APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

16–17/2007 · 16. April 2007

Kriege und Konflikte

Herfried Münkler
Neues vom Chamäleon Krieg

Dieter Ruloff · Livia Schubiger
Kriegerische Konflikte: eine Übersicht

Mathias John
Rüstungstransfers – Globaler Handel mit Tod und Gewalt

Martin Löffelholz
Kriegsberichterstattung in der Mediengesellschaft

Michael Brzoska
Erfolge und Grenzen von Friedensmissionen

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

Editorial

2006 wurden nach Angaben der Hamburger Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung weltweit 43 Kriege und bewaffnete Konflikte geführt. Insgesamt ist seit Jahrzehnten ein deutlicher Rückgang kriegerischer Auseinandersetzungen zu verzeichnen, so dass sogar schon vom „Ende des Krieges“ die Rede war. Tatsächlich scheint der klassische Staatenkrieg im Verschwinden begriffen zu sein; innerstaatliche Gewaltkonflikte und die Fragen ihrer Prävention, Regulierung und Beendigung sind jedoch weiterhin komplexe Herausforderungen für die betroffenen Gesellschaften und die internationale Staatengemeinschaft.

So ist die Zahl internationaler Interventionen zur Konfliktbeendigung und Friedenssicherung seit dem Ende des Kalten Krieges deutlich angestiegen. Die Erfolgsbilanz der Friedensmissionen fällt ambivalent aus; ihnen gelingt zwar häufig die Sicherung von Waffenstillstandsabkommen unmittelbar nach dem Ende des Konflikts, die langfristige Friedenskonsolidierung aber scheitert in vielen Fällen. Die Interventionsbereitschaft der Staatengemeinschaft kann durch entsprechende Krisenberichterstattung in den Medien stark beeinflusst werden. Diese bestimmen maßgeblich mit, welche Krisenherde überhaupt in die öffentliche Wahrnehmung gelangen und welche als von der Weltöffentlichkeit weithin unbeachtete Konflikte über Jahre oder Jahrzehnte sich selbst überlassen bleiben.

Der abnehmenden Kriegshäufigkeit steht weltweit eine dramatische Zunahme der Militärausgaben gegenüber. Die defizitäre Kontrolle von Rüstungsexporten und die leichte Verfügbarkeit insbesondere von Kleinwaffen tragen zur gewaltsamen Eskalation von Konflikten bei und können auch längerfristig die soziale und wirtschaftliche Entwicklung instabiler Staaten behindern.

Sabine Klingelhöfer

Herfried Münkler

Neues vom Chamäleon Krieg

Essay

Dass der klassische Staatenkrieg, der in älteren Geschichtsbüchern so viel Platz eingenommen hat, ein historisches Auslaufmodell sei, mag vor zwei Jahrzehnten noch eine hoch riskante Prognose gewesen sein; inzwischen gehört diese Feststellung zum festen Repertoire der Voraussagen für das 21. Jahrhundert. Damit ist nicht gesagt, dass es überhaupt keine zwischenstaatlichen Kriege mehr geben werde, aber die Grundzüge des politischen Geschehens wird dieser Kriegstyp kaum noch beeinflussen. Schon seine Vorbereitung, geschweige denn seine Führung ist schlichtweg zu teuer geworden: Die Sowjetunion und ihre Verbündeten sind nicht zuletzt daran zu Grunde gegangen, dass sie in der Konkurrenz mit dem Westen zu viel in Rüstung und zu wenig in wissenschaftliche und technologische Entwicklung investierten. Die Chinesen versichern, daraus gelernt zu haben und klug genug zu sein, sich ihrerseits nicht auf einen ruinösen Rüstungswettlauf mit den USA einzulassen.

Herfried Münkler
Dr. phil., geb. 1951; Professor am Institut für Sozialwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin, Unter den Linden 6, 10099 Berlin.
herfried.muenkler@rz.hu-berlin.de
www2.hu-berlin.de/TheoriePol

Bei alledem geht es zunächst ja nur um die Kosten eines Rüstungswettlaufs und noch nicht einmal um die eines Krieges. Hoch entwickelte Industriegesellschaften würden in einem mit modernen Waffen geführten Krieg Schäden erleiden, von denen sie sich nie wieder erholen könnten. Darin unterscheiden sich spätindustrielle von agrarisch-frühindustriellen Gesellschaften, die gegenüber den Kriegsfolgen wesentlich robuster waren. Es scheint also, dass Immanuel Kant, Auguste Comte, Herbert Spencer und Joseph Schumpeter doch noch Recht bekommen sollten, die schon vor langem das Ende des Krieges vorausgesagt bzw. Vorschläge zur Bändigung seiner „Reste und Überbleibsel" gemacht haben. Der britische Diplomat und Autor Robert Cooper hat inzwischen den Begriff der Postmoderne mit dem beobachtbaren Verschwinden des klassischen zwischenstaatlichen Krieges verbunden, um den stabilen Frieden in Europa zu erklären, der nicht nur das Ende des Kalten Krieges, sondern mit dem Zerfall der Sowjetunion auch den Zusammenbruch eines seiner Stabilisatoren leidlich unbeschadet überstanden hat.[1]

Aber die politische Welt ist, wie auch Cooper weiß, keineswegs in Gänze in das Stadium der Postmoderne eingetreten. Für Europa wird man dies sagen können – jedenfalls, wenn man den Balkan und die südöstlichen Ränder des Kontinents außer Betracht lässt –, aber kaum für Afrika, den Nahen und Mittleren Osten und Zentralasien. Hier zeigt sich, dass der Krieg keineswegs verschwunden ist, sondern nur seine Gestalt gewechselt hat. An die Stelle der Staatenkriege sind transnationale Kriege getreten, solche also, in denen supra- wie substaatliche Akteure die entscheidende Rolle spielen, von regionalen Warlords bis zu globalen Netzwerken, die Geldtransfers organisieren, um einen Konflikt am Köcheln zu halten. In diesen Kriegen, zu denen jene im Kongo, in Somalia und in Afghanistan gehören, können auch Staaten gelegentlich eine Rolle spielen, aber das Heft des Handelns haben sie nicht in der Hand. Ginge es nach den beteiligten Staaten, so würden diese Kriege schnell beendet. Das aber liegt nicht unbedingt im Interesse der anderen Akteure, die von der Fortdauer dieser Kriege zum Teil erheblich profitieren. Schon daran, dass diese Kriege zehn, wenn nicht zwanzig Jahre dauern, kann man sehen, wer in ihnen das Sagen hat.[2]

[1] Zum tendenziellen Verschwinden des klassischen Krieges vgl. Wolfgang Schreiber, Die Kriege in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts und danach, in: Thomas Rabehl/ders. (Hrsg.), Das Kriegsgeschehen 2000. Daten und Tendenzen der Kriege und bewaffneten Konflikte, Opladen 2001, S. 11–46; zur ideengeschichtlichen Prognostik vom Verschwinden des Krieges vgl. Herfried Münkler, Der Wandel des Krieges. Von der Symmetrie zur Asymmetrie, Weilerswist 2006, S. 112–134; die Verbindung der postmodernen Welt mit der Bändigung des Krieges findet sich bei Robert Cooper, The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century, London 2003, S. 26–37.

[2] Zur langen Dauer dieser Kriege vgl. Jürgen Endres, Kriegsökonomie und Persistenz innerstaatlicher Krie-

Der preußische Kriegstheoretiker Carl von Clausewitz hat den Krieg als „ein wahres Chamäleon“ bezeichnet,[3] womit er sagen wollte, dass man, wenn man ihn begreifen und analysieren wolle, immer auch seine Umgebung in Betracht ziehen müsse. Krieg, so Clausewitz, lasse sich nicht essentialistisch definieren, sondern immer nur in Relation zu den politischen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Bedingungen, unter denen er stattfinde. Die wenigsten – auch die nicht, die sich auf ihn berufen haben –, haben diesen Ratschlag hinreichend beherzigt; stattdessen haben sie die Entwicklungsrichtung der jeweiligen historischen Gestalt des Krieges extrapoliert und sind mit ihren Prognosen ein ums andere Mal von der tatsächlichen Entwicklung widerlegt worden. Der Blick auf solche Schiffbrüche sollte auch vor einer gar zu schnellen Verabschiedung des Staatenkrieges warnen. Von einigen ebenso kundigen wie klugen Beobachtern war er bereits vor dem Ersten Weltkrieg verabschiedet worden – um dann zwischen 1914 und 1918 eine bis dahin unvorstellbare Intensität zu erreichen. Aber auch bei der angesichts des Clausewitzschen Hinweises gebotenen Vorsicht spricht vieles dafür, dass der Staatenkrieg inzwischen tatsächlich zum historischen Auslaufmodell geworden ist: Er ist im Verlaufe seiner Geschichte infolge der Verbindung von technologischer Entwicklung und staatlicher Finanzierung immer teurer geworden. In der Frühen Neuzeit war dies die Ursache dafür, dass die Staaten zu Monopolisten der Kriegführung wurden, und im 20. Jahrhundert sind nur noch wenige übrig geblieben, die von ihrer Wirtschaftskraft und Finanzstärke her Vorbereitungen für einen solchen Krieg treffen konnten.

Zuletzt waren dies eigentlich nur noch die beiden großen Blöcke, und mit dem Zusammenbruch des einen Blocks lag die Prognose nahe, dass der Krieg nunmehr der Vergangenheit angehören werde. Aber die galoppierende Verteuerung des Krieges, die nahezu zu seinem Verschwinden führen sollte, war offenbar eine mit der spezifischen Gestalt des Staatenkrieges verbundene Entwicklung. In den neuen Kriegen an der Peripherie der Wohlstandszonen sind wir nämlich seit einiger Zeit mit einer dramatischen „Verbilligung“ des Kriegsgeschehens konfrontiert, in deren Gefolge Akteure kriegführungsfähig geworden sind, an die man zuvor nicht im Entferntesten gedacht hätte. Die technologische Entwicklung des militärischen Großgeräts und der Aufbau einer stabilen Staatlichkeit sind voneinander entkoppelt bzw. spielen bei der Herstellung von Kriegführungsfähigkeit keine Rolle mehr. Kriegführungsfähig ist, wer über ein paar Millionen Dollar verfügt. Selbstverständlich haben diese Kriegsakteure keine Luftwaffe, auch keine Luftabwehr, schon gar nicht eine Kriegsmarine, und in der Regel verzichten sie gänzlich auf den Einsatz militärischen Großgeräts. Stattdessen bewaffnen sie Jugendliche mit Handfeuerwaffen und machen sie mit Pick-ups mobil. Werden diese Pick-ups noch mit schweren Maschinengewehren oder leichten Raketenwerfern bestückt, so stellen sie in den meisten Kriegsgebieten einen beachtlichen Faktor dar, zumal dann, wenn sie nicht gegen reguläre Streitkräfte kämpfen, sondern die Zivilbevölkerung drangsalieren.[4]

Das sei überhaupt kein Krieg, sondern bloß organisierte Gewalt, lautet hier der Einwand, da man von Krieg nur sprechen könne, wenn militärisch organisierte Kräfte gegeneinander antreten und um den Sieg ringen.[5] Das wiederum ist eine überaus enge Kriegsdefinition, die den Kriegsbegriff für das Gewaltgeschehen zwischen Staaten reserviert. Man bannt das Chamäleon mit den Mitteln der Begriffsmagie in eine bestimmte Gestalt, glaubt es auf diese Weise gestellt zu haben, um es schließlich für erledigt zu erklären. Aber die soziopolitische Realität fügt sich nicht den Definitionen des Begriffs. So ist zwar der klassische Staatenkrieg, aber nicht der Krieg in seiner Gänze ein historisches Auslaufmodell, und deswegen mussten wir vor kurzem erst zur Kenntnis nehmen, dass der seit Ende des Zweiten Weltkriegs verlust-

ge, in: Wolfgang Schreiber (Hrsg.), Das Kriegsgeschehen 2001, Opladen 2002, S. 23–39, sowie Herfried Münkler, Die neuen Kriege, Reinbek 2002, S. 131 ff.

[3] Carl von Clausewitz, Vom Kriege, hrsg. von Werner Hahlweg, Bonn 1980[19], S. 212.

[4] Zur Phänomenologie der neuen Kriege vgl. H. Münkler (Anm. 2), insb. S. 13–57; Siegfried Frech/Peter I. Trummer (Hrsg.), Neue Kriege. Akteure, Gewaltmärkte, Ökonomie, Schwalbach/B. 2005, sowie Sabine Kurtenbach/Peter Lock (Hrsg.), Kriege als (Über-)Lebenswelten. Schattenglobalisierung, Kriegsökonomien und Inseln der Zivilität, Bonn 2003.

[5] So etwa Erhard Eppler, Vom Gewaltmonopol zum Gewaltmarkt? Die Privatisierung und Kommerzialisierung der Gewalt, Frankfurt/M. 2002.

reichste Krieg mit etwa vier Millionen Toten in den vergangenen Jahren im östlichen Kongo stattgefunden hat.

Dabei dürfte nicht einmal ein Zwanzigstel dieser Toten durch unmittelbare Waffeneinwirkung ums Leben gekommen sein; die große Mehrzahl der Opfer ist dagegen an Hunger und Seuchen gestorben, die sich im Gefolge der Kriegsgewalt ausgebreitet haben. Zum klassischen Staatenkrieg gehörte auch, dass immer weniger der daran Beteiligten an Krankheiten und den Folgen leichter Verwundungen starben, weil die Medizin unmittelbar an das Kampfgeschehen heranrückte und die Hygiene zu einer bestimmenden Größe bei Aufstellung und Einsatz der Truppen wurde – was sich zunächst einmal als ein weiterer Verteuerungsfaktor auswirkte. Doch erst für das 20. Jahrhundert war typisch, dass erheblich mehr Soldaten im Kampf fielen als an Krankheiten, Hunger und Seuchen starben; im 17. und 18. Jahrhundert ist das noch umgekehrt gewesen. Auch hier beobachten wir also eine Umkehrung der Entwicklungsrichtung: Die mit der Geschichte des Staatenkrieges verbundene Trennung des Krieges von Seuchen und Hungersnöten ist in den vergangenen Jahren porös geworden.

Aber ist das alles wirklich neu? Hat es nicht vieles von dem, was als für die neuen Kriege typisch genannt wird, auch schon früher gegeben, vielleicht nicht in den innereuropäischen Staatenkriegen, aber doch in den Kolonial- und Eroberungskriegen an der Peripherie der europäischen Großreichsbildungen? Oder in der europäischen Geschichte weiter zurückliegend, bevor es den Staaten gelungen ist, Monopolisten der Kriegführungsfähigkeit zu werden?[6] Selbst wenn dem so wäre, wäre das kein wirklicher Einwand gegen das Theorem der neuen Kriege, da damit ja keineswegs gesagt werden soll, dass alles neu oder gar originär sei, sondern bloß, dass sich die Kombination der Elemente fundamental vom klassischen Staatenkrieg unterscheidet, was eine grundlegend andere Zukunftsperspektive zur Folge hat. Der klassische Staatenkrieg war von Anbeginn an mit der Idee seiner Vermeidbarkeit und der Perspektive seiner Abschaffbarkeit versehen. Dies trifft für die neuen Kriege nicht zu, weil in ihnen Akteure eine Rolle spielen, für die der Umstand, dass der Krieg mehr kostet als einbringt, vernachlässigbar ist. Tatsächlich lohnt sich für viele von ihnen der Krieg, weil sie die Gewinne privatisieren und die Verluste sozialisieren können: Die Nummernkonten der Warlords und ihrer logistischen Helfer sind prall gefüllt, während sie die verminten Felder, die zerstörte Infrastruktur, die verstümmelten Menschen nicht auf ihrer Rechnung haben.

Das eben war einer der entscheidenden Effekte bei der Verstaatlichung des Krieges: dass auf längere Sicht die über den Krieg Entscheidenden und die seine Lasten Tragenden identisch oder doch, so Kants Vorschlag in der Schrift „Vom ewigen Frieden“, identisch zu machen waren. Das ist in den neuen Kriegen prinzipiell unmöglich, und allein das rechtfertigt, hier von neuen Kriegen zu sprechen. Richtig ist dagegen, dass der Dreißigjährige Krieg in Mitteleuropa von 1618 bis 1648, also der letzte große Krieg vor dessen Verstaatlichung, so etwas wie die Blaupause vieler neuen Kriege an der Peripherie der Wohlstandszonen darstellt: Vom machtpolitischen Konflikt um die böhmische Krone an seinem Anfang über die religionspolitische Aufladung durch die Konfrontation von Reformierten und Katholiken und die zentrale Rolle selbständiger Kriegsunternehmer, von denen Wallenstein bloß der bekannteste ist, bis zu den Interventionen äußerer Mächte, die aus Gründen der Glaubenssolidarität, aber auch aus solchen der Staatsräson erfolgten. Derlei lässt sich in Afghanistan, Somalia sowie im östlichen Kongo – zuvor in Angola, inzwischen in Darfur – in ähnlicher Form beobachten. Aber es gibt einen entscheidenden Unterschied: Die Kriegführung des 17. Jahrhunderts beruhte im Wesentlichen auf einer geschlossenen Kriegsökonomie, und als die Länder, in denen der Krieg geführt wurde, verheert und die Vorräte verzehrt waren, entwickelte sich schließlich selbst bei den Soldaten eine große Friedenssehnsucht. Wo es nichts mehr zu plündern und zu rauben gibt und an eine geregelte Versorgung der Truppen aus rückwärtigen Depots nicht zu denken ist, hat der Krieg seine Attraktivität verloren. Das ist in den neuen Kriegen anders, denn ihre Kriegsökonomie ist über die Schattenka-

[6] Das ist ein von den Kritikern des Theorems der neuen Kriege immer wieder zu hörender Einwand; vgl. dazu die Beiträge von Sven Chojnacki und Klaus Schlichte in: Anna Geis (Hrsg.), Den Krieg überdenken. Kriegsbegriffe und Kriegstheorien in der Kontroverse, Baden-Baden 2006.

näle der Globalisierung an die prosperierende Friedensökonomie der Wohlstandszonen angeschlossen, von wo ihr permanent neue Ressourcen zufließen. In der Regel handelt es sich um als illegal zertifizierte Güter wie auch um Menschen, mit denen diese Kriege finanziert werden: Rauschgift, Gold, Diamanten oder Edelhölzer. Auch der Handel mit Frauen für die Bordelle der reichen Länder gehört inzwischen dazu. Die zeitweilig verfolgte Idee, man könne diese Kriege mit Hilfe von Embargos zum Erliegen bringen, ist inzwischen wieder aufgegeben worden: Embargos verfehlen fast immer die Kanäle der Schattenglobalisierung, über die Warlords und organisierte Kriminalität sich verbündet haben, und wo sie doch greifen, treffen sie Kinder und Alte, aber nicht diejenigen, die Krieg führen, weil sie davon profitieren.[7]

Auch in der Kriegsgeschichte bestätigt sich somit Hegels berühmte Bemerkung, dass die Eule der Minerva erst in der Dämmerung ihren Flug beginne, die Erkenntnis also erst in vollem Umfang möglich sei, wenn eine Entwicklung zu Ende gegangen ist. So bekommen wir auch erst jetzt, da der Staatenkrieg ein historisches Auslaufmodell ist, eine umfassende Vorstellung von dem, was er war, auf welchen Voraussetzungen er beruhte und welche Folgen er hatte. Dies möglichst präzise nachzuvollziehen ist die Voraussetzung dafür, das Neue an den veränderten Gewaltkonflikten der vergangenen zwei, drei Jahrzehnte zu erfassen und daraus entsprechende Konsequenzen zu ziehen. Tatsächlich hat der klassische Staatenkrieg das Vorstellungsvermögen so stark belegt, dass die Beobachtung von Veränderungen immer in der Gefahr steht, diese in das Modell des Staatenkrieges zu reintegrieren und dadurch die erforderliche Neuorientierung des Gegenhandelns aufzuschieben oder zu blockieren. Ohnehin ist dem Militär als hierarchisch-bürokratischer Organisation ein erhebliches strukturelles Beharrungsvermögen eingeschrieben (weswegen es auch heißt, Militärs bereiteten sich auf die Kriege von gestern vor, um die von morgen zu führen), und dieses wird hier durch die gesellschaftlichen wie wissenschaftlichen Reaktionen auf die Veränderung des Kriegsgeschehens noch verstärkt. Damit soll nicht bestritten werden, dass Organisationen auch Bewährtes vergessen und stattdessen Falsches lernen können. Neues zu lernen ist nicht eo ipso mit Leistungsoptimierung identisch. Aber daraus zu schlussfolgern, an den Konfliktszenarien der Vergangenheit festzuhalten sei besser, als sich auf ein riskantes Lernen einzulassen, ist in jedem Fall falsch.

Auch im Falle des Krieges hat der Staat Ordnung durch Grenzziehung geschaffen. Die bei den hier in Frage stehenden Problemen wichtigste Grenze ist die zwischen Krieg und Frieden selbst. Es gehört zu den Grundirrtümern des politischen Denkens, beides für gleichsam natürliche Zustände zu halten, und selbst der Krieg ist, entgegen den Interpretationen mancher Vertragstheoretiker, nicht mit dem Naturzustand identisch – jedenfalls nicht der Staatenkrieg. Vielmehr ist der Naturzustand, wie etwa Thomas Hobbes ihn beschrieben hat, ein Zustand zwischen Frieden und (Staaten-)Krieg, und nur weil Frieden der normativ höhere Zustand ist, ist der Naturzustand näher beim Krieg. Aber indem der Staat Krieg und Frieden durch Rechtsakte, wie Kriegserklärung und Friedensschluss, präzise voneinander trennte, hat er beides erheblich intensiviert: Der Frieden wurde verlässlich, während der Krieg mit einer bis dahin unbekannten Härte geführt wurde. Genau dies ist bei den neuen Kriegen nicht der Fall: Nicht nur, dass Kriege kaum noch erklärt werden und Friedensschlüsse selten geworden sind (an ihre Stelle sind Friedens*prozesse* getreten), sondern die Kriege haben Intensität gegen Dauer getauscht, weswegen verschiedentlich auch von *low intensity conflicts* gesprochen wird.[8] Die neuen Kriege gleichen eher Schwelbränden als hell auflodernden Feuern. Das hat sicherlich auch mit den veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen zu tun, von denen bereits die Rede war, vor allem aber damit, dass der Staat als

[7] Zur Ökonomie dieser Kriege, die sich deutlich von der der herkömmlichen Staatenkriege unterscheidet, vgl. Mary Kaldor, Neue und alte Kriege. Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung, Frankfurt/M. 2000, S. 144 ff.; François Jean/Jean-Christophe Rufin (Hrsg.), Ökonomie der Bürgerkriege, Hamburg 1999, sowie Werner Ruf (Hrsg.), Politische Ökonomie der Gewalt. Staatszerfall und die Privatisierung von Gewalt und Krieg, Opladen 2003.

