

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

63. Jahrgang · 37/2013 · 9. September 2013



Internationale Sicherheit

*M. Böckenförde · S. Mallavarapu · A. Jeng · H. Niemann ·
S. Brown · S. Van Beurden · H. Wulf · M. Thalwitz*

Sicherheit und Kooperation

Peter Rudolf

Schutzverantwortung und humanitäre Intervention

Eva Schmitt

Rolle des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen

Stephan Klingebiel

Konfliktbewältigung und Umgang mit fragilen Staaten

Marc von Boemcken · Jan Grebe

Schaffen Waffen Frieden und Stabilität?

Ulrike Esther Franke

Verbreitung von Drohnen und unbemannten Flugzeugen

Alfred Kraft

Afghanistan: Aus Fehlern lernen

Burak Çopur

Der Nahe Osten vor einem „Kurdischen Frühling“?

Gunther Hellmann

Deutschlands gewandelte Strategie

Beilage zur Wochenzeitung **Das Parlament**

Editorial

Der Umgang der Staatengemeinschaft mit auf den ersten Blick innerstaatlichen Konflikten wie aktuell in Syrien erweckt den Eindruck von Ratlosigkeit und Widersprüchlichkeit. Trotz breiter internationaler Debatten über Gefahren und Möglichkeiten „humanitärer“ Interventionen seit den 1990er Jahren ist weitgehend ungeklärt, wie auf Konflikte jenseits eigener Grenzen reagiert werden kann. Völkerrechtlich bindende Normen konnten bislang nicht etabliert werden. Ein Problem liegt darin, dass keine demokratisch legitimierte, egalisierende und universelle internationale Sicherheitsarchitektur existiert.

In Konfliktsituationen richtet sich der Blick zunächst auf den – wie eine Reminiszenz an den Kalten Krieg wirkenden – Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN). Doch bei divergierenden Interessen der Vetomächte fällt er als Entscheidungsinstanz aus. Oftmals übernehmen regionale Organisationen, mit oder ohne Mandat der VN, die Rolle eines kollektiven Sicherheitsakteurs, wie etwa die NATO im Falle Afghanistans. Aber auch diese Aufgabenteilung birgt Risiken, da sie aufgrund fehlender völkerrechtlicher Regeln die Instrumentalisierung durch einflussreiche Einzelinteressen nicht einzuhegen vermag.

Das elaborierte globale Handelsrecht zeigt, dass eine internationale Verrechtlichung grundsätzlich möglich ist: Multilaterale Institutionen wie die Welthandelsorganisation sorgen gegebenenfalls mittels Sanktionen dafür, dass Regeln eingehalten werden. Ähnliche Regelwerke für eine globale Sicherheitsgovernance fehlen, beispielsweise zum internationalen Waffenhandel: Das von den VN im April 2013 verabschiedete Waffenhandelsabkommen ist grundsätzlich wegweisend, sieht aber bei Verstößen keine Sanktionen vor und lässt offen, was unter ethischen Mindeststandards zu verstehen ist. Ferner bleibt auch hier die Handschrift von Großmächten erkennbar. Es stellt sich die Frage, wie neue Wege für multilaterale und inklusive globale Kooperation auszuformen haben und welche Rolle die VN hierbei spielen können.

Asiye Öztürk

Markus Böckenförde · Siddharth Mallavarapu · Holger Niemann · Abou Jeng ·
Stephen Brown · Sarah Van Beurden · Herbert Wulf · Margret Thalwitz

Sicherheit und Kooperation

Internationale Sicherheit ist ein Schlagwort, hinter dem sich die unterschiedlichsten Annahmen und Erwartungen verbergen. Einigkeit mag aber darüber herrschen, dass internationale Sicherheit nur gemeinsam zu erreichen ist, durch ein globales Miteinander. Je nach Region und inhaltlicher Perspektive gibt es unterschiedliche Ansichten darüber, welche Schritte der globalen Annäherung prioritär sind. Die Möglichkeiten und Grenzen globaler Kooperation in unterschiedlichen Kontexten zu erforschen, ist die zentrale Fragestellung des Käte Hamburger Kolleg/Centre for Global Cooperation Research an der Universität Duisburg-Essen (www.gcr21.org). Durch die systematische Konfrontation mit anderen Wissenskulturen stellt das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderte Projekt die eigenen, meist unhinterfragten Selbstverständlichkeiten auf den Prüfstand. Vor diesem Hintergrund haben Gastwissenschaftlerinnen und Gastwissenschaftler des Kollegs aus vier verschiedenen Kontinenten und unterschiedlichen Disziplinen ihre Gedanken zu dem Thema internationale Sicherheit und globale Kooperation eingefangen. Die folgenden Essays spiegeln in den meisten Fällen einen Aspekt ihrer Forschungstätigkeit am Kolleg wider. Sie rütteln bisweilen an unserem Vorverständnis, was im Themenkomplex „internationale Sicherheit“ zu diskutieren ist, und bereichern dadurch möglicherweise eingefahrene Debatten.

*Dr. Markus Böckenförde, LL.M. (UMN), Wissenschaftlicher Geschäftsführer
des Käte Hamburger Kolleg/Centre for Global Cooperation Research.
boeckenfoerde@gcr21.uni-due.de*

Siddharth Mallavarapu

Schutzverantwortung als neues Machtinstrument?

Ein wichtiger Aspekt der internationalen Sicherheit und der globalen Kooperation betrifft die Zukunft sich entwickelnder Normen wie die Schutzverantwortung (Responsibility to Protect, R2P). Aus der Perspektive des Globalen Südens wird häufig die Frage gestellt, inwiefern entstehende Normen wie R2P tatsächlich global sind, welchen Bezug sie zum breiteren Rahmen des Interventionismus haben, welchen humanitären Anspruch sie geltend machen, und wie sie möglicherweise rehabilitiert oder gar neu konzipiert werden müssen, wenn sie als gerechtere und legitimere Instrumente für die Gewährleistung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit wahrgenommen werden sollen. Während mancher den Eingriff in Libyen (2011) als Erfolg betrachtet, diente dieser für den Globalen Süden als Erinnerung, wie plumpe geopolitische Ambitionen jegliche Verlautbarungen vom „guten Samariter“ übertrumpfen.

Siddharth Mallavarapu
Ph.D.; Professor und Leiter des
Department of International
Relations an der South Asian
University, Neu-Delhi/Indien.
[mallavarapu.siddharth@
gmail.com](mailto:mallavarapu.siddharth@gmail.com)

tiert oder gar neu konzipiert werden müssen, wenn sie als gerechtere und legitimere Instrumente für die Gewährleistung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit wahrgenommen werden sollen. Während mancher den Eingriff in Libyen (2011) als Erfolg betrachtet, diente dieser für den Globalen Süden als Erinnerung, wie plumpe geopolitische Ambitionen jegliche Verlautbarungen vom „guten Samariter“ übertrumpfen.

Auf den ersten Blick scheint sich R2P mit den schwersten Verstößen der Menschheit zu befassen. Es geht darum, gemeinsam gegen die Möglichkeit von „Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und ethnischen Säuberungen“ vorzugehen, wie es das Ergebnisdokument des Weltgipfels der Vereinten Nationen (VN) 2005 präzise formuliert. Die Doktrin versucht sich bewusst von ihrer Vorgängerin – der humanitären Intervention – zu distanzieren, die aufgrund von doppelten Maßstäben und Inkonsistenzen, vor allem in ihrer Ausführung, erhebliche Kritik hervorgerufen hatte. Schon jetzt zeigt sich, dass R2P mit ähn-

Übersetzt aus dem Englischen von Jeanne Lätt, Berlin.

lichen Herausforderungen kämpft. Sie wird ihrem eigenen Auftrag nicht gerecht und aus meiner Sicht sprechen drei Gründe dafür, dass sich voraussichtlich wenig daran ändern wird.

Erstens agiert R2P politisch gesehen nicht im luftleeren Raum. Sie stellt sich als neutrales Bemühen um Wiederherstellung der Menschlichkeit auf schlimmen Kriegsschauplätzen dar. Aber in Wirklichkeit ist sie zwangsläufig in der Parteipolitik der Großmächte verhaftet. Wenn viel auf dem Spiel steht (strategische Interessen), versuchen die Großmächte, die Rahmenbedingungen eines Schauplatzes zu ändern, und leiten manchmal – weit über ihr Mandat hinaus – einen „Regimewechsel“ ein. Wenn wenig auf dem Spiel steht, reagieren sie gleichgültig oder ablehnend. Dabei wird in keiner Weise die grundlegende strukturelle Dimension der Herrschaftsverhältnisse thematisiert, die überhaupt erst diese groben Übertretungen verursacht. Es ist unwahrscheinlich, dass diese strukturellen Ungleichheiten leicht verändert werden können, da sie die Privilegien der dominierenden Akteure im internationalen System zementieren.

Zweitens mutet der Anspruch, bis zu einem gewissen Grad allgemeingültig zu sein, verdächtig an. Die gegenwärtige Konstellation des VN-Sicherheitsrats (eine weitere asymmetrische Institution) lässt vermuten, dass es keinen Konsens darüber gibt, welche Bedingungen für die Geltendmachung von R2P eintreten müssen. Selbst diejenigen, die eng mit dem R2P-Prozess verbunden sind, wie Edward Luck, Berater des VN-Generalsekretärs, geben zu, dass die „Selektivität“ des Engagements ein kontroverses politisches Thema ist und bleibt. China, Russland, Brasilien, Deutschland und Indien enthielten sich bei der Abstimmung zur VN-Resolution 1973 im Jahr 2011. Sie gaben so ihrem Unbehagen angesichts der „Begeisterung“ der USA, Großbritanniens und Frankreichs Ausdruck, mit der diese Länder R2P im Falle Libyens geltend machen wollten. Mehrfach wird vertreten, dass die Intervention in Libyen 2011 offensichtlich weit über das genehmigte Mandat hinausging.

Drittens generiert die Neutralitäts- und Universalitätskrise grundlegende Legitimitätsprobleme für die R2P-Doktrin. Im R2P-Arsenal gibt es ein interessantes Sprachrepertoire an gestaffelten Reaktionen auf humanitäre Krisen. Die Anwendung von Gewalt wird als al-

lerletztes Mittel betrachtet. Die Versuchung, die militärische Option früher als gerechtfertigt zu nutzen, wenn viel auf dem Spiel steht, ist jedoch sehr hoch. Auch tiefer liegende Ängste um Wohl und Sicherheit ausgewählter Mächte im internationalen System können solche verfrühten Geltendmachungen hervorrufen und stellen eine ernsthafte Herausforderung dar, wenn es um die Operationalisierung der Doktrin geht.

Aus all diesen Gründen sollten wir zurückhaltender mit R2P umgehen und sie nicht als Allheilmittel gegen die schlimmsten Auswüchse der Menschheit betrachten. Damit will ich keineswegs sagen, dass wir keine einschränkenden Mechanismen brauchen, um die dunklen Seiten menschlichen Verhaltens zu zügeln. Damit jedoch Prinzipien über politisches Kalkül siegen können, braucht es den ehrlichen Willen, wirklich multilateral und inklusiv zu sein – Eigenschaften, die eher selten und nicht im Einklang mit dem herrschenden Zeitgeist zu sein scheinen.



Holger Niemann

Sicherheitsrat der Vereinten Nationen – alles nur Rhetorik?

Globales Regieren steht auch im Bereich internationaler Sicherheit vor der Aufgabe, den Herausforderungen von Legitimität und Gerechtigkeit zu genügen. Dies gilt insbesondere für den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN), der aufgrund seiner überkommenen Strukturen und seiner oftmals selektiven Entscheidungen vielfach als Instrument mächtiger Staaten gilt. Kann er überhaupt globales Regieren ausüben?

Holger Niemann

M. A.; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Duisburg.
holger.niemann@uni-due.de

Der Rat wird durch mächtige Staaten dominiert und mitunter auch instrumentalisiert. Die fünf ständigen Ratsmitglieder – China, Frankreich, Großbritannien, Russland und USA – können zudem durch den Gebrauch oder die Androhung ihres Vetorechts Entscheidungen blockieren und so bei Bedarf ihre Interessen wahren. Gleichzeitig gibt es aber auch zehn nichtständige Mitglieder, die jenseits des Vetorechts vollwertige Mitglieder des Rats sind. Des Weiteren wird die Arbeit des Rats aufmerksam von der gesamten internationalen Staatengemeinschaft, der internationalen Zivilgesellschaft und den Medien verfolgt. Obwohl die Politik des Rats meistens hinter verschlossenen Türen stattfindet, ist sie also zugleich sehr öffentlich. Dies spiegelt sich auch im Gebrauch des Vetos wider. Zwar ist das Vetorecht in der VN-Charta verankert, sein Gebrauch wird aber als höchst illegitim wahrgenommen. Entsprechend selten nutzen die ständigen Ratsmitglieder ihr Vetorecht. Dies zeigt, dass eine Instrumentalisierung des Rats durch die mächtigen Staaten möglich ist, aber mit hohen sozialen Reputationsverlusten einhergeht.

Inwiefern steht das dreimalige Veto von Russland und China bezüglich Syrien im Zusammenhang zu den Verhandlungen über eine Libyen-Resolution?

Die gegenwärtige Situation in Syrien ist eine Tragödie. Aber wie der Rat darauf reagiert, kann nur verstanden werden, wenn die Diskussionen um den Militäreinsatz in Libyen berücksichtigt werden. Denn die Situation zeigt exemplarisch die Rolle von Rhetorik für die Politik des Sicherheitsrats. Eine wesentliche Ursache für die derzeitige Situation ist, dass Russland und China in der Libyen-Krise ein aktives Vorgehen des Rats zum Schutz der libyschen Bevölkerung durch Resolution 1973 nicht verhindert haben. Damit haben sie sich rhetorisch der Möglichkeit verschlossen, ähnliche Maßnahmen in Syrien prinzipiell abzulehnen. Gerade weil Russland und China Resolution 1973 nicht verhindert haben, können sie nun aber die umstrittene Umsetzung durch die NATO als Verletzung der eigentlichen Intention von Resolution 1973 interpretieren. Dadurch kann die Ablehnung einer ähnlichen Resolution für Syrien mit der Notwendigkeit legitimiert werden, die Prinzipien der VN und des Völkerrechts zu schützen. Damit wird deutlich, dass Rhetorik für die Politik des Sicherheitsrats eine zentrale Rolle spielt, aber weitreichende Kon-

sequenzen hat – im positiven wie im negativen Sinne ist Rhetorik daher mehr als nur Reden.

Die Fragen stellte Markus Böckenförde am 23. Mai 2013.



Abou Jeng

Internationale Ordnung: Suche nach Alternativen?

Mit Beginn der Nachkriegszeit entstand nach 1945 eine bestimmte normative und institutionelle Ordnung, die als Quelle von und Referenz für

Legalität und Legitimität internationalen Verhaltens dient. Diese Ordnung stützt sich auf eine Reihe von Werten, die als

Abou Jeng

Ph.D.; bis 2012 Associate Fellow am Centre for Human Rights in Practice, Universität von Warwick/UK.
abou.jeng@gmail.com

neutral, gerecht und universell gelten. Der Anspruch auf Universalität und Neutralität ergibt sich hauptsächlich aus der Überzeugung, dass sich das Völkerrecht im Wesentlichen um das Streben nach internationaler Sicherheit – Friede, Gerechtigkeit und Ordnung – herum konstruiert. Das Ethos, das dieser internationalen Ordnung zugrunde liegt, scheint so bedeutend, dass noch heute oft die Auffassung vertreten wird, es gebe keine wirklich sinnvolle Alternative zum Status quo. Francis Fukuyama ging sogar so weit, den scheinbaren intellektuellen Triumph und die Universalität des liberalen Internationalismus dem Ende der Geschichte und der Universalisierung der westlichen liberalen Demokratie als der endgültigen Regierungsform gleichzusetzen.

Zugleich wird diese Auffassung heute stark infrage gestellt. Kritische Stimmen le-

Übersetzt aus dem Englischen von Jeanne Lätt, Berlin.

gen die Ungerechtigkeiten, Unstimmigkeiten und Zerstörungen offen, die sich aus den Strukturen des internationalen Rechtssystems ergeben. Eine solche Kritik geht von der Vorstellung aus, dass diese „Universalität“ oft kein idealer Ausgangspunkt ist, um einen akzeptablen Rahmen für die internationale Sicherheit auszuhandeln und das Ziel globaler Kooperation zu verfolgen. Anregungen zur Abfederung gegenwärtiger Schwachstellen im internationalen System gibt es zur Genüge, zumeist reduziert auf reine Ideenvorschläge. Dringend notwendig ist aber ein „alternatives Denken von Alternativen“, wie es der portugiesische Soziologe Boaventura de Sousa Santos formulierte. Es ist gut möglich, dass eine solche reflexive Auseinandersetzung mit anderen Sensibilitäten letztendlich dazu beiträgt, einige der uneinheitlichen Entwürfe der internationalen Ordnung ausgeglichener und menschlicher zu gestalten.

Während die Grundlage der Universalität der Nachkriegsordnung in der Charta der Vereinten Nationen (VN) verwurzelt ist, werden die Prinzipien und die Praxis, die darin verankert sind, weitestgehend durch die Politik der dominanten Mächte und deren Interessen bestimmt. Nirgends ist diese Machtpolitik so sichtbar wie im Bereich der internationalen Interventionen. Viel wurde dazu gesagt und geschrieben. Wie bei ähnlichen Konzepten ist die Debatte jedoch überfrachtet mit konkurrierenden Behauptungen in Bezug auf deren Nutzen, Legitimität und Legalität. Bruno Simma warnte in einer Debatte mit dem verstorbenen Völkerrechtler Antonio Cassese davor, die Sprache der Legalität durch diejenige der Legitimität zu ersetzen, denn dies laufe auf einen gefährlichen und unnötigen Angriff auf die internationale Gesellschaft hinaus und erschwere dementsprechend die globale Kooperation. Die Warnungen Simmas wurden von afrikanischen Regionalorganisationen aufgegriffen, die sich historisch mit einer peripheren Rolle in der Politik globaler Entscheidungsfindung abgefunden hatten.

Nebenwirkungen globaler Politik sind vor allem in Afrika sichtbar. Dort, wo diese Auswirkungen eine Frage von Leben und Tod darstellen, können die Folgen verheerend sein. Im Jahr 1994 beispielsweise wurden Hunderttausende Menschen während

des Völkermordes in Ruanda in wenigen Metern Entfernung von der VN-Militärstation in Kigali umgebracht. Die schreckliche Ironie dabei ist, dass das Morden zu einem Zeitpunkt stattfand, als im VN-Sicherheitsrat über die Vorteile der staatlichen Souveränität vor dem Hintergrund der teleologischen Interpretationen der VN-Charta debattiert wurde. Die Empörung in Afrika war groß. Der Kontinent ist nun bestrebt, sich das Thema Intervention zu seinen Bedingungen und mit seinen Zielen zu eigen zu machen, als Gegennarrativ zur mangelnden Sensibilität des hegemonialen liberalen Internationalismus. So wurde die Afrikanische Union (AU) laut Gründungsakte zur ersten internationalen Organisation, die sich selbst das Recht gibt, sich – mit militärischen wie mit nicht-militärischen Mitteln – in die Angelegenheiten der Mitgliedstaaten einzumischen, um Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermorde zu verhindern und die legitime öffentliche Ordnung wiederherzustellen. In der Folge gründete die AU die Afrikanische Kommission der Menschenrechte und der Rechte der Völker.

Bisher polarisierte und verhinderte die Dynamik der internationalen Politik die Suche nach einer gerechten Weltordnung. Doch das Bestreben der AU, im Sinne des Widerstandes das regionale Völkerrecht neu zu beleben, wird alleine kaum ausreichen, um die Schwachstellen der internationalen Ordnung zu beheben. Denn erstens ist die AU Teil der internationalen Gemeinschaft und wird von ihr getragen, und zweitens sind ihre Institutionen nach wie vor schwach, instabil und asymmetrisch. Trotzdem werden die internationale Sicherheit und die globale Kooperation langfristig von einer starken und effektiven AU profitieren. Die Frage, wann und wie eine auf gegenseitiger Stärkung beruhende internationale Ordnung in Reichweite sein wird, sollte uns alle in nächster Zukunft beschäftigen. Was auch immer dabei herauskommt: Die vom deutschen Philosophen Immanuel Kant formulierte Projektion der inneren Freiheit und des internationalen Friedens muss im Mittelpunkt der internationalen Legalität stehen.



