlaub und nimmt an einer Sitzung des Krisenstabes teil. Weitere Hilfsorganisationen entsenden Helfer und Material in die Region. Innerhalb weniger Tage sagt das Auswärtige Amt Unterstützung für rund 30 Hilfsprojekte deutscher Organisationen zu, fast sieben Millionen Euro sind inzwischen verplant. 50 Millionen Euro werden den Vereinten Nationen aus den Haushalten des Auswärtigen Amtes und des Entwicklungshilfeministeriums zugesagt.

Die Geldsummen, über die hier oft innerhalb von wenigen Stunden und Tagen verfügt wird, erscheinen nur auf den ersten Blick schwindelerregend. Denn die Zeit drängt. Um lebensrettende Soforthilfe leisten zu können, *müssen Entscheidungen schnell getroffen werden*: Trinkwasseranlagen und Geländefahrzeuge für schwer zugängliche Regionen, Rettungs- und Bergungsteams, medizinische Notausrüstung und Notstromaggregate müssen schnellstens auf dem Luftweg in die Krisenregion gebracht werden. Der Lufttransport ist äußerst teuer, und der Markt für geeignete Großraumtransportflugzeuge begrenzt. Bei internationalen Katastrophen schrumpft das verfügbare Angebot schnell, und die Preise steigen ins Astronomische. Hinter jedem einzelnen Hilfsprojekt steckt zudem ein *beträchtlicher bürokratischer Aufwand*: Die betroffenen Kolleginnen und Kollegen versuchen, sich ein Bild von der Lage und dem humanitären Bedarf zu verschaffen, prüfen Personal- und Transportkosten der Projektvorschläge, stehen in engem Kontakt mit den deutschen Botschaften vor Ort und den Vereinten Nationen und studieren insbesondere die neuesten Lagemeldungen des Amtes für Koordinierung der Humanitären Hilfe der Vereinten Nationen.

Wenn nach vier Wochen Arbeit, für manche ohne einen Tag Pause, Bilanz gezogen wird, steht fest, dass die humanitäre Hilfe einen *maßgeblichen Beitrag*



Flüchtlinge im eigenen Land, Kongo, Dezember 2004

geleistet hat, Leid zu lindern und Menschenleben zu retten: Mobile Trinkwasser-aufbereitungsanlagen des THW und des Deutschen Roten Kreuzes versorgten über 100 000 Menschen. Ärzte und Helfer des Deutschen Roten Kreuzes bauten innerhalb weniger Tage Gesundheitsstationen und ein 150-Betten-Krankenhaus in abgelegenen Regionen auf, wo der Tsunami auch die Krankenhäuser zerstört hatte. Andere Organisationen lieferten Zelte, Nahrungsmittel, Medikamente und vieles mehr.

Spektakuläre Naturkatastrophen wie das Seebeben halten die Welt über Wochen in Atem und prägen unsere Vorstellungen von humanitärer Hilfe. Und doch sind solche Ereignisse eher selten. Viel häufiger fordern *die von Menschen gemachten Katastrophen* wie Kriege, Vertreibungen oder Verseuchungen eine Vielzahl von Opfern – oft weitgehend unbemerkt von der Weltöffentlichkeit. Hier liegt der dauernde Schwerpunkt der humanitären Hilfe. Etwa die Hälfte der 45 Millionen Menschen, die nach Angaben der Vereinten Nationen weltweit auf Hilfe angewiesen sind, sind Flüchtlinge oder Vertriebene.

Im vergangenen Jahr hat die Welt ihren Blick auf das Flüchtlingsdrama in Darfur im Sudan gerichtet. 2003 war der Irak ein Schwerpunkt, 2002 war es Afghanistan. Und seit vielen Jahren *reißt die Kette der humanitären Katastrophen in Afrika nicht ab*. Rund zwei Millionen Menschen im Sudan, die meisten von ihnen Flüchtlinge im eigenen Land, sind weiterhin auf die Hilfe der internationalen Gemeinschaft angewiesen, um überleben zu können. Pro Monat sterben dort nach Schätzungen der Vereinten Nationen mehrere tausend Flüchtlinge an vermeidbaren Krankheiten, Unterernährung und gewaltsamen Übergriffen.

Das Auswärtige Amt hat im Jahr 2004 für *50 Flüchtlingshilfsprojekte* in Darfur und im angrenzenden Tschad *insgesamt 20 Millionen Euro* zur Verfügung gestellt. Dies ist besonders wichtig, denn so großzügig für die Opfer des Tsunami gespendet wurde, so spärlich fließen die privaten Zuwendungen für Darfur. Mit unserer Unterstützung konnten die Hilfsorganisationen lebenswichtige Gegenstände wie Zelte, medizinisches Material, Medikamente, aber auch Ärzte, Techniker und andere ausländische Experten in die Region bringen. Die Versorgung eines Flüchtlingslagers mit mehreren zehntausend Menschen, mitten in der Wüste und weit abgelegen von den üblichen Transportwegen, ist eine *logistische Herausforderung besonderer Art*.

Ein großes Drama spielt sich auch im Zentrum Afrikas in der Region der Großen Seen ab. Und wiederum nahm die Weltöffentlichkeit hiervon nur

unzureichend Notiz. In der Folge jahrzehntelanger gewaltsamer ethnischer Auseinandersetzungen, politischer Instabilität und Misswirtschaft leben in der Demokratischen Republik Kongo, in Uganda, Ruanda und Burundi *über sechs Millionen Menschen unter katastrophalen Bedingungen als Flüchtlinge* in den Nachbarstaaten oder als Binnenvertriebene im eigenen Land. Sie leiden unter Hunger, Krankheiten und Menschenrechtsverletzungen. Besonders von dieser Situation betroffen sind die Kinder: Zehntausende werden entführt und sexuell missbraucht oder als Kindersoldaten zum Morden gezwungen. Die Vereinten Nationen schätzen, dass in der Region der Großen Seen innerhalb von zehn Jahren bereits über fünf Millionen Menschen in Folge dieser Konflikte ums Leben gekommen sind. Ohne die internationale humanitäre Hilfe wäre die Zahl der Opfer noch deutlich höher.

Humanitäre Hilfe setzt in solchen komplexen Krisen dort an, wo die klassische Außenpolitik – Friedenspolitik, Menschenrechtspolitik, Entwicklungspolitik – (noch) nicht erfolgreich ist. Im *Mittelpunkt steht der notleidende Mensch* ohne Berücksichtigung seiner politischen, religiösen oder ethnischen Zugehörigkeit und des jeweiligen politischen oder sozialen Systems, in dem er lebt. Anders als die entwicklungspolitische Zusammenarbeit, die langfristig und nachhaltig angelegt ist und auf die politischen und sozialen Rahmenbedingungen im Gastland Rücksicht nimmt, ist die humanitäre Hilfe »unpolitisch«. Sie ist Ausdruck spontaner Solidarität in akuten Notlagen und damit ein wichtiger Bereich der Pflege bilateraler Beziehungen zu anderen Staaten und Völkern.

Das Auswärtige Amt finanziert humanitäre Hilfsmaßnahmen, die von deutschen Nichtregierungsorganisationen, den Hilfsorganisationen der Vereinten Nationen sowie dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz durchgeführt werden. Im Jahr 2004 hat es fast *300 Projekte der humanitären Hilfe* mit einem Gesamtvolumen von rund 51 Millionen Euro gefördert. Hinzu kommen etwa 7,4 Millionen Euro für die Hilfe im Rahmen des »Stabilitätspaktes Balkan« sowie rund 14 Millionen Euro für 43 Projekte des humanitären Minenräumens. Damit zählt Deutschland weltweit zu den größten Gebern humanitärer Hilfe.

Ein wichtiger Grundsatz in der humanitären Hilfe ist die *Subsidiarität*. Er sagt aus, dass der Staat zwar Hilfsprojekte finanziell fördert, aber nur dort mit eigenen Kräften humanitäre Hilfe leistet, wo die Nichtregierungsorganisationen alleine nicht oder nicht rechtzeitig die erforderlichen Maßnahmen treffen können. Die großen deutschen und internationalen Nichtregierungsorganisa-

tionen verfügen über ein eindrucksvolles Potential an Personal, Material und Partnern vor Ort. Aufgrund ihres eigenen Spendenaufkommens besitzen sie zudem ein gesellschaftliches Mandat für ihre Tätigkeit. Sie sind die eigentlichen Träger der deutschen humanitären Hilfe.

Diese Rahmenbedingungen gilt es zu bedenken, wenn eine stärkere Koordination der humanitären Hilfe angestrebt wird. Koordination findet auch heute bereits statt: Im nationalen Rahmen treffen sich die Bundesregierung und die Nichtregierungsorganisationen im »*Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe*«, einem Dialogforum, in dem Fragen der humanitären Hilfe abgestimmt werden. Es werden jedoch weder Zuschüsse verteilt noch handelt es sich um ein Steuerungsgremium. Vielmehr treffen sich hier autonome Partner zur freiwilligen Zusammenarbeit. Vor Ort in den Krisengebieten beteiligen sich die Hilfsorganisationen an den vom humanitären Büro der Vereinten Nationen und den UN-Sonderorganisationen geleiteten Koordinationsbemühungen. Die *Neutralität und Unabhängigkeit der humanitären Organisationen* ist die Grundvoraussetzung dafür, dass auch künftig – gegebenenfalls auch in einem feindseligen Umfeld – humanitäre Hilfe geleistet werden kann. Sie gilt es zu bewahren.

Die Förderung außenwirtschaftlicher Interessen

Der Erfolg deutscher Unternehmen auf internationalen Märkten ist eine wichtige Quelle für unseren Wohlstand und die Schaffung von Arbeitsplätzen in Deutschland. Der Auswärtige Dienst unterstützt daher mit Nachdruck das Auslandsengagement deutscher Unternehmen. Botschaften und Konsulate spielen dabei als Dienstleister vor Ort eine wichtige Rolle. Die Außenwirtschaftsförderung ist eine Aufgabe, die enge *Kooperation* mit den dafür verantwortlichen Trägern erfordert. Diese Zusammenarbeit hat sich bewährt. Innerhalb der Bundesregierung befasst sich neben dem Auswärtigen Amt vor allem auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) mit Außenwirtschaftsfragen. Im Ausland bilden die auf allen wichtigen Auslandsmärkten präsenten Auslandshandelskammern und die Korrespondenten der Bundesanstalt für Außenwirtschaft (BfAI) die wichtigsten Partner des Auswärtigen Dienstes.



Deutsche Technik in China: Magnetbahn Transrapid in Shanghai

Die *Auslandsvertretungen* (Botschaften und Generalkonsulate) unterstützen deutsche Firmen auf vielfältige Weise. Hierzu einige *Beispiele*:

- Ein deutscher Investor errichtet im Ausland einen Betrieb. Ein Ministerium der dortigen Regierung hat hierfür ein entsprechendes Grundstück zur Verfügung gestellt. Nach Inbetriebnahme der Anlage macht jedoch ein anderes Ministerium Eigentumsrechte an dem Grundstück geltend, fordert Gewinnbeteiligung an der Investition, ansonsten droht die Schließung der Anlage. Die Botschaft interveniert bei entsprechenden Regierungsstellen, begleitet das Unternehmen auf dessen Bitten auch zu Gerichtsterminen. Durch dieses Eingreifen gelingt es schließlich, einen neuen Pachtvertrag zu erwirken, der die Interessen des Investors wahrt.
- Die Regierung des Gastlands erhebt für Auslandsinvestoren schwer zu erfüllende Genehmigungsaufgaben, falls diese ohne inländischen Joint-Venture-Partner eine Firma betreiben wollen. Die Botschaft interveniert

- mehrfach, auch gemeinsam mit den Vertretungen anderer EU-Mitgliedstaaten. Die Regierung mildert daraufhin die Genehmigungsaufgaben ab.
- Eine deutsche Firma bewirbt sich um ein bedeutendes Infrastrukturprojekt, das die Regierung des Gastlands ausgeschrieben hat. Die Botschaft begleitet die Firma zu Präsentationsterminen und Gesprächen mit der Regierung. Bei politischen Gesprächen wird das Engagement der Firma angesprochen und positiv gewürdigt. Der Bundeskanzler und der Bundeswirtschaftsminister schreiben Briefe an die Regierung des Gastlands, um die Firma zu unterstützen. Die Botschaft übergibt diese Schreiben an Mitglieder der Regierung. Das Projekt wird schließlich an die Firma vergeben.

Diese Beispiele zeigen: Botschaften und Konsulate arbeiten an der *Schnittstelle von Politik und Wirtschaft*. Sie nutzen ihren unmittelbaren Zugang zur Regierung des Gastlands, um Vorhaben deutscher Unternehmen politisch zu flankieren und diese vor Benachteiligungen zu schützen. Gerade in Ländern, in denen der Staat das Wirtschaftsgeschehen stark beeinflusst, ist der Bedarf an *politischer Flankierung* hoch. Unsere Auslandsvertretungen sind daher in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern im Nahen und Mittleren Osten, Asien und Lateinamerika besonders gefordert, aber auch in einer Anzahl von Transformationsländern Ost- und Südosteuropas sowie in Zentralasien. Bei ihren Gesprächen mit ausländischen Regierungen setzen sich auch der Bundesaußenminister und weitere leitende Vertreter des Auswärtigen Amtes für deutsche Wirtschaftsinteressen ein.

Doch nicht nur in Fragen der politischen Flankierung steht das Auswärtige Amt als Ansprechpartner zur Verfügung. Bei den Auslandsvertretungen erhalten deutsche Firmen auch *Informationen* über die politische und wirtschaftliche Gesamtsituation oder wichtige Wirtschaftsprojekte des Gastlands. Botschaften und Konsulate sind ferner bei der *Vermittlung von Kontakten* zur Gastregierung oder zu öffentlichen Institutionen behilflich.

Die *Wirtschaftsberichterstattung* der Auslandsvertretungen wird, wo immer möglich, an die Wirtschaft weitergegeben. Das Auswärtige Amt übermittelt daher einen großen Teil der Wirtschaftsberichte an die Bundesagentur für Außenwirtschaft (BfAI), damit sie in das dort bereitgestellte Informationsangebot einfließen. Interessierte Unternehmen haben zudem die Möglichkeit, auf der *Website des Auswärtigen Amtes ausgewählte Berichte und länderbezogene Wirt-*

schaftsinformationen unter www.auswaertiges-amt.de/aussenwirtschaft direkt einzusehen.

Das Auswärtige Amt in Berlin ergänzt das Informationsangebot der Auslandsvertretungen. Ein wichtiges Ereignis ist der *Wirtschaftstag*, den das Auswärtige Amt jedes Jahr im Rahmen der Botschafterkonferenz organisiert. Er gibt Unternehmensvertretern die Möglichkeit, direkt mit den aus aller Welt angereisten Botschaftern und Generalkonsuln zu sprechen. Weitere Informationsveranstaltungen mit regionalen oder sachlichen Schwerpunkten runden das Angebot an die Wirtschaft ab.

Außenwirtschaftsförderung umfasst auch Maßnahmen, die das Interesse ausländischer Investoren an Deutschland erhöhen sollen. Auslandsinvestitionen bilden einen wichtigen Beitrag, um den *Wirtschafts- und Forschungsstandort Deutschland* langfristig zu sichern und Arbeitsplätze zu schaffen. Das Auswärtige Amt und seine Auslandsvertretungen unterstützen daher die Standortwerbeagentur des Bundes »Invest in Germany« sowie den für die neuen Bundesländer zuständigen »Industrial Investment Council« und die Investitionsförderungseinrichtungen der Bundesländer.

Die *Anschriften* der Auslandsvertretungen und ihrer Wirtschaftsdienste sind im *Internet* unter www.auswaertiges-amt.de/aussenwirtschaft zu finden. In der Wirtschaftsabteilung des Auswärtigen Amtes stehen den Unternehmen zudem die beiden Arbeitsstäbe Außenwirtschaft als Anlaufstelle zur Verfügung.¹

1 AS AW I Grundsatzfragen: Tel.: 0 30/5000–3583, Fax: 0 30/5000–1060, E-Mail: 402-S@diplo.de; AS AW II Länder und Regionen: Tel.: 0 30/5000–3853, Fax: 0 30/5000–4253, E-Mail: 403-S@diplo.de.

Auf schwieriger Mission: Drei Jahre lang als deutsche Botschafterin in Nordkorea

Doris Hertrampf

Am 1. März 2001 vereinbarten die Bundesrepublik Deutschland und die Demokratische Volksrepublik Korea (DVRK) per Notenaustausch die Aufnahme diplomatischer Beziehungen. Damit öffneten die beiden Staaten ein weiteres Kapitel in der 120-jährigen Geschichte der Beziehungen zwischen Deutschland und Korea. Das Schicksal der Teilung, das Deutschland und Korea als Folge aus dem Zweiten Weltkrieg – wenn auch jeweils mit unterschiedlichem historischen Hintergrund – gemeinsam war und das Korea weiterhin bedrückt, findet seinen Ausdruck in der Geschichte der diplomatischen Beziehungen zwischen beiden Völkern: DDR und DVRK auf der einen, die Bundesrepublik Deutschland und die Republik Korea (Südkorea) auf der anderen Seite pflegten während des Kalten Krieges jeweils enge freundschaftliche Beziehungen zueinander.

Zwar setzte das wiedervereinigte Deutschland nach 1990 die diplomatischen Beziehungen zur DVRK nicht fort, doch am 21. Januar 1991 wurde in den Gebäuden der ehemaligen DDR-Botschaft in Pjöngjang eine Interessenvertretung eröffnet. Sie stand schon bald im Brennpunkt politischer Ereignisse, als Nordkorea durch den Tod Kim Il Sungs und die Nuklearkrise 1994 in die Schlagzeilen geriet. Ab 1995 bildeten dann die Versorgungskrise des Landes, die Hungerkatastrophe und die einsetzenden Hilfsmaßnahmen mit deutscher Beteiligung wesentliche Schwerpunkte ihrer Arbeit.

Aus deutscher Sicht sollte mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen im Jahr 2001 einerseits ein Beitrag zum Dialog zwischen Nord- und Südkorea geleistet und damit auch Frieden und Stabilität in Nordostasien gefördert werden. Andererseits verband man damit die Hoffnung, durch eine Politik des Engagements eine beobachtete vorsichtige Öffnung der DVRK und langfristig ihre Integration in die internationale Staatengemeinschaft unterstützen zu können.

In einem anlässlich der Aufnahme der Beziehungen unterzeichneten Protokoll kamen beide Seiten überein, die Einreise- und Arbeitsmöglichkeiten für Medienvertreter sowie die Arbeitsbedingungen der internationalen Hilfsorganisationen zu verbessern. Es wurde zudem vereinbart, in einen Dialog über Fragen der



Doris Hertrampf mit einer Delegation

Menschenrechte sowie Fragen der nuklearen Abrüstung und Rüstungskontrolle, der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Trägertechnologie und der Koreanischen Energie Entwicklungsorganisation (KEDO) einzutreten.

Als ich am 15. Januar 2002 dem Staatsoberhaupt Kim Yong Nam in Pjöngjang mein Beglaubigungsschreiben überreichte, herrschte auf deutscher und koreanischer Seite eine positive Grundstimmung. Seit Aufnahme der Beziehungen hatten bereits einige hochrangige Delegationsbesuche sowohl in Deutschland als auch in der DVRK stattgefunden; DAAD und DFG hatten Gespräche über den Austausch von Wissenschaftlern und Akademikern geführt und Vereinbarungen geschlossen, die 2002 erste Früchte trugen; das Goethe-Institut hatte Kontakte hergestellt. Auch auf wirtschaftlichem Gebiet gab es verstärkte Ansätze, neue Kontakte zu knüpfen und nach Lösungen für alte Probleme (insbesondere die erheblichen Altschulden der DVRK aus den achtziger Jahren) zu suchen. Zudem hatte sich Deutschland bereit erklärt, der DVRK als besondere humanitäre Hilfe 27 000 Tonnen Rindfleisch zur Verfügung zu stellen. Für die neue deutsche Botschafterin war es natürlich ein besonders guter Einstieg, als erste Amtshandlung eines von vier Schiffen mit den Hilfslieferungen im Hafen von Nampo in Empfang zu nehmen und die Verteilung im Lande begleiten zu können.

Obwohl sich eine Verschlechterung der Beziehungen zu den USA bereits seit den US-Wahlen 2000 abzuzeichnen begann und auch die Beziehung zwischen Nord- und Südkorea Belastungen erfuhr, entwickelte sich die allgemeine Lage des Landes zwischen Januar und September 2002 überwiegend positiv. Ein wichtiger Faktor war eine Reihe von Reformmaßnahmen der DVRK, die ab Juli 2002 umgesetzt wurden und nicht nur den Willen zu Veränderungen zeigten, sondern auch Hoffnung auf eine weitere Öffnung des Landes machten. Am 4. August 2002 wurde mit dem Bau des Reaktormantels eines der beiden Leichtwasserreaktoren begonnen, was den Hoffnungen auf eine Umsetzung der Vereinbarungen weiteren Auftrieb gab. Der Besuch des japanischen Ministerpräsidenten Koizumi am 16. September 2002 in Pjöngjang schien einen entscheidenden Schritt zur Verbesserung des Verhältnisses zwischen der DVRK und Japan darzustellen. Im Herbst 2002 entstand der Eindruck, dass sich das bisher so verschlossene Land künftig stärker in die Weltwirtschaft und in die internationalen Beziehungen einbinden lassen würde.

Der Beginn der neuerlichen Nuklearkrise im Oktober 2002 führte in dieser Situation zu einer tiefen Zäsur. Das Vorgehen der DVRK in den folgenden Monaten – von der Ausweisung der IAEO-Inspekture bis zum Austritt aus dem Nichtverbreitungsvertrag (NVV) sowie der Entfernung der Brennstäbe aus dem Reaktor in Yongbyon – musste angesichts der großen Bedeutung des NVV und der Bekämpfung von Massenvernichtungswaffen für die westliche Staatengemeinschaft negative Konsequenzen für die Beziehungen zwischen Deutschland und der DVRK sowie der EU und der DVRK haben. In der Folge wurden Programme technischer Zusammenarbeit, die insbesondere von der EU vorgesehen waren, suspendiert, der Austausch hochrangiger Besuche wurde stark eingeschränkt und die vorgesehenen Dialoge in den Bereichen Menschenrechte und Abrüstungsfragen gerieten ins Stocken oder kamen zum Stillstand.

Fortschritte in den bilateralen Beziehungen waren deshalb in den letzten drei Jahren nur in den folgenden Teilbereichen zu verzeichnen:

- Im Rahmen des Wissenschaftsaustausches konnten seit 2002 eine Reihe von Wissenschaftlern und Studenten aus Nordkorea in Deutschland studieren. Der DAAD etablierte im Februar 2002 eine Lektorin an der Germanistischen Fakultät der Kim Il Sung Universität, und im November 2003 kam erstmals auch ein deutscher Gastprofessor nach Pjöngjang.

- Der Kulturaustausch konnte sich, insbesondere dank der engagierten Arbeit des Goethe-Instituts Seoul, intensivieren und verbreitern. Zum anfänglichen Austausch von Musikensembles kamen Workshops in den Bereichen Musik, Film sowie Übersetzungs- und Verlagswesen hinzu. Im Herbst 2003 fand erstmals eine deutsche Filmwoche in Pjöngjang statt, und ein nordkoreanischer Film wurde auf der Berlinale 2004 vorgestellt. Im Sommer 2004 konnte das Goethe-Institut gemeinsam mit der koreanischen Partnerorganisation, dem »Komitee für Kulturaustausch mit dem Ausland«, einen deutschen Lesesaal in Pjöngjang eröffnen, und das Yun I Sang-Orchester aus der DVRK gastierte im Sommer 2004 in mehreren deutschen Großstädten.
- Die deutschen politischen Stiftungen begannen, Kontakte herzustellen und erste Veranstaltungen – vor allem eine Reihe von Seminaren zu Fragen marktwirtschaftlicher Systeme – in Pjöngjang durchzuführen, die dort auf großes Interesse stießen.
- Im Bereich der humanitären Hilfe war Deutschland nicht erst seit Aufnahme der diplomatischen Beziehungen aktiv. Von 1995 bis 2004 belief sich der Wert der bilateralen deutschen Hilfe auf eine Gesamtsumme von über 26 Millionen Euro. Die deutschen Hilfsorganisationen »Cap Anamur« (bis Ende 2002) und die Deutsche Welthungerhilfe (DWHH) leisteten bzw. leisten eine anerkannte und hoch geschätzte Arbeit in der DVRK. Die humanitäre Lage im Lande ist weiterhin sehr ernst, da die zu geringe Anbaufläche, das bestimmte Bevölkerungsgruppen bevorzugende Distributionssystem, der weitergehende Verfall von Technologie in der Landwirtschaft und die unverminderte Wirtschaftskrise des Landes sich negativ auf die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln sowie im Gesundheitssektor auswirken. Weiteres Engagement des Auslandes ist deshalb nach wie vor erforderlich.
- Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Deutschland und der DVRK stagnierten, was angesichts der erwähnten wirtschaftlichen Probleme der DVRK nicht überrascht. Allerdings könnte die an Mineralien reiche DVRK in der Zukunft als Rohstofflieferant für die deutsche Wirtschaft interessant werden, sobald eine verbesserte Infrastruktur zuverlässige Lieferungen gewährleisten würde.

Das Fazit der nunmehr vierjährigen diplomatischen Bemühungen ist nicht ganz einfach zu ziehen. Insgesamt bleiben die politischen Beziehungen von der Nu-

klearkrise überschattet, deren Andauern eine weitere Dynamisierung in der Entwicklung dieser Beziehungen verhindert. Die Lage der Menschenrechte in der DVRK ist gleichermaßen ein Kernthema, das im Rahmen einer Entwicklung der Beziehungen eines offenen und ernsthaften Dialoges bedarf.

Trotz der vorhandenen Probleme sollte man jedoch auch in Zukunft mit Geduld und langem Atem den Dialog anbieten; man sollte den Austausch mit der DVRK und damit Ansätze von Reform und Öffnung in diesem der Welt noch immer verschlossenen Lande fördern; und man sollte als zuverlässiger und ehrlicher – wenn auch kritischer – Partner Vertrauen in einem zutiefst von Misstrauen gegen die Welt geprägten Lande schaffen. Wenn wir wollen, dass die DVRK sich der Welt öffnet, müssen wir diesen Prozess der Öffnung im Rahmen des Möglichen unterstützen und fördern.

Das politische System der DVRK, die überaus intensiven Sicherheitsmaßnahmen und die Einschränkungen der Bewegungsfreiheit im Lande machen einem westlichen Diplomaten ein Arbeiten, wie er es in der übrigen Welt gewohnt ist, fast unmöglich. Die Anbahnung und Pflege von Kontakten ist zeitraubend, langwierig oder in Teilbereichen sogar unmöglich; die Beschaffung auch der banalsten Informationen ist mit großen Schwierigkeiten verbunden, und Wirtschaftsdaten sind praktisch überhaupt nicht verfügbar. Neben diesen Schwierigkeiten stehen jedoch Pluspunkte, die ich besonders hervorheben möchte: Die Menschen, die ich – trotz der intensiven Abschirmung vor Kontakten mit Ausländern – in der DVRK kennenlernen durfte, haben sich in der gemeinsamen Zusammenarbeit mir gegenüber stets als freundliche Gastgeber und zuverlässige Partner erwiesen. Ich bin sicher, dass sie vielfach bis an die Grenze ihrer Möglichkeiten gingen, um die Wünsche der deutschen Seite zu erfüllen. In Fragen der politischen Inhalte hatten wir schwerwiegende Differenzen, doch an die Art und Weise der Zusammenarbeit werde ich mich immer dankbar erinnern.

Zum Abschluss dieser – notwendigerweise unvollständigen – Ausführungen bleibt der Wunsch, dass die multilateralen Gespräche zur Lösung der Nuklearkrise nicht nur bald fortgesetzt, sondern auch rasch zu einem positiven Ergebnis führen. Außer den wichtigen globalen und regionalen Aspekten der bestehenden Krise würde es eine positive Lösung ermöglichen, das Potential der bilateralen deutsch-nordkoreanischen Beziehungen verstärkt auszuschöpfen und dadurch einen positiven Anstoß zu geben für eine weitere innerkoreanische Annäherung.

Es gibt kaum ein Schlagwort, das so oft zur Beschreibung der Lage auf dem Balkan bemüht wird, wie das vom »Pulverfass«. Und in der Tat: Die gewalttätigen Ausschreitungen im Kosovo im März 2004 haben deutlich gemacht, wie groß das Konfliktpotential in der Region weiterhin ist. Auf der anderen Seite ist es heute immer weniger gerechtfertigt, von »dem Balkan« zu sprechen. Die Lage hat sich ausdifferenziert. Dank des großen Balkanengagements der Staatengemeinschaft und beachtlicher Eigenanstrengungen der Balkanländer konnten wichtige Stabilisierungserfolge erzielt werden. Kroatien ist dafür ein besonders prägnantes Beispiel.

Der Kosovo zählt allerdings weiterhin zu den Sorgenkindern. Gemeinsam mit seinen Partnern in EU, NATO, OSZE oder der Kontaktgruppe arbeitet Deutschland mit Nachdruck und hohem politischen, personellen und finanziellen Einsatz für die Stabilisierung dieser Region. Unser Ziel ist der Aufbau eines demokratisch und rechtsstaatlich verfassten multiethnischen Kosovo, in dem alle Bevölkerungsgruppen, unabhängig von ihrer ethnischen Zugehörigkeit, in Sicherheit und Frieden leben können. Der nachstehende Beitrag von Nikolaus Graf Lambsdorff beschreibt anschaulich, wie die Arbeit vor Ort konkret aussehen kann.

Als »EU-Pillarhead« im Kosovo

Nikolaus Graf Lambsdorff

Eine Legende besagt, dass es der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, selbst war, der 1999 die Pfeilerstruktur der Mission der Vereinten Nationen im Kosovo (UN Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK)) vorgeschlagen hat. Diese Struktur stellt ein Novum für UN-Missionen dar. Im Kosovo gibt es unter dem Dach der UN gleich vier Pfeiler, jeder mit eigenem Fachbereich. Diese kleinen Quasi-Ministerien führen in Priština, der Hauptstadt des Kosovo, so etwas wie ein Parallelleben zu der erst vor wenigen Jahren gebildeten kosovarischen Regierung, arbeiten mit den Fachministerien aber eng zusammen. Die Pfeiler wie UNMIK insgesamt sind Provisorien zur vorübergehenden Verwaltung des Kosovo durch die UN; und ein »Pillarhead« ist jemand, der wieder aus der Welt verschwindet (und verschwinden soll), sobald sein Auftrag erfüllt ist: Sobald der Wiederaufbau weit genug fortgeschritten ist und Verwaltungskapazitäten bestehen, sobald die politischen Bedingungen so sind, dass sich die



Nikolaus Graf Lambsdorff (rechts im Bild) mit Javier Solana

Mission rückabwickeln kann. Im Kosovo nähern wir uns diesem Ziel, erreicht ist es noch nicht.

Derzeit wird die UNMIK vom dänischen Sondergesandten Søren Jessen-Petersen geleitet. Jeder der vier »Pillarheads« fungiert als Stellvertreter Jessen-Petersens, also »Sonderbeauftragter des Generalsekretärs der Vereinten Nationen« (Deputy Special Representative of the Secretary-General) – und wird in der Mission »DSRSG« genannt. Oder eben »Pillarhead«. »Pillar I« ist zuständig für Polizeiaufgaben und Justiz. »Pillar II« kümmert sich um den Aufbau von Verwaltungs- und Regierungsstrukturen. »Pillar III« wird von der OSZE gestellt. Seine Aufgabe besteht im Aufbau von Institutionen (Institution-Building), wozu beispielsweise die Organisation von Wahlen gehört. »Pillar IV«, mein Arbeitsgebiet, ist zuständig für »Wirtschaftlichen Wiederaufbau«.

Zunächst lag der Schwerpunkt beim unmittelbaren Wiederaufbau des Kosovo nach Vertreibung und Krieg. Inzwischen hat er sich auf Themen wie die Schaffung des Rechtsrahmens für eine Marktwirtschaft und die Modernisie-

rung der öffentlichen Versorgungsunternehmen, Privatisierung, aber auch die Heranführung des Kosovo an die EU verlagert. Finanziert wird der »Wirtschaftspfeiler« von der Europäischen Kommission in Brüssel; deshalb wird er auch »EU-Pillar« genannt. Erstmals – und dies beruht tatsächlich auf einem Vorschlag Kofi Annans – sind OSZE und EU im Kosovo in diese für eine UN-Mission neuartige Pfeilerstruktur eingebunden.

Schließlich waren alle Kräfte nötig, nachdem die NATO im Frühjahr 1999 militärisch gegen Belgrad vorgegangen war. Die internationale Staatengemeinschaft hatte den nationalistischen Exzessen des Milošević-Regimes mit der Bombardierung von Städten und Anlagen in Serbien, Montenegro und im Kosovo Einhalt geboten und die Vertreibung von mehr als 850 000 Kosovo-Albanern beendet. Im Sommer 1999 übergab die NATO dann den Stab an die UN. Es bedurfte der völkerrechtlichen und politischen Gestaltungskraft des UN-Sicherheitsrats, um das nach dem Rückzug der jugoslawischen Streitkräfte entstandene Machtvakuum zu füllen. Es gab damals keine öffentliche Verwaltung, keine Sicherheit mehr. Es mangelte an allem. Nur die Vereinten Nationen waren legitimiert und in der Lage, das notwendige Mandat zu erteilen. So nahm die Mission im Kosovo ihre Arbeit auf. Die internationale Gemeinschaft führte vertriebene Albaner zurück, baute den verwüsteten Landstrich auf und ist bis heute maßgeblich daran beteiligt, den Kosovo in eine funktionierende Gesellschaft zu überführen.

Der zivile Auftrag der Mission lautet: internationale Administration, Aufbau einer substantiellen Selbstregierung, Durchführung von Wahlen, Einleitung des politischen Prozesses zur Lösung des zukünftigen Status des Kosovo. Die Aufgabe ist enorm und erklärt Umfang und Ausstattung der UNMIK: Fünf Jahre nach Beginn der Mission beschäftigt die UNMIK knapp 1000 internationale Mitarbeiter aus 105 Ländern. Hinzu kommen 2500 internationale Polizisten. Insgesamt stehen mehr als 7300 Mitarbeiter auf der Gehaltsliste der UN im Kosovo. Zusätzlich sind über 120 internationale und 300 lokale Mitarbeiter beim EU-Pfeiler beschäftigt. Der EU-Pfeiler verfügt über einen eigenen Haushalt von jährlich etwa 20 Millionen Euro.

In Ermangelung eines eigenen Gebäudes ist der EU-Pfeiler im Südflügel des Regierungsgebäudes in Priština untergebracht. Dort beginnt für mich morgens gegen sieben Uhr der Arbeitstag. Um diese Zeit herrscht noch Ruhe – oder sagen wir besser: Es herrscht noch kein Betrieb auf den Bürofloren. Denn Lärm dringt

bereits ins Gebäude: Direkt nebenan repariert ein bosnisches Unternehmen mit europäischem Geld und meist russischen Bauarbeitern in beeindruckendem Tempo das im Krieg schwer beschädigte künftige Regierungshochhaus. Die Geräusche der Baumaschinen begleiten uns von Montag bis Samstag, im Frühling und Sommer auch sonntags.

Doch trotz des Baulärms ist die morgendliche Einsamkeit im Büro ein Genuss; es findet sich Zeit, den Tag vorzubereiten – und die Kolleginnen und Kollegen unseres Teams mit ein paar besonderen Aufgaben zu überraschen: Mechthild, die Pressesprecherin, soll sich bitte des Paters aus Baden-Württemberg annehmen, dem sich so viele bürokratische Hürden beim Bau eines Internates in Prizren in den Weg stellen. Igor vom IT-Service wird im Laufe des Tages so nett sein, seinem kroatischen Landsmann einige Zeilen zu senden, weil dem Sammler von Briefköpfen aller UN-Missionen noch die UNMIK-Version fehlt. Rafael schließlich, Politologe aus Madrid im Referat für europäische Angelegenheiten, wird sich für einen spanischen MBA-Studenten bereithalten, der Informationen aus erster Hand über das weitere EU-Engagement im Kosovo haben möchte.

Und dann wird schon wieder die Zeit knapp: Ich hetze von Treffen zu Treffen, von Gespräch zu Gespräch – jeder Tag ein Meeting-Marathon, von 8.30 Uhr oft ohne Pause bis in die späten Abendstunden –, wo dann weitere E-Mails im Laptop warten. Alles scheint wichtig und dringend zu sein. Das ist es natürlich nicht immer, aber oft: Denn häufig geht es um die Menschen im Kosovo, denen es an Arbeit und Einkommen fehlt und die Hilfe brauchen. Nach der Morgenbesprechung mit den Referatsleitern des EU-Pillars fahren wir, flankiert von Personenschützern im schussicheren Geländewagen, durch das überfüllte und, vorsichtig gesagt, wenig ansehnliche Priština, zum täglichen Treffen der anderen »Pillarheads« mit dem SRSG. Hier geht es um aktuelle Themen, an denen nie Mangel besteht. Noch wichtiger aber sind regelmässige Abstimmungen zu Themen, die die gesamte Mission betreffen, vor allem interethnische Probleme zwischen Kosovo-Albanern und Kosovo-Serben.

Zurück im eigenen Büro werfe ich einen kurzen Blick in den Posteingang und in den Terminkalender, im Auto habe ich bereits die Nachrichtenspeicher der beiden Mobiltelefone abgehört. Dann kommen Schlag auf Schlag Besucher: Ein Bundestagsabgeordneter aus Berlin fragt nach den Fortschritten im Kosovo und will wissen, warum »die EU« nichts gegen über 50 Prozent Arbeitslosigkeit tut (Meine Antwort: Wir tun eine ganze Menge, die Wirtschaft wächst laut IWF

um etwa vier Prozent im Jahr, was aber nicht ausreicht, um genügend Arbeitsplätze zu schaffen.). Der Wirtschaftsminister des Kosovo möchte anschließend die Erschließung einer Braunkohlenmine und den Aufbau eines Kraftwerks diskutieren. Kaum hat er den Raum verlassen, klopft bereits ein deutscher Ingenieur an, der sich für seine Firma um einen Instandsetzungsauftrag des einzigen vorhandenen, maroden Kraftwerks beworben hat – und (vergeblich) darauf hofft, über den »kurzen Dienstweg zwischen zwei Deutschen« das Ausschreibungsverfahren beschleunigen zu können.

Ausschreibungsverfahren wie auch die Gesetze sind im Kosovo bereits auf europäischem Stand; unser Ziel ist es, die langfristige europäische Perspektive des Kosovo praktisch umzusetzen. Die Juristen unseres »EU-Pfeilers« arbeiten deshalb eng zusammen mit den lokalen Ministerien – übrigens ebenso wie unsere Finanzexperten, die gemeinsam mit den kosovarischen Behörden den Haushalt des Kosovo beraten.

Seit nunmehr drei Jahren hat das Kosovo eine demokratisch gewählte Regierung. Eine zweite Wahl, die eine andere Koalitionsregierung an die Macht brachte, verlief reibungslos. Ihr fehlen zwar noch die Erfahrungen und Fähigkeiten einer modernen Verwaltung. Fortschritte sind jedoch nicht zu übersehen. Und wir arbeiten weiterhin daran, uns abzuschaffen. Mittlerweile konzentrieren wir uns auf den Aufbau von Fähigkeiten in der Verwaltung, regieren sollen die gewählten Politiker. In den meisten Gebieten der Wirtschafts-, Finanz- und Energiepolitik ist dies bereits Realität. Allein fünf Ministerien kümmern sich in eigener Verantwortung und mit Unterstützung des EU-Pfeilers um Wirtschafts- und Finanzfragen. Aber die Übertragung von Kompetenzen ist (noch) nicht in allen Bereichen möglich.

Zum einen lässt die UN-Sicherheitsratsresolution 1244, die die rechtliche Grundlage für UNMIK bildet, die Übertragung von bestimmten Souveränitätsrechten nicht zu. Dies hat zur Folge, dass der EU-Pillarhead als Wirtschafts-, Handels- oder Energieminister auftreten muss, wenn es um Fragen internationaler Beziehungen und die Vertretung des Kosovo bei bilateralen Treffen oder auf internationalen Konferenzen geht. Zum anderen gibt es Arbeitsgebiete, in denen der Kompetenzaufbau noch in den Anfängen steckt. So ist der Weg nach Brüssel für das Kosovo nicht nur ein noch ferner Traum, sondern bereits heute mit vielen technischen Problemen gespickt, die eine so junge Regierung oft überfordern. Genau hier setzt die Arbeit des EU-Pfeilers an: Wir schaffen einen

Rechtsrahmen, der mit europäischen Regelungen vereinbar und auf eine funktionierende Marktwirtschaft ausgerichtet ist. Und gleichzeitig versuchen wir, eine Verwaltung aufzubauen, die diesen Rahmen ausfüllen kann.

Als besonders kompliziert erweist sich die wirtschaftliche Entwicklung. Für potentielle Investoren sind noch zu viele Fragen offen – vor allem die, die den Kosovo-Albanern besonders auf der Seele liegen: Wann wird die Statusfrage geklärt? Wird das Kosovo unabhängig? Wird es autonome Teilrepublik? Doch unsere täglichen Herausforderungen liegen weniger in der großen Politik als in den Tücken des Alltags. Zum Beispiel der Flughafen: Das Kosovo möchte einen international anerkannten Flughafen betreiben. Da das Kosovo kein unabhängiger Staat ist, hat die internationale Flugaufsichtsbehörde abgelehnt – sie darf nur souveränen Staaten eine Erlaubnis erteilen. Deshalb haben wir mit der Regierung Islands verhandelt, die nun den Flughafen Priština international vertritt und für die Sicherheit am Flughafen zuständig ist. Der schöne Nebeneffekt: Kosovarische Fluglotsen werden seither in Reykjavik ausgebildet, und die Flughafen-Feuerwehr in London geschult.

Ein anderes Beispiel – und ein ganz heikles Thema – ist der »Swift-Code«. Wir haben mit der BPK (Banking and Payment Authority of Kosovo) eine zentrale Aufsichtsbehörde für das Bank- und Versicherungswesen im Kosovo geschaffen. Ihr Ziel ist es, dem Kosovo die Teilnahme am internationalen bargeldlosen Zahlungsverkehr zu ermöglichen. Dies fördert nicht nur den Handelsaustausch, sondern hilft auch, die organisierte Kriminalität zu bekämpfen, die ihre Geschäfte bar mit dem im Kosovo gültigen Euro betreibt. Dazu benötigt jede Bank eine »IBAN-Nummer« und einen »Swift-Code«: Die beiden Identifikationsmerkmale sind notwendig, um Geld von einem Land in ein anderes überweisen zu können. Die Nummern bestehen aus Buchstaben- und Ziffernkombinationen und dienen dazu, weltweit Kreditinstitute zu identifizieren. Sie werden von einer zentralen Behörde in Brüssel vergeben. Weil das Kosovo jedoch kein souveräner Staat ist, muss es einige Buchstaben im »Swift-Code« akzeptieren, die seine Zugehörigkeit zu Serbien-Montenegro signalisieren. Die Folge waren wütende Proteste seitens der Kosovo-Albaner; wieder einmal mussten wir eine für möglichst alle Seiten akzeptable Sonderlösung finden.

Für meine Kolleginnen und Kollegen gleichen diese Aufgaben manchmal einer Sisyphosarbeit, die oft ermüdend und manchmal auch ernüchternd und frustrierend ist. Organisatorische oder technische Alltagsfragen, die wir in

europäischen Ländern relativ problemlos diskutieren und klären, bekommen in Priština schnell eine politische und emotionale Dimension und werden zu ethnischen Streitfragen zwischen Kosovo-Albanern und Kosovo-Serben – oft selbst dann, wenn beide Seiten von einer Lösung profitieren würden. Hinzu kommen tägliche Wasser- und Stromunterbrechungen, die jedem das Leben erschweren. Zudem vergeht kein Tag ohne kritische Presseberichte, die die wachsende Ungeduld der Kosovo-Albaner widerspiegeln. Zunehmend werden die UNMIK und ihre Mitarbeiter für die gegenwärtigen Probleme im Kosovo verantwortlich gemacht.

Die UNMIK-Pfeiler werden eines Tages Geschichte sein, auch wenn die Zukunft der UNMIK noch nicht klar absehbar ist. Die Entscheidung der EU, sich an der UNMIK zu beteiligen, war richtig. Jetzt muss es für Europa darum gehen, sich auf die Zeit nach der UNMIK vorzubereiten. Und eines scheint sicher: Die Mission im Kosovo wird nicht der letzte Friedenseinsatz mit europäischer Beteiligung sein. Vielleicht wieder mit einem »EU-Pillarhead«?

Nikolaus Graf Lambsdorff arbeitete bis Januar 2005 bei der UNMIK im Kosovo, zuletzt als stellvertretender Sondergesandter des UN-Generalsekretärs und Leiter des EU-finanzierten Pfeilers der UN-Mission im Kosovo (UNMIK)

links: UN-Gebäude in New York

rechts: Sondersitzung des UN-Sicherheitsrats zum Kampf gegen den internationalen Terrorismus



Effektiver Multilateralismus: Globale Probleme gemeinsam lösen

II



Warum engagiert sich Deutschland in Afghanistan? Unser Einsatz kommt natürlich zunächst dem leidgeprüften afghanischen Volk zugute. Aber das deutsche Engagement ist auch eine unmittelbare Reaktion auf die schrecklichen Ereignisse des 11. September 2001: Es zielt ebenso darauf ab, Afghanistan in einen Rechtsstaat zu überführen, um damit einen Brennpunkt des internationalen Terrorismus zu entschärfen.

Alle deutschen Aktivitäten zum afghanischen Staats- und Institutionsaufbau sind eng eingebunden in das umfassende Engagement der internationalen Gemeinschaft, insbesondere der Vereinten Nationen, und werden mit diesem koordiniert. In diesem Sinne kann Afghanistan ein ordnungspolitisches Modell dafür werden, wie die Internationale Gemeinschaft mit Fällen »versagender Staatlichkeit« (Failing States) umgeht: im gemeinsamen Konsens, unter dem Dach der Vereinten Nationen und im vollen Einklang mit dem davon betroffenen Volk nach dem Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe. Ein solches Vorgehen benötigt langen Atem und die Bereitschaft, die gegebenen Herausforderungen immer wieder neu anzugehen. Den Rahmen für den breitangelegten Einsatz der Bundesrepublik bilden das historische Petersberg-Abkommen 2001, die Geberkonferenz von Tokyo 2002, die zweite Petersberg-Konferenz 2002 und die Berliner Afghanistan-Konferenz 2004.

Nach der Annahme einer neuen Verfassung durch die Loya Jirga² am 4. Januar 2004 und nach der ersten freien und demokratischen Wahl eines Staatsoberhauptes in Afghanistan im Oktober steht der »Petersberg-Prozess« für den politischen Wiederaufbau Afghanistans vor dem Abschluss. Die afghanische Regierung und die internationale Gemeinschaft stimmen jedoch darin überein, dass Afghanistan auch nach der Etablierung einer demokratisch gewählten Regierung des fortgesetzten Engagements der internationalen Gemeinschaft bedarf. Nur so könne der *eingeleitete Transformationsprozess* erfolgreich zu Ende gebracht werden.

2 Die Loya Jirga oder Loya Dschirga ist die oberste Ratsversammlung, die bei grundlegenden (Verfassungs)fragen einberufen werden kann.



Lehrerausbildung in einer neu errichteten Schule in Kundus, November 2004

Die Bundesrepublik bleibt neben den USA und Japan größter bilateraler Geber. Im Jahr 2003 wurden die in Tokyo 2002 gemachten deutschen Zusagen (80 Millionen Euro pro Jahr von 2002 bis 2005) mit jährlich rund 142 Millionen Euro sogar weit übertroffen. Bereits Ende 2004 hat Deutschland seine Tokyo-Zusage in Höhe von 320 Millionen Euro komplett erfüllt. Auf der Berliner Afghanistan-Konferenz hat die Bundesrepublik 320 Millionen Euro neue Mittel für 2005 bis 2008 in Aussicht gestellt. Gleichzeitig gelang es auf dieser Konferenz, Zusagen der internationalen Gebergemeinde von insgesamt 8,2 Milliarden US-Dollar für die Jahre 2004 bis 2006 einzuwerben.

Die Militäroperation »Enduring Freedom« (OEF) ist mit ihrer Aufgabe der Bekämpfung verbliebener Al-Qaida- und Taliban-Gruppen ein wichtiges Element der internationalen Sicherheitspräsenz in Afghanistan. Die Anwesenheit von OEF-Truppen führte in vielen Teilen des Landes zu einer Verbesserung der Sicherheitslage. Nach wie vor sind jedoch erhebliche regionale Unterschiede feststellbar. Insbesondere im Süden und Südosten des Landes ist die Befriedung der Regionen schwierig, Stabilisierungs- und Wiederaufbaumaßnahmen schreiten nur zögerlich voran. Einsätze der OEF in diesen Regionen sind daher weiterhin erforderlich. Deutschland beteiligt sich auch hier im Rahmen des vom Bundestag erteilten Mandates.

Mit der *Präsenz der internationalen Truppe* zur Unterstützung der *Sicherheit* in Afghanistan (International Security Assistance Force ISAF) konnte die Sicherheitslage in Kabul und Umgebung *nachhaltig stabilisiert* werden. Mit insgesamt bis zu 2250 Soldaten ist Deutschland weiterhin größter Truppensteller für die ISAF. Das Mandat wurde am 30. September 2004 durch den deutschen Bundestag auf Grundlage der einschlägigen UN-Resolutionen für weitere zwölf Monate bis zum 13. Oktober 2005 verlängert. Bei der Sicherung der für Frühjahr 2005 geplanten Parlaments-, Provinzrats- und Distriktratswahlen wird der ISAF erneut eine Schlüsselrolle zufallen.

Mit der geplanten phasenweisen Ausdehnung der ISAF soll auch in den Provinzen die Stabilität und Sicherheit erhöht werden. Die hierfür notwendige Verlängerung und Erweiterung des ISAF-Mandates wurde am 13. Oktober 2003 durch den UN-Sicherheitsrat beschlossen (UNSR-Res. 1510) und am 17. September 2004 (UNSR-Res. 1563) um ein Jahr verlängert. Damit wurde die Bildung eines »Wiederaufbau-Teams« (Provincial Reconstruction Team PRT) in der nordafghanischen Region Kundus unter deutscher zivil-militärischer Führung möglich. Das

Programm ist Teil eines neu entwickelten Konzepts: Die »Wiederaufbau-Teams« sollen zur Verbesserung der Sicherheit in den Provinzen beitragen.

Mit Wirkung vom 30. Dezember 2003 wurde der militärische Teil des Wiederaufbau-Teams Kundus der ISAF unterstellt. Als erstes Team unter ISAF-Führung erhielt Kundus zudem den Status eines NATO-Pilot-Projekts. Das Einsatzgebiet der Truppe umfasste bis vor kurzem die vier Nachbarprovinzen Kundus, Takhar, Baghlan und Badachschan. Seit Oktober 2004 hat ein niederländisches PRT die Verantwortung für die Provinz Baghlan übernommen. Durch die Einrichtung eines zweiten deutschen Teams in der Stadt Faisabad wird die deutsche Präsenz in der entlegenen Provinz Badachschan signifikant verstärkt. Insgesamt gibt es zurzeit 19 Provincial Reconstruction Teams.

Konkretes Ziel der PRT-Projektarbeit ist es, die *Autorität der Zentralregierung in den Provinzen zu stärken* sowie Stabilisierungs- und Wiederaufbaumaßnahmen vor Ort zu fördern. Dabei nehmen die beiden deutschen PRTs insbesondere folgende Aufgaben wahr:

- Vermittlungstätigkeiten zwischen der Zentralregierung in Kabul und den lokalen Machthabern und religiösen Führern;
- Koordinierungs- und Beratungsarbeit beim Aufbau der Polizei in den Regionen im Rahmen des deutschen Engagements als »Führungsnation« für den Polizeiaufbau;
- Unterstützung des Wiederaufbaus, insbesondere der Wasser- und Elektrizitätsversorgung sowie im Bereich des Privatsektors und der ländlichen Entwicklung durch Angebote von Alternativen zum Drogenanbau;
- Aufbau und Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen, z. B. Förderung der Stellung der Frauen;
- Unterstützung multilateraler Partner, wie die Europäische Union (EU), die Unterstützungsmission der UN in Afghanistan (UNAMA), den Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) und das Entwicklungsprogramm der UN (UNDP) bei ihren jeweiligen Aktivitäten;
- Unterstützung staatlicher und nicht-staatlicher Organisationen bei deren Wiederaufbaubemühungen in der Region;
- Sanitätsdienstliche und logistische Unterstützung.

Die Teams unterstützen zudem maßgeblich die Schaffung oder Instandsetzung von ziviler Infrastruktur wie Schulen und medizinischen Einrichtungen. Weiterer Schwerpunkt der Aktivitäten ist die Förderung von regionalen Ausbildungsmaßnahmen für Frauen.

Mit der Flucht der Taliban-Regierung und der Einsetzung der Übergangsregierung unter Hamid Karzai endete 2001 ein fast 25-jähriger Krieg in Afghanistan. Das Land war zu diesem Zeitpunkt ein »gescheiterter Staat« (Failed State). Grundstrukturen eines modernen Staatswesens und vor allem das staatliche Gewaltmonopol waren zerstört worden. Eine Beendigung des Teufelskreises aus wirtschaftlichem Zerfall und ständigen Konflikten konnte nur durch eine Wiederherstellung dieses staatlichen Gewaltmonopols erreicht werden, denn Sicherheit ist die Voraussetzung für jegliche Entwicklung.

Auf der Petersberg-Konferenz von Dezember 2001 wurde daher als zentrale Aufgabe der internationalen Gemeinschaft festgelegt, mit der afghanischen Übergangsregierung eine Reform des Sicherheitssektors durchzuführen. Zusammen mit den Vereinten Nationen wurde ein umfangreiches Reformprojekt verabredet, das alle Sektoren des unmittelbaren Sicherheitsapparates sowie das Justizwesen einschloss. Für die einzelnen Sektoren wurden sogenannte »Führungsnationen« (Lead Nations) identifiziert, die den internationalen Anteil an der jeweiligen Reformarbeit verantworten sollten. Die Neugestaltung der afghanischen Armee wurde den USA, der Wiederaufbau der nationalen Polizei sowie der Grenzpolizei Deutschland, die Justizreform Italien und die Drogenbekämpfung Großbritannien übertragen. Japan übernahm in Zusammenarbeit mit der Sondermission der Vereinten Nationen für Afghanistan (UNAMA) die Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration ehemaliger Milizen.

Für die Herstellung der inneren Sicherheit ist ein *funktionierender Polizeiapparat von grundlegender Bedeutung*. Anfang 2002 war in Afghanistan die polizeiliche Infrastruktur jedoch weitgehend zerstört. Dies betraf sämtliche Organisationsstrukturen ebenso wie die materielle und finanzielle Ausstattung der Polizei. Nahezu alle zu diesem Zeitpunkt eingesetzten sogenannten Polizisten hatten weder die für ihre Aufgabe erforderliche Ausbildung erhalten noch waren sie offiziell mit polizeilichen Aufgaben betraut worden. Dieser Mangel an Professionalität und Legitimation hatte die Glaubwürdigkeit der Polizei in der afghanischen Öffentlichkeit nachhaltig zerstört. Die Zentral-

regierung, deren Einfluss zu Beginn der Übergangszeit im Wesentlichen auf Kabul beschränkt war, hatte kaum Kontrolle über die rund 150 000 »Polizisten«. Hinzu kam, dass sich regionale Machthaber und sogenannte »Warlords« in großen Teilen des Landes ebenfalls für die Sicherheit zuständig fühlten und so Kompetenzstreitigkeiten mit lokalen Milizen an der Tagesordnung waren.

Ziel des deutschen Engagements als »Führungsnation« beim Aufbau der nationalen Polizei sowie der Grenzpolizei in Afghanistan ist die Etablierung eines professionellen, ethnisch ausgewogenen, der Demokratie und den Menschenrechten verpflichteten Polizeikorps. Angesichts der oben skizzierten Ausgangslage sind vor allem folgende Aufgaben zu bewältigen:

- die Reorganisation einer zivilen, nicht-militärischen Polizei und die Rückführung zu ihren wesentlichen Aufgaben,
- die Restrukturierung des afghanischen Innenministeriums,
- der Wiederaufbau und die Ausstattung der zerstörten Polizeigebäude,
- der Aufbau eines Ausbildungssystems,
- die Qualifikation bzw. die Demobilisierung der bisherigen Polizisten,
- die Durchsetzung einer polizeilichen Ethik, die am Rechtsstaat orientiert ist und das Bild der Polizei in der Öffentlichkeit verändert sowie
- die Durchsetzung des Gewaltmonopols des Staates und der Autorität der Regierung im ganzen Land.