[8] Auf die Differenz zwischen dem naturzuständlichen Krieg und dem Krieg zwischen den Staaten hat Ulrike Kleemeier, Grundfragen einer philosophischen Theorie des Krieges. Platon-Hobbes-Clausewitz, Berlin 2002, S. 190 ff., hingewiesen; zum *low intensity conflict* vgl. Martin van Creveld, Die Zukunft des Krieges, München 1998, S. 42 ff., 94 ff.

Grenzzieher zwischen Krieg und Frieden in den neuen Kriegen nicht mehr die entscheidende Rolle spielt.

Im europäischen Staatensystem, wie es sich seit 1648 herausgebildet hat, ist aber nicht nur zwischen Krieg und Frieden als den fundamental entgegengesetzten Aggregatzuständen des Politischen unterschieden worden, sondern auch zwischen Staaten- und Bürgerkrieg, und beide sind im System der Staatlichkeit grundverschieden behandelt worden: Während man den Staatenkrieg bis 1918 durch rechtliche Regulierungen einzuhegen suchte, wurde der Bürgerkrieg als das unbedingt zu Vermeidende betrachtet, als etwas, das nur Unheil und Verderben mit sich brachte. Eine etwas positivere Auffassung von Bürgerkrieg hatten bloß jene, die ihn als Revolution begriffen, ihm also die Eigenschaft eines Entwicklungsbeschleunigers attestierten. Für sie wurde stattdessen die Konterrevolution und der von dieser gegen den Fortschritt angezettelte Bürgerkrieg zum Inbegriff allen Übels. Der Staatenkrieg gehörte, jedenfalls bis zum Ende des Ersten Weltkriegs, selber zur Staatenordnung und wurde als ein in sie eingeschlossenes Element begriffen. Der Bürgerkrieg dagegen galt immer als ein Angriff auf die Staatenordnung, und deswegen haben die mit dem Staatensystem verbundenen Kräfte alles darangesetzt, Bürgerkriege, wo sie ausgebrochen waren, so schnell wie möglich zu unterdrücken. Das gilt im Übrigen auch für den Kleinen Krieg – spanisch *guerrilla* –, der, wenn er nicht als Begleiter und Wegbereiter des Großen Krieges geführt wurde, eine gefährliche Nähe zum Bürgerkrieg hat. Nachdem man während der napoleonischen Kriege mit dieser Art der Kriegführung in Spanien, Tirol und Russland Erfahrungen gemacht hatte, bestand eine der Hauptbestrebungen des Wiener Kongresses darin, Vorkehrungen gegen eine Wiederkehr des Kleinen bzw. des Partisanenkrieges zu treffen. Das ist bis zum Zweiten Weltkrieg auch gelungen.[9]

Die Ausbreitung des Partisanenkrieges in der zweiten Hälfte des Zweiten Weltkriegs und anschließend in den Entkolonisierungskriegen der 1950er und 1960er Jahre war der Anfang vom Ende der klassischen Staatenkriege. Das war den Beteiligten freilich nicht klar – wenngleich die Kriege von Akteuren geführt wurden, die keine Staaten waren, so wurden sie doch mit dem Ziel geführt, dass aus den Befreiungsbewegungen selbständige Staaten werden sollten. Die Perspektive der Staatlichkeit blieb dominant, und in Folge dessen konnte das die Staatenordnung zerstörende Potenzial dieser Kriege verborgen bleiben. Aber vielleicht hätte es tatsächlich gezähmt werden können, so dass diese Kriege das geblieben wären, als was sie von vielen Zeitgenossen begriffen wurden: Staatsbildungskriege. Immerhin wurden die Partisanenverbände nach ihrem Sieg in Armeen umgeformt, wie sie zur üblichen Staatsrepräsentation gehören, und ihnen wurde die Aufgabe übertragen, das Territorium des neu entstandenen Staates gegen Ein- und Übergriffe von außen zu schützen. Das Modell des europäischen Staates hat bei der Neustrukturierung der ehemaligen Kolonialgebiete Pate gestanden, wobei die Regierungen der neuen Staaten sich freilich darin einig waren, dass sie den Irrweg der europäischen Kriegsgeschichte nicht wiederholen wollten. Das ist ihnen nicht immer gelungen, aber insgesamt wird man sagen können, dass, von wenigen Ausnahmen abgesehen, der Typus des europäischen Staatenkrieges in der „Dritten Welt" keine Wiederholung und Neuauflage gefunden hat.

Die Kriege, die sich hier stattdessen entwickelten, waren und sind dadurch gekennzeichnet, dass sie das in Europa sorgfältig voneinander Getrennte, nämlich Staaten- und Bürgerkrieg, zusammenbrachten und miteinander vermischten. Die Folge dessen war eine Verminderung ihrer Intensität und eine Verlängerung ihrer Dauer. Diese Vermischung von zwischenstaatlichem und innergesellschaftlichem Krieg war mitsamt ihren weitreichenden Folgen jedoch leicht zu übersehen, solange man diese Kriege mit dem Ost-West-Konflikt in Verbindung bringen und als „Stellvertreterkriege" begreifen konnte. So konnte man glauben, sie würden mit dem Ende des Ost-West-Konflikts gleichsam von selber erlöschen, und vor allem musste man sie nicht im Hinblick darauf untersuchen, ob hier möglicherweise etwas die bisherige Ord-

[9] Zur Spezifik des Bürgerkrieges vgl. Heinrich-W. Krumwiede/Peter Waldmann (Hrsg.), Bürgerkriege: Folgen und Regulierungsmöglichkeiten, Baden-Baden 1998, sowie Isabella von Treskow u. a. (Hrsg.), Bürgerkrieg. Erfahrung und Repräsentation, Berlin 2005; zu den die Staatenordnung erodierenden Effekten von Partisanenkriegen vgl. Christopher Daase, Kleine Kriege – Große Wirkung. Wie unkonventionelle Kriegführung die internationale Politik verändert, Baden-Baden 1999, insbes. S. 75 ff.

nung von Krieg und Frieden Umstürzendes entstand. Aber genau das war der Fall, wobei freilich das Neue nicht im Eintritt in ein neues und höheres Ordnungssystem, sondern nur in der Auflösung der alten Ordnung bestand. Wie in der Retrospektive leicht zu erkennen ist, war es das Typische dieser Kriege, dass sie sowohl Elemente des Staaten- als auch solche des Bürgerkriegs enthielten. Inzwischen spricht man deswegen auch von „transnationalen Kriegen", was jedoch begrifflich eine Ordnung suggeriert, die in der Realität kaum zu erkennen ist. Jedenfalls soll damit zum Ausdruck gebracht werden, dass es sich dabei weder um klassische Staaten- noch um typische Bürgerkriege, sondern um eine Mischung aus beidem handelt.

Was den klassischen Staatenkrieg charakterisierte, war seine Festlegung auf eine Ordnung der Trennungen, die mit der Unterscheidung von Krieg und Frieden ihren Anfang genommen hat. Diese Ordnung beruhte auf einem Prinzip, das man heute als „binäre Codierung" bezeichnen würde: entweder das eine oder das andere, ein Drittes gibt es nicht. In diesem Sinne wurde für den Staatenkrieg ein Kriegsrecht entwickelt, das rechtlich zulässige Gewaltanwendung von kriminellen Gewaltakten unterschied und schließlich sehr präzise Trennlinien zwischen Kombattanten und Nonkombattanten festlegte.[10] Gewalt durfte nur gegen Kombattanten angewandt werden, und auch das nur, solange diese am Kombattantenstatus festhielten. So wurde nicht nur die Zivilbevölkerung von der Kriegsgewalt ausgenommen, sondern auch die Kapitulation der Soldaten als ein Überwechseln in den Status des Nonkombattanten definiert. Dass diesen kriegsrechtlichen Bestimmungen in den zwischenstaatlichen Kriegen keineswegs immer Rechnung getragen wurde, kann kaum bestritten werden, aber sie bildeten doch den normativen Rahmen, in dem der Krieg geführt wurde. Demgegenüber besaßen alle diese Bestimmungen in einem Bürgerkrieg keine Geltung und damit auch nicht die Unterscheidung zwischen Kombattanten und Nonkombattanten. Gerade deswegen wurde der Bürgerkrieg auch als das unter allen Umständen zu Vermeidende begriffen.

Von unzähligen Beobachtern sind die neuen Kriege an der Peripherie der Wohlstandszonen als besonders grausam beschrieben worden. Übereinstimmung herrscht jedenfalls darin, dass in ihnen weitaus mehr Nonkombattanten als Kombattanten getötet werden. Immer wieder wird darüber hinaus von Verstümmelungen getöteter oder verwundeter Gegner und in Verbindung damit von der Trophäisierung abgetrennter Körperteile berichtet. Vor allem aber sind Massenvergewaltigungen zu einem permanenten Begleiter dieser Formen der Gewaltanwendung geworden – von Bosnien bis Ruanda und inzwischen Darfur.[11] Selbstverständlich hat es auch in früheren Kriegen Vergewaltigungen gegeben, selbstverständlich auch im Staatenkrieg, wo sie jedoch im Militärstrafgesetzbuch unter strenge Strafe gestellt und in der Regel auch konsequent verfolgt wurden. Genau das ist in den neuen Kriegen nicht der Fall: Die Praxis der Vergewaltigung ist hier zu einem systematischen Mittel der Kriegführung geworden – sei es, dass sie als Anreiz für den Kampfeswillen der jungen Männer und Jugendlichen gebraucht und als „Belohnung" nach dem Kampf eingesetzt wird, sei es, dass sie als Instrument bei der großflächigen Vertreibung der Bevölkerung, also einer Politik der „ethnischen Säuberungen" dient.

Die neuen Kriege sind also vor allem dadurch gekennzeichnet, dass in ihnen sämtliche Begrenzungs- und Regulationsmechanismen fehlen, die im Rahmen der klassischen Staatenkriege entwickelt worden sind – von der Begrenzung der Kriegsdauer durch das Versiegen der Ressourcen, die zur Weiterführung des Krieges vonnöten sind, bis zu den ethischen und rechtlichen Selbstbindungen, die von der Idee der Ritterlichkeit bis zur Haager Landkriegsordnung und den Genfer Konventionen reichen. Michael Ignatieff, ein kanadischer Politiktheoretiker, der während der 1990er Jahre als Korrespondent und Beobachter zahlreiche „Kriegsschauplätze" besucht hat, hat angesichts dieser Entwicklungen vorgeschlagen, parallel zu den friedensschaffenden Einsätzen auswärtiger Interventen auf ein neues Ethos der Krieger zu setzen, das gewaltbegrenzende und grau-

[10] Zur Geschichte des Kriegsrechts als Bestandteil des Völkerrechts vgl. Wilhelm G. Grewe, Epochen der Völkerrechtsgeschichte, Baden-Baden 1984, S. 237 ff., 428 ff., 616 ff., 728 ff., 783 ff.; eine Zusammenfassung des aktuellen Standes der kriegsrechtlichen Bestimmungen bieten Roy Gutmann/David Rieff (Hrsg.), Kriegsverbrechen, Stuttgart – München 1999.

[11] Vgl. dazu H. Münkler (Anm. 2), S. 142 ff.

samkeitsverhindernde Effekte haben sollte.[12] Es gibt so gut wie keinerlei Ansatzpunkte, von denen her den oft wahl- und ziellosen Gewaltausbrüchen in den neuen Kriegen Einhalt geboten werden könnte. Kulminierte der klassische zwischenstaatliche Krieg in der Schlacht, so ist deren Rolle in den neuen Kriegen auf das Massaker übergegangen. Die Schlacht ist eine blutige Konfrontation von Kombattanten mit dem Ziel des Sieges, der den Krieg beendet. Das Massaker dagegen ist die buchstäbliche Vernichtung von Nonkombattanten, die auf den operativen Fortgang des Krieges in der Regel keinen Einfluss hat, sondern allenfalls als ein in der Weltöffentlichkeit ankommendes Signal fungiert, dass ein ansonsten „vergessener" Krieg fortdauert.

Wie lassen sich solche Kriege, die offenbar über keinerlei innere Stoppmechanismen verfügen, beenden?[13] In den 1990er Jahren herrschte zeitweilig eine regelrechte Interventionseuphorie, die sich auf die Vorstellung gründete, den überlegenen Interventionstruppen könne ohnehin kein relevanter Widerstand entgegengesetzt werden, ihnen gelte die Sympathie der Bevölkerung, eigentlich komme es nur darauf an, die offene Gewaltanwendung zu blockieren und die Anführer der Kriegsparteien entweder festzunehmen oder in eine Koalitionsregierung hineinzuzwingen – und dann nach einer Interventionsdauer von einigen Monaten wieder abzuziehen. Inzwischen wissen wir, dass solche Einsätze sich über Jahre und nicht selten über mehr als ein Jahrzehnt hinziehen, in einigen Fällen von Guerillaaktionen oder Terroranschlägen gegen die Interventionsmächte begleitet werden und häufig nur den Effekt haben, dass die vorher offenen Warlordstrukturen sich in kriminelle Netzwerke verwandeln, die sich nur so lange nicht offen gegen die Interventen richten, wie diese sie bei ihren Geschäften nicht stören. Unter diesen Umständen muss man davon ausgehen, dass beim Abzug der auswärtigen Truppen die Gewalt recht bald wieder aufflackern wird.

Weil in den neuen Kriegen Friedensschlüsse nach herkömmlichem Muster nicht möglich sind bzw. keine Bindewirkung entfalten, spricht man inzwischen von Friedensprozessen, in denen ein langwieriger und schrittweiser Übergang vom Krieg zum Frieden organisiert und moderiert werden soll. Solche Friedensprozesse sind mit militärischen Mitteln allein nicht zu organisieren, sondern hängen an einem Zusammenspiel militärischer und ziviler Komponenten, das von Fall zu Fall eigens komponiert werden muss. Das Problem dabei ist die zumeist unbeantwortet bleibende Frage, wer für diese Komposition verantwortlich zeichnet. So agieren die militärischen Interventionskräfte und die zahllosen humanitären Organisationen oftmals nebeneinander, und gelegentlich behindern und stören sie sich dabei auch gegenseitig. Das Dilemma besteht darin, dass Friedensprozesse einen deutlich größeren Koordinationsbedarf haben als Friedensschlüsse, dafür aber selten die entsprechenden Kompetenzen und Fähigkeiten zur Verfügung stehen. An der Klärung von Kompetenzen und der Schulung von Fähigkeiten müssen potenzielle Interventionsmächte arbeiten, wenn sie zukünftig bessere und schnellere Ergebnisse erzielen wollen. Obendrein ist zuletzt mehrfach darauf hingewiesen worden, dass für den Erfolg pazifizierender und stabilisierender Interventionen vor allem die sozialen und kulturellen Kompetenzen der Soldaten ausschlaggebend sein dürften – und keineswegs bloß das Ausmaß, in dem sie potenziellen Gegnern im Hinblick auf Ausbildung und Ausrüstung überlegen sind.

Im Übrigen hat sich inzwischen in den westlichen Ländern eine dezidierte Interventionsunlust breit gemacht, die sich aus den hohen Kosten und dem geringen Erfolg solcher Interventionen speist. Man ist, wie das Beispiel Darfur zeigt, wieder in hohem Maße geneigt, diese Kriege sich selbst zu überlassen – mit der Folge, dass sie entweder in einem Völkermord münden oder als *low intensity conflicts* tendenziell endlos weitergehen. Jedenfalls ist die Zeit eines medial angetriebenen Interventionismus, in dem durch die Bilder des Grauens die Bereitschaft zu humanitären Interventionen beeinflusst wurde, inzwischen vorbei. Zumindest die erste Hälfte des 21. Jahrhunderts wird darum durch diese „neuen Kriege" geprägt sein.

[12] Vgl. Michael Ignatieff, Die Zivilisierung des Krieges. Ethnische Konflikte, Menschenrechte, Medien, Hamburg 2000, S. 138 ff.

[13] Vgl. dazu auch den Beitrag von Michael Brzoska in diesem Heft *(Anm. der Redaktion).*

Dieter Ruloff · Livia Schubiger

Kriegerische Konflikte: eine Übersicht

Seit geraumer Zeit prognostiziert die Politikwissenschaft das Ende des Krieges als Mittel der Politik.[1] Das Ende des Kalten Krieges 1989/91 schien die Menschheit diesem Traum ein gutes Stück näher zu bringen; das damals vorhergesagte „Ende der Geschichte“[2] hätte ganz wesentlich auch ein Ende militärischer Auseinandersetzungen sein sollen. Man hatte sich gründlich geirrt. Die 1990er Jahre brachten u. a. auf dem Balkan, im Kaukasus sowie in West- und Zentralafrika damals kaum mehr für möglich gehaltene, vielfach als „ethnisch“ oder „neu“ bezeichnete Konflikte und kriegerische Exzesse, die alle Hoffnungen auf eine neue, friedliche Weltordnung blutig zunichte machten. Auch im politischen Instrumentarium der letzten Supermacht bleibt Krieg offensichtlich ein fester Bestandteil.[3]

Dieter Ruloff
Dr. phil., geb. 1947; o. Professor für Internationale Beziehungen an der Universität Zürich, Seilergraben 49, CH-8001 Zürich.
ruloff@pw.unizh.ch

Livia Schubiger
Geb. 1980; Assistentin am Lehrstuhl für Politikwissenschaft an der Universität Zürich.
schubiger@pw.unizh.ch

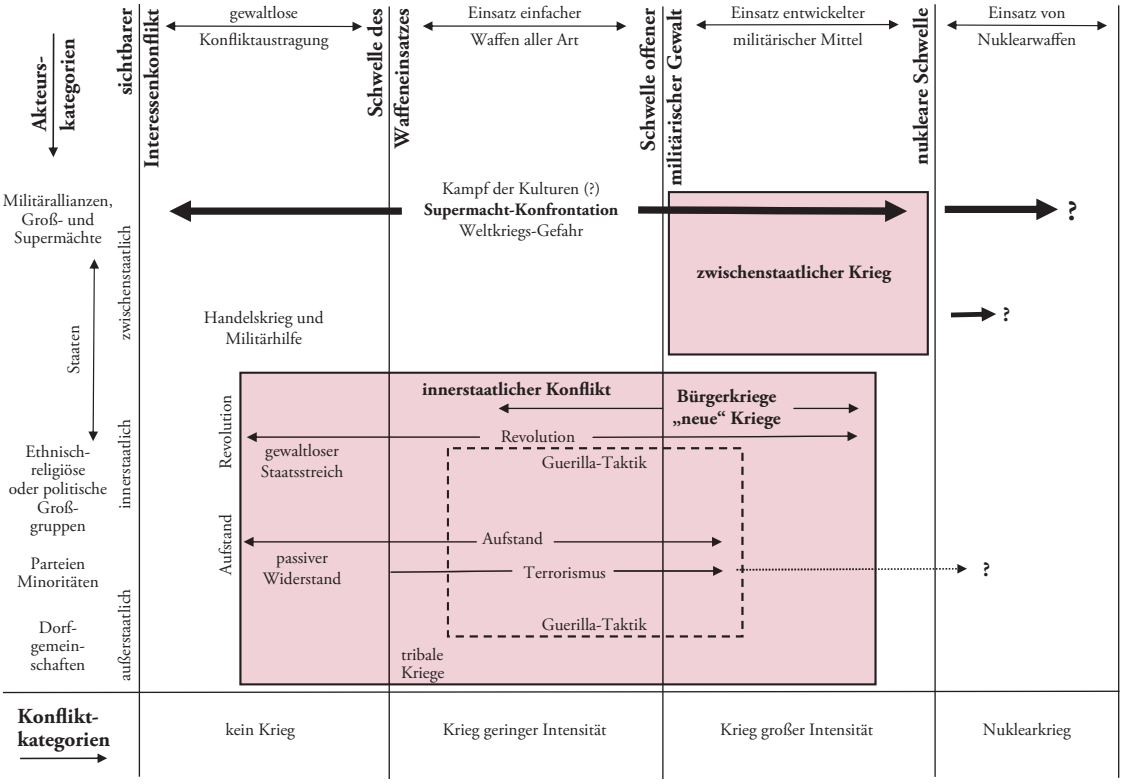
Was ist Krieg? Oder besser, was gilt in der empirischen Forschung als Krieg? Die Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung an der Universität Hamburg (AKUF)[4] folgt bei ihrer Einschätzung der klassischen Definition des ungarischen Friedensforschers István Kende (1917–1988): Kriege werden als solche gezählt, wenn *erstens* zwei oder mehr Parteien in bewaffnete Auseinandersetzungen verstrickt sind, wobei mindestens eine aus den regulären Streitkräften einer Regierung bestehen sollte; wenn *zweitens* ein „Mindestmaß“ an zentral gelenkter Organisation der Kriegführung gegeben ist; und wenn *drittens* eine gewisse Kontinuierlichkeit der Feindseligkeiten herrscht. Wenn nicht alle diese Kriterien erfüllt sind, wird von bewaffneten Konflikten gesprochen. Andere Forschungsprojekte definieren zusätzlich eine quantitative Schwelle, in der Regel 1000 Kriegsopfer insgesamt oder pro Jahr.

Formen der Gewalt: Krieg als „Chamäleon“

Was die *inhaltliche* Bestimmung des Begriffes „Krieg“ betrifft, so kann man sich auch heute noch an den preußischen Militärtheoretiker Carl von Clausewitz halten; er spricht von der „wunderlichen Dreifaltigkeit“ des Krieges: seiner „ursprünglichen Gewaltsamkeit“, dem „Spiel der Wahrscheinlichkeiten und des Zufalls“ und seinem instrumentellen Charakter eines „politischen Werkzeuges“. Diese drei „Tendenzen“ seien „tief in der Natur des Gegenstandes begründet und zugleich von veränderlicher Größe“.[5] Die erste meint den organisierten und kontinuierlichen Einsatz beträchtlicher militärischer Gewaltmittel und die dadurch verursachten Schäden; die zweite die Probleme der Kontrolle der entfesselten Kräfte; die dritte die zu erreichenden Zwecke, die Clausewitz auf rein politische eingrenzen möchte – getreu seiner Devise, dass „Krieg nichts anderes als die Fortsetzung des politischen Verkehrs mit Einmischung anderer Mittel“ sei. Die Realität war und ist natürlich eine andere, wie auch Clausewitz wusste, „unserer Theorie zum Trotz“. Kriege wurden und werden neben politischen zu mancherlei Zwecken geführt: Die Motive reichen von Religion und Ideologie über Bereicherung bis hin zu persönlicher Profilierung. Und schließlich wird Krieg nicht nur von Regierungen geführt, sondern von Akteuren der verschiedensten Art: von Aufständischen, Rebellen, Kriegsherren, Drogenbaronen, ja sogar Wirtschaftsunternehmen (wie z. B. der

[1] Vgl. z. B. Werner Levi, The Coming End of War, Beverly Hills 1981.
[2] Francis Fukuyama, The End of History, in: The National Interest, 16 (1989), S. 3–18.
[3] Vgl. The White House, The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, Washington 2002; The White House, The National Security Strategy of the United States of America, March 2006, Washington 2006.
[4] Vgl. AKUF: http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/Ipw/Akuf/index.htm.
[5] Carl von Clausewitz, Vom Kriege, Bonn 1966 (1. Ausgabe Berlin 1832–34), S. 111.