Stephen Brown

Aufarbeiten politischer Gewalt – Beispiel Kenia

Während der Gewaltausbrüche nach den umstrittenen Wahlen in Kenia im Dezember 2007 wurden weit über 1000 Menschen getötet. Hunderttausende wurden vertrieben, viele davon sind noch nicht zurückgekehrt. Die internationale Gemeinschaft – hauptsächlich westliche Geberländer und die Afrikanische Union – halfen, einen Ausweg aus dieser politischen Sackgasse zu finden und die Gewalt zu beenden. Alle Seiten waren sich einig, dass die Verantwortlichkeit für die begangenen Verbrechen ein zentrales Element für die Unterbindung zukünftiger Gewaltausbrüche sein würde. Fünf Jahre später wurde in Kenia noch immer kein ernsthafter Versuch unternommen, um diejenigen strafrechtlich zu verfolgen, die für die Gräueltaten von 2007 bis 2008 verantwortlich sind. Es fanden lediglich ein paar nationale Gerichtsverfahren statt, die sich auf kleinere Delikte konzentrierten – hauptsächlich auf Straftäter, die Polizeibeamte angegriffen hatten, was kaum repräsentativ für die Art der stattgefundenen Verbrechen ist (tatsächlich sind Polizeibeamte selbst für einen Drittel aller Tötungen verantwortlich). Trotz wiederholter Verpflichtungen unternahm die Regierung bisher keinen ernsthaften Versuch, ein hybrides nationales-internationales Sondergericht ins Leben zu rufen, um die Verantwortlichen für die Gewalt nach den Wahlen vor Gericht zu stellen. Die versprochene Gründung einer Sonderabteilung des Obersten Gerichts steht noch aus, und bislang hat nur der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) Personen ernsthafter Verbrechen beschuldigt.

Stephen Brown

Professor an der School of Political Studies, Universität von Ottawa/Kanada.
brown@uottawa.ca

liam Ruto, die im März 2013 zum Präsidenten beziehungsweise Vizepräsidenten Kenias gewählt wurden (die Wahlergebnisse wurden jedoch erheblich angefochten). Zu Beginn gaben kenianische Meinungsumfragen sehr hohe Unterstützungswerte für Strafprozesse am IStGH an. Während der Wahlkampagne von 2012/2013 präsentierte das Kenyatta/Ruto-Team jedoch wiederholt die Aussicht auf internationale Gerichtsbarkeit als eine Einmischung in innere Angelegenheiten, was den durch ihre interethnische Allianz verkörperten Frieden und die Wiederversöhnung gefährden würde. Sie stellten den IStGH als Instrument des westlichen Imperialismus, als anti-afrikanisch und parteiisch dar – und sich selbst als Opfer statt als angeklagte Straftäter. Außerdem verwandelten sie die Anklagen gegen sie als Individuen in Anschuldigungen gegen die gesamte ethnische Gruppe. Die öffentliche Unterstützung für die Strafprozesse des IStGH sank drastisch.

Diese Aktivitäten von Kenyatta und seinen Verbündeten stellten sicher, dass die Prozesse und insbesondere etwaige Verurteilungen als internationaler Angriff auf die kenianische Souveränität und auf spezifische ethnische Gruppen interpretiert würden und nicht als Versuche, um Individuen für ihre Verbrechen zur Rechenschaft zu ziehen. Die Zeugenaussagen vor Gericht werden die ethnischen Spannungen zweifellos noch weiter anheizen.

Bedeutet dies, dass globale Kooperation im Bereich der Strafgerichtsbarkeit Unsicherheit hervorruft? Sicher ist dies kurzfristig der Fall. Langfristig wird internationale Kooperation jedoch eher Gewalt verhindern. Beobachter vergessen oft, dass in Kenia ähnlich gewaltsame Zusammenstöße im Zusammenhang mit Wahlen bereits 1991/1992 und 1997/1998 stattfanden. Beide Male unterließ es die kenianische Regierung, die gemeinsam mit führenden Mitgliedern der Regierungspartei hauptverantwortlich für die Anstiftung zur Gewalt gewesen war, die Verantwortlichen für die schlimmsten Verbrechen zur Rechenschaft zu ziehen. Die Identitäten der hochrangigen Beamten waren gut dokumentiert, aber die Regierung gewährte ihnen Straffreiheit mit der Zustimmung der internationalen Gemeinschaft, die eine Destabilisierung befürchtete. Die Lehre daraus war, dass man töten, vergewaltigen und plündern konnte, um politische

Übersetzt aus dem Englischen von Jeanne Lätt, Berlin.

Gegner zurückzudrängen oder zu bestrafen – und ungeschoren davonkam.

Eine verstärkte globale Kooperation im Bereich der Rechenschaftspflicht bei politischer Gewalt in Kenia in den 1990er Jahren hätte wohl Spannungen zwischen der kenianischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft verursacht, der Präzedenzfall hätte aber womöglich wesentlich dazu beigetragen, das erneute Auftreten von Gewalt 2007/2008 zu verhindern. Hätten die potenziellen Täter verstanden, dass Verbrechen nicht ungestraft blieben, dann wäre es mit viel geringerer Wahrscheinlichkeit überhaupt zu Gewalttaten gekommen. Die Aussicht auf Prozesse am IstGH und das Wissen darum, dass „die Welt zuschaut“, trugen 2013 zu den relativ gewaltfreien Wahlen bei.

Unabhängig von der aktuellen Lage in Kenia: Man darf nicht vergessen, dass es nicht die Rechenschaftspflicht an und für sich, sondern der *Widerstand* gegen die Rechenschaftspflicht ist, der Unsicherheit hervorruft – und zwar vorübergehend. Wenn die nationalen Akteure nicht in der Lage oder willens sind, zu garantieren, dass Verbrechen gegen die Menschlichkeit nicht unbestraft bleiben, dann ist internationale Kooperation – wie kompliziert sie auch sein mag – das beste Mittel, auf Gerechtigkeit zu drängen und damit möglicherweise weitere Konflikte zu verhindern.



Sarah van Beurden

Internationale Politik des kulturellen Eigentums

Die Begriffe „internationale Sicherheit“ und „globale Kooperation“ rufen unweigerlich Gedanken zu Krieg und Frieden, Interventionen der Vereinten Nationen und globalen geökonomischen Beziehungen hervor. Diese globalen

Sarah van Beurden
Ph. D.; Professorin am Department of African and African American Studies, Ohio State Universität/USA.
van-beurden.1@osu.edu

Beziehungen umfassen jedoch nicht nur grenzübergreifende Streitigkeiten und militärische Konflikte, sondern auch kulturelle Streitigkeiten und Kooperationsprogramme. Letztere können aufgrund ihres Potenzials, Respekt für die Identität und Traditionen anderer Nationen zu stiften, für die Erhaltung der internationalen Sicherheit eine wichtige Rolle spielen. Andererseits können sie auch höchst problematisch sein, indem sie weiterhin bestehende Ungleichheiten der kolonialen Vergangenheit widerspiegeln. Besonders aufschlussreich ist in dieser Hinsicht die Politik des kulturellen Eigentums und des kulturellen Erbes in Afrika.

Während der europäischen Kolonialzeit gelangte eine Vielzahl an afrikanischen kulturellen Gegenständen in westliche Museen und Privatsammlungen. Anfangs wurden diese Gegenstände als exotische Kuriositäten oder bestenfalls als ethnografische Artefakte betrachtet. Unter dem Einfluss modernistischer Künstler wie Pablo Picasso änderte der Westen seine Einstellung und eröffnete einigen dieser Gegenstände (es handelte sich meist um Holzskulpturen) den Zugang zum Heiligtum der „Kunst“. Dieser Prozess steigerte ihren Wert auf dem internationalen Kunstmarkt, ohne dabei den afrikanischen Ökonomien einen relevanten Vorteil erbracht zu haben. Der finanzielle Gewinn lag – und liegt nach wie vor – bei den westlichen Sammlern und Händlern.

Der Unabhängigkeitskampf der afrikanischen Länder wird in der Regel als politischer Kampf beschrieben; er leitete jedoch auch einen Kampf um den Besitz von Kulturerbe ein, der sich meist in Form von Forderungen nach kultureller Rückerstattung ausdrückte. Der im Westen fortwährende Bestand zahlreicher Museumssammlungen und Kunstgegenstände, die nach heutiger Auffassung als Nationalerbe afrikanischer Länder gelten, wurde von vielen als Ausdruck einer andauernden Ungleichheit wahrgenommen. Museumskuratoren und Kunstsammler im Westen reagierten oft mit dem Argument, dass der Besitz dieser Gegenstände rechtens sei, wenn diese nicht durch Gewalt oder Diebstahl erworben worden waren. Außerdem wurden afrikanische Kunstsammlungen als Welterbe – statt bisher nur als afrikanisches Erbe – neu definiert, was den westlichen Nationen die moralische Verantwortung gab, sie zu schützen. Genau auf

Übersetzt aus dem Englischen von Jeanne Lätt, Berlin.

diesen Schutz bezog man sich häufig, um gegen die Rückführung von Gegenständen zu argumentieren. Man ging davon aus, dass die afrikanischen Länder nicht in der Lage waren, sichere und geeignete Bedingungen für deren Aufbewahrung bereitzustellen.

Natürlich lag das Fehlen einer geeigneten kulturellen Infrastruktur in der Regel am mangelnden Interesse der Kolonialherren, eine solche aufzubauen (Ausnahmen sind etwa Kenia oder der Senegal). Als Antwort dazu riefen einige europäische Museen Kooperationsprogramme mit afrikanischen Museen ins Leben. Das Ethnologiemuseum in Leiden/Niederlande unterhält beispielsweise Arbeitsbeziehungen mit dem Nationalmuseum in Mali, und das Royal Museum for Central Africa in Belgien arbeitet mit dem Institute for National Museums in der Demokratischen Republik Kongo zusammen. Auch internationale Organisationen spielten eine wichtige Rolle, indem sie legale und halblegale Rahmenbedingungen für die Rückführung von Kulturgütern schufen. Diese ursprünglich nach dem Zweiten Weltkrieg ins Leben gerufenen Regelungen wurden 1970 durch das Übereinkommen der UNESCO über Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übertragung von Kulturgut modifiziert. Dieses Übereinkommen hatte zum Ziel, die Staaten gegen die unerlaubte Entwendung ihres Kulturerbes zu schützen, und betonte das natürliche Recht der Nationen auf ihr Kulturerbe. Jedoch gab es einen wichtigen Vorbehalt: Die Regulierungen galten nicht rückwirkend, das heißt, sie umgingen das Problem der während der Kolonialzeit entwendeten Objekte.

Die Bedeutung dieser und anderer Übereinkommen geht jedoch darüber hinaus. Sie schufen eine positive Grundstimmung sowie eine internationale Infrastruktur (mit Organisationen wie dem Internationalen Museumsrat), was die bilateralen Verhandlungen erleichtert. Manche Verhandlungen waren bereits erfolgreich, so etwa 2003 die Rückgabe einer Seifenstein-Skulptur des Ethnologischen Museums in Berlin an das heutige Simbabwe. Verhandlungen und Regelungen sind aber nicht immer so wirksam, wie aus dem jahrzehntelangen Streit zwischen Nigeria und Großbritannien um die Benin-Bronzen ersichtlich ist. Im Bereich von Sicherheit und Kooperation können solche bilateralen Verhandlungen, kulturelle

Kooperationen und internationale Vorschriften die Vergangenheit nicht rückgängig machen. Sie können jedoch gewisse Streitigkeiten in ihrer Schärfe mildern und weiter reichende Konflikte verhindern.



Herbert Wulf

Indien, China und die drei K

China und Indien, die zwei bevölkerungsreichsten Länder der Erde, beide mit einer dynamischen, jüngst aber etwas stotternen Wirtschaft ausgestattet, werden in den nächsten Jahrzehnten vermutlich nicht nur die asiatische, sondern die globale Politik entscheidend mit-

Herbert Wulf

Prof. Dr. phil.; ehemaliger Leiter des Bonn International Center for Conversion.

wulf@gcr21.uni-due.de

gestalten. Die Beziehungen zwischen den beiden Ländern, über Jahrzehnte eher schwankend und widersprüchlich, sind geprägt durch die drei K: Konflikte, Konkurrenz und Kooperation. Wenn sich das Verhältnis zwischen beiden Ländern kooperativ gestaltet, könnte dies positive Folgen für die Weltpolitik haben, gleichzeitig aber die Vormachtstellung der USA und des „alten Europa“ weiter infrage stellen.¹ Die guten indisch-chinesischen Beziehungen des *hindi-chini bhai bhai* („Inder und Chinesen sind Brüder“) der frühen Jahre unter Jawaharlal Nehru und Mao Tse-tung sind jedoch längst vorbei. Ein Abkommen von 1954, das in Indien als *Pansheel* in die Geschichte einging, regelte die friedliche Koexistenz und territoriale Integrität zwischen beiden Ländern. Doch die Periode der gemeinsamen anti-imperialistischen Ideologie der 1950er Jahre wich der Feindschaft nach dem für Indien traumatischen Grenzkrieg von 1962, und es dauerte bis Mitte der 1970er Jahre, um vorsichtige diplomatische Schritte zur Annäherung zu unternehmen und die Beziehungen etwas zu normalisieren.

¹ Vgl. Herbert Wulf, *India's Aspirations in Global Politics*, INEF-Report 107/2013: <http://inef.uni-due.de/cms/files/report107.pdf> (16. 7. 2013).

Mindestens drei Konflikte mit China irritieren indische Außen- und Sicherheitspolitiker seit Langem. Trotz der Verhandlungen in zahlreichen bilateralen Arbeitsgruppen bleibt der Grenzkonflikt im Nordosten Indiens bis heute ungelöst, weil keine der beiden Seiten den eigenen Anspruch auf die umstrittenen Territorien aufgibt. Damit zusammenhängend bestehen bislang unüberbrückbare Differenzen zur Rolle Chinas in Tibet und die Anwesenheit von mehr als einer Million tibetischer Flüchtlinge und vor allem des Dalai Lamas in Indien. Schließlich beunruhigt Chinas Politik in einigen indischen Nachbarländern Indiens Außen- und Sicherheitspolitiker: die Unterstützung Chinas für Pakistan, unter anderem der pakistanischen Streitkräfte, aber auch die chinesischen Ambitionen in Nepal, Myanmar und Sri Lanka. Mit Argwohn wird seitens der chinesischen Regierung das Rapprochement Indiens und der USA betrachtet. Der Abschluss des indisch-amerikanischen Nuklearabkommens im Jahr 2005, Teil einer Strategie der damaligen US-Regierung zur Eindämmung des chinesischen Einflusses in Asien, ist aus chinesischer Perspektive ebenso besorgniserregend wie die indischen Atomwaffenambitionen.

Neuerdings werden die diplomatischen, wirtschaftlichen und maritimen Ambitionen Chinas im indischen Ozean von Strategen in Indien als Bedrohung wahrgenommen. China baut die Häfen in Gwadar (Pakistan), Hambantota (im Norden Sri Lankas), Chittagong (Bangladesh) sowie Hafen- und Kommunikationsanlagen in Myanmar aus. Kategorisch dementiert die chinesische Regierung, dass sie auch militärische Ziele verfolgt. Indiens Marine baut seinerseits die Basis auf den Andaman und Nicobar Inseln aus und verfolgt eine Strategie gutnachbarschaftlicher Beziehungen mit den Anrainern der Straße von Malakka, einer wichtigen Wasserstraße für die Öllieferungen Chinas. General Deepak Kapoor, ehemaliger Stabschef der indischen Streitkräfte, spricht von einer chinesischen „Perlenkette“ rund um den indischen Ozean. Alarmistisch warnen indische Strategen in klassischer geopolitischer Terminologie vor einem deutlichen Fußabdruck in Indiens Interessenssphäre und gar vor einer Einkreisung, der nur mit dem Ausbau einer hochseefähigen Marine begegnet werden könne. Die Konsequenz ist klar: ein maritimes Wettrennen der beiden größten asiatischen Länder, das allerdings auf indischer Seite wegen jüngst erfolgter wirtschaftlicher Einbrüche

etwas gebremst wurde. Der Vergleich des militärischen Kräfteverhältnisses weist deutlich die chinesische Vormachtstellung aus. Beide Länder haben die Militärausgaben in den vergangenen 15 Jahren rasant gesteigert, doch die chinesischen sind mit 166 Milliarden US-Dollar mehr als drei Mal so hoch wie die indischen.

Die chinesisch-indischen Beziehungen sind heute von widersprüchlichen Faktoren geprägt. Neben den Konflikten und der wirtschaftlichen und sich anbahnenden militärischen Konkurrenz pflegen die beiden großen Nachbarn auch die Kooperation. Der bilaterale Handel floriert. China hat inzwischen die USA als Indiens wichtigsten Handelspartner abgelöst. Beide Regierungen kooperieren im Rahmen der G20 und sind bemüht, durch Initiativen wie BRICS, durch Kooperation bei Klimaverhandlungen oder der Bewältigung der globalen Finanzkrise dem westlich dominierten globalen Governance-System Alternativen entgegenzusetzen. Die beiden aufstrebenden Mächte könnten die globale Kräftebalance nachhaltig verändern. In diesem von Konflikten, Kooperation und Konkurrenz geprägten Verhältnis ist China ökonomisch dynamischer und militärisch stärker. Indiens *soft power* hingegen – die funktionierende Demokratie, der politische Pluralismus, die freie Presse, die Kultur und religiöse Vielfalt – zählt jedoch als Aktivposten langfristig ebenso stark.



Margret Thalwitz

Hunger und globale Sicherheit

Nahrungsmittelkrisen sind kein Vergangenesheitsthema. Etwa 900 Millionen Menschen leiden an Unterernährung, und sie trifft Kinder am härtesten. Sie sterben früh oder leiden lebenslang an schwacher Gesundheit und beeinträchtigten Leistungen. Über schwere Gesundheitsfolgen und stark reduzierte Lebenserwartungen hinaus bedeutet

Margret Thalwitz

Dipl. Volkswirtin; ehemalige Direktorin, Weltbank.
thalwitz@gcr21.uni-due.de

Hunger ein Risiko, das nationale, regionale und internationale Konflikte in sich birgt, verschärft durch Erderwärmung und Klimaveränderung. Jedoch hat erst die Finanz- und Agrarpreiskrise 2007/2008 die Frage nach den Perspektiven einer stabileren globalen Ernährungsversorgung in den Mittelpunkt öffentlicher Diskussion gerückt. In nur 35 Jahren möchten neun Milliarden Menschen gesund ernährt werden.

Dieser Anforderung stehen heute fallende Zuwachsraten in Erträgen der wichtigsten Grundnahrungsmittel gegenüber, ein nur langsamer Zuwachs an landwirtschaftlichen Flächen verglichen mit steigenden Bevölkerungszahlen, sich verschiebende Konsumpräferenzen, die Verwendung von Agrarprodukten als Quellen alternativer Energie sowie zunehmende Wasserknappheit, besonders in den Ländern rund um das Mittelmeer und südlich der Sahara. Dort, wo Erträge schon heute unter dem Weltdurchschnitt liegen, wird der Druck auf Boden und Wasser sich am schnellsten verschärfen.

Die Sicherheit der Welternährung ist eine globale Herausforderung, die sich auf kleinstem lokalem Gebiet abspielt, weil landwirtschaftliche Produktion vorrangig in Dörfern und Kleinbetrieben stattfindet. Unterernährung ist ein Armutsproblem, das bekämpft werden kann. Unzählige Studien zeigen, dass Kleinbauern hohe Produktivitätsreserven haben, ihnen jedoch oft die elementarsten Strukturen fehlen, die zu Erfolg und Nachhaltigkeit verhelfen würden, wie etwa ländliche Infrastruktur, vor allem Straßen und Verkehrsanschlüsse, Zugang zu wichtigen Produktionsmitteln wie Saatgut und Düngemittel, verlässliche Kredit- und Versicherungssysteme, Lagerhaltung und Zugang zu erstklassigen Beraterdiensten.

In Wissenschaft und Ökonomie herrscht weitgehend Konsens, dass das Nahrungsmittelproblem langfristig lösbar ist. Hunger ist keine zwingende Konsequenz steigender Preise und sich verändernder Weltnachfrage nach Nahrungsmitteln. Einigkeit herrscht auch darüber, dass *business as usual* den ökologisch und ökonomisch notwendigen Gestaltungsmöglichkeiten landwirtschaftlicher Produktion weit hinterherhinkt und Nahrungsmittelsicherheit nicht garantieren kann. Gefragt ist eine aktive Landwirtschafts-

politik, die besser auf die internationalen Bedürfnisse und Möglichkeiten abgestimmt ist. Es bedarf eines reformierten globalen Politikansatzes, der fünf kritischen Bedingungen Rechnung tragen sollte: 1) Forschung in Technologie und ihre Umsetzung, 2) Ausbau der ländlichen Infrastruktur, 3) Aufbau eines effizienten und effektiven Finanzsystems, 4) Ausbildung und Beratung sowie 5) fairer Welthandel mit landwirtschaftlichen Gütern.