Dieser Prozess wird in drei Stufen ablaufen: Die wiedererrichtete Polizei Kabuls soll den Kern der neuen Ordnungsmacht darstellen. Sodann werden die in Kabul errichteten Strukturen auf die Provinzen ausgedehnt. Und schliesslich soll die Polizei im ganzen Land unter afghanischer Verantwortung einsatzfähig sein. Wenn das soweit ist, wird Deutschland als »Führungsnation« seine Aufgabe erfüllt haben.

Um den Wiederaufbauprozess erfolgreich zu gestalten, hat die Bundesregierung im Auswärtigen Amt und im Bundesministerium des Inneren eine Arbeitsgruppe eingerichtet. Außerdem wurde ein Sonderbotschafter zur Koordination des Polizeiaufbaus nach Kabul entsandt und in Kabul ein Polizeiprojektbüro eingerichtet, in dem derzeit 31 deutsche Polizeibeamte arbeiten. Deutschland hat für den Polizeiaufbau in den Jahren 2002 bis 2004 insgesamt etwa 59 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Die Gesamtkosten für die

Wiederherstellung der notwendigen Polizeinfrastruktur belaufen sich auf rund 450 Millionen Euro. Für Polizeigehälter werden zusätzlich 120 Millionen Euro benötigt. Für Gehaltszahlungen ist der »Law and Order Trust Fund for Afghanistan« (LOTFA) eingerichtet worden, der vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) verwaltet wird. Deutschland hat in diesen Topf bisher direkt sechs Millionen Euro sowie anteilig an der EU-Zahlung 50 Millionen Euro eingezahlt. Im Rahmen unserer Führungsrolle haben Australien, Kanada, China, Frankreich, Großbritannien, Indien, der Iran, Italien, Japan, die Niederlande, Norwegen, Pakistan, die Türkei und die USA durch die Entsendung von Polizeiausbildern, die Wiedererrichtung von Dienstgebäuden und wertvolle Finanz- und Ausstattungshilfe zum Aufbau beigetragen. Weitere Unterstützungsmaßnahmen durch die USA, die EU-Kommission, Ungarn, Kanada, Katar, Indien, den Iran, Australien, Österreich, Frankreich und Japan sind in Vorbereitung.

Durch die Konferenz zu regionaler Polizeizusammenarbeit und Wiederaufbau der afghanischen Polizei in Doha (Katar) im Mai 2004, die Deutschland zusammen mit Katar und UNAMA organisierte, konnten insgesamt rund 350 Millionen US-Dollar an finanzieller Unterstützung für den Polizeiaufbau in den Jahren 2004 bis 2007 eingeworben werden. Die teilnehmenden Staaten haben sich dabei verpflichtet, den Wiederaufbau der afghanischen Polizei und Grenzpolizei durch langfristiges finanzielles Engagement sowie zwischenstaatliche und regionale Vereinbarungen im Bereich der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit zu unterstützen.

Durch die Zusammenarbeit zwischen der afghanischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft konnten bereits erhebliche Erfolge beim Polizeiaufbau erzielt werden: Alle wichtigen Polizeistrukturen in Kabul sind wiederhergestellt worden. Die zentralen Einrichtungen der nationalen Polizei sind arbeitsfähig und ausgerüstet, ihre Dienstgebäude weitgehend instandgesetzt. Seit August 2002 hat die wiedererrichtete Polizeiakademie über 2100 Polizeioffiziere der gehobenen und mittleren Laufbahn aus- und mehr als 3500 Polizisten fortgebildet. Über 25 000 Streifenpolizisten sind im Rahmen des von Deutschland entwickelten Programms von US-Ausbildern in sechs regionalen Ausbildungszentren trainiert worden. Bis Mitte 2004 waren sieben Provinzen in die Wiederaufbauarbeit einbezogen. Weitere zwölf Provinzen folgen bis 2005. Die Grenzpolizei wurde in acht Brigaden und drei Flughafenabteilungen

gegliedert. Der Aufbau und die Ausbildung der Flughafenabteilung Kabul und zweier Brigaden sind abgeschlossen. Insgesamt wurden bis Ende 2004 rund 2600 Grenz- und Autobahnpolizisten aus- und fortgebildet.

Die Bundesregierung unterstützt die Bemühungen, den *Frauenanteil in der afghanischen Nationalpolizei* zu erhöhen. Obwohl die Tätigkeit von Frauen im Polizeidienst nicht dem dortigen traditionellen Rollenverständnis entspricht, haben bereits 57 Frauen den Dienst aufgenommen. Weitere 48 Rekrutinnen werden derzeit ausgebildet. Bisher war es kaum möglich, Anwärterinnen aus den Provinzen zu rekrutieren, da keine geeigneten Unterkünfte für Frauen zur Verfügung standen. Daher wurde auf dem Gelände der Akademie ein Wohnheim für weibliche Polizeianwärter errichtet, das Anfang 2005 offiziell übergeben wurde. Das neue Gebäude hat eine Nutzfläche von 1300 Quadratmetern und soll bis zu hundert Rekrutinnen beherbergen. Es enthält neben Schlafsälen, einer Küche, einer Kindertagesstätte (finanziert von Liechtenstein) und einem Lehrraum auch eine Mehrzweckhalle, die als Turnhalle oder Konferenzraum genutzt werden kann.

Trotz dieser Erfolge konnten nicht alle Ziele erreicht werden: Die Integration der Provinzen in das Programm verlief langsamer als geplant, da die Sicherheitslage in zahlreichen Regionen den Polizeiaufbau erheblich erschwerte oder gar unmöglich machte. Die Reform des Innenministeriums verlief in den vergangenen drei Jahren nur sehr schleppend. Die regelmäßige und angemessene Bezahlung der Polizei und der Grenzpolizei, die mithilfe des von der Internationalen Gemeinschaft alimentierten LOFTA gesichert werden sollte, stockt immer wieder – aus administrativen Gründen, aber auch wegen unsicherer Mittelzuflüsse. Und eine regionale Zusammenarbeit mit den Nachbarn besteht nur in rudimentären Ansätzen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Reform des Sicherheitssektors die Grundvoraussetzung für die dauerhafte Stabilisierung sowie die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung Afghanistans bleibt. Als wesentlicher Teil dieser Reform hat der erfolgreiche Aufbau einer an rechtsstaatlichen Grundsätzen orientierten Polizei, die in allen Teilen Afghanistans die Aufrechterhaltung der Inneren Sicherheit gewährleistet, erhebliche Bedeutung. Um dieses Ziel zu erreichen, ist vor allem verstärktes Engagement in den Provinzen erforderlich. Es wird darauf ankommen, die ausgebildeten Polizisten auf ihrem Weg in den neuen Beruf für eine geraume Zeit zu beglei-

ten. Dies soll durch ein von den USA initiiertes Mentorenprogramm geschehen, das die Entsendung von Polizeiberatern in die örtlichen Polizeieinheiten vorsieht. Für den Erfolg des Polizeiaufbaus wird es zudem entscheidend darauf ankommen, dass auch die anderen Sektoren der Sicherheitsreform parallele Fortschritte machen. Dies gilt insbesondere für den Justizbereich, denn ohne eine funktionierende Rechtsprechung läuft der Polizeiaufbau ins Leere.

Deutschland wird seinen Beitrag zur Krisenbewältigung und zum Wiederaufbau durch fortdauernde Unterstützung des Polizeiaufbaus in Afghanistan auch über das Jahr 2005 hinaus erbringen. Bei anhaltendem Engagement der internationalen Gemeinschaft in allen Bereichen der Wiederaufbauhilfe sind ein Gelingen des staatlichen Wiederaufbaus und eine Verlagerung der alleinigen Verantwortung in afghanische Hände möglich.

Zur Stärkung *politischer Institutionen* wurden insbesondere die Abhaltung von freien und demokratischen *Wahlen* sowie zivilgesellschaftliche Projekte zur Information der Bevölkerung über Bedeutung und Verfahren von Wahlen mit hoher Priorität unterstützt. Die Präsidentschaftswahl am 9. Oktober 2004 hat in der Bevölkerung ein bemerkenswert großes Echo gefunden. Die hohe Wahlbeteiligung von fast 80 Prozent (davon etwa 40 Prozent Frauen) belegt das große Interesse, die eigene politische Zukunft aktiv zu gestalten. Präsident Karzai erzielte 55,4 Prozent der Stimmen, gefolgt vom ehemaligen Bildungsminister Qanuni mit 16,3 Prozent, Hazaraführer Moaqqeq (11,6 Prozent) und Usbeken-General Dostum (10,0 Prozent). Die Bundesrepublik hat für die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen rund 5,1 Millionen Euro für den UNDP-Wahlfonds für Informationskampagnen im Vorfeld der Wahlen und für die Ausstattung der Wahllokale mit notwendigem Material bereitgestellt. Darüber hinaus wurden Wahlbeobachtermissionen der EU und der OSZE initiiert und durch die Entsendung von deutschen Beobachtern sowie finanziell unterstützt.

Das neue afghanische Kabinett wurde am 24. Dezember 2004 vereidigt. Ein dezidiert positives Signal für die Zukunft geht von der Berufung zahlreicher Experten in die afghanische Regierung aus, die zudem drei Frauen umfasst. Nach den erfolgreich verlaufenen Präsidentschaftswahlen vom Oktober 2004 stehen nun Parlaments-, Provinzrats- und Distriktsratswahlen an. Allerdings sind vorher noch zahlreiche logistisch-technische Probleme zu bewältigen. Deutschland wird Afghanistan auch hier, wie bereits im Rahmen der Präsidentschaftswahlen, nach Kräften unterstützen.

Nachdem 2002/2003 der Schwerpunkt der Aktivitäten auf Kabul lag, wurden die verfügbaren Mittel 2004 vorrangig für Projekte in den Provinzen, insbesondere im Raum Herat und Kundus eingesetzt. Dort, sowie in Faisabad, arbeiten Außenstellen der deutschen Botschaft. Die Hauptaufgabe dieser Außenstellen ist es, den Einfluss der Zentralregierung in der Region zu stärken. Auf der Berlin-Konferenz hat Deutschland 320 Millionen Euro für 2005 bis 2008 in Aussicht gestellt. Die Mittel werden z. B. verwendet für:

- die Unterstützung, Vorbereitung und Durchführung der Präsidentschaftswahlen u. a. mit 5,1 Millionen Euro;
- den Aufbau politischer Institutionen wie z. B. des Außen- und Frauenministeriums;
- wirtschaftliche und soziale Infrastrukturprojekte: Sanierung von Trinkwasser- und Stromversorgung sowie des Straßennetzes;
- humanitäre Hilfe wie Minenräumen;
- die Förderung von Privatwirtschaft und Schaffung von Arbeitsplätzen;
- die Stärkung der Menschen- und insbesondere der Frauenrechte;
- die Ernährungssicherung und alternative Einkommen in der Landwirtschaft für über 40 000 Menschen.

Auch der *Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik* kommt eine Schlüsselrolle für den Erfolg einer mittel- und langfristig angelegten komplexen Krisenprävention zu. Nach dem Sturz der Taliban im Jahr 2002 kehrte Afghanistan zwar in die internationale Staatengemeinschaft zurück. Das Land wurde jedoch durch mehr als 25 Jahre Krieg und Bürgerkrieg verwüstet. Die Infrastruktur war weitgehend zerstört, und das *Bildungssystem zusammengebrochen*. In der Folge waren nach Schätzungen der UNESCO mehr als 80 Prozent der Menschen in Afghanistan zur Jahrtausendwende Analphabeten.

Die Hälfte der afghanischen Bevölkerung wurde während der Kriegsjahre geboren und wuchs in dieser Zeit auf. Zwar werden die politischen Veränderungen von vielen Afghanen begrüßt, doch verschließen sich andere Teile dieser heterogenen Gesellschaft einer Modernisierung des Landes. Die Sicherheitslage bleibt labil, da vereinzelte bewaffnete Gruppen den eingeleiteten gesellschaftlichen und politischen Transformationsprozess mit Gewalt verhindern bzw. Macht behalten oder (wieder-)erlangen wollen.

Es gilt, den Menschen und insbesondere der jungen Generation neue Perspektiven zu geben, um Freiheit und Frieden in einem demokratischen System zu konsolidieren. Im Rahmen einer umfassenden Strategie zur Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Afghanistan erfüllt die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik eine Schlüsselrolle. Sie zielt darauf ab, die politische und gesellschaftliche Entwicklung zu unterstützen, den Menschen aus der Krise heraus zurück in die Normalität zu helfen und damit zu verhindern, dass Extremisten die schwierige wirtschaftliche und soziale Lage für ihre Ziele instrumentalisieren.

Wichtiges ziviles Element zur langfristigen Schaffung von Frieden – zwischen und auch innerhalb der einzelnen Volksgruppen – sind *Beiträge zum Wiederaufbau der Infrastruktur im Kultursektor*. Aus Mitteln des Stabilitätspakts Afghanistan hat das Auswärtige Amt im Jahr 2004 6,5 Millionen Euro für den kulturellen Wiederaufbau und für Dialogprojekte verwendet. Ziel ist es, die Kultur- und Bildungscooperation zur Intensivierung der gegenseitigen Verständigung zu nutzen. Durch eine *aktive Dialogpolitik*, die wir auch in anderen Teilen der islamischen Welt verfolgen, sollen Misstrauen und Feindbilder abgebaut werden. So soll verhindert werden, dass Radikale und religiöse Fundamentalisten Unwissenheit und Angst für ihre politischen Zwecke missbrauchen.

Das Bildungsniveau in Afghanistan ist stark defizitär. Ohne eine deutliche Anhebung der allgemeinen Bildung wird die Schaffung einer menschenrechtsverbundenen, demokratischen Zivilgesellschaft nicht erreicht werden können. Daher liegt ein weiterer Schwerpunkt unseres Engagements im Bildungsbereich. Die Gesamtzahl der Schulen in Afghanistan belief sich im Jahr 2003 auf 6236, nämlich 4307 Grund-, 1133 Mittel- und 796 Oberschulen. Aus deutschen Mitteln wurden bisher *mehr als 140 Schulen instand gesetzt* und/oder mit Schulmaterialien und Möbeln beliefert. Damit konnte der Schulunterricht für über 100 000 Schülerinnen und Schüler ermöglicht werden. Mit substanziellen Beiträgen wurde darüber hinaus speziell die Arbeit von UNICEF zur *Schulbildung von Mädchen*, die besonderen Nachholbedarf aufweist, unterstützt. Die Rehabilitierung von weiteren Schulen ist vorgesehen, davon 17 in der Provinz Badghis in Westafghanistan. Das Engagement privater deutscher Initiativen in diesem Bereich ist besonders zu betonen. Sie leisten ergänzend zu den Maßnahmen der Bundesregierung wichtige Arbeit und schaffen auch langfristig tragfähige Netzwerke zwischen Menschen und Gemeinden aus Deutschland und Afghanistan.

Im Jahr 2003 gab es nach Angaben des afghanischen Ministeriums für Höhere Bildung 7,5 Millionen schulpflichtige Kinder. Davon besuchten jedoch nur 3,6 Millionen eine Schule, und hiervon wiederum lediglich 32 Prozent Mädchen. Ein Großteil der afghanischen Kinder absolviert trotz Schulpflicht bis zur achten Klasse lediglich die Grundschule (bis zur sechsten Klasse). Danach ist ein massiver Einbruch der Schülerzahlen zu verzeichnen. Die Bundesregierung wird vor diesem Hintergrund im Jahr 2005 *verstärkt Mittel- und Oberschulen*, die nicht Teil der Förderkonzepte der klassischen Entwicklungshilfe sind, in die Förderung einbeziehen.

Der Wiederaufbau von insgesamt drei Sekundarschulen mit zusammen 6600 Schülerinnen und Schülern wurde im April 2004 abgeschlossen. Der Name »Amani-Oberrealschule« in Kabul ist dabei im Bildungsbereich zum Markenzeichen geworden. Die bereits im Jahr 1924 von Deutschland gegründete Schule konnte sogar während der Jahre des Bürgerkrieges und in der Taliban-Zeit ihren Lehrbetrieb teilweise auf Deutsch weiterführen. Im Beisein von Bundesaußenminister Fischer wurde der Festakt des 80-jährigen Jubiläums der Schule am 21. April 2004 gefeiert.

Im Jahr 2003 gab es in dem Land, in dem rund 21 Millionen Menschen leben, lediglich 31203 Studierende; der Frauenanteil betrug 19,1 Prozent. Dies zeigt, wie wichtig es ist, dass Deutschland Afghanistan beim Aufbau einer modernen Hochschullandschaft durch Beratung, Sachspenden und durch die Vergabe von Stipendien unterstützt. Zudem wurde mehr als hundert afghanischen Wissenschaftlern die Teilnahme an Sommer- bzw. Winterakademien in Deutschland ermöglicht. Seit September 2002 besteht ein Lektorat des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD) in Kabul. Deutschland entsendet zudem Kurzzeitdozenten und bildet afghanische Hochschullehrer im Rahmen von Programmen des DAAD aus. In der jetzt beginnenden Konsolidierungsphase wird das Hauptgewicht auf die vermehrte Entsendung von Dozenten und die Entwicklung von Lehrplänen gelegt.

Im Herbst 2003 wurde das in Zusammenarbeit mit der TU Berlin errichtete Rechenzentrum an der Universität Kabul eröffnet. Im Jahr 2004 konnten außerdem ein Gästehaus für Gastdozenten und ein von den Studierenden selbst verwaltetes Begegnungszentrum fertig gestellt werden. Weiterhin wurde ein Gästehaus der Universität Kabul vom DAAD finanziert und durch das Technische Hilfswerk gebaut. Im Dezember 2004 öffnete ein aus deutschen Mitteln finan-

ziertes Studentinnenwohnheim in Kandahar seine Tore. In der sehr konservativ geprägten Region soll es jungen Frauen den Besuch der Universität erleichtern.

Das Goethe-Institut hat im Jahr 2002 in Kabul seine Arbeit erneut aufgenommen; das Institutsgebäude wurde am 22. September 2003 offiziell eröffnet. Die Mitarbeiter befassen sich schwerpunktmäßig mit dem Wiederaufbau von Bibliotheken und der Wiederbelebung eines breiten Spektrums kultureller Aktivitäten. Die Programmarbeit des Goethe-Instituts umfasste im Jahr 2004 die Bereiche Film, Theater und Literatur. Bereits im Jahr 2003 wurde außerdem an der Universität Kabul mit Unterstützung des Goethe-Instituts ein Theaterstudiengang aufgebaut. Dies hat neben der kulturellen auch eine pädagogische Dimension: Mobiles Theater kann die Bevölkerung zu Themen wie Gesundheit oder Politik informieren. Angesichts der hohen Analphabetenrate erreicht dieses Medium breite Gesellschaftsschichten – und deckt gleichzeitig einen hohen Nachholbedarf an Unterhaltung!

In den letzten Jahren wurden in Afghanistan große Fortschritte gemacht. Trotz der beeindruckenden Erfolge bleibt jedoch noch viel zu tun. Der weitere Aufbau des Landes ist auch zukünftig die gemeinsame Aufgabe der internationalen Gemeinschaft und Afghanistans unter dem Dach der UN – auch nach dem Ende des auf dem Petersberg im Dezember 2001 definierten Prozesses. Zugleich geht die Gestaltung des Aufbaus – von uns eindringlich gewünscht und gefördert – Stück für Stück in afghanische Hände über.

Multilaterale Institutionen stärken

Die Reform der Vereinten Nationen



Sitzung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen in New York

Am 4. November 2003 wurde von UN-Generalsekretär Kofi Annan eine *Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel* eingesetzt. Anlass waren die tiefgreifenden Auseinandersetzungen unter den UN-Mitgliedstaaten über die Frage der Zulässigkeit einer gewaltsamen Intervention im Irak Anfang 2003. Der Generalsekretär hatte im September 2003 einen dramatischen Reformappell an alle Mitgliedstaaten gerichtet: »Die Vereinten Nationen befinden sich an einer historischen Wegscheide.« Kofi Annan betonte darin die Notwendigkeit, künftig präventive Selbstverteidigungsaktionen ohne Mandat des Sicherheitsrats zu verhindern. Andererseits gelte es auch, so Annan weiter, gerade so wichtige UN-Mitgliedsstaaten wie die USA an Bord des Multilateralismus im Rahmen der Charta der Vereinten Nationen zu halten.

Vor diesem Hintergrund kündigte er eigene Vorschläge an und beauftragte zu deren Vorbereitung die Hochrangige Gruppe mit der *Erarbeitung konkreter Empfehlungen*. Diese sollten auf einer Analyse der bestehenden globalen Gefahren und Herausforderungen für die internationale Gemeinschaft basieren. Die Hochrangige Gruppe wurde zudem damit beauftragt, Empfehlungen für die Reform und Stärkung der bestehenden Organe und Institutionen der Vereinten Nationen auszuarbeiten. Viele Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, haben sich mit eigenen Beiträgen an der Arbeit der Hochrangigen Gruppe beteiligt.

Die Hochrangige Gruppe legte am 2. Dezember 2004 unter dem Titel »*Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung*« ihren Bericht mit insgesamt 101 konkreten Empfehlungen vor. Zunächst stellen die Autoren darin fest, dass für effektives multilaterales Handeln zur Bekämpfung der globalen Gefahren ein »neuer Sicherheitskonsens« der Mitgliedstaaten erforderlich sei: Diese Gefahren sollten in Zukunft als Herausforderungen für die internationale Gemeinschaft als Ganzes und nicht nur für bestimmte Staaten, Regionen oder Staatengruppen verstanden werden. Die oft gemachte Unterscheidung zwischen »harten Gefahren« wie der Proliferation von Massenvernichtungswaffen oder dem internationalen Terrorismus, die angeblich eher die industrialisierte Welt bedrohen, und »weichen Gefahren« wie die Verbreitung von AIDS, die in erster Linie die Entwicklungsländer heimsuchen, sei daher irreführend und schädlich für die Erreichung eines alle Staaten einschließenden Sicherheitskonsenses.

Aufbauend auf diesem Konsens fordert der Bericht eine gründliche Überprüfung des bestehenden Instrumentariums zur Gefahrenprävention. Die *Bedrohungen der Weltgemeinschaft* teilt er dabei in fünf große Gruppen:

- Armut, Seuchen und Umweltzerstörung;
- zwischenstaatliche und innerstaatliche bewaffnete Konflikte;
- Proliferation von Massenvernichtungswaffen;
- internationaler Terrorismus;
- organisierte Kriminalität.

In den Empfehlungen zur Erweiterung dieses Instrumentariums liegt ein erster Schwerpunkt des Berichts.

Danach wenden sich die Autoren der Frage zu, ob im Falle eines Scheiterns der Prävention das bestehende Völkerrecht, d. h. in erster Linie die Charta der Vereinten Nationen, noch zur aktiven Bekämpfung der neuen globalen Gefahren einschließlich der Anwendung militärischer Gewalt ausreiche. Der Bericht bejaht diese Frage uneingeschränkt – und befindet sich damit im Einklang mit der Position der Bundesregierung –, macht aber auch hier Vorschläge zur Verbesserung des Instrumentariums, d. h. in erster Linie der militärischen und zivilen Bestandteile internationaler Friedensmissionen. So fordern die Autoren etwa, dass die internationale Gemeinschaft in einer akuten Krisensituation eine »*Verantwortung zum Schutz*« *bedrohter Bevölkerungsgruppen* übernehmen solle – durch das Eingreifen des Sicherheitsrates.

Schließlich behandelt der Bericht die *Reform der wichtigsten Organe* der Vereinten Nationen – Generalversammlung, Sicherheitsrat, Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC), Menschenrechtskommission und Sekretariat – sowie die notwendigen Änderungen der Charta der Vereinten Nationen. Die Vorschläge zum Sicherheitsrat knüpfen zwar an die bereits seit den neunziger Jahren laufende Debatte zur Reform dieses Organs an, geben ihr jedoch einen neuen Impuls. All diese Vorschläge werden seit der Veröffentlichung des Berichts in der Generalversammlung und in der interessierten internationalen Öffentlichkeit intensiv diskutiert. Sie wurden zudem im März 2005 durch einen Bericht des Generalsekretärs mit einem anderen Strang der Reformdiskussion – der Umsetzung der Ziele der Millenniumserklärung von 2000 – zusammengeführt. Seither geht es darum, die Reformvorschläge in die Wirklichkeit umzusetzen.

Die Charta der Vereinten Nationen weist dem Sicherheitsrat die »*Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit*« zu und stattet ihn deshalb mit der Befugnis aus, Beschlüsse zu fassen, die – anders als die der Generalversammlung – für alle Mitgliedstaaten bindend sind. Wie seine Entscheidungen zur Terrorismusbekämpfung zeigen, greift der Sicherheitsrat aber nicht nur in souveräne Rechte von Staaten, sondern zunehmend auch in die Rechte von Individuen ein.

Um derart weitgehende Befugnisse ausüben zu können, muss der Sicherheitsrat auf ein hohes Maß an Akzeptanz und Legitimität bauen können. Das wird heute nur durch eine *repräsentative Zusammensetzung dieses Gremiums* gewährleistet. In seiner derzeitigen Zusammensetzung ist der Sicherheitsrat aber hauptsächlich durch die Endphase des Zweiten Weltkriegs und die unmittelbare Nachkriegszeit geprägt, als die damaligen Siegermächte wesentlichen Einfluss auf die Abfassung der Charta ausübten. Das gilt insbesondere für die fünf ständigen Mitglieder China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA.

Die zehn nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrats setzen sich zwar repräsentativ aus Vertretern aller Regionen der Welt zusammen. Aber unter den ständigen Mitgliedern sind die Staaten des Südens ebenso wenig vertreten wie wichtige Industrienationen, die bedeutende Beiträge zur Arbeit der UN leisten. Eine *Reform des Sicherheitsrats* ist daher überfällig. Sie wird bereits seit 1994 in einer eigens dafür eingesetzten Arbeitsgruppe diskutiert. Der Sicherheitsrat soll repräsentativer und seine Arbeitsmethoden sollen transparenter werden.

Die letztere Vorgabe ist bereits in großen Teilen umgesetzt worden, die Veränderung der Zusammensetzung des Sicherheitsrats noch nicht. Im September 2004 haben Brasilien, Indien, Japan und Deutschland gemeinsam ihre Absicht bekräftigt, sich bei der Erweiterung des Sicherheitsrats gegenseitig zu unterstützen, aber auch zwei ständige Sitze für Afrika zu fordern. Die Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel hat in ihrem Bericht vom 2. Dezember 2004 *zwei Modelle einer Erweiterung des Sicherheitsrats* vorgeschlagen. Ein Modell sieht die Schaffung sechs neuer ständiger und drei neuer nichtständiger Sitze vor. Der so erweiterte Sicherheitsrat würde damit 24 und nicht mehr wie bisher 15 Sitze umfassen. Europa und Lateinamerika erhielten bei Verwirklichung dieses Vorschlags jeweils einen zusätzlichen ständigen Sitz, Asien und Afrika jeweils zwei. Dieses Modell entspricht im

Wesentlichen den Forderungen Deutschlands und seiner Partner Brasilien, Indien und Japan.³

Das *alternative Modell* sieht keine Schaffung neuer ständiger Sitze, sondern einen neuen Typ nichtständiger Sitze vor. Hier wäre die notwendige Gleichberechtigung der Staaten des Südens nicht gewährleistet. Daher wird dieser Vorschlag von der Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten abgelehnt. Mit den Vorschlägen der Hochrangigen Gruppe ist die jahrelange Diskussion über die Reform des Sicherheitsrats nun an ihr Ende gekommen; im Jahr 2005 wird es vor allem darum gehen, die Reform endlich umzusetzen.

Im Zentrum der transatlantischen Partnerschaft: die NATO

Das Ende der Ost-West-Konfrontation hat zu einer grundlegend gewandelten Sicherheitslage Deutschlands und des transatlantischen Raums insgesamt geführt. Kooperation und Partnerschaft gewinnen angesichts wachsender gemeinsamer Interessen an Bedeutung und tragen zu stabileren zwischenstaatlichen Beziehungen bei. Insbesondere Deutschland hat durch die positive Gestaltung seiner Beziehungen zu Russland, die Erweiterung von EU und NATO, die im Jahre 2004 die bisher größten Erweiterungsrunden vollzogen haben, sowie durch die fortschreitende Integration Europas an Sicherheit gewonnen. Heute ist das Territorium Deutschlands von keinem Staat bedroht.

Trotz dieser positiven Entwicklung bestehen *Risiken im internationalen Umfeld* fort bzw. sind an ihre Stelle neue Bedrohungen getreten: der internationale Terrorismus, die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen in Verbindung mit weitreichenden Trägermitteln (Raketen) sowie regionale Krisen und Konflikte. Hinzu kommen der Zerfall von Staaten sowie organisierte Kriminalität und Umweltzerstörung. Diese Rahmenbedingungen bilden ein vielschichtiges Bedrohungsszenario, auf das die internationale Gemeinschaft und damit auch Deutschland geeignete Antworten finden muss.

³ Ausführlich dazu Bundesaußenminister Fischer in seiner Rede vor der 59. Generalversammlung der UNO am 23. 9. 2004 (www.diplo.de).

Die Bewältigung dieser Sicherheitsherausforderungen des 21. Jahrhunderts können nicht durch einen Staat allein, sondern nur durch *Einbettung in multilaterale, kooperative und supranationale Strukturen* verwirklicht werden. Deutschland unterstützt deshalb eine Politik des effektiven Multilateralismus. Die transatlantische Partnerschaft bleibt dabei Grundlage deutscher und europäischer Sicherheit. Ein enges und vertrauensvolles Verhältnis zu den USA ist für die Sicherheit Deutschlands weiterhin von überragender Bedeutung. Die transatlantische Partnerschaft ist weit mehr als ein rein politisches oder militärisches Bündnis oder eine Zweckgemeinschaft. Die engen Beziehungen zu den USA sind historisch gewachsen, beruhen auf gemeinsamen kulturellen Wurzeln, sind unter kritischen Herausforderungen gereift und Ausdruck einer tiefgehenden Werte- und Interessengemeinschaft.

Das *Nordatlantische Bündnis* bleibt Kern der transatlantischen Partnerschaft, Grundlage unserer kollektiven Verteidigung und zentrales Forum transatlantischer sicherheitspolitischer Konsultation und Zusammenarbeit. Die NATO besitzt eine funktionierende militärische Integration und ein umfassendes, auch gegen die neuen Bedrohungen einsetzbares Spektrum militärischer Fähigkeiten. Ihre Attraktivität ist ungebrochen. Das hat die größte Beitrittsrunde seit ihrem Bestehen im April 2004 gezeigt.⁴

Ohne die NATO und deren strategische Partnerschaft mit der Europäischen Union, die 2004 weiter an Bedeutung gewonnen hat, wären die Stabilität und die Sicherheit Europas sowie eine dauerhafte europäische Friedensordnung nicht zu gewährleisten. Die *globalen Herausforderungen deutscher Sicherheit* sind nur mit einem leistungsfähigen und auf gegenseitigem Vertrauen der Mitgliedstaaten beruhenden transatlantischen Bündnis zu bewältigen. Europäische Union und NATO konkurrieren nicht bei der Erfüllung dieser Aufgabe, sondern ergänzen und stärken sich gegenseitig. Die Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) stärkt den europäischen Pfeiler der NATO zum gegenseitigen Nutzen.

Die NATO hat *weitreichende strukturelle Schritte zur Anpassung an das gewandelte internationale Sicherheitsumfeld* unternommen. Dazu gehören das Strategische Konzept von 1999 die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten, der Aufbau einer strategischen Partnerschaft mit der Europäischen Union, die Partner-

4 Folgende Staaten traten der NATO bei: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, die Slowakei und Slowenien.

schaften mit Russland, der Ukraine, den Staaten des euroatlantischen Raums und der Mittelmeerregion sowie die Durchführung von durch die Vereinten Nationen mandatierten militärischen Operationen.

Der auf dem NATO-Gipfel in Prag im November 2002 eingeleitete und auf dem NATO-Gipfel in Istanbul im Juni 2004 bestätigte Transformationsprozess setzt die Umgestaltung und Erneuerung der NATO konsequent fort und passt sie an die Erfordernisse des 21. Jahrhunderts an. Die Transformation zielt vor allem auf eine *Stärkung der militärischen Handlungsfähigkeit* des Bündnisses. Hier sind – angesichts der überragenden militärischen Fähigkeiten der USA – insbesondere die europäischen NATO-Mitglieder gefordert. Kern des Fähigkeitenaufbaus und wichtigster »Katalysator« für die Transformation ist die Schaffung einer schnell und im Prinzip überall einsetzbaren, alle Teilstreitkräfte umfassenden gemeinsamen *Krisenreaktionstruppe der NATO (NATO Response Force)*. Im Oktober 2004 wurde die vorläufige Einsatzfähigkeit der NATO Krisenreaktionstruppe erreicht, voll einsatzfähig soll sie ab Oktober 2006 sein. Deutschland beteiligt sich durchgängig mit substantiellen Beiträgen.

Von besonderer Bedeutung ist die Kompatibilität der Krisenreaktionstruppe mit der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP): Die Kräfte der europäischen NATO-Staaten müssen sowohl für die NATO Response Force als auch für die ESVP, und hierbei insbesondere für die EU-Gefechtsverbände (Battle Groups), zur Verfügung stehen – denn sowohl die EU als auch die NATO (mit Ausnahme der europäischen Länder, die nur Mitglied der NATO oder der EU sind) schöpfen aus dem gleichen militärischen Kräfte-reservoir (»Single Set of Forces«).

Der strategische Dialog in der Allianz bleibt unverändert wichtig für den Zusammenhalt des Stabilitätsraums auf beiden Seiten des Atlantiks. Sicherheitspolitische Kernfragen wie Bedrohungseinschätzungen, Prinzipien des Einsatzes militärischer Gewalt sowie der Kampf gegen Terrorismus und Verbreitung von Massenvernichtungswaffen müssen im transatlantischen Dialog geklärt werden. Die Europäische Union wird, wie in der 2003 verabschiedeten Europäischen Sicherheitsstrategie angelegt, in diesem Zusammenhang eine zunehmend zentrale Rolle spielen.

Der OSZE-Ministerrat von Sofia hat am 6./7. Dezember 2004 die Schaffung eines Gremiums von herausragenden Persönlichkeiten beschlossen, das bis zum Sommer 2005 Vorschläge und Empfehlungen für eine *Reorganisation der OSZE* vorlegen soll. Damit hat der Ministerrat die Konsequenz daraus gezogen, dass das internationale Koordinatensystem sich ebenso tiefgreifend verändert hat wie die Probleme und Anforderungen, vor denen die OSZE heute steht.

EU und NATO haben sich erweitert. Selbst diejenigen OSZE-Staaten, die nicht Mitglieder von EU oder NATO sind, werden durch Assoziations- oder Stabilisierungsabkommen, durch Mitgliedschaft in der »Partnerschaft für den Frieden« oder im Euro-Atlantischen Kooperationsrat in der einen oder anderen Weise an die beiden Organisationen angebunden. Die Schnittmengen innerhalb der OSZE haben sich also verändert. So sind, um das augenfälligste Beispiel zu nennen, seit dem 1. Mai 2004 von 55 Teilnehmerstaaten 25 EU-Mitglieder.

Doch die Veränderungen berühren nicht nur das »Innenleben« der OSZE. Der *sicherheitspolitische Ansatz der OSZE und die Angebote von EU, NATO und Europarat* decken sich in einigen Aspekten. Das Gleiche gilt für den geografischen Fokus. Das Engagement von EU, NATO, OSZE und Europarat überschneidet sich vor allem im Balkan und an den Außengrenzen von EU und NATO. Das betrifft besonders OSZE-Fähigkeiten zum zivilen Krisenmanagement, zum Institutionenaufbau, zur Unterstützung bei der Transformation in Richtung rechtsstaatlicher Bürgergesellschaften. *Europarat und OSZE* verstärken sich gegenseitig: einerseits durch ihre unterschiedlichen Ansätze rechtlich bindender Regeln und ausgefeilter Instanzen und Prozeduren, andererseits durch politisch verpflichtende (aber umso detailliertere) Normen und kooperative Beratungsinstrumente.

Die *NATO-Partnerschaftsprogramme* zielen in eine Richtung, die letztlich die Umsetzung von OSZE-Prinzipien und Verpflichtungen unterstützen. Die stärkste Dynamik geht von der *Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik* aus, in deren Rahmen eine Reihe von zivilen Instrumenten geschaffen worden sind, die auf Polizeiaufbau, Rechtsstaatlichkeit, Zivilverwaltung und Katastro-

phenschutz zielen. Dieses *wachsende Momentum der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik* – insbesondere die Europäische Sicherheitsstrategie – hat die EU zu einem strategischen Akteur gemacht, der spezifische Interessen an der Sicherheit und Politik insbesondere in der »Neuen Nachbarschaft« hat. Damit übernimmt die EU Aufgaben, die innerhalb des OSZE-Raums bisher stark der OSZE zugeordnet wurden. Der Grundsatz vernünftiger und sinnvoller Arbeitsteilung ist aber weiterhin zwingend, auch wenn neue Akteure und Fähigkeiten innerhalb der Arbeitsteilung dazugekommen sind.

Die OSZE wird dort ihre Bedeutung für den Stabilitätsbeitrag bzw. für regionale Konfliktbeilegung beibehalten oder ausbauen können, wo sie komparative Vorteile anbietet. Wo könnte das der Fall sein? Die OSZE ist im euroatlantischen Raum die einzige Organisation, die über einen *umfassenden Teilnehmerkreis* verfügt. Für Zentralasien, aber auch für den Kaukasus und für westliche Staaten des postsowjetischen Raums bleibt die OSZE die einzige Möglichkeit, um ihre Belange regelmäßig auf gleicher Augenhöhe mit europäischen und transatlantischen Partnern zu verhandeln. Außerdem verfügt die OSZE in diesen Staaten über eine *regionale Verankerung*, die sie in besonderer Weise zur Frühwarnung und zur Konfliktbeilegung befähigt. Sie ist dort mit 18 Missionen, zahlreichen Feldbüros und über 3600 Mitarbeitern ungleich stärker vernetzt als EU und NATO. Die *Vernetzung* ermöglicht ein Frühwarnsystem, das der OSZE eine schnellere und flexiblere Reaktion als anderen Organisationen erlaubt. Überdies können hier – anders als bei der EU – die USA und Kanada einbezogen werden. Genau dies empfiehlt die OSZE weiterhin für ihre Rolle in der regionalen Konflikteindämmung bzw. -beilegung; ebenso wichtig ist die OSZE deshalb bei Rüstungskontrolle und militärischer Vertrauensbildung.

Diese Vernetzung und die Unterstützungsleistung bei der Umsetzung des von der OSZE erreichten »Acquis« sind jedoch *unter Beschuss* geraten. Einige Staaten kritisieren beispielsweise, dass die OSZE sich in *innere Angelegenheiten* einmische, dass sie *geografisch auf Staaten »östlich von Wien«* und thematisch auf die *menschliche Dimension* fixiert sei. Die Balance zwischen den Körben sei verloren gegangen. Dass die OSZE sich den veränderten internationalen Rahmenbedingungen anpassen muss, ist unbestritten. Aber wir werden differenzieren müssen, wo echter Reformbedarf besteht und wo der Ruf nach Reformen nur genutzt werden soll, um den Acquis an OSZE-weit geltenden verbindlichen Standards, Normen und Werten zurückzubauen.

Die OSZE-Teilnehmerstaaten legten mit der *Charta von Paris* die Grundlagen für einen Rechts- und Demokratieraum, der sich durch eine einheitliche Interpretation der Menschenrechte auszeichnet. Das Moskauer Dokument von 1991 schreibt zudem fest, dass Anliegen aus der menschlichen Dimension – dazu gehören Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und die Umsetzung gemeinsamer Werte – alle Teilnehmerstaaten unmittelbar angehen und unwiderruflich nicht mehr als ausschließlich innere Angelegenheit reklamiert werden können. Diese Verpflichtungen binden alle Teilnehmerstaaten der OSZE, unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu anderen Bündnissen oder Organisationen.

Dass die Standards und Verpflichtungen für alle gelten, heißt jedoch nicht, dass sich deren Implementierung und Umsetzung im gesamten OSZE-Raum auf dem gleichen Niveau bewegen. So liegt es auf der Hand, dass die Wahlstandards des Kopenhagener Dokumentes unterschiedlich eingehalten werden. Hier entscheidet das *Warschauer Büro für Menschenrechte und freie Wahlen*, das die Beachtung der verbindlichen Standards überprüft, über sein Engagement und greift dort ein, wo Bedarf nachweisbar ist.

Die OSZE steht deswegen vor der zentralen Frage, wie die *Implementierung des umfangreichen Bestandes an KSZE/OSZE-Verpflichtungen* zweckmäßig ausgestaltet werden kann, ohne dass der Acquis infrage gestellt wird. Aber gerade hierfür hat die OSZE gute Argumente. Sie wirkt im Wesentlichen nach innen. Die scheinbaren »Objekte« der Konfliktbewältigung sitzen mit am Tisch und bestimmen mit. Die OSZE mit ihren 55 Teilnehmerstaaten wird daher eine (politisch-diplomatische) Regelungsrolle oder Beratungsfunktionen dann in besonderer Weise ausfüllen können, wenn sie diesen *Trumpf der »Inklusivität«* ausspielen kann. Dieses Argument könnte naturgemäß vor allem für jene Staaten Gewicht haben, die eben nicht Mitglied in EU, NATO oder Europarat sind und für welche die OSZE die einzige europäisch-transatlantische Organisation ist, in der sie gleichberechtigt mitreden können.

Entscheidungen im Ständigen Rat können bekanntlich nur im *Konsensweg* erfolgen. Es versteht sich, dass solche Entscheidungen häufig mühsam und schwierig sind und dass der gemeinsame Nenner kleiner ausfällt, als einzelne Parteien sich dies wünschen mögen. Aber: Eine Konsensentscheidung ist die beste (wenn auch nicht sichere) Garantie für Implementierung. Tatsächlich sind die Missionen der OSZE nur dann erfolgreich, wenn die Parteien den Willen zur konstruktiven Mitarbeit haben und die Beratung nicht als »Eingriffe von außen«

verstehen müssen. Ein *kooperativer Ansatz* ist von entscheidender Bedeutung für Handlungsfähigkeit und Handlungsperspektiven der OSZE. Es ist wichtig, ihn weiter zu entwickeln; und es ist wichtig, das Angebot der Feldbüros auf die Nachfrage und das Interesse der Gastländer auszurichten.

Aber dies ist nur ein Ausschnitt des Bildes. Die Vorwürfe der geografischen und thematischen Einseitigkeit ignorieren erstens, dass der OSZE-Acquis für den *gesamten OSZE-Raum* gilt. Nehmen wir das Netz von *rüstungskontrollpolitischen Abkommen* unter dem Dach der KSZE/OSZE – darunter den Vertrag über die Reduzierung der konventionellen Waffen in Europa (AKSE), Dayton, das Kleinwaffendokument: Diese Vereinbarungen garantieren im gesamten OSZE-Raum Abrüstung, Vertrauensbildung und sicherheitspolitische Transparenz, und deren Erhalt gehört zu den fundamentalen Sicherheitsinteressen aller Länder Europas.

Zweitens zwingen auch die *veränderten und regional nicht eingrenzba- ren Risiken* die OSZE zu neuen Ansätzen. Rassismus, Antisemitismus, Menschenhandel und Terrorismus lassen sich weder auf einen limitierten geographischen Raum begrenzen noch nach den drei Körben des klassischen KSZE-Sicherheitskonzeptes trennen. Der Kampf gegen Kleinwaffen hat eine politische und eine wirtschaftliche Dimension; der Aufbau einer Polizei, welche die Grundsätze von der Verhältnismäßigkeit der Mittel und die Menschenrechte respektiert, betrifft die politische wie die menschliche Dimension gleichermaßen. Wer daher von einer neuen Balance zwischen den Dimensionen spricht, der will möglicherweise mit diesem Argument die Rolle der menschenrechtlichen Standards und Verpflichtungen »redimensionieren«.

Dies würde die OSZE als Ganzes treffen und infrage stellen. *Der Motor für die Umwandlung* der KSZE in die OSZE in den frühen neunziger Jahren war die menschliche Dimension. Deswegen ist mit ihr das gesamte komplizierte Geflecht an Normen, Regeln, Verfahren und Institutionen der OSZE von heute verquickt. Alle OSZE-Staaten sind durch einen großen und wachsenden Bestand an Vereinbarungen, Verpflichtungen und Festlegungen aneinander gebunden, und zwar *in praktisch allen Bereichen von Politik, Wirtschaft und menschlicher Dimension*. Die Interdependenz der Verpflichtungen ist so groß wie die Interdependenzen, die über die OSZE-Staaten auf EU, NATO oder Europarat hinausgreifen. Oder anders formuliert: Es gibt keine Klasse von OSZE-Verpflichtungen, die relativiert, heruntergefahren oder delegitimiert werden könnte – der OSZE-

Acquis ist nicht teilbar. Natürlich ist es möglich, dass Teilnehmerstaaten sich der Umsetzung des Acquis verweigern und die Kooperation mit der OSZE ablehnen. Aber der Grad an Interdependenz zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen bringt es mit sich, dass ein solcher Vorgang kein isoliertes OSZE-Geschehen bleibt.

Die Erneuerung der OSZE muss Verfahren und Strukturen den neuen Gegebenheiten anpassen. Kritik und Interessen der Beteiligten müssen und werden einfließen, wenn das oben erwähnte Panel herausragender Persönlichkeiten sich der Frage widmet, wie die OSZE reformiert werden soll. Aber die gewachsene Leistung der OSZE kann nicht zur Disposition stehen. Dort zieht sich für uns die Grenze: Die Erneuerung der OSZE muss auch *Bewahrung der positiven Leistungsbilanz* bedeuten. Dazu gehören der rüstungskontrollpolitische Acquis ebenso wie die Beiträge zu Rechtsstaatlichkeit, guter Regierungsführung, zu demokratischen und fairen Wahlen, zu Toleranz und funktionierenden Bürgergesellschaften.

Neue Perspektiven für die ESVP

Gut fünf Jahre nach ihrer »Geburtsstunde« beim Europäischen Rat in Köln im Juni 1999 hat die *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)* insgesamt sieben konkrete Operationen eingeleitet. Damit beweist sie ihre Handlungsfähigkeit im zivilen und militärischen Krisenmanagement. Gleichzeitig wurde 2004 ein wichtiger Entwicklungsschritt für die ESVP vollzogen: Im November meldeten und präzisierten die Mitgliedstaaten, welche Fähigkeiten sie für den zivilen und militärischen Bereich der ESVP zur Verfügung stellen könnten.

Die im Oktober 2004 unterzeichnete *Verfassung für Europa* (siehe Beitrag S. 142) gibt wesentliche Impulse für die Fortentwicklung der ESVP. Die darin enthaltene Solidaritätsklausel sieht vor, dass sich die Mitgliedstaaten der EU gegenseitig helfen, wenn ein Partner von einem Terroranschlag oder einer Naturkatastrophe betroffen ist. Angesichts des Terroranschlags von Madrid wurde diese Klausel im März 2004 durch eine politische Erklärung vorab in Kraft

gesetzt. Die *Europäische Verteidigungsagentur* nahm ebenfalls 2004 ihre Arbeit auf. In Bezug auf die Planung und Führung von Operationen billigte der Europäische Rat im Dezember 2004 detaillierte Vorschläge (EU-Operationszentrum, Zivil-Militärische Zelle, EU-Planungszelle beim NATO-Hauptquartier und NATO-Verbindungselemente beim Europäischen Militärstab). Im Bereich des zivilen Krisenmanagements ist die Erarbeitung des *Zivilen Planziels 2008* hervorzuheben, das auf eine deutsche Initiative zurückgeht. Diese Initiative soll dafür sorgen, dass das zivile Krisenmanagement nicht hinter den Fortschritten im militärischen Bereich zurückfällt.

Die im Dezember 2003 verabschiedete *Europäische Sicherheitsstrategie (ESS)* ist dabei der zentrale Referenzpunkt für Weiterentwicklungen in der ESVP und der europäischen Außenpolitik. Die ESS beschreibt mit Selbstbewusstsein das gewachsene Gewicht der erweiterten Union als Akteur mit globaler Verantwortung. Sie identifiziert Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, Scheitern von Staaten und die organisierte Kriminalität als Hauptbedrohungen für die EU und ihre Mitgliedstaaten. Gleichzeitig zieht die ESS Schlussfolgerungen aus der Bedrohungsanalyse und identifiziert drei strategische Ziele, um den Gefahren zu begegnen: Vorbeugendes Engagement, Schaffung von Sicherheit in unserer Nachbarschaft und eine Weltordnung auf der Basis eines wirksamen Multilateralismus mit den Vereinten Nationen als Kern. Damit ist die ESS ein Meilenstein zur strategischen Bestimmung der Rolle und Aufgaben der EU in einem dramatisch veränderten sicherheitspolitischen Umfeld.

Im Jahr 2004 leitete die ESVP folgende Einsätze ein:

- »*Operation ALTHEA*« in Bosnien-Herzegowina ist die Nachfolgeoperation der NATO-SFOR und mit anfänglich 7000 Soldaten die bisher umfangreichste EU-Operation. Mit etwa 1000 Soldaten stellt Deutschland das größte Truppenkontingent (seit Dezember 2004);
- »*EUJUST THEMIS*« in Georgien ist die erste Mission der ESVP zur Stärkung rechtsstaatlicher Strukturen in einem Land: Ziel ist es, der georgischen Regierung bei der Entwicklung einer Strategie zur Reform des Justizsektors zu helfen (seit Juli 2004);
- »*Operation EUPOL Kinshasa*« unterstützt den Aufbau von Polizeikräften in der Demokratischen Republik Kongo (soll 2005 beginnen).

Darüber hinaus wurden die Polizeimissionen der EU in Bosnien-Herzegowina (EUPM, seit Januar 2003) und in Mazedonien (EUROPOL Proxima, seit Dezember 2003) fortgesetzt.

Weitere Operationen stehen bevor. Die Nachfrage nach zivilem und militärischem Krisenmanagement im Rahmen der ESVP hält ungebrochen an. In Planung befindet sich zum Beispiel eine integrierte zivile ESVP-Rechtsstaatsmission für den Irak zur Ausbildung von 700 hochrangigen irakischen Beamten aus den Bereichen Kriminalpolizei sowie Strafjustiz und -vollzug. Weiterhin wird der Einsatz einer Beratungsmission diskutiert, welche die Demokratische Republik Kongo bei der Reform des Sicherheitssektors unterstützt.

Die EU ist heute in der Lage, Operationen im gesamten Spektrum der sogenannten *Petersberg-Aufgaben* (humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen) durchzuführen. Der im ESVP-Rahmen vorgenommene Ausbau militärischer Fähigkeiten stärkt die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union. Im Juni 2004 hat deshalb der Europäische Rat das *Europäische Streitkräfteziel 2010* verabschiedet. Es ist eine Weiterentwicklung des Streitkräfteziels, das 1999 vom Europäischen Rat in Helsinki gebilligt wurde. Der »Europäische Aktionsplan zur Verbesserung der Streitkräftefähigkeiten« (ECAP – European Capability Action Plan) soll gezielt weiterentwickelt werden, um die noch bestehenden Defizite hinsichtlich des Leitziels von Helsinki bzw. 2010 zu beheben.

Der Aktionsplan sieht vor, nationale Bemühungen stärker zu koordinieren und durch Synergieeffekte eine höhere Effizienz zu erreichen. Ebenso wurde das Konzept für die Aufstellung von Gefechtsverbänden zur schnellen Krisenintervention (»Battle Groups«) beschlossen. Kern des Konzepts ist, dass EU-Staaten nationale oder multinationale Gefechtsverbände für sechs Monate zur *Einsatzbereitschaft* melden. Zu jedem Zeitpunkt sollen mindestens zwei solcher Verbände einsatzbereit sein. Zwei Konferenzen am 22. November 2004, auf denen die Mitgliedstaaten ihre Fähigkeiten für den zivilen und militärischen Bereich der ESVP meldeten und präzisierten, erbrachten wichtige Fortschritte, insbesondere für die Umsetzung des Gefechtsverbände-Konzepts und die Verbesserung der zivilen Fähigkeiten.

In Umsetzung eines Beschlusses des Europäischen Rates wurde im Juli 2004 die *Europäische Verteidigungsagentur* eingerichtet. Sie soll in den Berei-

chen Fähigkeitenentwicklung, Forschung, Beschaffung und Rüstung wesentlich zur Verbesserung der Fähigkeiten der Streitkräfte der EU-Mitgliedstaaten und damit zu einer Effizienzsteigerung der ESVP beitragen. Im zivilen Bereich der ESVP gibt es folgende Schwerpunkte mit entsprechenden Zielvorgaben: Polizei, Rechtsstaat, Zivilverwaltung und Katastrophenschutz sowie Monitoring und Unterstützung für EU-Sonderbeauftragte. Mit der Verabschiedung des sogenannten *Zivilen Planziels 2008* konnte eine wesentliche Lücke gegenüber dem militärischen Krisenmanagement geschlossen werden: Ziel ist eine an tatsächlichen Bedürfnissen ausgerichtete Entwicklung der Fähigkeiten im Bereich Personal und Material durch die Mitgliedstaaten der EU.

Internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen (UN) und die OSZE sollen durch den Aufbau von ESVP-Fähigkeiten unterstützt werden, indem die EU einen Beitrag zu Friedensmissionen leistet. Die EU und die Vereinten Nationen haben im September 2003 eine politische Gemeinsame Erklärung zur Zusammenarbeit beim Krisenmanagement verabschiedet, die auf eine verbesserte Zusammenarbeit bei Planung, Training, Kommunikation und eine Nutzung ziviler und militärischer Elemente der ESVP im UN-Rahmen gerichtet ist.

Am 29. Oktober 2004 wurde der Verfassungsvertrag in Rom feierlich unterzeichnet. Dieser umfasst *zahlreiche Neuerungen für den Bereich der ESVP*. Deutschland und Frankreich haben im Konvent und in der Regierungskonferenz wichtige Vorschläge zur Weiterentwicklung der ESVP unterbreitet. Als wichtigste Punkte sind hervorzuheben:

- Einführung von Flexibilitätsinstrumenten für die ESVP (sogenannte verstärkte Zusammenarbeit und strukturierte Zusammenarbeit); (Artikel I 41 iVm III 312 sowie I 44);
- Beistandsverpflichtung bei Anerkennung der Rolle der NATO, die für ihre Mitglieder Grundlage der kollektiven Verteidigung bleibt, und der besonderen Position der Neutralen/Nichtgebundenen EU-Partner; (Artikel I 40ff.);
- Aufnahme einer sogenannten Solidaritätsklausel in Bezug auf die Bewältigung der Folgen von terroristischen Anschlägen und Katastrophen; diese wurde nach den Anschlägen in Madrid im März 2004 durch eine politische Erklärung vorab in Kraft gesetzt; (Artikel I 43);
- Erweiterung der Petersberg-Aufgaben um gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Ope-

- rationen zur Stabilisierung nach Konflikten und um den Hinweis, dass alle Missionen zur Bekämpfung des Terrorismus beitragen; (Artikel III 309);
- Schaffung einer Rüstungs- und Fähigkeiten-Agentur (Europäische Verteidigungsagentur); (Artikel III 311).

Im Dezember 2003 einigte sich der Europäische Rat in Brüssel auf das von Deutschland, Frankreich und Großbritannien entwickelte und von der italienischen Präsidentschaft eingeführte Papier »*Europäische Verteidigung: NATO/EU Konsultationen, Planung und Operationen*«. Mit dieser Entscheidung wurden wichtige Weichen für die weitere Entwicklung der ESVP und die strategische Partnerschaft zwischen NATO und EU gestellt. Der Europäische Rat billigte ein Jahr später, im Dezember 2004, detaillierte Vorschläge zur Umsetzung des Papiers. Dabei geht es im Wesentlichen um zwei Ziele:

1. Verbesserung der Vorbereitung von EU-Operationen unter Rückgriff auf NATO-Mittel und -Fähigkeiten. Dies soll durch die Einrichtung einer EU-Zelle beim NATO-Hauptquartier SHAPE und von NATO-Verbindungselementen beim EU-Militärstab erreicht werden. Damit werden die Kernelemente des Berlin-Plus-Pakets bekräftigt und die Verbindungen zwischen NATO und EU im Hinblick auf Operationen mit Rückgriff auf Mittel und Fähigkeiten der Allianz gestärkt.
2. Stärkung der Fähigkeit der EU, autonome Operationen (d. h. solche ohne Rückgriff auf NATO-Mittel und -Fähigkeiten) planen und führen zu können. Hierzu wird eine zivil-militärische Zelle im EU-Militärstab mit primär strategischen Planungsaufgaben eingerichtet. In dieser Zelle besteht auch ein kleiner ständiger Nukleus für ein Operationszentrum, das durch Ratsentscheidung aktiviert wird. Das Operationszentrum soll ab 1. Januar 2006 einsatzfähig sein. Es kann autonome EU-Operationen im gesamten Spektrum des Vertrags bis zu einer Größenordnung von 2000 Personen dann planen und führen, wenn für diese Aufgabe kein nationales Hauptquartier bestimmt wird. Diese kollektive Fähigkeit kann insbesondere dann genutzt werden, wenn eine gemeinsame zivil-militärische Antwort erforderlich ist.