Abbildung: Konflikte und Kriege. Eine schematische Übersicht



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf einer ähnlichen Abbildung in: Ernest R. Dupuy/Trevor N. Dupuy, The Encyclopedia of Military History, New York 1970.

damaligen britischen Ostindien-Gesellschaft). Man kann somit von Akteuren und Zielen abstrahieren und „Krieg" vom *Begriff* her auf den organisierten und zeitlich andauernden Einsatz beträchtlicher Gewalt reduzieren. In seiner *Erscheinung* wird Krieg damit ein „wahres Chamäleon", wie es Clausewitz formulierte, „weil er in jedem konkreten Fall seine Natur etwas ändert".[6] Dies gilt bereits für den zwischenstaatlichen Krieg, erst recht jedoch für Aufstände, Bürgerkriege, Revolutionen und Interventionen bis hin zum Terrorismus. All dies ist „Krieg", wenn es den organisierten und andauernden Einsatz von Gewaltmitteln impliziert, also nicht nur die Drohung mit diesen oder spontane Fälle von Gewalt.

Für eine *Klassifizierung* von Konflikten und Kriegen lassen sich zunächst zwei Dimensionen unterscheiden (vgl. die *Abbildung*): die vertikale der *Akteurskategorie*, die von Dorfgemeinschaften bis hin zu Militärallianzen und Supermächten reicht; und die horizontale der Gewaltsamkeit. Auf dieser sind wiederum verschiedene Schwellen unterscheidbar: der Übergang zu einem sichtbaren Interessenkonflikt, der auf gewaltlose Weise abgearbeitet werden kann, bei Misserfolg dann über die Schwelle des Waffeneinsatzes gerät, was den Konflikt zum Krieg geringer Intensität macht. Eine weitere Schwelle ist jene des Einsatzes schweren militärischen Geräts, womit der Konflikt zum konventionellen Krieg mutiert. Die letzte Schwelle ist schließlich jene des Einsatzes von Nuklearwaffen. Die wichtigsten Konfliktformen seien nachfolgend skizziert.

Als *innerstaatliche Konflikte* bezeichnet man eine größere Klasse unterschiedlichster Ereignisse, bei denen in erster Linie innerstaatliche Gruppierungen und Parteien aufeinander treffen. Diese Konflikte werden zu *innerstaatlichen Kriegen*, wenn sie die Schwelle des Waffeneinsatzes überschreiten und die vorher genannten Merkmale andauernder und organisierter Gewaltanwendung

[6] Ebd., S. 888, 852, 110.

aufweisen. Als *tribale Kriege* lassen sich organisierte, bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen Lokalgruppen in Regionen ohne staatliche Zentralgewalt bezeichnen, d. h. in Gegenden, in denen der nominal verantwortliche Staat sein Gewaltmonopol nicht durchzusetzen vermag.[7]

Gerade der innerstaatliche Konflikt ist ein „Chamäleon", d. h. man findet eine Vielfalt von Erscheinungsformen, beginnend bei Parteien und Gruppen, die mit dem Instrument des *passiven Widerstandes* die jeweilige Staatsgewalt herausfordern. *Aufstände* tendieren dann zur Eskalation in den Bereich der Gewaltanwendung, wenn Behörden diese mit dem Einsatz militärischer Mittel niederzuschlagen versuchen. Wenn Aufständische der direkten Konfrontation mit den militärisch überlegenen regulären Streitkräften ausweichen und sich primär verdeckter Taktiken bedienen, nennt man sie *Guerilla.* In kleinen Einheiten agierend, setzen sie auf die Bekämpfung des Gegners etwa durch Attacken aus dem Hinterhalt oder hohe Kosten verursachende Sabotageakte.[8] Wenn dies auch Anschläge auf Unschuldige und Unbeteiligte impliziert, spricht man von Terrorismus (siehe unten).

Als *Staatsstreich oder Putsch* bezeichnet man den irregulären Transfer der Regierungsgewalt, oft ohne den Einsatz militärischer Mittel, meist aber unter Androhung dieser, üblicherweise durch das Militär oder mit dessen Hilfe. Er bringt in der Regel einen zumindest temporären Wandel der politischen Ordnung mit sich. *Revolutionen* hingegen zielen immer auf die Umwälzung der politischen und sozialen Ordnung ab; sie tendieren ebenfalls zur Eskalation in den Bereich der Gewalt, wenn sich die Exponenten der alten Ordnung mit militärischen Mitteln wehren. Aufstände und Revolutionen werden auf diese Weise zu *Bürgerkriegen*.

Unter anderem als so genannte *neue Kriege* sind innerstaatliche Kriege und Konflikte seit Ende des Kalten Krieges wieder stark in der Diskussion. Diese zeichnen sich gemäß Herfried Münkler[9] durch die Entstaatlichung und Privatisierung kriegerischer Gewalt aus, die häufig mit einer Kriminalisierung und Kommerzialisierung einhergeht. Bereits zu Beginn der 1990er Jahre prophezeite der israelische Militärhistoriker Martin van Creveld der Welt eine neue Form des Krieges und nannte als Beispiele Somalia, Angola, Kurdistan, Libanon, Sri Lanka und auch die Favelas von Rio de Janeiro; der herkömmliche, zwischenstaatliche Krieg sei ein Auslaufmodell.[10] Nicht schwere, moderne Waffen kommen im neuen Krieg des 21. Jahrhunderts zum Einsatz, so van Creveld, sondern leichte, primitive und vor allem billige Kampfmittel. Nuklearwaffen spielten im 21. Jahrhundert keine Rolle mehr. Darin hat sich van Creveld aber wohl getäuscht: Der nukleare Nervenkrieg zwischen Indien und Pakistan vom Frühjahr 1998, der andauernde Konflikt um das nordkoreanische Nuklearprogramm[11] sowie die nuklearen Ambitionen Irans erinnern daran, dass Nuklearwaffen weiterhin ein Problem sind. Auch hat der neue Krieg den „alten", *zwischenstaatlichen Krieg* nicht abgelöst, wie der zweite Golfkrieg vom Frühjahr 2003 zeigte. Zudem sind die Übergänge fließend: Innerstaatliche Kriege eskalieren namentlich dann, wenn sich weitere Staaten in den Konflikt zwecks Unterstützung der einen oder beider Seiten einmischen.

Die Bezeichnung „neuer Krieg" ist an sich irreführend, weil diese Form der militärischen Auseinandersetzung *erstens* historisch gesehen älter ist als der zwischenstaatliche Krieg, der erst mit der Entstehung des internationalen Systems als Nebeneinander souveräner Staaten möglich wurde, und weil *zweitens* kriegerische Auseinandersetzungen zwischen substaatlichen Gruppierungen immer schon häufiger waren als zwischenstaatliche Kriege. In der Konfliktforschung findet denn auch vermehrt eine Abkehr von der staatszentrierten Perspektive statt, wie dies etwa am Einbezug substaatlicher Konflikte ohne Regierungsbeteiligung durch Forschungsprojekte wie das *Uppsala Conflict Data Project*

[7] Vgl. Jürg Helbling, Tribale Kriege. Konflikte in Gesellschaften ohne Zentralgewalt, Frankfurt/M. 2006.

[8] Vgl. Benjamin Valentino/Paul Huth/Dylan Balch-Lindsay, Draining the Sea: Mass Killing and Guerrilla Warfare, in: International Organization, 58 (2004) 2, S. 375–407.

[9] Vgl. Herfried Münkler, Die neuen Kriege, Reinbek 2002.

[10] Vgl. Martin L. van Creveld, The Transformation of War, New York 1991.

[11] Vgl. Thomas Bernauer/Dieter Ruloff (Hrsg.), Positive Incentives in Arms Control, Columbia 1999.

(UCDP) deutlich wird.[12] Darüber hinaus wächst das Interesse an den trans- und internationalen Dimensionen interner Konflikte wie grenzüberschreitenden Prozessen der „Übertragung“ oder „Diffusion“ kollektiver Gewalt oder mit externen Interventionen einhergehenden Dynamiken.

Terrorismus als Form des Krieges?

Der Krieg ist ein „Chamäleon“, er hat viele Erscheinungsformen, und vieles spricht dafür, dass Terrorismus eine davon geworden ist. Terrorismus kann man als „politisch motivierte Form der Gewaltkriminalität“ definieren, wie dies im „Brockhaus“ geschieht, und ihn damit nach „unten“ von allgemeinen Gewalttaten abgrenzen, denen das Motiv des Politischen fehlt. Die Abgrenzung nach „oben“, in Richtung Krieg, ist schwieriger. Der Terrorismus bedient sich der Verbreitung von Angst und Schrecken durch die Anwendung von Gewalt, auch und vornehmlich gegenüber Unschuldigen, und zwar willkürlich und wahllos. Das Merkmal besonderer Rücksichtslosigkeit auch gegen Unschuldige reicht zur Abgrenzung des Terrorismus vom zwischenstaatlichen und innerstaatlichen Krieg offensichtlich nicht aus, weil in allen Kriegen bis hin zum zweiten Golfkrieg 2003 Opfer unter der Zivilbevölkerung zumindest in Kauf genommen werden. Zudem gibt es genügend Beispiele, in denen die Kriegführenden sehr bewusst zivile Infrastruktur oder die Zivilbevölkerung ins Visier nehmen; man denke an die Flächenbombardierungen des Zweiten Weltkriegs oder die Exzesse marodierender Banden in afrikanischen Kriegen. Krieg wird damit zum Terrorismus.

Umgekehrt kann Terrorismus dann als Krieg gelten, wenn dieser den Charakter des Krieges annimmt und dessen Merkmale aufzeigt. Dem „gewöhnlichen“ Terrorismus der Zeit vor dem 11. September 2001 fehlte in dieser Hinsicht zumeist das Merkmal organisierter, andauernder und in größerem Stile stattfindender Gewalt. Gerade in dieser Hinsicht hat nun der Terrorismus des frühen 21. Jahrhunderts völlig neue Qualität, und zwar weil er nach Massenvernichtungswaffen strebt[13] bzw. mit minutiöser Planung und großer Ausdauer äquivalente Zerstörungen erzeugt, wie der Anschlag auf das World Trade Center gezeigt hat. Die Welt hat es zweifellos mit einer neuen Qualität der Bedrohung zu tun, und wenn der amerikanische Präsident bereits am 15. September 2001 bemerkte, die USA befänden sich nun im Krieg, so hatte man zumindest dies sehr genau begriffen. Der Vergleich der aktuellen terroristischen Bedrohung mit jener der beiden Weltkriege und des Kalten Krieges, wie ihn die amerikanische Regierung unterstellt, ergibt jedoch wenig Sinn.

Konfrontation zwischen Supermächten und großen Bündnissystemen

Als besondere Form des Konfliktes mit Potenzial zur Eskalation in eine große militärische und allenfalls auch nukleare Auseinandersetzung verdient die *Supermacht-Konfrontation* zumindest wegen des gerade zitierten Vergleichs mit den aktuellen terroristischen Bedrohungen einige Beachtung. Nach dem Ende des ost-westlichen Antagonismus kann dies in Form eines Rückblicks auf den Kalten Krieg und die beiden Weltkriege geschehen. Voraussetzung einer derartigen Konfrontation war eine politisch-ideologische Spaltung des Staatensystems in zwei Lager, die von rivalisierenden Groß- oder Supermächten geführt wurden. Notwendige Voraussetzung war ferner Konfliktstoff zwischen beiden Lagern, dessen Beseitigung für bedeutsame Mitglieder eines der beiden Lager tatsächlich oder vermeintlich eine Überlebensfrage darstellte und deshalb subjektiv keinen Aufschub vertrug. Die führenden Großmächte beider Seiten waren darüber hinaus davon überzeugt, dass die Lösung des Konflikts mit militärischen Mitteln denkbar oder mindestens einem demütigenden Einlenken vorzuziehen sei. Beide Weltkriege begannen nach diesem Schema. Der Kalte Krieg zwischen Ost und West eskalierte mehrmals bis an den Rand der großen militärischen Auseinandersetzung, namentlich in den Berlinkrisen, in der Kuba-Krise 1962 und in der Folge der Nachrüstung der NATO in den frühen 1980er Jahren. Erst die

[12] Vgl. Sven Chojnacki, Kriege im Wandel. Eine typologische und empirische Bestandsaufnahme, in: Anna Geis (Hrsg.), Den Krieg überdenken. Kriegsbegriffe und Kriegstheorien in der Kontroverse, Baden-Baden 2006.

[13] Vgl. Walter Laqueur, The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction, Oxford – New York 1999.

Reformpolitik Michail Gorbatschows und die gemeinsamen Rüstungskontrollbemühungen von USA und Sowjetunion beendeten schließlich die bis dahin wohl gefährlichste Phase menschlicher Geschichte.

Die Zeit der großen Weltkriege und der Supermacht-Konfrontation ist vorbei. Das 21. Jahrhundert birgt jedoch neue Risiken. Könnte der vom Harvard-Politologen Samuel Huntington diagnostizierte Kampf der Kulturen, der „*Clash of Civilizations*", die Welt womöglich in eine neue, große Konfrontation im Stile der Weltkriege stürzen?[14] Während die Konflikte des 19. und 20. Jahrhunderts ideologische Ursachen hatten, so Huntington, werde es im 21. Jahrhundert um kulturelle Differenzen gehen. In diesem Konflikt würden sich nun Allianzen bilden, namentlich jene zwischen konfuzianischer und islamischer Kultur, sodass am Ende der Westen gegen den Rest der Welt stehe: „*the west versus the rest*".[15] Hier wäre also wiederum jene Teilung der Welt in zwei Lager, wie sie für Weltkriegssituationen konstitutiv ist. Huntingtons Thesen wären ohne den 11. September 2001 wohl aus dem Bewusstsein der Öffentlichkeit verschwunden – zu Recht: Allzu pauschal wird die Welt in Kulturen aufgeteilt, wird über bedeutsame intrakulturelle Differenzen hinweggegangen. Insgesamt gesehen ist die Welt des frühen 21. Jahrhunderts zum Glück weiter denn je von jenen bipolaren Konstellationen entfernt, die im 20. Jahrhundert zu zwei Weltkriegen und einer Zeit gefährlicher Supermacht-Konfrontation geführt hatten.

Der Zerfall der Sowjetunion ließ die USA als einzige Supermacht zurück. Mit der gegenwärtigen Tendenz zur „Multipolarisierung" der Machtverteilung im internationalen System, wie sie auch von Verfechtern der Unipolaritätsthese eingeräumt wird, sind in Bezug auf die internationale Kriegswahrscheinlichkeit unterschiedliche Prognosen kompatibel. Während sich neue Spielräume für die Bildung von Bündnissen ergeben dürften, sind generelle Aussagen zur Gewaltanfälligkeit des internationalen Systems allein aufgrund der polaren Struktur der Machtverteilung kaum möglich.[16]

Kriegsursachen

Warum kommt es zum Krieg? Traditionell unterscheidet man in der Kriegsursachenforschung zwei Schulen oder Richtungen.[17] Die eine bevorzugt einen *systemischen Ansatz*. Kriege sind aus dieser Sicht das Nebenprodukt sozialer, wirtschaftlicher und politischer Umwälzungen. Die andere Schule propagiert einen *strategischen* oder *entscheidungstheoretischen Ansatz*. Kriege sind aus strategischer Perspektive die Folge von Kalkülen, in denen sich Einzelpersonen, Stäbe, Gruppen oder Behörden für den Griff zur Waffe entschließen. Drei Richtungen der Forschung lassen sich hier unterscheiden: 1. der *Ansatz der rationalen Entscheidung* (*rational choice*): Wenn die Prämissen der Handelnden als gegeben unterstellt werden, lässt sich die Rationalität des Entscheides, zu den Waffen zu greifen, in einigen Fällen rein logisch nachvollziehen, in anderen Fällen werden dabei auch die *Defizite* dieser Entscheide (Irrtümer, Illusionen usw.) sichtbar. 2. *Spieltheoretische Ansätze* modellieren jene Dilemmasituationen, die dem Entscheid zwischen Krieg und Frieden zugrunde liegen, und machen damit das Kalkül der Verantwortlichen transparent. 3. *Organisationssoziologische und -psychologische Ansätze* erforschen außenpolitische Entscheide im Kontext bürokratischer und organisatorischer Strukturen, wobei rigide Strukturen, Glaubenssätze, Feindbilder, gruppendynamische Phänomene (*group think*) und ähnliche Vorgänge die Qualität der Entscheidungen stark negativ beeinflussen.

Die Schwäche dieser Ansätze ist nicht in erster Linie ihre Fixierung auf bloß zwischenstaatliche Kriege, wie Kritiker meinen. Tatsächlich lassen sich Modelle rationalen Handelns auch auf das Kalkül von Terroristen übertragen, wie dies Todd Sandler[18] und Bruno Frey[19] gezeigt haben. Problematisch am entscheidungstheoretischen Ansatz scheint vielmehr, dass gerade jene Umstände,

[14] Vgl. Samuel P. Huntington, The Clash of Civilizations, in: Foreign Affairs, 72 (1993) 3, S. 22– 49.
[15] Ebd., S. 39 ff.
[16] Vgl. Dieter Ruloff/Michael Cemerin, Verfrühter Abgesang. Zwischenstaatliche Kriege sind kein Auslaufmodell, in: Internationale Politik, 58 (2003) 11, S. 29–36.
[17] Für eine ausführliche Übersicht vgl. Dieter Ruloff, Wie Kriege beginnen. Ursachen und Formen, München 2004³, S. 14 ff.
[18] In: Todd Sandler/Daniel Arce M., Terrorism and Game Theory (unpubl. Manuskript), University of Southern California 2003.
[19] Vgl. Bruno S. Frey, Dealing with Terrorism – Stick or Carrot?, Cheltenham 2004.

die Akteuren eine Wahl zwischen Krieg und Frieden aufnötigen und sie in Dilemmasituationen stürzen, als unabhängige (d. h. gegebene) Variable behandelt werden. Sollten nicht vielmehr just diese Prozesse im Mittelpunkt der Überlegungen stehen?

Auf diese konzentriert sich der so genannte systemische Ansatz. Der moderne Pionier der vergleichenden Kriegsursachenforschung ist zweifellos David Singer. Das von ihm initiierte *Correlates of War*-Projekt sollte so viele Informationen wie möglich über die zwischen- und innerstaatlichen Kriege des 19. und 20. Jahrhunderts zusammentragen, um diese statistisch auf Regelmäßigkeiten zu untersuchen. Inzwischen sind Dutzende von Monographien und mehrere hundert wissenschaftliche Artikel erschienen, die über Forschungsprojekte auf der Basis der Daten dieses Projekts berichten.[20] Es ist hier nicht der Platz, alle Ergebnisse auch nur ansatzweise zu referieren; von einer allgemein gültigen Theorie systemischer Kriegsursachen ist die Forschung jedoch noch weit entfernt. An den ursprünglichen Hoffnungen Singers und den eingesetzten großen Ressourcen gemessen enttäuschten die Resultate etwas. Relativ unbestritten ist jedoch die These vom demokratischen Frieden, die zum Gegenstand von inzwischen etwa 100 wissenschaftlichen Artikeln und Konferenzpapieren avancierte: Demokratien ziehen nicht gegen andere Demokratien in den Krieg, was weniger mit der Friedensliebe von Demokratien zu tun hat als mit der demokratischen Kontrolle des Militärs und wichtiger Entscheidungsprozesse sowie der faktischen Verflechtung zwischen Demokratien durch Diplomatie, Handel und Kapitalbeziehungen. Die Politikwissenschaft bezeichnet dieses Phänomen als komplexe Interdependenz. Entwickelt wurde der Gedanke durch die amerikanischen Politologen Robert Keohane und Joseph Nye bereits in den 1970er Jahren, und er hat seine Gültigkeit behalten. Diese Verflechtung verhindert keine Konflikte, aber die geschaffenen internationalen Institutionen – wie etwa die Welthandelsorganisation WTO – wirken als Leitplanken bei deren friedlicher Abarbeitung.

In der globalisierten Welt sind auch innerstaatliche Konflikte und Kriege längst eine Angelegenheit internationaler Politik geworden – wegen ihrer grenzüberschreitenden Folgen und (als Konsequenz) der wachsenden Neigung der Staatenwelt zur Intervention. Die Analyse von Gewalt innerhalb von Staaten – zunächst ein eigenständiges Thema der Konfliktforschung – ist inzwischen zumindest teilweise mit der traditionellen Kriegsursachenforschung zusammengewachsen.[21] So finden in den Internationalen Beziehungen entwickelte Konzepte und spieltheoretische Modelle etwa auch in der Analyse „ethnischer Konflikte“ Anwendung.[22] Gleichzeitig werden angesichts der Heterogenität inner- bzw. substaatlicher Konflikte Entflechtungsbestrebungen in der Theoretisierung und Erforschung derselben fortgesetzt.

Innerstaatliche Kriege finden vornehmlich dort statt, wo Armut grassiert und der Staat schwach, umstritten oder beides ist, d. h. im Kontext gesellschaftlicher und/oder institutioneller Umwälzungen. In jüngerer Zeit haben politökonomische Ansätze an Popularität gewonnen, welche Bürgerkriegsursachen nicht in „Leidfaktoren“ wie ethnischen Zerwürfnissen, politischer Unterdrückung oder sozialer Ungleichheit verwurzelt sehen, sondern Möglichkeitsstrukturen in den Vordergrund rücken – etwa Bedingungen, welche die Finanzierung von Rebellionen erleichtern (wie die Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen) und die Opportunitätskosten der Rebellen senken.[23] Obschon diesbezügliche Befunde mit der Interpretation konsistent sind, dass Rebellionen in erster Linie auf apolitischen, ökonomischen oder „quasi-kriminellen“ Handlungslogiken beruhen, ist die Ver-

[20] Vgl. David Singer/Melvin Small, The Wages of War 1816–1965. A Statistical Handbook, NewYork–London–Sydney–Toronto 1972; Daniel Geller/David Singer, Nations at War: A Scientific Study of International Conflict, Cambridge 1998.