Entwicklungsländer haben einen hohen Investitions- und Finanzierungsbedarf für die ersten vier Punkte. Dort liegen ihre größten institutionellen und fiskalpolitischen Defizite. Ländliche Produktion und Dienstleistungen anzukurbeln sind Aufgabe nationaler Politik; die Landwirtschaft, mittelbar oder unmittelbar, kann dabei eine zentrale Multiplikatorenrolle spielen. Forschung und Handel dagegen stellen hohe Anforderungen an kollektives globales Handeln. Private und öffentliche Forschungseinrichtungen operieren weltweit. Die Ergebnisse, die sie erzielen, benötigen Kooperation und Daten lokaler Partner. Das neugewonnene Wissen aus Forschung und Entwicklung sollte daher auch in vollem Umfang den Ländern zugänglich sein, die Produktivitätssteigerungen am meisten brauchen. Handel spielt in der Nahrungssicherung eine bedeutende Rolle, da die ärmsten Länder zunehmend auf Nahrungsmittelimporte angewiesen sein werden. Neueste Schätzungen gehen davon aus, dass Afrika südlich der Sahara unter heutigen Bedingungen im Jahr 2050 nur 13 Prozent der Nahrungsmittelnachfrage des Kontinents aus eigener Produktion befriedigen könnte. Auch bei großen Eigenanstrengungen werden afrikanische Länder von stabilen Weltmärkten abhängig bleiben.

98 Prozent der unterernährten Bevölkerung lebt in Entwicklungsländern, die vor der komplexen Aufgabe stehen, Einkommenswachstum und Überwindung des Hungers für alle zu erzielen, in Städten wie auf dem Land. Die Anforderungen an nationale Politik und internationale Kooperation sind hoch. Die Alternativen – unberechenbare Preisfluktuationen, Protektionismus, Konflikt um Wasser und Land, stetig wachsende Migrationszahlen und Hungersnöte – bergen in sich ein Stabilitätsrisiko, dessen Ausmaß unermesslich ist.

Schutzverantwortung und humanitäre Intervention

Der NATO-Einsatz gegen das Gaddafi-Regime 2011 war der erste Krieg, der politisch weithin mit dem Prinzip der „Schutzverantwortung“ (Responsibility to Protect, R2P)

Peter Rudolf gerechtfertigt wurde.

Dr. phil., geb. 1958; Politikwissenschaftler, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Ludwigkirchplatz 3–4, 10719 Berlin.
peter.rudolf@swp-berlin.org

Nach diesem Prinzip hat die internationale Staatengemeinschaft zwar nicht rechtlich, jedoch moralisch eine

subsidiäre Verantwortung, massenhafte Menschenrechtsverletzungen notfalls auch mit militärischer Gewalt zu verhindern, wenn die Regierung des betreffenden Landes ihrer Schutzverantwortung gegenüber den eigenen Bürgerinnen und Bürgern nicht gerecht wird.

Zwar ist die R2P-Diskussion eine Fortsetzung der Debatte um die „humanitäre Intervention“¹, sofern es um den harten Kern der Problematik geht – die Frage eines militärischen Eingreifens. Doch das R2P-Prinzip hat den Diskurs über den humanitär motivierten Einsatz militärischer Gewalt verändert: Im Falle schwerster Menschenrechtsverletzungen ist nicht mehr eine Intervention begründungspflichtig, sondern der Verzicht darauf. Die Berufung auf R2P begünstigt somit tendenziell einen Moralismus, der die Dilemmata humanitär begründeter Kriege eher ignoriert, statt sie in ihrer Vielschichtigkeit ethisch zu reflektieren. Notwendig ist indes eine politisch-ethische Bewertung, die dem komplexen Problem eines menschenrechtlich begründeten Einsatzes militärischer Gewalt gerecht wird.

Schutzverantwortung als normatives Prinzip

Selten hat ein Begriff so schnell Eingang in das politische, ethische und völkerrechtliche Vokabular gefunden wie jener der „Schutz-

verantwortung“. Wahlweise ist dabei von einem Konzept, einem Prinzip, einer Norm oder einer Doktrin die Rede – schon diese schillernde Konnotation verweist auf unterschiedliche Deutungen. Die den Begriff ursprünglich propagierende International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) verstand R2P als *Prinzip*, Regierungen sprechen meist von einem *Konzept*, und in der akademischen Literatur wird R2P oft als eine (entstehende) *Norm* bezeichnet.² Zu unterscheiden ist zwischen der breiten Konzeption von R2P, die der ICISS-Bericht aus dem Jahr 2001 (R2P 2001) vorstellt, und der engen, wie sie das Abschlussdokument des VN-Weltgipfels von 2005 enthält (R2P 2005).³

Als die ICISS ihre Arbeit 2001 aufnahm, stand dahinter die Absicht, der Debatte um die humanitäre Intervention nach den Erfahrungen in Ruanda und auf dem Balkan einen neuen diskursiven Rahmen zu geben.⁴ Mit der Einrichtung dieser Kommission hatte die kanadische Regierung das Anliegen des damaligen Generalsekretärs der Vereinten Nationen (VN) Kofi Annan aufgegriffen, einen Konsens in der Frage menschenrechtlich begründeter Militärinterventionen zu schaffen. Der Begriff „humanitäre Intervention“ wurde bewusst nicht mehr benutzt. Stattdessen verwendet der Kommissionsbericht die Begriffe „Intervention“ und „militärische Intervention“. Damit wurden die Vorbehalte berücksichtigt, die humanitäre Organisationen der ursprünglichen Bezeichnung entgegenbrachten – sie sahen darin eine Etikettierung militärischer Gewalt, in der bereits eine positive Konnotation mitschwang.

Inhaltlich machte sich die Kommission eine Neuinterpretation des Souveränitätsbegriffs zu eigen – Souveränität wurde nicht mehr

¹ Eine „humanitäre Intervention“ ist eine militärische Intervention in einem Land ohne Zustimmung der jeweiligen Regierung oder gegen ihren Widerstand mit dem erklärten Ziel, massiven Menschenrechtsverletzungen Einhalt zu gebieten. Vgl. Stefan Oeter, *Humanitäre Intervention und Gewaltverbot*, in: Hauke Brunkhorst (Hrsg.), *Einmischung erwünscht?*, Frankfurt/M. 1998, S. 37.

² Vgl. Alex J. Bellamy, *Responsibility to Protect*, Cambridge 2009, S. 4–7; Gareth Evans, *The Responsibility to Protect*, Washington, DC 2008.

³ Vgl. Hugh Breakey, *The Responsibility to Protect and the Protection of Civilians in Armed Conflicts*, Griffith University, Mai 2011, S. 31–37.

⁴ Vgl. A.J. Bellamy (Anm. 2), S. 41 f.

als Kontrolle verstanden, sondern als Verantwortlichkeit. Die Schutzverantwortung teilt sich zwar in drei Dimensionen auf: Prävention, Reaktion und Wiederaufbau. Im Mittelpunkt des Berichts steht jedoch der harte Kern der militärischen Interventionsproblematik. In extremen Fällen sei, so die These, ein militärisches Eingreifen gefordert, wenn nationale Regierungen ihrer Schutzverantwortung nicht gerecht werden. Zum einen gilt dies dann, wenn ein Verlust an Menschenleben in großem Ausmaß zu beklagen ist oder droht, ob durch staatliches Handeln oder staatliches Schutzversagen; zum anderen in Fällen „ethnischer Säuberungen“ großen Ausmaßes.⁵

Die Schutzverantwortung in dem Sinne, wie sie unter dem Dach der VN Zustimmung erfahren hat, ist in einigen Punkten enger gefasst. Das Abschlussdokument des Gipfeltreffens 2005 spricht von der Verantwortung, Bevölkerungen vor Genozid, Kriegsverbrechen, „ethnischer Säuberung“ und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. R2P 2005 enthält somit eine Liste spezifischer Fälle von Verbrechen. Der internationalen Gemeinschaft, vertreten durch die VN, fällt eine subsidiäre Rolle zu, wenn nationale Regierungen ihrer Schutzverantwortung offenkundig nicht nachkommen. Dies umfasst im konkreten Fall auch den Einsatz von Zwangsmitteln nach Kapitel sieben der VN-Charta, falls sich friedliche Mittel als unangemessen erweisen.⁶

Bei R2P 2005 ist, wenn es um Zwangsmittel geht, allerdings nicht von „Verantwortung“ die Rede, sondern von „Bereitschaft“. Von einer Interventionspflicht wird nicht gesprochen.⁷ R2P 2005 enthält des Weiteren keinen ausdrücklichen Verweis auf das dritte Element von R2P 2001: die Verantwortung für den Wiederaufbau. Auch benennt dieses Dokument keine Kriterien für eine legitime Intervention, wie sie bei R2P 2001 zu finden sind: Dazu gehören ein gerechtfertigter Grund, rechte Absicht, *Ultima Ratio*, Proportionalität und vernünftige Erfolgsaussichten. All diese 2001 genannten Merkma-

⁵ Vgl. ICISS (ed.), *The Responsibility to Protect*, Ottawa 2001.

⁶ Vgl. UN A/60/L.1, S. 31.

⁷ Vgl. Diana Amneus, *Responsibility to Protect*, in: *Global Society*, 26 (2012) 2, S. 246 ff.

le entstammen der *Bellum-iustum*-Tradition, an die während der 1990er Jahre in der Debatte um die „humanitäre Intervention“ angeknüpft wurde.

Nach einhelligem Verständnis ist das Prinzip der Schutzverantwortung, genauer die militärische Interventionskomponente, jedoch noch keine völkerrechtlich verpflichtende Norm.⁸ In wesentlichen Punkten spiegelt das Prinzip Verpflichtungen im menschenrechtlichen Bereich wider. Eine Vielzahl von Menschenrechtsnormen hat das Verständnis legitimer staatlicher Gewalt verändert – und damit das Verständnis von Souveränität. Gewisse menschenrechtliche Grundnormen – Recht auf Leben, Verbot von Folter und Sklaverei, Verbot der Diskriminierung – gehören völkerrechtlich zum *ius cogens*, zum zwingenden Recht, das keine Abweichungen erlaubt. Sie sind zugleich *Erga-omnes*-Verpflichtungen, Pflichten also, deren Einhaltung nicht nur einem bestimmten anderen Rechtssubjekt geschuldet ist, sondern der gesamten Staatengemeinschaft und anderen Völkerrechtssubjekten. Daraus ergibt sich ein Eingriffsrecht bei Verletzung fundamentaler Menschenrechte.⁹

Zum *ius cogens* gehört allerdings auch das Gewaltverbot, von dem die individuelle und kollektive Verteidigung nach Artikel 51 der VN-Charta ausgenommen ist. Aufgrund des Gewaltverbots ist eine militärische Intervention nur dann *unzweideutig* erlaubt, wenn der VN-Sicherheitsrat eine Bedrohung des internationalen Friedens konstatiert und Zwangsmaßnahmen nach Kapitel sieben autorisiert.

Der eigentlich innovative Kern des Schutzverantwortungsprinzips, die Interventionspflicht, ist keine bindende Rechtsnorm. Dafür mangelt es dem Prinzip an wesentlichen Voraussetzungen, darunter insbesondere Allgemeingültigkeit, Klarheit, Konsistenz und vor allem auch an einer entsprechenden Rechts-

⁸ Vgl. Noha Shawki, *Responsibility to Protect: The Evolution of an International Norm*, in: *Global Responsibility to Protect*, 3 (2011), S. 172–196.

⁹ Vgl. Matthias Pape, *Humanitäre Intervention*, Baden-Baden 1997, S. 64–67; Juliane Kokott, *Der Schutz der Menschenrechte im Völkerrecht*, in: Hauke Brunkhorst et al. (Hrsg.), *Recht auf Menschenrechte*, Frankfurt/M. 1999, S. 182 f.

praxis.¹⁰ Staaten wollen sich nicht rechtlich zu einer Intervention verpflichten lassen. Völkerrechtlich hat R2P keine signifikanten Folgen, es bleibt vor allem ein politisch-moralisches Konzept.¹¹ Im Kern geht es dabei um einen Bewusstseinswandel, um die Schaffung „einer reflexhaften internationalen Reaktion, dass massenhafte Verbrechen, die stattfinden oder bevorstehen, alle und nicht niemanden etwas angehen“.¹²

Im R2P-Diskurs hat die alte Idee der humanitären Intervention ihre neue Ausprägung gewonnen. Doch umfasst die Schutzverantwortung weit mehr; denn die militärische Intervention ist nur ein Element der – um den gegenwärtigen VN-Jargon zu benutzen – dritten Säule von R2P, der zeitnahen und entschlossenen Reaktion.¹³ Insofern haben die Verfechter des R2P-Prinzips recht, wenn sie gegenüber Kritik darauf verweisen, es gehe nicht nur um militärische Interventionen. Was unter Prävention und Wiederaufbau diskutiert wird, fasst im Wesentlichen zusammen, womit die VN und andere Organisationen bereits in den 1990er Jahren intensiv beschäftigt waren und weiterhin beschäftigt sind. Insofern trifft die Einschätzung zu, R2P sei in vielem „alter Wein in neuen Schläuchen“.¹⁴

Doch der „neue Schlauch“ der Moralisierung hat deutliche Auswirkungen auf den internationalen Diskurs, die nicht zu unterschätzen sind. R2P hat die Parameter der internationalen Debatte verändert.¹⁵ Scheitern Prävention und Diplomatie, dann wird, wie die Fälle Libyen und Syrien zeigen, R2P

zum Argument all jener, die nach einer Intervention rufen. In der deutschen Debatte behaupteten Befürworter der NATO-geführten Libyen-Mission, externes Eingreifen zur Verhinderung massiver Gräueltaten sei eine moralische Pflicht gewesen, der sich die Bundesrepublik entzogen habe.¹⁶ Staaten können sich sehr wohl aus moralischen Gründen der angeblichen Pflicht zur militärischen Intervention entziehen. Das Moralverständnis, das R2P zugrunde liegt, kann keinen Monopolan-spruch auf ethisch begründetes Handeln erheben.¹⁷ Denn die Probleme, die mit einer humanitär ausgerichteten Militärintervention einhergehen, sind so groß, dass im Einzelfall eine „Vielzahl normativer Erwägungen“ zu berücksichtigen und abzuwägen ist.¹⁸

Menschenrechte und Militärgewalt

Wer eine Verpflichtung zu menschenrechtlich begründeten militärischen Interventionen postuliert, argumentiert im Rahmen des „liberalen“ Paradigmas internationaler Politik. Denn aus „realistischer“ Sicht besteht Verantwortung zuallererst in der Durchsetzung nationaler Interessen. Eigene Staatsbürger zur Rettung anderer in den Krieg zu schicken, ohne dass grundlegende nationale Interessen auf dem Spiel stehen, ist aus Sicht der realistischen Denkschule moralisch verantwortungslos.

Die Frage nach grenzüberschreitenden moralischen Verpflichtungen, nach dem Ausmaß einer Verantwortung für „Fremde“, stellt sich erst im Rahmen des Liberalismus, wird aber durchaus unterschiedlich bewertet. Entscheidend ist dabei, ob man eher dem *Kosmopolitismus* oder dem *Partikularismus* zuneigt, ob man also einen moralischen Universalismus vertritt, in dem die Grundrechte eines jeden Menschen von gleicher Bedeutung sind, oder ob man einen Vorrang für die Rechte der eigenen Mitbürger anerkennt und moralische Verantwortung in abgestuftem Sinne versteht.¹⁹

¹⁰ Vgl. Jutta Brunnée/Stephen J. Toope, *The Responsibility to Protect and the Use of Force*, in: *Global Responsibility to Protect*, 2 (2010), S. 191–212; Christian Schaller, *Die völkerrechtliche Dimension der „Responsibility to Protect“*, SWP-Aktuell 56/2008.

¹¹ Vgl. Mehrdad Payandeh, *With Great Power Comes Great Responsibility?*, in: *The Yale Journal of International Law*, 35 (2010), S. 469–516.

¹² *The New York Times* vom 11. 3. 2012.

¹³ Als erste Säule wird die Schutzverantwortung des Staates bezeichnet, als zweite die internationale Unterstützung und das *capacity building*. Vgl. UN A/63/677.

¹⁴ Vgl. Alan J. Kuperman, *R2P: Catchy Name for a Fading Norm*, in: *Ethnopolitics*, 10 (2011) 1, S. 125–128.

¹⁵ Vgl. Paul D. Williams/Alex J. Bellamy, *Principles, Politics, and Prudence*, in: *Global Governance*, 18 (2012), S. 287.

¹⁶ Vgl. Harald Müller, *Ein Desaster: Deutschland und der Fall Libyen*, HSFK Standpunkte 2/2011.

¹⁷ Vgl. Aidan Hehir, *The Responsibility to Protect*, Houndsmills 2012, S. 137 f.

¹⁸ Christine Chwaszcza, *Moral Responsibility and Global Justice*, Baden-Baden 2007, S. 133.

¹⁹ Vgl. Christoph Broszies/Henning Hahn, *Die Kosmopolitismus-Partikularismus-Debatte im Kontext*, in: dies. (Hrsg.), *Globale Gerechtigkeit*, Berlin 2010, S. 9–52.

In partikularistischer Sicht wird unterschieden zwischen globalen Pflichten und besonderen Pflichten für die Bürger in einer politischen Gemeinschaft, die sich durch eigene Identität und spezifische Loyalitäten auszeichnet. Ein solches Verständnis politischer Ethik gibt nationalen Verpflichtungen nicht grundsätzlich Vorrang vor globalen; auch jenseits der eigenen Grenzen gilt die „negative“ Pflicht, elementare Menschenrechte nicht zu verletzen. Geringer ist jedoch das Maß an „positiven“ Pflichten.

Militarisierte kosmopolitische Moral. R2P als Prinzip ist einer liberalen kosmopolitischen Moral verpflichtet, die staatliche Grenzen gering achtet und transnationale Verpflichtungen zwischen Individuen in den Mittelpunkt stellt. Denn R2P postuliert faktisch – ohne dass ihre Verfechter dies näher begründen – eine allgemeine Verpflichtung, überall auf der Welt notfalls mit militärischen Mitteln schwere Gewalttaten zu unterbinden und im Dienst der Humanität Krieg zu führen, wenn sich dadurch schlimme Übel beenden lassen.

Selbst wenn man die Imperative eines kosmopolitischen Ansatzes akzeptiert, der weitreichende, universal geltende Hilfspflichten behauptet, so bleibt die Frage: Warum wird im öffentlichen Diskurs vielfach die militärische Nothilfe gegenüber anderen Hilfspflichten privilegiert, etwa gegenüber der Verpflichtung, Krankheiten zu bekämpfen, die Millionen Menschen den Tod bringen? Wenn eine positive Pflicht zur humanitären Intervention begründbar ist, weil sich jeder aus unparteiischer Abwägung heraus eine Welt wünschen müsste, in der ihm als Opfer gewaltsamer Menschenrechtsverletzungen geholfen würde, dann lassen sich aus einer solchen Perspektive auch andere Verpflichtungen zu humanitärer Hilfe ableiten – zur Bekämpfung von Armut, Krankheit, Hunger.¹²⁰

¹²⁰ Hier und im Folgenden stütze ich mich auf die Überlegungen von: Walter Pfannkuche, Humanitäre Interventionen und andere Hilfspflichten, in: Georg Meggle (Hrsg.), *Humanitäre Interventionsethik*, Paderborn 2004, S. 133–145. Vgl. zur kritischen Auseinandersetzung mit der Position, die Verhinderung von Völkermord sei moralisch gebotener als die Bekämpfung von Hunger und Krankheit, aus einer kosmopolitisch-utilitaristischen Perspektive: Peter Singer, *Bystanders to Poverty*, in: N. Ann Davis/Richard Keshen/Jeff McMahan (eds.), *Ethics and Humanity*, Oxford 2010, S. 185–201.

Dieses Problem stellt sich besonders bei einer an Handlungsfolgen orientierten Betrachtung: Ist das Ziel die Rettung einer größtmöglichen Zahl von Menschen, dann kann es unter Umständen weit effizienter sein, jene finanziellen Ressourcen, die ein Militäreinsatz verschlingt, anders einzusetzen. Insofern darf man die Opportunitätskosten eines humanitären Eingreifens nicht ignorieren. Mit den Summen, die für Militäraktionen ausgegeben werden, wären weit mehr Menschen zu retten, würden sie in Gesundheitsinitiativen fließen, etwa für Impfungen gegen Masern oder die Entwicklung eines Impfstoffs gegen Malaria.¹²¹ Nun ließe sich einwenden, mit humanitären Interventionen seien nicht allein humanitäre Ziele verbunden, sondern sie mischten sich immer mit anderen Anliegen, wie etwa dem, Flüchtlingsströme zu verhindern. Doch solche sekundären Ziele kann man auch mit Maßnahmen zur internationalen Gesundheitspolitik und zur Katastrophenhilfe erreichen.