Internationale Gerichtsbarkeit



Der Internationale Gerichtshof in Den Haag

Die Einhaltung der Regeln des Völkerrechts ist Voraussetzung für Frieden, Sicherheit und wirtschaftliche Entwicklung. Auch im Rahmen von Krisenprävention und -nachsorge spielen Recht und Rechtsstaatlichkeit eine immer größere Rolle. So wurden – und werden – auch auf regionaler und internationaler Ebene *Institutionen zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten* und zur *Verfolgung schwerer Menschenrechtsverletzungen* eingerichtet. Auf europäischer Ebene sind hier vornehmlich der Europäische Gerichtshof in Luxemburg, Rechtsprechungsorgan der EU und der vom Europarat eingerichtete Europäische Gerichtshof für

Menschenrechte in Straßburg zu nennen. Auf internationaler Ebene ist es insbesondere der Internationale Gerichtshof in Den Haag, das 1946 eingerichtete Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen, sowie der Internationale Seegerichtshof mit Sitz in Hamburg.

In den letzten Jahrzehnten wurden vor allem *internationale Tribunale zur Verfolgung von Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und schwersten Menschenrechtsverletzungen* geschaffen: entweder als ad- hoc- errichtetes Tribunal der Vereinten Nationen wie der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien oder als von langer Hand geplante ständige Institution wie der Internationale Strafgerichtshof in Den Haag. Die Bundesregierung unterstützt diese Maßnahmen zur friedlichen Streitbeilegung und zur rechtlichen Aufarbeitung in Nachkonfliktsituationen nachdrücklich. Der Bereich der Zusammenarbeit mit den internationalen Gerichten ist weit gespannt: Er reicht von der politischen und finanziellen Unterstützung beim Aufbau und Erhalt der Gerichte über die Hilfe bei der Durchführung von Verfahren, etwa durch Zeugenschutzprogramme, bis hin zur Unterstützung von Reformen, wie zuletzt beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg, der durch die stetig steigende Zahl von Individualbeschwerden überlastet ist. Im Folgenden sollen einige konkrete Beispiele der Zusammenarbeit und Unterstützung skizziert werden.

Der personelle Aufbau des *Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH)* mit Sitz in Den Haag (Niederlande) wird Ende 2005 weitgehend abgeschlossen sein. Die Anklagebehörde hat im Sommer 2004 durch Einleitung der ersten beiden Ermittlungsverfahren wegen schwerer Menschenrechtsverbrechen in Norduganda und im Ostkongo ihre operative Arbeit aufgenommen. Bereits 97 Staaten sind Vertragsstaaten. Allerdings fehlen einige wichtige Nationen: Japan, China, Indien und Russland haben noch nicht gezeichnet. Aus dem arabischen Raum sind lediglich Jordanien und Dschibuti beigetreten.

Die USA stehen dem Strafgerichtshof aus Sorge vor angeblich politischem Missbrauch skeptisch gegenüber. Diese Skepsis teilt Deutschland als derzeit größter Beitragszahler nicht. Im Gegenteil: Der Internationale Strafgerichtshof bietet insbesondere gegenüber Ad- hoc- Tribunalen und sogenannten gemischten oder Hybrid-Gerichten *zahlreiche Vorteile*. Der IStGH kann als ständige Einrichtung Ermittlungen sofort aufnehmen und ist mit sorgfältig ausgewähltem internationalen Personal sowie den erforderlichen Rechtsinstrumenten (Gerichts-

verfassung, Verfahrens- und Beweisordnung) ausgestattet. Die bei Ad-hoc Gerichten erforderliche, zeitintensive Aufbauarbeit entfällt.

Zudem ist die Finanzierung des IStGH gesichert. Kosten für zusätzliche Gerichte mit entsprechendem »Doppelbestand« können also eingespart werden. Richter und Chefanwälger des IStGH werden losgelöst von bestimmten zu untersuchenden Situationen gewählt und bieten daher ein Höchstmaß an Unabhängigkeit. Zugleich behält der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Kontrolle über die Verfolgung solcher Verbrechen, die weder auf dem Territorium eines Vertragsstaates noch durch Staatsangehörige eines Vertragsstaates begangen wurden. Ungerechtfertigte Eingriffe in die staatliche Souveränität sind zudem durch das für den IStGH geltende Komplementaritätsprinzip, das der nationalen Strafverfolgung Vorrang einräumt, ausgeschlossen.

Zusammen mit der EU setzt sich die Bundesregierung für eine *weltweite Geltung des Römischen Statuts* ein und fördert den Beitritt weiterer Staaten. Hierzu werden regelmäßig Demarchen durchgeführt, Gemeinsame Standpunkte der EU und Aktionspläne verabschiedet. Zudem führt man gezielt Konferenzen und Seminare für Politiker, hohe Beamte und Vertreter der Hochschulen und Nichtregierungsorganisationen in den wichtigsten Zielländern und Regionen durch. Als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat hat sich Deutschland für eine enge Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit dem Gericht eingesetzt. Deutschland koordiniert in New York und Den Haag die Vertreter einer informellen Staatengruppe (»Friends of the ICC«), die den IStGH unterstützen.

Die Verurteilung der Kriegsverbrecher auf allen Seiten ist eine Voraussetzung für die Aufarbeitung der Vergangenheit und damit auch die Wiederherstellung des Friedens in der Region des ehemaligen Jugoslawien. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat daher 1993 mit den Resolutionen 808/93 und 827/93 den *Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ)* in Den Haag eingerichtet. Vor dem IStGHJ werden im ehemaligen Jugoslawien begangene Delikte wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen verfolgt.

Nach der vom UN-Sicherheitsrat durch Resolution 1503/03 im August 2003 beschlossenen Strategie (»Completion Strategy«) soll die Rechtsprechung erster Instanz bis 2008 und die gesamte Tätigkeit des Gerichts bis 2010 abgeschlossen werden. Dies wird nur möglich sein, wenn die weitere Entwicklung in der be-

troffenen Region es erlaubt, Verfahren an dortige Gerichte abzugeben. Die Bundesregierung unterstützt die Arbeit des ISTGHJ daher nicht nur durch ihren Finanzierungsbeitrag, der sich am UN-Finanzierungsschlüssel orientiert und etwa zehn Prozent der gesamten Finanzierung ausmacht. Vielmehr hat sie dem ISTGHJ mehrfach zusätzliche Finanzierungsbeiträge zugesagt. So trägt sie u. a. 500 000 Euro zur Finanzierung der neu eingerichteten *Kriegsverbrecherkammer am Staatsgerichtshof von Bosnien und Herzegowina* bei, die ab 2005 einzelne Verfahren des ISTGHJ übernehmen soll. Deutschland leistet auch Vollstreckungshilfe: Im Jahr 2000 wurde erstmals ein vom ISTGHJ Verurteilter zur Strafvollstreckung nach Bayern überstellt, ein zweiter Verurteilter verbüßt seine Strafe seit 2002 in Nordrhein-Westfalen.

Der Massenmord in Ruanda, dem im Frühsommer 1994 nach Schätzungen etwa 800 000 Tutsi und moderate Hutu zum Opfer fielen, hatte den UN-Sicherheitsrat bewogen, einen *Ad-hoc-Strafgerichtshof für Ruanda (ISTGHR)* in Arusha, Tansania, einzurichten. Aufgabe des ISTGHR ist die strafrechtliche Verfolgung von Völkermord und anderen schweren Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Mit einzelnen Urteilen hat der ISTGHR bereits jetzt Völkerrechtsgeschichte geschrieben. So wurde mit dem ehemaligen ruandischen Premierminister Kambanda erstmals ein Regierungschef in Anwendung der Völkermordkonvention von 1948 für in Ausübung seines Amtes begangene Taten verurteilt. Rechtliches Neuland betrat das Gericht, als es Vergewaltigungen sowie die Aufstachelung zum Rassenhass im Zuge einer Vernichtungskampagne als Verbrechen gegen die Menschlichkeit qualifizierte.

Der ISTGHR hat seit Januar 1997 insgesamt 48 Verfahren eröffnet. Bisher wurden 23 Verfahren abgeschlossen und 17 Angeklagte verurteilt. Die Verfahren vor dem ISTGHR sind zeitaufwendig und kostenintensiv. Der UN-Sicherheitsrat setzte dem Gerichtshof als Frist für den Abschluss der erstinstanzlichen Verfahren das Ende des Jahres 2008. Deutschland leistet durch seinen Beitrag etwa zehn Prozent der gesamten ISTGHR-Finanzierung. Eine deutsche Sachverständige wurde zur Unterstützung der Arbeit des Gerichtshofs entsandt.

Aufgrund einer UN-Sicherheitsratsresolution wurde der *Strafgerichtshof Sierra Leone* mit dem Ziel geschaffen, die schlimmsten Verbrechen des Bürgerkrieges in Sierra Leone strafrechtlich zu verfolgen und damit zur Förderung von Frieden und Stabilität in der Region beizutragen. Es handelt sich – anders als bei den Gerichten für Ex-Jugoslawien und Ruanda – nicht um eine UN-Institution,

sondern um ein durch Abkommen zwischen der Regierung von Sierra Leone und den Vereinten Nationen errichtetes Tribunal, in dem mehrheitlich internationale Richter sitzen.

Der Gerichtshof hat seine Arbeit im März 2003 aufgenommen und inzwischen gegen 13 Personen Anklage erhoben, von denen sich derzeit neun in Haft befinden. Besondere Aufmerksamkeit zieht der Fall des angeklagten früheren Innenministers Hinga Norman, Ex-Chef der regierungstreuen Milizen auf sich. Der Strafgerichtshof betreibt außerdem mit Nachdruck die Festnahme des früheren liberianischen Präsidenten Charles Taylor und dessen Auslieferung an das Gericht. Die ersten Hauptverhandlungen haben im Juni 2004 begonnen. Der Strafgerichtshof soll bis Ende 2005 tätig sein.

Deutschland hat den Strafgerichtshof Sierra Leone mit einer *Anschubfinanzierung* von einer Million US-Dollar unterstützt. Der Bitte des Strafgerichtshofs um vorübergehende Aufnahme von Zeugen im Rahmen eines Zeugenschutzprogramms sind wir durch die Aufnahme eines Zeugen und seiner Familie in Deutschland nachgekommen. Zudem haben wir einen deutschen Staatsanwalt zur Unterstützung entsandt.

Manche Staaten wählen zur Aufarbeitung interner bewaffneter Konflikte oder vergangener Unrechtsregime den Weg über Gerichte oder Sonderkammern, die zwar im nationalen Rechtssystem eingebettet sind, bei denen aber die internationale Gemeinschaft Unterstützung leistet. Für ein solches Modell entschied sich auch die Regierung Kambodschas bei der *strafrechtlichen Aufarbeitung des Terrorregimes der Roten Khmer* (1975 bis 1979). Zusammen mit den Vereinten Nationen und unterstützt durch Deutschland und andere befreundete Staaten hat sie einen Vertrag zur Errichtung der Sonderkammern ausgearbeitet.

Dieses Modell der Aufarbeitung hat zwei gewichtige Vorteile: Durch die Einbettung in das nationale Justizsystem besteht hinsichtlich der Urteile zumeist eine große Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung. Und nach Abschluss der Verfahren bleibt dem Land ein positives »Erbe« in Form gut ausgestatteter Gerichtsgebäude und um internationale Erfahrung bereicherter Juristen und Justizangestellten.



Bundesaußenminister Joschka Fischer und UN-Botschafter Gunter Pleuger im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in New York

Zwei erfolgreiche Jahre im Sicherheitsrat

Im Dezember 2004 endete der Sitz der Bundesrepublik Deutschland im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Seit dem Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur Weltorganisation im Jahr 1973 war dies die vierte Teilnahme an diesem Gremium als nichtständiges Mitglied. Die letzte der zweijährigen Mitgliedschaften hat das deutsche Profil in den Vereinten Nationen gerade durch die Beteiligung an komplexen Entscheidungsprozessen wie denjenigen zu den Krisen um Afghanistan und den Irak in besonderem Maße gestärkt.

Die *intensive Debatte über den Krieg gegen den Irak* gleich zu Beginn des Jahres 2003 stand zunächst im Vordergrund. Die Monate Januar bis März 2003 brachten eine präzedenzlos hohe Anzahl von Sicherheitsratsitzungen auf Ministerebene mit sich. Während des Höhepunkts der Auseinandersetzung, im Februar 2003, hatte Deutschland zudem den Vorsitz des Sicherheitsrats inne. Nach der Besetzung des Irak schloss sich im April und Mai 2003 die Arbeit an Konsensresolutionen zur Wiederaufnahme des »Öl-für-Nahrungsmittel-Programms« an. Auch hier nahm Deutschland wegen seines Vorsitzes im Irak-Sanktionsausschuss eine hervorgehobene Rolle ein.

Auch bei den folgenden Verhandlungen über die *Resolutionen zum politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbau des Irak* profilierte sich die Bundesregierung durch eine konsequent Charta-treue Haltung. Dies trug ihr bei zahlreichen Staaten Unterstützung und Sympathie ein. Ein weiterer Beleg der wichtigen Rolle Deutschlands in der Irak-Politik war die Vorsitzfunktion im UNCC-Komitee der UN, das über die irakischen Entschädigungszahlungen für die Besetzung Kuwaits und den Golfkrieg von 1991 entschied. Das *deutsche Profil in der Afghanistan-Politik* war und ist durch den hohen militärischen Beitrag zur internationalen Friedensmission ISAF (International Security Assistance Force) und die Federführung bei der Ausarbeitung von Sicherheitsratsresolutionen zu Afghanistan gekennzeichnet. Weitere Bausteine sind zudem die Mitentwicklung des Konzepts der Wiederaufbau-Teams (Provincial Reconstruction Teams) zur Stabilisierung des Landes außerhalb der Hauptstadt Kabul sowie die Organisation der internationalen Afghanistan-Konferenzen auf dem Petersberg und in Berlin.

Deutschland bleibt außerdem ein wichtiger Mitspieler bei der *Friedenskonsolidierung auf dem Balkan*. Auf der diplomatischen Ebene ist die Bundesrepublik Mitglied der Kontaktgruppe, in der die internationale Balkanpolitik innerhalb und außerhalb des Sicherheitsrats koordiniert wird. Damit besetzt Deutschland eine Reihe von Schlüsselpositionen innerhalb der komplexen Architektur der Friedensmission im Kosovo, UNMIK. Militärisch stellt Deutschland das größte Truppenkontingent auf dem Balkan und trägt auch zu den Zivilpolizei-Komponenten der internationalen Friedensmissionen an vorderer Stelle bei.

In die Zeit der nichtständigen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat fiel auch die *Umwandlung der NATO-Präsenz in Bosnien-Herzegowina* in die EU-geführte Mission »ALTHEA«. Im Kosovo gelang es der Staatengemeinschaft nicht, wie ursprünglich anvisiert, die Frage nach dem endgültigen Status der Region noch im Jahr 2004 zu klären. Zusätzlich musste die internationale Gemeinschaft hier mit den Unruhen vom März 2004 einen empfindlichen Rückschlag hinnehmen. Deutschland hat aber auch in anderen Regionen Profil gezeigt. So wurde es 2003 Koordinator der Freundesgruppe des Generalsekretärs zum Konflikt in Abchasien/Georgien. Es ist traditionell größter Truppensteller bei der Friedensmission der Vereinten Nationen in Georgien, UNOMIG, und stellt auch den größten Anteil am UNOMIG-Polizeikontingent.

Afrika ist traditionell das Hauptarbeitsgebiet des Sicherheitsrats und war es auch 2003/2004. Deutschland wirkte an der Operation ARTEMIS im Kongo im Sommer 2003 mit und beteiligte sich an der finanziellen Unterstützung für Friedensmissionen afrikanischer Regionalorganisationen. Zudem entsandte die Bundesrepublik Militärbeobachter in die UN-Friedensmission UNMEE zur Festlegung der Grenze zwischen Äthiopien und Eritrea, Zivilpolizisten zur Friedensmission UNMIL in Liberia sowie Mitarbeiter des Technischen Hilfswerks zur Mission UNAMSIL in Sierra Leone.

Die Krise in der Provinz Darfur im Sudan wurde von Deutschland während seines Vorsitzes im Sicherheitsrat im April 2004 das erste Mal auf die Tagesordnung gesetzt (siehe auch Beitrag Seite 82). Dem folgte ein *erhebliches diplomatisches und humanitäres Engagement* der Bundesregierung in Darfur und schließlich auch die militärische Unterstützung der Friedensmission der Afrikanischen Union UNAMIS durch die Bereitstellung von Lufttransportkapazitäten.

Neben regionalen Fragen behandelt der Sicherheitsrat auch eine *Reihe von übergreifenden Problemen*. Mit der Verabschiedung von Resolution 1540 unter deutscher Präsidentschaft wurde einem Kernanliegen der internationalen Gemeinschaft Rechnung getragen: Die Resolution enthält für alle Staaten verbindliche Maßnahmen, die verhindern sollen, dass Massenvernichtungswaffen oder Komponenten zu deren Herstellung in die Hände von Terroristen (oder von anderen nichtstaatlichen Akteuren) fallen. Ebenso hat sich Deutschland aktiv für die Fortentwicklung des Instrumentariums zur Terrorismusbekämpfung eingesetzt.

Neben einer intensiven Mitarbeit in den beiden terrorismusbezogenen Ausschüssen des UN-Sicherheitsrates, dem Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss und dem Antiterrorismus-Ausschuss (Counter Terrorism Committee), war Deutschland Miteinbringer der Resolution 1566, die die Maßnahmen der Weltorganisation zur Terrorismusbekämpfung fortentwickelt. In der Diskussion über die Ausgestaltung internationaler Friedensmissionen hat sich Deutschland besonders für die *Berücksichtigung von Menschenrechten und Geschlechtergerechtigkeit bei der Mandatierung der Missionen* eingesetzt, wie z. B. für den Schutz der Zivilbevölkerung bei bewaffneten Konflikten. Und ein weiterer sichtbarer Erfolg der deutschen Amtszeit im Sicherheitsrat war es, dass alle Versuche, die Jurisdiktion des Internationalen Strafgerichtshofs mithilfe von Sicherheitsratsresolutionen einzugrenzen, letztlich erfolglos blieben.

Während seiner Präsidentschaften im Februar 2003 und April 2004 konnte Deutschland auf zwei für die Arbeit des Sicherheitsrats besonders relevanten Gebieten neue Anstöße geben: einerseits bei der Fortentwicklung des Instruments der Sanktionen in Richtung *»intelligenter Sanktionen«* – die nicht mehr die ganze Zivilbevölkerung eines Landes in Mitleidenschaft ziehen, sondern sich auf die Zielgruppe der politischen und wirtschaftlichen Elite konzentrieren –, und andererseits bei Maßnahmen gegen Unternehmen in Konfliktregionen, deren Tätigkeit zur Finanzierung der bewaffneten Auseinandersetzung ausgenutzt wird. Eine weitere vielbeachtete Entwicklung während der deutschen Amtszeit im Sicherheitsrat stellte *das selbstbewusstere Auftreten der zehn nichtständigen Mitglieder* dar, die sich – häufig unter deutscher Koordination – besser abstimmten und trotz gelegentlich unterschiedlicher Sachpositionen eine wesentlich größere Rolle in den Beratungen spielten.

Europapolitisch versuchte Deutschland während seiner Zeit im Sicherheitsrat, die Koordination der Positionen der vier dort vertretenen EU-Mit-

glieder (neben Deutschland die ständigen Mitglieder Frankreich und Großbritannien sowie das nichtständige Mitglied Spanien) zu verbessern. Um dies zu erreichen, bemühte sich die Bundesrepublik darum, die Zusammenarbeit stärker auf die geregelte Grundlage einer Vereinbarung zur Umsetzung des einschlägigen Artikels 19 des EU-Vertrags zu stellen.

Neue Aussichten auf Frieden zwischen Israelis und Palästinensern

Seit dem 8. Februar 2005 sind die Weichen in Nahost wieder für einen friedenspolitischen Prozess gestellt: Damals trafen sich erstmals der Ministerpräsident Israels, Ariel Sharon, und der neu gewählte palästinensische Präsident Mahmud Abbas (Abu Mazen) beim Gipfel im ägyptischen Sharm-el-Scheich. In Anwesenheit des ägyptischen Staatspräsidenten und des jordanischen Königs vereinbarten die beiden Staatsmänner eine *Liste vertrauensbildender Maßnahmen*. Mit diesem Schritt erkannte Israel die Existenz eines Gesprächspartners auf palästinensischer Seite vor der Weltöffentlichkeit an. Sollten beide Seiten tatsächlich die bei dem Gipfeltreffen vereinbarte Zusammenarbeit in den kommenden Monaten fortsetzen, kommt der Vereinbarung eine *historische Dimension* zu – obwohl die Kooperation weiterhin vor allem durch das Störpotential terroristischer Gruppen bedroht ist.

Präsident Abbas hat seit seiner Wahl am 9. Januar 2005 große Anstrengungen unternommen, um die *Sicherheitslage* in Israel und den palästinensischen Autonomiegebieten zu stabilisieren. Dazu gehörten insbesondere Maßnahmen, die den Beschuss des israelischen Territoriums mit den sogenannten Kassamraketen aus dem Gazastreifen heraus unterbinden sollten. Zudem vereinbarte Abbas Mitte März 2005 in Kairo mit zwölf palästinensischen Gruppen eine Verlängerung der bestehenden Waffenruhe bis Ende des Jahres 2005 und eine Fortsetzung des nationalen politischen Dialogs. Israels Premierminister Sharon gelang es am 29. März 2005, in der Knesset den Haushalt für 2005 mit der notwendigen Mehrheit zu verabschieden. Damit nahm er formal die letzte Hürde, die der Umsetzung seines Rückzugsplanes aus dem Gazastreifen und dem nördlichen Teil der Westbank noch im Wege stand.

Für diese jüngsten positiven Entwicklungen im Nahostfriedensprozess sind einige Ereignisse zur Jahreswende 2004/2005 von Bedeutung:

- die Entscheidung der israelischen Regierung, sich aus dem Gazastreifen und Teilen der nördlichen Westbank zurückzuziehen,
- die Wahl von Mahmud Abbas am 9. Januar 2005 zum neuen palästinensischen Präsidenten nach dem Tod von Präsident Arafat am 11. November 2004,
- die Bildung einer neuen Koalitionsregierung in Israel unter Einschluss der Arbeitspartei am 10. Januar 2005,
- die Bekräftigung der neuen US-Regierung – insbesondere der neuen Außenministerin Condoleezza Rice –, sich verstärkt für Fortschritte im Nahostfriedensprozess engagieren zu wollen.

Es ist mittlerweile international anerkannt, dass die *Zwei-Staaten-Lösung* realisiert werden muss, um diesen jahrzehntelangen Konflikt dauerhaft und friedlich zu beenden. All dies lässt darauf hoffen, dass uns die kommenden Monate dem Fernziel eines palästinensischen Staates näherbringen, der Seite an Seite mit Israel in Sicherheit und anerkannten Grenzen existiert.

Eine entscheidende Rolle spielt hierbei die Umsetzung der *Roadmap*. Der Text des »Wegeplans für den Frieden« geht auf europäische Vorarbeiten zurück, an denen Deutschland maßgeblich beteiligt war. Das sogenannte Nahost-Quartett⁵, bestehend aus der EU, den USA, Russland und dem Generalsekretär der Vereinten Nationen, hat den Friedensplan ausgearbeitet und überwacht die Umsetzung der Maßnahmen. Beide Parteien haben das Dokument, das ihnen am 30. April 2003 übergeben wurde, als verbindlich akzeptiert. Am 19. November 2004 indossierte der UN-Sicherheitsrat die Roadmap mit Resolution 1515.

Der *israelische »Abtrennungsplan«* im Rahmen der Roadmap sieht vor, dass sämtliche Siedlungen und Militäreinrichtungen Israels im Gazastreifen und in einem Teil der nördlichen Westbank bis Ende 2005 aufgelöst werden sollen. Für Deutschland ist dieses »Disengagement« ein wichtiger Schritt in Richtung der Zwei-Staaten-Lösung. Voraussetzung wird indes sein, Gaza zu einem wirtschaft-

⁵ Das Quartett trifft sich regelmäßig auf Ebene der Außenminister oder ihrer Nahostbeauftragten. Zuletzt fand ein Treffen auf höchster Ebene am 1. März 2005 in London statt, auf dem die Bedeutung des Quartetts als zentrales internationales Steuerungsgremium bekräftigt wurde.

lich lebensfähigen Gebilde zu machen. Der Rückzug aus dem Gazastreifen kann allerdings nur ein erster Schritt im Rahmen des israelischen Rückzugs aus den besetzten Gebieten insgesamt sein. Dies haben die EU-Außenminister in ihrer sogenannten *Tullamore-Erklärung* vom März 2004 klar formuliert. Die EU begrüßt, dass Premierminister Sharon auf dem Gipfel von Scharm el Scheich grundsätzlich die Bereitschaft bekräftigt hat, den Rückzug mit der palästinensischen Seite zu koordinieren.

Aber auch auf *palästinensischer Seite* sind wichtige Fortschritte zu verzeichnen. Durch den Tod Yassir Arafats wurden palästinensische Präsidentschaftswahlen nötig. Der Urnengang verlief nach Ansicht zahlreicher internationaler Wahlbeobachter (darunter ein großes Team der EU) weitestgehend frei und fair. Die Wahl brachte für den als gemäßigt geltenden Mahmud Abbas – einen der Väter des Oslo-Prozesses – mit 62,3 Prozent eine solide Mehrheit. Für 2005 stehen weitere Abstimmungen in den palästinensischen Gebieten an: So entscheiden die Menschen in der Westbank und im Gazastreifen zunächst sukzessive über die Kommunalverwaltungen und schließlich am 17. Juli 2005 über das Parlament.

Die *Unterstützung für die Sicherheit und Existenz des Staates Israel* ist eine der unverhandelbaren außenpolitischen Konstanten der Bundesrepublik Deutschland. Aus Sicht der Bundesregierung steht diese Sicherheit in direktem Zusammenhang mit dem friedlichen Ausgleich zwischen Israel und seinen Nachbarn. Hierbei sind Fortschritte auf dem Weg für einen dauerhaften und gerechten Frieden mit dem palästinensischen Volk von besonderer Bedeutung. Ein solcher Frieden ist letztlich alternativlos. Um ihn zu erreichen, bedürfen die Parteien der Unterstützung von außen. Deutschland trägt hierzu – eingebettet in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU – durch intensive politische Kontakte zu beiden Parteien sowie finanzielle und technische Hilfe für die palästinensische Seite bei. Bundesaußenminister Fischer reist regelmäßig in die Region. Ebenso sind Besucher aus der Region überproportional häufig zu Gast in Deutschland. Auch aufgrund der *geografischen Nähe* sind Deutschland und die EU an Frieden und Demokratie im Nahen Osten interessiert. Mit dem Beitritt Zyperns zur EU ist beispielsweise Beirut nur noch 20 Minuten Flugzeit von Nikosia entfernt.

Die Europäische Union (Gemeinschaft und Mitgliedstaaten) war auch 2004 der *größte internationale Geber* von finanzieller Unterstützung für den Nah-

ost-Friedensprozess und die palästinensischen Gebiete. Insgesamt wurden rund 240 Millionen Euro⁶ aufgebracht. Die EU-Hilfen, zu denen Deutschland etwa 22 Prozent beiträgt, haben angesichts der verschärften politischen und wirtschaftlichen Krisensituation im Nahen Osten eine bedeutende stabilisierende Funktion. So stellte die EU z. B. zur Sicherung wichtiger staatlicher Dienstleistungen – insbesondere im Bildungs- und Gesundheitssektor – rund 22 Millionen Euro bereit.

Mit 65 Millionen Euro wurde zudem der *Reform-Treuhand-Fonds der Weltbank* zugunsten der Westbank und des Gaza-Streifens unterstützt. Über diesen Fonds wird Budget-Hilfe an die palästinensischen Autonomiegebiete geleistet, die an die Erfüllung bestimmter Reformauflagen geknüpft ist. Somit werden die bestimmungsgemäße Verwendung der Mittel sowie eine transparente Haushaltsführung sichergestellt. Mittlerweile gehört der Finanzsektor unter dem engagierten Minister Fayyad zu den Bereichen, in denen die palästinensischen Reformbemühungen die sichtbarsten Fortschritte verzeichnen können.

Darüber hinaus leistete die EU einen Beitrag von fünf Millionen Euro zur technischen Unterstützung von Reformen im Finanz- und Verwaltungsbereich, 7,5 Millionen Euro flossen in die Förderung des Friedensprozesses (zivilgesellschaftliche Projekte) und eine Million Euro wird für das Hochschulprogramm TEMPUS bereit gestellt. Die UN-Organisation zur Betreuung palästinensischer Flüchtlinge UNRWA (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East) erhielt 2004 aus EU-Mitteln weitere 95 Millionen Euro. Für etwa 30 Millionen Euro unterstützt die EU-Kommission schließlich über ECHO – das Amt für humanitäre Hilfe der EU – die palästinensischen Gebiete.

Die *Bundesregierung* stellte im Jahr 2004 insgesamt 6,7 Millionen Euro für die UNRWA bereit. Im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit hat die Bundesregierung den palästinensischen Gebieten zudem 48 Millionen Euro zugesagt. Diese Zusagen sind projektgebunden. Neben den Schwerpunktbereichen Wassersektor und Abfallmanagement konzentrieren sich die Vorhaben vor allem auf die Förderung der Wirtschaft sowie den Aufbau effizienter Verwaltungsstrukturen und die Unterstützung der Zivilgesellschaft. Darüber hinaus wird umfangreiche humanitäre Hilfe geleistet.

6 Alle Angaben auf Zusagebasis.

Durch die Entsendung von Experten begleitet das Auswärtige Amt zusätzlich die *Reformen palästinensischer Institutionen*. So wurden frühere deutsche Diplomaten und Beamte an das palästinensische Außenministerium, das neu geschaffene Premierministeramt und den palästinensischen Legislativrat entsandt. Im März und April 2005 stellte Deutschland darüber hinaus einen Kurzzeitexperten für Kommunikations-Infrastruktur zur Verfügung. Er unterstützte im Rahmen eines EU-Projekts den Wiederaufbau der palästinensischen Polizei.

Der Darfur-Konflikt im Sudan

Im Jahr 2004 stand vor allem die dramatische humanitäre und menschenrechtliche Lage in Darfur im Mittelpunkt der deutschen Sudan-Politik. Der Darfur-Konflikt im Westen des Sudan eskalierte zu einem Zeitpunkt, als die internationale Gemeinschaft begann, sich auf eine Beendigung des langjährigen *Nord-Süd-Bürgerkriegs* im Sudan einzustellen, und die Unterstützung für die letzte Phase der gesamt-sudanesischen Friedensverhandlungen intensivierte. Der Darfur-Konflikt macht deutlich, dass es im Sudan nicht nur einen Bürgerkrieg zwischen Norden und Süden gibt, sondern auch ein erhebliches Unruhepotential in den Regionen besteht, die von der Zentralregierung in Khartum politisch und wirtschaftlich marginalisiert werden (*Zentrum-Peripherie-Konflikt*). Dieser Tatsache kommt gerade nach Unterzeichnung des Nord-Süd-Friedensabkommens vom 9. Januar 2005 besondere Bedeutung zu. Denn ein dauerhafter Friede im Sudan kann nur erreicht werden, wenn er auch Konflikte wie in Darfur oder in der Beja-Region im Osten des Sudan einschließt.

Traditionell konkurrieren in Darfur sesshafte afrikanische Stämme (z. B. Fur, Zaghawa und Massalit) und arabischstämmige Nomaden um knappe Ressourcen. Durch tradierte Konfliktlösungsmechanismen konnten diese Spannungen lange Zeit unter Kontrolle gehalten werden. Der Konflikt wurde in den letzten Jahren jedoch verschärft durch eine *weitere Verknappung von Weideland und Wasser* (fortschreitende Versteppung und Trockenperioden). Zudem bewaffnete die sudanesishe Regierung in den achtziger Jahren arabischstämmige Milizen im Kampf gegen südsudanesishe Rebellenorganisationen. Damit goss



Flüchtlinge aus Darfur, August 2004

die Regierung Öl ins Feuer, denn bereits in den achtziger Jahren waren Arabisierungsbestrebungen in Darfur erkennbar. *Die sudanesishe Regierung instrumentalisierte das bereits bestehende Konfliktpotential* nun, um ihre eigenen Interessen zu verfolgen.

Die Bildung zweier Rebellenorganisationen im Februar 2003, die der sudanesischen Regierung den bewaffneten Kampf ansagten und das Ende der Marginalisierung und der Benachteiligung der afrikanischen Stämme forderten, führte zu einer massiven militärischen Reaktion der sudanesischen Regierung und damit zur *Eskalation*. Die sudanesishe Regierung bewaffnete zur Unterdrückung der Rebellen sogenannte Janjaweed-Milizen und bombardierte selbst

zahllose zivile Ziele. Die Bombardements der Dörfer fanden in enger Absprache zwischen Militär und Milizen statt.

Die Janjaweed-Milizen begingen unter der Verantwortung und teilweise in enger Kooperation mit der sudanesischen Regierung ungestraft *schwerste Menschenrechtsverletzungen und Gräueltaten an der schwarzafrikanischen Zivilbevölkerung*. Eine vor allem auch auf Initiative von Bundesaußenminister Fischer und vom Generalsekretär der Vereinten Nationen eingesetzte Untersuchungskommission berichtet von Massenerschießungen, Massenvergewaltigungen, Vertreibungen sowie Verhinderung der Rückkehr der Flüchtlinge durch Abbrennen und Zerstörung der Dörfer. Die sudanesische Regierung hat zudem über viele Monate hinweg humanitäre Hilfslieferungen nach Darfur massiv behindert oder ganz unmöglich gemacht. Sowohl der Einsatz von Milizen als auch die Behinderung internationaler Hilfe für Flüchtlinge sind Methoden, die die sudanesische Regierung bereits über viele Jahre systematisch im Bürgerkrieg mit dem Süden eingesetzt hatte.

Der Bericht macht deutlich, dass es weniger um Angriffe auf Rebellenziele ging, sondern vor allem um *Terrorisierung der schwarzafrikanischen Zivilbevölkerung*. Doch auch die Rebellenorganisationen haben sich schwerer Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen schuldig gemacht. Wie viele Menschen bislang in Folge des Darfur-Konflikts ums Leben gekommen sind, ist unklar. Die Internationale Krisengruppe geht von 200 000 bis 300 000 Toten aus, der UN-Koordinator Jan Egland von mindestens 180 000. 1,8 Millionen Menschen sind vertrieben worden, davon etwa 200 000 in den Tschad.

Der Ansatzpunkt für eine *Beendigung des Darfur-Konflikts* und eine Stabilisierung anderer schwelender Konfliktherde im Sudan (z. B. in der Beja-Region im Osten) liegt in erster Linie bei der sudanesischen Regierung. Sie muss dazu gebracht werden, das *bestehende Problem der Marginalisierung ganzer Regionen politisch zu lösen*.

Die Bundesregierung hat in der Darfur-Krise folgende Schritte unternommen:

- kontinuierliche hochrangige Thematisierung des Darfur-Konflikts, um dazu beizutragen, den Konflikt in den Blickpunkt der politischen und internationalen Öffentlichkeit zu rücken und dort zu verankern;
- Aufstellung von nachdrücklichen politischen Forderungen an die Konfliktparteien, vor allem an die sudanesischen Regierung;

- Aufbau politischen Drucks, in enger Absprache mit den USA und anderen gleichgesinnten Partnern, um die sudanesishe Regierung zur Umsetzung der Forderungen zu drängen;
- frühzeitige und massive Leistung humanitärer Hilfe in der Darfur-Region;
- politische, finanzielle, personelle, materielle und logistische Unterstützung der Konfliktlösungsbemühungen der Afrikanischen Union.

Die *Forderungen der Bundesregierung* im Darfur-Konflikt wurden von Bundesaußenminister Joschka Fischer und Staatsministerin Kerstin Müller in zahlreichen öffentlichen Erklärungen und Gesprächen erhoben und konzentrieren sich auf vier Bereiche:

- Das Waffenstillstandsabkommen vom 8. April 2004 sowie die am 9. September 2004 getroffenen Vereinbarungen müssen von allen Konfliktparteien vollständig eingehalten werden.
- Die sudanesishe Regierung muss die von ihr unterstützten Janjaweed-Milizen, die schwerste Menschenrechtsverletzungen an der Zivilbevölkerung in Darfur begehen, zurückziehen, entwaffnen, die Zivilbevölkerung vor weiteren Menschenrechtsverletzungen zuverlässig schützen sowie den in Darfur herrschenden Zustand der Straflosigkeit beenden.
- Die sudanesishe Regierung muss den Vereinten Nationen und Hilfsorganisationen uneingeschränkten Zugang gewähren.
- Die Konfliktparteien müssen schnellstmöglich die Verhandlungen über eine politische Lösung des Konflikts fortführen.

Die Bundesregierung hat den Darfur-Konflikt auf die *Tagesordnung zahlreicher internationaler Konferenzen* (u. a. EU-Rat für Außenbeziehungen, G8-Gipfel, EU-USA-Gipfel) gesetzt. An den gemeinsamen Erklärungen dieser Treffen hat die Bundesregierung aktiv mitgewirkt und sich dafür eingesetzt, dass diese gegenüber den Konfliktparteien und vor allem gegenüber der sudanesischen Regierung klar formuliert sind. Seit Anfang 2004 bemühte sich die Bundesregierung, den Darfur-Konflikt im Sicherheitsrat zu thematisieren. Mit diesem Anliegen ist sie zunächst auf erhebliche Vorbehalte bei Partnern im Sicherheitsrat gestoßen. Sie traf dabei auf die Befürchtung, dass sich eine Sicherheitsratsbefassung nachteilig auf die Kooperationsbereitschaft der sudanesischen

Regierung im gesamtsudanesischen Friedensprozess auswirken könnte. Mittels der deutschen Präsidentschaft im Sicherheitsrat im April 2004 konnte das Thema jedoch auf die Tagesordnung gesetzt und inzwischen auch verankert werden.

Bundesaußenminister Fischer und Staatsministerin Müller sind im Juli 2004 nach Khartum gereist und haben der sudanesischen Regierung diese Forderungen nochmals *persönlich übermittelt*. Staatsministerin Müller ist außerdem mehrfach nach Darfur und in die Region gereist und hat hochrangige sudanesischen Regierungsvertreter immer wieder zur Erfüllung der internationalen Forderungen gedrängt. Unmittelbar nach einem Besuch in Flüchtlingslagern im Tschad ist sie im Mai 2004 zu einer Sicherheitsratssitzung in New York gereist und hat die Mitglieder des Sicherheitsrats zu einem entschlossenen Handeln bei der Lösung der Darfur-Krise aufgefordert. Zuletzt ist sie Anfang Februar 2005 in den Süden des Sudan gereist und hat Führer der Sudanesischen Volksbefreiungsarmee aufgefordert, sich für eine Lösung der Darfur-Krise zu engagieren.

Die Bundesregierung hat seit Oktober 2003 ihre humanitäre Hilfe in der Region Darfur intensiviert. Sie stellte bisher insgesamt 34 Millionen Euro zur Linderung der Not von Flüchtlingen in der Region zur Verfügung. Damit ist die Bundesrepublik derzeit einer der *weltweit größten Geber humanitärer Hilfe in der Darfur-Krise*. Die Bundesregierung ist zudem an den EU-Leistungen für die Darfur-Krise in Höhe von 105 Millionen Euro mit etwa 20 Millionen Euro beteiligt. Insgesamt betragen die humanitären Leistungen der Bundesregierung somit mehr als 50 Millionen Euro.

Das Auswärtige Amt hat die von der Afrikanischen Union (AU) geführte Überwachungsmission in Darfur bilateral mit drei Millionen Euro sowie mit Kommunikationsgerät im Wert von 100 000 Euro unterstützt. Außerdem hat die Bundesregierung technisches Gerät wie Kompass und Ferngläser zur Verfügung gestellt. Die EU hat 92 Millionen Euro bereitgestellt, an denen sich die Bundesregierung mit über 20 Prozent beteiligt. Weiterhin fördert das Auswärtige Amt das vom Büro der UN-Menschenrechtskommissarin aufgelegte Programm zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in Darfur mit 200 000 Euro. Seit 8. Oktober 2004 ist zudem ein deutscher Offizier im AU-Sekretariat für zwei Jahre als EU-Verbindungsoffizier tätig. Dadurch sollen die AU-Planungsfähigkeiten gestärkt werden.

Die Abuja-Friedensgespräche der Darfur-Konfliktparteien wurden ebenfalls vom Auswärtigen Amt mit 250 000 Euro gefördert. Die Bundeswehr hat im

Dezember 2004 196 gambische Soldaten von Gambia nach Darfur transportiert. Die Bundesregierung ist bereit, der AU bei Bedarf weitere logistische Unterstützung beim Transport afrikanischer Truppen nach Darfur zur Verfügung zu stellen. Ein entsprechender Bundestagsbeschluss wurde am 3. Dezember 2004 mit überwältigender fraktionsübergreifender Mehrheit gefasst.

Trotz aller Bemühungen bleibt die Situation in Darfur *zutiefst unbefriedigend*. Die Konfliktparteien erfüllen die Forderungen der internationalen Gemeinschaft bisher nicht. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass die Europäische Union und die Vereinten Nationen gezielte Sanktionen (z. B. Einreiseverbote) gegen Verantwortliche aller Konfliktparteien verhängen. Außerdem befürwortet die Bundesregierung eine *Überweisung des Darfur-Konflikts an den Internationalen Strafgerichtshof* (siehe Beitrag S. 69). Beide Ziele konnten inzwischen mit den Resolutionen 1591 und 1593 des UN-Sicherheitsrats erreicht werden.

Der Irak nach den Wahlen

»Krieg ist die schlechteste aller Lösungen«, erklärte Bundesaußenminister Joschka Fischer nach dem Ausbruch des Irakkriegs am 20. März 2003 vor dem Deutschen Bundestag. Die Bundesregierung hatte ein militärisches Eingreifen im Irak abgelehnt, weil sie die friedlichen Mittel zur effektiven Rüstungskontrolle noch nicht als ausgeschöpft betrachtete. Nach Meinung der Bundesregierung sowie der Mehrheit der Sicherheitsratsmitglieder gab es zum damaligen Zeitpunkt keinen Grund, den eingeleiteten Abrüstungsprozess im Irak unter der Kontrolle der Vereinten Nationen abzubrechen – und damit das Ziel aufzugeben, den Konflikt gewaltlos und im Rahmen der Charta der Vereinten Nationen zu lösen.

Nach dem Krieg hat Deutschland deutlich klargestellt, dass nun ein *sicheres Umfeld* entscheidend sei für den nötigen Wiederaufbau. Seither hat sich die Bundesregierung zunächst in Abstimmung mit dem irakischen Regierungsrat und seit Juli 2004 mit der irakischen Übergangsregierung beim Wiederaufbau des Irak engagiert. Die außerordentlich schlechte Sicherheitslage stellt dabei weiterhin das Haupthindernis dar. Im politischen Bereich hat der Irak mit den

Wahlen vom 30. Januar 2005 einen *ersten großen Schritt in Richtung Demokratie* gemacht. Auch in Deutschland beteiligten sich über 25 000 Iraker an den Wahlen zur Nationalversammlung. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass bei der Ausarbeitung der irakischen Verfassung möglichst alle politischen Gruppierungen einbezogen werden. Denn nur durch einen umfassenden politischen Prozess kann der militanten Opposition im Land der Boden entzogen werden.

Im Hinblick auf den politischen Übergangsprozess hat sich die Bundesregierung von Anfang an klar geäußert. Bereits im April 2003 forderte Bundeskanzler Schröder vor dem Deutschen Bundestag u. a. eine *zentrale Rolle für die Vereinten Nationen* bei der Neuordnung des Irak sowie einen politischen Stabilisierungsprozess für alle in der Region lebenden Völker. Die Bundesregierung ist überzeugt, dass nur die Vereinten Nationen dem politischen Übergangsprozess die notwendige Legitimität verleihen können. Zudem haben die Vereinten Nationen durch ihre Arbeit beispielsweise auf dem Balkan, in Afghanistan und in Timor-Leste wertvolle Erfahrungen im Staatsaufbau (Nation Building) sammeln können. Deutschland hat erfolgreich darauf hingearbeitet, dass die Vereinten Nationen den politischen Übergangsprozess im Irak in besonders kritischen Situationen entscheidend voranbringen konnten.

So hat der Sonderberater des UN-Generalsekretärs, der ehemalige algerische Außenminister Lakhdar Brahimi, die schwierigen Verhandlungen über eine *irakische Übergangsverfassung* im Februar 2004 zu einem erfolgreichen Abschluss führen können. Im April 2004 konnte Lakhdar Brahimi durch Konsultation großer Kreise des irakischen politischen Spektrums den Verhandlungen über die Bildung einer *provisorischen Übergangsregierung* den entscheidenden Impuls verleihen. Dadurch wurden das formale Ende der britisch-amerikanischen Besatzung und damit die *Wiederherstellung der irakischen Souveränität* am 28. Juni 2004 möglich. Entscheidend ist jedoch, dass die Iraker eigenverantwortlich über ihr Schicksal entscheiden. Der wirtschaftliche und politische Wiederaufbau kann nur mit, nicht ohne und schon gar nicht gegen den Willen der Iraker gelingen. Daher sind die irakischen Wahlen sowie der Verfassungsprozess im Jahr 2005 entscheidende Schritte hin zu einem selbstständigen und stabilen irakischen Gemeinwesen.

Seit Sommer 2004 hat eine Expertengruppe der Vereinten Nationen die unabhängige irakische Wahlkommission erfolgreich bei der technischen Vorbereitung der Wahlen vom 30. Januar 2005 unterstützt. Mit Jehangir Qazi, dem

ehemaligen pakistanischen Botschafter in Washington, ist seit August 2004 wieder ein Sondergesandter der Vereinten Nationen im Irak. Der erste Sondergesandte des UN-Generalsekretärs für den Irak, Sergio Vieira de Mello, kam bei einem Bombenanschlag am 19. August 2003 mit 22 weiteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Vereinten Nationen ums Leben. Die Bundesregierung unterstützt die Sicherung des neuen, verstärkten UN-Engagements mit vier Millionen Euro. Die Arbeit der Vereinten Nationen im Irak ist nur möglich, weil sie von einem *breiten internationalen Konsens* getragen wird. Die Bundesregierung hat sich als Mitglied des UN-Sicherheitsrats in den einschlägigen Resolutionen⁷ maßgeblich für eine eindeutige Ausgestaltung der UN-Rolle eingesetzt.

Der irakische Ministerpräsident Allawi bat die NATO in einem Schreiben vom 20. Juni 2004 um Unterstützung bei der Ausbildung irakischer Sicherheitskräfte. Die Bundesregierung stimmte beim NATO-Gipfel in Istanbul (28./29. Juni 2004) einer *NATO-Ausbildungsmission* zu. Bundeskanzler Schröder bekräftigte, dass Deutschland wie viele andere NATO-Mitgliedstaaten keine Soldaten in den Irak senden werde. Wegen der geringen Akzeptanz ausländischer Truppen durch die irakische Bevölkerung sowie der äußerst prekären Sicherheitslage bildet die Bundesregierung seit November 2004 irakische Soldaten in den Vereinigten Arabischen Emiraten aus. Die NATO-Ausbildungsmission befindet sich weiterhin im Aufbau. In der ersten Stufe sollen siebzig Ausbilder mit Unterstützungspersonal nach Bagdad entsandt werden. Geplant ist der Aufbau eines irakischen Ausbildungszentrums für Führungspersonal der Streitkräfte.

Als zweitwichtigster Handelspartner des Irak kann die EU einen wichtigen Beitrag zum Erfolg des Wiederaufbaus leisten. In den Jahren 2003 bis 2005 stellt die EU deshalb aus dem Gemeinschaftshaushalt – zusätzlich zu den Leistungen der Mitgliedstaaten – über 500 Millionen Euro für *humanitäre Hilfe* und den *Wiederaufbau* zur Verfügung. Darüber hinaus unterstützten EU-Experten die Organisation der Wahlen im Januar 2005 durch Beratung und Ausbildung von Wahlbeobachtern. Die Bundesregierung unterstützte von Anfang an eine eigenständige Rolle der EU beim Wiederaufbau und sprach sich für die Formulierung einer gemeinsamen europäischen Irakpolitik aus. Der Europäische Rat beschloss am 18. Juli 2004 eine mittelfristige *Strategie zur Unterstützung des irakischen*

7 Vor allem Nr. 1511 vom 16. Oktober 2003 und Nr. 1546 vom 8. Juni 2004.

Wiederaufbaus. Während des Besuchs von Ministerpräsident Allawi beim Europäischen Rat in Brüssel am 5. November 2004 stellte die EU in Aussicht, mittelfristig Verhandlungen über ein politisches und wirtschaftliches Partnerschaftsabkommen aufzunehmen.

Nicht zuletzt aufgrund seiner geografischen Nähe zum Irak hat Europa ein unmittelbares und großes Interesse daran, dass der Wiederaufbau des Landes gelingt. Daher investiert Deutschland hier in erheblichem Umfang: Insgesamt beträgt die zugesagte Unterstützung rund 200 Millionen Euro. Darin sind der Anteil Deutschlands an den EU-Hilfen und multilaterale Zusagen (Weltbank, IWF) eingeschlossen. Kernpunkte des deutschen Engagements sind der *zivile Wiederaufbau*, die *Unterstützung bei der Ausbildung von Polizei und Streitkräften*, damit verbundene Ausstattungshilfen sowie ein *substantieller Schuldenerlass* im Rahmen des Pariser Clubs. Im Rahmen der laufenden und geplanten Programme bildet Deutschland über 1500 Iraker in verschiedenen Bereichen aus, darunter:

- 420 Kriminalpolizisten in Kursen in den Vereinigten Arabischen Emiraten mit den Schwerpunkten Beweissicherung und sonstige Tatortarbeit;
- 300 bis 350 Baupioniere gekoppelt mit Unterstützungsleistungen für den ersten Baupionierverband der irakischen Streitkräfte;
- 120 Transportsoldaten in Einweisungslehrgängen für Fahrer und Mechaniker für 100 von Deutschland an den Irak gelieferte Militär-Lkws;
- 120 Wahlbeobachter in Seminaren der Friedrich-Ebert-Stiftung in Amman im November und Dezember 2004 für Vertreter irakischer Nichtregierungsorganisationen. Der irakische Ministerpräsident Allawi erklärte bei seinem Gespräch mit Minister Fischer am 3. Dezember 2004 in Berlin, diese Seminare, die sich vor allem an Multiplikatoren richten, leisteten einen besonders wichtigen Beitrag zum Gelingen und zur Akzeptanz der für Januar geplanten Wahlen;
- 170 Mitarbeiter irakischer Ministerien in Berufsbildungskursen der GTZ in Kairo (vor allem in technischen Berufen);
- 320 Studierende und Wissenschaftler und Hochschulvertreter durch den DAAD;
- 42 Diplomaten und Vertreter anderer Ministerien;
- 25 Journalisten.

Zusätzlich ist die deutsch-irakische Zusammenarbeit im *kulturellen Bereich* wieder aufgenommen worden. Deutschland finanziert u. a. den Schutz von archäologischen Grabungsstätten (siehe auch Beitrag S. 179) sowie die Ausstattung von Universitäten in Bagdad mit Büchern und Computern.

Die Bundesregierung hat sich bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt dafür ausgesprochen, dem Irak durch einen *substantiellen Schuldenerlass* die Chance zu geben, einen freien und wirtschaftlich gesunden Staat aufzubauen. Die Auslandsverschuldung des Irak beträgt rund 115 Milliarden US-Dollar. Auf den Pariser Club entfallen etwa 39 Milliarden US-Dollar (hiervon auf Deutschland rund 5,9 Milliarden Euro). Am 21. November 2004 einigte sich der Pariser Club auf einen Schuldenerlass von insgesamt 80 Prozent in drei Stufen, beginnend am 1. Januar 2005. Der deutsche Gesamterlass beläuft sich auf rund 4,7 Milliarden Euro.

Sowohl der irakische Übergangspräsident Ghazi Al-Yawar als auch Übergangsmministerpräsident Iyad Allawi besuchten Deutschland auf jeweils einer ihrer ersten Auslandsreisen im September bzw. Dezember 2004. Darüber hinaus hat bereits die Mehrheit der irakischen Minister politische Gespräche mit ihren deutschen Amtskollegen in Berlin geführt. Im August 2004 wurden nach über 13 Jahren wieder Botschafter ausgetauscht. Die dadurch entstandenen intensiven bilateralen Beziehungen stellen eine solide Grundlage für die deutsche Unterstützung des irakischen Wiederaufbaus dar.

Vom Erfolg des wirtschaftlichen und politischen Wiederaufbaus im Irak hängen die Sicherheit und die Stabilität in der Region entscheidend ab. Die internationale Gemeinschaft will den Irak zum Partner einer *konstruktiven Stabilitäts- und Dialogpolitik* in der Region machen. Auch die Nachbarländer des Irak müssen in diese Politik eingebunden werden. Bundesaußenminister Fischer erklärte auf der Irak-Konferenz am 22./23. November 2004 im ägyptischen Scharm el Scheich: »Um die Stabilisierung des Irak zu erreichen, kann der regionale Aspekt kaum überbewertet werden.« Er forderte die Nachbarstaaten zu einem fortgesetzten Dialog über ihre Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich auf und sagte Unterstützung bei vertrauensbildenden Maßnahmen zu.



Menschenrecht auf Ernährung: Vietnamesisches Kind

Menschenrechtspolitik beginnt zu Hause und setzt sich in den internationalen Beziehungen fort. Dieser Auftrag ergibt sich für die Bundesregierung unmittelbar aus dem Grundgesetz. Sein Artikel 1 verweist auf den Einzelnen als wichtigste Bezugsgröße wie auch auf die internationale Dimension. Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte sind Leitlinien für die gesamte Politik der Bundesregierung. Folgende Überlegungen tragen die Menschenrechtspolitik und die in diesem Rahmen getroffenen Maßnahmen:

Menschenrechtspolitik ist Friedens- und Stabilitätspolitik. Sie folgt nicht nur unseren Wertvorstellungen und dem Verfassungsauftrag. Sondern sie liegt auch in unserem politischen Interesse, da sie u. a. die Schaffung von Stabilität und Wohlstand befördert, Kriegs- und damit Wiederaufbauprozesse vermeiden hilft und dazu beiträgt, Migrationsströmen vorzubeugen. Deutschland und die EU bauen deshalb auf *Präventionspolitik*. Dieser Ansatz ist sowohl bilateral als auch in multilateralen Organisationen (EU, UN, OSZE, Europarat etc.) weitgehend anerkannt. Die praktische Umsetzung stößt allerdings noch häufig auf Schwierigkeiten. Die Bundesregierung hat diesen Ansatz daher zu einer Maxime ihres außenpolitischen Handelns erklärt und unterstreicht dies durch ihr sichtbares Engagement im UN-Sicherheitsrat sowie in Friedensmissionen auf dem Balkan, in Afghanistan und andernorts.

Menschenrechte als globaler Werterahmen: Gerade im Zeitalter der Globalisierung kommt einem umfassenden, allgemein anerkannten Werterahmen besondere Bedeutung zu. Die Menschenrechte bilden einen solchen Rahmen. Die Arbeit der Vereinten Nationen in diesem Bereich ist deshalb so wertvoll, weil nur in diesem Kontext Normen und Standards geschaffen und mit internationalen Überprüfungsmechanismen durchgesetzt werden können.

Menschenrechtspolitik ist eine Querschnittsaufgabe; die Förderung und der Schutz der Menschenrechte müssen in allen Politikfeldern verankert sein – in der Außen- und Sicherheitspolitik ebenso wie in der Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik (*»Human Rights Mainstreaming«*). Zwar obliegt der Schutz der Menschenrechte den Staaten. Zunehmend spielen jedoch heute, im Zeitalter der Globalisierung, auch andere Akteure eine wichtige Rolle: transnationale Wirtschaftsunternehmen, internationale Finanzinstitutionen wie die WTO und, nicht zuletzt, Nichtregierungsorganisationen. Die Bundesregierung sucht daher in besonderem Maße den engen Kontakt mit der Zivilgesellschaft in menschenrechtlichen Fragen. Die Bundesregierung hat durch die Berufung

eines Beauftragten für Menschenrechtspolitik und humanitäre Hilfe, die Unterstützung der Gründung des Deutschen Instituts für Menschenrechte sowie eines Zentrums für Internationale Friedenseinsätze auch institutionell wichtige Schritte unternommen, um die notwendige Einbindung der Zivilgesellschaft zu befördern.