[21] Vgl. Ekkart Zimmermann, Vergleichende Krisen- und Konfliktforschung, in: Dirk Berg-Schlosser/Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.), Vergleichende Politikwissenschaft. Ein einführendes Handbuch, Opladen 1997[3].

[22] Vgl. z. B. James Fearon, Commitment Problems and the Spread of Ethnic Conflict, in: David A. Lake/Donald Rothchild (Hrsg.), The International Spread of Ethnic Conflict, Princeton 1998; Barry Posen, The Security Dilemma and Ethnic Conflict, in: Survival, 35 (1993) 1, S. 27–47.

[23] Vgl. Paul Collier/Anke Hoeffler, Greed and Grievance in Civil War, in: Oxford Economic Papers, 56 (2004) 4, S. 563–595. Für eine eher staatszentrierte Perspektive vgl. James Fearon/David Laitin, Ethnicity, Insurgency, and Civil War, in: American Political Science Review, 97 (2003) 1, S. 75–90.

knüpfung von Mikro- und Makroebene bzw. individuellen Motiven und gewaltsamen Konflikten selbstredend komplexer, als die Leid/Gier-Dichotomie (*grievance*/*greed*) suggeriert.[24]

Wie Kriege beginnen und enden

Politik ist die Abarbeitung konfliktiver Interessenkonstellationen unter Einmischung von Machtmitteln, unter Umständen eben auch militärischer. Zumeist sind entweder die zu erreichenden Ziele oder die verfügbaren Mittel in derartigen Konflikten begrenzt; in diesem Falle bleibt auch der entstandene Krieg begrenzt, soweit er überhaupt als ein solcher wahrgenommen wird oder gar auf die Konflikt- und Kriegslisten der Forschung gerät.[25] Militärische Auseinandersetzungen, bei denen beide Seiten zusätzliche Mittel mobilisieren können und wollen, tendieren jedoch schnell zu einer Eskalation. Da sich die Kriegsziele üblicherweise im Verlauf eines Konfliktes ändern – expandierende Erwartungen bei „positivem" Verlauf einerseits, Problem des „Ausstiegs" angesichts schon erbrachter Opfer andererseits –, sind eskalierende Konflikte schwer zu beenden, namentlich auch dann, wenn keine Seite der anderen entscheidende Verluste zu bereiten vermag. Letzteres ist in so genannten asymmetrischen Konstellationen (Regierungstruppen gegen irreguläre Kämpfer) oft der Fall, d. h. der Konflikt eskaliert und deeskaliert, aber er endet nicht. Der Griff zu den Waffen bedeutet für alle Akteure, private und staatliche, eine bewusste Schwellenüberschreitung. Zur Rechtfertigung benötigt die Politik dabei oft plausible Anlässe, die sich entweder von selbst einstellen, etwa in Form von Provokationen des Gegners, oder aber bei Bedarf inszeniert werden. Bei spektakulären Fällen kann man von einem katalytischen Kriegsbeginn sprechen.[26]

Manche Kriege des 18. und des 19. Jahrhunderts entstanden in Form einer bewussten Verabredung zum Waffengang, wie bei einem Duell. Das genaue Gegenteil ist der Überfall, ein taktischer Schachzug, der auch einem schwachen Angreifer temporär Überlegenheit und damit Erfolg verspricht. Man findet diese Form des Kriegsbeginns auf allen Ebenen der Gewalt, von der tribalen Auseinandersetzung bis hin zum großen zwischenstaatlichen Krieg in den Feldzügen Adolf Hitlers. Das eigentliche Gegenteil ist der Kriegsbeginn infolge fehlgeschlagener Risikopolitik: Eine Krise wird bewusst inszeniert, d. h. dem Gegner werden konkrete militärische Maßnahmen für den Fall angedroht, dass gewisse Konzessionen ausbleiben. Wenn diese Drohung nichts fruchtet, muss sie entweder wahrgemacht werden, oder aber man riskiert eine diplomatische Niederlage und Gesichtsverlust.[27]

Die Duellkriege des 18. und 19. Jahrhunderts wurden so beendet, wie sie begonnen wurden: auf Verabredung, durch Waffenstillstand, Kapitulation und allenfalls nachfolgendem Friedensvertrag. Mit dem Wandel der dominierenden Kriegsgestalt ist auch diese Form des Kriegsendes zunehmend seltener geworden. Innerstaatliche Kriege sind tendenziell von längerer Dauer als zwischenstaatliche; häufig verschwinden bewaffnete Konflikte auch nur temporär aus den entsprechenden Statistiken, um auf niedriger Stufe weiterzuschwelen – und zu einem späteren Zeitpunkt erneut aufzuflammen.[28]

Immer weniger Kriege

In einem gewissen Gegensatz zum andauernden öffentlichen Interesse am Thema Krieg stehen die Zahlen: Wir erleben gegenwärtig einen dramatischen Rückgang der Anzahl der Kriege. Die Zahl der Bürgerkriege blieb während des 19. und bis Mitte des 20. Jahrhunderts unter zehn pro Jahr, um im Zuge der Dekolonisierung und der Folgekonflikte der Umwälzungen im Osten Europas nach dem Ende des Kalten Krieges stark anzusteigen. Während internationale Kriege bereits ab Ende der 1970er Jahre immer seltener wurden, ist seit den frühen 1990er Jahren auch ein deutlicher Rückgang an Bürgerkriegen zu verzeichnen.[29] Folgerichtig rangieren Kriege

[24] Vgl. Stathis Kalyvas, The Ontology of „Political Violence": Action and Identity in Civil Wars, in: Perspectives on Politics, 1 (2003) 3, S. 475–494; Nicholas Sambanis, Using Case Studies to Expand Economic Models of Civil War, in: Perspectives on Politics, 2 (2004) 2, S. 259–279.

[25] Vgl. D. Ruloff (Anm. 17), S. 31 ff.

[26] Vgl. ebd., S. 93 ff.

[27] Vgl. ebd., S. 144 ff.

[28] Vgl. Lotta Harbom/Stina Högbladh/Peter Wallensteen, Armed Conflict and Peace Agreements, in: Journal of Peace Research, 43 (2006) 5, S. 617–631.

[29] Vgl. Human Security Centre, Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st Century, Van-

und Konflikte in der Liste der „großen Menschheitsprobleme“ des Kopenhagener Konsensus abgeschlagen auf Platz 18. Auf den vorderen Plätzen liegen jene Großprobleme, die heute weitaus die meisten Menschenleben fordern: ansteckende Krankheiten, Mangel an sauberem Trinkwasser, Hunger.[30]

Erleben wir gegenwärtig also jenes Ende des Krieges, das die Politikwissenschaft seit mehr als einem Vierteljahrhundert prognostiziert? Andere Zeichen weisen in die entgegengesetzte Richtung: Nach einem Rückgang in den 1990er Jahren wachsen die Militärausgaben seit der Jahrhundertwende weltweit wieder kräftig.[31] Nicht vom Fleck kommen auch neue, bedeutsame Rüstungskontrollprojekte, etwa bei den Kleinwaffen oder dem Verbot sämtlicher Nukleartests (*Comprehensive Test-Ban Treaty, CTBT*).[32] Auch Erosionstendenzen beim Vertragssystem zur Verhinderung der Weiterverbreitung von Nuklearwaffen (*Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT*) geben zu Sorge Anlass.

Schließlich steht der internationalen Gemeinschaft mit dem Aufstieg der großen Schwellenländer in den Rang der Großmächte ein bedeutsamer Wandel der „Machtgleichung“ bevor, wie es beim diesjährigen *World Economic Forum* in Davos formuliert wurde. In früheren Jahrhunderten war dies regelmäßig ein Anlass großer Konflikte. Für eine generelle Entwarnung spricht also leider auch heute eher wenig.

couver – New York – Oxford 2005; Kristian Gleditsch, A revised List of Wars Between and Within Independent States, 1816–2002, in: International Interactions, 30 (2004), S. 231–262.

[30] Vgl. http://www.copenhagenconsensus.com.

[31] Vgl. Stockholm International Peace Research Institute, Armaments, Disarmament, and International Security (SIPRI Yearbook 2006), Oxford 2006.

[32] Der entsprechende Vertrag wurde zwar von 176 Staaten unterzeichnet und von 136 Staaten ratifiziert, bedeutsame Nuklearmächte wie Indien, Pakistan und zuletzt auch die USA stehen jedoch abseits.

Mathias John

Rüstungstransfers – Globaler Handel mit Tod und Gewalt

Bewaffnete Konflikte, die Gewalt, Tod und Leid vor allem über die Zivilbevölkerung bringen und zu Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts führen, sind immer noch eine der größten Herausforderungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Die wirtschaftliche Globalisierung wird nicht von einer gleichermaßen dynamischen globalen Verwirklichung von Frieden und Menschenrechten begleitet. Auch die Hoffnung auf eine „Friedensdividende“ mit dem Ende des Kalten Krieges hat sich nicht erfüllt. Die Anhäufung von Waffen und Munition fördert die Entwicklung von Konflikten und Krisen. Allerdings kommen Rüstungsgüter häufig nicht erst mit Ausbruch offener (Bürger-)Kriege zum Einsatz, sondern tragen vielfach alltäglich zu Gewalt und Repression bei.

Mathias John
Dr. rer. nat., geb. 1957; seit 1980 ehrenamtlich bei amnesty international, Sprecher des Arbeitskreises „Wirtschaft. Rüstung und Menschenrechte“ der deutschen Sektion von amnesty international. amnesty international, 53108 Bonn.
m.john@t-online.de

Unkontrollierte Rüstungstransfers – eine ständige Bedrohung

Einen großen Beitrag zu dieser Bedrohung leisten unkontrollierte Rüstungstransfers über den globalen Waffenmarkt, dessen Handelswege vielfältig sind: Offizielle Lieferungen durch Regierungen gehören ebenso dazu wie die verschlungenen grauen oder schwarzen Kanäle der privaten Waffenmakler und -händler. Zudem überfluten „Überschusswaffen“ aus den Beständen des Kalten Krieges immer noch die Weltwaffenmärkte – eine Globalisierung der besonderen Art. Am Ende

steht die bewaffnete Gewalt, ausgetragen in Bürgerkriegen mit so genannten „Kleinwaffen“ und „leichten Waffen“, aber auch mit Panzern, gepanzerten Fahrzeugen, Kampfflugzeugen oder anderen Waffensystemen. Bewaffnete Gewalt fordert ihre Opfer ebenso im Alltag, wenn Polizei oder andere Sicherheitskräfte durch unverhältnismäßigen Waffeneinsatz die Menschenrechte mit Füßen treten oder kriminelle Banden zunehmend aufrüsten und ihre Waffen einsetzen. Eine weitere Bedrohung sind Minen und nicht explodierte Munition, beispielsweise aus so genannten Streubomben, die eine Gefährdung noch auf fast unabsehbare Zeit darstellen.

Ein zentrales Problem ist dabei die Verfügbarkeit von Rüstungsmaterial – fast umstandslos fließen Waffen, Munition, „Know-how“ und Training oder Lizenzen zur Rüstungsproduktion in fast alle Regionen der Welt, soweit dafür gezahlt wird. Und gezahlt wird, sei es mit Geld, Bodenschätzen oder Rohstoffen. Begünstigt wird dies durch die weltweiten Defizite bei Rüstungsexportkontrollen. Häufig fehlt der politische Wille, Rüstungstransfers zu verhindern, die zu Menschenrechtsverletzungen oder Kriegsverbrechen führen können. Unzureichende Kontrollen auf den Transportwegen und mangelhafte Transparenz tragen zur Verbreitung von Waffen in Konfliktregionen bei; dabei verdienen besonders auch private Waffenmakler. Folgen der unkontrollierten Verbreitung und des Missbrauchs von Rüstungsgütern sind nicht nur Gräueltaten, Konfliktverschärfung, Menschenrechtsverletzungen, ständige Angst und Unsicherheit, sondern auch die Zunahme von Unterentwicklung und Armut.

Begriffsdefinitionen

Die Bezeichnung „konventionelle Rüstungsgüter“ dient zur Abgrenzung von den atomaren, biologischen und chemischen Waffen und umfasst eine große Palette von Waffen, Munition und Technologie, die auf dem Weltmarkt angeboten werden. Unterschieden wird noch zwischen konventionellen Großwaffen und den eher verharmlosend so genannten „Kleinwaffen“ und „leichten Waffen“ (*small arms and light weapons*). Großwaffen umfassen im Wesentlichen Waffensysteme wie Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, Schützenpanzer, Artilleriesysteme, Raketenwerfer und Raketen, Militärflugzeuge und -hubschrauber sowie Kriegsschiffe. „Kleinwaffen“ und „leichte Waffen“ sind Pistolen, Revolver, Maschinenpistolen und Schnellfeuergewehre bis hin zu Maschinengewehren, Mörsern, tragbaren Raketenwerfern und Panzerfäusten – alles Waffen, die von ein oder zwei Personen verwendet und transportiert werden können. Aber nicht allein Waffen sind das Problem, sondern auch die dazugehörende Munition. Ein weiteres Handelsgut auf dem weltweiten Rüstungsmarkt sind so genannte *dual-use*-Güter, also Produkte und Technologien, die sowohl für zivile als auch für militärische Zwecke verwendet werden können. In diesen Bereich fallen auch viele Komponenten, die in einer heute zunehmend arbeitsteiligen Rüstungsproduktion zum Endprodukt Waffensystem zugeliefert werden. Das kann dann beispielsweise ein Motor sein, der einen Mähdrescher, aber auch einen Schützenpanzer antreiben kann.

Statistik des weltweiten Waffenmarktes

Rüstungstransfers unterliegen der Geheimhaltung – diese Maxime gilt bis heute für fast alle staatlichen und privaten Waffenhändler, und so ist eine Transparenz des globalen Waffenhandels immer noch nicht gewährleistet. Einige Institutionen wie das schwedische Friedensforschungsinstitut SIPRI[1] versuchen die Geheimhaltung zu brechen; sie sammeln und veröffentlichen Daten, die zumindest eine grobe Übersicht über den Waffenhandel geben und Einschätzungen der aktuellen Trends erlauben. Seit 1992 führen die Vereinten Nationen mit dem UN-Großwaffenregister eine Statistik auf der Basis freiwilliger Meldungen ihrer Mitgliedsstaaten. In den USA veröffentlicht der *Congressional Research Service* regelmäßig Statistiken über den Weltwaffenhandel, insbesondere über die Lieferungen an die Staaten der so genannten Dritten Welt.[2] Allerdings beziehen sich die meisten Statistiken vorwiegend auf Großwaffen; der Umfang von Produktion und Handel mit Kleinwaffen bleibt weitgehend im Dunkeln. Bei aller notwendigen Vorsicht erlauben die vorliegenden Zahlen doch einen Überblick über das Ausmaß des globalen Waffenhandels und eine Einschätzung der Rolle einzelner Staaten und

[1] Vgl. www.sipri.org
[2] Vgl. etwa: Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 1998–2005, Congressional Research Service, Washington, D.C. October 2006.

ihrer Rüstungsexportpraxis. Bei den Hinweisen auf Rangplätze im Weltwaffenhandel wird im weiteren Text auf die Daten von SIPRI zurückgegriffen, die mittlerweile über einen langen Zeitraum vergleichbare Indikatoren bereitstellen. Als Beispiel sei hier die „Top 10-Liste" der Exporteure von Großwaffen mit ihrem jeweiligen Anteil am weltweiten Rüstungsexport bezogen auf den Zeitraum von 2001 bis 2005 aufgeführt.

Tabelle: Führende Großwaffenexporteure

Rang	Staat	Anteil am weltweiten Rüstungsexport (in Prozent)
1	Russland	31
2	USA	30
3	Frankreich	9
4	Deutschland	6
5	Großbritannien	4
6	Ukraine	2
7	Kanada	2
8	Niederlande	2
9	Italien	2
10	Schweden	2

Quelle: SIPRI Yearbook 2006. Kurzfassung auf Deutsch unter: www.sipri.org

Entwicklung des Weltrüstungshandels

Der Weltrüstungshandel war seit dem Zweiten Weltkrieg mehreren Zäsuren unterworfen. So war der Rüstungsmarkt im ersten Nachkriegsjahrzehnt noch die Domäne der USA und – in geringerem Maße – Großbritanniens. Mitte der 1950er bis Anfang der 1960er Jahre begann der Aufstieg der UdSSR zu einem der beiden weltweit führenden Rüstungsexporteure (neben den USA). Rüstungslieferungen waren unter den Vorzeichen des Kalten Krieges vorwiegend ein Mittel der Außenpolitik und Einflussnahme, häufig als Schenkung oder unter Selbstkostenpreis vergeben und in vielen Fällen von Ausbildungshilfe begleitet – die Anbieter der Rüstung dominierten den Markt und bestimmten den Fluss der Waffenströme.

Dies begann sich in den 1970er Jahren zu ändern: Der Wunsch der „Kunden" nach mehr Unabhängigkeit von den Weltmächten, mehr finanzielle Mittel z. B. bei den erdölexportierenden Staaten und eine größere Zahl von Anbietern für die ganze Breite von Rüstungsmaterialien und „Know-how" (z. B. Frankreich, Großbritannien, aber auch die Bundesrepublik Deutschland und China) schwächten die beherrschende Rolle der beiden traditionellen „Marktführer", es entwickelte sich mehr und mehr ein Käufermarkt. Diese Entwicklung ermöglichte auch der Bundesrepublik höhere Marktanteile; sie wurde mit hohen Wachstumsraten in den 1970er Jahren einer der sechs größten Rüstungsexporteure der Welt. Mit großem Abstand führende Rüstungsexportnationen bleiben jedoch auch über die 1970er und 1980er Jahre bis in die heutige Zeit die UdSSR (heute Russland) und die USA, während Frankreich, Großbritannien, die Bundesrepublik und zeitweise China in wechselnder Rangfolge auf den Plätzen drei bis sechs folgten.

Gegen Ende der 1980er Jahre erfolgte der nächste Einschnitt; insbesondere der Waffenexport in die so genannte Dritte Welt brach ein. Beschleunigt durch den Zusammenbruch des Warschauer Paktes reduzierte sich der Gesamtumsatz des globalen Waffenmarktes Anfang der 1990er Jahre signifikant, parallel zur beschleunigten Entwicklung und Verfestigung des globalen „liberalisierten" Käufermarktes. Fehlende Kontrollregime, mangelnde Verbindlichkeit der Regeln oder fehlender politischer Wille zur Durchsetzung, Defizite bei der Offenlegung von Waffengeschäften und mangelnde Kontrolle des Endverbleibs bieten optimale Handelserleichterungen.

Anfang der 1990er Jahre war noch eine weitere Entwicklung zu beobachten: In großem Umfang wurden gebrauchte Waffen angeboten und gekauft – die Auflösung oder Verkleinerung der Armeen des Kalten Krieges setzte diese aus den Arsenalen frei, der Verkauf wurde vor allem aus wirtschaftlichen Gründen mit Nachdruck betrieben. Als katastrophal erwiesen sich die überschüssigen Kleinwaffen, die weltweit auch über graue oder schwarze Kanäle in Konfliktregionen geleitet wurden. Nicht zuletzt hat der so genannte „Kampf gegen den Terror" seit dem 11. 9. 2001 dazu beigetragen, auch notorischen Menschenrechtsverletzern mehr und neue Waffen in die Hand zu geben. Mittlerweile scheint das „Tal" bei den weltweiten Rüstungstransfers durchschritten zu sein, was sicher auch mit den in den letzten Jahren weltweit fast überall wieder wachsenden Rüstungsausgaben zusammenhängt. Seit 2003 dokumentiert SIPRI wieder eine Zunahme des internationalen Waffenhandels.

Zunehmende Bedeutung für die Verteilung der Waffen bis in die Krisen- und Konfliktgebiete haben private Waffenhändler, Vermittler von Rüstungsgeschäften und deren Netzwerke. Und ein weiterer Aspekt gewinnt auf den internationalen Militärmärkten an Bedeutung: Das weit verbreitete *outsourcing* militärischer Dienstleistungen (von der Logistik bis zum Kampfeinsatz) an private Firmen.

Rüstungsindustrie

Mit dem Ende des Kalten Krieges und des Warschauer Paktes geriet auch die Rüstungsindustrie unter Anpassungsdruck. Sinkende Nachfrage und Überangebote auf dem Weltwaffenmarkt – auch aus den Überschussbeständen – bedeuteten parallel nicht mehr auslastbare Produktionskapazitäten. Die langwierigen Entwicklungs- und Produktionszyklen gerade in der Rüstung erwiesen sich ab Anfang der 1990er Jahre als ein weiterer Bumerang. Die Notwendigkeit einer Umstrukturierung der Rüstungsindustrie war evident. Es wurde jedoch nicht der Weg einer weitestmöglichen Umstellung der militärischen auf zivile Produktion gewählt (Konversion), sondern angesichts neuer Anforderungen an die Militärausrüstung (Waffensysteme und Ausrüstung für „Krisenreaktionskräfte", UN-Einsätze, „Schnelle Eingreiftruppen") eine Restrukturierung hin zu größerer Wirtschaftlichkeit und höherer Effizienz als Ziel formuliert. Während in den USA die Umstrukturierung der Militärindustrie schon ab Mitte der 1990er Jahre eingeleitet und mittlerweile weitgehend abgeschlossen wurde – im Wesentlichen durch die Fusion wichtiger Produzenten der Luft- und Raumfahrtindustrie zu Großkonzernen –, steht ein analoger Prozess in Europa immer noch am Anfang; die Restrukturierung kommt nur langsam in Gang. Wichtigstes Beispiel dafür war der Zusammenschluss der deutschen DASA (DaimlerChrysler Aerospace), der französischen Aerospatiale Matra und der spanischen CASA zur European Aeronautic Defence and Space Company (EADS), einem der weltgrößten Rüstungskonzerne. Allerdings leisten sich etliche EU-Staaten weiter den Luxus eigener Kapazitäten für Großwaffensysteme, die ohne Exporte kaum ausgelastet werden könnten. Zusätzlich wurde auf der politischen Ebene versucht, die Rahmenbedingungen neu zu ordnen – sicherlich auch als Reaktion auf die Forderungen der Rüstungsindustrie nach vereinheitlichten Bedingungen auf europäischer Ebene, die die „Wettbewerbsfähigkeit" sichern sollen. Als Ergebnis wurde im Juli 2000 von Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Schweden und Spanien ein „Rahmenabkommen über Maßnahmen der Erleichterung der Umstrukturierung und Tätigkeit der Europäischen Rüstungsindustrie" abgeschlossen, das vor allem die Rüstungszusammenarbeit betrifft, aber auch Regelungen für Rüstungsexporte von Produkten aus Koproduktionen enthält. Auch wenn die bestehenden Kriterien des EU-Verhaltenskodex für Waffenausfuhren (siehe unten) hier angewendet werden sollen, besteht die Gefahr neuer Schlupflöcher, die Rüstungstransfers auch an problematische Staaten erleichtern. Die aktuellen Zahlen von SIPRI[3] belegen den Konzentrationsprozess in der Rüstungsindustrie: Die ersten fünf Unternehmen aus der SIPRI-Liste der 100 größten Rüstungsfirmen haben ihren Anteil an den gesamten Rüstungsverkäufen von 22 Prozent im Jahr 1990 auf 44 Prozent 2003 erhöht. Den größten Teil des Weltwaffenmarktes bestreiten Firmen aus den USA und aus Europa. Die abnehmende Zahl von Großfusionen in der Rüstungsindustrie (im Jahr 2005 noch fünf im Umfang von jeweils etwa zwei Milliarden US-Dollar) weist aber auch darauf hin, dass sich die Entwicklung verlangsamt und eine gewisse Konsolidierung erreicht wurde.