Globale Hilfspflicht versus nationale Verantwortung. Die Pflicht, zur Rettung der Bürger anderer Staaten notfalls Krieg zu führen, wird meist in Analogie zur individuellen Nothilfe begründet, wozu jeder nach seinen Fähigkeiten und unter Abschätzung der Eigengefährdung verpflichtet ist. Doch das ist die Ebene individueller Moral. Bei humanitären Militärinterventionen geht es dagegen um Fragen politischer Ethik: Ist ein Staat überhaupt berechtigt, seine Soldaten – Bürger in Uniform – zu verpflichten, für den Schutz „Fremder“ zu töten und dabei das Risiko des eigenen Todes einzugehen?¹²²

Eine globale militärische Hilfspflicht steht in Widerspruch zur *Verantwortung gegenüber eigenen Staatsbürgern*. Sie widerspricht auch dem „Vertrag“, den Soldaten mit ihrer Gesellschaft eingegangen sind: notfalls ihr Leben für deren grundlegende Interessen zu opfern. Faktisch wird das Risiko eigener Verluste minimiert durch die Art, wie in den Fäl-

¹²¹ Vgl. hierzu und im Folgenden: Benjamin A. Valentino, *The True Costs of Humanitarian Intervention*, in: *Foreign Affairs*, 90 (2011) 6, S. 60–73.

¹²² Vgl. hierzu und im Folgenden: Daniel Brooks Baer, *The Ultimate Sacrifice and the Ethics of Humanitarian Intervention*, in: *Review of International Studies*, 37 (2011), S. 301–326; Robert Spaemann, *Grenzen*, Stuttgart 2001, S. 328–332.

len Kosovo und Libyen humanitär begründete Kriege geführt wurden – nämlich allein mit Luftstreitkräften. Doch Interventionen unter dem Imperativ, eigene Opfer nahezu vollständig auszuschließen, entsprechen nicht dem Ziel, eine möglichst große Zahl von Menschen zu retten.²³ Wenn Gräueltaten zügig unterbunden werden sollen, wie sie meist im Kontext von Bürgerkriegen und gewaltsamen politischen Umbrüchen verübt werden, erfordert dies den mit größeren Risiken für die eigenen Soldaten verbundenen Einsatz von Bodentruppen.

Töten, um zu retten. Wer eine Interventionspflicht behauptet, setzt voraus, es sei moralisch gerechtfertigt, zu töten, um zu retten – und zwar nicht nur direkte Übeltäter zu töten, sondern auch Soldaten, die nicht selbst an Verbrechen beteiligt sind, und Nichtkombattanten, deren Tod als „Kollateralschaden“ hingenommen wird. Zu Recht wurde darauf hingewiesen, dass sich damit die Debatte verschiebt: „Es wird nicht mehr vorrangig diskutiert, ob und unter welchen Umständen eine Ausnahme vom Tötungsverbot gerechtfertigt sei, sondern welche Arten von Menschenrechtsverletzungen zu einer Intervention verpflichten, selbst unter Inkaufnahme von unschuldig Getöteten.“²⁴

Wenn Interventionsbefürworter sich der Frage nach der moralischen Legitimität des Tötens stellen, dann greifen sie häufig auf zwei Argumentationsfiguren zurück. Die eine lautet: Wir müssen den Tod Unschuldiger in Kauf nehmen, um eine weit größere Zahl Unschuldiger vor dem Tod zu retten.²⁵ Doch das Argument ignoriert den Unterschied zwischen Schadenszufügung und Hilfsverzicht – zwei Verhaltensweisen, die je nach Situation moralisch unterschiedlich zu bewerten sind.²⁶ Die andere Argumen-

tationsfigur stützt sich auf das klassische Prinzip der „Doppelwirkung“, mit dem sich die Inkaufnahme von nicht beabsichtigten, aber gleichwohl voraussehbaren Opfern legitimieren lässt. Demnach ist der Tod Unschuldiger hinnehmbar, wenn er nicht das Mittel zur Erreichung eines guten Zwecks, sondern vielmehr die nicht intendierte Folge einer gerechtfertigten Handlung ist, die insgesamt mehr gute als schlechte Folgen hat.²⁷

Das Prinzip der Doppelwirkung eröffnet einen weiten Spielraum für die Inkaufnahme unbeabsichtigter, aber gleichwohl absehbarer Opfer unter Nichtkombattanten – ein Spielraum, der, wie kritisiert wurde, im Falle humanitär begründeter Interventionen zu groß ist. Diese sollen ja dem Schutz von Menschen dienen.²⁸ Bei einer humanitär begründeten Intervention lässt sich von ihrem eigenen Anspruch her der Tod von Nichtkombattanten nicht einfach als unbeabsichtigter und indirekter „Kollateralschaden“ legitimer Kriegsführung hinnehmen.

Das dem Argument der „Kollateralschäden“ zugrunde liegende moralische Prinzip einer „Doppelwirkung“ muss deshalb nach jenem restriktiven Verständnis angewandt werden, wie es Michael Walzer hinsichtlich der Verpflichtungen gegenüber den Rechten von Nichtkombattanten formuliert hat.²⁹ Demnach reicht es nicht aus, dass die üble Wirkung nicht beabsichtigt und auch nicht Mittel zur Erreichung des moralisch akzeptablen Ziels ist. Vielmehr müssen die voraussehbaren üblen Wirkungen – im Sinne einer „Doppelintention“ – unter Inkaufnahme eigener Kosten soweit wie möglich minimiert werden. Das heißt: Bei einer humanitären Intervention ist das Risiko zu akzeptieren, dass eigene Soldaten ihr Leben verlieren, um das Leben von Nichtkombattanten nicht zu gefährden. Die Risiken für beide, für die eigenen Soldaten und für Unschuldige, lassen sich militärisch nicht notwendigerweise zusam-

²³ Vgl. Martin L. Cook, „Immaculate War“, in: *Ethics and International Affairs*, (2000) 14, S. 55–65.

²⁴ Barbara Bleisch, *Humanitäre Intervention zwischen Erlaubtheit und Gebotenheit*, in: Jean-Daniel Strub/Stefan Grotefeld (Hrsg.), *Der gerechte Friede zwischen Pazifismus und gerechtem Krieg*, Stuttgart 2007, S. 137.

²⁵ Vgl. Peter Schaber, *Humanitäre Intervention als moralische Pflicht*, in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 92 (2006) 3, S. 299.

²⁶ Vgl. Kirsten Meyer, *Die moralische Bewertung humanitärer Interventionen*, in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 97 (2011) 1, S. 18–32.

²⁷ Vgl. zur kritischen Auseinandersetzung: Richard Norman, *Ethics, Killing and War*, Cambridge 1995, S. 83–93.

²⁸ Vgl. James Pattison, *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect*, Oxford 2010, S. 119f.

²⁹ Vgl. Michael Walzer, *Just and Unjust Wars*, New York 2000³, S. 152ff.

men reduzieren.^{f30} Diesem moralischen Dilemma lässt sich nicht entgehen, auch wenn es Befürworter humanitärer Interventionen gern ausblenden.

Folgenverantwortung – eher ignoriert als nüchtern reflektiert. In der Debatte um humanitäre Interventionen werden die Probleme der Umsetzung, die Erfolgsaussichten und absehbare Gesamtfolgen weithin ausgeblendet.^{f31} Die *Folgenverantwortung*^{f32} bezieht sich nicht nur darauf, ob die eingesetzten Mittel geeignet sind, die erklärten Ziele zu erreichen. So war 1999 im Kosovo die Luftkriegsführung erkennbar nicht in der Lage, die nach Beginn des Kriegs einsetzenden Morde und Massenvertreibungen zu verhindern. Sie erstreckt sich auch auf die absehbaren Gesamtfolgen einer Intervention, die gewöhnlich eine Parteinahme in einem bürgerkriegsartigen Konflikt bedeutet.^{f33}

Humanitäre Interventionen mit dem Ziel, Menschenleben zu retten, werden oft als schnelle Operation zu geringen eigenen Kosten dargestellt. Doch als bloße Kurzzeittherapie können humanitäre Interventionen kaum erfolgreich sein, geschehen die Menschenrechtsverletzungen doch in einem Kontext, der eine dauerhafte Befriedung verlangt.^{f34} Besonders groß ist die Folgenverantwortung, wenn im Zuge einer humanitären Intervention ein Regime zerstört wird. Denn danach ist mit langfristiger gewalthaltiger Instabilität zu rechnen.^{f35} Mit dem Postulat einer Verantwortung für den „Wiederaufbau“ kommt im R2P-Diskurs zwar ein wich-

tiger Aspekt der Folgenverantwortung in den Blick. Doch seit sich Ernüchterung eingestellt hat, was das damit verbundene Konzept des *liberal peace building* angeht, ist die Scheu vor langfristigen Verwicklungen politisch nur allzu verständlich.

Folgerungen

In der Summe legen die analysierten Probleme und Dilemmata folgenden Schluss nahe: Menschenrechtlich begründete Militärinterventionen sind nur in Extremsituationen zu rechtfertigen. Wenn die menschlichen Kosten einer solchen Intervention im Vergleich zum Nutzen unverhältnismäßig groß sind oder es unwahrscheinlich ist, dass die angestrebten humanitären Ziele erreicht werden, dann ist im Sinne einer konsequentialistischen Bewertung die Intervention moralisch falsch. Dies gilt auch dann, wenn der Einsatz militärischer Gewalt das Kriterium der *Ultima Ratio* erfüllt.^{f36} In beiden Fällen – Proportionalität und Erfolgsaussichten – handelt es sich um eine prospektive Bewertung, die mit etlichen Ungewissheiten behaftet ist.

Das heißt: Es sprechen nicht nur pragmatische, sondern gerade auch moralische Gründe dafür, die Schwellenkriterien für eine mit dem Prinzip der Schutzverantwortung begründete Militärintervention sehr hoch anzusetzen.^{f37} Eine Intervention wäre nur dann zu rechtfertigen, wenn (1) in massiver koordinierter Form eine große Zahl von Zivilisten in kurzer Zeit getötet werden; (2) militärisch die Rettung einer beträchtlichen Zahl von Menschen unter niedrigen Verlusten für die eingreifenden Staaten möglich ist; (3) die Aussicht besteht, dauerhafte Sicherheit ohne eine langfristige militärische Präsenz und ein kostspieliges, aber selten erfolgreiches *nation building* schaffen zu können.

^{f30} Vgl. Steven Lee, *Double Effect, Double Intention, and Asymmetric Warfare*, in: *Journal of Military Ethics*, 3 (2004) 3, S. 233–251.

^{f31} Vgl. Berthold Meyer, *Konfliktfolgenabschätzung*, in: Thomas Bruha/Sebastian Heselhaus/Thilo Marauhn (Hrsg.), *Legalität, Legitimität und Moral*, Tübingen 2008, S. 133–148.

^{f32} Vgl. zum Begriff: Julian Nida-Rümelin, *Verantwortung*, Stuttgart 2011, S. 113.

^{f33} Vgl. Richard K. Betts, *The Delusion of Impartial Intervention*, in: *Foreign Affairs*, 73 (1994) 6, S. 20–33.

^{f34} Vgl. Michael Newman, *Humanitarian Intervention*, New York 2009, S. 138–180.

^{f35} Vgl. Alexander B. Downes, *Catastrophic Success*, Department of Political Science, Duke University, Durham (North Carolina), unveröffentlichtes Papier o.J.; Goran Peic/Dan Reiter, *Foreign-Imposed Regime Change, State Power and Civil War Onset, 1920–2004*, in: *British Journal of Political Science*, 41 (2010), S. 453–475.

^{f36} Vgl. Ned Dobos, *Rebellion, Humanitarian Intervention, and the Prudential Constraints on War*, in: *Journal of Military Ethics*, 7 (2008) 2, S. 102–115.

^{f37} Vgl. hierzu und im Folgenden: Robert A. Pape, *When Duty Calls: A Pragmatic Standard of Humanitarian Intervention*, in: *International Security*, 37 (2012) 1, S. 53 ff.

Eva Schmitt

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in der internationalen Sicherheitsarchitektur

Die internationale Sicherheitsarchitektur ist seit dem Zweiten Weltkrieg durch eine institutionelle Ausdifferenzierung gekennzeichnet.

Eva Schmitt

Dr. phil., geb. 1981; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft, Justus-Liebig-Universität Gießen, Karl-Glöckner-Straße 21 E, 35394 Gießen. eva.m.schmitt@sowi.uni-giessen.de

So entwickelten sich im europäischen Kontext (NATO, KSZE/OSZE, EU) wie auch in anderen Regionen proaktive Sicherheitsinstitutionen, die regionalspezifische Stabilisierungsleistungen unter der Ägide lokaler Vormächte erbrachten. Mit der proaktiven Rolle des Sicherheitsrats (SR) der Vereinten Nationen (VN) in den Fällen Irak (1991), Namibia (1989/1990) und Kambodscha (1992/1993) sowie anlässlich der Ankündigung einer auf die VN zentrierten Weltordnung durch den damaligen US-Präsidenten George Bush zeichnete sich ab 1989/1990 eine mögliche Revolution in der internationalen Sicherheitsarchitektur ab. Eine überproportional hohe Zahl von VN-geführten Missionen, die Mandatierung von Einsätzen „subsequenter“ Sicherheitsinstitutionen sowie die Behandlung regional differenzierter und relevanter Krisen im SR deuteten auf den (in der VN-Charta verankerten) Anspruch auf eine „prioritäre Rolle“ sowie auf ein Gewaltlegitimierungsmonopol des SR hin. Zu einer „VN-zentrierten“ internationalen Sicherheitsarchitektur bekannten sich die Staatenvertreter auf dem Weltgipfel der VN (2005), dessen Abschlussdokument die Hauptverantwortung des Rates für die Aufrechterhaltung der internationalen Sicherheit festhält.¹

Der Anspruch auf Zentralität steht indes im Spannungsverhältnis zu Legitimität und Ef-

ektivität des SR und der VN. Die Konzeption der VN-Sicherheitsgovernance basiert auf einer „exklusiven“ *Top-down*-Konzeption globaler Regierens, welche die fünf ständigen SR-Mitglieder (die sogenannten P5 – dazu zählen China, Russland, Frankreich, Großbritannien und die USA) mit Vorrechten wie dem Vetorecht privilegiert und regionale (Ordnungs-)Mächte institutionell zurücksetzt. Hiermit einhergehende Steuerungsdefizite zeigten sich nach 1990 insbesondere im Hinblick auf die Effektivität der Friedenssicherung, die geopolitische Reichweite des SR-Engagements, die (differenzierten) Chancen der Verregelung „weltpolitisch“ relevanter Konflikte und die Akzeptanz eines „Gewaltautorisierungspotenzials“ des SR. Diese Punkte provozieren kritische Fragen nach der Relevanz des VN-Systems im Rahmen des bestehenden Institutionengefüges sowie der Bereitschaft regionaler und internationaler Mächte, relevante Konflikte und globale Problemlagen im SR zu verhandeln und sich nach dessen Beschlüssen zu richten.

Geht man von einer weitreichenden Relevanz des VN-Systems aus, fällt insbesondere die Vielzahl von Missionen und länderspezifischen Fällen auf, die seit den 1990er Jahren innerhalb des SR bearbeitet wurden (*Übersicht*). Quantitativ lässt sich – im Vergleich zu „regionalen“ Organisationen aufgrund der Missionen und bearbeiteten Konflikte im Zeitraum von 1990 bis 2013 – eine relevante Rolle der VN erkennen. Dies besagt jedoch noch nichts über die Qualität des Sicherheitsmanagements: Zeichnete sich bis Mitte der 1990er Jahre zunächst tatsächlich eine starke Relevanz des VN-Systems ab, so führten Fehlschläge der VN-Friedensmissionen unter anderem in Somalia, Bosnien, Ruanda, Burundi und im Kosovo zu einer Aufwertung regionaler Akteure und Sicherheitsinstitutionen.

Die VN-Einsätze und -Operationen lassen einen geopolitischen Fokus erkennen: Während Afrika und der Nahe und Mittlere Osten bereits in den 1990er Jahren zum Hauptbetätigungsfeld avancierten, entwickelte das VN-System kollektiver Sicherheit keine vergleichbare Rolle als Anbieter regionaler Sicherheit in (Ost-)Europa, (Ost-)Asien und Lateinamerika. Dieser Umstand ist nicht mit

¹ Vgl. A/RES/60/1 vom 25. 10. 2005.

Übersicht: Verhandelte Konflikte im Sicherheitsrat und in anderen Institutionen

		1990–1994	1995–1999	2000–2004	2005–2009	2010–2013
VN	Durchgeführte Missionen/zivile und militärische Einsätze	34	42	27	23	17
	Behandlung von länderspezifischen Konfliktfällen	29	31	21	19	20
	Themenbezogene Resolutionen	3	6	11	9	10
NATO	Missionen	5	9	12	11	8
	Länderfälle	2	4	8	7	5
EU (GSVP)	Missionen	–	–	6	21	19
	Länderfälle	–	–	4	14	13
OSZE	Missionen	7	14	13	10	7
	Länderfälle	9	16	15	13	9

Quelle: Angaben der VN, der NATO, der EU und der OSZE; Stand: März 2013.

der nachhaltigen Lösung der sicherheitspolitischen Problematik in den Regionen zu erklären, sondern hängt in erster Linie mit den Interessen der im SR vertretenen Großmächte zusammen. So wurde auf dem europäischen Kontinent der Rat durch Frankreich und Großbritannien 1992 zwecks Balancierung des deutschen Einflusses in die Jugoslawien-Krise einbezogen; die somit gewährleisteten Mitbestimmungsrechte Russlands und Chinas führten indes ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zur „Herausdrängung“ des SR aus der europäischen Sicherheitspolitik, die nun in den Fällen Mazedonien, Bosnien und Kosovo durch regionale Organisationen übernommen wurde.

Auch auf dem lateinamerikanischen Kontinent stand die relative „Stärke“ der regionalen Mittelmächte (Mexiko, Kolumbien, Brasilien) wie auch der Anspruch der USA auf weitgehende Handlungsfreiheit in der eigenen Nachbarschaft einer elaborierten Rolle des SR entgegen. Während das Problemfeld Haiti kontinuierliche Aufmerksamkeit erhielt, blieben die Effekte und die *Spill-over*-Problematik des Drogenhandels außerhalb der Agenda. Ähnlich in Asien: Hier fiel das Engagement des SR ab Mitte der 1990er Jahre ab, um sich auf die Konflikte in Indonesien/Osttimor und Nordkorea zu konzentrieren. Externe und regionale Akteure wie Indien, Pakistan und China sperrten sich gegen eine Einmischung des SR in ihre Einflussphäre, während speziell die euro-atlantischen Staaten um eine Kanalisierung von asiatischen *High-priority*-Sicherheitsrisiken im Rahmen eigener Missionen bemüht waren (wie etwa durch ISAF in Afghanistan).

Die regionale Differenzierung führte – zumindest in der Tendenz – zu der Etablierung eines „Zwei-Klassen-Sicherheitsmanagements“, wonach die Rückläufigkeit der VN-Friedensmissionen insbesondere in den geopolitisch relevanten Regionen Europa und Asien zu einer starken Konzentration des VN-Sicherheitsmanagements auf die ansonsten vernachlässigten Konflikte auf dem afrikanischen Kontinent führte. Unzureichend ausgebildete und ausgestattete Blauhelmkontingente leisteten der Etablierung kleinerer, häufig insuffizienter Missionen Vorschub, während große NATO-Missionen europäische Ressourcen und Technologie in Anspruch nahmen, die dadurch für die VN nicht mehr zur Verfügung standen. Bis ins Jahr 2013 stellte die NATO das System kollektiver Sicherheit mit der höchsten Sach- und Personalausstattung dar, wobei allein im Rahmen der ISAF-Mission mehr uniformiertes Personal eingesetzt wurde als in sämtlichen VN-Missionen zusammen.

Einfluss auf weltpolitisch relevante Konflikte

Die Relevanz des VN-Systems kollektiver Sicherheit lässt sich jedoch nicht nur auf friedenssichernde Maßnahmen in einer (quantitativ zu ermittelnden) Anzahl von Ländern reduzieren. Sie liegt vor allem in dem Anspruch, das überliegende und prioritäre System kollektiver Sicherheit zu konstituieren. Sollte dieser Anspruch gerechtfertigt sein, müssten die „weltpolitisch relevanten“ Konflikte im Rahmen des SR behandelt werden;

ferner müsste der Rat auch in thematischer Hinsicht in der Lage sein, auf das Verhalten der VN-Mitglieder Einfluss zu nehmen, Richtungsentscheidungen innerhalb der internationalen Sicherheitsgovernance zu treffen und sicherheitsrelevante Politikfelder zu verregeln.