Die *deutsche Menschenrechtspolitik* sowie die der anderen Mitgliedsstaaten in der EU ist heute in hohem Maße im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) *europäisiert*. Dies ermöglicht den Einsatz eines differenzierten Instrumentariums, ein einheitliches Auftreten nach außen mit entsprechenden Synergieeffekten sowie eine Harmonisierung auf hohem Niveau nach innen. Es bleibt jedoch eine vordringliche Aufgabe, den politischen Einfluss der EU weltweit auch im Menschenrechtsbereich auszubauen und menschenrechtspolitische Forderungen in ihrer praktischen Umsetzung konsequenter durch Maßnahmen in anderen Politikbereichen zu flankieren, z. B. in der Entwicklungspolitik.

Auch die in dem Bereich *Menschenrechte und Wirtschaft* erzielten positiven Entwicklungen müssen noch weiter ausgebaut werden. Die Bundesregierung setzt sich daher sehr aktiv für die *Global Compact*-Initiative des UN-Generalsekretärs ein, die *Unternehmen zur Übernahme freiwilliger Selbstverpflichtungen* in Bezug auf den Menschenrechtsschutz bewegen will. Gerade die deutsche Wirtschaft hat hierauf rasch und positiv reagiert.

Im Übrigen engagiert sich die Bundesregierung weltweit für die Kernthemen der Menschenrechtspolitik:

- für *bürgerliche und politische Rechte*, insbesondere gegen Folter und Todesstrafe sowie zugunsten von Meinungs-, Gewissens-, Religions-, Koalitions- und Versammlungsfreiheit;
- für *wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte* (Recht auf Nahrung – siehe Seite 96 –, Bildung, Gesundheit, Wohnen etc.);
- für *Rechte der Kinder*, deren Status vielfach ungesichert ist und die schutzlos den verschiedensten Bedrohungen ausgesetzt sind: sexuellen Übergriffen, Menschenhandel, Zwangsrekrutierung als »Kindersoldaten«, um hier nur einige zu nennen. In diesem Zusammenhang hat das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989 – mit heute 192 Signaturstaaten – Bahnbrechendes geleistet und die Rechte von Kindern umfassend

und mit weltweitem Geltungsanspruch verankert. Die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung zielt auf die Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen durch die der Konvention und ihren Zusatzprotokollen beigetretenen Staaten.

- für *Rechte der Frauen*; ein häufig beschworenes, aber bei weitem noch nicht befriedigend bewältigtes Aufgabenfeld. Neben augenfälligen Menschenrechtsverletzungen, wie z. B. weiblicher Genitalverstümmelung und »Ehrenmorden«, richtet sich unser Augenmerk vor allem auf die fortdauernde Benachteiligung der Frau in nahezu allen Lebensbereichen und in nahezu allen Ländern der Welt. Die tatsächliche ökonomische und soziale Gleichstellung der Frau und die Durchsetzung von Frauenrechten spielen daher eine wesentliche Rolle in unserer internationalen Frauenpolitik. Die deutschen Bemühungen zielen darauf, Frauenfragen ebenso wie die Menschenrechte allgemein als Querschnittsthemen in allen Politikbereichen zu etablieren.
- für *Rechte von Minderheiten oder »besonderen Gruppen«*: Religiös oder ethnisch motivierte Verfolgung oder Benachteiligung, Diskriminierung aufgrund einer Krankheit (HIV/AIDS), des Alters oder der sexuellen Orientierung sind in vielen Ländern an der Tagesordnung. Entscheidend ist es daher, konsequent für den Grundsatz der Nicht-Diskriminierung einzutreten. Dies tut die Bundesregierung mit Nachdruck. Bereits 2002 wurde mit der Arbeit an einem internationalen Übereinkommen über die Rechte und den besonderen Schutz von behinderten Menschen im UN-Rahmen begonnen. An diesem Projekt wirkt die Bundesregierung aktiv und konstruktiv mit.
- Ähnliches gilt für den Umgang mit neuen und innovativen Technologien, z.B. in der biologischen und biomedizinischen Forschung. Hier setzt sich die Bundesregierung für einen verantwortlichen und menschenrechtskonformen Ansatz ein (Stichwort »Bioethik«).

Das Menschenrecht auf Ernährung

Hungerbekämpfung ist – angesichts einer weltweit stetig steigenden Agrarproduktion – in erster Linie keine Frage der Produktion, sondern vielmehr der Verteilung. Auf dieser Erkenntnis gründen die neuen Leitlinien zum *Menschenrecht auf Ernährung*. Sie wurden jetzt von allen Mitgliedstaaten der Landwirtschafts- und Ernährungsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) einstimmig verabschiedet. Deutschland hat sich in dem zwei Jahre dauernden, oft kontroversen Verhandlungsmarathon durch drei Bundesministerien (Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft sowie Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) stark engagiert und den Prozess sowohl mit initiiert als auch finanziell und inhaltlich wesentlich mitgestaltet. Die Empfehlungen zu 20 Themenbereichen umfassen den Aufbau von Schulspeisungsprogrammen und Dürrefrühwarnsystemen, die Entwicklung des Land- und Wasserbaus und der Agrarforschung sowie Landreformen, Frauenrechte und den verbesserten Zugang zu Gerichten.

Im Vordergrund steht bei dem Nahrungsgrundrecht nicht etwa der Anspruch des Einzelnen, vom Staat alimentiert zu werden. Vielmehr zielt die Staatenpflicht darauf, einen *ungehinderten Zugang zu landwirtschaftlicher Arbeit oder Nahrungsmittelerwerb* zu gewährleisten. Es geht folglich um das »Recht, sich ernähren zu können«. Insofern erweitern die Leitlinien das Konzept der guten Regierungsführung (Good Governance) um den Aspekt der Deckung elementarer Grundbedürfnisse. Durch diese Leitlinien wurden erstmals menschenrechtliche und entwicklungspolitische Ansätze verzahnt.

Zum ersten Mal hat hierdurch ein Staatengremium Verpflichtungen aus den im UN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte (WSK-Pakt) niedergelegten Rechten konkretisiert. Damit existiert nun ein international vereinbartes Regelwerk zur guten Regierungsführung bei der Hungerbekämpfung. Der *rechtegestützte* Entwicklungsansatz lebt weniger durch technokratische Maßnahmen »von oben«. *Verbesserungen* sollen vielmehr *von unten* entwickelt und notfalls auch durch die Bürger erstritten werden können. Dies befördert zugleich deren Interesse an funktionierenden staatlichen Institutionen. Mehrere bemerkens-

werte Urteile, die sich mittelbar oder unmittelbar auf das Recht auf Nahrung stützen, liegen inzwischen aus einigen nationalen Rechtssystemen vor (z. B. aus Indien, Südafrika und der Schweiz). In Indien wurden die Bundesstaaten beispielsweise durch ein viel beachtetes Urteil dazu verpflichtet, einmal am Tag eine warme Mahlzeit in den öffentlichen Schulen anzubieten.

Wirtschaftliche und soziale Menschenrechte waren historisch schon immer mindestens gleichbedeutend mit den politischen Freiheitsrechten. So gingen die revolutionären Massen während der Französischen Revolution weniger wegen abstrakter politischer Freiheiten auf die Straße, als vielmehr wegen des Mangels an Brot. Heute stellt die Bekräftigung der Hungerfreiheit als grundlegendes Menschenrecht einen Fortschritt dar, der weit über karitative Hilfsleistungen hinausgeht. Um weitere Entwicklungsprozesse in Gang zu setzen, muss sich die Entwicklungspolitik nun vor allem auf eine beratende, moderierende und katalytische Rolle konzentrieren. Wirksame Verbündete können dabei neben den Regierungen, die Armutsbekämpfung ernst nehmen, vor allem Gerichte, Medien und zivilgesellschaftliche Organisationen sein.

Die Bundesregierung hat sich diese Gedanken zu Eigen gemacht und deshalb die Ausarbeitung der Leitlinien zum Menschenrecht auf Nahrung aktiv vorangetrieben. Im Jahr 2002 hatten die auf dem »Welternährungsgipfel: Fünf Jahre danach« versammelten Staats- und Regierungschefs dazu den Startschuss gegeben. Inzwischen wurden viele begleitende deutsche Initiativen aus der Taufe gehoben. So förderte die Bundesregierung eine mehrtägige und viel beachtete Konferenz zum Recht auf Ernährung in Zentralamerika. In Brasilien, Sierra Leone und Honduras werden von deutscher Seite zudem Projekte zur konkreten Umsetzung des Rechtes und zur Stärkung der Zivilgesellschaft unterstützt. Zudem wird die Bundesregierung im Sommer 2005 ihre vierte internationale Konferenz »Politik gegen Hunger« der Umsetzung des Menschenrechts auf Ernährung widmen.

Da der Terrorismus eine weltweite, über Ländergrenzen hinweggehende Bedrohung ist, wären alle Bemühungen, ein einzelnes Land isoliert zu schützen, von vornherein zum Scheitern verurteilt. Dieser Erkenntnis folgend bemüht sich die Bundesregierung bei der Bekämpfung des Terrorismus um *ein Höchstmaß an internationaler Zusammenarbeit* auf den verschiedensten Ebenen, sei es in ihren bilateralen Beziehungen zu anderen Staaten (so gibt es z. B. regelmäßige Treffen deutscher Antiterrorexperten mit Kollegen aus Russland, China, der Türkei, Indien und Israel), sei es im Rahmen der EU, der NATO und anderer internationaler Organisationen sowie im Bereich der Vereinten Nationen (UN).

Vor allem die UN spielen aus deutscher Sicht bei der Terrorismusbekämpfung eine besonders bedeutende Rolle. Dementsprechend bemüht sich die Bundesregierung, die *gegen den internationalen Terrorismus gerichtete Arbeit der UN* zu unterstützen und weiterzuentwickeln. So hat Deutschland alle zwölf im UN-Rahmen erarbeiteten Übereinkommen, die sich gegen verschiedene Formen terroristischen Handelns (z. B. Flugzeugentführungen, Geiselnahmen, Bombenexplosionen) richten, ratifiziert. Außerdem werben wir gegenüber anderen Ländern nachdrücklich für deren Annahme und leisten Unterstützung zu deren Umsetzung in Drittländern. Auch die Arbeit des *Antiterrorismus-Ausschusses* (*»Counter-Terrorism Committee«*) des UN-Sicherheitsrats wird von Deutschland in besonderem Maße unterstützt. Der Ausschuss vermittelt u. a. konkrete Unterstützungsprojekte zwischen den UN-Mitgliedstaaten (etwa Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für Polizeikräfte oder Flugsicherheitsspezialisten). Aus verschiedenen Sicherheitsratsresolutionen ergibt sich zudem die Verpflichtung, Maßnahmen gegen Taliban- und Al Qaida-Terroristen sowie deren Unterstützer zu ergreifen. Diese Maßnahmen setzen die EU und Deutschland konsequent um und helfen den mit solchen Fragen befassten UN-Gremien bei ihrer Arbeit.

Ein anderes Beispiel für das Potential internationaler Zusammenarbeit im *Antiterrorkampf* ist die *Arbeit im G8-Rahmen*. Hier beschäftigen sich entsprechende Arbeitsgruppen z. B. mit der Erarbeitung gemeinsamer Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanzierung terroristischer Aktivitäten, zur Eindäm-

mung der Verbreitung von tragbaren Flugabwehrraketen sowie zum Schutz von Flugzeugen vor diesen Waffen, zur Verbesserung der Fälschungssicherheit von Reiseausweisen und vielen anderen Fragen. Jede gemeinsame Lösung, die im Zuge dieser Arbeiten gefunden wird, macht unsere Welt ein wenig sicherer.

Bestandteil des umfassenden außenpolitischen Konzepts Deutschlands zum Kampf gegen den Terrorismus sind auch *militärische Mittel*. Deutschland ist hier im Rahmen der NATO-Operation »Active Endeavour« zur Abwehr terroristischer Angriffe auf die Schifffahrt im Mittelmeer sowie der von den USA geführten Antiterroroperation »Enduring Freedom« erfolgreich tätig. So konnten durch diese Operationen Transportwege terroristischer Kräfte versperrt und der Zugang zu potentiellen Rückzugsgebieten eingeschränkt werden. Zudem trägt die Bundesrepublik mit ihrem großen Engagement im Rahmen der von der NATO geführten Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe für Afghanistan (ISAF) dazu bei, dass dieses Land nicht wieder zu einer Basis für international agierende terroristische Gruppen wird (s. Beitrag S. 40).

Darüber hinaus versucht die Bundesregierung, durch ihre Politik zur *Behebung von möglichen Ursachen terroristischer Gefahren* beizutragen. Diese Ursachen sind so vielgestaltig, dass es kein einheitliches Aktionspaket zur Abhilfe geben kann. Gegenmaßnahmen können zudem oft nur indirekt wirksam werden, so dass hier kaum kurzfristige Erfolge zu erzielen sind. In dieses Feld fallen ganz unterschiedliche Dinge wie z. B. entwicklungspolitische Anstrengungen, die das Fortbestehen oder die Entstehung von extremer Armut und Hoffnungslosigkeit verhindern sollen. Die Förderung der Menschenrechte und die Verbesserung von Möglichkeiten zu politischer Partizipation sind weitere wichtige Punkte. Ferner gehören hierzu die Bemühungen um Stabilisierung ehemaliger Krisen- und Kriegsgebiete, sei es mit zivilem, sei es mit militärischem Engagement (derzeit etwa in Afghanistan). Auch Überlegungen zum Umgang mit internationalen Migrationsströmen berühren diesen Themenkreis.

Langfristig besonders wichtig ist es, zu *politischen Lösungen internationaler Konflikte* beizutragen, insbesondere solcher Konflikte, die im Zentrum der Aufmerksamkeit der internationalen und vor allem der islamischen Öffentlichkeit stehen. Dies ist natürlich beim Nahostkonflikt der Fall. In diesem Zusammenhang steht auch das Bemühen um einen offenen Dialog mit der islamischen Welt, der zum Abbau wechselseitiger Fehlwahrnehmungen und Feindbilder führt.

Auch wenn all diese Bemühungen bisweilen abstrakt klingen und die »Erfolge« solcher Ansätze schwer messbar sind – sie sind notwendig, ja sogar alternativlos. Auf der Grundlage der genannten Ursachen gedeiht der internationale Terrorismus. Möchte man nicht auf Dauer einen reinen Abwehrkampf führen, gilt es, diese Ursachen an ihrer Wurzel zu bekämpfen.

Auch die *Europäische Union* engagiert sich in besonderem Maße beim Kampf gegen den Terrorismus. Deshalb ist die Zusammenarbeit Deutschlands mit seinen EU-Partnern in diesem Zusammenhang außergewöhnlich eng und vielgestaltig. Die EU-Erklärung vom 25. März 2004 (die unter dem Eindruck der Terroranschläge von Madrid entstand) sowie der darauf basierende aktualisierte und erweiterte *EU-Aktionsplan* bilden die Grundlage für die Zusammenarbeit der EU-Staaten bei der Terrorismusbekämpfung. Sie betrifft in erster Linie den Innen- und Justizbereich im Rahmen der sogenannten »dritten Säule« der EU. In einem stetigen Prozess entwickelt sich hier eine intensive Zusammenarbeit der Nachrichtendienste sowie der Polizei-, Justiz-, Zoll- und sonstigen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten. Das im November 2004 verabschiedete »*Haager Programm*«, das die Richtlinien für die noch engere Zusammenarbeit von Polizei- und Justizbehörden der EU-Staaten für die nächsten Jahre vorgibt, enthält ein umfangreiches Aktionspaket zur Terrorismusbekämpfung (s. Beitrag). Zudem werden Schritt für Schritt nationale Strafvorschriften u. ä. einander angeglichen. All diese Maßnahmen sorgen dafür, dass die Sicherheit der EU-Bürger vor Terroranschlägen ständig verbessert wird.

Von besonderer Bedeutung ist hier das *europäische Polizeiamt Europol*, dessen Abteilung für Terrorismusbekämpfung Informationen aus den EU-Mitgliedstaaten und von internationalen Kooperationspartnern sorgfältig analysiert und so Erkenntnisse über mögliche terroristische Bedrohungsszenarien gewinnt. Zudem unterstützt es laufende nationale Ermittlungsverfahren und kann Beziehungen zu anderen Ermittlungen auf europäischer oder internationaler Ebene herstellen. Die besondere Stärke von Europol ist es, dass Kontaktstellen der Polizeibehörden aller 25 EU-Mitglieder unter einem Dach zusammenarbeiten: Durch den täglichen Vor-Ort-Kontakt können schnell und effizient Ergebnisse erzielt werden. Nach demselben Prinzip befindet sich eine *europäische Stelle für Zusammenarbeit in Justizfragen, Eurojust*, im Aufbau. Sie wird in zunehmendem Maße die Zusammenarbeit der nationalen Justizbehörden auf europäischer Ebene koordinieren und unterstützen können.

Der erstmals in Reaktion auf die Anschläge des 11. September 2001 verabschiedete und dann mehrfach weiterentwickelte Aktionsplan der EU zur Bekämpfung des Terrorismus enthält inzwischen insgesamt mehr als siebenzig Maßnahmen. Diese betreffen nicht nur den Bereich der Innen- und Justizpolitik, sondern auch die Außen-, Verkehrs-, Finanz-, Migrations- und andere Politiken. Um die entsprechenden Bemühungen zu koordinieren, wurde im März 2004 die Stelle eines EU-Koordinators für Terrorismusbekämpfung geschaffen (besetzt durch den Niederländer Gijs de Vries).

Als wichtige Einzelmaßnahmen des Aktionsplans, die bereits (weitgehend) umgesetzt sind, können u. a. folgende genannt werden:

- die Einigung über eine EU-einheitliche Definition des Terrorismusbegriffes und über die Angleichung der nationalen Straftatbestände und -rahmen; damit wurde EU-weit ein einheitlicher strafrechtlicher Besitzstand zur Bekämpfung des Terrorismus geschaffen, der die Bildung »sicherer Schlupfwinkel« für Terroristen ausschließt.
- die Einführung eines Europäischen Haftbefehls; dieses von den meisten Mitgliedstaaten (einschließlich Deutschland) inzwischen eingeführte Rechtsinstrument ersetzt in der EU die komplizierten Bestimmungen zur Auslieferung von Straftätern, die früher häufig zu langwierigen Verfahren führten.
- die Verstärkung der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs zwischen den nationalen Nachrichtendiensten; hierzu werden regelmäßige Treffen der Nachrichtendienstleiter durchgeführt.
- die Festlegung und fortlaufende Aktualisierung einer gemeinsamen Liste terroristischer Personen und Organisationen; diese Liste ist umfassender als die im UN-Rahmen bestehende (die nur an terroristische Aktivitäten im Al Qaida- und Taliban-Rahmen gekoppelt ist). Personen und Organisationen, die durch die Liste erfasst sind, sehen sich EU-weiten Sanktionsmaßnahmen unterworfen, insbesondere dem Einfrieren ihrer Guthaben.
- Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanzierung terroristischer Aktivitäten sowie
- Maßnahmen zur Verbesserung der Luftsicherheit.

Nach den Entwicklungen der letzten Jahre betont die EU in ihren außen-, außenwirtschafts- und entwicklungspolitischen Kontakten zu anderen Staaten und Regionen den Aspekt der Terrorismusbekämpfung deutlich stärker. Somit wird das *erhebliche Gewicht der EU in Drittländern zur Bekämpfung des Terrorismus in die Waagschale geworfen*. Zudem kooperiert die EU bei der Terrorbekämpfung ihrerseits konkret mit Drittstaaten (so wurde z. B. ein Abkommen zwischen Europol und der entsprechenden US-Behörde über die Übermittlung von personenbezogenen Daten abgeschlossen).

Der Aktionsplan »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung« der Bundesregierung

Die Krisenprävention ist ein altes außenpolitisches Ziel. Kriege zu verhindern war immer schon die vornehmste Aufgabe der Diplomatie. Heute stellt sich diese Aufgabe aber neu und dringlicher, da sich die Natur von Konflikten nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation geändert hat. Die Zahl der zwischenstaatlichen Kriege ist zwar zurückgegangen, die innerstaatlichen Konflikte haben jedoch dramatisch zugenommen. Die Staatengemeinschaft steht deshalb vor neuen Herausforderungen: Zerfallende Staaten, Privatisierung von Gewalt, Massenvernichtungswaffen, organisierte Kriminalität, Terror, Kriegswirtschaft etc. sind die Themen, die uns beschäftigen.

Durch die neue Konfliktstruktur des internationalen Systems verschwimmen traditionelle Konfliktphasen immer stärker ineinander. Krisenprävention, Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung müssen daher zunehmend als unterschiedliche Strategien innerhalb einer einheitlichen Herangehensweise gesehen werden. So gehören zur Krisenprävention sowohl die Bearbeitung von Konflikten *vor dem Ausbruch der Gewalt* wie auch die Konsolidierung von Situationen *nach den Konflikten* (heute sprechen wir gerne von Staatsaufbau oder State Building). Denn es muss ebenso als Prävention gesehen werden, wenn ein Rückfall in die Gewalt verhindert wird.

Unsere Welt rückt ökonomisch, ökologisch, technologisch, aber auch moralisch zusammen: Im Zeitalter der Globalisierung machen die Medien uns alle zum Mitwisser von Leid und Not weltweit, die durch Gewalt hervorgerufen

werden. Die internationale Gemeinschaft und Deutschland als Teil dieser Gemeinschaft stellen sich dieser Herausforderung. Wir werden mit effektiv koordinierten und zielgerichteten Maßnahmen zur Lösung der Sicherheitsprobleme beitragen. Dazu bedarf es einer Politik, die Ursachen von Konflikten an der Wurzel packt: also einer *präventiven Politik*.

Die Bundesregierung setzt auf Krisenprävention im Rahmen eines *erweiterten Sicherheitsbegriffs*. Heute, wo Konflikte über die betroffenen Regionen hinauswirken, von komplexer Natur sind und die internationale Stabilität gefährden, sind kohärente Antworten der internationalen Staatengemeinschaft notwendig. Dazu muss die Koordinierung bereits auf nationaler Ebene beginnen. Eine wirksame krisenpräventive Politik erfordert einen integrativen Ansatz. Die einzelnen Maßnahmen nicht nur der unmittelbar einschlägigen Politikfelder von Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, sondern auch der Wirtschafts-, Finanz- und Umweltpolitik müssen in einer kohärenten Strategie gebündelt werden. Die Außenpolitik soll mehr sein als reine Schadensbegrenzung und Reaktion auf unerwartete Probleme. Die Krisenprävention muss Teil internationaler Ordnungspolitik werden.

Deshalb verabschiedete die Bundesregierung am 12. Mai 2004 den *Aktionsplan »Zivile Krisenprävention«* im Kabinett. Er beschreibt die neue Konfliktstruktur des internationalen Systems und zieht daraus institutionelle Konsequenzen für die Infrastruktur der Krisenprävention in Deutschland. Zudem benennt er in insgesamt 161 Aktionsempfehlungen operative Handlungsfelder, auf denen die Bundesregierung in den nächsten fünf bis zehn Jahren aktiv werden wird.

Der Aktionsplan ist auch eine ressortübergreifende Bestandsaufnahme. Das Ziel ist es, die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung bei der zivilen Krisenprävention zu stärken. Der Aktionsplan benennt die strategischen Ansatzpunkte, Handlungsfelder und Akteure auf globaler, nationaler und regionaler Ebene. Er formuliert ein weit gespanntes, vielschichtiges Feld von Handlungsbereichen. Die optimale Handlungsfähigkeit der Bundesregierung soll in erster Linie durch Koordinierung und Kohärenz sowie durch die Verankerung von Krisenprävention als echter *Querschnittsaufgabe* erreicht werden. Das bedeutet eine Berücksichtigung von Krisenprävention *in allen Bereichen* der Regierungstätigkeit.

Entsprechend dem erweiterten Sicherheitsbegriff sieht der Aktionsplan umfassende Maßnahmen in einer Reihe von Handlungsfeldern vor. Die Grundlage für mehr Sicherheit und Entwicklung ist die *Einführung oder Wiederherstel-*

lung des staatlichen Gewaltmonopols in Krisenregionen nach den Prinzipien des Rechtsstaates. Der Aktionsplan zielt folglich primär auf die Herstellung verlässlicher staatlicher Strukturen, die den verbesserten Zugang der Bevölkerung zu geregelten Formen der Streitschlichtung und die Einhaltung der Menschenrechte gewährleisten. In begleitenden Programmen soll das Friedenspotential in der Zivilgesellschaft und den Medien gefördert werden. Dies ist für die Entstehung einer Kultur des friedlichen Interessenausgleichs unerlässlich. Stabilisierende Effekte schafft auch die Sicherung der wirtschaftlichen Lebenschancen, die durch die Umstellung auf Friedensökonomien und eine Diversifizierung der Produktionspalette erreicht werden soll.

Krisenprävention wirkt am nachhaltigsten im multilateralen Rahmen. Deshalb stellt Deutschland seine Kapazitäten für die Krisenprävention vorrangig für Aktionen von UN, EU, OSZE und NATO zur Verfügung. Präventionspolitik ist mittlerweile zur zentralen Aufgabe des UN-Systems und der genannten regionalen Organisationen geworden. Es herrscht zunehmend Konsens über eine »Kultur der Prävention« (Kofi Annan). Bei der praktischen Durchführung krisenpräventiver Maßnahmen vor Ort hat sich auch die Zusammenarbeit mit den Nichtregierungsorganisationen bewährt. Diese unterhalten zumeist funktionierende Netzwerke auf transnationaler Ebene. So können sie oft als »Sensoren« risikoreicher gesellschaftlicher Entwicklungen fungieren. Aus diesem Grund setzt die Bundesregierung ebenfalls in vielen Bereichen auf die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und ist bestrebt, diese Kräfte gerade in instabilen Regionen zu stärken.

Als institutionelle Antwort auf die neue Konfliktstruktur benennt der Aktionsplan *Beauftragte für zivile Krisenprävention* in allen Ressorts. Diese bilden gemeinsam – unter Vorsitz des Auswärtigen Amtes – den Ressortkreis »Zivile Krisenprävention«. Der Ressortkreis ist die Schnittstelle zwischen der Bundesregierung und der Zivilgesellschaft. Neben den integrativen staatlichen Ansatz muss zudem eine Verzahnung mit den nichtstaatlichen Akteuren treten. Daher sieht der Aktionsplan auch die Schaffung eines Beirats aus Zivilgesellschaft und Wissenschaft vor. Mit ihm soll die Arbeit des Ressortkreises konstruktive fachliche Begleitung und Unterstützung erfahren.

Der Ressortkreis hat sich am 20. September 2004 konstituiert. Er wird dem Deutschen Bundestag im Frühsommer 2006 über die Fortschritte im Bereich ziviler Krisenprävention berichten. Er soll zu einem Koordinierungs- und Kohä-

renzungsgremium der Bundesregierung werden, das die Aktionen im Bereich Krisenprävention bündelt und Synergien nutzt. Damit soll die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung in diesem Politikbereich verbessert werden. Der Ressortkreis soll Kontinuität, Transparenz, Konsens und Kontrolle der einzelnen Aktionen im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Ministerien gewährleisten. Die ressortübergreifende Arbeitsweise bei der Umsetzung des Aktionsplans erfordert ein hohes Maß an Flexibilität für neue Überlegungen und aktuelle internationale Erfahrungen. Die Krisenprävention ist dabei stets ein *dynamischer Prozess*. Die enge politische Begleitung der Arbeit ist wichtig. Daher gibt es neben Sitzungen auf Arbeitsebene auch Treffen auf politischer Ebene durch die Staatssekretäre bzw. Staatsminister aller Ressorts, die das nötige politische Momentum erzeugen sollen.

Der Ressortkreis wird seine Arbeit auf Themen fokussieren, die explizit einer ressortübergreifenden Kooperation bedürfen und die den Boden dafür bereiten, weitere Aktionen rasch umsetzen zu können. Dazu gehören:

- Die personellen Kapazitäten der krisenpräventiven Politik der Bundesregierung sollen durch die Schaffung einheitlicher Rechtsregeln für die Entsendung von Zivilpersonal in internationale Friedensmissionen verbessert werden.
- Ressortübergreifende Ländergesprächskreise zur mittelfristigen Prävention werden eingerichtet: Alle bedeutenden wichtigen deutschen Akteure, staatliche und nichtstaatliche, sollen gemeinsam Analysen wichtiger potentieller Konfliktländer und Regionen sowie, darauf aufbauend, operationelle Präventionsstrategien erarbeiten.
- Der Staatsaufbau (State Building) und die Sicherheitssektorreform sollen die operative Handlungsfähigkeit in Krisenregionen verbessern: Hier geht es darum, konkrete deutsche Beiträge zum Staatsaufbau in Post-Konfliktländern zu optimieren. Eine Arbeitsgruppe wird deshalb ein ressortübergreifendes Rahmenkonzept erstellen, das zeigt, wie Maßnahmen verschiedener Ressorts am besten gebündelt werden können. Der Erhalt des Friedens (Peacekeeping), der Aufbau staatlicher Strukturen sowie die Förderung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Entwicklung sollen sich konsequent in den internationalen Handlungsrahmen einfügen und aufeinander abgestimmt sein.

- Der Ressortkreis wird auch die Möglichkeit einer Bündelung von Ressourcen (Ressourcen-Pooling) im Bereich Krisenprävention prüfen. Großbritannien hat mit der Bündelung der finanziellen Ressourcen aus den Bereichen Außenpolitik, Entwicklungspolitik und Verteidigung einen interessanten Weg eingeschlagen. Ob gemeinsam verwaltete Fonds – vielleicht sogar unter Einbeziehung zusätzlicher Ressorts – auch für Deutschland eine sinnvolle Alternative darstellen, soll geprüft werden.

Der Aktionsplan ist ein zentraler Beitrag zu der breiten sicherheits- und friedenspolitischen Debatte, zu der viele Akteure der Zivilgesellschaft ihrerseits wieder wichtige Beiträge geleistet haben. Er zeichnet sich dadurch aus, dass er zivile Krisenprävention nicht nur fordert und kommentiert. Vielmehr konkretisiert und operationalisiert der Plan die Krisenprävention in ihrer ganzen Breite für den politischen Prozess. Die Krisenprävention lässt sich nicht in dramatische Fernsehbilder packen. Denn eine vermiedene Krise produziert keine Nachrichten. Auch wenn die Verhinderung von Konflikten immer kostengünstiger ist, tritt Krisenprävention oft hinter dem vorrangigen Management aktueller Krisen zurück. Die Bundesregierung hat diesen Weg eingeschlagen – auch wenn dabei ein langer Atem erforderlich ist.

Das iranische Nuklearprogramm

Bereits vor der islamischen Revolution 1979, also noch zu Zeiten von Schah Reza Pahlevi, betrieb der Iran ein ambitioniertes nukleares Energie- und Forschungsprogramm. Mit der islamischen Revolution fand die Kooperation mit westlichen Partnern zur Entwicklung dieses Programms weitgehend ein Ende. Dennoch gelang es dem Iran, im Wesentlichen verdeckt und an internationalen Kontrollen vorbei, sein Nuklearprogramm in begrenztem Umfang weiterzubetreiben. Seit dem Ende der neunziger Jahre wiesen Presseberichte und Geheimdienste auf eine Intensivierung der iranischen Nuklearaktivitäten hin. Es wurde zunehmend deutlich, dass der Iran eine *Beherrschung des vollständigen nuklearen Brennstoffkreislaufs* (d. h. von der Urangewinning über die Energieproduktion bis hin zur Wiederaufbereitung und Endlagerung) anstrebt.

Zwar ist der Iran Mitglied des Vertrags über die nukleare Nichtverbreitung (NVV) und gehörte zu den ersten Unterzeichnern dieses Vertragswerkes. Dennoch wurde immer wieder der Verdacht geäußert, dass die iranische Nuklearforschung nicht ausschließlich der friedlichen Nutzung dienen könnte. Dieser Verdacht wurde durch die *Entdeckung geheimer nuklearer sowie Beschaffungsaktivitäten* im Jahr 2002 genährt und hat große internationale Besorgnis ausgelöst. Seit Februar 2003 führte dies zu intensiven Nachforschungen durch die zuständige Internationale Atomenergieorganisation (IAEO) mit Sitz in Wien, die bis heute andauern.

Das politische Entscheidungsgremium der IAEO, der 35 Länder umfassende Gouverneursrat (GR), muss klare Hinweise auf ein Waffenprogramm an den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen berichten. Auf der Basis von zwei Berichten des Generaldirektors der Organisation vom Juni und September 2003 forderte der Rat deshalb am 12. September 2003 vom Iran *die vollständige Kooperation* mit der IAEO. Im Einzelnen war dies die Zeichnung und unmittelbare Anwendung eines Zusatzprotokolls zu dem zwischen der IAEO und dem Iran vereinbarten Sicherungsabkommen, das den IAEO Inspektoren weitergehende Handlungsmöglichkeiten eröffnet, sowie die sofortige Aussetzung aller bekannt gewordenen iranischen Urananreicherungs- und Wiederaufarbeitungsaktivitäten. Die Beherrschung dieser Teile des nuklearen Brennstoffkreislaufs

würde den Iran technisch in die Lage versetzen, Nuklearmaterial herzustellen, das für Atomsprengeköpfe genutzt werden könnte.

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben von Anfang an die Forderungen der IAEO unterstützt. Niedergelegt wurde dies in den *gemeinsamen Schlussfolgerungen des Rates für Allgemeine und Auswärtige Angelegenheiten (RAA)* – u. a. vom 29. September und 13. Oktober 2003 – und des Europäischen Rates (ER) vom 17. Oktober 2003. Parallel dazu wurden die Außenminister von *Deutschland, Frankreich und Großbritannien* (im Weiteren kurz als *E3* bezeichnet) gemeinsam aktiv und erzielten am 21. Oktober 2003 eine Übereinkunft mit dem Iran (die sogenannte *Teheraner Erklärung*). In dieser Übereinkunft gab die iranische Regierung wesentliche Zusicherungen: volle Kooperation mit der IAEO bei der Aufklärung offener Fragen zum iranischen Nuklearprogramm; Bereitschaft zur Zeichnung und sofortigen vorläufigen Anwendung des Zusatzprotokolls; Aussetzung aller Anreicherungs- und Wiederaufarbeitungsaktivitäten. Im Gegenzug hält die Vereinbarung das Recht des Iran auf friedliche Nutzung der Nuklearenergie fest und bietet zusätzlich die Perspektive einer erweiterten Kooperation mit der EU – im Falle der Ausräumung aller Bedenken der IAEO und der internationalen Staatengemeinschaft. Mit dieser diplomatischen Initiative konnten die E3 die Weichen für eine friedliche Lösung des sich abzeichnenden Konfliktes stellen.

Die Teheraner Erklärung führte in der Folge zu einer deutlich verbesserten Kooperation des Iran mit der IAEO. Der Iran zeichnete daraufhin ebenfalls am 18. Dezember 2003 das IAEO-Zusatzprotokoll und sagte in Schreiben an die IAEO vom 30. Dezember 2003 und 24. Februar 2004 die Aussetzung (Suspendierung) aller Aktivitäten zu, die mit der Urananreicherung im Zusammenhang stehen. Die IAEO hat in der Folge ihre Untersuchungen fortgeführt und auf iranischer Seite *weitere Versäumnisse* in den Erklärungen zum bestehenden Nuklearprogramm festgestellt. Mit diesen hat sich der IAEO-Gouverneursrat im März und Juni 2004 auf Basis weiterer Berichte des Generaldirektors der IAEO befasst.

Warum ist die Suspendierung so wichtig?

Bei der Urananreicherung wird der Rohstoff Natururan, der 0,7 Prozent Spaltprodukte (vor allem Uran 235) enthält, für die Verwendung in zivilen Kernkraftwerken auf etwa drei bis fünf Prozent Spaltprodukte angereichert. Dieses Verfahren kann jedoch ebenfalls dazu dienen, den Anteil an Spaltprodukten auf etwa achtzig bis neunzig Prozent zu erhöhen. Dieses sogenannte hochangereicherte Uran ist waffenfähig und kann der Herstellung von Atomsprengköpfen dienen. Jedes Land, das die Urananreicherung zivil nutzt und die entsprechende Technologie beherrscht, ist damit theoretisch in der Lage, waffenfähiges Nuklearmaterial herzustellen. Nur solange sich dieses Material unter voller Kontrolle der IAEO befindet, ist die ausschließlich zivile Nutzung sichergestellt. Der Iran hat durch das geheime Nuklearprogramm und aufgrund der von der IAEO zutage geförderten Verstöße nicht bloß internationales Vertrauen zerstört, sondern auch den Verdacht genährt, dass man sich so die Option auf die Herstellung von Nuklearwaffen schaffen wollte. Durch die Suspendierung ist zunächst die Entwicklung und der geplante Aufbau einer Anreicherungs-kapazität (wie auch Wiederaufarbeitungsaktivitäten) durch den Iran bis auf weiteres ausgesetzt.

In einem Schreiben vom 22. Juni 2004 an die Außenminister Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens kündigte der Sekretär des Nationalen Sicherheitsrats des Iran, Rohani, an, die vereinbarte Aussetzung der Urananreicherungsaktivitäten teilweise zurückzunehmen sowie den Zusammenbau von Gasultrazentrifugen und die Produktion von Zentrifugenteilen wieder aufzunehmen. Auf diesen *Verstoß gegen die Teheraner Vereinbarung* hin brachten die E3 im IAEO-Gouverneursrat im September 2004 eine weitere Resolution ein, die dieser im Konsens verabschiedete. Ziel dieser Resolution war es, den Iran zur vollständigen Einhaltung seiner eingegangenen Verpflichtungen und insbesondere zur vollständigen Aussetzung aller problematischen Aktivitäten anzuhalten. Dementsprechend wurde der Iran durch die Resolution erneut zu umfassender Kooperation mit der IAEO, zur vollen Aussetzung aller mit der Urananreicherung im Zusammenhang stehenden Aktivitäten sowie zur umgehenden Ratifizierung des Zusatzprotokolls aufgefordert. Zugleich erbat die Resolution vom IAEO-General-

direktor bis 25. November 2004 einen *umfassenden Bericht*, der die Grundlage für die Entscheidung über weitere Schritte bilden sollte. Als *mögliche Konsequenzen* wären sowohl die Überführung des Themas in ein normales Verfahren der IAEO (d. h. keine automatische Befassung bei jedem Gouverneursrat) als auch – im Falle erneuter Verstöße des Iran gegen die Resolution – eine *Befassung des UN-Sicherheitsrates in New York* denkbar gewesen.

Im Zuge der fortgesetzten diplomatischen Bemühungen schlossen die E3 (gemeinsam mit einem Vertreter des inzwischen ebenfalls in den Prozess eingebundenen Ratssekretariats der EU) am 15. November 2004 eine erneute Vereinbarung mit dem Iran. Diese sogenannte *Pariser Vereinbarung* stellt einen wichtigen Schritt zur Lösung der iranischen Nuklearproblematik dar. Dabei steht erneut die *Gewährleistung der vollständigen Suspendierung* aller Anreicherungs- und Wiederaufarbeitungsaktivitäten im Vordergrund. Die E3 erklärten sich bereit, mit dem Iran in einen Verhandlungsprozess über ein Langfristabkommen einzutreten, sobald die Einhaltung der Suspendierung verifiziert worden sei. Ziel dieses Verhandlungsprozesses sollte es sein, vom Iran »*objektive Garantien*« zu erhalten, dass sein Nuklearprogramm *ausschließlich friedlichen Zwecken* dient. Im Gegenzug erklärten sich die E3 bereit, in dem angestrebten Langfristabkommen eine vertiefte Kooperation einschließlich konkreter Projekte und Maßnahmen in den Bereichen nukleare Fragen, Technologie und Kooperation sowie Politik und Sicherheit zu vereinbaren. Während des gesamten Verhandlungsprozesses sollte die Suspendierung aufrechterhalten bleiben.

Im jüngsten Bericht des IAEO-Generaldirektors für die Gouverneursratstagung im November 2004 fasste dieser nochmals das Ergebnis aller bisherigen IAEO-Untersuchungen zusammen. Dabei stellte der Generaldirektor fest, dass sich die IAEO durch die Teheraner Übereinkunft ein *umfassendes Bild vom iranischen Nuklearprogramm* machen konnte. Der Bericht stellte außerdem fest, dass nach Erkenntnissen der IAEO zwar kein deklariertes Nuklearmaterial durch den Iran abgezweigt worden ist. Zugleich sah sich die IAEO aber noch nicht in der Lage, eine abschließende Aussage darüber zu treffen, ob es im Iran keine undeklarierten Nuklearmaterialien oder -aktivitäten (und damit möglicherweise Hinweise auf ein Waffenprogramm) gibt. Hierfür benötigte die IAEO weitere Zeit, so der Generaldirektor.

Am 29. November 2004 trat der IAEO-Gouverneursrat daraufhin nochmals zusammen und verabschiedete – wiederum auf der Grundlage eines von den E3

vorgelegten Entwurfes – eine weitere Resolution zum Iran. Darin wurde die IAEO mit der *Überprüfung der Suspendierung sowie der weiteren Aufklärung der offenen Fragen* beauftragt. Zuvor hatte der IAEO-Generaldirektor bestätigt, dass der Iran die Suspendierung auch tatsächlich umgesetzt hat. Der IAEO-Generaldirektor wird in der Resolution aufgefordert, dem Gouverneursrat über die Ergebnisse weiterer IAEO-Untersuchungen zu berichten, sobald der Direktor das für notwendig erachtet. Über etwaige Fehlleistungen des Iran bei der Einhaltung der Suspendierung wird er den Rat allerdings unmittelbar unterrichten.

Die Bestätigung der Suspendierung durch die IAEO und die entsprechende Resolution des IAEO-Gouverneursrats legte damit die Grundlage für den im Pariser Abkommen vorgesehenen *Verhandlungsprozess der E3/EU mit dem Iran*. Dieser wurde am 13. Dezember 2004 auf Ebene der Außenminister eingeleitet. Die Verhandlungen werden in drei Arbeitsgruppen zu den Bereichen nukleare Fragen, Technologie und Kooperation sowie Politik und Sicherheit geführt. Alle beteiligten Staaten einschließlich des Iran sind sich einig, dass dieser Verhandlungsprozess alles andere als einfach ist. Das angestrebte Gesamtpaket soll dem Iran aber verdeutlichen, dass ein freiwilliger Verzicht auf den vollen Brennstoffkreislauf – die von den E3 verfolgte Lösung zur Frage der »objektiven Garantien« – angesichts der *Perspektiven engerer Kooperation* im nuklearen, technologischen, wirtschaftlichen und politischen Bereich ungleich vorteilhafter wäre als das Festhalten an einem riskanten Isolationskurs, der den Iran in einen Konflikt mit der internationalen Staatengemeinschaft bringen würde.

Im Jahre 2002 wurde auf dem G8-Gipfel im kanadischen Kananaskis eine »Globale Partnerschaft gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und -materialien« verabschiedet. Diese Initiative geht auf Bundeskanzler Schröder und den russischen Präsident Putin sowie auf Vorarbeiten der G7 zurück und wurde im Frühjahr 2002 durch US-Präsident Bush aufgegriffen. Im Kampf gegen den Terrorismus sollen Projekte dazu beitragen, nukleare, chemische, biologische und radiologische Proliferationsrisiken zunächst in Russland, dann auch in anderen Staaten zu reduzieren. Für diese Projekte stehen Mittel im Umfang von 20 Milliarden US-Dollar über einen Zeitraum von zehn Jahren zur Verfügung.

Die herausragenden Anliegen der Globalen Partnerschaft sind die *Vernichtung chemischer Waffen, die Entsorgung von Waffenplutonium und ausgemusterten russischen Atom-U-Booten sowie die Beschäftigung früherer Rüstungswissenschaftler*. Die Globale Partnerschaft wird flankiert durch einen Aktionsplan zur Erhöhung der Sicherheit und Sicherung radioaktiver Quellen als Maßnahme gegen radiologischen Terrorismus, der 2003 auf dem G8-Gipfel im französischen Evian beschlossen wurde.

Deutschland hat für diese Initiative bis zu 1,5 Milliarden US-Dollar zugesagt und ist damit nach den USA der zweitgrößte Geber.⁸ Russland selbst hat im Rahmen der Globalen Partnerschaft zwei Milliarden US-Dollar für die U-Boot-Entsorgung und die Chemiewaffenvernichtung vorgesehen. Im September 2004 wurde die Ukraine in den Kreis der Empfänger aufgenommen.

Deutschland engagiert sich in der ersten Hälfte der Globalen Partnerschaft mit drei bilateralen Projekten in Russland:

Vernichtung der Chemiewaffen: Russland besitzt mit gemeldeten 40 000 t in sieben Lagerstätten das größte Arsenal von chemischen Waffen weltweit. Ge-

⁸ An der Globalen Partnerschaft nehmen des Weiteren teil: USA (10 Milliarden US-Dollar), Europäische Union (1 Milliarde Euro), Italien (1 Milliarde Euro), das Vereinigte Königreich (0,75 Milliarden US-Dollar), Frankreich (0,75 Milliarden Euro), Kanada (1 Milliarde kanadische Dollar), Japan (200 Millionen US-Dollar) sowie (seit dem G8-Gipfel 2003 in Evian) Norwegen (100 Millionen US-Dollar), Finnland (15 Millionen Euro), Schweden (30 Millionen Euro), die Schweiz (12 Millionen US-Dollar), Polen und die Niederlande (24 Millionen Euro). Auf dem G8-Gipfel 2004 auf Sea Island (USA) traten als neue Geber Australien, Belgien, die Tschechische Republik, Neuseeland, Dänemark, Irland und Südkorea der Globalen Partnerschaft ohne Beitragsnennung bei.



Ausstellung »Das virtuelle Minenfeld« im Lichthof
des Auswärtigen Amtes in Berlin, November 2004

mäß dem Chemiewaffenübereinkommen, dem Russland 1997 beigetreten ist, muss das Land bis Ende April 2007 seine gesamten Bestände vernichtet haben. Da abzusehen ist, dass diese Frist nicht eingehalten werden kann, läuft bei der Überwachungsorganisation in Den Haag derzeit ein Antrag auf Verlängerung bis 2012. Russland ist bei der Vernichtung auf ausländische Hilfe angewiesen, die bisher vor allem von den USA und Deutschland geleistet wurde. Deutschland engagiert sich beim Bau und z. T. beim Betrieb der Anlagen zur Chemiewaffenvernichtung in Gorny und Kambarka. Beide Anlagen sind jedoch russische Projekte. Die Verantwortung für die Vernichtung der Chemiewaffen bleibt damit voll in russischen Händen.

Deutschland hat seit 1993 über 45 Millionen Euro für die Anlage in Gorny ausgegeben. Dort lagern 1200 t hautschädigende Kampfstoffe wie Lost (Senfgas) und Lewisit. 2002 wurden dort die ersten chemischen Kampfstoffe in Russland vernichtet. Mitte November 2003 war in Gorny die Vernichtung des gesamten russischen Lostvorrats (620 t) abgeschlossen. Deutschland wird auch in den kommenden Jahren Mittel für diese Anlage zur Verfügung stellen.

Das Chemiewaffenlager in Kambarka (Udmurtien) soll nach dem aktuellen russischen Vernichtungsplan neben Gorny und Schtschutschje die dritte voll ausgebaute Anlage aufnehmen. Mit dem Bau wurde im Sommer 2003 begonnen, die Fertigstellung ist für 2005 geplant. In Kambarka lagern mit 6400 t Lewisit knapp 16 Prozent aller russischen Chemiewaffen. Die Vernichtung des Kampfstoffs soll 2005 beginnen und 2007 abgeschlossen sein. Die geplanten Gesamtkosten betragen etwa 600 Millionen Euro, von denen Deutschland voraussichtlich ein Viertel übernehmen wird. Deutschland wird eine schlüsselfertige thermische Reststoffentsorgungsanlage, eine Zisternenentleereinrichtung mit entsprechender Umhausung und sogenannte Kontaktfilterapparate liefern. Daneben prüft man, ob man den Bau von drei weiteren Anlagen in Russland mit bis zu 130 Millionen Euro unterstützen wird.

Entsorgung der U-Boote: Aus den Zeiten des Kalten Krieges besitzt Russland noch über 200 U-Boote mit Nuklearantrieb, die entsorgt werden müssen. Im Nordwesten Russlands müssen die Reaktoren von 120 außer Dienst zu stellenden Atom-U-Booten solange sicher an Land zwischengelagert werden, bis man sie nach Abklingen der Strahlung konventionell entsorgen kann. Das wird nach etwa siebenzig Jahren der Fall sein. In den fünf U-Boot-Reparaturwerften der Nord-West-Region Russlands sind bereits vierzig U-Boote zerlegt worden. Die weitere

U-Boot-Entsorgung stagniert jedoch deshalb, weil in der Saida-Bucht keine Lagermöglichkeiten mehr vorhanden sind.

Insofern hat die *zügige Errichtung eines Zwischenlagers an Land* mit der erforderlichen Infrastruktur eine zentrale Bedeutung für die Fortführung der Stilllegung und Entsorgung etwa weiterer 80 U-Boote. Die Engpasssituation in der Saida-Bucht behindert auch die Arbeit anderer G8-Partner, da die Entsorgung des Brennstoffs und die Zerlegung der Boote praktisch in einem Zuge ausgeführt werden. Die Errichtung des Zwischenlagers scheiterte bisher an den finanziellen, aber auch technischen Grenzen der russischen Seite. Der Projektträger ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, die Durchführung erfolgt durch die »Energiewerke Nord«. Das Gesamtvolumen beträgt etwa 300 Millionen Euro. Im Juni 2004 wurde der Grundstein für das Zwischenlager gelegt, die ersten Reaktorsegmente sollen 2005 eingelagert werden.

Physischer Schutz von Nuklearmaterial und -anlagen: Russland besitzt in zehn auch heute noch »geschlossenen Nuklearstädten« sowie in seinen Kernforschungsinstituten große Mengen an Kernmaterial, das zum Teil in der Folge von Abrüstungsmaßnahmen dorthin gelangt ist. Dieses hochgradig sensible, waffenfähige Material wird unter oftmals sehr prekären Sicherheitsbedingungen gelagert, die den erhöhten Anforderungen seit dem 11. September 2001 nicht entsprechen. Russland ist sich dieser Situation bewusst und hat Deutschland um Unterstützung bei der Sicherung dieses Kernmaterials gebeten.

In je zwei Nuklearstädten, zwei Moskauer Forschungsinstituten sowie drei Lagern des russischen Verteidigungsministeriums werden *mehrfährige Maßnahmen zur Verbesserung des physischen Schutzes* durchgeführt. Der Gesamtfinanzbedarf, den Deutschland bis 2009 ungefähr zur Hälfte tragen will, wird von der russischen Seite auf 300 bis 400 Millionen Euro geschätzt. Das vom Auswärtigen Amt finanzierte Projekt wird von der »Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit mbH« (GRS) in Köln durchgeführt. Die mit deutschen Mitteln ermöglichten Anschaffungen von Sicherungstechnik sind 2004 angelaufen.

Im multilateralen Bereich engagiert sich Deutschland hinsichtlich dieser Problematik ebenfalls:

— Deutschland hat für die Jahre 2004/05 einen Beitrag von einer Million Euro zum »*Nuclear Security Fund*« (Nuklear-Sicherheitsfonds) der Internationalen Atomenergieagentur (IAEO) eingezahlt, der es dieser ermöglicht,

Länder bei der Verbesserung des Schutzes ihrer Nuklearanlagen gegen terroristische Übergriffe zu unterstützen.

- Deutschland zahlt zwischen 2004 und 2007 insgesamt zehn Millionen Euro in den »*Northern Dimension Environmental Partnership Support Fund*« (NDEP) ein. Der NDEP ist ein Programm der Nördlichen Dimension, über das im Nordwesten Russlands Umweltsanierungsprojekte mit dem Schwerpunkt der U-Boot-Entsorgung finanziert werden sollen. Das NDEP-Programm befindet sich noch in der Anlaufphase. Auf der dritten NDEP-Geberversammlung am 6. Dezember 2004 wurde ein strategischer Gesamtplan verabschiedet, der als Entscheidungsgrundlage für die Auswahl konkreter Vorhaben dient. Es ist zu erwarten, dass mit ersten NDEP-finanzierten Projekten noch im Laufe des Jahres 2005 begonnen werden kann.

Von besonderer Bedeutung für die Umsetzung der Projekte ist das »*Multilateral Nuclear Environmental Programme in the Russian Federation*« (MNEPR). Dieses Rahmenabkommen soll die Durchführung von Nuklearumweltschutzprojekten in Nordwest-Russland erleichtern, indem es u. a. die Befreiung von Steuern und Abgaben sowie Fragen des Zugangs zu Projektorten regelt. Die Haftungsfreistellung ist in einem separaten Protokoll geregelt. Russland strebt an, dieses Abkommen⁹ zum Standardabkommen für alle Nuklearprojekte der Globalen Partnerschaft zu machen. Von den deutschen Projekten stützt sich bisher lediglich das geschilderte Projekt zur Entsorgung von Atom-U-Booten auf das MNEPR. Das Auswärtige Amt will dies künftig für seine gesamten Nuklearprojekte realisieren.

9 Das MNEPR wurde am 21. Mai 2003 in Stockholm gezeichnet und ist seit dem 14. April 2004 in Kraft.



Minenräumung auf Zypern, November 2004

Minen und Kleinwaffen: Alltägliche Massenvernichtungswaffen

Niemand kennt die Zahl der Opfer genau. Schätzungen zufolge werden jedes Jahr weltweit zwischen 15 000 und 20 000 Menschen durch Antipersonenminen und Blindgänger von Mörser-, Artillerie- oder Streumunition sowie 500 000 Menschen durch Kleinwaffen getötet oder verletzt. Kaum in Zahlen auszudrücken ist der Umfang des Schadens, der dadurch entsteht, dass die Bevölkerung in den betroffenen Gebieten an der Arbeit auf ihren Feldern, an der Nutzung von Wegen und Häusern und am Zugang zu Wasserstellen gehindert wird. Die berechtigte Furcht vor manchmal nur wenigen nicht geräumten Minen oder nichtexplodierter Munition hält zudem nicht selten tausende Flüchtlinge von der Rückkehr ab.

Auch wenn das Vernichtungspotential von Massenvernichtungswaffen ganz außer Frage steht: *Minen, Blindgänger und Kleinwaffen* fordern in vielen Teilen der Welt jeden Tag ihre Opfer, und zusammengenommen übertrifft ihre Wirkung diejenige von Massenvernichtungswaffen. In 82 Ländern der Erde leiden Millionen Menschen unter ihnen. Eine im Auftrag der Bundesregierung durchgeführte Untersuchung¹⁰ des Genfer Internationalen Zentrums für humanitäres Minenräumen belegt, dass die Verseuchung großer Landesteile die Abwanderung der Landbevölkerung in die Ballungszentren beschleunigt und die dort bereits vorhandenen sozialen Probleme verschärft.

Genaue Informationen über die Anzahl der weltweit verlegten Minen fehlen bisher; Schätzungen schwanken zwischen *60 und 100 Millionen*. Viele dieser Minen sind durch Korrosion überdies unberechenbar geworden, was die Räumung erschwert. Trotz internationaler Appelle werden jedes Jahr noch immer Minen neu verlegt. Erst seit kurzem übersteigt die Zahl der geräumten Minen die der neu hinzugekommenen. Die Bevölkerung vor Ort verfügt oft nicht über ausreichende Möglichkeiten zur Selbsthilfe. In etlichen Staaten haben deshalb die Vereinten Nationen die Verantwortung für Minenräumprogramme und deren Koordinierung übernommen.

Militärische Kleinwaffen und leichte Waffen spielen heutzutage eine zentrale Rolle in allen bewaffneten Konflikten. Sie können in weiten Teilen der Welt auch von Zivilisten relativ problemlos erworben und leicht bedient werden. In vielen Krisengebieten sind diese Waffen daher auch außerhalb regulärer Streitkräfte weit verbreitet. In den letzten Jahrzehnten sind ihnen weit mehr Menschen zum Opfer gefallen als allen anderen Waffenarten zusammen. Die leichte Verfügbarkeit und der Missbrauch dieser Waffen stellen jedoch nicht nur eine unmittelbare Gefährdung für die menschliche Sicherheit dar. Zudem verlängern und verschärfen sie Konflikte, tragen zu einer erheblichen gesellschaftlichen und staatlichen Destabilisierung bei und hemmen die wirtschaftliche Entwicklung. Diese Auswirkungen reichen weit über das Ende des eigentlichen Konflikts hinaus. Die Vernichtung überschüssiger Waffen, die Sicherung von Waffenlagern sowie die Bekämpfung des illegalen Waffenhan-

10 Studie »Humanitarian Impact from Mines other than Anti-Personnel Mines« (Humanitäre Auswirkung von Minen, die keine Antipersonenminen sind), ISBN 2-88487-035-0; in elektronischer Fassung herunterladbar unter http://www.gichd.ch/pdf/publications/Humanitarian_Impact_from_MOTAPM.pdf.

dels sind deshalb besonders wichtig. Diese Erkenntnis schlägt sich zwar erst in jüngster Zeit durch die Aufnahme auf die Tagesordnung der internationalen Diplomatie nieder. Im Jahre 2004 konnten trotzdem bereits deutliche Fortschritte bei der Abrüstung bestimmter konventioneller Waffen erzielt werden. Dies gilt vor allem für die besondere Problematik

- der Antipersonenminen,
- der weitläufig als »Blindgänger« bezeichneten explosiven Kampfmittelrückstände und
- der Klein- und Leichtwaffen¹¹ mit dazu gehörenden Munitionen und Sprengstoffen.