Die Rolle der Bundesrepublik

Die deutschen Regierungen behaupten seit Jahren unisono, Rüstungstransfers würden sehr restriktiv gehandhabt. Die gesetzlichen Grundlagen für deutsche Rüstungsexporte (Kriegswaffenkontrollgesetz; Außenwirtschaftsgesetz) ermöglichen grundsätzlich auch eine restriktive Genehmigungspraxis: Bei tatsächlich stringenter Anwendung und dem nötigen politischen Willen hat die Bundesregierung durchaus genügend Mittel an der Hand, solcherlei Geschäfte effektiv einzuschränken. Die Wirklichkeit sieht jedoch anders aus. Die Praxis der Rüstungsexportkontrollen der Bundesregierung – zusätzlich beruhend auf den zuletzt im Januar 2000 geänderten Politischen Grundsätzen der Bundesregierung für den Rüstungsexport (Richtlinien ohne Gesetzesrang) – führt schon seit langem dazu, dass Deutschland ganz weit oben im

[3] Vgl. SIPRI Yearbook 2006, S. 14.

Feld der großen Waffenlieferanten mitspielt. Restriktiv war und ist nur die Informationspolitik der Bundesregierungen, da seit Jahren vermieden wird, Rüstungsexporte im notwendigen Detail offenzulegen. Dies hat sich auch mit den seit dem Jahr 2000 regelmäßig vorgelegten Rüstungsexportberichten nicht geändert, die zwar ein erster positiver Schritt hin zu mehr Transparenz sind, aber immer noch wichtige Kategorien an Rüstungsgütern wie *dual-use*-Güter auslassen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat aufgrund ihrer vielfältigen Exportgenehmigungen der Vergangenheit eine besondere Verantwortung, dem internationalen Handel mit Kleinwaffen entgegenzuwirken. Die deutschen Regierungen tragen immer noch an der Hypothek der über viele Jahre hinweg großzügigen Genehmigungspraxis für Lieferungen von Maschinenpistolen, Schnellfeuer- und Maschinengewehren und den Aufbau von Produktionskapazitäten für solche Waffen.

Kleinwaffen als besondere Bedrohung

Die von nahezu allen Rüstungsproduzenten und Lieferstaaten betriebene Geheimhaltung und Verschleierung von Produktionszahlen und Lieferumfängen, der unerlaubte und illegale Handel mit Kleinwaffen und Munition sowie die lokale Kleinproduktion machen die systematische Erfassung der ganzen Dimension Kleinwaffenbedrohung fast unmöglich. Mit dem „Small Arms Survey Yearbook", das seit 2001 jährlich vom Genfer *Graduate Institute of International Studies*[4] herausgegeben wird, liegt nun erstmals eine umfassende Einschätzung von Produktion, Handel und Anzahl im Umlauf befindlicher Kleinwaffen vor, die Jahr für Jahr verfeinert wird.

Einige Eckpunkte aus den Untersuchungen des Genfer Instituts mögen die Problematik der Kleinwaffen illustrieren. So ist die Zahl der legalen Hersteller von Kleinwaffen weltweit stark angestiegen, in rund hundert Staaten bestehen Herstellungskapazitäten. Der Anstieg der Produzentenzahl steht im Zusammenhang mit der Verbreitung von Produktionslizenzen, aber auch mit der zunehmenden Zahl kleiner spezialisierter Hersteller. Über diese legalen Hersteller hinaus hat der „Small Arms Survey" in mindestens 25 Staaten unerlaubte Kleinwaffenproduktion identifiziert – vorwiegend im südlichen Afrika und in Süd- und Südostasien –, die für einen zunehmenden Anteil illegaler Kleinwaffen verantwortlich ist. Gemessen an Umfang und Wert der produzierten Kleinwaffen liegen die USA, Russland und China mit Abstand an der Spitze, es folgen etwa 20 Staaten vorwiegend in Europa und Asien als mittlere Produzenten. Mindestens 650 Millionen Schusswaffen (Pistolen, Revolver, Maschinenpistolen, Gewehre, Maschinengewehre) sind nach den vorsichtigen Schätzungen des „Small Arms Survey" derzeit weltweit im Umlauf – rund die Hälfte davon, so wird geschätzt, sind legal in Privatbesitz, überwiegend in den USA. Der Großteil des weltweiten Kleinwaffen- und Munitionshandels, zwischen 80 und 90 Prozent, wird legal abgewickelt, durch Regierungen genehmigt und auf offiziellen Wegen an die Empfänger geleitet – dies sind meistens Militär und Polizei, es können je nach Exportpolitik der Staaten aber auch Zwischenhändler, Privatunternehmen oder Privatpersonen sein. Es ist jedoch eine bittere Erfahrung, dass viele dieser ursprünglich legal an die Erstempfänger gelieferten Kleinwaffen später in die Grauzone des unerlaubten Handels oder auf den Schwarzmarkt gelangen.

Schätzungen zufolge werden mindestens eine halbe Million Menschen jährlich durch Kleinwaffen getötet, die Zahl der Verwundeten liegt bei mehreren Hunderttausend. Die Mehrzahl der Opfer fordern die bewaffneten Konflikte und Kriege. Zudem werden rund 200 000 Menschen Opfer von Kleinwaffen in Ländern, in denen keine offenen Kriege oder Bürgerkriege ausgebrochen sind – Opfer der Sicherheitskräfte, Opfer krimineller Akte, Opfer privater Gewalt. Darüber hinaus ist eine Vielzahl direkter und indirekter negativer Effekte der Kleinwaffen festzustellen, häufig bedingen sich Kleinwaffen und eine Kultur der Gewalt gegenseitig. Unkontrollierte Kleinwaffenlieferungen führen zur Eskalation von Konflikten, fördern aber auch die Kriminalität. Kleinwaffen tragen zu Fluchtbewegungen bei, sie werden bei Vertreibungen eingesetzt und zerstören ganze Gesellschaften. Es gibt deutliche Indikatoren dafür, dass auch die wirtschaftliche und soziale Entwicklung durch unkontrollierte Anhäufung von Kleinwaffen zurückgeworfen wird und ganze Staaten destabilisiert werden – nicht zuletzt leiden auch humanitäre Hilfe und Entwicklungsprojekte unter dieser Bedrohung.

[4] Vgl. www.smallarmssurvey.org

Instrumente zur Kontrolle des Waffenhandels – Wirksamkeit und Defizite

Ein wichtiges Instrument zur Schaffung von mehr Transparenz auf dem weltweiten Rüstungsmarkt ist das 1991 etablierte Register der Vereinten Nationen für konventionelle Waffen (UN-Großwaffenregister).[5] Seit 1992 sollen alle Mitgliedsstaaten der UN einmal im Jahr einen Bericht über Exporte, Importe und Bestand folgender sieben Großwaffenkategorien abgeben: Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, großkalibrige Artilleriesysteme, Kampfflugzeuge, Kampfhubschrauber, Kriegsschiffe (einschließlich Unterseeboote) und Raketensysteme/Raketenwerfer. Alle Berichte seit 1992 sind im Internet in einer Datenbank nachzulesen. Auch wenn immer noch nicht alle Staaten Berichte abgeben, hat die Beteiligung zugenommen – waren es bis 1999 zwischen 90 und 100, sind es seit 2000 zwischen 115 und 126 Regierungen, die berichten. Wichtig ist natürlich auch, dass sich die „TOP 10" der Rüstungslieferanten beteiligen; erfreulicherweise waren aus diesem Kreise (bezogen auf die kumulierte SIPRI-Statistik 2001 bis 2005, siehe oben) im Jahr 2005 alle zehn auch mit Berichten vertreten.

Entwicklung einer europäischen Rüstungsexportkontrollpolitik

In den 1990er Jahren wurden auf europäischer Ebene erste praktische Maßnahmen einer gemeinsamen Kontrollpolitik für Rüstungsexporte entwickelt, nachdem über lange Jahre die nationalen Eigeninteressen vor allem der führenden Rüstungsproduktions- und -exportstaaten Fortschritte gebremst hatten. Ein erster Meilenstein gemeinsamer europäischer Schritte sind die rechtlich verbindlichen Regelungen aus dem Jahr 1995 zur Exportkontrolle von *dual-use*-Gütern. Dieses Regelwerk mit einer umfassenden Produktliste und einer generellen Auffangklausel, die auch ein Exportverbot bestimmter nicht gelisteter Waren ermöglicht, wurde in den Folgejahren mehrfach verbessert.

Wesentlich schwieriger gestaltete sich die Erarbeitung einheitlicher Vorschriften für den Export konventioneller Waffen und Munition – hier setzten sich am Ende trotz großen öffentlichen Drucks und der Unterstützung wichtiger EU-Staaten nationale Vorbehalte durch. Im Ergebnis wurde 1998 ein „Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausfuhren" verabschiedet, der neben Ausführungsbestimmungen (u. a. gegenseitige Konsultationen zur Verhinderung des Unterlaufens von Ablehnung eines Exports in einem anderen EU-Staat, Vorlage eines vertraulichen jährlichen Gesamtberichtes) acht Kriterien für die Genehmigung konventioneller Rüstungsexporte umfasst:

1. Einhaltung internationaler Verpflichtungen (z. B. Embargos, Proliferationsverbotsabkommen);
2. Achtung der Menschenrechte im Endbestimmungsland;
3. Innere Lage im Endbestimmungsland (Spannungen, innere Konflikte);
4. Erhalt von Frieden, Sicherheit und Stabilität in einer Region;
5. Nationale Sicherheit der EU-Staaten;
6. Verhalten des Käuferlandes gegenüber der internationalen Gemeinschaft (Haltung zum Terrorismus, Einhaltung des Völkerrechts, Art bestehender Bündnisse);
7. Risiko der Umleitung oder Wiederausfuhr der Ausrüstung;
8. Vereinbarkeit der Rüstungsexporte mit der technischen und wirtschaftlichen Kapazität des Empfängerlandes.

Zentrales Defizit bleibt die fehlende rechtliche Verbindlichkeit des EU-Kodex; zudem fehlt es an Transparenz und an parlamentarischer Beteiligung bei den Genehmigungsprozessen. Bedauerlicherweise sind die einzelnen Kriterien trotz Erläuterung und Überarbeitung weiterhin interpretationsfähig. Das bestehende Konsultationsverfahren muss deutlich wirksamer und transparenter gestaltet werden; notwendig ist zudem eine einheitliche, wirksame Endverbleibskontrolle sowie die Kontrolle von Lizenzvergaben. Immerhin ist mittlerweile eine EU-weite Regelung zur verschärften Kontrolle der Vermittlung von Waffengeschäften und eine weitere zur Eindämmung des Handels mit Gütern, die zu Folter und Ausführung der Todesstrafe verwendet werden können, verabschiedet worden.

Zwei weitere Maßnahmen der EU zur Regelung der Rüstungstransfers seien erwähnt, die vornehmlich auf die Bekämpfung der

[5] Vgl. Transparency in Armaments – United Nations Register of Conventional Arms, unter: http://disarmament.un.org/cab/register.html

Kleinwaffenverbreitung abzielen. 1997 wurde ein verbindliches „EU Programme for Preventing and Combating Illicit Trafficking in Conventional Arms“ vereinbart, mit dem die EU-Staaten verpflichtet werden, ihre Anstrengungen im Kampf gegen illegale Waffentransfers zu verstärken und andere Staaten in diesen Bemühungen zu unterstützen. Mit der 1998 beschlossenen, verbindlichen Gemeinsamen Aktion zu Kleinwaffen sollen die EU-Staaten Maßnahmen gegen die unkontrollierte Verbreitung und Anhäufung kleiner und leichter Waffen durchführen – allerdings bleibt unverständlich, dass die Munition für die Kleinwaffen dabei bislang unberücksichtigt geblieben ist. Positiv ist zu vermerken, dass sowohl die Kriterien des EU-Verhaltenskodex als auch die Gemeinsame Aktion von mehr und mehr Staaten unterstützt und teilweise übernommen werden.

Kleinwaffenkonferenz der Vereinten Nationen

Mit großer Hoffnung haben viele Staaten und Nichtregierungsorganisationen die Initiative der UN aufgenommen, eine internationale „Konferenz der Vereinten Nationen über den unerlaubten Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen unter allen Aspekten“ abzuhalten.[6] Erstmals wurde der tödliche Kleinwaffenmarkt auf höchster internationaler Ebene behandelt. Allerdings gab es im Juli 2001 nur erste, kleine Schritte hin zu einem internationalen Konsens, der wirkungsvoll dem Einsatz von Kleinwaffen bei Verstößen gegen Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht vorbeugt. Im Dickicht von Geschäftsordnungsdebatten, Definitions- und Kategorisierungsfragen haben vor allem die USA Erfolg versprechende und verbindliche Regelungen verhindert. Am Ende wurde in New York zwar ein Aktionsplan verabschiedet, dieser ist jedoch nicht verbindlich. Insgesamt bleibt dieses Abschlussdokument nur auf die illegale Nutzung militärischer Kleinwaffen beschränkt, es ruft zu Maßnahmen der Waffenmarkierung auf und appelliert an die Staaten, gesetzliche Waffenexportkontrollen zu schaffen. Im weiteren Verlauf des UN-Kleinwaffenprozesses wurde mittlerweile zumindest ein Übereinkommen zur „Markierung und Nachverfolgung von Waffen und Munition“ vereinbart, das allerdings rechtlich nicht verbindlich ist. Leider konnte sich die Staatengemeinschaft auf der Folgekonferenz 2006 nicht auf weitere Schritte zur Ergänzung des Aktionsprogramms einigen. Zumindest wird der 2001 begonnene Prozess fortgeführt, so dass die Hoffnung besteht, zukünftig endlich wirksamere Schritten gegen die Bedrohung durch Kleinwaffen und die zugehörige Munition zu erreichen.

Wassenaar Arrangement

Im Jahr 1996 wurde das Wassenaar Arrangement[7] zu Exportkontrollen für konventionelle Waffen und *dual-use*-Technologien etabliert („Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual use-Goods and Technologies“).[8] Ziel ist es, größere Transparenz und mehr Verantwortungsbewusstsein in Bezug auf Exporte sensitiver *dual-use*-Technologien und Rüstungsgüter zu erreichen. Unter den Begriff sensitive *dual-use*-Technologien fallen insbesondere auch solche, die zur Herstellung atomarer, biologischer oder chemischer Waffen verwendet werden können. Die Mitgliedsstaaten des Wassenaar Arrangement sollen mit angemessenen Exportkontrollsystemen verhindern, dass sich Staaten, die im internationalen Sicherheitsgefüge Anlass zur Sorge geben, oder auch terroristische Gruppen Rüstungsgüter oder sensitive Technologien beschaffen. Das Übereinkommen ist eine freiwillige Einrichtung, es fördert den Informationsaustausch und stellt u. a. gemeinsame Listen von Rüstungsgütern und *dual-use*-Technologien auf, die im Rahmen der *best-practice*-Richtlinien des Wassenaar Arrangement als Kriterien und Leitlinien für die jeweiligen nationalen Exportkontrollsysteme genutzt werden sollen. Mittlerweile sind 40 Staaten auf allen Kontinenten Mitglied im Wassenaar-Arrangement.

Waffenembargos

Grundsätzlich sind Waffenembargos der UN und anderer Organisationen wichtige Instrumente für internationale Bemühungen, einen ungebremsten Zufluss von Rüstungsgütern in Konflikt- und Kriegsgebiete zu unterbinden. Der Rüstungsexportbericht der Bundesregierung führt für das Jahr 2005 Waffenembargos gegen 15 Staaten auf, die von den UN, der

[6] Vgl. http://disarmament.un.org/cab/salw. html

[7] Vgl. www.sipri.org/contents/expcon/Wassenaar_documents.html

[8] Vgl. www.wassenaar.org/introduction/overview. html

EU oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) verhängt wurden.[9] Die Embargos bezogen sich auf Armenien, Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina, China, Demokratische Republik Kongo, Elfenbeinküste, Irak, Liberia, Myanmar (Burma), Ruanda, Sierra Leone, Simbabwe, Somalia, Sudan und Usbekistan.

In der Praxis zeigt sich allerdings immer wieder die begrenzte Wirksamkeit solcher Embargos. Ein Bericht der *control arms*-Kampagne von amnesty international, Oxfam und dem Kleinwaffenaktionsnetzwerk IANSA vom Frühjahr 2006[10] kommt zu dem erschreckenden Ergebnis, dass jedes der 13 im Laufe der vergangenen zehn Jahre durch die Vereinten Nationen verhängten Waffenembargos systematisch verletzt wurde und dass, obwohl die UN in ihren Berichten viele der Verantwortlichen für Embargobrüche benannten, nur eine Handvoll von ihnen strafrechtlich belangt werden konnte. Keines der Embargos hat dazu geführt, dass der Zustrom von Waffen und Munition tatsächlich gestoppt wurde. Ein globales Netzwerk von Herstellern, Lieferanten, Transporteuren und Vermittlern umgeht immer wieder erfolgreich die Embargos. Es sind aber nicht nur die Akteure des grauen und schwarzen Marktes, es sind auch die Mitgliedsstaaten der UN selbst, die sich über die Beschlüsse der Weltgemeinschaft hinwegsetzen und aus politischen oder kommerziellen Gründen Rüstungsgüter an die mit einem Embargo belegten Regierungen oder Rebellengruppen liefern. An dieser Stelle sind durchgreifende Maßnahmen notwendig, die die UN in die Lage versetzen, die Umsetzung von Embargos besser zu kontrollieren, Embargobruch zu verfolgen und wirksam zu sanktionieren.

Was bleibt zu tun? Ein Ausblick

Die internationale Gemeinschaft steht noch ganz am Anfang der notwendigen Entwicklung einer wirklich wirksamen Kontrolle des Handels mit konventionellen Rüstungsgütern. Die dargestellten Instrumente und Maßnahmen sind erste Schritte – ein Stückwerk, das nicht verbergen kann, dass die Bedrohung durch den globalen Waffenhandel, insbesondere durch Kleinwaffen, eher noch zunimmt. Fehlende rechtliche Regelungen, mangelnde Verbindlichkeit bestehender Regeln, unpräzise Formulierungen von Genehmigungskriterien, von Land zu Land unterschiedliche Praxen in der Anwendung der Regelungen und die fehlende Transparenz der Geschäfte ermöglichen einen weiterhin florierenden weltweiten Waffenmarkt.

Umso wichtiger ist es, dass sich die Zivilgesellschaft immer wieder nachdrücklich zu Wort meldet und nicht den Regierungen sowie der Rüstungswirtschaft das Feld überlässt. Eine Perspektive bietet die 2003 von amnesty international, Oxfam und IANSA gestartete internationale Kampagne „Waffen unter Kontrolle“. Die Prioritäten der Kampagne sind die Reduktion des Angebots auf dem Waffenmarkt durch verbesserte internationale, regionale und nationale Rüstungsexportkontrollen sowie die Entwicklung geeigneter Maßnahmen, um die Nachfrage nach Waffen zu reduzieren. Einen ersten wichtigen Erfolg hat die Kampagne 2006 errungen: Unterstützt von weltweit mehr als einer Million Menschen, die sich in einer Internetpetition mit ihrem Porträt für bessere Waffenkontrollen eingesetzt haben,[11] konnte in der internationalen Staatengemeinschaft der Prozess zur Etablierung eines weltweiten Abkommens zur Kontrolle des Waffenhandels (*Arms Trade Treaty, ATT*) initiiert werden.

Ein solches rechtlich verbindliches Übereinkommen soll endlich alle Rüstungstransfers stoppen, die zu Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts beitragen können. Die UN-Vollversammlung hat dieses Ziel mit überwältigender Mehrheit unterstützt und die Einsetzung einer Expertengruppe beschlossen, die ein solches Abkommen ausarbeiten soll. Damit ist ein weiterer wichtiger Schritt getan, der – so bleibt zu hoffen – zukünftig zu einer international verbindlichen Regelung und wirksamen Kontrolle des globalen Rüstungshandels führen wird.

[9] Vgl. Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2005 (Rüstungsexportbericht 2005), Berlin 2006, S. 96–99.
[10] Vgl. UN arms embargoes: an overview of the last ten years, London 2006.

[11] Vgl. Million Faces-Galerie; www. controlarms.org

Martin Löffelholz

Kriegsberichterstattung in der Mediengesellschaft

Es war ein wichtiger Tag für Bundesregierung, Verteidigungsministerium und Bundeswehr: Das „Weißbuch 2006“ sollte deutschen und internationalen Medienvertretern in einer aufwändig vorbereiteten Pressekonferenz vorgestellt werden. Relevant ist das Thema: Immerhin beschreibt das Weißbuch, erstmals wieder seit 1994, wesentliche Ziele der deutschen Sicherheitspolitik und Perspektiven für die Bundeswehr.[1] Es war also nicht verwunderlich, dass Verteidigungsminister Franz Josef Jung und Generalinspekteur Wolfgang Schneiderhan den Medienleuten das neue Weißbuch an jenem 25. Oktober 2006 persönlich erläutern wollten, gleich nachdem es im Stauffenberg-Saal des Verteidigungsministeriums vom eigens angerückten Bundeskabinett verabschiedet worden war. Doch dann kam alles ganz anders.

Martin Löffelholz
Dr. phil., geb. 1959; Professor an der TU Ilmenau; dort Leiter des Fachgebiets Medienwissenschaft sowie der Internationalen Forschungsgruppe Krisenkommunikation. TU Ilmenau, Institut für Medien- und Kommunikationswissenschaft, Am Eichicht 1, 98693 Ilmenau. martin.loeffelholz@tu-ilmenau.de

Wenige Stunden vor der Pressekonferenz veröffentlichte die auflagenstärkste deutsche Boulevard-Zeitung skandalöse Bilder deutscher Soldaten, die während eines Einsatzes in Afghanistan mit einem Totenschädel hantierten. Die im Weißbuch dokumentierte Neuausrichtung der deutschen Sicherheitspolitik, die Wochen später eine Strafanzeige des Vereins „Aachener Friedenspreis“ gegen Kanzlerin Angela Merkel und Verteidigungsminister Jung provozierte,[2] interessierte die Journalisten in der Pressekonferenz nicht mehr. Stattdessen ging es ausschließlich – und live übertragen – um die Konsequenzen der „Totenschädel-Affäre“. Auf eine einfache Formel gebracht: Emotion statt Reflexion, Dramatik statt Routine, Personen statt Prozesse, Ereignisse statt Hintergründe, Simplizität statt Komplexität – das ist der Preis der Mediengesellschaft.