Zu den „weltpolitisch relevanten“ (im Sinne von regional ausstrahlenden) Konflikten zählten in den 1990er Jahren der Zweite Golfkrieg (unter Einschluss der nachfolgenden Irak-Problematik), der Krieg in Bosnien-Herzegowina, der Kosovo-Krieg und der Nahost-Konflikt. Diese Konfliktstrukturen prävalierten teilweise auch ab den 2000er Jahren: Hier lag der Fokus auf dem „Krieg gegen den Terrorismus“ und dem Afghanistan-Krieg, dem Irak-Krieg, dem Nahost-Konflikt, dem iranischen sowie dem nordkoreanischen Atomprogramm. Unter diesen sichtbaren Konfliktstrukturen kristallisierten sich die Prävalenz des Konflikts zwischen den euro-atlantischen Mächten und Russland um die Vormachtstellung in Europa, das prekäre Mächteungleichgewicht im Nahen Osten, offene Machtfragen in Ostasien, das Risiko von Machtverschiebungen durch die Weiterverbreitung von atomaren Waffen sowie die Terrorismusproblematik heraus – was alles in allem ein fundiertes und erfolgreiches Sicherheitsmanagement des SR erschwerte: So wurden diese „weltpolitisch relevanten“ Konflikte zwar durchaus im Rat *mit* behandelt; er war jedoch nie das einzige Verhandlungsforum, sondern wurde stets durch ein Netzwerk bestehend aus weiteren Foren wie der NATO, G8, EU oder Kontaktgruppen ergänzt.

Waren die Verhandlungen während des Zweiten Golfkriegs sowie des Bosnien-Kriegs noch stark von einer Priorität des VN-Managements geprägt, so relativierte sich dieser Einfluss bereits Mitte der 1990er Jahre zugunsten einer Entscheidungsfindung im Rahmen der europäisch-atlantischen Staaten, der Bosnien-Kontaktgruppe und der NATO. Auch der Kosovo-Krieg und der folgende Aufbau des nationalstaatlichen Systems auf dem Balkan erfolgte konzeptionell und militärisch wesentlich im strukturellen Rahmen der NATO und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU, mit einer zunächst verbleibenden Legitimierungsfunktion und (ab

2000) einer „Marginalisierung“ der VN im europäischen Sicherheitsmanagement. Im Falle Afghanistans existierte eine „schwach“ ausgeprägte Autorisierungsfunktion des SR im Hinblick auf die Operation Enduring Freedom und ISAF. Die veritablen Entscheidungen hinsichtlich der Nachkriegsordnung – der Gewährleistung der Sicherheitslage in Afghanistan – erfolgten jedoch außerhalb des VN-Rahmens erneut unter großem Einfluss der NATO und einzelner Allianzmitglieder. Im Falle des Nahost-Konflikts arbeitete das verhandelnde Quartett (USA, Russland, EU und VN) zwar unter Einschluss der VN; konkrete Absprachen wurden jedoch nicht im SR, sondern im Rahmen der regional betroffenen Parteien beziehungsweise eingeschalteten „externen“ Großmächte getroffen. Der SR selbst erwies sich in den Verhandlungen als zu „interessensensibel“ und angesichts der Positionsdifferenz zwischen diversen gewählten Mitgliedern und den USA zu blockierungsanfällig.

Die Verhandlungen hinsichtlich des iranischen Atomprogramms sowie die Sechsparteiengespräche^F mit Nordkorea besitzen – wie die vorhergehende Bosnien- beziehungsweise Kosovo-Kontaktgruppe – den Charakter regionaler, themenspezifischer (Groß-) Mächtekonstellationen. Die Bedeutung des SR ist in dem Themenfeld Nonproliferation höher angesetzt als in den regionenspezifischen Konflikten (ein Umstand, der mit einem ähnlichen Interesse der P5 am Erhalt ihres „exklusiven“ Status erklärt werden kann); auch hier fallen die konkreten Entscheidungen im Rahmen von Mächteformationen. In den Iran-Verhandlungen spielt eine EU-3-Komponente eine relevante Rolle, die auch durch (temporäre) Versuche der US-Regierung unter George W. Bush, diese „aufzubrechen“ und durch eine P5-Kooperation zu ersetzen, nicht relativiert wurde. Bei den Sechsparteiengesprächen hingegen erfolgen die Verhandlungen im Wesentlichen innerhalb des Quartetts Nordkorea, Südkorea, USA und China.

Die Fallbeispiele deuten auf eine Dominanz regionaler und thematischer Zusammenschlüsse sowie (im Falle relevanter Sicherheitsbedrohungen) der NATO gegen-

^F Teilnehmende Staaten sind neben Nordkorea Südkorea, China, Russland, Japan und die USA.

über dem SR nach 1998 hin. Hierbei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass sowohl im Falle der Kosovo-Verhandlungen als auch der Operation Enduring Freedom 2001 nicht die Organisation selbst entscheidend war, sondern dass in den Verhandlungen ausgewählte Führungsstaaten (beziehungsweise deren Verbündete) eine signifikante Rolle spielten. Die aktive Rolle der NATO oder variabler „Koalitionen der Willigen“ mit ähnlichem Mitgliederprofil in der internationalen Sicherheitsgovernance beruht auf der Gestaltungsfähigkeit der „Makroinstitution“ der euro-atlantischen Gruppenhegemonie, das heißt der USA und ihrer europäischen Verbündeten, die mit ihren OECD-Partnern den eigentlichen Kern der internationalen Sicherheitsarchitektur konstituieren.

Dies relativiert in großen und veritablen Konflikten tendenziell den Wert des SR als Verhandlungsgremium gegenüber Foren und Gruppen, in denen diese Staaten vertreten sind. Der Rat kann somit nicht als das grundlegende (Verhandlungs-)Zentrum der internationalen Sicherheitsgovernance gewertet werden und den Anspruch einlösen, ein VN-zentriertes internationales Sicherheitssystem zu generieren; dies gilt vielmehr für die euro-atlantische Gruppe und für deren „Sicherheitsarchitektur“. Der SR beziehungsweise die VN fungieren heute als adaptierte regionenübergreifende (Teil-)Institution dieses Konzerts und im Sinne einer Schnittstelle und Legitimierungsinanz des Engagements außerhalb des „westlichen“ Rahmens. Aus dieser Funktion erklärt sich auch das Interesse der euro-atlantischen Staaten am thematischen Regieren über den SR.

„Autorität“ versus „Sündenbock“

Gemäß der politologischen Annahme einer „Autorität“ des SR bestehe eine weitgehende Bereitschaft internationaler Akteure, sich den Beschlüssen und Voten des Rates aus „normorientierten“ Gründen zu unterwerfen und (militärisches) Engagement ohne Mandat des SR zu vermeiden. Als „Belege“ dienen die insgesamt wenigen militärischen (koerziven) Operationen, die ohne SR-Mandatierung durchgeführt wurden, als auch das Insistieren von Regionalorganisationen auf einer Prädominanz des SR gegenüber „unilateraler“ Gewaltanwendung.

Die Akzeptanz einer „Autorität“ des Rates und eine hiermit einhergehende „Verstärkung“ des Konfliktmanagements auf das Gremium sind jedoch kritisch zu hinterfragen. Zwar stellten nach 1990 wiederholt relevante Akteure (unter anderem die USA) als auch Regionalorganisationen die Bedeutung einer „übergeordneten Rolle“ des SR heraus. Dies muss jedoch nicht zwangsläufig als normorientierte Affinität zu multilateralen Arrangements im Rahmen der VN gewertet werden. Der Rat macht die internationalen Beziehungen indes nicht egalitärer, da einflussreiche Akteure vielfältige (völkerrechtliche und institutionelle) Optionen zum Handeln außerhalb des Rates besitzen. Auch machen Diplomaten seit den 1990er Jahren auf ein zunehmend schlechtes Image der VN speziell bei Ländern des Globalen Südens aufmerksam – was wahrscheinlich im Zusammenhang mit der Dominanz von schlecht zu kontrollierenden Großmächten im Sicherheitsrat steht.[¶] So fehlt etwa eine Bezugnahme auf den SR in der Charta der Afrikanischen Union (eine der Hauptadressaten der VN-Aktivitäten), während die Blockfreien Staaten nach 1990 wiederholt die fehlende Legitimität des Rates beklagten.

Die Argumentationsfigur einer „Autorität“ des Rates wird hingegen intensiv im Rahmen der OECD beziehungsweise von euro-atlantischen Staaten vertreten – ein Umstand, der mit hoher Plausibilität mit ihrer eigenen einflussreichen Rolle im Rat zusammenhängt. Die USA nutzen die Legitimitätsfunktion des Rates selektiv, während sich die EU-Staaten im Rahmen der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) 2003 mit der Zielsetzung eines „angestrebten“ Handelns in Übereinstimmung mit der VN-Charta Handlungsfreiheit verschaffen. Russland und China, die nicht (mehr) über Ressourcen für globale Machtprojektionen verfügen, sind zwecks Wahrung ihrer (außerregionalen) sicherheitspolitischen Relevanz weitgehend auf die Compliance mit den P3 angewiesen. Jedoch ist in Rechnung zu stellen, dass gerade auch die Blockadefunktion dieser Mächte (die sie primär dann nutzen, wenn das Interesse der P3 an einem Konflikt nicht sehr ausgeprägt

¶ So auch die Einschätzung des deutschen Botschafters a.D. bei den VN, Tono Eitel, gegenüber der Verfasserin am 16.2.2006 in Münster.

ist) hilfreich und praktisch sein kann, wenn es um die Vermeidung von finanziell und militärisch kostenintensivem internationalem Engagement geht.

Der Sicherheitsrat besitzt – wenn das Gremium mit einem Konflikt befasst beziehungsweise blockiert ist – auch eine Entlastungs- und Sündenbockfunktion für die demokratischen Regierungen, die sie – angesichts von innenpolitischen Forderungen – vor weltpolitischer Überlastung schützen kann. In den Fällen Bosnien und Ruanda bewahrte die (in der Realität rudimentäre) Befassung der Ratsmitglieder die US-amerikanische sowie die europäischen Regierungen zunächst vor nationaler Kritik hinsichtlich des fehlenden eigenen Engagements oder vor der Unfähigkeit, innerhalb des eigenen Territoriums als Anbieter kollektiver Sicherheit zu agieren. Auch mit Blick auf den Sudan verhinderte zunächst die Vetodrohung Chinas das Eingreifen in einem Fall von geostrategisch minderer Relevanz, das unter humanitären Gesichtspunkten notwendig gewesen wäre.

Eine ähnliche „Praktikabilität“ besteht in Bezug auf Tschetschenien sowie Birma, wobei speziell hinsichtlich des asiatischen Binnenstaats eine 2008 erfolgte Vetodrohung Chinas einer sicherheitspolitischen Überlastung Frankreichs entgegenwirkte. Ein aktueller Fall ist der Bürgerkrieg in Syrien: Hier „entbindet“ vorerst noch ein Veto Russlands die NATO-Mitglieder von einem weiteren „kostenintensiven“ (und in den Folgen nicht abschätzbaren) Einsatz nach Libyen.[†]

Angesichts dieser Fallbeispiele erscheint es plausibel, die Attraktivität einer (angenommenen) Prärogative des Rates auch vor dem Hintergrund einer Vermeidung (beziehungsweise Suggestierung) von Engagement zu sehen. Die Argumentationsfunktion der „Autorität“ des Rates ist insofern wirkmächtig, als dass sie einer Vielzahl von Akteuren in

[†] Auf die Doppelbödigkeit der westlichen Vermittlungsbemühungen weist Andreas Ross hin: „China und Russland hätten jetzt ‚Blut an ihren Händen‘, sagen westliche Diplomaten, und zeigen sich ‚angewidert‘ ob der ‚Schande‘ (...). Doch wie hätten Europäer und Amerikaner im Falle eines Abstimmungserfolges erklärt, was die Resolution den bedrängten Syrern bringt? Von einem militärischen Eingreifen war, aus guten Gründen, sowieso nie die Rede. (...)“ FAZ vom 6. 2. 2012.

variablen Konflikten – im Hinblick auf die Verfolgung konkreter Interessen – nützlich scheint. Dies bedingt möglicherweise einen Anreiz zur Mandatierung von militärischen Einsätzen über den Rat, der jedoch utilitaristisch motiviert bleibt und keinen Trend zu einer substanziellen „Verrechtlichung“ darstellt. Auch in Zukunft ist daher damit zu rechnen, dass die westlichen Staaten in der Regel SR-Autorisierungen für relevante Missionen generieren können, jedoch – falls dies nicht möglich sein sollte – auch Möglichkeiten zum Handeln außerhalb des Rates wahrnehmen werden.

Fazit

Anfang der 1990er Jahre schien das Fenster einer „VN-Zentrierung“ weit offen zu stehen. Langfristig behielten indes die Grundeinheiten der internationalen Sicherheitsgovernance (regionale Akteure und Institutionen) ihre Relevanz gegenüber dem SR. Heute speist sich die Relevanz des Sicherheitsrats aus seiner Funktion als westlich geprägte Sicherheitsinstitution unter der Ägide des euro-atlantischen Konzerts. Dieser Makroinstitution bleibt der SR nachgeordnet; auch hinsichtlich der Konsolidierung relevanter Konflikte greifen dessen Führungsstaaten in erster Linie auf die eigenen Sicherheitsinstitutionen (insbesondere die NATO) zurück, denen in diesen Konfliktstrukturen prioritäre Relevanz zukommt.

Indes wurden nach 1990 diverse Konfliktfälle im SR mit verhandelt, globale Bedrohungen (insbesondere die Proliferation von Massenvernichtungswaffen) adressiert und Missionen mandatiert. Der Rat stellte im Untersuchungszeitraum somit ein themen- wie fallabhängig wichtiges Gremium der internationalen Sicherheitsgovernance dar, welches seinen (permanenten) Mitgliedern keinen „exklusiven“ politischen Status (mehr) gewährt, ihnen jedoch Mitspracherechte in der internationalen Sicherheitspolitik offeriert.

Stephan Klingebiel

Konfliktbewältigung und Umgang mit fragilen Staaten

In der wissenschaftlichen Debatte und der politischen Praxis mangelt es nicht an der grundlegenden Einsicht, dass schwache und versagende Staatlichkeit von größter Bedeutung für die unmittelbar betroffenen Länder und Bevölkerungen, das jeweilige regionale Umfeld und nicht zuletzt für die internationale Politik

Stephan Klingebiel
Dr. phil.; leitet am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik die Abteilung „Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik“, Tulpenfeld 6, 53113 Bonn.
stephan.klingebiel@die-gdi.de

ist. Krisenerscheinungen, Gewaltkonflikte und Systemumbrüche belegen die anhaltend hohe Relevanz des Themas in verschiedenen Weltregionen, so etwa in der Sahelzone und im Gebiet der Großen Seen in Zentralafrika oder der Konflikt in und um Afghanistan sowie in verschiedenen Teilen der arabischen Welt. Defekte staatliche Strukturen und schlecht funktionierende oder unzureichend legitimierte Regierungen und die damit einhergehenden Folgeprobleme sind eine zentrale Herausforderung in Entwicklungsländerregionen. Teilweise handelt es sich um besonders schwierige Fälle von gescheiterten Staaten, aber vielfach auch um „verwundbare“ oder „anfällige“ Systeme. In diesen kann der Staat zwar durchaus wirksam sein, möglicherweise ist er aber nicht in der Lage, sein Gewaltmonopol in allen Landesteilen durchzusetzen oder seine Repräsentanten besitzen keine ausreichende Legitimität.

„Fragilität“ ist ein weitverbreiteter, jedoch kein trennscharfer Terminus. In der internationalen Debatte findet die Definition der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) breite Akzeptanz. Ihr zufolge haben eine fragile Region oder ein fragiler Staat nur schwache Fähigkeiten,

grundlegende Governance-Funktionen auszuüben und in einen gegenseitigen, konstruktiven Austausch mit der jeweiligen Gesellschaft zu treten.¹ Sie sind darüber hinaus besonders anfällig für interne und externe Schocks wie beispielsweise Naturkatastrophen, Nahrungsmittel- oder Wirtschaftskrisen.² Dabei ist Fragilität keine „Randerscheinung“ in Entwicklungsregionen. Die OECD stuft in ihrem letzten Bericht insgesamt 47 Staaten als fragil ein.³ Hiervon befinden sich 26 in der Gruppe der Länder mit geringem Einkommen (Länder mit einem Bruttonationaleinkommen von weniger als 1005 US-Dollar pro Kopf und Jahr), wie etwa Burundi, Afghanistan, Haiti und Somalia. Allerdings sind auch 21 Staaten mit einem mittleren Einkommen, wie beispielsweise Angola, Kosovo, Nigeria, Sri Lanka und der Süd-Sudan, vertreten.

Es lassen sich zwei Sichtweisen auf Fragilität unterscheiden: zum einen unter humanitären und armutsbezogenen Gesichtspunkten und zum anderen unter dem Aspekt von Sicherheit und Stabilität. Zentrale Ursachen für ausbleibende Entwicklungserfolge oder -rückschritte sind Instabilität und bewaffnete Konflikte.⁴ Rund 1,5 Milliarden Menschen leben in Ländern und Gebieten, die durch eine solche Situation gekennzeichnet sind. Kein Land, das zu den Niedrigeinkommensländern zählt und als fragil eingestuft wird oder von Gewaltkonflikten betroffen ist, wird die von der internationalen Staatengemeinschaft aufgestellten Millenniums-Entwicklungsziele erreichen können, die für das Jahr 2015 angestrebt werden.⁵ Untersu-

¹ Vgl. OECD (ed.), *Fragile States 2013*, Paris 2012, S. 15.

² Vgl. Paul Collier, *The bottom billion*, Oxford 2008.

³ Vgl. OECD (Anm. 1), S. 2, S. 17. Darunter Nordkorea, Nepal, Kirgisistan, Iran, Irak, Georgien, Eritrea, palästinensische Gebiete, Süd-Sudan, Sudan, Tschad, Kosovo, Bosnien-Herzegowina, Niger, Nigeria, Guinea, Haiti, Guinea-Bissau, Sierra Leone, Liberia, Togo, Kamerun, Angola, Zentralafrikanische Republik, Demokratische Republik Kongo, Simbabwe, Ruanda, Burundi, Uganda, Malawi, Kenia, Äthiopien, Komoren, Somalia, Jemen, Afghanistan, Pakistan, Sri Lanka, Bangladesch, Myanmar, Osttimor, Mikronesien, Salomonen, Marshallinseln und Kiribati.

⁴ Vgl. World Bank (ed.), *World Development Report 2011*, Washington, DC 2011.

⁵ Vgl. European Report on Development (ed.), *Post 2015*, Brüssel 2013.

chungen zeigen auch, dass konfliktbetroffene Länder eine um 21 Prozentpunkte höhere Armutsrate aufweisen als solche, die nicht von Konflikten betroffen sind. Fragile Staaten strahlen zudem oftmals auf ihre Nachbarn aus und tragen etwa zu Wachstumseinbußen bei. So verliert beispielsweise ein Land wie Tansania, statistisch betrachtet, jährlich rund 0,7 Prozent seines Wachstums für jeden Konflikt, der in einem seiner Nachbarländer stattfindet.

Von großer Bedeutung sind schließlich die strukturell langfristigen destabilisierenden Wirkungen auf die Konfliktländer selbst sowie die Risiken, die von fragilen Staaten auf die internationale Sicherheit ausgehen. Länder, die von Konflikten bereits betroffen waren, haben ein deutlich höheres Risiko, erneut von Konflikten betroffen zu sein. Nachkriegsländer weisen ein Risiko von etwa 40 Prozent auf, innerhalb eines Jahrzehnts erneut in eine Bürgerkriegssituation zu geraten.¹⁶ Daher räumen Sicherheitsstrategien, etwa der USA oder der Europäischen Union, Problemen fragiler Staaten einen hohen Stellenwert ein. Für die internationale Gemeinschaft ist nicht zuletzt die Nutzung fragiler Staaten als Rückzugsräume terroristischer Gruppen eine in verschiedenen Regionen, unter anderem der Sahelzone, anhaltende und teilweise sogar zunehmende Gefährdung. Die Wirkungen schwacher und versagender Staaten auf die unmittelbar betroffenen Länder und ihre Bevölkerungen sind also enorm, gehen zusätzlich über die Grenzen der jeweiligen Staaten hinaus und beeinflussen daher sowohl den regionalen Kontext als auch die internationale Sicherheit.