Grundlegend für den Kampf gegen die Bedrohung durch *Antipersonenminen* ist das 1997 gezeichnete *Ottawa-Übereinkommen* (siehe Einschub), das die Herstellung, die Weitergabe und den Einsatz von Antipersonenminen verbietet. Vom 29. November bis 3. Dezember 2004 fand in Nairobi die erste Überprüfungs-konferenz des Abkommens statt. Für die Zeit von 2005 bis 2009 wurde ein Aktionsplan mit 70 Maßnahmen angenommen, mittels derer die Herausforderungen in den Bereichen der Bestandszerstörung, Minenräumung, Opferfürsorge, Zusammenarbeit, Unterstützung und Transparenz bewältigt werden sollen. Die am 3. Dezember 2004 von den hochrangigen Vertretern der Vertragsstaaten verabschiedete Erklärung von Nairobi unterstreicht das Engagement der Vertragsstaatengemeinschaft. Zugleich flankiert sie den Aktionsplan, indem sie seine Ziele zusammenfasst und mit einem politischen Handlungsappell verbindet.¹²

11 Kleinwaffen sind im weitesten Sinne Kriegswaffen, die für die Verwendung durch den einzelnen Angehörigen der Streit- oder Sicherheitskräfte gedacht sind. Dazu gehören Revolver und Selbstladepistolen, Gewehre und Karabiner, Maschinenpistolen, Sturmgewehre und leichte Maschinengewehre. Leichte Waffen sind Kriegswaffen, die für die Verwendung durch mehrere als Mannschaft zusammenarbeitende Angehörige der Streit- oder Sicherheitskräfte gedacht sind. Sie umfassen schwere Maschinengewehre, leichte, unter dem Lauf angebrachte sowie schwere Granatenabschussgeräte, tragbare Flugabwehrkanonen, Leichtgeschütze, tragbare Abschussgeräte für Panzerabwehrraketen und -raketenysteme, tragbare Abschussgeräte für Flugabwehrraketensysteme und Mörser mit einem Kaliber von unter 100 mm.

12 Die wichtigsten Dokumente und Beschlüsse der ersten Überprüfungs-konferenz in Nairobi sind herunterladbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/abr_und_r/jab2003/7/7_2.html.

Das Ottawa-Übereinkommen

Das Übereinkommen vom 18. September 1997 über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung ist das zentrale Vertragswerk zur weltweiten Ächtung von Antipersonenminen und seit seinem Inkrafttreten am 1. März 1999 ein Meilenstein des humanitären Völkerrechts. Seine wichtigsten Bestimmungen sehen vor: (1) ein umfassendes, unbedingtes, weil von Ausnahme- oder Übergangsvorschriften freies Verbot von Herstellung, Einsatz, Transfer und Lagerung aller Arten von Antipersonenminen; (2) die Verpflichtung zur Zerstörung bestehender Bestände innerhalb von vier Jahren; (3) die Verpflichtung zur Räumung verlegter Antipersonenminen innerhalb von zehn Jahren, wobei diese Frist im Einzelfall durch Beschluss der Vertragsstaatenkonferenz verlängert werden kann; (4) die Verpflichtung zur Zusammenarbeit bei Minenräumung (einschließlich ihrer technischen Unterstützung), Unterrichtung über die Minengefährdung und Opferfürsorge im Rahmen des Möglichen (auch auf Seiten der begünstigten Staaten); (5) ein glaubwürdiges Verifikationsregime. – Die Durchführung des Ottawa-Übereinkommens verläuft erfolgreich. Am 31. Dezember 2004 hatten es insgesamt 152 Staaten gezeichnet; 144 Staaten hatten es ratifiziert und für 143 war es in Kraft. Bedauerlich bleibt, dass wichtige Staaten wie China, Russland, Indien, Pakistan und die USA weiterhin dem Übereinkommen nicht beitreten wollen. Ihr Beitritt wäre für seine angestrebte weltweite Geltung besonders wichtig.

Deutschland beteiligt sich seit 1992 an Vorhaben der Minenräumung, der Aufklärung über Minengefahren und der Opferfürsorge. Beim humanitären Minenräumen sind wir der fünftgrößte Geber nach den USA, der Europäischen Gemeinschaft, Norwegen und Kanada – und unter Einbeziehung unserer EU-Beitragsanteile sogar der zweitgrößte. Im Bereich der Opferfürsorge steht Deutschland nach den USA und Norwegen an dritter Stelle. Insgesamt hat die Bundesregierung bis Ende 2004 über 137 Millionen Euro für Projekte in 32 Ländern bereitgestellt. Im Jahre 2004 wurden Projekte in einer Höhe von über

16 Millionen Euro erfolgreich durchgeführt, davon 3,0 Millionen Euro für Südosteuropa und 3,2 Millionen Euro für Afghanistan.¹³

Blindgänger stellen eine erhebliche und oft heimtückische Gefährdung für die Zivilbevölkerung auch lange nach einem Konflikt dar und behindern den Wiederaufbau. Die Beispiele Kosovo und Afghanistan zeigen dies eindringlich. Mit der Einigung auf ein neues *Protokoll über explosive Kampfmittelrückstände*¹⁴ am 28. November 2003 sind die Vertragsstaaten zum UN-Waffenübereinkommen¹⁵ der Lösung dieses humanitären Anliegens einen wichtigen Schritt nähergekommen. Nach über sechs Jahren – seit der Unterzeichnung des Ottawa-Übereinkommens – stellt es das erste globale Abrüstungsübereinkommen dar. Deutschland gehört zu den ersten Staaten, die das Protokoll ratifiziert haben.

Kennzeichnend für die Vereinbarung sind einerseits (rechtlich nicht verbindliche) vorbeugende Maßnahmen, deren Ziel es ist, künftige Gefährdungen so weit wie möglich zu verhindern, sowie andererseits (rechtlich verbindliche) Abhilfemaßnahmen nach Beendigung eines Konflikts, welche vorhandene Gefährdungen vermindern sollen. Diese *Abhilfemaßnahmen* bestehen in erster Linie in der Kennzeichnung gefährdeter Gebiete und deren Räumung von Blindgängern. Das Protokoll gilt in der Hauptsache für zukünftig entstehende Fälle. In der Frage der Altlasten werden die Vertragsstaaten zur Zusammenarbeit bei deren Beseitigung aufgerufen.

Als *vorbeugende Maßnahme* haben sich die Vertragsstaaten dazu verpflichtet, die Verlässlichkeit von Munition zu verbessern. So soll die Entstehung von Blindgängern möglichst ausgeschlossen werden. Die Beratungen über Maßnahmen zur Verbesserung der Konstruktion bestimmter Munitionsarten – namentlich von Streumunition – werden im Jahre 2005 fortgesetzt. Die Bundesregierung setzt sich dabei weiterhin nachhaltig für die Zustimmung der anderen Staaten zu einem besonders hohen Standard an Funktionszuverlässigkeit und für die kon-

13 Nähere Informationen zum deutschen Engagement beim humanitären Minenräumen sind erhältlich unter http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussepolitik/friedenspolitik/abr_und_rminen/humanitaeres_minenraeumen.htm.

14 Der Text des Protokolls über explosive Kampfmittelrückstände (Protokoll V zum UN-Waffenübereinkommen) ist herunterladbar unter http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/info-service/download/pdf/friedenspolitik/abruestung/kampfmittel_prot_5.pdf. Das Vertragsgesetz ist am 11. Februar 2005 in Kraft getreten.

15 Übereinkommen vom 10. Oktober 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßiges Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können.

sequente Einhaltung des humanitären Völkerrechts beim Einsatz zulässiger konventioneller Waffen ein.

Deutschland setzt sich seit Jahren für eine wirksame *Kleinwaffenkontrolle* ein. In mehreren internationalen Foren hat die Bundesregierung Initiativen dazu entwickelt. Das deutsche Exportkontrollregime ist besonders restriktiv (siehe Beitrag S. 122). Seit Februar 2004 verhandeln die UN-Mitgliedstaaten¹⁶ zudem über ein internationales Abkommen zur Kennzeichnung und Nachverfolgbarkeit von Kleinwaffen. Damit soll sichergestellt werden, dass die Lieferwege illegaler Waffen zuverlässig zurückverfolgt werden können. Die UN-Mitgliedstaaten sollen deshalb verpflichtet werden, die von ihnen produzierten Waffen zu markieren, Waffenregister zu führen sowie bei der Nachverfolgung illegaler Waffenlieferungen zusammenzuarbeiten. Deutschland hat sich im Rahmen der Verhandlungen dafür eingesetzt, auch Munition in das Regelwerk aufzunehmen, und die Unterstützung vieler Staaten gewinnen können. Die Verhandlungen sollen im Sommer 2005 abgeschlossen sein.

Deutschland hat sich im Rahmen der OSZE (siehe Beitrag S. 60) dafür eingesetzt, dass *drei wichtige Maßnahmen* zur Eindämmung von Kleinwaffen im Dezember 2004 beschlossen wurden:

- Die nationale Gesetzgebung zur Regelung der Vermittlungsgeschäfte von Waffenmaklern (Brokern) wird harmonisiert werden. Viele Konflikte werden durch Waffenschiebereien von Brokern angeheizt, die davon profitieren, dass bisher erst wenige Staaten Gesetze zur Regelung derartiger Vermittlungsgeschäfte erlassen haben.
- Der Export von schultergestützten Flugabwehrraketen (ManPADS) wird strenger reguliert. Diese Waffen stellen in den Händen von Terroristen eine erhebliche Gefahr dar.
- Neue Regeln für den Inhalt von »Endverbleibserklärungen« werden eingeführt. Solche Erklärungen sollen sicherstellen, dass ausgeführte Waffen nicht in falsche Hände gelangen.

¹⁶ Grundlage ist das Aktionsprogramm der UN, das auf der »Konferenz über sämtliche Gesichtspunkte des unrechtmäßigen Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen« am 21. Juli 2001 verabschiedet wurde.

Exportkontrolle bei Rüstungs- und Dual-use-Gütern

Der Freihandel stellt an sich ein hohes Gut dar. In den Zeiten der Globalisierung ist er jedoch mit Risiken behaftet. So besteht die Gefahr, dass Staaten oder terroristische Netzwerke durch die Freizügigkeit leichter in den Besitz von Waren oder Technologien kommen, die für die Herstellung von Massenvernichtungswaffen missbraucht werden könnten. Zudem schüren unkontrollierte Transfers konventioneller Waffen internationale Spannungen oder bereiten internen bewaffneten Konflikte den Boden. Um dies zu verhindern, bestehen verschiedene nationale und internationale Kontrollmechanismen und »Kontrollregime«. Im Folgenden soll ein Überblick geboten werden über *die wichtigsten Weiterentwicklungen im Bereich der Kontrolle von Rüstungsgütern und Dual-use-Gütern*, also Waren, die neben ihrem zivilen Verwendungszweck auch zur Herstellung von Rüstungsgütern verwendet bzw. zur Produktion von Massenvernichtungswaffen missbraucht werden können.

Die Bundesregierung kontrolliert im konventionellen Bereich den Export von Kriegswaffen, sonstigen Rüstungsgütern und von sensiblen Mehrzweckgütern. Maßgebliche gesetzliche Bestimmungen sind dabei das Kriegswaffenkontrollgesetz, das Außenwirtschaftsgesetz und die EG-Dual-use-Verordnung für dem Gemeinschaftsrecht unterliegende Dual-use-Güter. Für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern bilden die Politischen Grundsätze der Bundesregierung für Rüstungsexporte vom 19. Januar 2000 die maßgebliche Richtlinie für Entscheidungen in Einzelfällen. Danach werden Kriegswaffenausfuhren in Länder ausserhalb von EU, NATO und diesen gleichgestellten Staaten nicht genehmigt. Bestehen im Einzelfall besondere außen- und sicherheitspolitische Interessen, so kann hier eine Ausnahmegenehmigung erteilt werden.

Insgesamt wird der *Export von Rüstungsgütern in die sogenannten Drittländer* restriktiv gehandhabt. Droht eine Verschärfung innerer oder äußerer Konflikte, so ist das ein Ausschlusskriterium. Vor einem möglichen Rüstungsexport muss u. a. sichergestellt sein, dass die Waffen im Empfängerland nicht zur internen Repression oder zu sonstigen fortdauernden und systematischen

Menschenrechtsverletzungen missbraucht werden.¹⁷ Im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU setzt sich die Bundesregierung aktiv dafür ein, die Exportkontrollpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten auf hohem Niveau zu harmonisieren. Grundlage hierfür ist der am 8. Juni 1998 vom Rat der EU angenommene Verhaltenskodex für Waffenausfuhren. Er wird ergänzt durch die Gemeinsame Rüstungsgüterliste. Von der im Verhaltenskodex festgelegten gegenseitigen Unterrichtung über abgelehnte Exportanträge machen die EU-Staaten bereits regen Gebrauch.¹⁸

Nach fünf Jahren erfolgreicher Anwendung wurde 2004 mit einer *Überprüfung des Verhaltenskodexes* begonnen. Das Ziel der Überarbeitung ist dessen weitere Stärkung. Bereits weitgehend Einigkeit besteht darin, Waffenvermittlungstätigkeiten, Waffendurchfuhren, Lizenzproduktionen in Drittländern, immateriellen Technologietransfer, Endverbleibsprüfung und Verpflichtung zur Publikation nationaler Rüstungsexportberichte zusätzlich in den Kodex zu integrieren. Mechanismen, die nach der Aufhebung eines Waffenembargos für zusätzliche Transparenz sorgen sollen, werden noch diskutiert.

Durch die *EG-Dual-use-Verordnung von 1994*, die 2000 umfassend novelliert wurde, schuf die EU eine Regelung zur Ausfuhrkontrolle von Gütern und Technologie mit doppeltem (militärischem und zivilem) Verwendungszweck. Die Verordnung stellt einen wichtigen Schritt zur Harmonisierung der unterschiedlichen Genehmigungsverfahren der Mitgliedstaaten dar. Die Ausfuhrkontrolle erstreckt sich auch auf den immateriellen Technologietransfer, z. B. die Übertragung von Software und Technologie über elektronische Medien. Ausserdem gelten spezielle Regelungen für Länder, die einem Waffenembargo unterliegen. 2004 konnte die erste Phase des sogenannten »Peer Review« (gegenseitige Überprüfung der Exportkontrollregelungen als Teil des 2003 beschlossenen Aktionsplans der EU gegen die Proliferation von Massenvernichtungswaffen) abgeschlossen werden.

Durch die Vorlage von Empfehlungen mit Modellcharakter wird sichergestellt, dass die europäischen Exportkontrollvorschriften in allen Staaten, d. h.

17 Zur Ausfuhr von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern hat die Bundesregierung im Dezember 2004 dem Deutschen Bundestag den fünften jährlichen Rüstungsexportbericht vorgelegt. Nähere Informationen auf der Homepage des Auswärtigen Amts: www.auswaertiges-amt.de.

18 Der sechste EU-Jahresbericht über die Umsetzung des Kodexes gibt umfassend Auskunft über Fortschritte bei der Harmonisierung und über von den Mitgliedstaaten genehmigte Rüstungsexporte.

auch den neuen Mitgliedstaaten, gleichmäßig und effizient umgesetzt werden. Zur Kontrolle des Handels mit Ausrüstungsgegenständen, die zur Vollstreckung der Todesstrafe, zur Folter oder anderen Menschenrechtsverletzungen verwendet werden können, hat die Europäische Kommission im Mai 2004 einen überarbeiteten Vorschlag für eine Ratsverordnung vorgelegt. Der Entwurf sieht Verbote bzw. Genehmigungspflichten bei Aus- oder Einfuhren derartiger Gegenstände vor.

Die Bundesregierung unterstützt nachdrücklich das Ziel, hier zu wirksamen Kontrollen zu gelangen. Sie will damit einen *Beitrag zum Schutz der Menschenrechte* in Umsetzung ihrer internationalen und europäischen Verpflichtungen leisten. In Deutschland besteht für einen Teil dieser Ausrüstungsgegenstände bereits national eine Genehmigungspflicht für Ausfuhren. Damit hat Deutschland im europäischen Vergleich eine Vorreiterrolle übernommen. Die Verordnung soll 2005 verabschiedet werden, sodass in allen Mitgliedstaaten eine unmittelbar geltende verbindliche Regelung besteht.

Im *Wassenaar Arrangement zu Exportkontrollen für konventionelle Waffen und Dual-use-Güter und -Technologien* arbeiten weltweit 34 Teilnehmerstaaten zusammen, darunter die meisten EU-Mitgliedstaaten. Ziel dieses Exportkontrollregimes ist es, über die Etablierung effektiver und verantwortlicher Exportkontrollen destabilisierende Waffenanhäufungen zu verhindern und die Transparenz beim Export von konventionellen Waffen und Dual-use-Gütern zu verbessern. Dafür wurden Richtlinien und gemeinsame, regelmäßig aktualisierte Warenlisten vereinbart, anhand derer die Mitgliedstaaten in eigener Verantwortung Exportkontrollen durchführen und über genehmigte Lieferungen oder erfolgte Ablehnungen unterrichten.

Besonders strenge Richtlinien gelten für Kleinwaffen und sogenannte ManPADS (tragbare Flugabwehrraketen) sowie für bestimmte Dual-Use-Güter. Nach dem 11. September 2001 kam auch die Terrorismusprävention zum Aufgabenkatalog des Wassenaar-Regimes hinzu – ein Kriterium, das bereits zuvor in den Politischen Grundsätzen der Bundesregierung und im EU-Verhaltenskodex enthalten war. Sowohl in der deutschen Exportkontrolle und in der EU als auch im Rahmen des Wassenaar Arrangements und der OSZE spielt die Verhinderung destabilisierender Lieferungen von Kleinwaffen- und Kleinwaffenmunition bzw. die Verhinderung des Einsatzes solcher Waffen zu Menschenrechtsverletzungen und bei Bürgerkriegen eine besondere Rolle (siehe Beitrag S. 117).

Die *Unterbindung der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen (MVW)* gehört ohne Frage zu den herausragenden sicherheitspolitischen Herausforderungen unserer Zeit. Komplex wird diese Aufgabe gerade dadurch, dass diese Waffen in der Regel nicht als fertige, leicht identifizierbare Waren vertrieben werden. Vielmehr gibt es zahllose, auf den ersten Blick unverfängliche zivile Produkte, die bei der komplexen Herstellung atomarer, biologischer oder chemischer Waffen, einschließlich der für ihre Verbringung notwendigen Träger-technologie (z. B. Raketen), eine entscheidende Rolle spielen können. Ein Stoff wie Natriumfluorid beispielsweise kann zur Herstellung von Zahnpasta genau so benutzt werden wie zur Produktion des chemischen Kampfstoffes Sarin. Mit hochmodernen Faserwickelmaschinen können sowohl Tennisschläger als auch Raketenbauteile und Ausrüstungsbauteile für Zentrifugen zur Urananreicherung hergestellt werden. Sicherzustellen, dass solche Waren nicht auf dem Wege der Ausfuhr in die falschen Hände geraten und missbraucht werden, gehört inzwischen zu den wichtigen Aufgaben auch der auswärtigen Politik.

Die Bundesregierung nimmt diese Aufgabe sehr ernst. In einem eigens für MVW-relevante Waren eingerichteten Ausfuhrausschuss werden, auf der Grundlage von Exportkontrolllisten, alle besonders sensitiven Lieferungen sorgfältig geprüft, bevor gegebenenfalls eine Genehmigung erteilt wird. Zentral ist dabei die Prognoseentscheidung, ob ein Export *unvertretbare Risiken* mit sich bringt – bei Hinweisen auf eine möglicherweise geplante Umlenkung der Ware oder bei Zweifeln an der zivilen Endverwendung wird die Lieferung untersagt. Dies liegt auch im wohlverstandenen Interesse der deutschen Exportwirtschaft, die vor dem Missbrauch ihrer Waren geschützt wird.

Beim Kampf gegen die Proliferation (also die Weiterverbreitung von MVW) haben sich die bestehenden Exportkontrollregime als *effiziente Instrumente* erwiesen. Die Bundesrepublik Deutschland ist gemeinsam mit den führenden Industriestaaten Mitbegründer der Nuclear Suppliers Group (NSG), des Kontrollregimes im Nuklearbereich, der Australischen Gruppe (AG), die Missbrauch im chemischen und biologischen Bereich verhindern will, und des Missile Technology Control Regime (MTCR), dem Kontrollmechanismus für Raketen und Trägersysteme.

Zum Kern der Arbeit in den Regimen gehört es, als besonders proliferationsrelevant erkannte Dual-use-Güter in Exportkontrolllisten zusammenzufassen – auf dieser Grundlage wird ihre Ausfuhr in den Teilnehmerstaaten einer Ge-

nehmungspflicht unterworfen. In den Regimen besteht ein enger nachrichtendienstlicher Informationsaustausch über kritische Empfangsstaaten, zweifelhafte Endkunden und international agierende Beschaffungsnetzwerke. Im Laufe der Zeit konnten die in den siebziger und achtziger Jahren gegründeten Regime ihre Exportkontrollzäune immer engmaschiger gestalten. So wurde die Weitergabe von sensitiven Waren an problematische Endverwender außerhalb der Regime zunehmend wirkungsvoll bekämpft. Freilich verfügen im Zeichen der Globalisierung heute immer mehr Produzenten in immer mehr Staaten über die Fähigkeit, proliferationsrelevante Hochtechnologieprodukte herzustellen und damit grenzüberschreitend Handel zu betreiben. Dieser Handel verläuft außerhalb der von den Regimen etablierten Zäune; man spricht hier von »sekundärer Proliferation«.

Vor diesem Hintergrund muss eine wesentliche Zukunftsaufgabe von Exportkontrollpolitik darin bestehen, alle Staaten in die Pflicht zu nehmen und Exportkontrollen möglichst weltweit zu verbreiten. Diesem Ziel ist die Staatengemeinschaft im Jahre 2004 ein wichtiges Stück näher gekommen. Die unter deutscher Sicherheitsratspräsidentschaft verabschiedete *UN-Resolution 1540* legt allen UN-Mitgliedstaaten die bindende Verpflichtung auf, angemessene und wirksame Exportkontrollen zur Überwachung von Ausfuhren, von Transithandel und von Vermittlungsgeschäften zu entwickeln und zu unterhalten.

Mit der UN-Resolution 1540 fand die Staatengemeinschaft auch eine angemessene Antwort auf die Aufdeckung des umfassenden Beschaffungsnetzwerkes des Pakistaners A. Q. Khan, des »Vaters der pakistanischen Atombombe«, im Frühjahr 2004. Khans Netzwerk ließ Komponenten von Nuklearprogrammen – z. B. Gasultrazentrifugen zur Urananreicherung – in unterschiedlichen Ländern der Erde produzieren. Sein Ziel war es, die Komponenten unter Ausnutzung unzureichender Exportkontrollen in MVW-Programme verschiedener Staaten zu liefern. Beschaffungsnetzwerke wie das Khans illustrieren darüber hinaus die Gefahr, dass sich auch terroristische Gruppen Zugang zu Massenvernichtungswaffen verschaffen könnten. Dies u. a. durch Exportkontrollen zu verhindern, ist eine zentrale Aufgabe aktueller Nichtverbreitungspolitik.

Am 19. Dezember 2003 verzichtete Libyen offiziell auf den Besitz von Massenvernichtungswaffen. Die Vernichtung dieser Waffen – einschließlich sämtlicher Raketensysteme mit größerer Reichweite, die von dem MTCR- Raketenkontrollregime erfasst werden – sollte unter strikter internationaler Kontrolle stattfinden. Ziel dieses Abrüstungsschrittes sei es, so verkündete Libyens politische Führung, politische Spannungen abzubauen sowie im Mittleren Osten und in Afrika eine Zone ohne Massenvernichtungswaffen zu schaffen.

Diese Erklärung überraschte die Weltöffentlichkeit. Nachdrücklich lobten US-Präsident George W. Bush und der britische Premierminister Tony Blair Libyens Beschluss und sprachen die Hoffnung aus, dass Libyen als Beispiel für andere Staaten dienen werde, die ebenfalls über Massenvernichtungswaffen verfügen. Die Administration des nordafrikanischen Landes ließ den Worten sehr schnell Taten folgen: Am 6. Januar 2004 hinterlegte Libyen bei dem UN-Generalsekretär die *Beitrittsurkunde zum weltweiten Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ)*. Libyen war der 159. Mitgliedstaat des CWÜ. Das Übereinkommen erlangte für das neue Mitglied am 5. Februar 2004 Wirkung.

Eine Rückblende: Am 15. Februar 1989 legte die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag den »Bericht über eine mögliche Beteiligung deutscher Firmen an einer C-Waffen-Produktion in Libyen« vor. Der Bericht enthielt eine umfassende Chronologie, aus der hervorging, dass Libyen nicht nur seit Anfang der achtziger Jahre offensiv an einem Chemiewaffenprogramm arbeitet. Zudem machte der Bericht darauf aufmerksam, dass deutsche Firmen in den Aufbau einer Kampfstoffproduktionsanlage (Tarnbezeichnung »Pharma 150«) bei Rabta verwickelt waren. Als »Rabta-Skandal« führte diese Tatsache nicht nur in Deutschland zu einer breiten öffentlichen Empörung. Auch auf internationaler Ebene löste dieser Vorfall scharfe Kritik aus: So überschrieb die *New York Times* einen Kommentar mit dem Titel »Auschwitz in the sands« (Auschwitz im Sand). Staatsanwaltschaftliche Ermittlungen führten 1988 zu Strafverfahren gegen die Hauptverantwortlichen.

Die Bundesregierung zog zudem politische Konsequenzen und engagierte sich verstärkt in der sog. »Australischen Gruppe«, die sich seit 1984 um

eine *Intensivierung der Exportkontrollen* bemüht. Dabei dehnte man die Überwachung auch auf Herstellungsanlagen und ihre Ausrüstungsgegenstände aus. Weiterhin wurden sowohl das deutsche Exportkontrollrecht und das dazugehörige Verfahren grundlegend novelliert sowie die zuständigen Kontrollbehörden verstärkt (siehe Beitrag S. 123).

Zurück in das Jahr 2004: Unmittelbar nach dem Inkrafttreten des CWÜ deklarierte Libyen unter anderem die in der Anlage bei Rabta bis 1990 hergestellten Stoffe: Es handelte sich dabei um 24 Tonnen Schwefelost (Senfgas) von hohem Reinheitsgrad und etwa 3000 Tonnen Vorprodukte, überwiegend zur Befüllung von Fliegerbomben. Außerdem experimentierte man dort erfolglos mit geringen Mengen von Soman und Sarin. Die Fabrik von Rabta war eine »*dual-use*« *genutzte Produktionsanlage*, in der die Produktion der Chemiewaffen in einem durch Mauern vom Hauptteil des Gebäudes abgetrennten Bereich stattfand. Bereits im Februar und März 2004 wurden etwa 3000 leere Fliegerbomben unter Kontrolle der internationalen Chemiewaffenorganisation (OVCW) unbrauchbar gemacht. Als OVCW-Inspektoren die frühere Kampfstoffanlage im Februar 2004 erstmalig inspizieren konnten, war die Anlage bereits deaktiviert. Die Fabrikationsvorrichtungen waren zerlegt und eingelagert worden.

Seit Ende der achtziger Jahre gab es Anzeichen dafür, dass Libyen neben der Anlage in Rabta den *Bau mindestens einer weiteren Kampfstofffabrik* plante. 1992 verdichteten sich die Hinweise, und der Verdacht fiel auf eine unterirdische Fabrik bei Tarhunah, etwa sechzig Kilometer von Tripolis entfernt. Offiziellen libyschen Aussagen zufolge handelte es sich bei der Anlage in Tarhunah zwar um einen Teil des »Great Man Made River Projects«, einer gigantischen Bewässerungsanlage. Trotzdem unternahm die Bundesregierung in der ersten Hälfte der neunziger Jahre *erhebliche diplomatische Anstrengungen*, um die Errichtung dieser zweiten Anlage zu verhindern. 1996 veröffentlichten die zuständigen Stellen der US-Regierung u. a. Luftbilder von der Anlage und erwogen den Einsatz militärischer Maßnahmen. Bis Ende 1997 wurden in Tarhunah daraufhin sämtliche Aktivitäten eingestellt. Nach dem Beitritt Libyens zum CWÜ stellte sich heraus, dass die Arbeiten an der unterirdischen Fabrikationsanlage zu einem späteren Zeitpunkt durchaus der Herstellung von Chemiewaffen hätten dienen können. Da jedoch noch keine Ausrüstungsgegenstände für die Produktion von Chemiewaffen dorthin verbracht worden waren, entfiel eine Deklaration Tarhunahs an die OVCW als Kampfstoffproduktionsanlage.

Ähnlich wie bei der Rabta-Anlage konnte das Projekt durch *öffentlichen Druck und gezielte Bemühungen um Exportkontrolle* bei spezifischen Waren und Dienstleistungen gestoppt werden. Die Kombination aus außenpolitischen und exportkontrollrechtlichen Bemühungen erwies sich im Falle Libyens auch deshalb als erfolgreich, weil das Land beim Bau solcher Fabrikanlagen in hohem Maße von Exporten abhängig ist. Anfang September 2004 beantragte Libyen schließlich offiziell, die Fabrik bei Rabta in eine pharmazeutische Anlage konvertieren zu dürfen. Dort sollen künftig preisgünstige Medikamente (Generika) gegen AIDS und Malaria für den afrikanischen Markt hergestellt werden. In der Vergangenheit erlaubte das Chemiewaffenübereinkommen in Ausnahmefällen eine solche *Umrüstung für friedliche Zwecke*. Seit dem 29. April 2003 – sechs Jahre nach dem Inkrafttreten des CWÜ – ist dies jedoch nicht mehr zulässig. Libyen beantragte bei der OVCW daher ebenfalls, diese Regelung im Rahmen eines erleichterten Änderungsverfahrens wieder zu modifizieren (»Technical Change«). Um Libyens Verzicht auf Massenvernichtungswaffen zu honorieren und um anderen Staaten mit Chemiewaffenprogrammen einen zusätzlichen Anreiz zum Beitritt zur OVCW zu geben, ermöglichten die Mitglieder des OVCW-Exekutivrats Libyen die Konversion der Anlage von Rabta. Der Antrag Libyens wurde deshalb vom Exekutivrat Mitte Oktober 2004 gebilligt und anschliessend den CWÜ-Mitgliedstaaten zur Annahme empfohlen. Durch eine Verordnung wurde diese Änderung Ende 2004 in der Bundesrepublik umgesetzt.¹⁹

Angesichts der illegalen Exporte deutscher Firmen in den achtziger Jahren prüften die zuständigen deutschen Dienststellen Libyens Antrag auf Konversion der Anlage insbesondere darauf hin, ob er die Vernichtung sämtlicher ihnen bekannter Spezialausrüstung vorsah. Dies ist nicht nur ein zentrales Erfordernis für die Genehmigung einer Konversion. Da sich unter den illegalen Exporten auch Spezialausrüstung befand, trug das Auswärtige Amt hier zudem eine besondere Verantwortung.

Die OVCW wurde deshalb mehrfach umfassend über die Erkenntnisse der zuständigen Dienststellen, die sich auch auf die seinerzeitigen Ermittlungs- und Strafverfahren stützten, unterrichtet. Dies erleichterte die Arbeit der OVCW-Inspektoren vor Ort. Einzelne Fragen erörterten deutsche Experten direkt mit

19 »Zweite Verordnung zur Inkraftsetzung einer verwaltungsmäßigen Modifikation des Chemiewaffenübereinkommens«

den Behörden in Libyen. Dies trug dazu bei, dass das Konversionsbegehren Libyens in der Sitzung des OVCW-Exekutivrates vom 14. Dezember 2004 vorbehaltlich des Inkrafttretens der Änderung des CWÜ angenommen wurde.

Die *Vernichtung der Kampfstoffe sowie der Vorprodukte* befindet sich gegenwärtig in der Planungsphase. Die Chemikalien können entweder durch Verbrennung oder durch Hydrolyse (Spaltung der Atombindung durch Wasser) unwirksam gemacht werden. Die Vernichtung wird unter ständiger Vor-Ort-Kontrolle durch OVCW-Inspektoren erfolgen. Die Kosten sowohl der Vernichtung als auch der OVCW-Inspektionen tragen hierbei die Staaten, die sich im Besitz von Chemiewaffen befinden («possessor pays-Prinzip» im CWÜ). Libyen hat angekündigt, die Vernichtung bis zum 29. April 2007 vollständig durchzuführen. Damit entspräche das Land der im CWÜ vorgesehenen Frist von zehn Jahren.

Die Chancen und Risiken der Globalisierung

Die internationale Verflechtung der Volkswirtschaften und das Zusammenwachsen der Märkte für Waren, Kapital und Dienstleistungen sind von großer außenpolitischer Bedeutung. Viele Länder – gerade die großen und bevölkerungsreichen Staaten wie China, Indien oder Brasilien – haben sich zu wichtigen Wirtschaftspartnern und Akteuren in der internationalen Politik entwickelt. In China und Indien geht die Armut so stark zurück, dass das Ziel erreichbar scheint, sie im Weltmaßstab bis 2015 zu halbieren. In anderen Regionen, etwa Afrika südlich der Sahara, sind solche Fortschritte noch nicht zu beobachten. Allzu viele Länder sind dort durch innere Konflikte zerrüttet oder werden von einer solchen Entwicklung bedroht.

Breiter wirtschaftlicher Fortschritt als Teil einer nachhaltigen Entwicklung leistet einen entscheidenden Beitrag auch zu *politischer Stabilität und Sicherheit*. Die deutsche Außenpolitik fördert diesen Prozess. Sie geht dabei zugleich global und lokal vor: In internationaler Zusammenarbeit soll ein Rahmen gesetzt werden, der alle Länder und Bevölkerungsgruppen an den Chancen der Globalisierung teilhaben lässt. Die Auswirkungen der Globalisierung auf jedes einzelne Land werden beobachtet – und sie haben Konsequenzen für das außenpolitische Handeln Deutschlands.

Wirtschaftliche Akteure brauchen im Zeitalter der Globalisierung *verlässliche Rahmenbedingungen*. Ob es sich um Zölle, tarifäre oder nichttarifäre Handelshemmnisse, den Schutz geistigen Eigentums oder die Voraussetzungen für Direktinvestitionen handelt – stets setzen global gültige Regeln einen globalen Konsens voraus, der politisch hergestellt werden muss. Ein System von internationalen Organisationen und Gremien bildet den Rahmen, in dem sich dieser politische Prozess vollzieht: Die Welthandelsorganisation, der Internationale Währungsfonds, die Weltbank und die regionalen Entwicklungsbanken, die G8 und die OECD sind nur einige der wichtigsten Schauplätze.

Im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit und oft auch der Kritik steht die *Welthandelsorganisation (WTO)*, die die internationalen Handelsbeziehungen durch bindende Regelungen auf der Basis des Freihandels organisieren soll. Die

2001 in Doha (Katar) gestartete Verhandlungsrunde hat das Ziel, als Entwicklungsrunde (Doha Development Round) das weltweite Wirtschaftswachstum zu erhöhen und durch bessere Eingliederung der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft die Chancen für eine erfolgreiche Armutsbekämpfung zu erhöhen. Nach dem Rückschlag bei der WTO-Ministerkonferenz 2003 in Cancún gelang es den WTO-Mitgliedern schließlich im Juli 2004, eine Rahmenvereinbarung zu treffen, die insbesondere im Bereich des Agrarhandels wichtige Vorgaben für die weiteren Verhandlungen enthält (Abschaffung der Agrarexportsubventionen, Verringerung der internen Agrarbeihilfen). Ermöglicht wurde diese Einigung durch eine Initiative der EU, die im Mai den *völligen Verzicht auf alle Formen von Agrarexportförderungen* erklärt hatte. Wenn es bis zur Ministerkonferenz in Hongkong im Dezember gelingt, auch in anderen Verhandlungsbereichen (Industriezölle, Dienstleistungen, Sonderbehandlung von Entwicklungsländern) ähnliche Fortschritte zu erzielen, ist ein Abschluss der Doha-Runde bis Ende 2006 möglich.

In den laufenden Verhandlungen wurde auch deutlich, dass mittlerweile Länder wie China (das der WTO erst 2001 beitrug), Indien, Brasilien, Mexiko oder Südafrika zu wichtigen Akteuren der internationalen Handelspolitik geworden sind. Ihr Erfolg zeigt, welches große Potential Handel für die wirtschaftliche Entwicklung und die politische Stabilität bietet. Diese Länder konkurrieren mit den traditionellen Industrienationen und bringen ihre Interessen in die Gestaltung des Welthandelssystems ein. Dieser *globale Verhandlungsprozess* bietet für alle Seiten die besten Chancen für einen fairen und umfassenden Marktzugang. Bilaterale Freihandelsabkommen, wie sie von einigen Staaten intensiv betrieben werden, sind demgegenüber nur die zweitbeste Alternative.

Auch wenn ein verbesserter Marktzugang viel dazu beitragen kann, armen Ländern zu helfen, *bleibt Entwicklungshilfe notwendig*. Mit der Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen von 2000 und dem Ergebnis der Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey/Mexiko 2002 hat die internationale Gemeinschaft sowohl klare Entwicklungsziele als auch die Beiträge von Gebern und Empfängern definiert. Die Bundesregierung trägt dazu bilateral und multilateral (über die Weltbank, regionale Entwicklungsbanken und die Europäische Union) bei. Mit rund sechs Milliarden Euro war sie 2003 *viertgrößter Entwicklungsgeber*. Im September 2005 wird ein Gipfeltreffen im Rahmen der Generalversammlung der Vereinten Nationen (dem sogenannten

Millennium Review Summit) Gelegenheit bieten, den Stand der Zielerreichung sowie der Umsetzung der großen Weltkonferenzen der Vereinten Nationen zu überprüfen.

Die *Kölner Entschuldungsinitiative* – 1999 von der Bundesregierung auf den Weg gebracht – hat 27 der ärmsten und am schwersten verschuldeten Länder weitgehend entlastet. Deutschland erlässt diesen Ländern die bilateralen Schulden vollständig. Die Initiative wurde im Oktober 2004 um weitere zwei Jahre verlängert, um so noch mehr Ländern die Teilnahme zu ermöglichen. Weitere Anstrengungen sind notwendig, um einen Rückfall in untragbare Verschuldungen zu vermeiden. Kreditnehmer und -geber tragen dafür gemeinsam die Verantwortung. Die finanzielle Situation der Entwicklungs- und Schwellenländer hat sich in den zurückliegenden Jahren positiv entwickelt. Seit 2002 sind größere Finanzkrisen ausgeblieben. Gemeinsam mit seinen Partnern setzt Deutschland in der internationalen Finanzpolitik auf die *vorbeugende Verhinderung von Krisen*. Jedes Land muss dazu seinen Beitrag leisten.

Vor allem bei den wirtschaftlich fortgeschritteneren Ländern Asiens und Lateinamerikas besteht die Hoffnung, dass die von uns unterstützte Entwicklung in *Handelsaustausch* und *private Investitionstätigkeit* übergeht, und so zum Nutzen beider Seiten beiträgt. Diese angestrebte Zusammenarbeit soll dem hohen Entwicklungsstand des Partners Rechnung tragen (z. B. durch wissenschaftlich-technologische Kooperationen und Universitätspartnerschaften), aber ebenso den gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen (Entwicklung von Umwelttechnik und alternativen Energien) sowie der gemeinsamen Verantwortung für eine globale nachhaltige Entwicklung (Schutz der Regenwälder, Schutz der Erdatmosphäre).

Die *Entwicklungshilfe im klassischen Sinn* wird sich zunehmend auf jene Länder konzentrieren, denen die Erreichung der Millenniumsziele nach bisherigem Stand voraussichtlich nicht gelingen wird. Bei der Schwerpunktsetzung unter diesen Ländern spielen angesichts begrenzter Ressourcen allerdings nicht nur entwicklungs-, sondern auch außen- und sicherheitspolitische Gesichtspunkte eine Rolle. Eine nachhaltige Entwicklung ist ohne Sicherheit und politische Stabilität schließlich ebenso wenig denkbar wie Stabilität ohne wirtschaftliche Entwicklung und Perspektive.

Dieser enge Zusammenhang schlägt sich auch in dem Aktionsplan »*Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung*« der Bundesregie-

rung nieder (siehe Beitrag S. 102). Friedensschaffende und friedenserhaltende Maßnahmen, an denen sich Deutschland im Kontext der Vereinten Nationen beteiligt, gehen über in Maßnahmen der humanitären Hilfe, der entwicklungsorientierten Nothilfe und des Wiederaufbaus. Sicherheit und funktionierende Verwaltungsinstitutionen bilden das Umfeld, in dem private wirtschaftliche Tätigkeit und damit Entwicklung möglich ist.

All diese Aktivitäten vollziehen sich im Kontext der deutschen Beziehungen zu einem Land. Das Auswärtige Amt achtet deshalb darauf, dass diese Maßnahmen in sich stimmig sind, sich in ihrer Wirkung ergänzen und zu der Entwicklung der bilateralen Beziehungen beitragen. Dazu gehört auch die sicherheitspolitische Komponente mit der Mandatierung durch die Vereinten Nationen. Humanitäre Hilfe, entwicklungsorientierte Nothilfe und Entwicklungszusammenarbeit müssen sich am Bedarf der Partner und an den deutschen Möglichkeiten orientieren. Sie sind – dies gilt insbesondere für die Entwicklungszusammenarbeit – auf ein positives Umfeld vor Ort angewiesen.

Das Stichwort der *»guten Regierungsführung«* (Good Governance) bezeichnet diese Voraussetzung. Hier übernehmen die deutschen Botschaften die Rolle des sachkundigen Beobachters. Ihre Einschätzungen zur Qualität der Regierungsführung, zur Lage der Menschenrechte und dem Schutz von Minderheiten oder zum Umgang mit Umwelt und natürlichen Ressourcen ergänzen die finanz- und entwicklungspolitischen Aspekte. Zusammen prägen diese Informationen dann die deutsche Haltung in den Entscheidungsgremien von Internationalem Währungsfonds, Weltbank und regionalen Entwicklungsbanken.

Die Globalisierung ist ein Phänomen, das alle Politikfelder erfasst. Die deutsche Außenpolitik beobachtet diese Entwicklung weltweit, analysiert sie in ihren Auswirkungen auf Deutschland und seine Partner und steuert das deutsche Handeln im internationalen Umfeld. Im Mittelpunkt steht dabei das Ziel, die *Chancen der Globalisierung* zu nutzen. Schließlich ist der komplexe Prozess der Globalisierung kein Nullsummenspiel. Vielmehr bietet sich hier auch die Chance, den Wohlstand zum Nutzen aller zu mehren. Dieses Konzept einer fairen Gestaltung der Globalisierung liegt der deutschen Außenpolitik zugrunde.



Alternative Energien: Windturbinen in Zentralspanien

Am 16. Februar 2005 ist das Kyoto-Protokoll in Kraft getreten. Erstmals werden durch einen völkerrechtlichen Vertrag Verpflichtungen zur Reduzierung von klimaschädlichen Gasen verbindlich festgelegt. Die *Ratifizierung des Kyoto-Protokolls* durch die russische Duma im Oktober 2004 hat den Weg frei gemacht, um eine notwendige Bedingung für das Inkrafttreten des Protokolls zu erfüllen: Mit der Teilnahme Russlands werden mehr als 55 Prozent der Treibhausgasemissionen der Industrieländer aus dem Jahr 1990 abgedeckt. 128 Staaten, die das Protokoll inzwischen ratifiziert haben, verpflichten sich nun dazu, ihre Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 um insgesamt 5,2 Prozent für den Zeitraum 2008 bis 2012 zu mindern. Die internationale Klimapolitik erhält somit einen neuen Ordnungsrahmen, der über bisherige Ansätze hinausgeht.

Dies ist auch als ein diplomatischer Erfolg der Europäischen Union zu werten, für die das Kyoto-Protokoll *Kernelement internationaler Klimapolitik* ist. Mit der Einführung des Handels von Emissionsrechten setzt die Europäische Union ab Januar 2005 auch einen entscheidenden Teil des Kyoto-Protokolls um: Im Rahmen von festgelegten Obergrenzen können Emissionsrechte zwischen Unternehmen gehandelt werden. Für eine Tonne Kohlendioxidausstoß existiert damit erstmalig ein Preis, der Anreize bietet, Emissionen zu mindern und zwar dort, wo es aus wirtschaftlicher Sicht attraktiv ist. Der Markt übernimmt die Suchfunktion nach der günstigsten Minderungsmöglichkeit und fördert die beste Technik.

Aber das Kyoto-Protokoll ist nur ein Einstieg in eine sowohl längerfristige als auch umfassendere internationale Klimapolitik. Über zwei Drittel der klimaschädlichen Emissionen entstehen bei der Erzeugung von Energie. Mit weltweit weiter zunehmendem Energieverbrauch steigen auch die Emissionen. Während in vielen Industrieländern – so auch in Deutschland – eine wesentliche *Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Energieverbrauch* bereits stattgefunden hat, fallen diese in vielen Schwellen- und Entwicklungsländern noch zusammen. Wie kann diesen Entwicklungen im internationalen Rahmen entgegengesteuert werden? Mit der *Konferenz für Erneuerbare Energien*, die im Juni 2004 auf Einladung von Bundeskanzler Schröder in Bonn stattfand, hat die Bundesregierung eine internationale Plattform für Beratungen über Möglichkeiten, die erneuerbare Energien bieten, geschaffen. Über 3000 Teilnehmer aus 154 Staaten berieten über Chancen und Perspektiven, den Anteil erneuerbarer Energien am Energiemix zu erhöhen – als Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung sowie als Beitrag zum Schutz des Klimas.

In zahlreichen Veranstaltungen unter Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen und Wirtschaftsvertretern wurden Erfahrungen ausgetauscht, Möglichkeiten zu bilateraler und multilateraler Zusammenarbeit erörtert sowie die Rolle von Finanzierungsinstitutionen diskutiert. Konkretes Ergebnis: Ein *ambitioniertes internationales Aktionsprogramm*, das beinahe 200 einzelne Maßnahmen zum Ausbau erneuerbarer Energien und zum effizienteren Einsatz von Energie bündelt. Durch ein informelles Netzwerk sowie eine Überprüfung des internationalen Aktionsprogramms sollen die Ergebnisse und Inhalte der Konferenz weiter befördert werden – auch im Hinblick auf die *Kommission für Nachhaltige Entwicklung* der Vereinten Nationen, die sich 2006 und 2007 mit dem Themenschwerpunkt Energie befassen wird.

Die Vereinten Nationen, die mit dem Nachhaltigkeitsgipfel in Johannesburg 2002 Impulse für eine verstärkte Beschäftigung mit erneuerbaren Energien gegeben haben, bleiben ein wichtiger universeller Bezugspunkt. Die *Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC)* fungiert hier als Bindeglied zwischen Ländern, die sich völkerrechtlich zu Emissionsminderungen verpflichten, und Ländern, die auf freiwillige Reduktion setzen. Jährlich treffen die 189 Staaten, die die Konvention gezeichnet haben, zu einer Vertragsstaatenkonferenz zusammen. Bei den jüngsten Beratungen in Buenos Aires spielten bereits erste Überlegungen für ein verbindliches Klimaregime nach dem Jahr 2012 eine wichtige Rolle. Die zentrale Frage hierbei ist, wie mehr Staaten in ein System wirkungsvoller Emissionsminderungen eingebunden werden können. Wirksamer Klimaschutz kann nur dann zustande kommen, wenn unter Einbeziehung möglichst vieler Staaten ehrgeizige Minderungsziele formuliert und anschließend auch umgesetzt werden – dies ist die Verhandlungsleitlinie der Europäischen Union. Als Einstieg in künftige Beratungen treffen im Mai 2005 in Bonn Regierungsexperten zusammen, um über ein Klimaregime nach 2012 zu sprechen.

Der Schutz unseres Klimas wird 2005 Beratungsgegenstand in wichtigen internationalen Foren sein. Die britische Präsidentschaft der G8 im Jahr 2005 sowie der Europäischen Union im zweiten Halbjahr 2005 hat *Klimaschutz als ein Schwerpunktthema* gewählt. Wie können effiziente emissionsarme Energietechnologien weltweit besser verbreitet werden – so lautet ein Kernanliegen der britischen Präsidentschaft, das die Bundesregierung voll unterstützt. Mit der teilweisen Einbeziehung von weiteren großen Emittenten in die G8-Beratungen

trägt Großbritannien dabei den sich ändernden Energienachfragestrukturen Rechnung. Bereits in Vorbereitung auf die G8-Agenda war Klimaschutz eines der herausragenden Themen beim Besuch der britischen Königin in Deutschland im November 2004: Britische und deutsche Wissenschaftler, Politiker sowie Unternehmer berieten über die Folgen des Klimaschutzes und beschlossen eine engere bilaterale Zusammenarbeit unter anderem in der Forschung. Bundesaußenminister Fischer nahm gemeinsam mit seinem britischen Amtskollegen Straw an der ersten deutschen Veranstaltung der »Klima-Gruppe« teil. Deren Zielsetzung ist es, eine Koalition aus nationalen Regierungen, Städten, Bundesstaaten und Unternehmen zu bilden, deren Anstrengungen um Emissionsminderungen klare Fortschritte aufweisen.

Nur durch die Kooperation verschiedener Akteure kann Klimaschutzpolitik wirksam erarbeitet und umgesetzt werden. Klimapolitische und energiepolitische Zielsetzungen – wie Effizienzsteigerungen oder Diversifizierung der Energieressourcen – überschneiden sich dabei. Diese Überschneidungen gilt es in internationalen Energie- und Klimaforen zunehmend anzusprechen und zu nutzen. Eine weitere Herausforderung stellt die *Weiterentwicklung eines internationalen Ordnungsrahmens* dar, der möglichst umfassend und für alle offen ist, gleichzeitig jedoch auch den besonders engagierten Ländern Handlungsmöglichkeiten bietet. Um diese Ziele zu erreichen, werden nicht nur klima- und energiepolitische, sondern auch außenpolitische Kompetenzen vonnöten sein.

links: Unterzeichnung der EU-Verfassung in Rom am 29. Oktober 2004

rechts: Erstflug des weltgrößten Passagierflugzeugs Airbus A 380 über Toulouse, 27. April 2005





Der Vertrag über eine Verfassung für Europa

Am 29. Oktober 2004 haben die Staats- und Regierungschefs sowie die Außenminister der Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Rom den »Vertrag über eine Verfassung für Europa« unterzeichnet. Dies war der vorläufige Höhepunkt eines Prozesses, der mit der Einsetzung des Europäischen Konvents durch den Europäischen Rat von Laeken im Dezember 2001 begonnen hat, den man aber mindestens bis zur letzten deutschen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1999 zurückverfolgen kann.

Der Verfassungsvertrag war von Anfang an ein Projekt, das ganz *maßgeblich von Deutschland vorangetrieben* worden ist. Der Europäische Rat von Köln im Juni 1999 hatte beschlossen, eine Europäische Grundrechtscharta zu erarbeiten. In Köln wurde außerdem eine Regierungskonferenz vereinbart, die dann zum Vertrag von Nizza führte. Dadurch sollte die Union in die Lage versetzt werden, weitere Mitgliedstaaten aufzunehmen. Aber auch in Nizza waren wichtige Fragen unbeantwortet geblieben. So zum Beispiel die Frage nach der Abgrenzung von Kompetenzen zwischen nationaler und europäischer Ebene oder die Frage nach der Machtverteilung zwischen den Brüsseler Institutionen. Durch eine gemeinsame deutsch-italienische Initiative ist es in Nizza dann gelungen, den Verfassungskonvent ins Leben zu rufen.

Der Auftrag des Konvents war: *Die Europäische Union zukunftsfähig machen!* In ihm haben Vertreter der Regierungen, der nationalen Parlamente, des Europäischen Parlaments und der EU-Kommission den Entwurf eines »Vertrags über eine Verfassung für Europa« erarbeitet. Diesen Entwurf haben die deutschen Konventsmitglieder, insbesondere Bundesaußenminister Joschka Fischer, maßgeblich mitgestaltet. Der Entwurf hat sich als guter und tragfähiger Kompromiss erwiesen und konnte so zur Grundlage der Einigung über die Europäische Verfassung beim abschließenden Treffen der Regierungskonferenz am 18. Juni 2004 in Brüssel werden. Die Einigung über den Verfassungsvertrag ist einer der *bedeutendsten Integrations Schritte Europas* seit der Unterzeichnung der Römischen Verträge. Der Vertrag gewährleistet, dass sich

die Union weiterentwickeln und auch nach der Erweiterung funktionsfähig bleiben kann.

Die *Handlungsfähigkeit der Union* wird durch tiefgreifende Reformen im institutionellen Bereich gestärkt. Für Entscheidungen des Rats wird nach dem Inkrafttreten der Verfassung die »doppelte Mehrheit« gelten: Entscheidungen im Rat kommen zustande, wenn 55 Prozent der Staaten, die gleichzeitig 65 Prozent der EU-Bevölkerung vertreten, zustimmen. Im Unterschied zum komplizierten System der Stimmengewichtung von Nizza mit seinen hohen Entscheidungsschwellen erleichtert diese Regelung Gestaltungsmehrheiten und erschwert Blockademinderheiten. Der Anwendungsbereich der qualifizierten Mehrheit wird ausgeweitet. Ein hauptamtlicher Präsident des Europäischen Rates wird die Kontinuität des Unionshandelns stärken. Der rotierende Vorsitz in den Ministerräten bleibt in Form einer 18-monatigen Teampräsidentschaft aus drei Staaten erhalten.

Die *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik* (GASP) wird ausgebaut: Kernstück der neuen außenpolitischen Handlungsfähigkeit der Union ist das neue Amt des Außenministers der Union, der gleichzeitig dem Rat Auswärtige Angelegenheiten vorsitzt und Vizepräsident der Kommission ist. Er ersetzt damit drei Personen: den Hohen Vertreter für die GASP, den Außenkommissar und den Ratsvorsitzenden. Unterstützt wird er durch den Europäischen Auswärtigen Dienst, der aus Mitarbeitern der Kommission, des Ratssekretariats und entsandten Diplomaten der Mitgliedstaaten bestehen wird. Die Beschlussfassung in der GASP wird auch weiterhin im Wesentlichen einstimmig erfolgen.

In der *Justiz- und Innenpolitik* wurden besonders bemerkenswerte Integrationsfortschritte erzielt, z. B. durch den Einstieg in den gemeinsamen Grenzschutz an den EU-Außengrenzen, durch die Erleichterung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit (Stärkung von Europol) und durch die Verbesserung der grenzüberschreitenden Strafverfolgung, insbesondere durch den Ausbau von Eurojust als Koordinierungsstelle für die nationalen Staatsanwaltschaften, die zur Keimzelle einer Europäischen Staatsanwaltschaft werden soll.

Die Verfassung stärkt aber auch *Demokratie und Grundrechtsschutz* durch den Ausbau der Rolle des Europäischen Parlaments, die direkte Beteiligung der nationalen Parlamente am europäischen Gesetzgebungsprozess und die Übernahme der Grundrechtscharta in den Vertrag. Das Europäische Parlament wird

neben dem Rat gleichberechtigter Mitgesetzgeber und gleichberechtigter Teil der Haushaltsbehörde. Der Kommissionspräsident wird nach der Verfassung durch das Europäische Parlament gewählt und dadurch demokratisch legitimiert. Schließlich erhöht die Verfassung die *Transparenz und Verständlichkeit der Union* durch die einheitliche Rechtspersönlichkeit der Union, die – gerade von Deutschland seit langem geforderte – *klare Kompetenzabgrenzung* zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, die Vereinfachung der Verfahren und nicht zuletzt die bessere Systematisierung und klarere Bezeichnung der Rechtsinstrumente der EU. *Nationale Parlamente* können erstmals im europäischen Gesetzgebungsverfahren Stellungnahmen zum *Subsidiaritätsprinzip* abgeben und klagen, wenn sie das Subsidiaritätsprinzip verletzt sehen.

Zusammensetzung und Arbeitsmethode des Konvents waren maßgeblich im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft 1999 entwickelt und dann bereits bei der Ausarbeitung der Grundrechtscharta erprobt worden: Vertreter der nationalen Parlamente, der Regierungen und der Gemeinschaftsorgane Europäisches Parlament und Kommission berieten öffentlich und unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft die zentralen Fragen der europäischen Einigung. Sämtliche Konventsdokumente konnten zeitgleich mit der Übermittlung an die Konventsmitglieder auch im Internet abgerufen werden, und die Bürgerinnen und Bürger konnten sich über das Internet an der Debatte beteiligen. Besonders wichtig war die starke Beteiligung der Parlamentsvertreter im Konvent: Der Verfassungsentwurf ist von einem Gremium erarbeitet worden, das zu mehr als zwei Dritteln aus Parlamentariern bestand.