Höhere Ansprüche an sicherheitspolitische Kommunikation

Anders als noch zu Zeiten des Kalten Krieges haben die meisten politischen Akteure freilich die Spielregeln der Mediengesellschaft akzeptiert. Jung und Schneiderhan wussten, was auf sie zukommt, bevor sie die Pressekonferenz eröffneten. Denn am Vortag hatte ein Reporter der „Bild“-Zeitung im Verteidigungsministerium eine Stellungnahme zu den Totenschädel-Fotos aus Afghanistan eingefordert. Den Fachleuten im Ministerium war damit klar, dass die Pressekonferenz einen völlig anderen Verlauf als geplant nehmen würde. Eilig wurden alle verfügbaren Informationen zu dem Fall zusammengetragen, damit Verteidigungsminister und Generalinspekteur dem bevorstehenden Frageansturm der Journalisten begegnen konnten.

Öffentlichkeit, Journalismus und Public Relations spielen im sicherheitspolitischen Diskurs seit dem Ende der Ost-West-Konfrontation unverkennbar eine größere Rolle. Das gilt im Alltag der Berliner Republik genauso wie in Kriegs- und Krisensituationen, mit denen die Bundeswehr seit der Mitwirkung an der UN-Mission in Somalia 1993 in wachsendem Maß konfrontiert ist. Mit der größeren Anzahl von Auslandseinsätzen wuchsen die Anforderungen an die kommunikative Auseinandersetzung mit gegnerischen Streitkräften, an die zielgruppengerechte Information der Bevölkerung in den Einsatzgebieten und, nicht zuletzt, an die öffentliche Legitimation militärischer Operationen. Im Weißbuch 2006 findet sich dazu allerdings – Ironie der Geschichte – nur ein lapidarer Hinweis: „Neben den klassischen

[1] Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2006.
[2] Vgl. Weißbuch zur Sicherheitspolitik: Aachener Friedenspreis-Verein erstattet Anzeige gegen Merkel und Jung, in: www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,448589,00.html (15. 11. 2006).

militärischen Faktoren Kräfte, Raum und Zeit gewinnt der Faktor Information zunehmend an Bedeutung."[3]

Ungeachtet der mangelnden Berücksichtigung kommunikativer Aspekte im Weißbuch interessieren sich die politische Praxis wie die akademische Forschung seit längerem für die Beziehungen von Medien und Sicherheitspolitik – vor allem in Kriegs- und Krisenzeiten. Zwei Fragen stehen dabei im Mittelpunkt:

– Wie prägt das sicherheits- und verteidigungspolitische Management von Kommunikation die Krisenberichterstattung? Können Journalistinnen und Journalisten Kriege unabhängig beschreiben – trotz Zensur, PR-Kampagnen, Ereignisinszenierung und eingebettetem Journalismus (*embedded journalism*)?

– Wie beeinflusst die Kriegsberichterstattung sicherheitspolitische Entscheidungen? Können Medien den Verlauf gewaltsamer Konflikte beeinflussen, also etwa Regierungen dazu bewegen, kriegerische Auseinandersetzungen zu beginnen – oder zu beenden?

Relevanzgewinn der Kriegsberichterstattung

Dass Kommunikation und Information für sicherheits- und verteidigungspolitische Entscheidungen – gerade in Kriegen oder Krisen – bedeutsam sind, wussten römische Imperatoren, spartanische Feldherrn oder chinesische Könige bereits vor der Herausbildung eines periodischen Zeitungswesens im 17. Jahrhundert. Mit den aufstrebenden Zeitungen der absolutistischen europäischen Gesellschaften begannen die Medien jedoch schrittweise, eigenständige Akteure der sicherheitspolitischen Kommunikation zu werden. Schon die gewaltsamen Konflikte zwischen 1618 und 1648, vereinfachend häufig als „Dreißigjähriger Krieg" bezeichnet, lieferten Stoff für publikumswirksam präsentierte Nachrichten, die in Inhalt und Aufmachung freilich eher Abenteuergeschichten glichen.[4]

Die Relevanz dieser schriftstellernden Kriegsberichterstattung reduzierte sich im 19. Jahrhundert. In dieser Zeit entstanden die Basisprinzipien des heutigen Informationsjournalismus sowie ein differenziertes journalistisches Berufsfeld, auch die Arbeitsrolle des „Kriegsberichterstatters". Als erster Protagonist der modernen Kriegsberichterstattung gilt William Howard Russell, der für die Londoner „Times" 1854 von der Krim über den Krieg berichtete, den Großbritannien und Frankreich gegen Russland führten. Russell ordnete seine Berichterstattung keineswegs den kriegspolitischen Interessen der Briten unter und geriet deshalb in Konflikt mit den Militärs, die ihm einen Maulkorb verpassten.[5] Das zeigte frühzeitig, wie hoch sicherheitspolitische Akteure die Relevanz von Kriegsberichterstattung einschätzen.

Mit allen folgenden gewaltsamen Konflikten – vom amerikanischen Bürgerkrieg (1861–1865) bis zum Krieg im Irak (seit 2003) – veränderte sich die Kriegsberichterstattung genauso gravierend wie der Journalismus generell. So haben Live-Berichterstattung, Satellitenkommunikation oder Online-Journalismus die Bedingungen und Formen der Kriegs- und Krisenberichterstattung nachhaltig verändert. Gleichwohl gibt es Konstanten der Berichterstattung über Kriege und Krisen, welche sich seit dem 19. Jahrhundert kaum gewandelt haben. Neben den ökonomischen Interessen von Medienunternehmen gelten vor allem die politischen Versuche zur Instrumentalisierung des Journalismus als maßgebliche Triebkräfte der Entwicklung.[6] Vor allem die medienbezogenen Aktivitäten der US-Regierung setzen aus Sicht der einen Maßstäbe für eine professionelle Krisenkommunikation, aus Sicht anderer bieten sie Anlass für heftige Kritik.

Professionalisierung des Kommunikationsmanagements

Gezielten politischen Einfluss auf den Journalismus nahmen bereits die Gründerväter der USA: Durch für Medien inszenierte Pseudo-Ereignisse – wie die „Boston Tea Party" (1773) – versuchten sie (wie wir heute wissen:

[3] Bundesministerium der Verteidigung (Anm. 1), S. 115.

[4] Vgl. Thomas Dominikowski, Massenmedien und Massenkrieg. Historische Annäherungen an eine unfriedliche Symbiose, in: Martin Löffelholz (Hrsg.), Krieg als Medienereignis II. Krisenkommunikation im 21. Jahrhundert, Wiesbaden 2004, S. 59–80.

[5] Vgl. ebd., S. 64 f.

[6] Vgl. Trevor A. Thrall, War in the Media Age, Cresskill 2000.

erfolgreich), die Briten zum Feind zu stilisieren und damit die öffentliche Meinung auf den Unabhängigkeitskrieg (1775–1783) einzustimmen.[7] Eine differenzierte staatliche Struktur zur Instrumentalisierung der Medien entwickelte sich jedoch erst im Ersten Weltkrieg (1914–1918) – exemplifiziert etwa durch das in New York angesiedelte *British Bureau of Information*, das mit rund 500 festen Mitarbeitern und 10 000 Assistenten die öffentliche Meinung in den USA für einen Kriegseintritt gewinnen sollte.[8]

Mit der Niederlage der US-Streitkräfte im Vietnamkrieg (1965–1973) erhielten die Public Relations weiteren Auftrieb und wurden zu einem festen Bestandteil der sicherheitspolitischen Kommunikation. Die Unterstellung, der Krieg sei weniger auf dem südostasiatischen Schlachtfeld als auf der nordamerikanischen Medienbühne verloren worden, führte zu einer Professionalisierung der sicherheitspolitischen Kommunikation – zunächst in den USA,[9] später auch in Deutschland.[10]

Ein weiterer fundamentaler Wandel begann mit dem Ende des Kalten Krieges und beschleunigte sich nach den terroristischen Anschlägen des 11. September 2001:[11] Für die US-amerikanischen Streitkräfte rücken Information und Kommunikation seit den 1990er Jahren zunehmend ins Zentrum. In der Folge kam es zu einer Neudefinition der „harten Realität weicher Kräfte",[12] konkret: zu einem Relevanzgewinn der so genannten „Informationsoperationen" mit dem Ziel, jegliche verteidigungspolitisch relevanten Kommunikationsstrukturen miteinander zu vernetzen.

Aufeinander abgestimmt werden sollen dabei alle Bereiche der militärischen Kommunikation, die Öffentlichkeitsarbeit sicherheitspolitischer Akteure (z. B. Pentagon, NATO) und die zivil-militärische Kommunikation (z. B. Kooperation von Militär und Nichtregierungsorganisationen im Einsatzland). Auf diese Weise wollen die US-Streitkräfte eine „informationelle Überlegenheit" erreichen: beim Kriegsgegner, bei der Bevölkerung in Einsatzgebieten, aber auch bei den Bürgerinnen und Bürgern im eigenen Land sowie verbündeter Staaten. Die Beeinflussung von Medien gehört dabei zu den bewusst einkalkulierten Zielen.[13]

Entsprechend differenziert erscheinen die Kommunikationsinstrumente, welche die USA zur Durchsetzung ihrer angestrebten Informationsüberlegenheit verwenden – zuletzt vor und während des Irakkrieges. Neben scheinbar neuen Instrumenten wie dem *embedded journalism* wurden bereits erprobte Maßnahmen zur Einflussnahme auf Medien, Bevölkerung und gegnerische Streitkräfte eingesetzt – von der Zensur über Desinformationskampagnen bis zur vorgeblich sachorientierten Bereitstellung von Bildmaterial und Nachrichten.[14]

Diese Aufwertung medienbezogener Strategien im sicherheitspolitischen Kommunikationsmanagement korrespondiert mit einem Bedeutungsverlust traditioneller Formen zur Aushandlung von Entscheidungen über Krieg und Frieden. Wenn generell „Politik als Theater"[15] organisiert wird, erscheint eine „Tribunalisierung der internationalen Politik zwecks Legitimierung militärischer Interventionen"[16] konsequent. Eine Orientierung an den Regeln der Mediengesellschaft wird damit für Sicherheitspolitik und Militär alternativlos – auch in

[7] Vgl. Michael Kunczik, Die Privatisierung der Kriegspropaganda. Öffentlichkeitsarbeit in Kriegszeiten von der Revolution 1776 bis zum Irak-Krieg 2003, in: M. Löffelholz (Anm. 4), S. 81–98.

[8] Vgl. Andreas Elter, Die Kriegsverkäufer. Geschichte der US-Propaganda 1917 – 2005, Frankfurt/M. 2005.

[9] Vgl. Russel J. Cook, Vietnam War. War changed the role of the press in U.S. affairs, in: Margaret A. Blanchard (Ed.), History of the mass media in the United States. An Encyclopedia, Chicago 1998, S. 677–680.

[10] Vgl. Martin Löffelholz, Krisen- und Kriegskommunikation als Forschungsfeld, in: ders. (Anm. 4), S. 13–55.

[11] Vgl. Eric P. Louw, The „War Against Terrorism". A Public Relations Challenge for the Pentagon, in: The International Communication Gazette, 65 (2003) 3, S. 211–230.

[12] U.S. National Defense University/Dan Kuehl (Eds.), Information Operations: The Hard Reality of Soft Power. Textbook, Washington 2003.

[13] Vgl. Andrea Szukala, Informationsoperationen und die Fusion militärischer und medialer Instrumente in den USA, in: Medien & Kommunikationswissenschaft, 53 (2005) 2–3, S. 222–240.

[14] Vgl. Deepa Kumar, Media, War, and Propaganda: Strategies of Information Management During the 2003 Iraq War, in: Communication and Critical/Cultural Studies, 3 (2006) 1, S. 48–69; Robin Brown, Spinning the War, in: Daya Kishan Thussu/Des Freedman (Eds.), War and the Media, London 2003, S. 87–100.

[15] Thomas Mayer, Politik als Theater. Die neue Macht der Darstellungskunst, Berlin 1998.

[16] Herfried Münkler, Der neue Golfkrieg, Reinbek 2003, S. 26.

Deutschland, dessen sicherheitspolitische Kommunikation sich in wichtigen Aspekten von jener der USA abhebt.

Paradigmenwechsel und Neukonzeption in Deutschland

In Deutschland veränderte sich das sicherheitspolitische Kommunikationsmanagement seit Ende des Kalten Krieges ebenfalls gravierend. Die Auflösung der „Akademie für Psychologische Verteidigung" und die Gründung der „Akademie der Bundeswehr für Information und Kommunikation" (AIK) im März 1990 in Strausberg symbolisierten einen Paradigmenwechsel: Statt eines Gegeneinanders von Bundeswehr und Öffentlichkeit rückte zunehmend die Idee eines stärkeren Miteinanders in den Vordergrund.[17]

Die aktuellen Ziele und Arbeitsgrundsätze der sicherheitspolitischen Kommunikation von Verteidigungsministerium und Bundeswehr beschreibt die im August 2005 vorgelegte „Teilkonzeption Informationsarbeit der Bundeswehr".[18] Anders als in den USA[19] unterscheidet das Ministerium dabei zwischen der „Informationsarbeit" – gemeint sind Kommunikationsinstrumente, die auf Medien und Bevölkerung in Deutschland und verbündeter Staaten bzw. auf Truppenbetreuung und Nachwuchswerbung zielen – und den einsatzbezogenen „Informationsoperationen" „zur Beeinträchtigung von fremden und zum Schutz eigener Informationen und Informations- und Kommunikationssystemen sowie zugehöriger Prozesse".[20] Zu den „Informationsoperationen" gehören zum Beispiel die Einsätze des Bataillons für Operative Information, das 1990 die „Psychologische Verteidigung" ablöste.[21]

Verantwortlich für alle kommunikationsbezogenen Aktivitäten des Verteidigungsministeriums und der Bundeswehr ist – aufgrund des Primats der Politik – der Verteidigungsminister. Im Ministerium führt der „Presse- und Informationsstab", bestehend aus etwa 50 Personen, die Informationsarbeit der Bundeswehr. Die Inspekteure der Teilstreitkräfte sowie die Presse- und Informationszentren von Heer, Luftwaffe, Marine, Streitkräftebasis und Sanitätsdienst stimmen sich mit der ministeriellen Stabsabteilung ab. Die AIK als Ausbildungseinrichtung, das Sozialwissenschaftliche Institut der Bundeswehr als Forschungsinstitution und die Informations- und Medienzentrale der Bundeswehr als zentrale Medienproduktionsstätte unterliegen der Fachaufsicht des Presse- und Informationsstabes.

Seit dem Erlass der „Teilkonzeption Informationsarbeit" nimmt der Presse- und Informationsstab damit „erstmals eine Rolle ein, die ihm machtpolitisch weitgehende Durchgriffsrechte sichert".[22] Die strukturellen Voraussetzungen für eine effiziente Kommunikation der Bundeswehr sind also vorhanden. Eine theoretische Analyse der „Teilkonzeption Informationsarbeit" offenbart jedoch konzeptionelle und definitorische Defizite. Aus der Perspektive eines integrativen Modells von Organisationskommunikation[23] präsentiert sich diese Konzeption als „inhaltlich weitgehend unstrukturierte Sammlung von Aufgabenbeschreibungen und Zuständigkeitszuweisungen auf Basis nicht klar definierter Begrifflichkeiten, die keinen erkennbaren Bezug zum aktuellen Stand der Forschung haben".[24]

Inwieweit diese kritische Analyse des sicherheitspolitischen Kommunikationsmanagements in Deutschland empirisch nachweisbare Probleme indiziert, ist wissenschaftlich bisher unklar. Empirisch analysiert wurden nur wenige Aspekte der Bundeswehr-Kommunikation.[25] Das ist deshalb bedeutsam,

[17] Vgl. Oliver Zöllner, Dialog als kommunikative Strategie – Öffentlichkeitsarbeit staatlicher Stellen am Beispiel der Akademie der Bundeswehr für Information und Kommunikation, Waldbröhl 1993.

[18] Bundesministerium der Verteidigung, Teilkonzeption Informationsarbeit der Bundeswehr (Tk InfoABw), Berlin 2005.

[19] Vgl. A. Szukala (Anm. 13), S. 228 ff.

[20] Bundesministerium der Verteidigung, Konzeption der Bundeswehr, Berlin 2004, S. 44.

[21] Vgl. M. Löffelholz (Anm. 10), S. 23.

[22] Sascha Stoltenow, Gegen/Bilder: Perspektiven für den Einsatz von Corporate TV im Rahmen eines integrierten Kommunikationsmanagements der Bundeswehr. Master Thesis, Donau-Universität Krems 2006, S. 96.

[23] Ansgar Zerfass, Unternehmensführung und Öffentlichkeitsarbeit. Grundlegung einer Theorie der Unternehmenskommunikation und Public Relations, Wiesbaden 2004[2].

[24] S. Stoltenow (Anm. 22), S. 93.

[25] Vgl. Matthias Duchscherer, Die Bundeswehr im Internet. Organisationsstrukturen, Handlungspro-

weil verlässliche Aussagen über den Einfluss der sicherheitspolitischen Public Relations auf Medien und Bevölkerung nur getroffen werden können, wenn Verteidigungsministerium, Bundeswehr und andere sicherheitspolitisch relevante Institutionen nicht als Black Box, als in sich homogene Institutionen, betrachtet werden.

Dazu ein Beispiel: Die Kommunikationsziele von Großorganisationen wie der Bundeswehr folgen, trotz hierarchischer Struktur, nicht zwangsläufig einheitlichen Interessen. Allein schon die die Parteipolitik berücksichtigende Kommunikation des Verteidigungsministers unterscheidet sich von der primär auf militärische Qualitätskriterien gründenden Kommunikation der Bundeswehr. Die Teilstreitkräfte wiederum verfolgen ebenfalls nicht zwingend einheitliche Kommunikationsziele, da sie angesichts knapper Haushaltszuweisungen in Konkurrenz zueinander stehen, etwa bei der Modernisierung von Waffen und Gerät. Die Komplexität des sicherheitspolitischen Kommunikationsmanagements spricht dafür, simplen Kausalmodellen, nach denen die sicherheitspolitischen Public Relations die Kriegs- und Krisenberichterstattung deterministisch prägen, eine Absage zu erteilen.

Determinieren Public Relations die Kriegsberichterstattung?

Selbstverständlich: Dass sicherheitspolitische Akteure – auch in Demokratien – bemüht sind, ihre Handlungen in einem positiven Licht erscheinen zu lassen und dafür (selten, gelegentlich, oft?) unredliche Mittel einsetzen, kann als gesichert gelten. Darauf verweist die große Zahl lancierter und nachträglich entlarvter Falschinformationen, die in bestimmten historischen Konstellationen gravierende Konsequenzen für Entscheidungen über Krieg und Frieden hatten. Zu nennen sind etwa die von einer PR-Agentur erfundene „Brutkastenlüge“ vor Beginn des Zweiten Golfkriegs (1991),[26] der offenkundig konstruierte „Hufeisenplan“ im Kosovokrieg (1999)[27] oder die von der US-Regierung vorgelegten „Beweise“ für Massenvernichtungswaffen vor dem Angriff auf den Irak (2003).[28]

Diese Beispiele, so bedenkenswert sie sind, sagen allerdings nur begrenzt etwas darüber aus, welche Organisationen oder Personen unter welchen Bedingungen mit welchen Zielen bei welchen Medien welche Inhalte mit welchen Auswirkungen auf welche Bevölkerungssegmente erreichen. Weder Sicherheitspolitik noch Militär können trotz eines enormen Kommunikationsaufwandes – gerade in den USA – voraussagen, wie Journalisten sich in bestimmten Kriegen oder Krisen verhalten, welche Themen geheim gehalten werden können oder welche Ereignisse mediale Breitenwirkung erzielen. Das zeigte sich beispielsweise im Frühsommer 2004, als Medien Folterbilder aus einem von US-Militärs geleiteten Gefängnis in Bagdad publizierten und damit eine weltweite Debatte auslösten, die das Pentagon sicherlich gerne vermieden hätte.

Die Beziehungen zwischen sicherheitspolitischem Kommunikationsmanagement und den Medien sind in offenen Gesellschaften insofern als prinzipiell nicht-deterministisch zu charakterisieren. Das ergibt sich zum einen aus kommunikationswissenschaftlichen Theorien und Befunden, nach denen die Beziehungen von Öffentlichkeitsarbeit und Journalismus keineswegs durch einseitige Einflussnahme, sondern durch wechselseitige Abhängigkeiten charakterisiert sind.[29] Zum anderen unterliegt die Kriegs- und Krisenberichterstattung in demokratischen Gesellschaften einer Vielzahl von Einflüssen: Neben dem Kommunikationsmanagement spielen journalismusimmanente Aspekte (wie Arbeitsregeln, Organisationsformen), die Situation in Kriegsgebieten (wie Sicherheitslage, Zugang), die Interessen der Rezipienten sowie das öffentliche Klima eine Rolle.[30]

Versuche zur Instrumentalisierung des Journalismus können darüber hinaus zu Kon-

gramme, Angebote. Diplomarbeit, TU Ilmenau 2005; S. Stoltenow (Anm. 22), S. 128 ff.

[26] Vgl. T. Dominikowski (Anm. 4), S. 75 f.

[27] Vgl. Tino Moritz, Operation Feindbild, in: Message, (2001) 1.

[28] Vgl. D. Kumar (Anm. 14), S. 57 f.

[29] Vgl. Martin Löffelholz, Ein privilegiertes Verhältnis. Theorien zur Analyse der Inter-Relationen von Journalismus und Öffentlichkeitsarbeit, in: ders. (Hrsg.), Theorien des Journalismus. Ein diskursives Handbuch, Wiesbaden 2004², S. 473–486.