Ansatzpunkte für externe Akteure

In internationalen Debatten besteht ein weitgehender Konsens zur Bedeutung von Fragilität. Schwierig zu beantworten ist allerdings die Frage, was gegen die Ursachen und Folgen von fragiler Staatlichkeit unternommen werden kann. Dies gilt nicht zuletzt für die möglichen Beiträge externer Akteure wie bi- und multilaterale Geber oder internationale Organisationen. Die Fälle, in denen fehlende staatliche Strukturen teilweise und zeit-

¹⁶ Vgl. Anke Hoeffler, *Growth, aid and policies in countries recovering from war*, Paris 2012, S. 4.

lich begrenzt von außen ersetzt werden können, sind insgesamt selten und dürften in aller Regel Ausnahmefälle bleiben. Hierzu sind die finanziellen Ressourcen und militärischen Kapazitäten weder vorhanden noch politisch zu mobilisieren. Schließlich ist auch der Rückzug aus derartigen Situationen in aller Regel komplizierter und langwieriger, als zunächst erhofft. Am anderen Ende der externen Handlungsmöglichkeiten steht das Nichtengagement der internationalen Gemeinschaft oder ihrer wichtigsten staatlichen und nichtstaatlichen Akteure.¹⁷

Mit Blick auf Handlungsmöglichkeiten externer Akteure ist eine Gegenüberstellung von „fragilen“ und „funktionierenden“ Staaten sinnvoll.¹⁸ Es ist äußerst schwer einen funktionierenden Staat aufzubauen, weil es sich dabei um ein komplexes Gebilde handelt. Ebenso wichtig ist es, den Staat als Ganzes zu erkennen, seine Legitimität und Strukturen sowie seine Leistungsfähigkeit ins Blickfeld zu nehmen. Dies kann vor vorschnellen und technischen Erklärungsansätzen bewahren, in denen die Verflechtungen von insbesondere Governance-Herausforderungen unterschätzt werden. Der Fragilitätsbegriff stellt daher gerade auf die Komplexität von unterschiedlichen Situationen und Entwicklungsdefiziten ab, die sich in Form von schlechter Regierungsführung leistungsschwacher oder konfliktgeprägter Staaten äußern können.

Externe Akteure können in schwachen oder versagenden Staaten verschiedene Politikinstrumente einsetzen. Die Konzepte sind situativ und reichen von langfristig angelegten Ansätzen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) bis hin zu militärischen Interventionen in ausgewählten, zugespitzten Situationen. Zunächst einmal hat die EZ in nahezu all ihren Ausprägungen und Phasen mit fragiler Staatlichkeit zu tun. Sie kann langfristig helfen, in relativ konsolidierten Systemen Stabilitätserfolge zu sichern, in schwachen Staaten entwicklungsorientierte Regime beim Aufbau funktionsfähiger Strukturen zu unter-

¹⁷ Vgl. Tobias Debiel/Nils Goede, *Militärinterventionen und Stabilisierungseinsätze*, in: Margret Johannsen et al. (Hrsg.), *Friedensgutachten 2011*, Berlin 2011, S. 194–207.

¹⁸ Vgl. Marina Ottaway, *Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staaten*, in: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.), *Fragile Staaten*, Baden-Baden 2007, S. 11–20.

stützen sowie in versagenden und teilweise in kollabierten Staaten Anreize für staatliches Handeln zu schaffen.

Vielfach ist die Bereitstellung von Hilfe gerade in unmittelbaren Nachkriegssituationen besonders wichtig, um ein erneutes Abgleiten in Gewaltkonflikte zu verhindern. EZ kann nachweisbar dabei helfen, den Nutzen sogenannter Friedensdividenden in Nachkriegsgesellschaften zu erweitern.⁹ Häufig sind darüber hinaus Reformen des Sicherheitssektors zentral, um beispielsweise politische Kontrollinstitutionen hinsichtlich ihrer Aufsichtsfunktion gegenüber den staatlichen Sicherheitsakteuren (Militär und Polizei) überhaupt zur sinnvollen Ausübung dieser Aufgaben befähigen zu können. Angesichts der hohen Bedeutung funktionierender ziviler und militärischer Strukturen auf regionaler Ebene sind kontinentale beziehungsweise subkontinentale Einrichtungen wie die Afrikanische Union (AU) und die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) vielfach zentral, nicht zuletzt wenn es um die Legitimierung und Umsetzung von militärischen Aktionen von außen geht, wie etwa im Falle des Mali-Einsatzes 2013. Zum Aufbau entsprechender regionaler Mechanismen kann die EZ einen relevanten Beitrag leisten. Daneben sind folgende inhaltliche Zusammenhänge zum Verständnis der entwicklungspolitischen Perspektive auf fragile Staatlichkeit wichtig:

1. Seit Ende der 1990er Jahre hat die Debatte über einen möglichst wirksamen Einsatz von Mitteln der EZ zu einer stärkeren Konzentration auf „Good Performers“ geführt. Im Entwicklungshilfesausschuss der OECD und ähnlichen Foren wird daher intensiv die Frage diskutiert, wie mit den Ländern, die als fragil eingeschätzt werden und gemessen an ihrem Bedarf wenig Entwicklungshilfemittel erhalten, zukünftig umgegangen werden sollte.¹⁰ Angesichts des speziellen Bedarfs fragiler Staaten bei der Nutzung von EZ hat sich eine Gruppe von insgesamt 19 fragilen und von Konflikten betroffenen Ländern mit Entwicklungspartnern und internationalen Organisationen zusammengeschlossen, um die Kooperation mit dieser speziellen Län-

dergruppe auf eine neue Basis („A New Deal for engagement in fragile states“) zu stellen. Teil dieses neu entwickelten Ansatzes ist der Versuch, das Management von Ressourcen zu verbessern und dadurch auch das Vertrauen von Gebern in entwicklungspolitische Ansätze in fragilen Staaten zu stützen.

2. Darüber hinaus lässt sich für die EZ ein konzeptioneller Wandel nachzeichnen: Während zu Beginn der 1990er Jahre punktuelle Maßnahmen mit einem Krisenbezug entwickelt wurden und dieser Ansatz zu einem Konzept zur zivilen Krisenprävention weiterentwickelt wurde, stehen mittlerweile übergreifende Ansätze im Mittelpunkt, mit deren Hilfe Beiträge zu Stabilität und Sicherheit geleistet werden sollen. Dabei geht es vor allem um ein stärker vernetztes Denken und Handeln zwischen den sicherheits-, außen- und entwicklungspolitischen Akteuren.¹¹ Dies schließt Zielkonflikte und unterschiedliche Vorgehensweisen der beteiligten Akteure keineswegs aus, beispielsweise die Frage „Welche Sicherheit steht im Vordergrund eines Einsatzes – die der lokalen Bevölkerung oder die der Geberländer?“ oder „Woran bemisst sich der Erfolg eines Engagements?“.

3. Schließlich sind der Staat und damit Governance-Fragen aus der Perspektive fragiler Länder immer mehr in den Mittelpunkt entwicklungspolitischer Ansätze gerückt. Hier gibt es vielfältige inhaltliche Überschneidungen zu anderen Themen wie Demokratieförderung, Dezentralisierung, direkte Krisenprävention und Konfliktbearbeitung.

Whole-of-Government-Ansätze

Es stellt sich die Frage, zu welchen Schritten die internationale Gemeinschaft in zuge-spitzten Gewaltsituationen, die zu einer humanitären Katastrophe führen oder diese mit sich bringen könnten, bereit ist. Der Einsatz militärischer Mittel kann und darf immer nur das letzte mögliche Mittel sein. Zivilen Ansätzen zur Vermeidung oder Beendigung von Gewaltkonflikten ist anerkanntermaßen eindeutig Vorrang vor militärischen Vorge-

⁹ Vgl. A. Hoeffler (Anm. 6).

¹⁰ Vgl. Jeremy Allouche/Jeremy Lind, *A New Deal?*, Brighton 2013.

¹¹ Vgl. Stephan Klingebiel/Katja Roehder, *Interfaces between Development and Security*, in: Hans-Günther Brauch et al. (eds.), *Globalisation and Environmental Challenges*, Berlin u. a. 2008, S. 743–752.

hensweisen zu geben – letztlich ist nur unter Abwägung der spezifischen Umstände zu klären, ob militärische Mittel dazu beitragen könnten, menschliches Leid zu vermindern und einen langfristigen stabilisierenden Beitrag zu leisten. Denn gerade militärische Vorgehensweisen sind mit erheblichen Unsicherheiten und Risiken für alle Beteiligten verbunden. Sämtliche relevanten internationalen Akteure überlegen sehr genau, wo eine militärische Intervention in Erwägung zu ziehen ist und wo sie unterlassen werden sollte. In diesem Prozess ist das Ausmaß einer menschlichen Katastrophe vor Ort für die Bereitschaft einzelner Staaten oder der internationalen Staatengemeinschaft insgesamt nur ein Entscheidungsaspekt von vielen. Aus eben diesem Grund stellt die Debatte über „Schutzverantwortung“ (Responsibility to protect) diese Herausforderung in den Mittelpunkt.¹²

Auch ist der Nutzen militärischer Operationen vielfach unklar.¹³ Genauer gesagt ist es häufig weniger eine einzelne zeitlich begrenzte Militäraktion, die – bei aller damit verbundenen Komplexität und Verantwortung – über Erfolg oder Misserfolg entscheidet. Vielmehr stellt sich die Frage, wie eine Befriedung in ein umfassenderes Konzept passt. Kann man wirklich langfristig den physischen Schutz eines Landes oder einer Region durch externe Akteure gewährleisten? Wie sieht der Übergang zu „normalen“ Verhältnissen aus? Was passiert, wenn sich die erhofften stabilen Verhältnisse nicht einstellen wollen? All dies hat die internationale Gemeinschaft in den 1990er und 2000er Jahren vielfach erlebt. Dennoch hat sie hierauf keine wirklich guten Antworten finden können, staatliche Funktionen in der Realität mehrfach nicht oder nur unzureichend substituiert und keine dauerhaft funktionsfähigen Strukturen aufbauen können; Afghanistan ist hierfür ein besonders eindrückliches Beispiel. Als Hauptschwäche stellt sich heraus, dass der Aufbau neuer staatlicher Strukturen extrem kompliziert ist. Dies betrifft die staatliche Funktions- und Durchsetzungsfähigkeit, die häufig von den nicht-regieren-

den Akteuren infrage gestellt wird, aber auch die Legitimität neuer Regime, welche sich bei Weitem nicht automatisch und kurzfristig herstellen lässt.

Beide Diskussionspunkte zeigen, wie wichtig die Einbeziehung ziviler und militärischer Betrachtungsweisen ist. Dort, wo ein militärisches Engagement stattfindet und erforderlich ist, reicht nur dieses nicht aus, um dauerhafte Friedensstrukturen zu schaffen. Und dort, wo zivile Ansätze zur Prävention oder Beendigung von Gewaltkonflikten nicht ausreichen, können möglicherweise militärische Schritte notwendig sein, um etwa einer akuten Gefahr eines Genozids zu begegnen. Diese Schnittstellen zwischen dem Zivilen und dem Militärischen sind auf mehreren Ebenen von großer Bedeutung und finden seit etwa 15 Jahren verstärkt Beachtung. Für die deutsche Diskussion war in dieser Hinsicht der Kosovo- und vor allem der Afghanistan-Einsatz prägend. Nicht nur in der Bundesrepublik bestand in der Vergangenheit ein hohes Maß an Distanz sowohl für zivile als auch militärische Akteure. Gemeinsame Planungen und Vorgehensweisen – die vielfach als Whole-of-Government-Ansätze bezeichnet werden – fanden kaum statt. Den heutzutage angestrebten vernetzten Ansatz unterstreichen unter anderem die ressortübergreifenden Leitlinien.¹⁴

In einigen Fällen werden die Schnittstellen aus einer überwiegend militärisch geprägten Perspektive definiert, dies gilt etwa für US-amerikanische Ansätze. Wie können beispielsweise zivile Maßnahmen wie der Wiederaufbau dazu beitragen, ein günstiges Umfeld für einen militärischen Stabilisierungseinsatz zu schaffen und damit die Truppsicherheit zu erhöhen? Dass ein ziviles Vorgehen hiervon unabhängig eine eigenständige Rolle haben muss, wird allzu oft übersehen. Letztlich sind es vor allem die zivilen Ansätze, die langfristige Schritte zur politischen, wirtschaftlichen und sozialen Stabilisierung einleiten können. Dort, wo die

¹² Vgl. Lothar Brock/Nicole Deitelhoff, Der normative Bezugsrahmen der internationalen Politik, in: Bruno Schoch et al. (Hrsg.), Friedensgutachten 2012, Berlin 2012, S. 99–111.

¹³ Vgl. T. Debiel/N. Goede (Anm. 7).

¹⁴ Vgl. Auswärtiges Amt/Bundesministerium der Verteidigung/Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.), Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten, August 2012, online: www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Presse/leitlinien_fragile_staaten.pdf (9.7.2013).

Umstände anhaltend fragil sind, kann militärisches Wirken gegebenenfalls weiterhin essenziell sein, eine sinnvolle Arbeitsteilung ist jedoch auch hier von zentraler Bedeutung: Wie können sich zivile und militärische Akteure sinnvoll ergänzen?

Das Verhältnis von Entwicklung und Sicherheit ist kein neues Thema.¹⁵ Ähnliches gilt für die konkreten Schnittstellen verschiedener außenorientierter Politiken – allen voran der Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik. Auch in der Vergangenheit spielte beispielsweise die Frage, welche Rahmenbedingungen mit Blick auf Stabilität und Frieden vorhanden sein müssen, damit Entwicklung überhaupt möglich ist, zumindest implizit eine wesentliche Rolle. Frühere Debatten begriffen dieses Verhältnis aber vorrangig als abstrakte Interdependenz. Für die Debatten der vergangenen 15 Jahre dagegen bestand die Notwendigkeit zur unmittelbaren Zusammenführung in konzeptionelle und praktisch-politische Ansätze.

Von großer Bedeutung ist die grundlegende Wandlung des Sicherheitsbegriffs.¹⁶ Das frühere staatszentrierte Sicherheitsdenken ist in vielen Bereichen einem neuen Sicherheitskonzept gewichen. Sicherheit wurde grundlegend von einem auf staatliche Stabilität orientierten Konzept zu einem auf den einzelnen Menschen bezogenen protektiven Ansatz weiterentwickelt. Praktische Konsequenzen im politischen Handeln sind zwar nicht immer vorhanden, lassen sich aber durchaus in verschiedenen Bereichen belegen.¹⁷

Resümee

Viele Implikationen des sich verändernden Denkens und neuer Entwicklungs- und Si-

¹⁵ Vgl. Sebastian Rietjens/Myriame Bollen (eds.), *Managing Civil-Military Cooperation*, Aldershot-Burlington 2008; Stephan Klingebiel (ed.), *New interfaces between security and development*, *DIE Studies* 13/2006.

¹⁶ Vgl. Christopher Daase, *Wandel der Sicherheitskultur*, in: *APuZ*, (2010) 50, S. 9–16.

¹⁷ Vgl. am Beispiel des Wandels der Organization of African Unity zur AU: Stefan Gänzle/Benedikt Franke, *Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur*, in: ebd., S. 31–37; Stephan Klingebiel et al., *Donor Contributions to Strengthening the African Peace and Security Architecture*, *DIE Studies* 38/2008.

cherheitskonzepte lassen sich bisher kaum abschätzen. Dies gilt beispielsweise für den Umgang mit Staaten, die dauerhaft nicht ausreichend in der Lage sind, ihr – im besten Falle legitimes – Gewaltmonopol herzustellen. Hier findet zunehmend eine Konfrontation mit alten Denkmustern statt.¹⁸ Unter welchen Umständen soll oder muss sogar mit solchen Gruppen interagiert oder kooperiert werden, die zwar über Instrumente der Gewalt verfügen, nicht aber staatlich legitimiert sind? Wie kann mit staatlichen Repräsentanten umgegangen werden, die zwar ein staatliches Gewaltmonopol sicherstellen können, deren Legitimität aber unzureichend ist?

Fragile Länder und Regionen sind eine der Hauptherausforderungen für die internationale, Außen- und Sicherheitspolitik und nicht zuletzt für die EZ. Sie verfügt über Instrumente, um etwa Governance-Ansätze zu fördern, staatliche Strukturen aufbauen zu helfen oder Anreize für entwicklungsorientiertes Handeln zu bieten. Instabilität und Unsicherheit, mangelhafte Governance und schwache Umsetzungskapazitäten sind Kennzeichen fragiler Staaten. Hierin besteht ein Spannungsverhältnis zu günstigen Voraussetzungen für Entwicklungszusammenarbeit.

Andererseits sind wirksame entwicklungs-politische Beiträge zur Überwindung dieser Probleme besonders relevant. Es ist daher von zentraler Bedeutung, die entwicklungspolitischen Handlungsmöglichkeiten zu erweitern und nicht das „Ob“, sondern das „Wie“ in den Mittelpunkt entsprechender Debatten zu stellen. Darüber hinaus ist die Notwendigkeit zur Koordination und Kooperation zwischen zivilen und militärischen Akteuren im Kontext von Gewaltkonflikten gewachsen. Auch dieses Zusammenspiel ist notwendig, gleichwohl auch schwierig, da die Ansätze, Instrumente und auch konkreten Zielsetzungen oftmals nicht direkt vereinbar sind.

¹⁸ Vgl. Jörn Gravingholt/Claudia Hofmann/Stephan Klingebiel, *Entwicklungszusammenarbeit im Umgang mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren*, *DIE Studies* 24/2007.

Schaffen Waffen Frieden und Stabilität?

Schaffen Waffen Frieden und Stabilität? Zuletzt erregte diese Frage vor dem Hintergrund des Bürgerkriegs in Syrien die Gemüter. Während Russland und der Iran die Truppen des Assad-Regimes bereits seit Langem mit Kriegsgeschütz versorgten, begannen Saudi-Arabien und Katar wohl Ende 2012 damit, kleine

Marc von Boemcken

Dr. rer. pol., geb. 1976; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bonn International Center for Conversion (BICC), Pfarrer-Bynsstraße 1, 53121 Bonn.
boemcken@bicc.de

Jan Grebe

M. A., geb. 1982; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am BICC (s. o.).
grebe@bicc.de

und leichte Waffen an Rebellengruppen zu liefern. Die Vereinigten Staaten von Amerika, Großbritannien und Frankreich kündigten unlängst an, diesem Beispiel womöglich folgen zu wollen. Ihr Argument: Die Menschen in Syrien hätten ein Recht, sich gegen ein Regime zur Wehr zu setzen, welches offenbar Krieg gegen die eigene Bevölkerung führe. Zudem böte eine militärische Parität bessere Chancen, einen Waffenstillstand zwischen den Konfliktparteien zu verhandeln. Aber auch Russland rechtfertigt seine Rüstungshilfen mit Verweis auf friedenspolitische Erwägungen: Nur ein starker syrischer Staat könne perspektivisch Stabilität garantieren; zerfällt er komplett, drohe ein gefährliches Machtvakuum, das die Intensivierung und Ausweitung kriegerischer Auseinandersetzungen zur Folge hätte.

Die Begründungen für Waffenlieferungen nach Syrien verdeutlichen zwei grundlegende Positionen, die seit jeher in Debatten einen kausalen Zusammenhang zwischen Rüstung und Stabilität – oder sogar Frieden – konstruieren. Auf der einen Seite steht die Behauptung, ein „Gleichgewicht des Schreckens“ könne Konfliktparteien zügeln und so bewaffnete Gewaltanwendung zwar nicht völlig verhindern, im Grad und Ausmaß aber er-

heblich einschränken. Auf der anderen Seite heißt es oft, eine nachhaltige Befriedung gesellschaftlicher Räume bedürfe eines „starken Staates“, der ein effektives Gewaltmonopol durchsetzen kann. Inwiefern können diese Positionen – auch jenseits der Syrien-Debatte – unter friedenspolitischen Gesichtspunkten als Begründung für Rüstungslieferungen dienen?

Stabilität durch Abschreckung?

Nach aktuellen Zahlen des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) gehörten zwischen 2008 und 2012 vor allem Staaten aus dem asiatischen Raum sowie dem Nahen und Mittleren Osten zu den zehn größten Importeuren von Rüstungsgütern.¹ Aus dem letzten Konfliktbarometer des Heidelberger Instituts für Internationale Konfliktforschung (HIIK) geht zudem hervor, dass 2012 die Mehrzahl aller weltweiten Gewaltkonflikte mit hoher und mittlerer Intensität in diesen beiden Regionen stattfand.² Die Waffen, die in diesen Kriegen zum Einsatz kommen, stammen in der Regel aus ausländischer Produktion. Die größten Exporteure sind dabei die USA und Russland sowie, wenngleich mit einigem Abstand, Deutschland, Frankreich und China.³

Rüstungsexporte in die Konfliktherde Asiens und des Nahen und Mittleren Ostens orientieren sich häufig an den Sicherheitsinteressen und machtpolitischen Ambitionen der Empfängerländer sowie an den militärstrategischen Kalkülen der Lieferländer. Immer wieder begründen Staaten Waffenexporte aber auch damit, dass sie der regionalen Stabilität dienen. Dieses Argument ist nicht ohne theoretische Substanz. Es gründet auf der Annahme der Realistischen Schule, dass beidseitiges Aufrüsten einen Abschreckungseffekt erziele, der potenzielle Konfliktparteien von einem Waffengang abhalte und möglicherweise dazu veranlasse, in einen Dialog zu treten. Paradebeispiel bleibt die Verhinderung eines Atomkriegs zwischen den USA und der Sowjetunion. Der US-amerikanische Politik-

¹ Vgl. SIPRI (ed.), SIPRI Yearbook 2013, Oxford 2013.