In der Regierungskonferenz ist es gelungen, die *zentralen Integrationsfortschritte des Konventsergebnisses* zu erhalten. Auf deutsches Drängen hin wurden Änderungen am Konventsentwurf auf das absolut Notwendige beschränkt. Dennoch konnten auch in der Regierungskonferenz noch wichtige Verbesserungen erreicht werden, z. B. die Festlegung der Schwellen der doppelten Mehrheit, die Verkleinerung der Kommission ab 2014, die Definition des genauen Anwendungsbereiches der qualifizierten Mehrheit sowie die Klarstellung der Befugnis der Mitgliedstaaten zur wirtschaftspolitischen Koordination im Rahmen der Union. Trotz unvermeidlicher Kompromisse ist die Europäische Verfassung damit keine Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, sondern ein *fairer Interessenausgleich* zwischen großen und kleinen sowie alten und neuen Mitgliedstaaten.



EU-Erweiterung: Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union feiern die Aufnahme der zehn neuen Mitgliedsstaaten, Dublin, Mai 2004

Von großer Bedeutung für die weitere Integration der Union ist die Möglichkeit, durch einstimmigen Beschluss des Europäischen Rats den Übergang von der Einstimmigkeit in die qualifizierte Mehrheit zu beschließen. Dies eröffnet die Möglichkeit, längerfristig auch diejenigen Bereiche in die qualifizierte Mehrheit zu überführen, bei denen dies in der Regierungskonferenz noch nicht gelungen ist.

Nach Unterzeichnung des Verfassungsvertrags am 29. Oktober 2004 muss der Vertrag nun von allen Mitgliedstaaten entsprechend der Vorgaben ihrer nationalen Verfassungen ratifiziert werden. In Deutschland wird der Verfassungsvertrag im parlamentarischen Verfahren von Bundestag und Bundesrat verabschiedet. Dieser Prozess wird voraussichtlich im Sommer 2005 abgeschlossen sein. Der Verfassungsvertrag soll zum 1. November 2006 in Kraft treten.

Die Finanzielle Vorausschau bildet für sieben Jahre den Finanzrahmen der EU. Sie bestimmt die Obergrenze der Gesamtausgaben der EU und innerhalb dieses Rahmens die Gewichte der einzelnen Ausgabenblöcke. Die größten Haushaltsposten betreffen die Bereiche der Strukturpolitik (Regionalpolitik, Kohäsion) und Landwirtschaft (Marktordnungen sowie ländliche Entwicklung). Zusammen machen diese beiden Bereiche rund drei Viertel des EU-Haushalts aus.

Das Auswärtige Amt koordiniert die Haltung der Bundesregierung zur Finanziellen Vorausschau 2007-2013 und vertritt sie nach außen in den Verhandlungen. Die derzeit geltende Finanzielle Vorausschau läuft Ende 2006 aus.

Die Verhandlungen zwischen den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten über die Finanzielle Vorausschau sind konfliktträchtig, weil die ausgehandelten Eckwerte über mehrere Jahre hinweg große Auswirkungen auf die künftigen Nettobeiträge der einzelnen Mitgliedstaaten für den EU-Haushalt haben. Die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 ist die erste mittelfristige Finanzplanung der EU, an der die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten teilnehmen. Sie sind zunächst alle Nettoempfänger²⁰ mit sehr unterschiedlichen Forderungen. Gleichzeitig zwingt die Notwendigkeit zur Konsolidierung der nationalen Haushalte die Bundesregierung ebenso wie die Regierungen anderer Nettozahler dazu, auf strikte Begrenzung der EU-Ausgaben zu drängen.

In einem gemeinsamen Brief vom Dezember 2003 fordern die Staats- und Regierungschefs der sechs größten Nettozahler (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Schweden und Österreich) deshalb, für die neue Finanzielle Vorausschau die durchschnittlichen Ausgaben etwa auf dem gegenwärtigen Niveau bei nicht mehr als ein Prozent des EU-Bruttonationaleinkommens (BNE) zu stabilisieren. In absoluten Zahlen wären dies 815 Mrd. Euro. Diese Grenze bietet nach Auffassung der sechs Staaten ausreichende finanzielle Spielräume, um allen finanziellen Anforderungen an die erweiterte Union gerecht zu werden.

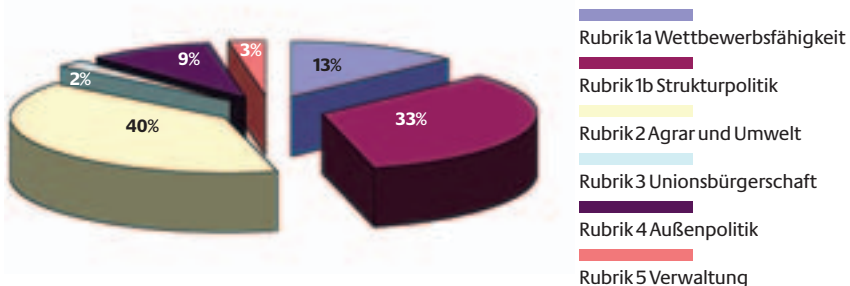
²⁰ Die jeweiligen Beiträge der Nettozahler zum EU-Budget liegen höher als die ihnen zurechenbaren Rückflüsse aus den EU-Politiken. Bei den Nettoempfängern ist es umgekehrt.

Am 10. Februar 2004 hat die EU-Kommission dem Rat und dem Parlament einen Vorschlag für die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 unterbreitet. Dieser Vorschlag sieht eine mittlere Obergrenze von 1,26 Prozent des EU-BNE vor.

Auch wenn die Differenz zwischen diesen beiden Positionen, in Prozentpunkten ausgedrückt, gering erscheint, bedeutet sie doch als konkreter Euro-Betrag einen Unterschied von rund 200 Milliarden Euro. Bereits bei einem Ausgabevolumen in Höhe von einem Prozent des EU-BNE müssten aus dem deutschen Haushalt durchschnittlich rd. 7,5 Milliarden Euro pro Jahr zusätzlich an das EU-Budget abgeführt werden. Nach dem Kommissionsvorschlag würde diese Mehrbelastung ca. 14 Milliarden Euro pro Jahr betragen.

Die größten Ausgabeposten innerhalb der neuen Finanziellen Vorausschau werden auch weiterhin die Agrar- und die Strukturpolitik sein. Für die wichtigsten Agrarausgaben wurde bereits 2002 eine Einigung über Ausgabegrenzen bis 2013 erzielt. Den Höchstgrenzen für die Strukturmaßnahmen kommt daher eine wichtige Rolle in den Verhandlungen zu. In diesem Bereich hat die Kommission eine massive Erhöhung der Ausgaben vorgeschlagen: Von rund 276 Milliarden Euro in der laufenden Periode (2000–2006) auf rund 373,9 Milliarden Euro in der nächsten Periode (2007–2013). Für Deutschland würde dies eine Mehrbelastung von rund 22 Milliarden Euro (2007–2013) oder drei Milliarden Euro jährlich allein für die EU-Strukturpolitik bedeuten. Die Bundesregierung schlägt daher eine klare Prioritätensetzung zugunsten der bedürftigsten Regionen vor. Diese bedürftigsten Regionen befinden sich überwiegend in den neuen Mitgliedstaaten, aber auch in Ostdeutschland.

Aufstellung EU-Budget 2007-2013 Nach Vorstellung der Europäischen Kommission



Die Europäische Union hat *im Bereich der Justiz- und Innenpolitik* im Jahr 2004 bedeutende Fortschritte erzielt, die den Bürgern Europas spürbare Verbesserungen bringen werden. Hervorzuheben ist hierbei vor allem die Verabschiedung des *neuen Arbeitsprogramms* für den Zeitraum 2004 bis 2009, des sogenannten *Haager Programms*, durch den Europäischen Rat in Brüssel am 5. November 2004. Deutschland hat durch zahlreiche Stellungnahmen und Vorschläge, die zu weiten Teilen in das Programm übernommen wurden, zu diesem Erfolg beigetragen. Mit dem Haager Programm stellen sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union ihrer Verantwortung, gegen die grenzüberschreitenden Probleme wie illegale Einwanderung, Menschenhandel und -schmuggel, Terrorismus sowie organisierte Kriminalität gemeinsam und wirksam vorzugehen, dabei aber gleichzeitig die Achtung der Grundfreiheiten und -rechte sicherzustellen.²¹ Durch die Umsetzung des Programms werden die Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen auf dem Weg zur Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nochmals intensivieren.

Den Grundstein für die Integrationsbemühungen bildet der Amsterdamer Vertrag vom 2. Oktober 1997, welcher am 1. Mai 1999 in Kraft trat. Das darin formulierte Ziel, einen »*Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*« zu schaffen, hat seitdem zu einer Vielzahl von Rechtsakten bei der gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik, der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen sowie der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen geführt. Das auf seiner Grundlage ergangene erste *Mehrjahresarbeitsprogramm* wurde vom Europäischen Rat in *Tampere* im Oktober 1999 für den Zeitraum bis zum 30. April 2004 verabschiedet.

Die Umsetzung des Programms hat in den letzten Jahren zum stärksten Integrationsschub seit Schaffung des Binnenmarktes in den neunziger Jahren

21 Umfragen belegen, dass die EU-Bürger gerade in diesem Bereich die Zusammenarbeit und ein gemeinsames Handeln auf EU-Ebene begrüßen und für notwendig halten; vgl. z. B. die Ergebnisse der Eurobarometer-Flash-Umfrage vom Dezember 2003: 90 Prozent der Bürger befürworten die Zusammenarbeit der Justizbehörden in Zivilsachen, u. a. beim Familienrecht, 71 Prozent der Befragten sind der Ansicht, dass gemeinsames Handeln der beste Weg sei, um Kriminalität EU-weit vorzubeugen und zu bekämpfen.

geführt. Die Dynamik zur Integration im Justiz- und Innenbereich erwuchs vor allem aus der Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen (Schengen-System). Diese Freizügigkeit erfordert einheitliches Handeln insbesondere bei der gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik, beim Schutz der Außengrenzen, bei der Verhinderung illegaler Einwanderung sowie bei der Bekämpfung des Terrorismus und des organisierten Verbrechens. Eine partielle Harmonisierung des Strafrechts gehört zudem zu den Erfordernissen. Durch die Maßnahmen, die im Rahmen des *Tampere-Prozesses* ergriffen wurden, hat die Gemeinschaft das Fundament für eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik gelegt und die Abstimmung der Grenzkontrollen vorbereitet. Im Bereich der Sicherheit und des Rechts konnte die polizeiliche Zusammenarbeit verbessert werden. Zusätzlich wurde das Terrain vorbereitet für eine justizielle Kooperation, die auf dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen beruht.

Das ambitionierte *Haager Programm* knüpft an diese Erfolge an. Das Programm orientiert sich in seiner Grundausrichtung am Vertrag über eine Verfassung für Europa, der am 1. November 2006 in Kraft treten soll. Das Fundament des Programms bilden die allgemeinen Grundsätze der Subsidiarität, der Verhältnismäßigkeit, der Solidarität und der Achtung der unterschiedlichen Rechtssysteme und Traditionen der Mitgliedstaaten. Inhaltliche Schwerpunkte sind eine gemeinsame europäische Asyl- und Migrationspolitik, Fragen der inneren Sicherheit, hierbei insbesondere die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, und die Fortsetzung der Integration im Bereich des Zivil- und Strafrechts.

Zur Erreichung dieser Ziele wollen die Mitgliedstaaten auf drei Ebenen tätig werden: Erstens sollen bereits beschlossene Maßnahmen konsequent umgesetzt, zweitens neue Maßnahmen ergriffen und drittens die bisherigen Maßnahmen überprüft und evaluiert werden. Die konkrete Arbeitsgrundlage bildet ein *Aktionsplan*, den die Europäische Kommission im Frühjahr 2005 vorlegen wird, und der vom Europäischen Rat am 16./17. Juni 2005 verabschiedet werden soll. Für dieses Jahr haben sich die Mitgliedstaaten folgende Schwerpunkte vorgenommen:

— *Intensivierung der Zusammenarbeit* zur effektiven Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten, grenzüberschreitenden Kriminalität: Im Bereich der Terrorismusverhütung und -bekämpfung streben die Mitgliedstaaten zum einen an, den Informationsaustausch zwischen

ihren Nachrichten- und Sicherheitsdiensten zu intensivieren; zum anderen wird die Union Initiativen zur wirksameren Unterbindung der Terrorismusfinanzierung ergreifen. Flankierend dazu wollen die Mitgliedstaaten die Finanzierung von Projekten, die Drittländern die Fähigkeiten und Fertigkeiten zur Bekämpfung des Terrorismus vermitteln, aufstocken. Der Bedrohung der EU-Bürger durch die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität wird durch eine Erweiterung der Kompetenzen von Europol (Europäisches Polizeiamt) und Eurojust (Europäische Stelle zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren organisierten Kriminalität) begegnet. In diesem Zusammenhang beabsichtigen die Mitgliedstaaten, die Bekämpfung der Eurofälschung bei Europol und die Bekämpfung von Vermögensstraftaten zum Nachteil der EU bei Eurojust zu konzentrieren. Einen weiteren großen Fortschritt wird die geplante Verwirklichung des Verfügbarkeitsgrundsatzes darstellen; nach diesem Grundsatz verpflichten sich die Mitgliedstaaten – bei Erfüllung bestimmter Bedingungen –, die ihnen vorliegenden kriminalpolizeilichen Informationen den Strafverfolgungsbehörden in einem anderen Mitgliedstaat zur Verfügung zu stellen. Dabei sollen zur Beschleunigung des Informationsaustauschs die neuen Technologien in vollem Umfang genutzt werden.

- *Verbesserung der Gewährleistung der Grundrechte und des Zugangs zur Justiz* für international schutzbedürftige Personen: Die Mitgliedstaaten streben hier die Einführung eines gemeinsamen Asylverfahrens an. Außerdem soll für die Personen, denen Asyl gewährt wird, ein unionsweit geltender, einheitlicher Status geschaffen werden.
- *Regulierung von Wanderungsbewegungen* und eine effektive Kontrolle der Außengrenzen der Union: Im Bereich der legalen Einwanderung sollen gemeinsame Grundregeln geschaffen und gemeinsame Antragsbearbeitungsstellen für Visa eingerichtet werden. Illegaler Einwanderung will man durch Bekämpfung der Ursachen der Migration und die Verhandlung von Rücknahmeabkommen mit Drittstaaten entgegenwirken.
- *Beseitigung rechtlicher und gerichtlicher Hindernisse* bei Rechtsstreitigkeiten in Zivil- und Familiensachen mit grenzüberschreitenden Bezügen: Zur Beschleunigung der Rechtsdurchsetzung bei Zahlungsforderungen beabsichtigen die Mitgliedstaaten die Einführung eines europäischen Mahnverfahrens. Die Mitgliedstaaten haben die Kommission außerdem

aufgefordert, ein Rechtsinstrument zur Anerkennung und Vollstreckung von zivilgerichtlichen Entscheidungen im Bereich des Familienrechts zu entwerfen; damit könnten Entscheidungen deutscher Gerichte in Unterhalts-, Güterstands- und Scheidungssachen auch in anderen EU-Mitgliedsländern durchgesetzt werden. Auf deutsche Initiative hin soll außerdem ein europäischer Erbschein geschaffen werden.

Am 1. Mai 2004 ist die Europäische Union mit dem Beitritt von Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern von 15 auf 25 Mitglieder angewachsen. An die Stelle der künstlichen, Jahrzehnte währenden Spaltung Europas trat mit diesem historischen Datum ein Raum des Friedens, der Freiheit, der Sicherheit und der politischen Stabilität. Gemeinsame Werte wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz verbinden nun die Staaten in Ost und West. Die EU bildet mit rund 450 Millionen Einwohnern den weltweit größten einheitlichen Markt. Deutschland profitiert in besonderem Maße von dieser Entwicklung, da es enge wirtschaftliche Verflechtungen mit den osteuropäischen Mitgliedstaaten aufweist und zum ersten Mal in seiner Geschichte ausschließlich von befreundeten Staaten umgeben ist.

Auch 2005 schreitet der Prozess der Erweiterung voran. Am 16./17. Dezember 2004 bestätigte der Europäische Rat in Brüssel den Abschluss der mit *Bulgarien* und *Rumänien* geführten Beitrittsverhandlungen. Der Beitritt beider Länder ist für den 1. Januar 2007 vorgesehen. Bis zu diesem Zeitpunkt müssen die Beitrittsverträge fertig ausgearbeitet, vom Europäischen Parlament akzeptiert und von den Mitglieds- und Beitrittsländern unterzeichnet und ratifiziert werden. Die Unterzeichnung erfolgte am 25. April 2005. Beide Länder müssen die im Rahmen der Beitrittsverhandlungen vereinbarten Reformen vorantreiben und die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in nationales Recht zum Abschluss bringen. Weiterhin sollen Kapazität und Funktionsweise der Verwaltung gestärkt werden. An diesem Reformprozess ist Deutschland aktiv beteiligt: Im Rahmen der sogenannten *Verwaltungspartnerschaften (Twinning)* stehen deutsche Beamte den bulgarischen und rumänischen Behörden beim Aufbau europafähiger Verwaltungsstrukturen beratend zur Seite.

Der Europäische Rat hat am 16./17. Dezember 2004 entschieden, am 3. Oktober 2005 Verhandlungen über den *Beitritt der Türkei* zu eröffnen. Ermöglicht wurde diese Entscheidung durch die auf sorgfältiger Prüfung beruhende Feststellung der Europäischen Kommission in ihrem letzten »Regelmäßigen Bericht über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt«²²

(6. Oktober 2004), dass die Türkei erhebliche Fortschritte bei ihrem Reformprozess erzielt hat und deshalb die politischen Kopenhagener Kriterien²³ für die Eröffnung der Verhandlungen hinreichend erfüllt. Die Entscheidung für Beitrittsverhandlungen bedeutet eine Anerkennung der Reformpolitik der Regierung Erdogan und ist ein starkes Signal an die Türkei, die Reformen entschlossen fortzusetzen. Sie befindet sich auf der Linie deutscher und europäischer Politik seit dem Vertrag von Ankara, in dem die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) der Türkei 1963 erstmals die Möglichkeit eines Beitritts in Aussicht gestellt hatte.

Die Verhandlungen liegen in *unserem strategischen Interesse*: Erstens wollen wir die Türkei auf ihrem Kurs der »Europäisierung« halten. Zweitens ist das Land im Kampf gegen den internationalen Terrorismus unverzichtbar. Und drittens wird eine demokratische, rechtsstaatliche Türkei, in der die Menschenrechte geachtet werden, überzeugend belegen, dass eine überwiegend moslemisch geprägte Gesellschaft und ein modernes, säkulares, demokratischen Werten verpflichtetes Staatswesen miteinander vereinbar sind.

Der Europäische Rat hat ausschließlich den Beitritt als gemeinsames Ziel der Verhandlungen definiert. Er hat ferner wesentliche Rahmenbedingungen festgelegt, die auch die Möglichkeit dauerhafter Schutzklauseln im Bereich der Freizügigkeit vorsehen. Die Verhandlungen finden im Rahmen einer Regierungskonferenz zwischen der Türkei und EU-Mitgliedstaaten statt, deren Beschlüsse einstimmig getroffen werden. Die Gespräche sind ein *Prozess mit offenem Ende und ohne »Automatismus«*. Erst wenn die Türkei nach Abschluss der sich voraussichtlich über zehn bis fünfzehn Jahre erstreckenden Gespräche alle vertraglichen Verpflichtungen und europäische Standards erfüllt, wird die EU über ihre Aufnahme entscheiden.²⁴

Auch für die Länder des westlichen Balkans bleiben die Annäherung an die Europäische Union und ein möglicher EU-Beitritt zentraler Motor für Reformanstrengungen. Am weitesten fortgeschritten ist auf diesem Wege *Kroatien*, das im Februar 2003 einen Antrag auf Mitgliedschaft in der Europäischen

22 http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004/pdf/rr_tr_2004_de.pdf

23 Die politischen Kopenhagener Kriterien, die auf dem Europäischen Rat in Kopenhagen im Jahr 1993 festgelegt wurden, fordern stabile Institutionen als Garantie für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und den Schutz von Minderheiten.

24 Link zu den Ratsschlußfolgerungen des ER am 16./17. Dezember 2004: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/83221.pdf.

Union stellte. Der Avis der Kommission zu diesem Antrag Mitte 2004 fiel positiv aus. Auch Deutschland unterstützt die kroatischen Bemühungen um eine EU-Mitgliedschaft. Nach der Verleihung des Kandidatenstatus durch den Europäischen Rat im Juni 2004 stellte der Europäische Rat in Brüssel am 16./17. Dezember 2004 die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen für März 2005 unter der Voraussetzung in Aussicht, dass Kroatien uneingeschränkt mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien zusammenarbeitet. Der Rat entschied im März 2005, dass Kroatien diese Bedingung noch nicht erfüllt habe und der Beginn der Beitrittsgespräche verschoben werden müsse.

Nach den langjährigen Konflikten im ehemaligen Jugoslawien benötigen die Menschen Südosteuropas die Aussicht auf eine bessere Zukunft. Deutschland setzt sich deshalb dafür ein, den *Ländern des Westbalkans* die Perspektive einer Integration in euroatlantische Strukturen zu geben. Bereits im Jahr 2000 hat der Europäische Rat von Feira den fünf Staaten des Westbalkans den Status potentieller Beitrittskandidaten zuerkannt. Im Rahmen des Stabilitäts- und Assoziierungsprozesses bietet die Europäische Union Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Mazedonien sowie Serbien und Montenegro die Möglichkeit einer schrittweisen Heranführung an die EU-Strukturen. Die Stabilitäts- und Assoziierungsabkommen, die mit jedem Land gemäß seinem Entwicklungsstand einzeln abgeschlossen werden, erlauben es, durch individuelle Reformschritte das Tempo der Annäherung selbst zu bestimmen. Dass die Strategie der Heranführung Früchte zeigt, belegt nicht nur die geplante Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Kroatien. Auch Mazedonien stellte im März 2004 den Antrag auf Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Die Stellungnahme der Kommission zu diesem Antrag wurde für Anfang 2005 angekündigt.

Zur Heranführung an einen EU-Beitritt können Kandidatenstaaten von *Vorbereitungshilfen* profitieren. Diese umfassen im Wesentlichen drei Programme: PHARE²⁵ unterstützt Investitionen zur Übernahme des EU-Rechts und wird für den Aufbau einer EU-fähigen Verwaltung eingesetzt. Die Programme SAPARD²⁶ und ISPA²⁷ dienen der Finanzierung von Heranführungsmaßnahmen in den

25 Ursprünglich Akronym für »Poland and Hungary Action for the Restructuring of the Economy«.

26 Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development.

27 Instrument for Structural Policies for Pre-Accession.

Bereichen Landwirtschaft und Strukturpolitik. Im Rahmen einer Vereinfachung der Finanzinstrumente ab 2007 sollen die Vorbeitrittshilfen zu einem neuen Instrument (»Instrument for Pre-Accession Assistance« – IPA) zusammengefasst werden.

Mit der Erweiterung am 1. Mai 2004 sind osteuropäische, zentralasiatische, südkaukasische und südliche Mittelmeerländer in die Nachbarschaft der Europäischen Union gerückt. Um dieser veränderten Situation Rechnung zu tragen, hat sich die EU zum Ziel gesetzt, zu den neuen Nachbarn ähnlich enge Beziehungen zu entwickeln wie zu den EFTA²⁸- und EWR²⁹-Staaten Norwegen, Liechtenstein, Schweiz und Island. Jenseits der EU-Außengrenzen soll ein Raum der Sicherheit und der Stabilität geschaffen werden, ein »Ring von Freunden«, die Wertvorstellungen und Ziele der EU teilen. Die Beziehungen zu diesen Staaten sollen ein signifikantes Maß an wirtschaftlicher und politischer Integration umfassen, ohne dass ihnen zum jetzigen Zeitpunkt eine Beitrittsperspektive geboten wird. Deutschland betrachtet die Nachbarschaftspolitik *als Kern einer verstärkten Außenpolitik* der erweiterten EU und hat sich aktiv dafür eingesetzt, auch die drei südkaukasischen Staaten in die Nachbarschaftspolitik einzubeziehen.

Um dem unterschiedlichen Entwicklungsstand der einzelnen Länder gerecht zu werden, trat Deutschland für eine differenzierte Herangehensweise ein: Eine Reihe von Aktionsplänen, die mit den Nachbarländern erarbeitet wurden, definieren länderspezifische Prioritäten für politische und wirtschaftliche Reformen. Im Gegenzug für die Reformbemühungen wird den Ländern eine schrittweise Integration in den europäischen Binnenmarkt und die Beteiligung an bestimmten EU-Förderprogrammen geboten. Mit einer ersten Gruppe von sieben Ländern (Marokko, Tunesien, Jordanien, Israel, Palästinensische Gebiete, Moldau, Ukraine) wurden die Aktionspläne bereits verabschiedet und werden nun umgesetzt. Die Verhandlungen mit weiteren Ländern (Ägypten, Libanon, Aserbaidschan, Armenien, Georgien) sollen 2005 zum Abschluss von Aktionsplänen führen.

28 European Free Trade Association.

29 Als Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) bezeichnet man das Gebiet der EU-Staaten und der drei EFTA-Staaten Norwegen, Liechtenstein und Island. In dem 1992 unterzeichneten EWR-Vertrag wurde für diesen Raum die Freizügigkeit von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften vereinbart. Der EFTA-Staat Schweiz konnte dem EWR aufgrund einer Volksabstimmung nicht beitreten.

Zur finanziellen Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik hat die EU-Kommission ein *Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI)* vorgeschlagen. Das ENPI soll ab 2007 die bisherigen Förderprogramme TACIS³⁰ und MEDA³¹ ersetzen, die der Unterstützung der Neuen Unabhängigen Staaten und der Finanzierung der im Rahmen des Barcelona-Prozesses³² gepflegten Beziehungen zu den Ländern des südlichen und östlichen Mittelmeerraums dienen. Das ENPI betrifft 17 Länder: Marokko, Algerien, Tunesien, Libyen, Ägypten, Israel, Palästinensische Autonomiebehörde, Libanon, Jordanien, Syrien, Aserbaidzhan, Armenien, Georgien, Russland, Ukraine, Moldau und Weißrussland. Eine wichtige Neuerung stellen die vereinfachten Regelungen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dar. Die neue Verordnung sieht erstmals vor, Mittel beiderseits der EU-Außengrenzen einzusetzen. Mit Hilfe dieser grenzüberschreitenden Zusammenarbeit soll die Entstehung neuer Trennungslinien an den Außengrenzen der EU verhindert und zugleich die Sicherheit des Grenzraumes verstärkt werden.

30 Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States.

31 Finanzielle und technische Hilfen für Drittstaaten im Rahmen der euro-mediterranean Partnerschaft.

32 Benannt nach der Konferenz der Außenminister der EU- und Mittelmeerstaaten vom 27./28. November 1995 in Barcelona. Wichtige Ziele des Barcelona-Prozesses sind die Lösung des Nahostkonfliktes und die Schaffung einer »Euromediterranen Freihandelszone« bis 2010.

Europäische Außenpolitik gestalten



Bundeskanzler Schröder mit dem französischen Staatspräsidenten Chirac bei der Gedenkfeier zum 60. Jahrestag der alliierten Landung in der Normandie

Die Nachbarn Frankreich und Polen

Innerhalb der Zusammenarbeit mit den 25 EU-Mitgliedstaaten nehmen die *deutsch-französischen Beziehungen* durch ihre Geschichte, ihre Intensität und ihre besondere institutionelle Ausgestaltung eine herausgehobene Stellung ein. Sie wurden auch 2004 zielstrebig weiter ausgebaut. Die Teilnahme von Bundeskanzler Gerhard Schröder an den Feierlichkeiten des *60. Jahrestages der*

Landung alliierter Truppen in der Normandie am 6. Juni 2004 war darüber hinaus eine weitere historische Geste der Versöhnung.

Neben den etwa alle zwei Monate stattfindenden informellen Zusammenkünften der Regierungschefs mit ihren Außenministern, den sogenannten Blaesheim-Treffen, fanden 2004 zwei *Deutsch-Französische Ministerräte* statt. In diesem weltweit einmaligen Konsultationsformat, das zum 40. Jahrestag des Elysée-Vertrages am 22. Januar 2003 beschlossen wurde, treten die Mitglieder der deutschen und der französischen Regierung zu gemeinsamen Sitzungen zusammen. Die Koordinierung der Vorbereitung, Durchführung und weiteren Behandlung der Ministerratsbeschlüsse obliegt in beiden Ländern den Beauftragten für die deutsch-französische Zusammenarbeit. Dies sind der Staatsminister für Europa, Hans Martin Bury, und die französische Europaministerin Claudie Haigneré.

Deutschland und Frankreich setzen sich besonders für ein handlungsfähiges Europa ein. Dabei sind sie zwar Impulsgeber, ihre Initiativen stehen aber auch für andere europäische Partner offen. Im Rahmen der europäischen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) geht beispielsweise die Politik der »*Vier Gemeinsamen Räume*« der EU und Russlands auf eine deutsch-französische Initiative zurück. Auch gegenüber dem Iran setzten Deutschland, Frankreich und Großbritannien (die »E3«) ihr gemeinsames Vorgehen im Jahr 2004 fort (siehe Beitrag S. 107).

Der *Förderung der Partnersprachen* kam im Jahr 2004 wieder besondere Bedeutung zu. Am Deutsch-Französischen Tag, dem 22. Januar, wurde im Auswärtigen Amt in Berlin der Adenauer-de-Gaulle-Preis an die Sprachinitiativen DeutschMobil und FranceMobil verliehen. Das Projekt war von der Förderung der Deutsch-Französischen Häuser angestoßen worden und wurde in erster Linie von DaimlerChrysler, Renault sowie der Robert Bosch-Stiftung getragen. In einer am 26. Oktober verabschiedeten Strategie zur Förderung der Partnersprachen Deutsch und Französisch verständigten sich beide Seiten darauf, durch Information und strukturelle Maßnahmen die Sprachkenntnisse der Jugendlichen zu verbessern.

Auch das *deutsch-französische Geschichtsbuch*, das 2006 vorgestellt werden soll, macht Fortschritte. Es soll als gemeinsames Oberstufenlehrbuch bei kommenden Schülergenerationen eine fundierte Auseinandersetzung mit den Gemeinsamkeiten und Unterschieden des jeweiligen Nachbarn ermöglichen

und damit eine gemeinsame Identität fördern. In den von den Außenministerien betreuten Internetportalen *www.deutschland-und-frankreich.de* bzw. *www.france-allemande.fr* stehen außerdem vielfältige Informationen über die deutsch-französischen Beziehungen und praktische Hinweise zum jeweiligen Partnerstaat zur Verfügung.

Während der Deutsch-Französischen Ministerräte am 13. Mai 2004 in Paris und am 26. Oktober 2004 in Berlin fassten die Regierungen eine Reihe von Beschlüssen. In einer Gemeinsamen Erklärung legten sie die generelle Vergleichbarkeit von Abschlüssen auf dem Gebiet der *beruflichen Bildung* fest. Im Verbund mit Spanien wurde eine Einigung darüber erzielt, die drei nationalen Strafregister künftig miteinander zu vernetzen. Nationale Richter haben damit Zugriff auf alle Informationen über die Vorstrafen einer Person, die in den anderen Ländern verfügbar sind. Weiterhin wurde vereinbart, dass zur besseren Qualifizierung besonders geeigneter Nachwuchskräfte des öffentlichen Dienstes ein einjähriger deutsch-französischer Masterstudiengang ins Leben gerufen wird. Die Pilotphase soll im Herbst 2005 beginnen.

Auch die *Erleichterung des Alltags* von Bürgerinnen und Bürgern, die in den beiden Ländern leben, arbeiten und studieren, genießt weiterhin hohe Priorität. Die beiden Beauftragten für die deutsch-französische Zusammenarbeit haben daher den Auftrag erhalten, einen Aktionsplan zum Abbau von Hindernissen für Bürger und Unternehmen aufzustellen.

Mit dem Beitritt *Polens* zur Europäischen Union am 1. Mai 2004 wurde eine neue historische Perspektive für die deutsch-polnischen Beziehungen eröffnet. Bundesaußenminister Fischer und der polnische Außenminister Cimoszewicz trafen sich am 30. April/1. Mai 2004 um Mitternacht zu einer symbolträchtigen deutsch-polnischen Feier auf der Oderbrücke zwischen Frankfurt und Slubice, um die Erweiterung der Europäischen Union und die neuen Beziehungen der beiden Nachbarländer festlich zu begehen. Die deutsch-polnischen Beziehungen werden seither stärker von der europapolitischen Agenda bestimmt.

Fundament einer konstruktiven Entscheidungsfindung in Brüssel bleiben dabei *vertrauensvolle bilaterale Beziehungen* und der *intensive Austausch*. Vor diesem Hintergrund nimmt die Pflege des deutsch-polnischen Verhältnisses einen hohen Stellenwert ein. Die Bundesregierung baut auf der Grundlage des Grenzbestätigungsvertrages (14. Oktober 1990) und des Ver-

trages über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit (17. Juni 1991) konsequent auf der Politik der Versöhnung auf, *damit die aus dem Zweiten Weltkrieg herrührenden Fragen* das bilaterale Verhältnis heute nicht mehr bestimmen.

Dabei wurde auch im Jahr 2004 deutlich, dass manche *historischen Belastungen* im öffentlichen Bewusstsein unserer Nachbarn weiterhin eine große Rolle spielen. Dies galt nicht zuletzt für die teilweise heftigen Diskussionen in Polen um Restitutionsansprüche der Mitglieder einer kleinen privaten deutschen Gesellschaft (»Preußische Treuhand«), die wiederholt angekündigt, aber bis dato nicht erhoben wurden. Am 1. August 2004 nahm Bundeskanzler Gerhard Schröder auf Einladung des polnischen Staatspräsidenten Aleksander Kwasniewski an den Feierlichkeiten zum 60. Jahrestag des Warschauer Aufstands in Warschau teil und hielt bei dieser Gelegenheit eine viel beachtete Rede. Hierbei bestätigte er die Haltung der Bundesregierung, allen individuellen Forderungen in Folge des Zweiten Weltkriegs eine Absage zu erteilen, und erklärte, die Bundesregierung werde diese Haltung künftig auch vor internationalen Gerichten vertreten. Bei den *siebten bilateralen Regierungskonsultationen*, die am 4. November 2004 in Krakau stattfanden, bezogen sich die Regierungschefs auf das Ergebnis eines völkerrechtlichen Gutachtens unabhängiger Rechtsexperten, das diese Haltung rechtlich stützte.

Tatsächlich haben die Beziehungen zwischen Deutschland und Polen eine Intensität erreicht wie nie zuvor. Dies wird durch zwei eindrucksvolle Faktoren dokumentiert: Die *Zahl der Städtepartnerschaften* ist seit 1989 von etwa 30 auf heute über 400 angestiegen; die Bilanz des seit 1993 bestehenden *Deutsch-Polnischen Jugendwerkes* ist ausgesprochen positiv: Es nahmen bislang mehr als eine Million deutscher und polnischer Jugendlicher an den Veranstaltungen teil, darunter auch Teilnehmer trilateraler Projekte mit Frankreich, Tschechien und der Ukraine.

Der seit 1993 jährlich verliehene deutsch-polnische Preis für besondere Verdienste um die Entwicklung der bilateralen Beziehungen wurde am 1. Juli 2004 in Berlin von Bundesaußenminister Fischer in Anwesenheit des polnischen Außenministers Cimoszewicz an Bürgermeister a. D. Hans Koschnik sowie Dr. Robert Traba und die Kulturgemeinschaft Borussia (für 2003) verliehen. Preisträger des Jahres 2004 sind Prof. Dr. Anna Wolff-Poweska, langjährige Direktorin des West-Instituts in Posen, und Prof. Dr. Klaus Ziemer, Direktor des Deutschen Historischen Instituts Warschau.



Bundesaußenminister Fischer und sein polnischer
Amtskollege Cimoszewicz bei der Beitrittsfeier am 1. Mai 2004

Diese Zusammenarbeit auf allen Ebenen hat besondere Bedeutung, denn Deutschland und Polen sind wirtschaftlich eng miteinander verflochten. *Deutschland ist größter Handelspartner Polens, Polen Deutschlands zweitgrößter Handelspartner im Osten* (seit 2001 überholt von Tschechien). Die deutschen Investitionen in Polen – schwerpunktmäßig solche kleiner und mittlerer Unternehmen – steigen kontinuierlich. Eine Reihe typisch »deutscher« Produkte wird bereits

jenseits der Grenze gefertigt und in Deutschland zusammengebaut. Deutsche Unternehmen verknüpfen mit ihren Investitionen in den neuen EU-Mitgliedsländern auch die Bemühung, Arbeitsplätze in Deutschland langfristig zu sichern.

In der Öffentlichkeit beider Länder ist der gute Stand der bilateralen Beziehungen jedoch nicht immer hinreichend bekannt. Aus diesem Grund und mit dem Ziel, die Pflege der deutsch-polnischen Beziehungen auf der zwischen-gesellschaftlichen Ebene weiter zu intensivieren, erklärten Bundeskanzler Gerhard Schröder und der polnische Ministerpräsident Marek Belka bei den Regierungskonsultationen am 4. November 2004 die *Einsetzung von deutsch-polnischen Koordinatoren*. Auf deutscher Seite wurde Prof. Dr. Gesine Schwan als »Kordinatorin für die deutsch-polnische zwischengesellschaftliche und grenznahe Zusammenarbeit« benannt, auf polnischer Seite übernimmt Prof. Dr. Irena Lipowicz als »Vertreterin des Ministers für Auswärtige Angelegenheiten für die polnisch-deutsche Zusammenarbeit« diese Aufgabe.

Beide Koordinatorinnen wurden den jeweiligen Außenämtern zugeordnet. Ihre Aufgabe ist es unter anderem, der Deutsch-Polnischen Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit politische Anstöße zu geben, um einen Schwerpunkt der Regierungszusammenarbeit, den weiteren *Ausbau der Grenzregionen*, voranzutreiben. Die Koordinatorinnen werden darüber hinaus bei der Ausgestaltung des *Deutsch-Polnischen Jahres* (Mai 2005 bis Mai 2006) eine aktive Rolle spielen. Dieses Projekt soll die Intensität der deutsch-polnischen Beziehungen einer breiten Öffentlichkeit auf beiden Seiten der Grenze nahe bringen.

Deutsche Lateinamerikapolitik im europäischen Kontext

Die Bundesrepublik Deutschland ist in Lateinamerika und der Karibik (LAK) in vielfältiger Weise präsent und engagiert. Sie unterhält mit allen 33 souveränen LAK-Staaten diplomatische Beziehungen und ist mit 22 Botschaften, in Brasilien zusätzlich mit vier Generalkonsulaten, vertreten. Daneben gibt es ein dichtes Netz von Auslandshandelskammern und Auslandsschulen, von Goethe-Instituten und -Zentren sowie von politischen Stiftungen und Büros von Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit. Deutsche Welle TV sendet zudem ein spanischsprachiges Programm, das in Lateinamerika und in der Karibik empfangen wird.

Die Anfänge unserer Beziehungen mit der Region reichen weit zurück. Im 16. Jahrhundert nahm das Augsburger Handelshaus der Fugger seine Tätigkeit dort auf, 1824 siedelten sich die ersten Deutschen in Brasilien an – der deutschstämmige Bevölkerungsanteil ist bis heute auf mehr als fünf Millionen angestiegen. Wenn man vom brutalen Treiben Bartholomäus Welsers in Venezuela (1529 bis 1546) einmal absieht, steht Deutschland in der Region *ohne kolonialgeschichtliche Belastung* da und sieht sich deshalb einer *von Sympathie geprägten Grundstimmung* gegenüber. Dies haben Image-Auswertungen 2004 noch einmal bestätigt.

Eine hohe Wertschätzung genießen wir nicht nur unter dortigen Eliten in Kultur, Wissenschaft und Technik, die sich der herausragenden deutschen Leistungen auf diesen Gebieten bis in die Gegenwart in besonderem Maße bewusst sind. Über *Alexander von Humboldt* als »zweiten Entdecker Lateinamerikas« stellen auch weite Bevölkerungskreise einen positiven Deutschlandbezug her. Eine noch stärkere Breitenwirkung haben aber Sport (besonders Fußball), »Made in Germany«-Markenartikel (vor allem Automobile) und nicht zuletzt unsere *umfangreiche entwicklungspolitische Zusammenarbeit*. Auch die Politik der deutschen Bundesregierung in globalen Fragen (Millenniums-Entwicklungsziele, Welthandelsorganisation, Multilateralismus, Reform der Vereinten Nationen, Bewältigung internationaler Katastrophen) kann heute mit hoher öffentlicher Aufmerksamkeit in den dortigen Ländern rechnen.

Die traditionell engen und freundschaftlichen Beziehungen zu Lateinamerika und der Karibik, unser fortgesetztes Interesse an der Region, unsere gute institutionelle Präsenz dort sowie die weiterhin verfügbaren Mittel geben der Bundesregierung damit eine Fülle gestalterischer Möglichkeiten für ihre LAK-Politik. Diese sollen vor dem Hintergrund der europäischen Integrationsprozesse auch durch ein verstärktes Engagement im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU gegenüber Lateinamerika und der Karibik wahrgenommen werden.

Zahlreiche andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union verfügen über ähnliche Voraussetzungen im Verhältnis zu Lateinamerika und der Karibik. So kann man von einem im internationalen Maßstab einmalig engen Geflecht politischer, wirtschaftlicher, entwicklungspolitischer und kultureller Beziehungen zwischen der EU und Lateinamerika und der Karibik sprechen. Darin liegen große Chancen für eine *gemeinsame europäische LAK-Politik*. Gibt es hierfür eine abgestimmte Gesamtstrategie? Welche allgemeinen Absprachen oder vertraglichen Rahmenbedingungen der EU sind für die EU-LAK-Politik wichtig?

Zu nennen sind hier zunächst die regionale Programmierungsstrategie der EU-Kommission für Lateinamerika insgesamt und die Strategien für Mercosur, die Gemeinschaft der Andenstaaten und Zentralamerika (jeweils für den Zeitraum 2002 bis 2006). Daneben gibt es folgende allgemeinere EU-Dokumente wie die vom Europäischen Rat im Dezember 2003 angenommene *Europäische Sicherheitsstrategie (ESS)*, den am 29. Oktober 2004 unterzeichneten *Europäische Verfassungsvertrag (EVV)* sowie die Mitteilung der EU-Kommission vom 29. September 2004 an den Rat und das Europäische Parlament zu den Instrumenten für Außenhilfe unter der finanziellen Vorausschau 2007 bis 2013 (*Mitteilung*).³³

Die *Europäische Sicherheitsstrategie (ESS)* erkennt eine Kategorie von »neuen Bedrohungen« für Europa, die »verschiedenartiger, weniger sichtbar und weniger vorhersehbar sind«. Dazu zählen: Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, Scheitern von Staaten und organisierte

33 Die regionalen Programmierungsstrategien findet man auf der Seite der Europäischen Kommission: www.europa.eu/int/comm/external_relations. Zur Mitteilung hat die Kommission eine Presseerklärung am 29. 9. 2004 veröffentlicht. Die ESS ist auf der Homepage des Auswärtigen Amtes eingestellt: www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/gasp/ess_html.

Kriminalität. Keine dieser Bedrohungen bringt die ESS ausdrücklich mit Lateinamerika und der Karibik in Verbindung. Heißt das, dass sie dort nicht existieren?

Insbesondere für die »potenziell größte Bedrohung für unsere Sicherheit« (ESS), nämlich die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, lässt sich dies uneingeschränkt bejahen. Mit dem *Vertrag von Tlatelolco* ist in gesamt Lateinamerika eine atomwaffenfreie Zone geschaffen worden. Fast alle LAK-Staaten sind Verträgen über Abrüstung und Nichtverbreitung beigetreten. Außerdem gibt es Regionalinitiativen zur Absenkung der Rüstungsausgaben. Die LAK-Staaten sind für die EU damit ein wichtiger sicherheitspolitischer Partner beim Kampf gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus kommen wir zu einer ähnlich positiven Einschätzung. Hinweisen auf Ruheräume von Organisationen des internationalen Terrorismus in Honduras oder im Dreiländereck Brasilien, Argentinien, Paraguay gehen die dortigen Sicherheitsbehörden nach.

Andere der genannten »neuen Bedrohungen« sind hingegen in LAK-Ländern durchaus vorhanden. Dies betrifft zum einen das Problemfeld *Korruption, Machtmissbrauch, schwache Institutionen, Straflosigkeit* sowie *zivile Konflikte*, die zum Scheitern von Staaten führen können. Zum anderen findet sich in LAK-Ländern die organisierte Kriminalität, insbesondere der grenzüberschreitende Handel mit Drogen. Noch nicht völlig gebannt ist auch die Gefahr, dass sich diplomatische Auseinandersetzungen über Gebietsansprüche in begrenzte regionale kriegerische Konflikte ausweiten. Gerade dann, wenn Regierungen im Interesse ihres innenpolitischen Überlebens populistischen Neigungen nachgaben, kam es noch jüngst zu vereinzelt regionalen Zuspitzungen, allerdings unterhalb der Kriegsschwelle.

Gemäß der ESS muss die erste Verteidigungslinie zur Abwendung von Bedrohungen in der Region selbst liegen. Ureigenes Interesse der EU und ihrer Mitgliedstaaten ist es deshalb, Lateinamerika und der Karibik bei der Überwindung von Korruption, bei der Stärkung der staatlichen Institutionen, bei der Beseitigung von Straflosigkeit und bei der Lösung ziviler Konflikte zu helfen. Regionalen Streitigkeiten wird mit vertrauensbildenden Maßnahmen entgegengewirkt. Weiterhin bemühen wir uns, die Zusammenarbeit bei der Drogenbekämpfung zu intensivieren und die eigene Verantwortung zur Verringerung der Nachfrage nach Drogen in vollem Umfang wahrzunehmen.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten tragen seit Jahrzehnten ihren Teil zur Lösung der genannten Probleme und damit der Abwehr der Bedrohungen aus Lateinamerika und der Karibik bei. Ganz wesentlich stützen sie sich dafür auf die *staatliche und nichtstaatliche entwicklungspolitische Zusammenarbeit*. Mit dem ersten Gipfeltreffen der EU- und LAK-Staats- und Regierungschefs 1999 in Rio de Janeiro ist ihr Engagement auch auf anderen Ebenen sichtbarer geworden. Dort wurde unter deutscher Ko-Präsidentschaft eine strategische Partnerschaft begründet, die einen institutionalisierten politischen Dialog beinhaltet. Dieser dient nicht zuletzt der Abstimmung von Politiken zur Bedrohungsabwehr.

Die weiteren Gipfeltreffen 2002 (Madrid) und 2004 (Guadalajara) haben diesen Prozess *vertieft*. In Guadalajara waren »wirksamer Multilateralismus« und »soziale Kohäsion« Schwerpunktthemen. Solange LAK die Region mit der *weltweit ungerechtesten Einkommensverteilung* bleibt, sind Gegenmaßnahmen auch in diesem Bereich erforderlich. Der Gipfelprozess wird 2006 in Wien fortgesetzt. Neben politischem Dialog und Entwicklungszusammenarbeit darf die handelspolitische Komponente der Beziehungen für die Entwicklung von LAK allerdings nicht vernachlässigt werden. Die Bundesregierung hat sich nicht zuletzt deshalb besonders für einen Abschluss der EU-Mercosur-Assoziierungsverhandlungen eingesetzt.

Sobald der *Europäische Verfassungsvertrag (EVV)* von allen EU-Staaten ratifiziert worden und in Kraft getreten ist, werden die vom Europäischen Rat verabschiedeten Beschlüsse zu strategischen Interessen und Zielen die GASP und andere Bereiche des auswärtigen Handelns der Union betreffen. Der neue Außenminister der Union wird die GASP leiten und als Vizepräsident der Kommission für die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union sorgen. Der EVV fordert: »Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass ihre einzelstaatliche Politik mit den Standpunkten der Union in Einklang steht.« (Art. III-298) In Verbindung mit dem Initiativrecht der Kommission (Art. III-318) bedeutet dies, dass auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit das Unionshandeln gegenüber einzelstaatlichem Handeln der Mitgliedsstaaten gestärkt wird. Während der Maastricht-Vertrag noch den Bilateralismus in der Entwicklungszusammenarbeit fortgeschrieben hatte, wird das Inkrafttreten des EVV auch hier eine *stärkere Europäisierung* bringen.

Die erwähnte *Mitteilung der Kommission* weist ebenfalls in diese Richtung. Für die Region Lateinamerika und Karibik gilt künftig das »*Instrument für Ent-*

wicklungs- und wirtschaftliche Zusammenarbeit«, das die bisherige Asien-/Lateinamerika-Verordnung und andere kleinere Verordnungen ablöst. Zur Begründung verweist die Kommission auf die Notwendigkeit, einstimmig eine gemeinsame Strategie zu verfolgen, damit die EU auf internationaler Bühne ihren Einfluss stärker zur Geltung bringen könne. Zur Erreichung dieses Ziels müsse die Fragmentierung in Säulen aufgegeben werden. Eine Durchführung der Außenhilfe durch die Gemeinschaft biete zudem den Mehrwert, dass allein die EU alle operativen Hebel der Politik gegenüber Drittländern gleichzeitig kontrollieren könne.

Zur *Gestaltung einer erfolgreichen Politik* gegenüber Lateinamerika und der Karibik erscheint es unverzichtbar, sich der in der *Mitteilung* aufgezeigten Herausforderung zu stellen, »die verschiedenen Instrumente und Fähigkeiten, darunter die europäischen Hilfsprogramme und den europäischen Entwicklungsfonds, die militärischen und zivilen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten und andere Instrumente zu bündeln. Die diplomatischen Bemühungen sowie die Entwicklungs-, die Handels- und die Umweltpolitik müssen derselben Agenda folgen. (...) Einer stärkeren Kohärenz bedarf es nicht nur zwischen den EU-Instrumenten, sondern auch in Bezug auf das außenpolitische Handeln der einzelnen Mitgliedstaaten.«

Das Auswärtige Amt begreift dies als *seine politische Verantwortung*. Gemeinsam mit den anderen Bundesministerien hat es deshalb beschlossen, die deutsche LAK-Politik fortschreitend zu europäisieren und den Spielraum für die Mitgestaltung der europäischen Lateinamerikapolitik zu nutzen. Unter anderem strebt das Auswärtige Amt daher eine Mitwirkung beim Entwurf von Länder- und Regionalstrategiepapieren der EU-Kommission an.

Mit der Bezeichnung ASEAN (Association of South East Asian Nations)³⁴ können die meisten politisch Interessierten oft mehr anfangen als mit ASEM (Asia Europe Meeting). Vielleicht, weil ASEAN besser mit den Kategorien »Regionalorganisation«, »Mitgliedstaaten« und »Sekretariat« zu beschreiben ist? Auf ASEM³⁵ passen diese Begriffe nicht, da es sich um ein *Netzwerk* handelt. ASEM ist weder eine Organisation, noch hat es ein Sekretariat. ASEM trifft auch keine völkerrechtlich verbindlichen Entscheidungen. Außerdem hat ASEM keine »Mitglieder« im engeren Sinne, denn an einem »Treffen« nimmt man teil, man ist nicht »Mitglied«.

Wozu ist ASEM also da? Es bringt 39 Partner aus Europa und Asien zusammen, die schon aufgrund der geografischen Entfernung wenig Möglichkeiten haben, sich auszutauschen. ASEM bietet Gelegenheit zum *europäisch-asiatischen Dialog* auf allen Ebenen, in den offiziellen Konferenzteilen und am Rande der Konferenzen in bilateralen Gesprächen. Bei ASEM können Europäer (fast) ganz Asien treffen und umgekehrt. Der Aufwand lohnt sich und der politische Nutzen eines europäisch-asiatischen Netzwerkes ist so groß, dass ASEM-Gipfel und Ministertreffen hochrangig wahrgenommen werden. In Asien hat *Konferenzdiplomatie* eine lange Tradition und wird dort höher eingeschätzt als in Europa. Wir messen solche Treffen oft nur an den quantifizierbaren Ergebnissen. Beide Denkweisen lassen sich aber vereinbaren – das ASEM ist hierfür ein gutes Beispiel.

In der internationalen Politik wächst die Bedeutung von Europa und Asien. Um dieser Entwicklung Rechnung zu tragen, wird mit ASEM ein *eigener Dialogstrang zwischen den beiden Kontinenten* aufgebaut. In diesem Sinne stellt ASEM auch ein geostrategisches Gegengewicht – eine Art »Konkurrenzveranstaltung« – zum Zusammenschluß der 21 Pazifik-Anrainer (APEC)³⁶ dar. Im Rahmen

34 In ASEAN haben sich seit 1967 die zehn südostasiatischen Staaten Brunei, Indonesien, Kambodscha, Laos, Malaysia, Myanmar, Philippinen, Singapur, Thailand und Vietnam zusammengeschlossen.

35 Teilnehmer der ASEM (seit 1996): alle 25 EU-Mitgliedstaaten, die Europäische Kommission, alle zehn ASEAN-Mitglieder sowie China, Japan und Südkorea.

des ASEM treffen sich regelmäßig die Staats- und Regierungschefs, die Außenminister sowie die Wirtschafts- und Finanzminister. Am letzten Gipfel in Hanoi am 8./9. Oktober 2004 nahmen Bundeskanzler Schröder, der französische Präsident Chirac und der japanische Ministerpräsident Koizumi teil – um nur einige zu nennen. Auch die ASEM-Kultusminister, Umweltminister und in Zukunft vielleicht auch einmal Arbeits- und Sozialminister tauschen sich bei den Treffen aus. Dabei lernen sie aus erster Hand die Positionen ihrer Gesprächspartner kennen, können diese bei ihren Entscheidungen berücksichtigen und identifizieren gemeinsam *Möglichkeiten der Zusammenarbeit*, um die Herausforderungen der internationalen Politik besser bewältigen zu können. So fand man beispielsweise bei den letzten ASEM-Treffen eine gemeinsame »europäisch-asiatische Sprache« zur Reform des UN-Sicherheitsrates oder zur Lage in Birma/Myanmar. Diese *Bündelung der Interessen* entfaltete politische Wirkungen und schuf eine Berufungsgrundlage bei internationalen Verhandlungen in anderen Gremien und Foren.

Im ASEM sind rund 40 Prozent der Weltbevölkerung versammelt (2,45 Milliarden Menschen) – und mit 17,97 Milliarden US-Dollar Bruttoinlandsprodukt (BIP) *knapp die Hälfte des Welt-BIP*. Dieses Gewicht kann das ASEM einbringen, zum Beispiel in den Vereinten Nationen. Konkret besteht etwa die Möglichkeit, dass die EU für eine Resolution Unterstützung bei ihren asiatischen ASEM-Partnern findet. Diese wiederum könnte mit Hilfe ihrer europäischen ASEM-Partner einer eigenen UN-Initiative mehr Nachdruck verleihen. In diesem Zusammenhang steht auch der Gedanke eines »ASEM-Caucus«³⁷ der UN-Botschafter in New York, wie er beim letzten ASEM-Außenministertreffen und Gipfel indossiert wurde.

Im Rahmen der 39 ASEM-Teilnehmer können Gemeinsamkeiten eruiert und es kann im Idealfall auch gemeinsam gehandelt werden. Das ASEM trägt dadurch dazu bei, die Arbeit in den Vereinten Nationen und somit letztlich die UN selbst zu stärken. Das ASEM will und kann auch gar nicht andere Strukturen

36 Asia Pacific Economic Cooperation (1989): Zusammenschluss der »member economies« der Pazifik-Anrainer USA, China, Hongkong, Taiwan, Japan, Thailand, Peru, Chile, Mexiko, Kanada, Australien, Neuseeland, Rußland, Malaysia, Papua Neuguinea, Indonesien, Vietnam, Brunei, Philippinen, Singapur und Südkorea.

37 »Caucus« (amerik.) bezeichnet in den USA einen Partei- oder Fraktionsausschuss zur Vorbereitung von Wahlen, Nominierung von Personen, Absprache und Vorentscheidung von Sachfragen. (Quelle: Schubert/Klein, Das Politiklexikon, Bonn 2001: Verlag J. H. W. Dietz)

duplizieren, denn es verfügt nicht über die Legitimität und völkerrechtliche Verbindlichkeit der Vereinten Nationen. Es kann aber sehr wohl eine *Art Katalysator für europäisch-asiatische Anliegen* sein, die gemeinsam in die relevanten Entscheidungsgremien der UN oder anderer multilateraler Organisationen getragen werden.

Die ASEM-Treffen auf politischer Ebene geben Anstöße für die Zusammenarbeit auf der Arbeitsebene und umgekehrt. Seit dem ersten Treffen 1996 haben über 100 Expertentreffen im ASEM-Rahmen zu Themen wie Geldwäsche, Bildung, Arbeit und Beschäftigung sowie Umwelt und Gesundheit stattgefunden. Der Anti-Terrorkampf war zentrales Thema des ASEM-Gipfels von Kopenhagen 2002, wo die Staats- und Regierungschefs ihre Zusammenarbeit im »ASEM Kopenhagen Kooperationsprogramm zur Bekämpfung des Internationalen Terrorismus« bekräftigten.