[30] Vgl. Burkhard Bläsi, Keine Zeit, kein Geld, kein Interesse . . .? Konstruktive Konfliktberichterstattung zwischen Anspruch und medialer Wirklichkeit, Berlin 2006, S. 55 ff.

sequenzen führen, die die politischen Akteure keineswegs intendieren. In Spanien überholte der Privatsender Telecinco in den ersten Monaten des Irakkrieges erstmals das Staatsfernsehen TVE in der Zuschauergunst. Offenkundig auf politischen Druck hin hatte TVE darauf verzichtet, über die europaweit größte Antikriegsveranstaltung zu berichten, an der in Spanien rund fünf Millionen Menschen teilgenommen hatten. Von dieser journalistische Standards ignorierenden Berichterstattung profitierte Telecinco, das sich im Gegensatz zu TVE nicht auf den kriegsfreundlichen Kurs der Regierung Aznar eingelassen hatte.[31] Ein regierungskritischer Journalismus kann also ein einträgliches Geschäft sein, solange die redaktionelle Linie sich an den Interessen der Publikumsmehrheit orientiert. Welche Konsequenzen sich aus einer eher kritischen oder aber einer eher affirmativ-propagandistischen Berichterstattung – wie etwa 2003 von Fox News über den Irakkrieg[32] – für Sicherheitspolitik, Diplomatie und Kriegsführung ergeben, wird in Wissenschaft und Politik intensiv diskutiert.

Sicherheitspolitische Effekte der Kriegsberichterstattung

John Shattuck, ehemaliger Vize-Außenminister der Vereinigten Staaten, illustrierte vor einigen Jahren die Folgen eines zunehmend globalen Kommunikationssystems wie folgt: „Die Medien brachten uns nach Somalia und dann wieder hinaus."[33] Diese Einschätzung steht exemplarisch für eine gerade in der US-Politik vertretene Position, nach welcher Nachrichtenmedien einen großen und unmittelbaren Einfluss auf sicherheitspolitische Entscheidungsprozesse ausüben. Tatsächlich entsandte die US-Regierung Anfang der 1990er Jahre im Rahmen einer UN-Mission Truppen nach Somalia – aufgerüttelt durch dramatische Bilder verhungernder Flüchtlinge. Ein Jahr später bewegten grausame Bilder einer verstümmelten, durch die Straßen von Mogadischu geschleiften Leiche eines US-Soldaten die amerikanische Öffentlichkeit – die USA zogen sich aus Somalia zurück.[34]

Seit das Cable News Network (CNN) zum globalen Nachrichtenlieferanten aufstieg, werden solche Zusammenhänge zwischen Kriegsberichterstattung und politischen Entscheidungen als „CNN-Effekt" bezeichnet. Gemeint ist das Einflusspotenzial des globalen Kriegs- und Krisenjournalismus auf Politik, Diplomatie und Militär. Live-Berichterstattung kann für Streitkräfte in der Tat problematisch werden, wenn der Gegner dadurch beispielsweise Informationen über die eigene Truppenstärke erhält. Angenommen wird des Weiteren, dass die beschleunigte Medienberichterstattung zu einer geringeren Bedeutung traditioneller Diplomatie und zur Herausbildung einer Public Diplomacy führt. Schließlich richten international operierende Medien ihre Aufmerksamkeit auf bestimmte Krisenherde und setzen diese damit möglicherweise erst auf die Tagesordnung politischer Entscheidungsträger.[35]

Der CNN-Effekt unterstellt eine starke kausale Wirkung der globalen Echtzeitberichterstattung auf sicherheitspolitische Prozesse. Diese These eines unilinearen Zusammenhangs von Kriegsberichterstattung und Sicherheitspolitik ist jedoch „angesichts widersprüchlicher empirischer Ergebnisse nicht haltbar bzw. tritt der unterstellte Wirkungsmechanismus nur unter bestimmten Bedingungen ein".[36] Es scheint daher sinnvoller, die Medien nicht als einen die Sicherheitspolitik bestimmenden Faktor anzusehen, sondern vielmehr davon auszugehen, dass Politikgestaltung in einer von Medien geprägten Umgebung stattfindet („Mediengesellschaft") und die Beschleunigung der globalen Krisenberichterstattung zu Veränderungen im politischen Prozess führt. So stellen Medienange-

[31] Vgl. Manuel Mayer, Lieber Hochzeitsbilder. Spaniens Staatssender TVE unterdrückt kritische Stimmen zum Irak-Krieg, in: Berliner Zeitung vom 8. 4. 2003.
[32] N.N., Der Medien-General Murdoch, in: http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/0,1518,243862,00.html (8. 4. 2003).
[33] Zitiert in: Eytan Gilboa, Effects of Global Television News on U.S. Policy in International Conflict, in: Philip Seib (Ed.), Media and Conflict in the Twenty-First Century, New York–Hampshire 2005, S. 1–31, hier S. 5.
[34] Vgl. Piers Robinson, Theorizing the Influence of Media on World Politics. Models of Media Influence on Foreign Policy, in: European Journal of Communication, 16 (2001) 4, S. 523–544, hier S. 530.
[35] Vgl. Eytan Gilboa, Global Television News and Foreign Policy: Debating the CNN Effect, in: International Studies Perspectives, 6 (2005) 3, S. 325–341.
[36] Katja Hampe, Journalismus, Informationsmanagement und Medien-/Regierungs-Beziehungen in der Sicherheitspolitik, Diplomarbeit, TU Ilmenau 2007.

bote mittlerweile eine starke Konkurrenz zu klassischen Informationsquellen der Sicherheitspolitik dar, etwa den Botschaften oder den Geheimdiensten. Und der durch die öffentliche Diskussion sicherheitsrelevanter Themen erhöhte Zeitdruck verstärkt die Gefahr überstürzter politischer Entscheidungen.[37]

Neben diesen Veränderungen kommt es in Kriegs- und Krisensituationen unter bestimmten Bedingungen zu einem sprunghaften Popularitätsgewinn staatlicher Institutionen. Der so genannte Rally-Effekt („Rally round the flag") beschreibt eine auffällige, aber vergleichsweise kurzfristige Zunahme der öffentlichen Unterstützung für den Präsidenten, seine Politik, den Kongress und das Militär. Zu erklären ist der Effekt durch die monothematische, möglicherweise auf Instrumentalisierungsabsichten politischer Akteure zurückgehende regierungsfreundliche Aufbereitung kriegsbezogener Ereignisse in der Medienberichterstattung. Nicht alle Teile der Bevölkerung beteiligen sich dabei an der Rally: Parteiaffinität und Mediennutzungspräferenzen spielen eine wichtige Rolle.

In Deutschland wurden Rally-Effekte am Beispiel des Kosovokrieges nachgewiesen. Während des ersten Kriegsmonats, im April 1999, stieg die Popularität wichtiger Regierungspolitiker (Gerhard Schröder, Rudolf Scharping, Joschka Fischer) sprunghaft an, nahm in den darauffolgenden Wochen jedoch kontinuierlich ab, um sich im Juni 1999 auf dem Ausgangsniveau einzupendeln. Ein ähnliches Muster zeigte sich bei der öffentlichen Bewertung des US-Präsidenten in den ersten Monaten des Irakkrieges 2003.[38]

[37] Vgl. E. Gilboa (Anm. 33), S. 9; Chanan Naveh, The Role of the Media in Foreign Policy-Decision-Making: A Theoretical Framework, in: conflict & communication online, 1 (2002) 2, www.cco.regeneronline.de/2002_2/pdf_2002_2/naveh.pdf (13. 2. 2006).

[38] Vgl. Evelyn Bytzek, Kosovokrieg, Kriegsberichterstattung und die Popularität der deutschen Regierungsparteien und -politiker, in: Medien- und Kommunikationswissenschaft, 53 (2005) 2–3, S. 369–388; Andrea Szukala, Medien und öffentliche Meinung im Irak-Krieg, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, (2003) 24–25, S. 33.

Fazit: Kernressourcen – Think Tank – Netzwerk

In demokratischen Gesellschaften gewinnen das sicherheitspolitische Kommunikationsmanagement und die Public Diplomacy an Relevanz, während traditionelle Formen zur Aushandlung politischer Entscheidungen über Krieg und Frieden an Bedeutung verlieren. Vor allem das US-Militär versteht Information und Kommunikation als Kernressourcen der globalen Kriegsführung des 21. Jahrhunderts. Der nicht-deterministische Charakter der Beziehungen von Medien und Sicherheitspolitik wird dabei zunehmend berücksichtigt. Ob der Journalismus vorbereitet ist, den aktuellen Herausforderungen der Kriegs- und Krisenkommunikation zu begegnen, erscheint aber zweifelhaft.

Die Analyse der Beziehungen von Kriegsberichterstattung und sicherheitspolitischem Kommunikationsmanagement steht allerdings – trotz einer großen Zahl von Einzelstudien – erst am Anfang. Untersuchungen, in denen die Produktion von Medienaussagen inklusive der dahinterstehenden Einflüsse mit den journalistischen Produkten und der Rezeption von Kriegs- und Krisenberichterstattung systematisch verknüpft werden, gibt es bislang genauso wenig wie einen Think Tank, der die Veränderungen der sicherheitspolitischen Kommunikation in Deutschland systematisch in den Blick nimmt.

Diese Funktion übernehmen weder die Bundeswehrhochschulen noch das Sozialwissenschaftliche Institut der Bundeswehr noch die Akademie der Bundeswehr für Information und Kommunikation oder die Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS).[39] Um die Beziehungen von Kriegsberichterstattung und sicherheitspolitischem Kommunikationsmanagement systematischer zu erschließen, ist es deshalb an der Zeit, neben einer verbesserten Kooperation interessierter Fachwissenschaftler in Deutschland ein Forschungsnetzwerk einzurichten, das dazu beiträgt, den vielfältigen Herausforderungen der Krisen- und Kriegskommunikation im 21. Jahrhundert besser zu begegnen.[40]

[39] Vgl. M. Löffelholz (Anm. 10), S. 23 f.; S. Stoltenow (Anm. 22), S. 47 ff.

[40] Vgl. www.crisis-communication.de.

Michael Brzoska

Erfolge und Grenzen von Friedensmissionen

Es ist knapp 13 Jahre her, dass das Bundesverfassungsgericht am 12. Juli 1994 den Einsatz deutscher Soldaten im Ausland außerhalb des Verteidigungsfalls, aber im Rahmen von Systemen kollektiver Sicherheit, für verfassungsgemäß erklärte.[1] Seitdem sind mehrere Zehntausend deutscher Soldaten in viele Regionen der Welt gesandt worden. Anfang 2007 befinden sich knapp 10 000 deutsche Soldaten in Auslandseinsätzen.[2]

Michael Brzoska
Prof. Dr., geb. 1953; Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, Falkenstein 1, 22587 Hamburg.
brzoska@ifsh.de

Bis auf wenige Ausnahmen wie 1999 im Kosovo-Krieg und im Rahmen von *Enduring Freedom*[3] seit 2001 sind die deutschen Soldaten in Nachkriegssituationen mit dem Auftrag zum Einsatz gekommen, einen instabilen und gefährdeten Frieden sichern zu helfen. In der Regel waren dies Interventionen, in denen zivile und militärische Mittel, Entwicklungshelfer und Streitkräfte mehr oder weniger gut koordiniert parallel eingesetzt wurden. Solche Einsätze sind auf der Schnittstelle von klassischer Außen-, Sicherheits-, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik ein Schwerpunkt deutscher und internationaler Politik geworden, als, wie es in der offiziellen Darstellung des Auswärtigen Amtes heißt, „fester Bestandteil deutscher Friedenspolitik".[4]

Deutschland liegt damit im internationalen Trend zunehmender Interventionsbereitschaft. Die Zahl internationaler Interventionen zur Konflikteinhegung und Friedenskonsolidierung ist seit dem Ende des Kalten Krieges stark angestiegen (vgl. die *Tabelle*). Ende 2006 waren weltweit in multinationalen, international legitimierten Friedensmissionen mehr als 130 000 Soldaten eingesetzt.[5]

Aber wie erfolgreich sind diese Einsätze? Sind sie geeignet und in der Lage, Frieden zu bringen und zu stabilisieren? Und wie sieht es mit den Kosten aus? Ist der Einsatz von Soldaten kosteneffizient? Was folgt insgesamt aus der Analyse bisheriger Friedensmissionen für den künftigen Einsatz von Soldaten im Ausland?

Friedensmissionen und Kriegshäufigkeit

Statistische Untersuchungen deuten darauf hin, dass der vermehrte Einsatz von Soldaten mit dem Ziel, Frieden zu schaffen, zu einer geringeren Kriegshäufigkeit beigetragen hat. Die Zahl der Kriege und bewaffneten Konflikte hat in den vergangenen 15 Jahren deutlich abgenommen, nach einigen Quellen fast um die Hälfte.[6] Auch die Zahl direkter Kriegsopfer ist stark zurückgegangen.[7] Dieser Rückgang ist vor allem auf die Beendigung einer im Zeitvergleich hohen Zahl innerstaatlicher bewaffneter Konflikte, oft auch Bürgerkriege genannt, zurückzuführen. Die Zahl der internationalen Kriege und bewaffneten Konflikte sinkt bereits seit den 1970er Jahren, seit Anfang der 1990er Jahre auch die der innerstaatlichen Kriege.

Eine Reihe von Autoren haben nach einer Kausalbeziehung zwischen der Zunahme von

[1] Vgl. Sabine Jaberg, Sag mir, wo . . .?, Auf der Suche nach der grundgesetzlichen Friedensnorm beim Streitkräfteeinsatz, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 143, Hamburg 2006.

[2] Informationen zu den einzelnen Missionen mit deutscher Beteiligung unter http://www.einsatz.bundeswehr.de.

[3] Einsatz im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, der vom Regionalkommando USCENTCOM der US-Streitkräften geführt, aber vom VN-Sicherheitsrat in Resolution 1368 autorisiert wurde.

[4] http://www.auswaertiges-amt.de/ diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Uebersicht.html.

[5] Diese Zahlen nach http://www.stimson.org/pub.cfm?id=339.

[6] Nach den Zahlen des Uppsala Conflict Data Project, die in vielen internationalen Statistiken Verwendung finden, ist die Zahl der bewaffneten Konflikte von über 50 im Jahre 1992 auf 32 im Jahre 2005 zurückgegangen; vgl. www.pcr.uu.se/database/index.php. Die Zahlen der Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung an der Universität Hamburg weisen einen ähnlichen Trend aus; vgl. http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/Ipw/Akuf/index.htm.

[7] Vgl. etwa http://www.prio.no/cscw/cross/battledeaths.

Tabelle: Soldaten in multinationalen, international autorisierten Friedenseinsätzen

	Durchschnitt 1986–1990	Durchschnitt 1991–1995	Durchschnitt 1996–2000	Durchschnitt 2001–2005	2006
Anzahl weltweit	37 400	98 500	127 600	164 800	139 500
Davon in %					
Mittelost und Nordafrika	26	10	7	24	4
Afrika südlich der Sahara	10	30	15	24	47
Europa	8	34	56	32	20
Lateinamerika und Karibik	1	6	1	2	6
Südostasien	0	7	3	2	0
Zentral- und Südasien	55	13	19	16	23

Quelle: http://www.stimson.org/fopo/xls/peace_ops_size_1948–2006_web_sorts.xls

Friedensmissionen und der Abnahme der Zahl von Kriegen gesucht. Im 2005 erschienenen *Human Security Report* werden verschiedene alternative Erklärungsmöglichkeiten wie das Ende des Ost-West-Konflikts, Demokratie in einer zunehmenden Zahl von Staaten und wirtschaftliche Entwicklung geprüft. Die Autoren kommen aber zu dem Schluss, dass das stärkere internationale Engagement im Konfliktmanagement die beste Erklärung für den festgestellten Trend abnehmender Kriegshäufigkeit liefert.[8] Methodisch anspruchsvollere Analysen kommen ebenfalls zu dem Ergebnis, dass ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Zunahme der Zahl der Friedensmissionen und der Abnahme der Kriegshäufigkeit besteht. Ein weiteres Ergebnis ist, dass bewaffnete Konflikte, in denen Friedensmissionen zum Einsatz kamen, kürzer dauerten als solche, bei denen das nicht der Fall war. [9]

Zwar kann auch mit diesen Untersuchungen die Kausalität nicht belegt, sondern nur nahegelegt werden. Aber auch theoretische Überlegungen gehen in diese Richtung. Die Stabilisierung von Waffenstillständen erfordert, dass die Konfliktparteien darauf vertrauen, dass die andere Seite den Waffenstillstand nicht bricht. Ausländische Soldaten können dieses häufig nicht vorhandene Vertrauen kompensieren. Den Kampfparteien fällt so die Zustimmung zu weitergehenden Maßnahmen, wie die Demobilisierung von Streitkräften und die Abgabe von Waffen, leichter.[10]

Diese statistischen Durchschnittsergebnisse überdecken eine weiterhin nicht geringe Zahl von misslungenen Friedenseinsätzen, wie aktuell etwa im Sudan. Allerdings war der Anteil gescheiterter Missionen früher höher; die Erfolgsquote ist gestiegen. Auch kommen nicht in allen Fällen, in denen der Einsatz von Soldaten zur Friedenssicherung denkbar wäre, Friedensoperationen zu Stande, so in Palästina, der Westsahara oder Tschetschenien. Empirische Untersuchungen kommen zu dem Schluss, dass vor allem zwei gegenläufige Faktorenbündel dafür bestimmend sind, ob und wann die internationale Staatenwelt machtvoll eingreift. Das eine umfasst die Aufmerksamkeit, die ein Konflikt findet, insbesondere in der westlichen Welt – eine Frage der Zahl der Opfer, der Medienberichterstattung, aber auch materieller Interessen, etwa an Rohstofflieferungen aus Krisengebieten. Das zweite Faktorenbündel ist die Stärke der Gegenmacht gegen den Interventionswillen. Ständige Mitglieder des Sicherheitsrates und deren Verbündete sind infolge ihres Vetorechtes gegen Beschlüsse dieses Gremiums sowieso gefeit, aber generell gilt, dass große militärische Stärke eines Staates andere Staaten davon abhält, Interventionen zu beschließen.[11]

Friedensmissionen und Nachkriegskonsolidierung

Deutlich weniger erfolgreich als in der unmittelbaren Sicherung von Frieden – definiert als Rückgang offener Gewaltanwendung – waren und sind Friedensmissionen bei der längerfristigen Sicherung des Friedens und der Unter-

[8] Vgl. Human Security Center, The University of British Columbia, Canada, Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st Century, Oxford 2005.
[9] Vgl. etwa Virginia Page Fortna, Does Peacekeeping Keep Peace? International Intervention and the Duration of Peace After Civil War, International Studies Quarterly, 48 (2003) 2, S. 269–292.

[10] Vgl. Barbara F. Walter, Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars, Princeton 2003.
[11] Vgl. Patrick M. Regan, Civil Wars and Foreign Powers: Outside Intervention in Intrastate Conflict, Ann Arbor 2002.

stützung des Aufbaus von stabilen politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen. In der wissenschaftlichen Literatur sind verschiedene Kriterien für den Erfolg von Friedenskonsolidierung vorgeschlagen worden. Michael W. Doyle und Nicholas Sambanis zum Beispiel unterscheiden mehrere Konzepte von Frieden in Nachbürgerkriegszeiten. Das wichtigste nennen sie „partizipatorischer Frieden", definiert als Abwesenheit von Kampfhandlungen und organisierter Gewalt sowie zwischen den Konfliktparteien geteilte territoriale Verantwortung und das Vorhandensein eines Mindestmaßes an offenem politischem Wettbewerb zwischen den früheren Kriegsparteien.

Sie untersuchten 121 Friedensprozesse nach Bürgerkriegen. Ausgehend von der Frage, ob zwei Jahre nach Kriegsende „partizipatorischer Frieden" herrschte, verzeichneten sie 84 Fehlschläge und 37 Erfolge, eine Erfolgsquote von 31 Prozent. Die Erfolgsrate steigt mit der Anwesenheit externer *peacekeeping*-Akteure nicht an, sie bleibt bei 31 Prozent. Nur für Missionen der Vereinten Nationen (VN) liegt sie mit 42 Prozent höher.[12] Auch Fallstudien führen zu eher ernüchternden Ergebnissen. Necla Tschirgi, Vizepräsidentin der International Peace Academy in New York, fragt in einer Übersicht über die Literatur zum *post-conflict peacebuilding*: „Warum ist das internationale Projekt Friedenskonsolidierung nach mehr als zehn Jahren Erfahrung immer noch so experimentell, amorph und vorläufig?"[13]

Die Konfliktfalle

Ein Grund für die relativ hohe Rückfallrate von bewaffneten Konflikten ist die „Konfliktfalle":[14] Bewaffnete Konflikte fördern genau die Faktoren, die ihrerseits mit hoher Konfliktwahrscheinlichkeit verbunden sind, insbesondere ein niedriges Niveau der wirtschaftlichen Aktivität und geringes wirtschaftliches Wachstum, aber auch schwache staatliche Institutionen und Spannungen zwischen verschiedenen gesellschaftlichen und ethnischen Gruppen. Erfolgreiche Friedenskonsolidierung in Nachkriegsgesellschaften, die durch derartige Konfliktfaktoren gekennzeichnet sind, gestaltet sich schwierig. Die Schaffung von Sicherheit, für die die Stationierung von ausländischen Soldaten hilfreich sein kann, ist nur ein Element des Erfolgs, in vielen Fällen sogar nur eines von untergeordneter Bedeutung. Langfristig ist im Durchschnitt der untersuchten Fälle wirtschaftlicher Aufschwung der stärkste Erklärungsfaktor für die Vermeidung von Rückfällen in kriegerische Konflikte.[15] Friedensmissionen, die zu starkes Gewicht auf den militärischen Aspekt legen, können nicht nur in ihrer Wirkung beschränkt, sondern sogar kontraproduktiv sein.

Die hohen Kosten der militärischen Auslandseinsätze schränken die Möglichkeiten finanzieller Hilfe für den wirtschaftlichen Aufbau ein.[16] In Afghanistan sind sowohl für den ISAF-Einsatz als auch für die Entwicklungszusammenarbeit bisher fünf Milliarden Euro ausgegeben worden, mit mangelhaften Ergebnissen für die Entwicklung, die auch Rückwirkungen auf die sich verschlechternde Sicherheitslage haben.[17] Unter dem Gesichtspunkt langfristiger Friedenskonsolidierung stehen die Ausgaben für die Stabilisierung von Sicherheit in der Mehrzahl der Friedensmissionen nicht in einem angemessenen Verhältnis zu jenen für die Stabilisierung der wirtschaftlichen Verhältnisse. Zum Vergleich: Selbst bei Staaten im Kriegszustand liegt der Anteil der Militärausgaben am Bruttosozialprodukt selten höher als bei 30 Prozent. Die zum Teil deutlich höheren militärischen Anteile an der Finanzierung der externen Unterstützung von Friedensmissionen und Nachkriegskonsolidierung sind mit diesen Zahlen zwar nur bedingt vergleichbar, sie weisen aber darauf hin, dass die Ausgaben für zivile Aufgaben im Vergleich zu den Militärausga-

[12] Errechnet aus http://pantheon.yale.edu/~ns237/index/research/ nonUN.pdf, Anhang zu den Daten.
[13] Necla Tschirgi, Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations, Challenges, New York, October 2004, S. 1.
[14] Vgl. Paul Collier et al., The Conflict Trap, Oxford 2004.
[15] Vgl. http://pantheon.yale.edu /~ns237/index/ research/Oxford.pdf.
[16] Diese Mittel werden allerdings häufig auch schlecht eingesetzt. So ist die Korruption in Nachkriegsgesellschaften mit schwachen politischen Kontrollinstanzen häufig weit verbreitet; vgl. etwa die „Reconstruction National Integrity System Surveys" der Organisation Tiri, http://www.tiri.org.
[17] Über diesen Punkt besteht weitgehender politischer Konsens. Dies wurde anlässlich des NATO-Gipfels in Riga im November 2006 deutlich.

ben unverhältnismäßig gering sind, selbst wenn diese halbwegs gerechtfertigt sind.