² Vgl. HIIK (ed.), Conflict Barometer 2012, Heidelberg 2013, S. 4.

³ Vgl. SIPRI (Anm. 1).

wissenschaftler Kenneth Waltz argumentierte noch 2012 in der Juli/August-Ausgabe des „Foreign Affairs“-Magazins, dass ein atomar bewaffneter Iran die Konfliktlage nicht gefährlicher, sondern stabiler machen würde. Diese Grundidee leitet im Übrigen keinesfalls nur Überlegungen zu zwischenstaatlichen Beziehungen und Atombomben an. Die US-amerikanische Waffenlobby führt ähnliche Argumente ins Feld, wenn sie auf die vermeintlich friedensstiftenden Effekte einer bewaffneten Bürgerschaft pocht.^{f4}

Indes darf bezweifelt werden, dass es wirklich zu einem Stabilitätsgewinn kommt, wenn sich Staaten oder Individuen in einem „Gleichgewicht des Schreckens“ gegenseitig in Schach halten. Nicht zuletzt der Ausbruch des Ersten Weltkriegs führte den gefährlichen Trugschluss eines derartigen Denkens vor Augen. Ein Mehr an Waffen schafft in der Regel kein Mehr an Sicherheit, sondern eine allumfassende Verunsicherung, die alle Parteien zu einer stetigen Aufrüstung animiert.^{f5} Ungeachtet etwaiger Abschreckungseffekte birgt dieses „Sicherheitsdilemma“ ein erhebliches Eskalationsrisiko. Das gilt für zwischenstaatliche wie für zwischenmenschliche Beziehungen: 2011 kamen in den USA jeden Tag durchschnittlich 88 Menschen durch Schusswaffen ums Leben.^{f6} In Syrien ist es mehr als fraglich, ob mehr Waffen tatsächlich für eine Abnahme der Gewalt sorgen werden. Auch die Rüstungsdynamiken in Ländern des Nahen und Mittleren Ostens und Asiens sprechen gegen eine friedensstiftende Wirkung von Waffentransfers.

In kaum einer anderen Weltregion wird so massiv aufgerüstet wie im Nahen und Mittleren Osten.^{f7} Im Globalen Militarisierungsindex des BICC gehören Staaten wie Saudi-Arabien, Kuwait, Bahrain, Oman und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) zu den 15 am stärksten militarisierten Ländern

^{f4} Vgl. Marc von Boemcken, *Between Security Markets and Protection Rackets*, Opladen u. a. 2013, S. 223.

^{f5} Vgl. John H. Herz, *Idealist Internationalism and the Security Dilemma*, in: *World Politics*, 2 (1950) 2, S. 157–180.

^{f6} Vgl. Garen J. Wintemute, *Tragedy's Legacy*, in: *The New England Journal of Medicine*, 368 (2013) 5, S. 397–399.

^{f7} Vgl. Jerry Sommer, *Aufrüstung im Nahen Osten*, in: Marc von Boemcken et al. (Hrsg.), *Friedensgutachten 2013*, Berlin 2013, S. 84–97.

der Welt.^{f8} Insbesondere die Golfmonarchien investieren einen erheblichen Teil ihrer Ölmilliarden ins Militär. Das Verhältnis zwischen Bruttoinlandsprodukt und Militärausgaben liegt hier um ein Vielfaches über dem weltweiten Durchschnitt von etwa 2,5 Prozent.^{f9} Allein Saudi-Arabien erhöhte seinen Militärhaushalt zwischen 2003 und 2012 um real 111 Prozent auf 54,2 Milliarden US-Dollar.^{f10} Ein großer Teil dieser Gelder fließt in die Beschaffung neuer Waffen. Da die Staaten der Region bisher nur in Ansätzen über eigene Rüstungsindustrien verfügen, müssen diese meist importiert werden. Zwischen 2004 und 2011 kauften die VAE für rund 20 Milliarden US-Dollar auf internationalen Rüstungsmärkten ein. Der wichtigste Rüstungslieferant in die Region sind dabei die USA. Die Regierung Saudi-Arabiens schloss 2011 einen Vertrag mit US-amerikanischen Rüstungskonzernen über den Einkauf von militärischer Hardware, in erster Linie Kampfflugzeugen, im Wert von mehr als 60 Milliarden US-Dollar. Einen größeren Waffendeal hat es in der US-amerikanischen Geschichte bisher noch nicht gegeben.

Aber auch Deutschland ist ein wichtiger Waffenlieferant für die Region. Im April 2013 bestätigte die Rüstungsfirma Kraus-Maffei Wegmann, dass das kleine Emirat Katar 62 Kampfpanzer und 24 Panzerhaubitzen im Wert von insgesamt 1,89 Milliarden Euro bestellt habe. Bereits zwei Jahre zuvor hatten Medien von der Entscheidung der Bundesregierung berichtet, den Export von 270 Kampfpanzern nach Saudi-Arabien zu erlauben. Der Genehmigungswert deutscher Rüstungsgüter in das Königreich belief sich allein 2012 auf 1,24 Milliarden Euro!^{f11} – das ist mehr als in den vorherigen 13 Jahren zusammen. Verteidigungsminister Thomas De Maizière begründete deutsche Waffenlieferungen an die Golfmonarchien im November 2012 damit, dass sie „angesichts Irans und anderer Auseinandersetzungen die Stabilität (in der Region) erhöhen“.^{f12}

Tatsächlich kaufen die Golfmonarchien in großem Stil Kampfflugzeuge und Panzer ein,

^{f8} Vgl. BICC (ed.), *Global Militarization Index (GMI)*, www.bicc.de/old-site/index.php?page=ranking-table (19.7.2013).

^{f9} Vgl. J. Sommer (Anm. 7), S. 85.

^{f10} Vgl. SIPRI (Anm. 1).

^{f11} Vgl. BT-Drucksache 17/12440, 18.2.2013.

^{f12} Zit. nach: *Der Spiegel*, Nr. 48 vom 26.11.2012.

um eine Drohkulisse gegenüber ihrem Rivalen Iran aufzubauen. Die Militärausgaben Saudi-Arabiens allein belaufen sich Schätzungen zufolge auf fast das Vierfache dessen, was der Iran in seine Streitkräfte investiert.¹³ Selbst ohne Berücksichtigung der US-amerikanischen Militärpräsenz am Persischen Golf besitzen die Golfmonarchien insgesamt bereits häufig mehr – und sehr viel modernere – Waffensysteme als der Iran. Wenn die derzeit laufenden Rüstungsgeschäfte abgeschlossen sind, wird das militärische Ungleichgewicht weiter zunehmen. Es steigt die Wahrscheinlichkeit, dass der Iran sich dazu entscheiden könnte, auf die konventionelle Überlegenheit seiner Rivalen mit der Entwicklung atomarer Waffen zu reagieren. Zwar ist nicht erwiesen, dass die Islamische Republik tatsächlich ein Programm zur Herstellung von Atomwaffen betreibt; die massive Aufrüstung der Golfmonarchien wird sie aber kaum dazu bewegen, gegebenenfalls von einem solchen Pfad abzurücken. Israel wiederum würde einen atomar bewaffneten Iran kaum dulden und letztlich auch militärisch zu verhindern suchen.

Die asiatischen Staaten bleiben weiterhin die größten Kunden internationaler Rüstungskonzerne. Indien, China, Pakistan, Südkorea und Singapur waren zwischen 2008 und 2012 für 32 Prozent aller Rüstungsimporte verantwortlich.¹⁴ Gleichzeitig stiegen die Militärausgaben in Asien und Ozeanien um 22 Prozent von 312 auf 382 Milliarden US-Dollar.¹⁵ Zwar ermutigen die guten ökonomischen Voraussetzungen der wachsenden Volkswirtschaften Asiens viele Staaten zum Kauf neuer Waffen. Die Modernisierung und in einigen Fällen auch Vergrößerung ihrer Streitkräfte ist aber auch auf eine Vielzahl ungelöster Konflikte zurückzuführen. Viele Staaten sehen etwa in der nordkoreanischen Führung und der von ihr betriebenen atomaren Aufrüstung eine große Gefahr.¹⁶ Auffällig sind zudem Auseinandersetzungen um territoriale Besitzansprüche: Thailand und Kambodscha können sich nicht auf ihre gemeinsame Landgrenze einigen, China und

Japan erheben beide Ansprüche auf die Senkaku/Diaoyu-Inselgruppe im Ostchinesischen Meer, im Südchinesischen Meer sorgt der Konflikt um die Spratly- und Paracel-Inseln immer wieder für gefährliche Zusammenstöße zwischen China, Vietnam, Malaysia und den Philippinen.

Die Modernisierung ihrer Seestreitkräfte hat nicht zuletzt deshalb für viele dieser Staaten eine hohe Priorität.¹⁷ China ist mit seiner Aufrüstung und Neuausrichtung ein treibender Faktor und setzt insbesondere auf die Beschaffung von U-Booten. Andere Staaten sehen in dem zunehmenden Ungleichgewicht ein Bedrohungspotenzial und streben unter anderem ebenfalls nach U-Booten, um über ein Gegenmittel für die chinesische Strategie der Zugangsverweigerung zu bestimmten Seegebieten zu verfügen. Genau wie im Nahen und Mittleren Osten kommen diese Waffensysteme oft aus dem Ausland: Deutsche Firmen lieferten U-Boote nach Südkorea, schwedische U-Boote gelangten nach Singapur, und Russland exportierte U-Boote nach Vietnam.

Rüstungsbeschaffungen sollen die jeweils andere Seite durch Abschreckung in Schach halten. Tatsächlich bleibt die Region derzeit durch eine gewisse strategische Stabilität gekennzeichnet. Andererseits beweisen Zwischenfälle auf See mit Fischerbooten, aber auch zwischen bewaffneten Schiffen immer wieder, dass eine Eskalation jederzeit möglich ist. Vor dem Hintergrund des allgemeinen Misstrauens machen die bi- und multilateralen Territorialansprüche in dieser Region einen Griff zu militärischen Mitteln wahrscheinlicher. Grundsätzlich untergräbt der Rüstungswettlauf die Möglichkeiten, eine dauerhafte Lösung der vielfältigen Konflikte herbeizuführen, ist er doch zugleich Symptom und Motor für anhaltendes Misstrauen zwischen den Staaten und die fehlende Bereitschaft, Strategien und Mechanismen zur friedlichen Konfliktbeilegung – etwa im Rahmen des Verbandes Südostasiatischer Staaten (ASEAN) – zu suchen.¹⁸

¹³ Vgl. J. Sommer (Anm. 7), S. 90.

¹⁴ Vgl. Paul Holtom et al., Trends in International Arms Transfers, 2012, SIPRI Fact Sheet, März 2013.

¹⁵ Vgl. Sam Perlo-Freeman et al. Trends in World Military Expenditure, SIPRI Fact Sheet, April 2013.

¹⁶ Vgl. Hans-Joachim Schmidt, Nordkoreas Schwäche, in: M. v. Boemcken et al. (Anm. 7), S. 292–303.

¹⁷ Vgl. Jan Grebe/Christoph Schwarz, Sicherheitspolitische Implikationen maritimer Aufrüstung im asiatisch-pazifischen Raum, BICC Occasional Paper, Februar 2013.

¹⁸ Vgl. Jan Grebe/Peter Kreuzer, Lässt sich der Drache zähmen?, in: M. v. Boemcken et al. (Anm. 7), S. 69–83.

Waffenlieferungen als Entwicklungshilfe?

Eine zweite mögliche Begründung für Waffenlieferungen verweist auf das staatliche Gewaltmonopol als Garant friedlicher sozialer Koexistenz. Der Staatstheoretiker Thomas Hobbes schrieb bereits Mitte des 17. Jahrhunderts, dass das Prinzip gegenseitiger Abschreckung eine allenfalls prekäre Sicherheit erzeugen könne. Eine wirkliche Befriedung des Gesellschaftsraums sei nur durch einen allmächtigen „Leviathan“ zu gewährleisten, der kraft seines Schwertes den naturgegebenen „Krieg aller gegen alle“ zu überwinden vermag.¹⁹ Hobbes' Gedanke bleibt auch fast 400 Jahre später aktuell: Ein Blick auf den Globalen Süden zeigt, dass nur wenige Staaten in der Lage sind, ein effektives Gewaltmonopol durchzusetzen. Die meisten Länder verfügen über keine eigenen Rüstungsindustrien, ihre Sicherheitskräfte sind schwach.²⁰ Von den 20 der weltweit am wenigsten militarisierten Staaten stehen mehr als die Hälfte auf dem Index der 60 fragilsten Staaten der Welt, fünf davon auf den Plätzen bis 20.²¹ Unter den 20 am stärksten militarisierten Ländern finden sich hingegen nur zwei auf dem Index fragiler Staaten, nämlich Syrien und Libyen. Zumindest in der Theorie scheint es, als könne militärische beziehungsweise polizeiliche Ausstattungshilfe durchaus einem friedenspolitischen Zweck dienen.

In einer Rede vor militärischem Spitzenpersonal prägte die deutsche Bundeskanzlerin deshalb das Schlagwort der „Ertüchtigung“. Nicht zuletzt durch Waffenexporte sollen deutsche „Partner“ weltweit dazu befähigt werden, sich für die „Bewahrung oder Wiederherstellung von Sicherheit und Frieden“ einzusetzen.²² Nachdem die Afghanis-

¹⁹ Vgl. Thomas Hobbes, *Leviathan*, Oxford 1998 [1651], S. 84.

²⁰ Vgl. Marc von Boemcken, *Hochrüstung in armen Staaten?*, in: Andreas Heinemann-Grüder et al. (Hrsg.), *Friedensgutachten 2008*, Berlin 2008, S. 129–140.

²¹ Vgl. BICC (Anm. 8); Foreign Policy/Fund for Peace, *Failed State Index 2012*, www.foreignpolicy.com/failed_states_index_2012_interactive (19.7.2013).

²² Rede der Bundeskanzlerin Angela Merkel in der Akademie der Bundeswehr für Information und Kommunikation in Strausberg, 22.10.2012, www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2012/10/2012-10-22rede-merkel-bundeswehr.html (19.7.2013).

tan-Mission der NATO, gemessen an ihrer ursprünglichen Zielsetzung, als gescheitert gelten kann, lautet die neue Devise „Ertüchtigung statt Einmischung“. Beispielfhaft lässt sich die Debatte über Lieferungen deutscher Patrouillenboote nach Angola anführen. Der dortigen Marine sollte unter anderem dabei geholfen werden, ihre Hoheitsgewässer gegen illegale Fischerei zu schützen. Ein weiteres Beispiel stellt die Lieferung von Ausstattungshilfe an die malische Armee dar, damit sie Land und Bevölkerung vor dem Eindringen islamistischer Gruppen schützen kann.

Wie überzeugend ist das Ertüchtigungsargument in der Praxis? Zunächst gilt es festzustellen, dass es abseits politischer Rhetorik bislang noch keinen nennenswerten Niederschlag in der Rüstungsexportpolitik der größten Lieferstaaten gefunden hat. Der Großteil deutscher Rüstungslieferungen in Drittstaaten, also in Länder außerhalb der NATO oder EU, geht nicht als „Ausstattungshilfe“ in „fragile“ Staaten, sondern in Länder im Nahen und Mittleren Osten sowie in Asien, die sich in zwischenstaatlichen Rüstungswettläufen befinden. Die Streitkräfte Malis erhielten hingegen bislang 50 Splittergeschwosten und Handsonden für Personenkontrollen, einige alte LKW der Bundeswehr sowie ein Feldlazarett.

Zweitens ist es nicht sicher, ob potenzielle Empfänger von Rüstungsgütern in „fragilen“ Staaten überhaupt ein Interesse daran haben, ein staatliches Gewaltmonopol nach westlichem Vorbild herzustellen. Die Erfahrungen im Irak und in Afghanistan zeigen, dass sich dieses Ordnungsmodell keinesfalls ohne Weiteres auf andere Gesellschaften übertragen lässt. Viele der Länder des Globalen Südens sind zudem Rentierstaaten, beziehen den Großteil ihrer Einnahmen also aus Quellen außerhalb der eigenen Volkswirtschaft, etwa durch Rohstoffverkäufe ins Ausland oder Entwicklungshilfefzahlungen. Anders als Regierungen, die primär von der Besteuerung heimischer Produktionsprozesse abhängig sind, braucht es in diesen Fällen – zumindest aus ökonomischer Sicht – keine Sicherung ganzer Populationen und der Befriedung größerer territorialer Räume.²³ Im Gegenteil: Wird Gewalt im Inneren eingesetzt, dann häufig nicht, um primär die Si-

²³ Vgl. M. v. Boemcken (Anm. 4), S. 139–145.

cherheit der Bürger und Bürgerinnen zu gewährleisten; vielmehr geht es, drittens, in der Regel darum, die personalisierten Macht- und Wirtschaftsinteressen der Regierung gegen die eigene Bevölkerung durchzusetzen. Nicht zuletzt mutet die russische Begründung für Waffenlieferungen an das Assad-Regime zynisch an: Nicht das Gewaltmonopol *per se* ist friedenspolitisch erstrebenswert, sondern, wenn überhaupt, dessen demokratische Legitimierung. Eine solche sucht man auch in vielen Empfängerländern deutscher Rüstungsexporte aber vergeblich.

Im Oktober 2011 überrollten und töteten ägyptische Panzer offenkundig friedliche Demonstranten. Es gilt als sehr wahrscheinlich, dass es sich dabei um Radpanzer vom Typ „Fahd“ handelte, die Ägypten mit Lizenz und Materialpaketen aus Deutschland herstellt. Menschenrechte werden ebenso im autoritären Saudi-Arabien verletzt. Die dortigen Sicherheitskräfte sind mit Sturmgewehren „Made in Germany“ ausgestattet. Die geplanten deutschen Panzerlieferungen an das saudische Königshaus sind nicht minder problematisch. Kurz nach Beginn des „Arabischen Frühlings“ schickte Saudi-Arabien Panzer zur Niederschlagung von Protesten ins benachbarte Bahrain. Auch Indonesien, das jüngst einen Vertrag mit Deutschland über den Kauf von mehr als 100 Kampf- und 50 Schützenpanzern abgeschlossen hat, könnte diese Waffen zur Bekämpfung von Aufständischen oder zur Niederschlagung von Oppositionsgruppen nutzen. Ihr militärischer Nutzen wäre in der von gebirgigen und bewaldeten Inseln geprägten Region ansonsten sehr begrenzt.

Angesichts der friedenspolitischen Risiken ist eine politische Kontrolle und Einhegung des globalen Waffenhandels dringend geboten. Auf internationaler Ebene gibt es bislang nur wenige Regulierungsmechanismen. Am 2. April 2013 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen einen weltweiten Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty, ATT), den viele Beobachter als Meilenstein auf dem Weg zu einer weltweiten Kontrolle sehen. Der Vertrag soll die Verfügbarkeit von Waffen in Spannungs- und Krisengebieten reduzieren. Dadurch sollen gewaltsame Eskalationen verhindert und Rüstungslieferungen an Regime, die Menschenrechte missachten, erschwert werden.

Doch weckt der ATT gelegentlich falsche Hoffnungen: Auch wenn es nun erstmals globale Kriterien zur Bewertung von Waffentransfers gibt, bleibt die Entscheidung über Rüstungsexporte unverändert in der Souveränität der Staaten.²⁴ Erschwerend kommt hinzu, dass der Vertrag bei etwaigen Verstößen keine Sanktionen vorsieht.

Das gleiche gilt auch für den Gemeinsamen Standpunkt der Europäischen Union zu Rüstungsexporten aus dem Jahr 2008 – das bislang konkreteste zwischenstaatliche Abkommen zur Regulierung und Kontrolle von Waffenhandel. Die EU-Mitglieder einigten sich auf insgesamt acht Kriterien, die bei der Genehmigung von Rüstungsexporten berücksichtigt werden sollten. Diese reichen von der Menschenrechtssituation im Empfängerland über die Konfliktlage in der Region bis zur Gefahr, dass Rüstungsgüter an Dritte weiterverkauft werden oder Waffenlieferungen die Entwicklungsbemühungen einzelner Staaten behindern. Eine supranationale Verbindlichkeit schafft dieses Regelwerk jedoch nicht. Auch im Falle des Gemeinsamen Standpunkts bleibt die letztendliche Entscheidung über Rüstungsexporte eine souveräne Entscheidung der einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Die meisten EU-Staaten berücksichtigen die Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts. Ihre Auslegung ist aber von Land zu Land verschieden. So finden sich in der Genehmigungspraxis der EU-Mitgliedstaaten zahlreiche Widersprüche, etwa bei dem Export von Rüstungsgütern nach Libyen oder Russland.²⁵

Deutsche Rüstungsexportpolitik

In Deutschland sind die Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts der EU in die „Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern“ eingeflossen, die am 19. Januar 2000 formuliert wurden.²⁶ Sie wei-

²⁴ Vgl. Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (Hrsg.), Rüstungsexportbericht 2012, Bonn-Berlin 2013.