Die jüngste deutsche ASEM-Initiative und Folgeveranstaltung zum Pekinger Anti-Terror-Seminar 2003 im Rahmen des Kopenhagen-Programms war die ASEM-Expertenkonferenz zur Terrorismusbekämpfung in Berlin im Oktober 2004. Sie war gleichzeitig die *erste Arbeitskonferenz im Rahmen der 39 Teilnehmer*. Da die Organisation der Konferenz gerade in den Zeitraum fiel, in dem sich die Erweiterung von ASEM um die neuen EU-Mitglieder und drei weitere asiatische Länder entschied, blieb es spannend bis zum Ende. Letztendlich konnten aber doch alle 39 Teilnehmer eingeladen werden. Die Konferenz hatte sich ein Ziel gesetzt, das über den »Eigenwert« der Konferenzdiplomatie hinausgehen sollte: Sie wollte konkrete Projekte der Zusammenarbeit anstoßen. Terrorismus- und Sicherheitsexperten diskutierten während der zweieinhalbtägigen, praxisorientierten Konferenz Möglichkeiten, die Kooperation zwischen Europa und Asien bei der *Terrorismusbekämpfung* weiterzuentwickeln.

Als Ko-Vorsitzende unterstützten uns hierbei Japan, China, Spanien und Italien – diese Balance zwischen asiatischer und europäischer Mitarbeit ist inzwischen Tradition. Die Ko-Vorsitzenden übernahmen die fachliche Vorbereitung verschiedener Arbeitsgruppen. Dabei ging es um so unterschiedliche Fragen wie weitere Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen ASEM und dem ASEAN Regional Forum (ARF), zwischen Europol und Aseanopol, die Umsetzung der bisher beschlossenen ASEM-Empfehlungen, bessere Unterstützung von Drittstaaten beim Aufbau von Fähigkeiten bei der Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, die verstärkte Zusammenarbeit der mit Rechtsetzung

und -anwendung befassten Stellen und praktische Initiativen zur Stärkung der Rolle der Vereinten Nationen bei der Terrorismusbekämpfung.

Für ein Forum ohne eigenes Sekretariat stellte sich dabei die Kernfrage, wie die *praktische Umsetzung der gefassten Entschlüsse* gewährleistet werden kann. Allerdings birgt die Struktur des ASEM hier nicht nur Nachteile, denn die Eigenschaften des Netzwerkes lassen sich gut für Initiativen nutzbar machen: Mit der Überwachung der Projekte wurde jeweils ein bestimmtes Land als verantwortlicher Ankerpunkt bestimmt. So ist Italien für die Sammlung der nationalen Kontaktdaten des 24-Stunden/7 Tage-Netzwerkes für terroristische Warnmeldungen verantwortlich. China hingegen koordiniert die Hauptstadtkontaktpunkte für den Aufbau des neuen Netzwerkes zur Analyse und Umsetzung der beschlossenen ASEM-Aktivitäten. Deutschland wiederum übernimmt die Erstellung eines Handbuchs mit den vorhandenen Institutionen und Foren intra- und interregionaler Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung. Und Japan hat direkt im Dezember 2005 ein spezielles Seminar zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung ausgerichtet. Ziel einer Folgekonferenz muss es sicher sein, die *Leistungsfähigkeit dieser Netzwerkstruktur* zu überprüfen und weiter zu unterstützen. Ergänzend zu den Konferenzen des Kopenhagen-Programms wird dann auch eine kontinuierliche und hoffentlich immer engere Zusammenarbeit möglich sein.

ASEM ist angewandter Multilateralismus, im guten Sinne ein Gesprächsforum oder eben »Talkshop« und Netzwerk in einem. Gerade weil letztlich *alles* im ASEM-Rahmen möglich ist, hat diese Art des Europa-Asien-Dialogs Stärken, über die andere, formalere multilaterale Gremien so nicht verfügen. Das zeugt von Kreativität und besitzt einen Charme, der in der internationalen Politik nicht fehlen sollte.

links: Pina Bausch und das Tanztheater Wuppertal in Moskau, Dezember 2004
rechts: Günther Grass im Jemen





Vor dem Hintergrund rückläufiger Mittel hat das Auswärtige Amt die Strukturen und Prioritäten seiner Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik auf den Prüfstand gestellt. Noch 1993 hatte sich der Kulturhaushalt des Ministeriums auf umgerechnet 638 Millionen Euro belaufen. Zehn Jahre später, 2003, ist dieser Betrag auf 559 Millionen Euro gesunken. Das entspricht einem nominalen Rückgang von über zwölf Prozent. Hinzu kommt der inflationsbedingte Kaufkraftverlust. Es ist davon auszugehen, dass die zur Verfügung stehenden Mittel auch in Zukunft weiter reduziert werden müssen, da die Ursache der Kürzungen im Kulturhaushalt – die Notwendigkeit, den Bundeshaushalt zu konsolidieren – fortbesteht.

Das Auswärtige Amt hat die Kürzungen in den vergangenen Jahren durch *Anstöße zur Umstrukturierung, Rationalisierung und Optimierung* in der Arbeit der von ihm selbst finanzierten »Kulturmittlerorganisationen« (z. B. Goethe-Institut) aufgefangen. Es versucht gleichzeitig, einen größeren Betrag in kreative Programmarbeit zu leiten und die administrativen Fixkosten zu reduzieren. Doch das reicht nicht aus. Deshalb hat das Auswärtige Amt nach weiteren Ideen gesucht, um sich auf die veränderte wirtschaftliche Lage einzustellen. Es ist insbesondere in den folgenden Bereichen fündig geworden.

Das Auswärtige Amt sucht heutzutage systematisch die *öffentlich-private Kooperation*. Diese Strategie zielt auf eine am Gemeinwohl orientierte Zusammenarbeit öffentlicher und privater Organisationen im beiderseitigen Interesse. Bei den Akteuren auf privater Seite kann es sich um Unternehmen, Einzelpersonen oder privatrechtlich organisierte Stiftungen handeln. Auf dem Gebiet der Stiftungen sind inzwischen auch ganz neue Organisationsformen entstanden. So gründeten schon im Herbst 1998 sechs deutsche Stiftungen (Alfred Krupp von Bohlen und Halbach-Stiftung, Fritz Thyssen-Stiftung, Gemeinnützige Hertie-Stiftung, Robert Bosch-Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius) die »*Stiftungsinitiative Johann Gottfried Herder*«. Ihr Ziel ist die Förderung von Gastdozenten emeritierter Hochschulprofessoren aller Fachrichtungen in den Ländern Mittel-

und Osteuropas und der GUS (Gemeinschaft Unabhängiger Staaten). Seit dem Wintersemester 2002/03 setzen fünf der Gründerstiftungen das Programm fort, das seit 2003 auch durch öffentliche Mittel finanziert wird. 2003 hat die Stiftungsinitiative insgesamt 49 mindestens sechsmonatige Dozenturen gefördert.

Ein interessantes Modell der Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft im Bereich der Auswärtigen Kulturpolitik sind die »Kulturstiftungen der deutschen Wirtschaft«, wie sie 1997 in Mexiko-Stadt und 2002 in Madrid unter Beteiligung der örtlichen deutschen Botschaft und des örtlichen Goethe-Instituts gegründet worden sind. Eine weitere Kulturstiftung erblickt gerade in der Türkei das Licht der Welt. Diese Stiftungen binden die deutsche Wirtschaft vor Ort als Sponsoring-Partner fest in die kulturelle Außendarstellung Deutschlands ein. Sie operieren dabei auf einer partnerschaftlichen Basis. Somit ist sichergestellt, dass Auswärtiges Amt, Goethe-Institut und deutsche Wirtschaft vor Ort gleichermaßen von der Stiftungsarbeit profitieren, ohne dass einer der Partner die Projekte dominiert.

Ein gelungenes Beispiel für den Erfolg dieser Strategie ist ein *neues Konzept deutscher Kulturzentren*, das derzeit in Mittel- und Osteuropa erprobt wird. In verschiedenen Städten sind dort Institute entstanden, bei denen im Grundsatz der lokale Partner die Räumlichkeiten besorgt, das Auswärtige Amt die Programmmittel bereitstellt und die Robert Bosch-Stiftung den Kulturmanager (in der Regel einen Hochschulabsolventen auf Stipendienbasis für drei Jahre) als deutschen Institutsleiter entsendet. Seit Beginn des Haushaltsjahrs 2003 werden mit diesem Modell geteilter Verantwortung und Lasten deutsche Kulturzentren in Klausenburg, Temeswar und Hermannstadt bezuschusst. Inzwischen werden weitere Zentren in Czernowitz und Breslau sowie das Gerhart-Hauptmann-Haus in Agnetendorf (Polen) und das Thomas-Mann-Haus in Nidden (Litauen) gefördert. Dank des Engagements der Robert Bosch-Stiftung entstehen mit dieser innovativen Form öffentlich-privater Zusammenarbeit vollwertige, aber dennoch sehr kostengünstige Kulturinstitute. Vom Deutschen Bundestag wurden daher *Sondermittel für den Aufbau von voraussichtlich zehn weiteren Zentren* in Mittel-, Ost- und Südosteuropa, u. a. in Russland und Albanien, bereitgestellt.

Das Element der öffentlich-privaten Partnerschaft in der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik wird auch durch die Unterstützung *lokal gegründeter Kulturgesellschaften* gestärkt. 2003 hat das Auswärtige Amt weltweit 152 Kulturgesellschaften gefördert. Dort, wo im Ausland Häuser des Goethe-Insti-

tuts geschlossen werden mussten, bilden diese Kulturgesellschaften zum Teil die Auffangstruktur für die Fortsetzung deutscher Kulturpolitik vor Ort. Sie haben den Vorteil, in lokalen Strukturen verankert zu sein und dadurch Zugang zu neuen Partnern und Bevölkerungsgruppen erschließen zu können. Ein weiteres Beispiel für eine gelungene öffentlich-private Partnerschaft sind die von der Robert Bosch-Stiftung und von DaimlerChrysler seit 2001 für den Einsatz in Frankreich geförderten DeutschMobile (siehe Beitrag S. 157). Um solche Ideen in Zukunft systematisch zu entwickeln, hat das Auswärtige Amt im Sommer 2004 einen *Arbeitsstab für Kultursponsoring und private Stiftungen* eingerichtet.

Das Auswärtige Amt stellt angesichts begrenzter Mittel bewusster als je zuvor die *regionalen Schwerpunkte* seiner Arbeit auf den Prüfstand. Bundesaußenminister Fischer hat mehrfach auf diese Notwendigkeit verwiesen. In einer Sitzung des Ausschusses für Kultur und Medien des Deutschen Bundestages am 3. März 2004 hat er ausdrücklich Mittelosteuropa, den Mittleren Osten und Ostasien als Regionalschwerpunkte angeführt. Die großen Mittlerorganisationen der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik fahren ihre historisch bedingt hohen Ausgaben in Westeuropa weiter maßvoll zurück. Die Europakonferenz des Goethe-Instituts in München im September 2003 hat beispielsweise als strategisches Ziel die *Verlagerung von bisher in Westeuropa eingesetzten Ressourcen nach Mittel-, Ost- und Südosteuropa* gebilligt. Das Goethe-Institut hat schon in den vergangenen Jahren systematisch sein Engagement in Mittelosteuropa und GUS ausgeweitet: Von Prag bis Wladiwostok bestehen heute 19 Goethe-Vollinstitute, 43 Lesesäle, 81 Lehrmittelzentren und 15 Sprachlernzentren.

Auch in der *islamisch geprägten Welt* sind neue Initiativen zu verzeichnen. Im September 2003 eröffnete ein Goethe-Institut in Kabul; im Irak hat die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik – im Rahmen der derzeitigen Möglichkeiten vor Ort – die ersten Schritte hin zu einer neuen Zusammenarbeit getan. Allerdings blieben die Ressourcenzuwächse in dieser Region begrenzt. 2003 flossen rund fünf Prozent des Kulturhaushalts des Auswärtigen Amts in den Nahen und Mittleren Osten. Der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD) und die Alexander von Humboldt-Stiftung setzen schon längere Zeit besondere Schwerpunkte ihrer Arbeit in den dynamischen Wachstumsregionen *Ost- und Südasiens und in Russland*.

Ein dritter Ansatz, um die Reduzierung der Bundesausgaben für die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik aufzufangen, besteht in einer *stärkeren*



Eröffnung des Goethe-Instituts in der afghanischen Hauptstadt Kabul, September 2003

Nachfrageorientierung. Dies bedeutet eine an den Interessen unserer Kunden orientierte Gestaltung der Kulturarbeit im Ausland und eine Beteiligung dieser Kunden an der Finanzierung dort, wo dies wirtschaftlich machbar ist. Deutschland hat im Ausland ein attraktives Kultur- und Bildungsangebot. Deshalb gilt es, die Attraktivität zu nutzen und die Programme so zu gestalten, dass unsere ausländischen Kunden bereit sind, für das Angebot auch zu zahlen.

Dies ist in immer mehr Bereichen der Fall. Seine Sprachkurse bietet das Goethe-Institut inzwischen zunehmend kostendeckend an. Deutsche Auslandsschulen finanzieren sich, wo sinnvoll, immer stärker über Schulgelder. Im Programmbereich bemühen sich deutsche Veranstalter im Ausland um eine Einbeziehung deutscher Auslandsunternehmen, die Kulturereignisse vor Ort für die eigene Werbearbeit einsetzen möchten. Auch die Werbung für den Hochschulstandort Deutschland richtet sich zunehmend an Zielgruppen aus, die ein so hohes Eigeninteresse an einem Studium in Deutschland haben, dass sie bereit sind, als teilweise oder vollständige »Selbstzahler« an deutsche Universitäten zu kommen.

Durch diese Maßnahmen trägt die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik den Sparauflagen Rechnung. Gleichzeitig können dadurch Gelder nicht nur für *Aufgaben mit hohem Multiplikatoreffekt* freigesetzt werden. Auch *kultur- und bildungspolitische Angebote*, die außenpolitisch motiviert sind und denen vor Ort keine kaufkräftige Nachfrage gegenübersteht, profitieren von dieser Umver-

teilung. Schließlich gilt: Je stärker deutsche Kulturarbeit sich an der Nachfrage im Gastland orientiert, desto mehr wird sie an dessen wirtschaftlichem Wachstum partizipieren. Sie wird dadurch auch künftig in der Lage sein, sich trotz enger Haushaltsgrenzen in Deutschland vor Ort dynamisch weiterzuentwickeln.

Die Kulturabteilung des Auswärtigen Amts arbeitet zudem an der schrittweisen Einführung *neuer Steuerungsinstrumente*. Sie sollen einen Ressourceneinsatz ermöglichen, der an strategischen Zielen ausgerichtet und den örtlichen Gegebenheiten besser angepasst ist. Dabei sollen Kernkompetenzen bewahrt oder ausgebaut werden. Zu den neuen Steuerungsmechanismen gehören *Zielvereinbarungen* mit den Mittlerorganisationen des Auswärtigen Amts. Mit der Deutschen UNESCO-Kommission (eine unserer kleineren »Kulturmittlerorganisationen«) hat das Ministerium beispielsweise Anfang 2004 eine erste Zielvereinbarung abgeschlossen, weitere sind in Vorbereitung. Außerdem haben sich das Auswärtige Amt und das Goethe-Institut darauf verständigt, 2005 in einem Pilotprojekt die Arbeit der Goethe-Institute in Italien zu budgetieren. Das bedeutet, dass die Institute ein festes Budget erhalten, über das sie frei verfügen können. Im Gegenzug verpflichten sie sich gegenüber dem Auswärtigen Amt, die gemeinsam festgelegten inhaltlichen Ziele zu erreichen. So soll zum einen jene Bürokratie abgebaut werden, die mit dem herkömmlichen Steuerungssystem der traditionellen Haushaltsordnung verbunden ist.

Zum anderen soll die Budgetierung sicherstellen, dass die Kulturarbeit im Ausland auf die Kernziele der Auswärtigen Kulturpolitik ausgerichtet ist. Das Auswärtige Amt erwägt, bei einem erfolgreichen Verlauf des Pilotprojekts Elemente der »neuen Steuerung« später auf das gesamte Goethe-Institut und auf andere Kulturmittler auszuweiten. Solche Ideen sollen helfen, die Auswärtige Kulturpolitik auch in Zukunft handlungsfähig im Sinne des *Leitbilds eines »aktivierenden Staates«* zu erhalten. Nur wenn das gelingt, bleibt das Auswärtige Amt, was es heute im Bereich der Auswärtigen Kulturpolitik ist: kein Monopolist, aber zentraler und kompetenter Spieler auf dem Feld der deutschen Auswärtigen Kulturpolitik.

Das Deutsche Archäologische Institut wird 175 Jahre

Hermann Parzinger

Gegründet wurde das Deutsche Archäologische Institut (DAI) im Jahre 1829 in Rom durch einen Kreis internationaler Gelehrter als Instituto di Corrispondenza Archeologica unter der Schirmherrschaft des preußischen Kronprinzen. Schon 1833 wurde der Sitz der Zentrale der privatrechtlichen Einrichtung nach Berlin verlegt. 1871 wurde es preußische Staatsanstalt und 1874 selbständiges Reichsinstitut, wobei es auf Betreiben Bismarcks, der seine Bedeutung für die Auswärtige Kulturpolitik erkannte, dem Auswärtigen Amt zugeordnet wurde. Das DAI war damit die erste wissenschaftliche und kulturpolitische Äußerung des neuen Reiches. Heute ist das DAI eine Bundesanstalt im Geschäftsbereich des Auswärtigen Amtes mit rund 250 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Der 175. Gründungstag des Instituts wurde am 10. November 2004 mit einem Festakt im Weltsaal des Auswärtigen Amtes gefeiert. Bundesaußenminister Fischer bekräftigte in seiner Festrede die enge Verbindung des DAI mit dem Auswärtigen Amt und würdigte seine Bedeutung für die deutsche Außenpolitik: »Die deutsche Außenpolitik verdankt dem Deutschen Archäologischen Institut viel.«

Das Forschungsgebiet des Instituts weitete sich im Laufe der Zeit aus, und es kamen neue Zweiganstalten im In- und Ausland hinzu. Neben der Zentrale in Berlin unterhält das DAI heute drei Kommissionen in Frankfurt, München und Bonn, die Auslandsabteilungen Rom, Athen, Istanbul, Kairo und Madrid sowie die Orient- und die Eurasienabteilung in Berlin. Zur Orientabteilung gehören Außenstellen in Bagdad, Damaskus und Sanaa, zur Eurasienabteilung eine Außenstelle in Teheran. Die Angehörigen des DAI sind damit weltweit tätig, führen Projekte mit zahlreichen Kooperationspartnern auf vier Kontinenten durch und beschreiben mit ihren Forschungen einen Zeitraum, der von der frühen Steinzeit (ca. 9000 v. Chr.) bis fast in die Gegenwart reicht.

Die Projekte des Instituts sind weder flächendeckend noch regional konzipiert, sondern schwerpunktmäßig und übergreifend. Die Gliederung in kleine Einheiten mit großer wissenschaftlicher Selbständigkeit entspricht der fachlichen Spezialisierung unserer Wissenschaft nach historischen und geografischen Gesichtspunkten. Dieser Aufbau gewährleistet den Rahmen für langfristige Projekte und Entwicklungen, lässt aber auch genügend Freiheit für

individuelle Forschungsinitiativen. Die Abteilungen und Kommissionen arbeiten dabei mit entsprechenden Einrichtungen anderer Nationen zusammen. Sie erfüllen ihre Aufgabe dank der Zustimmung, die sie bei den Regierungen ihrer Gast- und Partnerländer finden. Durch seine Arbeit trägt das Institut weltweit zur Erforschung und zum Erhalt des kulturellen Erbes der Menschheit und damit auch zum Ansehen Deutschlands in der Welt bei. Aus diesem Grund ist es ein wichtiger Bestandteil der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik.

Der innerste Kern unserer Arbeit liegt im Suchen und Deuten des Menschen aus der Vergangenheit, im Erkennen seines Weges vom Beginn bis an die Schwelle zur Gegenwart durch das, was er geschaffen und gebildet hat und was von uns zum Sprechen gebracht werden kann. Diesem Ziel ist das Institut seit seiner Gründung vor 175 Jahren treu geblieben, nichts davon ist außer Mode gekommen. Gewandelt haben sich lediglich die Fragestellungen und die Methoden, die die Erkenntnis mehren sollen.

Neuartige Verfahren haben dabei nicht nur die Arbeit des Archäologen erleichtert sondern ihm auch bislang ungeahnte Möglichkeiten eröffnet. Noch vor dem ersten Schritt ins Gelände lassen heute Luftaufnahmen und Satellitenbilder ganze Kleinräume in ihrer siedlungsgeografischen Gliederung verständlich werden. Noch vor dem ersten Spatenstich erstellen geophysikalische Prospektionsmethoden bisweilen nahezu vollständige Stadtpläne. Radiokarbondatierung und Dendrochronologie gestatten die auf wenige Jahrzehnte oder gar Jahre genaue zeitliche Bestimmung von Denkmälern, Fundgruppen und Ereignissen. Und ohne Paläobotanik und Archäozoologie wüssten wir bis heute nicht viel über die natürliche Umwelt und die wirtschaftlichen Grundlagen des Menschen der Vergangenheit.

Doch nicht nur die Zusammenarbeit mit den Naturwissenschaften gilt heute in der modernen Archäologie als selbstverständlich. Der interdisziplinäre Diskurs innerhalb der Geisteswissenschaften spielt eine ebenso wichtige Rolle. Der Austausch mit Ethnologie, Linguistik, Kunst-, Religions- oder Gesellschaftswissenschaften hat teilweise erheblichen Einfluss auf die archäologischen Disziplinen. Ging es im 19. Jahrhundert noch vorrangig darum, aufsehenerregende Funde zu entdecken oder berühmte antike Ortsnamen und Persönlichkeiten archäologischen Stätten zuzuordnen, so möchten wir heute weiträumige Sozial- und Wirtschaftsstrukturen und die Gründe für ihre Herausbildung und ihren Wandel verstehen. Welcher Weg führte vom Dorf zur Stadt,



Vermessungsarbeiten im Jemen

welche Voraussetzungen mussten dafür gegeben sein? Wie war das Leben in den Städten organisiert? Welche Wechselwirkungen entfalteten sich beim dauerhaften Kontakt einander fremder Kulturen, welche Dynamik konnte daraus entstehen? Wie wirkten Migrationen, welche sonstigen Formen des Kulturtransfers gab es, und welche Folgen hatten sie? Wie prägte die natürliche Umwelt den Menschen und seine kulturelle Entwicklung?

Um diese Fragen beantworten zu können, wurden am DAI Forschungsschwerpunkte entwickelt: Von zentraler Bedeutung sind dabei abteilungsübergreifende Fragestellungen. Ein Beispiel: Die wirtschaftlichen Grundlagen unterschiedlicher Gesellschaften, ihre Rohstoffquellen und Handelskontakte sind Gegenstand zahlreicher Forschungsvorhaben, bei denen verschiedene Abteilungen zusammenarbeiten. So wird der Beginn prähistorischer Erzgewinnung und Metallverarbeitung im großen Stil während des 4. und 3. Jahrtausends v. Chr. auf dem iranischen Hochland, in Jordanien und in Portugal untersucht.

Zahlreiche Ausgrabungen des Instituts in verschiedenen Teilen der Mittelmeerwelt gehen Fragen der Urbanisierung und des Verhältnisses von Stadt und Umland nach. Nahezu unerschöpfliches Material hierzu bieten antike Stätten wie Selinunt, Pompeji oder Ostia in Italien, Gadara in Jordanien, Kanatha in Syrien, Baalbek im Libanon, Aizanoi und Pergamon in der Türkei oder Elephantine in Ägypten. Aber auch die viel älteren urbanen Anlagen von Tiryns in der Argolis (Griechenland), Hattusa in Zentralanatolien oder Uruk-Warka in Mesopotamien (Irak) bieten wichtige Anhaltspunkte. Kultstätten und Spuren

religiösen Verhaltens des Menschen erfassen wir bereits 9000 v. Chr. in Göbekli-Tepe in Südostanatolien. Doch diese Fragen beschäftigen uns ebenso für die griechisch-römische Antike, wie z. B. in Olympia, oder für die frühchristliche Zeit, wo uns die Kirche von Son Fadrinet auf Mallorca neue Einsichten liefert.

Seit jeher trachteten sozial hochstehende Führungspersönlichkeiten in den unterschiedlichsten Kulturen der Welt mit z. T. unglaublichem Aufwand und oft einzigartiger Prunksucht danach, ihren Rang für das Leben nach dem Tode im Grab darzustellen. Dies bezeugen gerade wieder die neuentdeckten Königs- und Fürstengräber in Abydos und Dra'Abu el-Naga bei Luxor oder Arzan in Tuva (Sibirien). Und auch der kürzlich im Kerameikos zu Athen aufgefundene Statuenschmuck ist in diesem Zusammenhang zu sehen.

In vielen Ländern ist Archäologie in den vergangenen Jahrzehnten ein bedeutendes geschichtliches Element der Identitätsbildung geworden. Die Ausgrabungswissenschaft genießt in Politik und Öffentlichkeit einen hohen Stellenwert. Ihren sichtbaren Ausdruck findet die kulturpolitische Arbeit in der Erforschung der zahlreichen Denkmäler antiker Kulturen. Diese sind zugleich Attraktionen für den modernen Tourismus, der in vielen Teilen der Welt inzwischen zu einem wichtigen Wirtschaftsfaktor geworden ist.

Gemeinsame Forschung verbindet. Das Deutsche Archäologische Institut betrachtet es deshalb als vordringlich, seine Projekte zusammen mit Vertretern der Gast- und Partnerländer durchzuführen, gerade auch in Ländern der arabischen Welt, verbunden mit einem intensiven Austausch von Studenten und Wissenschaftlern. Diese lernen dabei nicht nur, dass man gemeinsam mehr erreicht, sondern sie erhalten durch diese Zusammenarbeit auch eine tiefere Kenntnis von der Sprache, Kultur, Mentalität und den Eigenarten des jeweils anderen. Auf dieser Grundlage lassen sich Brücken des gegenseitigen Verständnisses bauen.

Die enge Verflechtung von Archäologie, Kulturarbeit und Entwicklungspolitik lässt sich – stellvertretend für unzählige andere Projekte des DAI in der ganzen Welt – an der Arbeit im Jemen darstellen. Im Zentrum der Forschung stand dort von Anfang an das wirtschaftlich und politisch bedeutende Reich von Saba aus dem 1. Jahrtausend v. Chr., das noch heute identitätsstiftend ist für das ganze Land. Eines der Zentren der sabäischen Hochkultur liegt in der Oase von Marib. Ihre herausragenden antiken Monumente, der Almaqah-Tempel und der Große Damm, sind zur Aufnahme in die Liste des Weltkulturerbes der

UNESCO nominiert und werden vom DAI restauriert und touristisch erschlossen.

Die Provinz Marib ist gleichzeitig jedoch eine der ärmsten und unterentwickeltesten des Landes. Das Leben wird von intakten Stammesstrukturen bestimmt, und in der Regel gelten der Islam, die Bindung an Stamm und Familie sowie die Identität als Araber mehr als die Loyalität gegenüber einem als abstrakt empfundenen jemenitischen Staat. Da die Archäologen des DAI sowohl bei der Zentralregierung als auch bei den Stämmen großes Vertrauen genießen, spielen sie hier auch eine wichtige Rolle als Vermittler zwischen beiden Seiten.

Die archäologischen Untersuchungen in Marib sind eng mit entwicklungspolitischen Anstrengungen verknüpft, weshalb das DAI u. a. mit GTZ und BMZ kooperiert. Die Ausgrabungen vergrößern das touristische Potential Maribs, was positive Folgen für die Region hat. Die Erschließung der Ruinenstätten fördert den Tourismus und die damit verbundenen Wirtschaftszweige (Hotel- und Gaststättengewerbe, Souvenirläden, lokales Transportwesen und Reiseleiter). All das trägt nachhaltig zur Armutsbekämpfung und damit auch zur Krisenprävention bei. Infrastrukturmaßnahmen wie der Bau von Straßen, Schulen, Krankenhäusern oder die Verbesserung der Stromversorgung sind weitere positive Folgen, die das Konfliktpotential senken.

Die verschiedenen deutschen Projekte werden sowohl vom jemenitischen Staat als auch von der lokalen Bevölkerung als gemeinsame Anstrengung der Bundesrepublik Deutschland gesehen, als Hilfe zur Erforschung und Entwicklung des Landes, als kultureller, politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Beistand in einer der ärmsten Regionen des Jemen. Nicht ohne Grund besuchte deshalb der jemenitische Staatspräsident Ali Abdallah Saleh unlängst das DAI-Projekt in Sirwah.

Wissenschaftliche Projektarbeit in enger Verzahnung mit der Wahrnehmung kultur-, wirtschafts- und entwicklungspolitischer Aufgaben kennzeichnet eine auf die Bedürfnisse der Gegenwart eingestellte, moderne Forschungseinrichtung mit Blick in die Zukunft, wie das Deutsche Archäologische Institut mit seiner 175-jährigen Tradition es ist.

*Prof. Dr. Dr. h. c. Hermann Parzinger
ist Präsident des Deutschen Archäologischen Instituts.*

Der Gegensatz könnte heftiger kaum sein. Das zugige, kahle Treppenhaus des in die Jahre gekommenen roten Backsteinbaus und diese ausgesprochen gute Laune, die einem hinter der Tür der dritten Etage entgegenschlägt. Selbst mit geschlossenen Augen ist diese Aufgeräumtheit zu spüren, als ob sich die Gewissheit, das Richtige jetzt und hier zu tun, materialisiert hätte.

Diese Gewissheit war nicht immer da. Bis zuletzt soll die Eröffnung der Deutschen Schule Boston im September 2001 eine Zitterpartie gewesen sein. »Angesichts der hohen Fixkosten und der schwankenden Zahl von An- und Abmeldungen haben wir lange überlegt: Machen wir überhaupt auf?«, erinnert sich Tobias Frank. Bis heute arbeitet er im Schulvorstand. Er tut es einfach, ohne viele Worte zu machen. »Wir alle krepeln die Arme hoch, denn wer soll es sonst machen?«, sagt er schulterzuckend. Mit der gleichen Selbstverständlichkeit packt fast jeder hier an, ganz gleich ob Verwaltungsmitarbeiterin, Lehrerin, Mutter, Vater oder Freund der Schule.

Anders hätte die Schule ihre ersten Jahre auch kaum überlebt. Mit 16 Kindern und drei Zimmern hatte sie angefangen. Jetzt – im vierten Jahr ihres Bestehens – besuchen 71 Kinder die Schule, davon 15 den Kindergarten. »Am Ende des ersten Jahres hatten wir 23 Kinder, ins zweite sind wir mit 42 gegangen«, berichtet die Verwaltungsleiterin Silke Exner-Su. Die Schule ist weiter gewachsen, inzwischen schon bis zur Sekundarstufe I: Erstmals hat sie jetzt eine fünfte Klasse. Und sie will höher hinaus, mehr Kinder aufnehmen, kontrolliert wachsen. Deutsche Sprachkenntnisse sind nur für Quereinsteiger Bedingung.

Bilingualität, ein forderndes mathematisches- und naturwissenschaftliches Programm, eine internationale Umgebung – das sind die Stärken der Schule, mit denen sie auch nach außen auftritt. Die Eltern schätzen zudem die kleinen Klassen, die engagierten Lehrer, die individuelle Förderung der Kinder, die Transparenz der schulischen Prozesse, die vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten und die ungezwungene Sprachaneignung.

Im vergangenen Schuljahr positionierte sich die Deutsche Schule Boston neu: Dazu ergänzte sie ihren Namen und heißt nun German International

School Boston (Gisbos). Die Umbenennung fand nicht aufgrund marktstrategischer Überlegungen statt. Vielmehr war für die Verantwortlichen das auf Internationalität ausgerichtete Schulkonzept ausschlaggebend, mit dem die Gisbos ihre Schüler darauf vorbereiten will, Weltbürger zu sein. Deshalb wird der deutsche Lehrplan durch ausgewählte Inhalte des amerikanischen Schulsystems ergänzt und die Multinationalität der Schule – unter dem Gisbos-Dach lernen derzeit 14 Nationalitäten – als Chance begriffen.

Längst reicht die dritte Etage nicht mehr aus. Lehrerinnen und Lehrer haben Hand angelegt, um auch den Zimmern im darüber liegenden Stock ein freundliches Aussehen zu geben. Noch wichtiger ist, was von pädagogischer Seite hier geleistet wurde: Die Kinder lernen eigenverantwortlich und so, wie es ihnen entspricht – in allen Klassen von der Eingangs- bis zur Mittelstufe. Tatsächlich geht jede Lehrerin genau wie der neue Schulleiter auf den einzelnen Schüler ein. Mit Werkstattunterricht, Projektarbeit, Wochenplänen und Freiarbeit gelingt es, die Mädchen und Jungen in den klassenübergreifenden Gruppen so einzubinden, dass sie in bestimmten Grenzen für das Ergebnis selbst verantwortlich sind.

»Wir machen all das, was PISA an deutschen Schulen bemängelt hat«, sagt die Verwaltungsleiterin stolz. Dafür müssen aber nicht nur die Eltern, sondern eben auch die Lehrkräfte besonderen Einsatz zeigen. »Wir haben wirklich engagierte Lehrer, die immer mit von der Partie sind, wenn es etwas zu tun gibt«, sagt Frank Busch, Präsident des Schulvorstands. »Im ersten Jahr gab es kein fertiges Konzept. Das Modell der New Yorker Schule ließ sich nicht übertragen, so dass wir etwas Eigenes entwickeln mussten. Die Schulleiterin Beate Nedel hat da mit ihrem Team auf pädagogischer Seite hervorragende Arbeit geleistet. Zudem war sie offen für die mehr unternehmerisch zu betrachtende Einheit Schule«, lobt er. Wie die anderen Lehrerinnen auch investierte sie viel Kraft und Zeit in die Schule. Im Sommer 2004 übernahm sie dann den Aufbau einer internationalen Schule in Berlin.

Auch wenn der Schulbetrieb jetzt routiniert läuft, verbringen die Lehrkräfte weit mehr Stunden an der Schule als vertraglich geregelt. Stark individualisierter Unterricht verlangt jeden Tag aufwendige Vorbereitungen. »Sie tun weit mehr, als sie tun müssten, und das bei sehr moderaten Stundenlöhnen«, sagt der Schulvorstand Busch. Der neue Schulleiter Andreas Jacob sieht das ähnlich, gibt jedoch zu bedenken: »Aber ich bin da in der Fürsorgepflicht.

Denn die Frage ist ja: Wie lange hält ein Mensch das durch? Wir müssen jetzt schauen, wie wir unsere Ressourcen sinnvoll schonen und mehr Verantwortung übertragen können.«

»Ohne Ernst-Richard Matthiensen, den Initiator und Schatzmeister, würde es die Schule gar nicht geben. Es waren nicht nur die guten Kontakte und die Erfahrungen, die er hatte, er war und ist einfach unglaublich engagiert«, sagt Silke Exner-Su, die Gisbos-Verwaltungsleiterin. Auch ohne die Unterstützung der Deutschen Schule New York und ohne das Generalkonsulat in Boston hätte vieles schief gehen können. Es ist nicht so einfach, eine Schule zu gründen, selbst wenn das Marktpotenzial analysiert und das Land halbwegs bekannt ist.

Sie haben es geschafft – die deutschsprachigen Bostoner oder die Bostoner Deutschen: Sie haben ihre Schule gegründet. Warum diese Neugründung erfolgreich ist, hat zwei gewichtige Gründe: die starke Unterstützung von vielen Seiten sowie die Anerkennung des monetären Wertes der Bildung durch Deutsche, die Bildung lange Zeit vor allem als Dienstleistung betrachtet haben. Ausschlaggebend dafür ist sicher nicht zuletzt die Transparenz der die Schule betreffenden Entscheidungsprozesse.

Aber mit dem Wachstum kommen immer neue Probleme ins Haus. Die Freiwilligenarbeit ist zunehmend ungleichmäßiger verteilt. Aus diesem Grund sah sich der Vorstand in diesem Jahr gezwungen, eine Passage in den Schulvertrag aufzunehmen, nach der jedes Elternteil pro Monat mindestens zwei Stunden für die Schule aktiv sein sollte. Denn es gibt jede Menge zu tun: Bücher müssen bibliotheksfertig gemacht, Computer organisiert und der Brotverkauf unterstützt werden, um nur einige Punkte zu nennen. »Wir brauchen die Eltern wirklich,« so Exner-Su. »Wir müssen Arbeit abgeben, weil mit der Größe unserer Schule auch unser Aufwand wächst.«

Das dringendste Problem sind jedoch die Räume. Es fehlen sowohl Turnhalle als auch Pausenhof. Zudem läuft der Mietvertrag der Schule Mitte 2005 aus. Ein Jahr Verlängerung ist dann noch möglich, aber die Schule wächst – und will weiter wachsen, bis sie die Deutsche Internationale Abiturprüfung und das amerikanische Highschool Diploma anbieten kann. Aber schon mit einer sechsten Klasse wird die Platznot akut. Deshalb müssen dringend neue Räume gefunden werden. Der Vorstand hat schon ein Grundstückskomitee eingesetzt, das mit offenen Ohren und Augen durch Boston und Cambridge streift. Die Mietpreise sind hoch, die Regelungen für Schulgebäude streng, und die Wege

dürfen für die Eltern nicht viel weiter werden, als sie es heute sind. »Manch einer will schon wissen, wohin wir ziehen, damit er sich über kurz oder lang in der Nähe der Schule eine Wohnung suchen kann«, erzählt Silke Exner-Su.

»Wichtig ist, dass die Schule auch nach dem Umzug bezahlbar bleibt. Es gibt schon so genug deutschsprachige Kinder hier, deren Eltern sich die Gisbos nicht leisten können, wie zum Beispiel Studenten oder Doktoranden an den Universitäten in und um Boston«, sagt die Verwaltungsleiterin. Durch den Einsatz der Eltern und durch Spenden oder Aktionen wie den Christkindl-Markt kann hier viel gemacht werden. Das 2002 von Generalkonsul Dr. Hauswedell unter Federführung des Generalkonsulats initiierte und unter seinem Nachfolger, Generalkonsul Schnelle, zur Tradition gewordene jährliche Fundraising Dinner brachte im letzten Schuljahr allein 30 000 US-Dollar. So deckt das Schulgeld heute in etwa 75 Prozent der Kosten ab. Als anerkannte deutsche Auslandsschule arbeitet seit dem Sommer mit dem Schulleiter eine erste vom Bundesverwaltungsamt, Zentralstelle für das deutsche Auslandsschulwesen, entsandte Auslandsdienstlehrkraft an der Bostoner Schule. Das entlastet das Schulbudget ein wenig, aber die äußerst schwierige Aufgabe, ein geeignetes und bezahlbares Gebäude zu finden, bleibt.

Deutsch-Russische Kulturbegegnungen

Vom Jazzkonzert der WDR Big Band am 26. Februar 2004 im Moskauer Haus der Musik bis zum Orgelkonzert im Beisein von Bundespräsident Köhler am 14. Januar 2005 in St. Petersburg – die Deutsch-Russischen Kulturbegegnungen 2004 waren zweifellos Höhe- und Glanzpunkt in den vielfältigen, traditionsreichen Beziehungen zwischen Deutschland und Russland. *Ziel dieser Initiative* war es, vor allem die jüngere Generation in Rußland mit zeitgenössischer Kultur in Deutschland vertraut zu machen. Dabei bezog man sich nicht nur auf die Hochkultur, sondern vielmehr auf die gesamte Lebenswirklichkeit einschließlich Sprache und Ausbildung, Wirtschaft und Technologie, Medien sowie Ess- und Trinkkultur. Der so verstandene und erweiterte Kulturkontakt hat dazu beigetragen, überkommene Deutschlandklischees zu überwinden



Deutsche Tage in Krasnojarsk, Performance des Künstlers Johann Lorbeer.

und die gesellschaftlichen Beziehungen zwischen beiden Ländern mit Blick auf die Zukunft zu entwickeln.

Die Kulturbegegnungen waren nicht allein das Produkt offizieller staatlicher Kulturarbeit von Seiten der Bundesregierung und der Mittlerorganisationen wie z. B. dem Goethe-Institut. Es engagierten sich auch die deutsche und die russische Wirtschaft, Städte und Regionen, Stiftungen und Medien sowie

einzelne Persönlichkeiten. Kultur also als Netzwerk, als gemeinsames Anliegen unterschiedlicher Akteure. Besonders wichtig und erfolgreich war das *einzigartige kulturelle Engagement Deutschlands in insgesamt 25 regionalen Zentren* von Kaliningrad bis Wladiwostok. Dazu zählten Projekte wie der Kulturfrühling Sibirien im Mai und Juni 2004 in Nowosibirsk, Ufa, Jekaterinburg, Krasnojarsk und Irkutsk. Oder Schuberts »Winterreise« entlang der Transsibirischen Eisenbahn im September: Zwei deutsche Musiker konzertierten mit dem Liederzyklus in Omsk, Nowosibirsk und Krasnojarsk. Das Kulturschiff Wolga 2004 bereiste in zwei Routen Städte an der Wolga zwischen Moskau und Astrachan mit einem breiten Spektrum an Veranstaltungen. Das Interesse an diesem originellen Kulturangebot in geografisch entlegeneren Regionen war außergewöhnlich groß – und wir werden künftig mit gestiegenen Erwartungen an unsere kulturelle Präsenz zu rechnen haben.

Mit einem ganzjährigen Programm und etlichen Höhepunkten hat sich die deutsche Kultur aber auch in den Metropolen Moskau und St. Petersburg – bei starker Konkurrenz – besonderes Gehör und Gesicht verschafft. Die Kunstausstellung Berlin-Moskau/Moskau-Berlin 1950–2000 im Moskauer Historischen Museum etwa leistete hierzu einen wichtigen Beitrag. Sie thematisierte den *kulturellen Dialog* zwischen Deutschen und Russen seit 1950 in einem von deutschen und russischen Kuratoren gemeinsam entwickelten Konzept. Ballett- und Theaterproduktionen von Pina Bausch, der Berliner Schaubühne und des Ensemble Moderne befriedigten auch die anspruchsvolle russische Klientel. Im Dezember 2004 fand in Moskau und St. Petersburg das dritte Festival des deutschen Films mit neuen deutschen Filmproduktionen statt und in Moskau – zum ersten Mal – ein deutscher Weihnachtsmarkt vor dem Berlin Haus. Die Liste dieser Höhepunkte ist also lang.

Das *öffentliche Echo* auf die Deutsch-Russischen Kulturbegegnungen war sehr positiv: Noch nie, sagen Beobachter, war das zeitgenössische Deutschland so dauerhaft präsent in den russischen Medien wie 2004. Zeitungen berichteten regelmäßig über die Veranstaltungen. Gezielte TV-Projekte wie »Deutschland-Tage« auf NTW und TV-Kultura schufen landesweite Aufmerksamkeit. Einen schöneren Erfolg hätten wir uns nicht wünschen können.

links: Titelmotiv für die Imagekampagne »Deutschland in Japan 2005/2006«
rechts: Reichstagskuppel mit Blick in den Plenarsaal





»Die Deutschen sind im Allgemeinen sehr, sehr nett, sie haben schon seit 60 Jahren kein Nachbarland mehr überfallen, und man kann mit ihnen sogar lachen.« So beschrieb im September 2004 Philippe Remarque, der Deutschlandkorrespondent der niederländischen Zeitung »*de Volkskrant*«, seinen Landsleuten die Bewohner seines Gastlands. Der Kommentar ist humorvoll und sicher wohlwollend gemeint, spielt aber dennoch deutlich auf die *vorherrschenden Klischees über Deutschland und die Deutschen* an.

Aus Umfragen und Studien im Ausland geht hervor, dass das Bild, welches sich die Menschen in den meisten Ländern der Erde von Deutschland machen, positiv bis neutral ist. Stärker als alles andere nimmt man den größten Mitgliedstaat der Europäischen Union als *Wirtschaftsmacht* wahr. Autos und Technologien aus Deutschland haben einen hervorragenden Ruf, genauso wie die deutschen Ingenieure und Techniker. Das Label »Made in Germany« wird praktisch überall als Gütesiegel gesehen, denn unsere Produkte hält man für äußerst zuverlässig, gut gestaltet, überaus funktionstüchtig, qualitativ hochwertig und langlebig wie den VW-Käfer, der bekanntermaßen läuft und läuft und läuft. Man kennt im Ausland die deutschen Dichter, Denker und Musiker wie Goethe, Kant, Beethoven und Bach. Manchmal auch Stockhausen, Wagner und Grass. Der Charakter der Deutschen wird als fleißig, ordentlich, zuverlässig und gründlich beschrieben.

Doch – und auch Philippe Remarque weist in seinem Artikel darauf hin – Aspekte wie Herzlichkeit und Humor werden den Deutschen spontan nur sehr bedingt zugesprochen. Überhaupt scheint die Wahrnehmung von Deutschland im Ausland zumeist in den fünfziger und sechziger Jahren stehen geblieben zu sein. Emotionale und moderne Elemente, vor allem aus Kultur und Lifestyle, werden kaum mit Deutschland assoziiert. Viele international bekannte und begehrte Marken wie Escada, Hugo Boss, Adidas und Puma stammen aus Deutschland – doch die Welt bringt diese »hippen« Modelabels nur selten mit ihrem Deutschlandbild der Stahlwerke, Volkswagen und Bierhumpen in Verbindung. Jugendliche weltweit feiern zu elektronischer Musik – »Made in Germany«, aber gefühlt aus den USA. Genauso gibt es im politischen wie auch im wirtschaft-

lichen Bereich viele Aspekte, die im Bewusstsein der Welt nicht mit Deutschland in Verbindung gebracht werden. Die Wahrnehmung dieser Facetten würde jedoch zu einem *aktuelleren und realistischeren Deutschlandbild* beitragen. An dieser Stelle setzt das Auswärtige Amt mit seiner Strategie der öffentlichen Diplomatie («Public Diplomacy») an.

Natürlich entstand das Ziel, das Deutschlandbild im Ausland zu aktualisieren und aufzubessern, nicht aus der schlichten Sehnsucht nach mehr Sympathie. Vielmehr beeinflusst die Art und Weise, wie ein Land im Ausland wahrgenommen wird – ob modern oder traditionell, ob chaotisch oder geordnet, ob sonnig oder verregnet, ob zuverlässig oder wankelmütig – viele Entscheidungen, die wiederum auf den Wohlstand seiner Bürgerinnen und Bürger einwirken: Der ausländische Industrielle, der einen neuen Standort für seine Firma sucht, interessiert sich natürlich in erster Linie für harte Fakten und Zahlen wie Lohnkosten, Infrastruktur, Rechtssicherheit und Steuerlast, aber auch für weiche Faktoren wie Lebensstandard, Kulturangebot, Sicherheit für die Familie, Bildungsmöglichkeiten, Essen und Trinken.

Und gerade wenn alle Standorte ähnliches bieten und vergleichbar sind, ist oft zuletzt das »Bauchgefühl« wichtiger, als die meisten zugeben würden – hat man oder hat man keine Sympathie für das Land? Aber auch die Entscheidung Einzelner ist wichtig. Möchte man in Deutschland leben, arbeiten, studieren, forschen, Urlaub machen? Auch hier können Potentiale ungenutzt bleiben und Möglichkeiten verspielt werden. Genauso kann ein Land, dessen Engagement für Frieden und Demokratie in der Welt anerkannt wird und dem man keine selbstsüchtigen Interessen unterstellt, in internationalen Krisen eher als andere vermitteln und zur Lösungsfindung beitragen.

Bei einer *Modernisierung des Deutschlandbildes* im Ausland darf es natürlich niemals darum gehen, falsche Tatsachen vorzuspielen, in der Darstellung zu übertreiben oder unzulässige Vergleiche anzustellen. Es soll kein falsches, sondern ein positives Deutschlandbild entstehen. Ziel muss es sein, das vorhandene Bild von Deutschland um die Dinge, Tatsachen, Projekte und Veränderungen zu ergänzen, die uns am Herzen liegen, in die viel Engagement und Geld fließen, die wir Deutschen ganz selbstverständlich mit der Realität in unserem Land zu Beginn des 21. Jahrhunderts assoziieren, aber die das Ausland nicht kennt: nichts beschönigen, aber Vorzüge betonen, mit ungeahnten Tatsachen überraschen, den Horizont weiten.

Da sich Länderimages aus Stereotypen und Klischees zusammensetzen, sind sie sehr langlebig. Man kann das Deutschlandbild im Ausland nicht über Nacht verändern – im Gegenteil. Es kann nur gelingen, den Blick auf Deutschland zu verändern, wenn wir *hartnäckig, langfristig, kontinuierlich und konzertiert agieren*. Das Auswärtige Amt setzt dazu seine 225 Botschaften, Generalkonsulate und anderen Auslandsvertretungen in aller Welt ein. Doch sind es nicht nur Diplomaten, die als Multiplikatoren zum Deutschlandbild im Ausland beitragen: Deutschland ist der Exportweltmeister 2003 und 2004. Diese Produkte und ihre Hersteller prägen ebenso unser Image. Viele deutsche Unternehmen arbeiten weltweit – oft haben ihre Werbekampagnen mehr Einfluss auf die Wahrnehmung unseres Landes als vieles andere. Zudem gibt es Außenhandelskammern und Sprach- und Kulturinstitute, die Deutschland in ihren Bereichen repräsentieren. Und letztlich beeinflusst jeder deutsche Tourist, wie unser Land wahrgenommen wird – ebenso wie jeder Deutsche, der einem Ausländer zu Hause begegnet.

Der Versuch, das Deutschlandbild im Ausland zu erweitern, kann daher nur gelingen, wenn sich alle Beteiligten – angefangen beim Auswärtigen Amt und anderen Bundesministerien, über die Mittler- und Kulturinstitutionen, die politischen Stiftungen, Wirtschafts- und Tourismusverbände bis hin zu den multinationalen deutschen Firmen – aufeinander abstimmen. Zu diesem Zweck organisiert das Auswärtige Amt Treffen hochrangiger Vertreter aus Politik, Wirtschaft, Kultur, Wissenschaft, Tourismus und den Medien. Ziel der Initiative ist eine *gemeinsame Kommunikationsstrategie* zu Deutschland im Ausland.

Wie sieht diese Strategie aus? Ein Land wie Deutschland hat so viele Seiten, dass man auswählen muss. Wenn man »alles« erzählen möchte, besteht die Gefahr, dass letztlich »nichts« gehört wird. Drei Themenkomplexe stehen deshalb im Mittelpunkt: Die *gesellschaftlich-politische, die wirtschaftlich-technologische und die emotional-künstlerische Dimension*. Beispielsweise ist es wichtig, dem Ausland unser intensives Engagement für Demokratie und Frieden in der Welt zu kommunizieren. Durch finanzielle Unterstützung, aber auch durch die Einsätze der Bundeswehr und anderer Hilfsgruppen ist Deutschland bei der Lösung politischer, wirtschaftlicher und ökologischer Krisen und bei der Krisenprävention ein gefragter Partner. Auch bei der weiteren Ausgestaltung der Europäischen Union, hin zu einer zügigen Integration der neuen Mitgliedstaaten und einer weiteren Vertiefung der Zusammenarbeit, ist Deutschland ein wichtiger Akteur und Impulsgeber.

Im Bereich von Wirtschaft und Forschung hat Deutschland nicht nur bei den traditionellen Industrien Erfolg. Natürlich gehören unsere Autos und Maschinen zur Weltspitze. Aber auch vieles andere. Um nur ein paar Beispiele zu nennen: Bei optischen, Nano- und Umwelttechnologien, Polarforschung und Medizintechnik sowie bei Transporttechnologien ist Deutschland immer wieder richtungsweisend. Auch bei den Patentanmeldungen platzieren sich die Deutschen im weltweiten Vergleich unter den ersten drei. Unser Land ist ein stabiler, zuverlässiger und lebendiger Wirtschaftsstandort, der sich durch hohe Rechtssicherheit, hervorragende Infrastruktur und gut ausgebildete Arbeitnehmer auszeichnet und der sich durch einen umfassenden Reformprozess für die Zukunft rüstet.

Dass viele international bekannte und beliebte Mode-Designer und Labels aus Deutschland kommen, wurde schon erwähnt. DJ Paul van Dyk und die Gruppen Kraftwerk, Seeed oder Scooter sind nur einige Beispiele für die lebendige deutsche Musikszene. Auch in den Bereichen *Theater, Film und Kunst* kann sich Deutschland sehen lassen. Spielfilme wie »Good bye, Lenin« und »Lola rennt« waren weltweit erfolgreich. »Nirgendwo in Afrika« erhielt im Jahr 2003 einen Oscar. Die TV-Serie »Berlin, Berlin« wurde bei der letzten Emmy-Verleihung ausgezeichnet. Überhaupt – Berlin. Die deutsche Hauptstadt verzeichnete im Jahr 2004 so viele ausländische Besucher wie noch nie. Es zieht vor allem junge Leute und Künstler in die Stadt an der Spree, denn hier pulsiert das Leben genauso wie in London und Paris.

Der niederländische Korrespondent beendet seinen Artikel über die positiven Seiten Deutschlands mit dem Satz: »Ein Deutscher würde sein eigenes Land nie so sehr loben, wie ich es jetzt getan habe.« Damit hat er sicher Recht. Oft scheint es, als seien Deutschlands größte Kritiker die mit einem deutschen Pass. So schneidet Deutschland zum Beispiel Anfang 2005 in einer Studie des Psephos Instituts unter Top-Managern Europas als *das* Reformland des Kontinents im Ausland sehr gut ab – nur die deutschen Manager bewerten ihr eigenes Land sehr viel kritischer.

Deutschland hat *sehr viele positive Seiten* – man muss sie aber auch kennen, um sie schätzen und geniessen zu können. Wenn im Jahr 2006 die Fußballweltmeisterschaft in Deutschland stattfindet, werden Millionen von Besucher aus dem Ausland und Milliarden an den Fernsehschirmen der Welt mit ihren Mannschaften fiebern (siehe Beitrag S. 203). Sie alle haben dabei die Gelegen-

heit, die Heimat von 79 Nobelpreisträgern, von Jil Sander und Karl Lagerfeld, die Heimat des Gummibärcchens, des Faxgeräts, der elektronischen Musik und von vielem mehr etwas besser kennen zu lernen. Und wir Deutschen haben die Chance, unser Land der Welt in seiner Schönheit und Vielfalt in einer offenen, freundlichen und hilfsbereiten Art zu präsentieren – ein jeder von uns als ein Botschafter für sein Land.

Der Mediendialog mit der arabischen Welt

Zur Diplomatie gehört heute wesentlich der Dialog mit der Öffentlichkeit und den Medien des Gastlandes. Die sogenannte *Public Diplomacy* ist jedoch keine »Einbahnstraße«, sondern setzt wesentlich auf den Austausch von Informationen und Meinungen. Das zeigen die bereits seit Ende der neunziger Jahre vom Auswärtigen Amt veranstalteten »Mediendialoge«. Dies sind bilaterale oder multilaterale Rundtischgespräche zwischen deutschen Journalisten und Medienexperten und ihren Kollegen aus anderen Ländern. Neben Dialogveranstaltungen mit Israel, der Türkei, dem Iran und seit kurzem auch Südafrika und Malta spielt hierbei der Austausch mit der arabischen Welt nicht erst seit dem 11. September 2001 eine herausragende Rolle. In der Organisation und Durchführung der Veranstaltungen wird das Auswärtige Amt dabei vom *Institut für Auslandsbeziehungen (ifa)* in Stuttgart unterstützt.

Die Bedeutung der Massenmedien für die internationalen Beziehungen ist im Zeitalter der Globalisierung größer als je zuvor. Dabei hat sich in kaum einer Region die Medienlandschaft in den letzten Jahren so rasant entwickelt wie in der arabischen Welt. Überregionale arabische Satelliten-TV-Sender, allen voran Al-Jazeera und Al-Arabiya, haben das Konsumverhalten des arabischen Publikums verändert. Dies hat weitreichende Auswirkungen auf die gesellschaftlichen und Medienstrukturen in der arabischen Welt. Allerdings bestehen in vielen Ländern nach wie vor große Defizite in der Medien- und Meinungsfreiheit, die auch einer allgemeinen demokratischen Entwicklung entgegenstehen.

Vor dem Hintergrund der gestiegenen Bedeutung des Journalismus ist ein *professioneller Meinungs- und Erfahrungsaustausch* für das gegenseitige Verständ-

nis von Gemeinsamkeiten und Unterschieden journalistischer Arbeit wichtiger denn je. Im Vordergrund steht die Wechselwirkung zwischen Politik, Medien und anderen Akteuren in der Gesellschaft. Ziel ist ein Dialog, der über die Medienthematik hinaus reicht und auch gesellschafts- und außenpolitische Themen umfasst. Der rote Faden aller Veranstaltungen ist dabei das Bemühen, die Grundwerte einer pluralistischen, freiheitlichen Gesellschaft in einem demokratischen Rechtsstaat zu verdeutlichen und für sie zu werben. Die Aspekte der Meinungs- und Pressefreiheit sind dabei ein wesentliches Element, das gerade im Gespräch mit Journalisten aus autoritären oder semi-autoritären Ländern von großer Bedeutung ist.