Erweitertes Aufgabenspektrum bei den Vereinten Nationen

In den Vereinten Nationen hat der mangelnde Erfolg in der langfristigen Friedenskonsolidierung zu einem ständig wachsenden Katalog von Ansprüchen an Friedensmissionen geführt. Schon in den frühen 1990er Jahren wurde in der „Agenda for Peace" von VN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali ein umfassendes Konzept von Friedensmissionen entworfen[18] und unter anderem im Bericht einer von VN-Generalsekretär Kofi Annan 1999 eingesetzten Expertengruppe unter dem Vorsitz von Lakhdar Brahimi weiter entwickelt. Um Erfolg zu haben, sollen Friedensmissionen mit umfangreicheren Mandaten versehen werden, welche die drei Elemente „Konsolidierung der inneren und äußeren Sicherheit", „Stärkung der politischen Institutionen und der guten Regierungsführung" und „Förderung von wirtschaftlichem und sozialem Wiederaufbau und Transformation" beinhalten.[19]

Aber das vernünftige Ziel einer engen Kooperation der militärischen und zivilen Akteure wird nur selten umgesetzt, Konkurrenz und mangelnde Kommunikation sind die Regel. Der Zeitplan für die externe Unterstützung nach einem Bürgerkrieg hängt oft weniger vom Bedarf vor Ort als von Haushaltszwängen und politischen und wirtschaftlichen Interessen der wichtigsten Geberländer ab. Zahlreiche Untersuchungen belegen die hohen Kosten mangelnder Abstimmung unter den Akteuren in New York, in den Hauptstädten der Geberländer und Truppensteller sowie nicht zuletzt in den Krisengebieten.[20]

Die Ende 2005 von der Vollversammlung und dem Sicherheitsrat der VN eingerichtete „Peacebuilding Commission" stellt einen erneuten Anlauf dar, den umfassenden Anspruch einzulösen.[21] Leider sind die Aussichten für die Peacebuilding Commission eher schlecht. Ihre personelle und finanzielle Ausstattung ist dünn, ihr Maß an Autorität gegenüber anderen internationalen Organisationen und Nationalstaaten gering. Sie wird bestenfalls zu einer Verbesserung der Kommunikation der wichtigsten Akteure untereinander beitragen können – was auch schon ein nicht zu verachtender, aber für eine Steigerung der Erfolgsrate von Friedensmissionen vermutlich nicht ausreichender Fortschritt wäre.

Friedensmissionen und „liberaler Friede"

Der Ausweitung des Aufgabenspektrums internationaler Friedensmissionen liegt ein Modell zur Überwindung der Konfliktfalle zu Grunde, für das die Bezeichnung des „liberalen Friedens" geprägt worden ist.[22] *Liberal peace* umfasst die Kombination von freier, offener Marktwirtschaft, stabilen demokratischen politischen Verhältnissen, Achtung von Menschenrechten und persönlicher Sicherheit. Dieses Modell gesellschaftlicher Organisation ist von westlichen Vorstellungen geprägt. Im historischen Vergleich ist es in besonderem Maße friedensförderlich, sowohl nach innen als auch gegenüber anderen Gesellschaften mit ähnlicher Verfassung.[23] Aber ist es in Nachkriegsgesellschaften – insbesondere solchen, die in sich in der Konfliktfalle befinden – realisierbar? Die Basis für den

[18] Vgl. United Nations, Report of the Secretary-General, An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, A/47/277 – S/24111 vom 17. Juni 1992; http://www.un.org/ Docs/SG/ agpeace.html.

[19] United Nations, Report of the Secretary-General, No Exit without Strategy, S/2001/394 vom 20. April 2001; http://daccessdds. un.org/doc/ UNDOC/GEN/ N01/343/ 62/PDF/N0134362.pdf? OpenElement, para 20.

[20] Vgl. Espen Barth Eide/Anja Therese Kaspersen/ Randolph Kent/Karen von Hippel, Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations, Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group, New York, May 2005; http://ochaonline.un. org/GetBin.asp?DocID =3352; Alberto Cutillo, International Assistance to Countries Emerging from Conflict. A Review of Fifteen Years of Interventions and the Future of Peacebuilding, Policy paper, New York, February 2006; http://www. ipacademy.org/PDF_Reports/Cutillo_E_RPT.pdf.

[21] Vgl. http://www.un.org /News/Press/docs /2005/ fa10439.doc.htm.

[22] Vgl. Roland Paris, Bringing the Leviathan back in: Classical versus contemporary conceptions of the liberal peace, in: International Studies Review, 8 (2006) 3, S. 425–440.

[23] Vgl. die Debatte zum „demokratischen Frieden", etwa Anna Geis, Diagnose: Doppelbefund? Ursache ungeklärt? Die Kontroversen um den demokratischen Frieden, in Politische Vierteljahresschrift, 42 (2001) 2, S. 282–298.

Ausbau wirtschaftlicher Aktivitäten ist häufig schmal, und lokale Akteure, welche die Ziele der Agenda des „liberalen Friedens“ umsetzen wollen, sind oft in einer schwachen Position.[24]

Die Erfolgsaussichten für die Etablierung von *liberal peace* sind von Fall zu Fall höchst unterschiedlich. In wenig westlich geprägten Ländern, wie etwa Afghanistan, stößt die Umsetzung des Programms auf große Widerstände und ist daher besonders schwierig. In Ländern mit besonders armer Bevölkerung, wie Haiti oder in weiten Teilen Afrikas, sind die Erfolgsaussichten für den „liberalen Frieden“ ebenfalls eher gering. Die institutionellen Rahmenbedingungen lassen sich beispielsweise durch Wahlen schaffen, aber sie allein können die Wirtschaft nicht in Schwung bringen und so die Erwartungen der Bevölkerung auf Verbesserung ihrer Lage erfüllen.

Externe Akteure können versuchen, die fehlenden Bedingungen für „liberalen Frieden“ zu kompensieren; sie tun dies in einer Reihe von Fällen, in Afghanistan wie in Bosnien-Herzegowina, wo der Repräsentant der internationalen Gemeinschaft die höchste politische Autorität ist. Dafür bedarf es eines langen Atems, eines hohen Einsatzes finanzieller und personeller Ressourcen und der Bereitschaft, die eigenen Vorstellungen gegen lokale Akteure mit anderen Zielen durchzusetzen. Diesen Einsatz ist die internationale Gemeinschaft nur in wenigen Fällen bereit zu leisten. Darüber hinaus eröffnet sich ein massives Legitimationsdefizit: Entscheidend ist nicht, was die Bevölkerung will, sondern was die internationale Gemeinschaft ihr – mit Bezug auf die Maßstäbe westlicher Staaten und die in internationalen Organisationen beschlossenen Grundsätze – verordnet.

In der Praxis von Friedensmissionen werden, um die Kosten zu senken und dem Legitimationsproblem zu begegnen, möglichst rasch möglichst viele lokale Akteure in die Maßnahmen der internationalen Akteure eingebunden. Das Ziel ist die Herstellung von *local ownership*. Lokale Akteure sollen die notwendigen Veränderungen entwickeln und tragen. Dadurch vermischen sich die Interessen lokaler und externer Akteure, und es werden Kompromisslösungen erzeugt, die möglicherweise die Ziele des „liberalen Friedens“ kompromittieren, wie dies der internationalen Gemeinschaft etwa im Falle Afghanistans vorgeworfen wird. Außerdem kann die Übertragung der Verantwortung auf nationale Akteure zu rasch erfolgen, und die Konflikte können wieder aufbrechen. Wie in Haiti und Osttimor macht dies dann erneut Friedensmissionen notwendig.

Zukunft der Friedensmissionen

Was folgt aus dieser parallelen Diagnose des relativ hohen Erfolgs von Friedensmissionen in der Sicherung von Waffenstillständen einerseits und der Probleme der Nachkriegskonsolidierung auf der Grundlage des Modells des „liberalen Friedens“ andererseits?

Eine mögliche Antwort wäre, auf Friedensmissionen ganz zu verzichten oder sie doch auf ein Minimum zu reduzieren. Damit wäre der seit Anfang der 1990er Jahre messbare Rückgang der Kriegshäufigkeit gefährdet, und es könnte wieder schwieriger werden, Friedensschlüsse zwischen einander misstrauenden Kriegsparteien auszuhandeln. Darüber hinaus würde die internationale Gemeinschaft ihre Glaubwürdigkeit strapazieren. Im September 2005 wurde in das Abschlussdokument des „Millennium-plus-Fünf“-Gipfels der Staatschefs der Welt die *reponsibility to protect* als Verpflichtung für die internationale Staatengemeinschaft aufgenommen.[25] Diese Selbstverpflichtung der VN-Mitgliedstaaten hat sich der Sicherheitsrat in der Resolution 1674 vom 28. April 2006 zur Frage des Schutzes von Zivilisten in bewaffneten Konflikten ausdrücklich zu Eigen gemacht.[26]

Eine andere Alternative wäre, auf die hohen Ansprüche des Modells des „liberalen Friedens“ zu verzichten und nur dann zu intervenieren, wenn dadurch ein unmittelbarer

[24] Vgl. Volker Matthies (Hrsg.), Vom Krieg zum Frieden, Bremen 1995; Mir A. Ferdowsi/Volker Matthies (Hrsg.), Den Frieden gewinnen, Bonn 2003; Roland Paris, At War's End: Building Peace After Civil Conflict, Cambridge 2004.

[25] Vgl. United Nations, General Assembly, 2005 World Summit Outcome Document, http://www.un.org/summit2005/ documents.html, Absatz 139.

[26] Vgl. http://daccessdds.un.org/ doc/UNDOC/GEN/ N06/331/99/PDF/ N0633199.pdf? Open-Element.

Beitrag zur Sicherung eines bereits ausgehandelten Friedensschlusses vor Ort geleistet werden könnte. Friedenseinsätze würden wieder – wie vor der Ausweitung des Aufgabenspektrums – vor allem zur Sicherung eines Waffenstillstandes durchgeführt. Ausländische Truppen würden so bald wie möglich wieder abgezogen, auch ohne Stabilisierung der politischen und gesellschaftlichen Strukturen.[27] Die Kosten für Friedensmissionen lassen sich so begrenzen, aber die Gefahr eines Rückfalls in den Kriegszustand ist hoch. Die betroffenen Länder würden nicht aus der Konfliktfalle herauskommen, und die internationale Gemeinschaft müsste möglicherweise bald wieder über die Entsendung einer Friedensmission diskutieren. Auch könnten die abziehenden Truppen eine Nachkriegsordnung hinterlassen, die den Wertvorstellungen der westlichen Geberländer nicht entspricht. Beispiel Afghanistan: Ein Abzug der ausländischen Truppen könnte zu einem neuen Krieg führen oder auch zur Errichtung einer Herrschaft von Kriegsfürsten, die sich um Menschenrechte nicht scheren. Das muss jedoch nicht so sein; auch Mischformen traditioneller und demokratischer Herrschaft können dauerhaften Frieden schaffen.[28]

Schließlich sollten Friedensmissionen so ausgestattet und so lange durchgehalten werden, bis die wirtschaftliche und gesellschaftliche Konsolidierung des Friedens erreicht ist. Die dafür notwendigen Veränderungen dauern im günstigsten Fall viele Jahre, in der Regel eher Jahrzehnte. So lange müssten externe Akteure für die Sicherheit im Lande verantwortlich bleiben und darüber hinaus versuchen, die Entwicklung einer florierenden, nicht von illegalen und kriminellen Aktivitäten abhängigen Wirtschaft zu befördern. Die Kosten für diese Alternative wären hoch, in finanzieller wie personeller Hinsicht.

Keine dieser Alternativen ist optimal. Sie schließen sich aber auch nicht gegenseitig aus; die internationale Gemeinschaft kann in einem Falle so und in einem anderen anders verfahren. Auch können verschiedene internationale Organisationen unterschiedlich vorgehen, in einer Art Arbeitsteilung, die immer üblicher wird. Allerdings ist die Kenntnis über die besten Strategien externer Akteure in Nachkriegssituationen nicht sehr groß. Politische Entscheidungen darüber, wann eine extern geförderte umfassende Transformation zur langfristigen Friedenskonsolidierung notwendig ist, wann darauf verzichtet werden kann und wann sie sogar kontraproduktiv sein könnte, beruhen häufig auf einer sehr dünnen Informationsbasis. Das Wissen um Chancen und Bedingungen von Nachkriegskonsolidierung und insbesondere um die Wirkung bestimmter Maßnahmen in einzelnen Ländern ist ebenfalls gering.

Deutsche Beteiligung an Friedensmissionen

Über die deutsche Beteiligung an Friedensmissionen ist immer wieder heftig diskutiert worden, in der Regel allerdings anhand einzelner Konflikte, bei denen konkrete Entscheidungen anstanden, wie etwa 2006 in den Fällen der DR Kongo und des Libanon. Eine grundsätzliche Diskussion darüber, unter welchen Bedingungen deutsche Soldaten in welche Gebiete entsandt werden und wie lange sie bleiben sollen, ist bisher nicht in Gang gekommen.

Die Betrachtung der größeren Einsätze mit deutscher Beteiligung liefert aber einige Anhaltspunkte. So waren deutsche Soldaten besonders häufig in Europa stationiert, in Afrika hingegen – im Vergleich zur Zahl der Soldaten aus anderen Ländern – besonders selten. Für die von den VN geführten Einsätze stellt die Bundeswehr eher selten Soldaten zur Verfügung, und wenn, dann in der Regel für Beobachtungsmissionen. Eine Ausnahme ist der Einsatz der Marine vor der Küste des Libanon im Rahmen von UNIFIL. Die großen Einsätze werden hingegen meist von anderen Organisationen wie der NATO geführt, zunehmend auch von der Europäischen Union. Die deutschen Einsätze auf dem Balkan und in Afghanistan sollen der langfristigen Friedenskonsolidierung dienen und dauern entsprechend lange an. Artemis und EUFOR DR Kongo, die beiden größeren Einsätze in Afrika der vergangenen Jahre hingegen, waren kurz und hatten begrenzte Ziele.

[27] Vgl. etwa Marina Ottaway, Nation building, Foreign Policy, 132 (2000), S. 16–24.
[28] Vgl. etwa Volker Böge, Muschelgeld und Blutdiamanten – Traditionelle Konfliktbearbeitung in zeitgenössischen Gewaltkonflikten, Schriften des Deutschen Übersee-Instituts, Hamburg 2004.

Die deutsche Beteiligung an Friedensmissionen war bisher vor allem von drei Interessen bestimmt. Das eine war die Stabilisierung des Balkan, einer Region in der unmittelbaren Nachbarschaft. Das zweite war die Beteiligung an Einsätzen der Europäischen Union im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Schließlich kam die Bundeswehr nach Krisen mit besonders hohem internationalen Profil zum Einsatz, so in Afghanistan und im Libanon. Die Bereitschaft, den VN deutsche Truppen zu unterstellen, ist seit der gescheiterten UNOSOM-Mission in Somalia im Jahre 1993 gering.

Deutschland hat stärker als andere Staaten den Vorrang des zivilen Beitrags zur Konflikteindämmung und Nachkriegskonsolidierung betont. Ein Ausdruck dieses Bekenntnisses ist der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Krisenprävention."[29] Für die Zusammenarbeit militärischer und ziviler Akteure in Nachkriegssituationen sind neue Instrumente entwickelt und ausgebaut worden, wie die Zivilmilitärische Zusammenarbeit und die „Provincial Reconstruction Teams" in Afghanistan.[30]

Trotz dieser Bekenntnisse und Bemühungen sind die lang anhaltenden Missionen mit deutscher Beteiligung bisher keine Erfolgsgeschichten geworden. Zwar hat sich die Lage für die Mehrheit der Bevölkerung sowohl in Bosnien-Herzegowina als auch im Kosovo verbessert, aber auch nach vielen Jahren ausländischer Truppenpräsenz ist noch immer nicht gesichert, dass nach einem Abzug der ausländischen Soldaten der Frieden stabil bleibt. In beiden Krisengebieten sind grundsätzliche politische Fragen zwischen wichtigen Bevölkerungsgruppen kontrovers, und die wirtschaftliche Entwicklung stagniert. In Afghanistan verschlechtert sich die Lage sogar. Demgegenüber haben die kurzfristigen Missionen in Afrika ihre deutlich eingeschränkteren Ziele erreicht. Die Mission Artemis leistete einen Beitrag zur Befriedung einer besonders unruhigen Region im Osten des Kongos, und die Mission EUFOR DR Kongo half, die Durchführung der Präsidentschaftswahlen im Kongo abzusichern.

Ausblick

Friedensmissionen sind ein beschränkt erfolgreiches Instrument der Konflikteindämmung. Sie können einen wichtigen Beitrag zur Friedenssicherung leisten, sowohl in der Phase unmittelbar nach Beendigung eines Konfliktes als auch bei der langfristigen Sicherung des Friedens in einer Nachkriegsgesellschaft. Aber während Erfolge in der ersten Phase unmittelbar nach einem Krieg relativ einfach zu erzielen sind, stellt die langfristige Friedenskonsolidierung Anforderungen an Friedensmissionen, die diese in der Vergangenheit nur in etwa der Hälfte der Fälle erfüllen konnten. Ein Grund dafür ist, dass die kurzfristige Sicherung des Friedens oft als vorrangig militärische Aufgabe organisiert werden kann, während für die langfristige Friedenskonsolidierung militärische Aspekte in der Regel eine untergeordnete Bedeutung haben. Die unbefriedigende Erfolgsrate von Friedensmissionen für die Schaffung von Frieden spiegelt daher vor allem den weiter bestehenden Mangel an Kenntnissen darüber wider, wie Friedenskonsolidierung im konkreten Einzelfall von außen wirkungsvoll unterstützt werden kann, sowie die begrenzten zivilen Kapazitäten, die dafür zur Verfügung gestellt werden.

Langfristig erfolgreiche Friedenskonsolidierung erfordert einen Mitteleinsatz, den aufzubringen die internationale Gemeinschaft zukünftig vermutlich nur in Einzelfällen bereit sein wird. Soldaten dürften stärker im Krisenmanagement, insbesondere zur unmittelbaren Absicherung einer Friedensvereinbarung, zum Einsatz kommen. Deshalb ist es umso mehr geboten, zivile Instrumente der Friedenskonsolidierung besser auszustatten und zum Einsatz zu bringen.

[29] http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Krisenpraevention/ AktionsplanZusammenfassung.html.

[30] Vgl. Markus Gauster, Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. Ein innovatives Instrument des internationalen Krisenmanagements auf dem Prüfstand, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie, November 2006; www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/mg_prt_studie_ okt_2006.pdf.

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.

Redaktion

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
Sabine Klingelhöfer
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 36 91-0

Internet

www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main.

Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung einschließlich APuZ zum Preis von Euro 19,15 halbjährlich, Jahresvorzugspreis Euro 34,90 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung Das **Parlament**
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main.
Telefon (0 69) 75 01-42 53
Telefax (0 69) 75 01-45 02
parlament@fsd.de

Die Veröffentlichungen
in Aus Politik und Zeitgeschichte
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

APuZ

Nächste Ausgabe 18/2007 · 30. April 2007

Körperkult und Schönheitswahn

Robert Gugutzer
Körperkult und Schönheitswahn – Wider den Zeitgeist

Thomas Alkemeyer
Aufrecht und biegsam. Geschichte des Körperkults

Paula-Irene Villa
Der Körper als kulturelle Inszenierung und Statussymbol

Nina Degele
Schönheit – Erfolg – Macht

Winfried Menninghaus
Der Preis der Schönheit: Nutzen und Lasten ihrer Verehrung

Kriege und Konflikte

APuZ 16–17/2007

Herfried Münkler

3-9 **Neues vom Chamäleon Krieg**

Der klassische Staatenkrieg ist ein historisches Auslaufmodell. Aber damit ist der Krieg nicht verschwunden; vielmehr hat er seine Erscheinungsform gewechselt. Von der veränderten Kriegsökonomie bis zu den unreglementierten Gewaltpraxen wird der Typus der „neuen Kriege" beschrieben und analysiert. Abschließend werden die Chancen friedenserzwingender Interventionen evaluiert.

Dieter Ruloff · Livia Schubiger

10-17 **Kriegerische Konflikte: eine Übersicht**

Trotz rückläufiger Häufigkeit bleibt Krieg eine bedeutsame Form des Konfliktaustrages zwischen und vor allem innerhalb von Staaten. In seiner äußeren Erscheinungsform ist Krieg ein „wahres Chamäleon": Er reicht von gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen politisch autonomen Lokalgruppen bis zum Terrorismus, der Geißel des ausgehenden 20. und beginnenden 21. Jahrhunderts.

Mathias John

17-24 **Rüstungstransfers – Globaler Handel mit Tod und Gewalt**

Der internationale Rüstungsmarkt leistet u. a. mit so genannten Kleinwaffen einen massiven Beitrag zu Konflikteskalation und deren Folgen wie Krieg, Armut, Hunger und menschliches Leid. Bestehende Kontrollregime reichen nicht aus, um die negativen Auswirkungen der Rüstungsexporte zu stoppen.

Martin Löffelholz

25-31 **Kriegsberichterstattung in der Mediengesellschaft**

Die Beziehungen von Kriegsberichterstattung und Sicherheitspolitik haben sich in der Mediengesellschaft nachhaltig verändert. Analysiert wird, wie das sicherheitspolitische Management von Kommunikation den Journalismus beeinflusst und wie die Kriegsberichterstattung sicherheitspolitische Entscheidungen prägt.

Michael Brzoska

32-38 **Erfolge und Grenzen von Friedensmissionen**

Friedensmissionen leisten einen wichtigen Beitrag zur Beendigung von bewaffneten Konflikten, aber sie sind weniger erfolgreich bei der langfristigen Sicherung des Friedens in Nachkriegsgesellschaften. Die Konzepte der häufig kostenintensiven Friedensmissionen müssen deshalb überdacht und verändert werden.