Seit dem ersten *deutsch-arabischen Mediendialog* in Heidelberg im November 1997 standen in bilateralen und multilateralen Foren in Deutschland und Veranstaltungsorten in der arabischen Welt u. a. Fragen der Presse- und Meinungsfreiheit, der Medienethik, der Auswirkung neuer Technologien, Möglichkeiten und Grenzen interkultureller Verständigung, Fragen der Demokratisierung durch bzw. über die Medien, der Wechselwirkung von Gewalt und Medien oder Auswirkungen wirtschaftlicher Faktoren auf die freie Entfaltung der Medien zur Diskussion. Neben einer Reihe bilateraler Konferenzen und Dialogveranstaltungen waren 2004 besonders drei multilaterale deutsch-arabische Mediendialoge hervorzuheben:

Unter der Überschrift »*Medienmacht/Medienfreiheit*« stand vom 1. bis 5. Mai 2004 in Beirut ein Vergleich von Medienkonzentrationsprozessen, wirtschaftlicher und politischer Einflussnahme in deutschen bzw. europäischen und arabischen Medien im Mittelpunkt. Der Mediendialog in Abu Dhabi, der am 16./17. Mai 2004 gemeinsam mit dem Emirates Centre for Strategic Studies and Research (ECSSR) der Vereinigten Arabischen Emirate veranstaltet wurde, widmete sich dem Thema »*Medienkulturen und die Herausforderung der Globalisierung*«. Dabei war einhellige Meinung aller Teilnehmer, dass die jeweiligen kulturellen Wurzeln trotz der globalisierten Medienwelt die Art und Weise der Berichterstattung stark beeinflussen. Offen und kritisch wurde auch darüber diskutiert, dass gerade das Fernsehen in der Krisenkommunikation häufig instrumentalisiert wird, um die öffentliche Meinung zu manipulieren.

Beim Mediendialog zum Thema »*Jugend, Medien und politische Partizipation*« am 29./30. November 2004 im Auswärtigen Amt diskutierten 45 teilweise jugendliche Teilnehmer aus 14 arabischen Ländern und Deutschland über die



Deutsch-arabischer Mediendialog in Beirut, 3./4. Mai 2005: »Medienmacht und Medienfreiheit«. Freimut Duve und Hussein Sinjari, Präsident des Iraq Institute for Democracy und Herausgeber der Wochenzeitungen »Al Ahali« und »Iraq Today«

Rolle der elektronischen Medien für Information und politische Beteiligung der heranwachsenden Generation. Hier ging es insbesondere darum, die große Bedeutung der Jugend für eine politische Entwicklung arabischer Gesellschaften hin zu Modernität und gegen islamistische Repression zu thematisieren. Angesichts des hohen und weiter wachsenden Anteils Jugendlicher an der arabischen Bevölkerung (im Schnitt sind sechzig Prozent unter 25) wird deutlich, dass dieser Bevölkerungsgruppe bei Transformationsprozessen und dem Aufbau demokratischer Strukturen in Zukunft eine Schlüsselfunktion zukommen wird.

Die Partner der Dialogveranstaltungen sind Journalisten sowie journalistische und wissenschaftliche Einrichtungen. Dadurch kommt eine Vielfalt der Meinungen zum Ausdruck, die u. a. der Stärkung der Zivilgesellschaft dient und eine wichtige Ergänzung zu den Gesprächen mit staatlichen Akteuren darstellt. Entscheidend ist, dass in nicht allgemein zugänglichen Veranstaltungen ein *offener und kritischer Diskurs* gelingt, der Stereotypen hinterfragt und zu einem nachhaltig besseren gegenseitigen Verständnis beiträgt. Auf diese Weise hat sich über die Jahre ein tragfähiges Netzwerk von Dialogpartnern und Fragestellungen herausgebildet, das auch in künftigen Mediendialogen weiter ausgebaut werden wird.

»Deutschland in Japan 2005/2006«

»Es ist immer wieder erstaunlich: Es gibt kaum ein Land, das von uns so weit entfernt und doch so nahe ist und große Beziehungen mit uns unterhält«, hat Bundespräsident a. D. Richard von Weizsäcker das deutsch-japanische Verhältnis treffend charakterisiert. Die Beziehung zu Japan, einem der wichtigsten Partner Deutschlands in Asien, ist seit langer Zeit von Vertrauen und Freundschaft geprägt. Schon im 17. Jahrhundert haben deutsche Wissenschaftler das Land erforscht. Ein Freundschafts-, Handels- und Schifffahrtsvertrag im Jahr 1861 war es, der die Zusammenarbeit schließlich erstmals institutionalisierte. Auch in der Gegenwart verbinden sie viele Gemeinsamkeiten: Beide gehören zu den wirtschafts- und exportstärksten Ländern der Welt, beide sehen sich mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert, beide bemühen sich um notwendige politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Reformen.

Eine enge Freundschaft braucht jedoch von Zeit zu Zeit *neue Impulse*, um das Fundament der Verbundenheit für die Zukunft zu stärken. Aus verschiedenen Studien, die von deutschen und japanischen Instituten erarbeitet wurden, ging zudem hervor, dass das Wissen über und das Interesse an Deutschland insbesondere bei der jüngeren Generation in Japan stark nachgelassen haben. Aus diesen Gründen hat sich die Bundesregierung im Jahr 2002 entschieden, die *Imagekampagne »Deutschland in Japan 2005/2006«* ins Leben zu rufen. Ziel der groß angelegten Initiative ist es, über den Zeitraum eines Jahres in Japan intensiv für Deutschland zu werben.

In Japan verbindet man Deutschland vor allem mit traditionellen Werten und Vorstellungen. Bei Umfragen sind *Fleiß, Ordnungsliebe und Prinzipientreue* die Eigenschaften, die am häufigsten mit den Deutschen in Verbindung gebracht werden. Neuschwanstein, historische Altstädte, Bier und Oktoberfest fallen Japanern ebenfalls spontan ein. Die Bereiche Know-how, Umweltschutz und funktionales Design gelten als Deutschlands wirtschaftliche Stärken. Bei Lifestyle, Genuss, Mode, Kosmetik und Tourismus – Themen, die besonders jüngere Japaner interessieren – fällt Deutschland allerdings gegenüber Frankreich und Italien in der positiven Wahrnehmung ab. Diese beiden Länder haben mit ihren Kulturjahren in Japan 1998/1999 bzw. 2001/2002 Maßstäbe gesetzt. Die

positiven Effekte für französische und italienische Exporte nach Japan und die deutliche Zunahme der Touristenzahlen sind handfeste Indikatoren für die Bedeutung und Nachhaltigkeit einer länderspezifischen Gesamtschau.

Zum ersten Mal wird sich Deutschland daher ein Jahr lang – von April 2005 bis kurz vor der Fußballweltmeisterschaft 2006 – umfassend in Japan präsentieren. Diese einzigartige *Gesamtschau von Kultur, Wirtschaft, Wissenschaft, Forschung, Bildung, Technologie, Lifestyle, Sport und Umwelt* wird das ganze Spektrum deutschen Lebens widerspiegeln. Ein wichtiger werbender Faktor ist in diesem Zusammenhang auch die deutsche Beteiligung an der Weltausstellung in Aichi.

Die Anzahl der Akteure zeigt das Interesse an dieser gemeinsamen Anstrengung: Unter der Koordination des Auswärtigen Amts wirken eine Reihe von Bundesministerien zusammen. Die Bundesländer und Städte, aber auch deutsche Großunternehmen und der Mittelstand unter dem Dach der »Japan-Initiative der Deutschen Wirtschaft«, sind mit eigenen Projekten und als Sponsoren beteiligt. Das Goethe-Institut organisiert das Kulturprogramm, der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD), die Alexander von Humboldt-Stiftung und weitere Mittlerorganisationen tragen zum wissenschaftlichen Austausch bei. Das bestehende breite Netzwerk der deutsch-japanischen Beziehungen in Form von Städte-, Regional-, Universitäts- und Schulpartnerschaften wird genutzt. Auch die japanisch-deutschen Gesellschaften sowie das Japanisch-Deutsche Zentrum Berlin sind an den Vorbereitungen beteiligt.

Die Vorbereitung und Realisierung des Deutschlandjahres verläuft entlang der drei »Säulen« Kultur, Wirtschaft sowie Wissenschaft und Forschung. Die *Wechselwirkung zwischen den Projekten* liegt auf der Hand: Sie ergänzen und verstärken sich gegenseitig in vielfältiger Weise. Viele Kulturprojekte werden durch Sponsoring der Wirtschaft erst möglich. Wissenschaft und Forschung erhalten durch das Deutschlandjahr eine einzigartige Plattform für den wissenschaftlichen Austausch. Die deutschen Unternehmen können ihre Leistungsfähigkeit auf Messen und Kaufhauswochen geschlossen präsentieren.

Von Kyushu bis Hokkaido sind bereits viele hundert Projekte gesichert, so dass über den Zeitraum des gesamten Jahres nahezu jeden Tag eine Veranstaltung mit Deutschlandbezug stattfinden wird. Besonders unter den Kulturveranstaltungen lassen sich viele der so genannten »Flaggschiffprojekte« finden; darunter die Ausstellung der Staatlichen Kunstsammlungen Dresden sowie Gastspiele der Staatsoper Stuttgart und der Staatskapelle Berlin. Feierlich eröffnet



Deutscher Nationentag auf der Expo 2005 in Japan

wurde das Deutschlandjahr am 4. April 2005 in Tokio im Rahmen einer Ausstellung von Meisterwerken der Berliner Museumsinsel.

An der Eröffnungsveranstaltung haben die beiden *Schirmherren* von »Deutschland in Japan 2005/2006«, Seine Kaiserliche Hoheit der Kronprinz von Japan sowie der Bundespräsident, teilgenommen. Weitere prominente Persönlichkeiten stehen der Initiative mit Rat und Tat zur Seite. Ein *Unterstützungskomitee* unter Vorsitz von Bundespräsident a. D. Richard von Weizsäcker, Bundeskanzler a. D. Helmut Schmidt und Bundesminister a. D. Otto Graf Lambsdorff, dem weitere hochrangige Vertreter aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur angehören, ist zur Flankierung des Deutschlandjahres ins Leben gerufen worden. Ein nicht weniger *hochrangiges Beratungskomitee* wird auf japanischer

Seite von Premierminister a. D. Yasuhiro Nakasone geleitet. Das Engagement dieser Persönlichkeiten unterstreicht, welche herausragende Bedeutung dem Ereignis in beiden Ländern auf politischer Ebene beigemessen wird.

Aber auch das Interesse der japanischen Öffentlichkeit und der Medien am Deutschlandjahr ist groß. Auf der Auftaktpressekonferenz am 18. September 2004 in Tokio waren rund 350 Journalisten und Multiplikatoren anwesend und informierten sich über die Planungen. Das Maskottchen zu »Deutschland in Japan« wurde dabei erstmals den Japanern vorgestellt: die Maus aus der gleichnamigen Fernsehserie. Ab Frühjahr 2005 wird diese beliebte Kindersendung auch auf dem japanischen Fernsehsender NHK ausgestrahlt; ein hoher Bekanntheitsgrad der Figur ist nahezu garantiert.

Ein Vorhaben von dieser Größenordnung kann nicht allein mit öffentlichen Mitteln finanziert werden. Die Bundesregierung und einige Bundesländer haben zwar Gelder in Millionenhöhe als Anschubfinanzierung bereitgestellt; dennoch ist die Privatwirtschaft ausdrücklich aufgefordert, sich stärker in diese große Initiative einzubringen. Das ist in dreifacher Hinsicht möglich; durch die *Organisation eigener Projekte*, durch das *Sponsoring ausgewählter Vorhaben* und durch *Beiträge zur Finanzierung der übergreifenden PR-Kampagne*. Schließlich besteht ein erklärtes Ziel von »Deutschland in Japan 2005/2006« darin, durch ein besseres Deutschland-Image deutschen Unternehmen den Absatz ihrer Produkte in Japan zu erleichtern.

Wichtig ist daher auch der Aspekt der Nachhaltigkeit. Die Initiative soll weit in die Zukunft wirken und die Grundlage für einen intensivierten und facettenreichen Austausch auf wirtschaftlicher, gesellschaftlicher, politischer und kultureller Ebene legen. Deutschland soll in Japan wieder stärker als *attraktiver Wirtschaftspartner*, *traditionsreiche Kulturnation* sowie als *moderner Bildungs-, Forschungs- und Investitionsstandort* wahrgenommen werden. Auf diese Weise soll eine neue Phase in den traditionell engen Beziehungen auch für kommende Generationen eingeleitet werden.

Die Fußballweltmeisterschaft 2006 in Deutschland

»Fußball ist unser Leben, der König Fußball regiert die Welt.« Mit dieser knappen und unmissverständlichen Ansage in Form einer vom Berliner Musikproduzenten Jack White komponierten Hymne zog die deutsche Nationalmannschaft 1974 in die WM-Endrunde ein. Es war die erste Weltmeisterschaft im eigenen Land. Auf dem Mannschaftsbus stand damals noch »BR Deutschland«, es gab die Deutsche Demokratische Republik mit und ohne Anführungszeichen und die Siegprämie (70 000) wurde in DM ausgehandelt.

Auch wenn sich vieles seitdem geändert hat – die *Faszination des Fußballsports* ist weltweit ungebrochen. Ausweislich der Berichte unserer Auslandsvertretungen definiert sich vielerorts das Deutschlandbild maßgeblich über das Wirken der deutschen Nationalspieler (und neuerdings auch der Nationalspielerinnen): »Was für Mercedes und den deutschen Fußball gilt, gilt *mutatis mutandis* für Deutschland und die Deutschen als Ganzes: Wir gelten als *zuverlässig, ausdauernd, diszipliniert und ordentlich*«, schreibt die Botschaft Tirana in einem ihrer Berichte.

Zu dem guten (Fußball-)Ruf haben nicht zuletzt zahlreiche deutsche Spieler und Trainer im Ausland beigetragen: Ob in früheren Zeiten die Fußball-Entwicklungshelfer Dettmar Cramer oder Rudi Gutendorf (der »Diplomat im Trainingsanzug«, letzte Wirkungsstätte Ruanda), ob heute Otto »Rehakles« Rehagel (Griechenland), Hans-Peter Briegel (Albanien) oder Christoph Daum (Türkei) – »Fußballwunder« tragen oft einen deutschen Namen. Selbst bei weniger geglückten Gastspielen wie Berti Vogts Schottland-Intermezzo sucht man die Schuld meist nicht alleine beim deutschen Trainer.

Aufgrund dieser überwiegend positiven Bilanz leistet das Auswärtige Amt hier und dort *aktive »Beihilfe«*: So wurde die Fußballmission Holger Obermanns nach Afghanistan aus Mitteln des Kulturhaushaltes finanziert. Das Projekt wurde mittlerweile auch über den Standort Kabul hinaus erweitert und wird fortgesetzt. Für 2005 sind auch Trainingsaufenthalte der afghanischen und der irakischen Fußballnationalmannschaften in Deutschland fest geplant. Außerdem fördert das Auswärtige Amt Trainerkurse des DFB und 2005 auch einen Sonderkurs der Universität Leipzig. Anknüpfungspunkt für die Wahrnehmung Deutsch-

lands im Ausland ist oft das *erfolgreiche Wirken von Spielern der deutschen Nationalmannschaft oder deutscher Proficlubs*: Das Debüt des Deutsch-Nigerianers Patrick Owomoyela in der deutschen Nationalelf erfüllte die afrikanische Heimat mit Stolz, das erfolgreiche Wirken der Peruaner Pizarro und Guerrero bei Bayern München wird auch in Lima mit Genugtuung verfolgt.

Wenn am 9. Juli 2006 in Berlin das Endspiel der WM 2006 angepfiffen wird, werden weltweit Milliarden von Menschen an den TV-Geräten mitfiebern. Die insgesamt 64 Spiele der WM-Endrunde werden Millionen von Besuchern nach Deutschland locken. Die etwa 812 000 WM-Tickets, die ab dem 1. Februar 2005 zunächst in den freien Verkauf gingen, waren umgehend ausverkauft sein. Rund 10 000 Journalisten werden 2006 aus Deutschland berichten.

Nach der Ausrichtung der Fußballweltmeisterschaften 1974 und 2006 wird Deutschland aller Voraussicht nach eine vergleichbare PR-Chance so schnell nicht wieder geboten. Deshalb gilt es jetzt, unter dem Stichwort »*Public Diplomacy*« diese einzigartige Gelegenheit zu nutzen, um Deutschland im Ausland als modernes, weltoffenes und gastfreundliches Land zu präsentieren. Das Auswärtige Amt will dazu beitragen, das WM-Motto »Die Welt zu Gast bei Freunden« mit Leben zu füllen.

Bereits auf der Botschafterkonferenz 2004 haben Bundesaußenminister Fischer und der Präsident des Organisationskomitees der FIFA (OK), Franz Beckenbauer, die Leiterinnen und Leiter der deutschen Auslandsvertretungen aufgefordert, das WM-Motto im Ausland umzusetzen: Wir wollen unsere WM-Gäste gleichsam »zu Hause abholen«. Sie sollen sich bereits jetzt willkommen fühlen und verfolgen, wie man sich in Deutschland auf die Weltmeisterschaft vorbereitet. Die Veranstaltungen der Auslandsvertretungen zum 3. Oktober 2005 sollen schwerpunktmäßig im Zeichen der Fußball-WM stehen – neben dem 15. Jahrestag der Deutschen Einheit. Hinzu kommen besondere Events in den 31 Teilnehmerländern der Fußballendrunde. Die wichtigsten Partner hierbei sind die Deutsche Zentrale für Tourismus (DZT), die Wirtschaftsförderungseinrichtungen des Bundes und der Länder sowie die Goethe-Institute im Ausland. Im Rahmen des Besucherprogrammes der Bundesregierung sind bereits für 2005 insgesamt sechs Gruppenreisen für Multiplikatoren nach Deutschland geplant, zwei davon speziell für Gäste aus Lateinamerika.

Selbstverständlich stellt das Auswärtige Amt auch seine »*Standardprodukte*« für die *Politische Öffentlichkeitsarbeit* im Ausland wie zum Beispiel die Zeit-



WM-Stadion mit 66000 Plätzen: Allianz-Arena in München

schrift »Deutschland« oder das Nachschlagewerk »Tatsachen über Deutschland« in den Dienst der WM. In enger Zusammenarbeit mit dem WM-Stab 2006 im Bundesinnenministerium (BMI) und der zentralen Koordinierungsstelle für alle Vorbereitungsarbeiten der Bundesregierung im Rahmen der WM 2006 wurde ein zehnminütiger Videoclip produziert. Ebenfalls zusammen mit dem WM-Stab wurde eine Informationsbroschüre zur Verteilung durch die Auslandsvertretungen herausgegeben. Sogar eine eigene Website zur FIFA Fußball-Weltmeisterschaft 2006 wurde im Auswärtigen Amt entwickelt: Unter der Adresse www.socceringermany.info können sich Interessierte umfassend über die WM 2006 in Deutschland informieren. Darüber hinaus wurde die offizielle Website der Bundesregierung auf der Cebit 2005 freigeschaltet. Auf eines wird man jedoch im In- und Ausland verzichten müssen: Ein offizieller Song der deutschen Nationalmannschaft zur WM 2006 ist bislang nicht geplant.

links: Schloss Charlottenburg vor dem Staatsbesuch von Königin Elisabeth II. im November 2004
rechts: Königin Elisabeth II. in Potsdam





Berlin als Hauptstadt wird immer beliebter. Gemessen an der Zahl offizieller Gäste belegt die deutsche Hauptstadt einen europäischen Spitzenplatz. Nicht nur der Regierungsumzug von Bonn nach Berlin in der Folge der Wiedervereinigung schlägt sich hier nieder. Durch die EU-Erweiterung rückte Berlin – geografisch gesehen – weiter in das Zentrum Europas. Für das Protokoll des Auswärtigen Amts bedeutete dies allein 282 Besuche im Jahre 2004.

Obwohl es Bestrebungen gibt, Protokollvereinbarungen im internationalen Rahmen möglichst verbindlich zu regeln, ist dies bisher nicht gelungen. Dies liegt an den nationalen Gepflogenheiten, die sich in den *unterschiedlichsten politischen und protokollarischen Auffassungen* widerspiegeln. So gibt es Staatsoberhäupter, die mit vier Begleitern per Linienflug reisen, während andere Regierungschefs mit zwei Jumbojets und 400 Begleitern einschweben, davon über hundert Pressevertreter. Entsprechend unterscheidet sich auch der Arbeitsaufwand.

Nicht zu unterschätzen sind die seit dem 11. September 2001 erheblich gestiegenen *Sicherheitserfordernisse*. So sind bei der höchsten Sicherheitseinstufung schussichere Kraftfahrzeuge und bewaffnete Sicherheitskräfte ebenso erforderlich wie Absperungen von Straßen und Hotels. Doch diesem nach außen oft negativ empfundenen Bereich der Gästebetreuung stehen auch viele positive Erscheinungsformen gegenüber. Beim Staatsbesuch Königin Elisabeths II. im November 2004 versammelten sich viele Zuschauer winkend am Straßenrand, schauten der Begrüßung mit militärischen Ehren zu oder harrten trotz Kälte und Regen vor dem Staatsbankett aus. Die Fernsehberichterstattung war umfangreich und ausgesprochen positiv.

Während in Bezug auf die bilateralen politischen Beziehungen die inhaltlichen Gespräche mit dem Besucher am wichtigsten sind – sei es im kleinen Kreis oder mit Experten und Wirtschaftsvertretern –, ist für die allgemeine Außenwirkung die *mediale Präsenz* sehr wichtig. Wo immer z. B. die britische Königin oder der UN-Generalsekretär gesehen werden, sind die Menschen davon begeistert, solche Staatsgäste persönlich getroffen zu haben. An Veranstaltungen mit

offiziellen Vertretern ausländischer Staaten teilnehmen zu dürfen, wird als große Ehre empfunden. Hieraus ergibt sich die schwierige Aufgabe des Protokolls, auf Wunsch der deutschen Gastgeber und in Absprache mit den Botschaften der Gäste Einladungen und Sitzordnungen für alle Veranstaltungen zu organisieren.

Insgesamt ist es die Aufgabe dieses Protokollbereichs, aus Besuchen von Staatsgästen *positive Erinnerungselemente* für die bilateralen Beziehungen zu vermitteln. So müssen sich die Gäste einerseits sachgerecht und möglichst wunschgemäß sowie ihrer Position angemessen behandelt fühlen, um von dem Besuch eine durchgehend positive Erinnerung mitzunehmen. Andererseits sollten aber auch die Medien diesen Eindruck vermitteln können, um die gewünschte »Botschaft« des Besuchs im Inland wie im Ausland zu verbreiten. Ebenso müssen Gast und Gastgeber die Chance erhalten, das bilaterale Verhältnis darzustellen. Der Gast soll Informationen und Eindrücke mitnehmen, die ihm nur vor Ort übermittelt werden können. Dies alles stellt die Basis für einen erfolgreichen Programmablauf dar.

Bei der deutschen Staatsform »Bundesrepublik« liegt es auf der Hand, den Gästen wenn möglich auch *Einblick in andere Bundesländer* zu geben. Daher wird in der Regel mindestens ein Bundesland ausgesucht, das dem Gast nicht nur andere Aspekte Deutschlands aufzeigt, sondern auch lokale Verbindungen zum Land des Gastes vorweisen kann. Hier werden u. a. deutsche Investitionen im Ausland oder konkrete Verkaufsabschlüsse gefördert. Das Protokoll berücksichtigt Vorgaben der jeweiligen Botschaft und trifft Absprachen mit ihr sowie mit den zuständigen Kollegen im Land des Gastes.

Die Reisebetreuung läuft in spiegelbildlicher Weise bei *Auslandsreisen deutscher Repräsentanten* – nur dass in diesem Fall Bundespräsident, Bundeskanzler und Bundesminister des Auswärtigen als Gäste anreisen. Das deutsche Protokoll verwirklicht in Zusammenarbeit mit unseren Botschaften vor Ort mit dem dortigen Protokoll die Programmpunkte, die auch wir unseren Gästen bieten würden. Vorrang haben natürlich politische Gespräche und hochrangige Treffen zwischen Gast und Gastgeber, aber auch gemeinsame Veranstaltungen. Die Reiseplanung umfaßt weiterhin die Organisation von Sonderprogrammen für umfangreiche (Wirtschaft-/ Kultur-) Begleitdelegationen. Diese Sonderprogramme stellen für ausgewählte Mitreisende häufig wichtige »Türöffner« dar.

Die Staatsbesuche und offiziellen Besuche der drei vom Protokoll des Auswärtigen Amtes betreuten Persönlichkeiten (Bundespräsident, Bundeskanzler

und Bundesminister des Auswärtigen) fördern nicht nur die bilateralen Beziehungen, sondern lösen jeweils auch ein *beachtliches Informationsecho* in der Bundesrepublik Deutschland aus. Deshalb gilt es, bei der Vorbereitung die aktuellen politischen Themen zu berücksichtigen. Außerdem sollte den Wirtschaftsvertretern z. B. die Möglichkeit gegeben werden, wichtige Verträge öffentlich zu unterzeichnen, um das bilaterale Engagement zu zeigen. Ferner können die Kulturverbindungen bei diesen Gelegenheiten gefördert werden, sei es über Goethe-Institute vor Ort oder durch Universitätspartnerschaften und Ausstellungen. Deshalb reisen häufig Minister, Bundestagsabgeordnete und Vertreter von NGOs mit, um bilaterale Themen möglichst umfassend abzudecken.

Multilaterale Diplomatie und modernes Protokoll

Multilaterale Diplomatie findet heute in nahezu allen Politikbereichen und auf allen politischen Ebenen statt. Sichtbar wird sie vor allem in Form multilateraler Regierungskonsultationen und internationaler Konferenzen. Multilaterale Zusammenkünfte von Staats- und Regierungschefs, wie die G8-Gipfel und die Treffen des Europäischen Rats, zielen auf Kontinuität in den zwischenstaatlichen Beziehungen. Sie werden aber auch dazu genutzt, politische Initiativen anzustoßen. Immer häufiger finden sich hochrangige Regierungsvertreter auch zu Fachtagungen zusammen. Im Jahr 2000 wurde auf Initiative der Bundesregierung die Konferenz »*Modernes Regieren im 21. Jahrhundert*« ins Leben gerufen und in Berlin ausgerichtet. Sie galt bislang als bedeutendste Berliner Konferenz nach dem Berliner Kongress von 1878. Erst im Jahr 2004 wurde sie nach Rang und Zahl der Teilnehmer durch die dritte Afghanistan-Konferenz übertroffen. Im Jahr 2004 richtete die Bundesregierung zudem die viel beachtete OSZE-Konferenz gegen Antisemitismus aus. Dass internationale Konferenzen auch bei der Bewältigung humanitärer Krisen und beim Konfliktmanagement besondere Bedeutung gewonnen haben, unterstreichen die Konferenzen auf dem Petersberg, die 2001 und 2002 durch die Bundesregierung zum Wiederaufbau Afghanistans ausgerichtet wurden.

Die *multilaterale Diplomatie* zu Beginn des 21. Jahrhunderts stellt das Protokoll vor neue Herausforderungen. Mit dem Beitritt zehn neuer Mitglieder zur Europäischen Union im Jahr 2004 hat sich der Organisationsaufwand für die Vorbereitung und Durchführung von Veranstaltungen erheblich erhöht. Zudem nehmen an internationalen Konferenzen nicht mehr nur Regierungsvertreter und Diplomaten, sondern oftmals auch Mitglieder zivilgesellschaftlicher Gruppen und Vertreter international tätiger Unternehmen teil. Wie im Fall der Afghanistan-Konferenzen werden außerdem Regierungskonferenzen häufig mit Fachtagungen verbunden. Unmittelbar vor der Konferenz diskutierten internationale Experten über das Thema »Verfassung und Zivilgesellschaft«. Das Protokoll hat bei solchen Veranstaltungen für eine angemessene Betreuung aller Teilnehmer zu sorgen.

Mit der wachsenden internationalen Zusammenarbeit verkürzen sich die politischen Reaktionszeiten. Für das Protokoll bedeutet dies oft eine enorm knappe Vorbereitungszeit, die zudem häufig ohne logistischen und personellen Mehraufwand bewältigt werden muss. So wurde die Afghanistan-Konferenz 2004 mit knapp vierwöchiger »Vorwarnzeit« organisiert. Moderne Protokollarbeit zeichnet sich deshalb vor allem durch *vorausschauende Organisation* und durch ein hohes Maß an *Flexibilität* aus. Zusätzlichen Einfluss auf das Protokoll hat auch das Verlangen der Öffentlichkeit nach einer umfassenden und unmittelbaren Unterrichtung über Konferenzabläufe und -ergebnisse. Um diesen Informationsbedürfnissen Rechnung zu tragen, ist das Protokoll in enger Abstimmung mit dem Presse- und Informationsamt der Bundesregierung bemüht, bei allen Veranstaltungen im Inland bestmögliche Arbeitsbedingungen für Journalisten zu schaffen, geeignete Pressezentren einzurichten und diese mit modernster Technik auszustatten.

Der *Einbindung der Zivilgesellschaft* kommt hohe Bedeutung zu. Mit den Bürgern vor Ort werden deshalb im Vorfeld und während der Veranstaltung Gespräche geführt, um Beeinträchtigungen durch das Konferenzgeschehen zu vermeiden bzw. möglichst gering zu halten. Und schließlich spielen heute *Sicherheitsfragen* eine bedeutende Rolle – nicht nur bei der Organisation von internationalen Konferenzen und Regierungskonsultationen, sondern auch während einer Veranstaltung muss das Protokoll jederzeit auf kurzfristige, sicherheitsbedingte Änderungen vorbereitet sein. Dabei sind nicht selten schwierige Abwägungsentscheidungen zu treffen: zwischen sicherheitspolitischen Be-

langen einerseits sowie Transparenz, Bürgernähe und gleichzeitig einem effektiven organisatorischen Rahmen auf der anderen Seite.

Betrachten wir als Beispiel die 7. *Deutsch-Russischen Konsultationen* am 21. Dezember 2004. Mitte des Jahres hatte das Protokoll den Auftrag erhalten, für diese Regierungskonsultationen einen Veranstaltungsort im entsprechenden historisch-politischen Kontext vorzuschlagen. Die Wahl fiel auf Schloss Gottorf in Schleswig, von wo aus im 18. Jahrhundert enge Beziehungen nach Sankt Petersburg geknüpft worden waren. Der eigentliche Veranstaltungstermin – angesetzt für Anfang September 2004 – musste wegen des Geiseldramas in Beslan kurzfristig auf Dezember verschoben werden.

Bevor der Bundeskanzler und der Bundesaußenminister die russische Delegation unter Leitung von Präsident Putin auf Schloss Gottorf begrüßen konnten, galt es, das dortige Museum in einen *technisch und logistisch geeigneten Veranstaltungsort* zu verwandeln. Dies war keine einfache Aufgabe, wie sich nach der ersten Vorbesichtigung zeigte, denn es gab praktisch keine nutzbare Infrastruktur vor Ort. Andererseits stießen wir mit unserem Vorhaben auf eine überwältigende Bereitschaft bei den lokalen Behörden ebenso wie bei der Museumsleitung. Deshalb verflogen alle Zweifel daran, ob diese – ursprünglich ja sehr kurzfristig zu bewältigende – Aufgabe gemeinsam mit den externen Dienstleistern zu meistern sei.

Gerade bei den *Raumstrukturen*, die für Veranstaltungen dieser Art benötigt werden, musste teilweise improvisiert werden. Zwar gab es geeignete Räumlichkeiten für ein gesetztes Essen, genügend Platz für ein Defilee und einige kleinere Räume für bilaterale Gespräche. Der eigentliche Konferenzsaal, das Pressezentrum für bis zu 150 Journalisten sowie Arbeitsmöglichkeiten für die Delegationen mussten dagegen mittels Temporärbauten geschaffen werden. *Last, but not least* gab es zwar vor dem Schloss einen von der Fläche her geeigneten Platz für die geplanten Militärischen Ehren. Seine Beschaffenheit bereitete den Organisatoren jedoch reichlich Kopfzerbrechen.

Unter Mithilfe unserer externen Berater entstand dann in wenigen Wochen ein *Raumnutzungskonzept*, bei dem die vorhandenen Räume einer völlig neuen Bestimmung zugeführt wurden. So verwandelte sich eine leere Ausstellungshalle, die zunächst viel zu groß für einen Konferenzraum schien, in den zentralen Veranstaltungsraum der Konsultationen. Mittelpunkt des Raumes wurde ein großer Konferenztisch für 34 Personen aus dem Bestand unserer Konferenz-



Die »Reithalle« im Schloss Gottorf vor und nach dem Umbau in einen Konferenzsaal.

möbel. Eine auf verschiedene Stimmungen programmierbare Illumination ließ den Raum und seine temporären Einbauten, wie z. B. Dolmetscherkabinen und einen großen Rückhorizont, im richtigen Licht erscheinen. Die Farben der extra eingebrachten Teppichböden wurden mit den Mietmöbeln und dem anzufer-tigenden Rückhorizont abgestimmt. Unsere Mühe wurde belohnt: Das »fertige Produkt« erweckte den Eindruck, dass dieser Konferenzraum immer schon so ausgesehen habe.

Für den Auf- und Umbau aller temporären Maßnahmen hatten die Organi-satoren vier Tage Zeit. In dieser knappen Zeit galt es, mittels Messebautrenn-wänden alle notwendigen Delegationsbüros für die deutsche und die russische Seite sowie die nicht vorhandenen Sanitäreinrichtungen auf- und einzubauen. Der Kreuzstall, ebenfalls ein prominenter Ausstellungsraum, musste für die *Ab-schlusspressekonferenz* umgestaltet werden. Hier sollten schließlich 180 Journa-listen inmitten bedeutender Kunstwerke optimale Arbeitsbedingungen vorfin-

den. Deshalb brachten wir TV-gerechtes Licht zur Ausleuchtung der Akteure auf dem extra gefertigten Podium an, beschafften eine an das museale Ambiente angepasste Möblierung und befestigten einen weiteren Vorhang mit dem Veranstaltungslogo und einem deutsch-russischen Text, der den Übersetzern schwer zu schaffen machte.

Aber was wäre eine solche Veranstaltung ohne Dekoration? Natürlich wurden Flaggenarrangements, rote Teppiche und Pflanzenschmuck auf das Gesamtdesign der Veranstaltung abgestimmt. Mehr als 48 Fachleute, Techniker und Helfer waren in den vier Tagen rund um die Uhr im Einsatz. So musste z. B. für die 148 Pressearbeitsplätze nahezu die gesamte Nydam-Halle mit dem *weltberühmten Wikingerschiff* ausgeräumt werden. Aber was sollte mit dem über tausend Jahre alten Schiff passieren, das nicht aus der Halle geschafft werden konnte? Waren die stark veränderten Raumtemperaturen und die Luftfeuchtigkeit nicht schädlich für das Exponat? Nach einer langen Diskussion brachte es einer der Techniker auf den Punkt: »Die Wikinger waren immer schon hart im Nehmen!« Es wurden keine zusätzlichen Klimageräte installiert.

Zum Abschluss aller Planungen gab es wiederum Aufregung: Bedingt durch die Terminverschiebung in den Dezember fragten wir uns, ob es den Gästen zuzumuten war, auf möglicherweise feuchtem oder vereistem Kopfsteinpflasterbelag – schon im Sommer der Tod aller Ledersohlen – zu den einzelnen Veranstaltungsorten zu laufen? Was, wenn jemand stürzte und sich verletzte? Die Profis von unserer Eventagentur hatten auch hier einen guten Einfall: Man legte einen mobilen Laufsteg in fertig montierten Segmenten bereit, der bei Bedarf blitzschnell hätte aufgebaut werden können. Dazu kam es jedoch nicht. Wie fast immer bei Veranstaltungen dieser Art zeigte sich auch hier Petrus von seiner besten Seite und setzte sogar die militärischen Ehren am Morgen ins rechte Licht.

Anhang



Abkürzungsverzeichnis

ABC-Waffen	Atomare, biologische und chemische Waffen
AKBP	Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik
AKSE	Übereinkommen über die Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation (Wirtschaftliche Zusammenarbeit im asiatisch-pazifischen Raum)
ARF	ASEAN Regional Forum (ASEAN-Regionalforum)
ASEAN	Association of South East Asian Nations (Verband südostasiatischer Nationen)
ASEM	Asia-Europe Meeting (Europäisch-Asiatisches Gipfeltreffen)
AU	Afrikanische Union
BfAI	Bundesagentur für Außenwirtschaft
BFIO	Büro Führungskräfte zu Internationalen Organisationen
BMI	Bundesministerium des Innern
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BPA	Presse- und Informationsamt der Bundesregierung
BWÜ	Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen
CAN	Comunidad Andina (Andengemeinschaft)
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation (Gemeinschaftshilfe für Wiederaufbau, Entwicklung und Stabilisierung, EU-Hilfsprogramm für Südosteuropa)
CARICOM	Caribbean Community (Karibische Gemeinschaft)
CBD	Convention on Biological Diversity (Übereinkommen über die biologische Vielfalt)
CEMAC	Communauté Économique et Monétaire en Afrique Centrale (Zentralafrikanische Wirtschafts- und Währungsgemeinschaft)
CIVPOL	Civilian Police (Zivilpolizei der Vereinten Nationen)
CND	Commission on Narcotic Drugs (Suchtstoffkommission der Vereinten Nationen)
COP9	9. Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen
COPUOS	Committee on the Peaceful Uses of Outer Space (Ausschuss für die friedliche Nutzung des Weltraums der Vereinten Nationen)
CSD	Commission on Sustainable Development (Kommission für Nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen)
CTBT	Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty (Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen)

CWÜ	Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst e. V.
DAI	Deutsches Archäologisches Institut
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DSRSG	Deputy Special Representative of the Secretary-General (Stellvertretender Sonderbeauftragter des Generalsekretärs)
DWHH	Deutsche Welthungerhilfe e.V.
DZT	Deutsche Zentrale für Tourismus e.V.
ECAP	European Capabilities Action Plan (Europäischer Aktionsplan zu den Fähigkeiten)
ECOMOG	Economic Community of West African States Military Observer Group (Militärbeobachtergruppe der Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten)
ECOSOC	Economic and Social Council (Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen)
ECOWAS	Economic Community of West African States (Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten)
ECSSR	The Emirates Center for Strategic Studies and Research (Zentrum für strategische Studien und Forschung der Vereinigten Arabischen Emirate)
EFTA	European Free Trade Association (Europäische Freihandelsassoziation)
ER	Europarat
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUPM	Polizeimission der Europäischen Union in Bosnien und Herzegowina
Eurojust	Europäische Stelle zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität
EuropeAid	Amt für Zusammenarbeit EuropeAid der EU
EUPOL PROXIMA	Polizeimission der Europäischen Union in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien
EVV	Vertrag über eine Verfassung für Europa
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agriculture Organisation of the United Nations (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen)
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
G8	Gruppe der Acht (Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, Russland, Vereinigte Staaten, Vereinigtes Königreich)
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU
GI	Goethe-Institut e. V.
GMES	Global Monitoring for Environment and Security (Globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung, eine Initiative der Europäischen Kommission und der ESA)

GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HCoc	The Hague Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation (Haager Verhaltenskodex gegen die Proliferation ballistischer Flugkörper)
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries (hoch verschuldete arme Länder)
IAEO	Internationale Atomenergie-Organisation
IDA	International Development Association (Internationale Entwicklungsorganisation)
IfA	Institut für Auslandsbeziehungen e.V.
IFV	Investitionsförderungs- und -schutzverträge
IGAD	Intergovernmental Authority on Development (Zwischenstaatliche Behörde für Entwicklung)
IGH	Internationaler Gerichtshof
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)
IMO	International Maritime Organization (Internationale Seeschiffahrts-Organisation)
INTAS	International Association for the Promotion of Cooperation with Scientists from the Newly Independent States of the former Soviet Union (Internationaler Verband zur Förderung der Kooperation mit Wissenschaftlern aus den Neuen Unabhängigen Staaten der früheren Sowjetunion)
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gemeinnützige GmbH
IOC	Internationales Olympisches Komitee
ISAF	International Security Assistance Force (Internationale Sicherheitsbeistandstruppe in Afghanistan)
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (Strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt zur EU)
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
IStGHJ	Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien
IStGHR	Internationaler Strafgerichtshof für Ruanda
IWF	Internationaler Währungsfonds
IWTZ	Internationales Wissenschafts- und Technologiezentrum
KFOR	Kosovo Force (Internationale Sicherheitstruppe KFOR)
KG	Konsulargesetz
KRZ	Krisenreaktionszentrum im Auswärtigen Amt
KSE-Vertrag	Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, seit 1994 OSZE
LAK	Lateinamerika und Karibik
LOFTA	Law and Order Trust Fund for Afghanistan (Treuhandfonds für die öffentliche Ordnung in Afghanistan)
MNEPR	Multilateral Nuclear Environmental Programme in the Russian Federation (Multilaterales Nuklear- und Umweltprogramm in der Russischen Föderation)
MRK	Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen

MTCR	Missile Technology Control Regime (Trägertechnologie-Regime)
MVW	Massenvernichtungswaffen
NAFTA	North American Free Trade Agreement (Nordamerikanisches Freihandelsabkommen)
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantikvertrags-Organisation)
NDEP	Northern Dimension Environmental Partnership (Umweltpartnerschaft für die Nördliche Dimension)
NEPAD	New Partnership for Africa's Development (Neue Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas)
NGO	Non-Governmental Organization (Nichtstaatliche Organisation)
NRF	NATO Responce Force (NATO-Reaktionskräfte)
NSG	Nuclear Suppliers Group (Gruppe der Nuklearlieferländer)
NVV	Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen
OAS	Organization of American States (Organisation Amerikanischer Staaten)
ODA	Official Development Assistance (Öffentliche Entwicklungshilfe)
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OH-Vertrag	Vertrag über den offenen Himmel
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVCW	Organisation für das Verbot chemischer Waffen
PHARE-Programm	Action Plan for Coordinated Aid to Poland and Hungary (Aktionsplan für eine koordinierte Hilfe für Polen und Ungarn, zwischenzeitlich ausgeweitet auf Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakei, Slowenien und die Tschechische Republik)
PIC-Konvention	Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade (Rotterdamener Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennzeichnung für bestimmte gefährliche Chemikalien sowie Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel im internationalen Handel)
PÖA	Politische Öffentlichkeitsarbeit
POP-Konvention	Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe)
PRT	Provincial Reconstruction Teams (regionale Wiederaufbauteams in Afghanistan)
PSI	Proliferation Security Initiative (Initiative zur Sicherstellung der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen)
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee der EU
RAA	Rat »Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen« (der Europäischen Union)
SAP	Stabilisation and Association Process (Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess der EU)
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (EU-Sonderprogramm zur Vorbereitung auf den Beitritt in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums)

SFOR	Stabilization Force (Stabilisierungstruppe)
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe (Oberstes Hauptquartier der Alliierten Mächte in Europa)
THW	Bundesanstalt Technisches Hilfswerk
UN	United Nations (Vereinte Nationen)
UN/ISDR	United Nations Interagency Secretariat of the International Strategy for Disaster Reduction (Interinstitutionelles Sekretariat der Vereinten Nationen für die Internationale Katastrophenvorbeugungsstrategie)
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan (Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan)
UNAMIS	United Nations Advance Mission in Sudan (Vorausmission der Vereinten Nationen in Sudan)
UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone (Mission der Vereinten Nationen in Sierra Leone)
UNDP	United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)
UNEP	United Nations Environment Programme (Umweltprogramm der Vereinten Nationen)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change (Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen)
UNGASS	United Nations Special Session of the General Assembly (Sondertagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen)
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen)
UNICEF	United Nations Children's Fund (Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen)
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization (Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung)
UNIKOM	United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission (Beobachtermission der Vereinten Nationen für Irak und Kuwait)
UNMEE	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea (Mission der Vereinten Nationen in Äthiopien und Eritrea)
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (Mission der Vereinten Nationen zur Übergangsverwaltung des Kosovo)
UNMIL	United Nations Mission in Liberia (Mission der Vereinten Nationen in Liberia)
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime (Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung)
UNOMIG	United Nations Observer Mission in Georgia (Beobachtermission der Vereinten Nationen in Georgien)
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten)

UNSAS	United Nations Standby Arrangements System (System der Verfügungsbereitschaftsabkommen der Vereinten Nationen)
UNSOC	United Nations Staff Officers Course (Stabsoffizierstraining der Vereinten Nationen)
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor (Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in Osttimor)
UWTZ	Wissenschafts- und Technologiezentrum in der Ukraine
VAE	Vereinigte Arabische Emirate
VIS	Visa-Informationssystem
VN	Vereinte Nationen
WFP	World Food Programme (Welternährungsprogramm)
WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
WIPO	World Intellectual Property Organization (Weltorganisation für geistiges Eigentum)
WSK	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
ZfA	Zentralstelle für das Auslandsschulwesen
ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze

Sachregister

- Afghanistan 15, 20, 40-52, 75, 88, 93, 99, 121, 203, 210
Afrikanische Union (AU) 87
Ägypten 155f., 181
AIDS 54, 95, 130
Al-Arabiya 196
Albanien 154, 175, 203
Alexander von Humboldt-Stiftung 176, 200
Alfred Krupp von Bohlen und Halbach-Stiftung 174
Algerien 156
Al-Jazeera 196
Al-Qaida 77, 98
Antiterrorismus-Ausschuss 98
Argentinien 165
Armenien 155f.
Aseanopol 170
Aserbeidschan 155f.
Asia Europe Meeting (ASEM) 168-171
Association of the South East Asian Nations (ASEAN) 168
Äthiopien 76
Australien 46
Australische Gruppe (AG) 126, 128
Autonomiegebiete, palästinensische 78-82, 155f.
- Bioethik 95
Bosnien-Herzegowina 76, 154
Brasilien 56f., 97, 132f., 163, 165
Bulgarien 58, 152
Bundesanstalt für Außenwirtschaft (BfAI) 22, 24
Bundesministerium des Inneren (BMI) 45, 205
Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft 96
Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 22
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 18, 96
Burundi 21
- Cap Anamur 29
Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ) 128-131
China 46, 56, 70, 120, 132f., 170f.
- Darfur 20, 76, 82-87
Deutsche Forschungsgesellschaft (DFG) 27
Deutsche Welle TV 163
Deutsche Welthungerhilfe (DWHH) 29
Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD) 27f., 51, 90, 176, 200
Deutsches Archäologisches Institut (DAI) 179-183
Deutsches Institut für Menschenrechte 94
Deutsches Rotes Kreuz 20
Deutsch-Französische Ministerräte 158f.
Deutsch-Polnisches Jugendwerk 160
Dschibuti 70
Dual-use-Güter 123-127
- E3 108-111, 158
Emirates Centre for Strategies Studies and Research (ECSSR) 197
Entwicklungsprogramm der UN (UNDP) 43, 46, 48
Eritrea 76
Estland 58, 152
EU-Amt für humanitäre Hilfe (ECHO) 81
EU-Rat für Außenbeziehungen 85
Eurojust 143, 150
Europäischer Auswärtiger Dienst 15
Europäische Grundrechtscharta 142
Europäische Kommission 33, 46, 125, 147, 149, 152, 154f., 164
Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) 58ff, 64-68, 80, 124, 143, 158, 164, 166
Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) 65, 164f.
Europäische Verfassung 142-145, 149
Europäische Verteidigungsagentur 65, 68
Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 153

- Europäischer Gerichtshof 69
 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte 69f.
 Europäischer Konvent 142
 Europäischer Plan zur Verbesserung der Streitkräftefähigkeiten (ECAP) 66
 Europäischer Rat 60, 62ff, 66, 68f, 89f., 93, 142f., 145, 148f., 153f., 164, 210
 Europäischer Verfassungsvertrag (EVV) 164, 166
 Europäischer Wirtschaftsraum (EWR) 155
 Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) 156
 Europäisches Parlament 144, 152
 European Free Trade Association (EFTA) 155
 Europol 102, 143, 150, 170
 EU-USA-Gipfel 85
- FIFA 204
 Folter 94
 Frankreich 46, 56, 67f., 78, 146, 157ff, 199
 Friedrich Ebert-Stiftung 90
 Fritz Thyssen-Stiftung 174
 Fußballweltmeisterschaft 195, 200, 203ff
- G7 112
 G8 85, 98, 112, 115, 132, 138f., 210
 Gemeinnützige Hertie-Stiftung 174
 Gemeinsame Außen und Sicherheitspolitik der EU (GASP) siehe Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)
 Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) 175f.
 Georgien 76, 155f.
 Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) 90, 183
 Global Compact-Initiative 94
 Globalisierung 14, 16, 93, 102, 123, 127, 132-135, 196
 Goethe-Institut 27, 29, 52, 163, 175-178, 188, 204, 210
 Griechenland 181, 203
 Großbritannien 44, 46, 56, 68, 78, 106, 139, 146, 158
 Haager Programm 100, 148-151
 Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel 54, 56f.
 Honduras 97, 165
 Human Rights Mainstreaming 93
 Hungerbekämpfung 96f.
- Indien 46, 56f., 70, 97f., 120, 132f.
 Institut für Auslandsbeziehungen (ifa) 196
 Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) 155
 Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (ISAP) 154
 International Security Assistance Force (ISAF) 42f., 75, 99
 Internationale Atomenergieorganisation (IAEO) 107-111, 115
 Internationale Chemiewaffenorganisation (OVCW) 129ff
 Internationaler Seegerichtshof 70
 Internationaler Strafgerichtshof (IStGH) 69ff
 Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ) 70ff, 154
 Internationaler Strafgerichtshof für Ruanda (IStGHR) 69ff
 Internationaler Währungsfonds (IWF) 34, 90, 135
 Internationales Komitee vom Roten Kreuz 21
 Irak 20, 54, 66, 75, 87, 176, 181
 Iran 46, 107-111, 158, 196
 Island 155
 Israel 78-82, 98, 155f., 196
 Italien 44, 46, 68, 170, 178, 181, 199
- Japan 28, 42, 44, 46, 56f., 70, 170f., 199-202
 Japaninitiative der Deutschen Wirtschaft 200
 Jordanien 70
 Jordanien 70, 155f., 181

- Kanada 46, 120
 Katar 46, 133
 Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) 138
 Kölner Entschuldungsinitiative 134
 Kongo 21, 66
 Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe 22
 Kopenhagener Kriterien 153
 Kosovo 31-37, 76, 121
 Kriminalität, organisierte 55, 57, 65, 102, 148ff, 164f.
 Krisenreaktionsgruppe der NATO (NATO Response Force) 59
 Kroatien 154
 Kulturstiftung der deutschen Wirtschaft 175
 Kuwait 75
 Kyoto-Protokoll 137
- Lettland 152
 Libanon 155f., 181
 Liberia 76
 Libyen 128-131, 156
 Liechtenstein 46, 155
 Litauen 58, 152, 175
 Loya Jirga 40
- Malta 152, 196
 Marokko 155f.
 Massenvernichtungswaffen (MVV) 27, 54f., 57, 59, 65, 77, 102, 112-123, 126, 164f.
 Mazedonien 154
 Menschenrechte 16, 27, 30, 62, 69, 77, 92-102
 Mercosur 166
 Mexiko 133
 Missile Technology Control Regime (MTCR) 126
 Moldau 155f.
 Multilateral Nuclear Environmental Programme in Russian Federation (MNEPR) 116
- Nahostfriedensprozess 79
 NATO 31, 33, 57-62, 67f., 76, 89, 98f., 104
 NATO-Ausbildungsmission 89
 Niederlande 46, 146
- Nordkorea 26-31
 Northern Dimension Environmental Partnership Support Fund (NDEP) 116
 Norwegen 46, 120, 155
 Nuclear Suppliers Group (NSG) 126
- Operation »Active Endeavour« 99
 Operation »Enduring Freedom« 42, 99
 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) 31, 33, 48, 60-64, 67, 93, 104, 122, 125, 210
 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) 132
 Österreich 46, 146
 Ottawa-Übereinkommen 119f.
- Pakistan 46, 120
 Palästina siehe Autonomiegebiete, palästinensische
 Paraguay 165
 Pariser Club 90f.
 Petersberg-Prozess 40, 52
 Poland and Hungary Action for the Restructuring of the Economy (PHARE) 154
 Polen 152, 159-162, 175
 Portugal 181
 Präventionspolitik 93, 103
 Provincial Reconstruction Teams (PRT) 42f., 75
 Public Diplomacy 193, 196, 204
- Regierungsführung, gute (Good Governance) 96, 135
 Roadmap 79
 Robert Bosch-Stiftung 158, 174ff
 Ruanda 21, 72, 203
 Rumänien 58
 Russland 56f., 59, 70, 79, 98, 112, 114f., 120, 137, 156, 158, 187ff
- Schengen-System 149
 Schottland 203
 Schweden 146
 Schweiz 97, 155
 Serbien und Montenegro 33, 154
 Sierra Leone 72, 76, 97

- Slowakei 58, 152
 Slowenien 58, 152
 Spanien 78, 159, 171
 Special Accession Programme for
 Agriculture and Rural Development
 (SAPARD) 154
 Sri Lanka 18
 Staatlichkeit, versagende (Failed State) 40,
 44, 65, 102, 164f.
 Staats- und Institutionsaufbau (State Building)
 32, 40, 88, 102, 105
 Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft
 174
 Stiftungssintiative Johann Gottfried Herder
 174
 Strafgerichtshof Sierra Leone 72f.
 Subsidiarität 21, 144, 149
 Südafrika 97, 133, 196
 Sudan 20, 76, 82
 Südkorea 26, 28
 Syrien 156, 181

 Taliban 44, 49, 51, 77, 98
 Tansania 72
 Technical Assistance for the Commonwealth
 of Independent States (TACIS) 156
 Technisches Hilfswerk (THW) 18, 20, 51
 Terrorismus 14, 40, 54-57, 59, 63, 67, 77, 98-
 102, 148ff, 153, 164f., 170f.
 Tschad 20, 84
 Tschechien 152, 161
 Tsunami 20
 Tunesien 155
 Türkei 46, 98, 152f., 181, 196, 203

 Uganda 21
 Ukraine 59, 112, 155
 UN Interim Administration Mission in
 Kosovo (UNMIK) 31, 33ff, 37, 76

 UN-Charta 54ff, 87
 UNESCO 183
 Ungarn 46, 152
 UNICEF 50
 UN-Kommission für Nachhaltige Entwicklung
 138
 UN-Landwirtschafts- und Ernährungs-
 organisation 96
 UN-Sicherheitsrat 33, 55ff, 71, 75-79, 85f., 89,
 110, 169
 Unterstützungsmission der UN in
 Afghanistan (UNAMA) 43f., 46
 USA 42, 44, 46, 48, 54, 56, 58f., 79, 112, 114, 120,
 192

 Venezuela 163
 Vereinigte Arabische Emirate 89f., 197
 Verfassung, europäische 64
 Vertrag über nukleare Nichtverbreitung
 (NVV) 107
 Verwaltungspartnerschaften 152
 Vorbeitrittshilfen 154

 Warschauer Büro für Menschenrechte 62
 Wassenaar Arrangement zu Exportkon-
 trollen für konventionelle Waffen und
 Dual-use-Gütern und -Technologien 125
 Weißrussland 156
 Weltbank 80, 90, 133, 135
 World Trade Organisation (WTO) 93, 132f.,
 163

 ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius 174
 Zentrum für internationale Friedenseinsätze
 94
 Zwei-Staaten-Lösung 79
 Zypern 80, 152

Impressum

Herausgeber
Auswärtiges Amt
Referat Öffentlichkeitsarbeit Inland (K04)
Werderscher Markt 1
10117 Berlin
Telefon ++49 (0) 30/50 00-0
Telefax ++49 (0) 30/50 00-34 02
Internet www.auswaertiges-amt.de
E-Mail poststelle@auswaertiges-amt.de

Gestaltung
Dorén + Köster, Berlin

Lektorat
Tino Heeg, Freiburg

Druck und Verarbeitung
Bonifatius GmbH, Paderborn

Papier
Munken Lynx, chlorfrei gebleicht,
Nordisches Umweltzeichen

Stand
März 2005

Bildnachweis

dpa Picture Alliance

Seite 12, 13, 19, 23 u. Titel, 38, 39 u. Titel, 41, 69,
83 u. Titel, 92, 113, 117, 140 u. Titel, 141, 157, 161,
172 u. Titel, 177, 191, 201, 205 u. Titel, 206, 207

Bundesbildstelle

Seite 53, 74, 145

Reuters

Seite 136

Auswärtiges Amt

Seite 27, 32, 181, 188, 190, 213

Dr. Tobias Tunkel

Seite 173

Susanne Schütz

Seite 198

Jürgen Czinczoll

Seite 2 u. Titel