²⁵ Vgl. Jan Grebe, *Harmonized EU Arms Exports Policies in Times of Austerity?*, Bonn 2013.

²⁶ Vgl. www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/aussenwirtschaftsrecht-grundsaeetze,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf (5.8.2013).

sen in einem entscheidenden Punkt über den Gemeinsamen Standpunkt der EU hinaus. „Der Export von Kriegswaffen“ in Drittstaaten außerhalb von NATO und EU, so heißt es darin, „wird nicht genehmigt, es sei denn, dass im Einzelfall besondere außen- oder sicherheitspolitische Interessen der Bundesrepublik Deutschland (...) für eine ausnahmsweise zu erteilende Genehmigung sprechen. Beschäftigungspolitische Gründe dürfen keine ausschlaggebende Rolle spielen.“ Es geht also nicht nur darum, eine Genehmigung zu versagen, wenn das Empfängerland zum Beispiel bestimmte Menschenrechtsstandards nicht erfüllt. Vielmehr bedarf es einer aktiven Begründung, warum ein Rüstungsexport im außen- und sicherheitspolitischen Interesse Deutschlands liegt.

Welche Bedingungen müssen erfüllt sein, um Waffenlieferungen in einen Drittstaat als Ausnahme politisch rechtfertigen zu können? Wenn überhaupt, dann können Rüstungslieferungen nur für eine sehr kurzfristige Stabilität sorgen; mittel- bis langfristig unterminieren sie meist jene friedenspolitischen Bemühungen, die darauf abzielen, Vertrauen zwischen Konfliktparteien zu schaffen und nach Wegen zu einer „gemeinsamen Sicherheit“ zu suchen. Die „Ertüchtigung“ fragiler Staaten mit militärischer Ausstattungshilfe mag in Einzelfällen wiederum Sinn machen, stößt in der Praxis aber auf viele Probleme. Für eine stärker sichtbare und durchdachte außen-, sicherheits- oder gar friedenspolitische Strategie bei deutschen Rüstungsexporten in den Nahen und Mittleren Osten und nach Asien²⁷ bedarf es zum einen einer größeren Transparenz bei Begründungen von Exportgenehmigungen sowie einer parlamentarischen Kontrolle.²⁸ Zum anderen gehören Waffenlieferungen an Länder in Krisenregionen und mit schlechten Menschenrechtsstandards grundsätzlich auf den Prüfstand.

²⁷ Vgl. Michael Brzoska, Waffen nach Mali und Saudi-Arabien?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (2013) 2, S. 52–60; Joachim Krause, Gibt es eine Merkel-Doktrin?, in: Internationale Politik, (2013) 1, S. 100–105.

²⁸ Vgl. Jan Grebe/Sebastian Roßner, Parlamentarische Kontrolle und Transparenz von Rüstungsexporten, Bonn 2013.

Ulrike Esther Franke

Verbreitung von unbemannten Flugzeugen für den militärischen Gebrauch

Im Mai 2013 ließ das Bundesverteidigungsministerium verlautbaren, dass bei der Anschaffung des unbemannten Überwachungsflugzeugs Euro Hawk „die Reißleine“ gezogen werde. Die Bundeswehr werde nicht, wie ursprünglich vorgesehen, fünf der unbemannten Luftfahrzeuge erhalten, mithilfe derer Gebiete großflächig überwacht werden können. Das Zulassungsverfahren

Ulrike Esther Franke

M.A., geb. 1987; bis 2013 Wissenschaftliche Mitarbeiterin am International Institute for Strategic Studies (IISS), London; Doktorandin im Fach Internationale Beziehungen an der Universität Oxford, Holywell Street, OX1 3BN Oxford/UK.
ulrike.franke@politics.ox.ac.uk

zur Eingliederung des Euro Hawks in den zivilen Luftverkehr habe sich als zu teuer und zu aufwendig herausgestellt. Die Probleme um den Euro Hawk haben die Drohnendebatte in Deutschland neu befeuert. Bereits Mitte 2012 hatte sich der Verteidigungsminister für den Kauf von bewaffneten Drohnen ausgesprochen. Die Entscheidung hierüber wurde nun – auch aufgrund kontroverser Debatten in der Öffentlichkeit – auf die nächste Legislaturperiode verschoben.

Nicht nur in Deutschland wird die Anschaffung von unbemannten Luftfahrzeugen (Unmanned Aerial Vehicles, UAV) für militärische Zwecke diskutiert. Etwa 70 Länder verfügen bereits über die Technologie, viele andere investieren in entsprechende Forschungsprojekte oder planen, unbemannte Systeme zu kaufen. Es scheint kein Zweifel daran zu bestehen, dass die Zukunft der Kriegsführung von UAV beeinflusst, wenn nicht gar dominiert werden

wird.[¶] Doch inwiefern sollte die Verbreitung von Drohnen Anlass zur Sorge geben? Welchen Einfluss hat der zunehmende UAV-Einsatz auf die internationale Sicherheit?

UAV sind unbemannte Flugzeuge, die vom Boden aus gelenkt werden oder deren Flugroute vor Beginn des Fluges programmiert wird. Sie sind in der Regel wiederverwendbar – eine Eigenschaft, die UAV von Marschflugkörpern oder ballistischen Raketen unterscheidet. Auch wenn die Bezeichnung „Drohne“ eigentlich eine spezielle Untergruppe von unbemannten Flugzeugen beschreibt, wird sie heute in der Regel als Synonym für UAV gebraucht. Derzeit sind Hunderte verschiedener militärischer Drohnenmodelle in den unterschiedlichsten Größen und Designs erhältlich. Das Spektrum reicht von der Black Hornet, welche nur 12 cm lang ist und von der britischen Armee in Afghanistan für Überwachungsmissionen eingesetzt wird, bis zur Global Hawk des US-amerikanischen Northrop Grumman Konzerns, die eine Spannweite von fast 40 Metern hat und bis zu 30 Stunden in der Luft bleiben kann. Auch wenn das besondere Interesse der Medien an bewaffneten Drohnen den gegenteiligen Eindruck erwecken könnte, sind gegenwärtig nur wenige UAV-Modelle bewaffnet.[¶] Die US-amerikanische Reaper-Drohne ist das derzeit hochgerüstete System, es kann mit bis zu 14 Hellfire-Raketen oder einer Kombination von Raketen und lasergelenkten Bomben ausgerüstet werden. Andere waffenfähige UAV tragen in der Regel eine geringere Anzahl an Waffen.

Die Idee, unbemannte Ballons oder Flugzeuge für Aufklärungszwecke zu nutzen, ist älter als die Idee der bemannten Luftfahrt. Die ersten modernen Überwachungsdrohnen wurden in den 1950er Jahren entwickelt. Sie basierten auf Geschossen, die zum Flugabwehrtraining genutzt wurden. Derartige Drohnen wurden für US-Überwachungsmissionen im Vietnam-Krieg eingesetzt.[¶] Die Einsatzmöglichkeiten dieser Fluggeräte waren allerdings lange Zeit begrenzt. Erst die technologischen Entwick-

lungen seit den 1980er Jahren – wie bessere und leichtere Kameratechnologie, Ausbau des globalen Navigationssatellitensystems (GPS), schnellere und verbesserte Datenverbindung, -verarbeitung und -speicherung – ermöglichten die Entwicklung der heutigen UAV.

Ein entscheidender Moment war der Einsatz von Drohnen durch die israelischen Streitkräfte im ersten Libanon-Krieg 1982. Israel war lange Zeit Vorreiter in der UAV-Nutzung und gründete bereits 1971 eine eigene UAV-Staffel. 1982 schließlich verwendete das israelische Militär Drohnen unter anderem als Köder – sie wurden ausgesendet, um den Beschuss durch Flugabwehrraketen zu provozieren. Deren Abschussgeräte konnten daraufhin mithilfe von Raketen zerstört werden. Israelische Drohnen wurden zudem für Aufklärungszwecke eingesetzt. Die erfolgreiche Nutzung von UAV belebte das Interesse an der Technologie in den USA und läutete die Ära der modernen UAV ein.

Im Kosovo-Krieg 1999 spielten unbemannte Flugzeuge schließlich eine nie da gewesene Rolle. Die USA, Deutschland, Frankreich sowie Großbritannien setzten Drohnen für Aufklärungsmissionen ein; sie wurden insbesondere in Situationen gebraucht, in denen aufgrund schwieriger Sichtverhältnisse und serbischer Abwehrraketen bemannte Missionen zu gefährlich waren.[¶] Die Terroranschläge des 11. Septembers 2001 und der darauffolgende „Krieg gegen den Terror“ gaben der Technologie einen zusätzlichen Schub: 2001 wurden Luft-Boden-Raketen das erste Mal von einer Predator-Drohne abgefeuert; 2002 starb der erste Mensch durch ein bewaffnetes UAV.

Weltweite Proliferation

Im vergangenen Jahrzehnt hat eine rasante Proliferation von UAV-Technologie stattgefunden. Im Jahr 2000 verfügten laut Angaben des International Institute for Strategic Studies (IISS) lediglich 17 Länder über unbemannte Flugzeuge.[¶] Kein lateinamerikanischer und nur ein afrikanischer Staat, Südafrika, nutzten Droh-

[¶] Vgl. Jon Lake, *The unmanned future*, in: *Combat Aircraft Monthly*, Oktober 2012, S. 58–63.

[¶] Vgl. zur medialen Darstellung: Ulrike Franke, *The Five Most Common Media Misrepresentations of UAVs*, März 2013, www.rusi.org/downloads/assets/Hitting_the_Target.pdf (23.7.2013).

[¶] Vgl. zur Geschichte der Drohnenentwicklung: Stephen Zaloga, *Unmanned Aerial Vehicles, Robotic Air Warfare 1917–2007*, Oxford 2008.

[¶] Vgl. Anthony Cordesman, *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile Campaign in Kosovo*, 17.9.2003, <http://csis.org/files/media/isis/pubs/kosovolessons-full.pdf> (5.8.2013).

[¶] Vgl. IISS (ed.), *The Military Balance 2000*, London 2000.

nen. 2008 war die Anzahl der UAV-Nutzer auf 38 angestiegen, Drohnen fanden sich nun auf jedem Kontinent. Heute setzen zwischen 55 und 78 Staaten UAV für militärische Zwecke ein. Noch spektakulärer ist der Zuwachs in UAV-Stückzahlen: Allein die US-Streitkräfte verwenden heute über 7000 UAV. Auch die Bundeswehr verfügt über mehrere Hundert, viele davon sind in Afghanistan im Einsatz. Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass im vergangenen Jahrzehnt der unbemannte Sektor das dynamischste Wachstumssegment der Luftfahrtindustrie war. Eine Studie der Teal Group Corporation, ein militärisches Forschungs- und Beratungsunternehmen, kommt zu dem Ergebnis, dass der globale Markt für militärische und zivile UAV sich bis zum Ende des nächsten Jahrzehnts mehr als verdoppeln wird.⁶

Verlässliche Daten darüber, welche Länder UAV nutzen, gibt es nicht. Viele Staaten veröffentlichen keine Angaben über ihre militärische Ausstattung, andere wiederum brüsten sich mit Angaben über Hightech-Ausrüstung, die nicht zweifelsfrei überprüft werden können. Nach frei zugänglichen Informationen, die im Zuge mehrmonatiger Forschungsarbeiten, unter anderem am IISS, gesammelt wurden, gibt es aktuell 55 Staaten, die militärische UAV haben;⁷ 23 weitere Länder halten aller Wahrscheinlichkeit nach ebenfalls UAV oder werden in unmittelbarer Zukunft über sie verfügen.⁸ Es bestehen allerdings große Unterschiede in Bezug auf Umfang und technische Entwicklung der UAV-Ausstattungen. So besitzen einige Staaten nur kleine Drohnenkontingente; Länder

wie Uganda und Burundi beispielsweise haben nur wenige handgeführte, taktische Drohnen. Auch halten bisher lediglich drei Staaten bewaffnete Drohnen: Israel, Großbritannien und die USA. Zwei weitere – China und Iran – verfügen aller Wahrscheinlichkeit nach über einsatzfähige bewaffnete UAV.

Die US-amerikanischen Streitkräfte sind die wichtigsten UAV-Nutzer weltweit. Laut Schätzungen der Teal Group Corporation werden in den kommenden Jahren 65 Prozent der Forschungs- und Entwicklungsausgaben im Bereich der UAV sowie 51 Prozent der UAV-Beschaffungskosten allein auf die USA entfallen. Israel – in absoluten Zahlen ein deutlich kleinerer Markt – ist die globale Nummer zwei und wichtigster Drohnenexporteur. Europäische Länder, allen voran Großbritannien, nutzen verschiedene UAV-Modelle aus eigener Produktion oder Importe aus den USA und Israel. Darüber hinaus diskutieren mehrere europäische Länder die Anschaffung bewaffneter UAV: Frankreich bemüht sich um ein US-amerikanisches Modell, und Italien möchte seine bisher unbewaffneten Predator- und Reaper-Drohnen mit Waffen ausstatten. Frankreich und Großbritannien unterzeichneten jüngst ein Abkommen über die Zusammenarbeit bei der Entwicklung eines bewaffneten UAV-Systems. Die Bundeswehr nutzt laut offiziellen Angaben fünf (unbewaffnete) UAV-Modelle; vier deutsche Systeme – MIKADO, LUNA, KZO, ALADIN – sowie das von Israel geleaste Heron-I-System. Auch wenn Deutschland bisher keine bewaffneten Drohnen hat, profitiert die Bundeswehr in Afghanistan laut Medienberichten von den bewaffneten UAV der US-Streitkräfte, die sie bei Bedarf anfordern kann.⁹ Deutsche Firmen exportieren UAV-Technologie auch ins Ausland, so wird beispielsweise das von der bayrischen Firma EMT Penzberg hergestellte LUNA-Drohnen-System unter anderem von den niederländischen, norwegischen, pakistanischen und saudi-arabischen Streitkräften verwendet.

Das weltweite Interesse an UAV hat mehrere Gründe. Allen voran steht der militärische Nutzen: Kleine Überwachungsdrohnen bieten eine kosteneffiziente Möglichkeit, einen Überblick über das Einsatzgebiet zu erhalten. Sie liefern Echtzeitbilder von Kampfhandlungen

⁶ Vgl. The Teal Group Corporation (ed.), World Unmanned Aerial Vehicle Systems Market Profile and Forecast 2013, Executive overview, https://dl.dropboxusercontent.com/u/1665888/TGCTOC/DL/2013UAV_TOC_EO.pdf (5. 8. 2013).

⁷ Dazu gehören Ägypten, Algerien, Argentinien, Aserbaidschan, Australien, Belgien, Botswana, Brasilien, Burundi, Chile, China, Dänemark, Deutschland, Ecuador, Estland, Finnland, Frankreich, Georgien, Griechenland, Indien, Iran, Irak, Irland, Israel, Italien, Japan, Jordanien, Kanada, Kolumbien, Libanon, Malaysia, Marokko, Mexiko, Neuseeland, Niederland, Norwegen, Pakistan, Polen, Rumänien, Russland, Schweden, Schweiz, Singapur, Südafrika, Südkorea, Spanien, Sri Lanka, Thailand, Tschechische Republik, Türkei, UK, USA, Uganda, Ungarn und die Vereinigten Arabischen Emirate.

⁸ Dazu gehören Angola, Armenien, Äthiopien, Bulgarien, Indonesien, Kasachstan, Kenia, Kroatien, Libyen, Nigeria, Nordkorea, Panama, Peru, Philippinen, Serbien, Slowakei, Sudan, Syrien, Taiwan, Uruguay, Venezuela, Weißrussland und Zypern.

⁹ Vgl. Spiegel Online vom 9.3.2010, www.spiegel.de/politik/ausland/bundeswehr-und-drohnen-der-finger-gottes-a-680580.html (21.7.2013).

und werden insbesondere vom Heer genutzt, um die Umgebung um militärische Stellungen herum zu überwachen oder um bei Patrouillen die Sicherheit der Soldaten zu gewährleisten. Größere Überwachungs-UAV, die in der Regel der Luftwaffe unterstellt sind, können für Langzeitobservationen sowie für geheimdienstliche Tätigkeiten wie Abhörmaßnahmen eingesetzt werden. Bewaffnete UAV erlauben es wiederum, Bomben und Raketen möglichst präzise einzusetzen. Die lange Höchstflugdauer von UAV ist von besonderem Vorteil. Da sich kein Pilot an Bord befindet und Drohnen aufgrund ihres geringen Gewichts und ihrer im Vergleich zu anderen militärischen Flugkörpern kleinen Größe wenig Treibstoff verbrauchen, sind die maximalen Flugzeiten vieler Modelle deutlich länger als die bemannter Flugzeuge. Dies erlaubt es, Objekte über einen langen Zeitraum zu observieren, wodurch sich verlässlichere Informationen sammeln lassen. Ein weiterer Vorteil ist ferner, dass keine unmittelbare Gefahr für den Piloten besteht.

Zudem haben sich UAV in den vergangenen Jahren zu militärpolitischen Prestigeobjekten, Symbolen der Modernität, des technologischen Könnens und der militärischen Überlegenheit entwickelt. Um heute als militärische Macht anerkannt zu werden, so scheint es, braucht ein Staat UAV. Dies zeigt sich auch daran, dass in vielen Staaten die Anschaffung und Entwicklung von Drohnen „Chefsache“ ist: So war es Präsident Hugo Chávez, der im Sommer 2012 Venezuelas erstes selbstproduziertes UAV vorstellte; auch Wladimir Putin ließ es sich nicht nehmen, persönlich anzukündigen, dass Russland bis zum Jahr 2020 12 Milliarden US-Dollar in die Entwicklung und Anschaffung von UAV investieren werde. Ein französischer General brachte es folgendermaßen auf den Punkt: „Staaten, die zählen, verfügen über unbemannte Fähigkeiten – diese tragen auf der einen Seite zum militärischen Erfolg eines Landes bei, auf der anderen beeinflussen sie positiv das Ansehen des Landes.“¹⁰

Risiken der Proliferation

Inwieweit gibt die rapide Ausbreitung der UAV Anlass zur Sorge? Das hängt davon ab,

¹⁰ Zit. nach: Actus Air vom 8. 6. 2011, www.defense.gouv.fr/air/actus-air/colloque-international-en-route-vers-un-drone-arme (21. 7. 2013).

um welche Art von UAV es sich dabei handelt, welche Akteure in welchem Kontext sie nutzen werden und wie die zukünftige technologische Entwicklung insgesamt aussehen wird. Die Proliferation von unbewaffneten UAV bietet vergleichsweise wenig Anlass zur Sorge, da sie die Informationslage von Streitkräften verbessern und so dazu beitragen können, Missverständnisse mit potenziell dramatischen Konsequenzen zu vermeiden.

Anders stellt sich die Situation in Bezug auf waffenfähige Drohnen dar. Bisweilen wird argumentiert, dass bereits der Besitz von bewaffneten UAV problematisch sei, da sie die Illusion einer präzisen und – zumindest für die Besitzer – unblutigen Kriegsführung schaffen. Es wird befürchtet, dass „die Hemmschwelle für den Einsatz militärischer Gewalt sinken“ würde, „wenn dabei keine eigenen Soldatinnen und Soldaten getötet werden können“.¹¹ Das Bewusstsein, Drohnen im militärischen Arsenal zu haben, so die Argumentation, erleichtere die Entscheidung, Krieg zu führen. Dieser Argumentation wird entgegnet, dass ein Staat die moralische Verpflichtung habe, das Leben entsendeter Soldatinnen und Soldaten bestmöglich zu schützen. Hierbei zur Verfügung stehende sicherere Systeme nicht einzusetzen, sei fahrlässig.¹² Ferner wird argumentiert, dass bei Konflikten oftmals nicht eingegriffen wird – selbst bei Menschenrechtsverletzungen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit –, weil Staaten das Risiko eigener Toter und Verletzter nicht eingehen wollen. Sollten UAV Missionen dieser Art erleichtern, ist diese Entwicklung zu begrüßen.

Dennoch sollte nicht der Eindruck entstehen, Kriege könnten allein mit UAV geführt werden. Sie sind derzeit nur ein Mittel der Kriegsführung, dessen Einsatzmöglichkeiten in konventionellen (zwischenstaatlichen) Konflikten begrenzt ist, da der Großteil von Flugabwehrsystemen relativ problemlos abgeschossen werden kann. Größere Auswirkungen haben sie in der Auseinandersetzung mit nichtstaatlichen Akteuren außerhalb klar definierter Kriegsgebiete. Die USA setzen der-

¹¹ Rede der Abgeordneten Inge Höger (Die Linke) vor dem Deutschen Bundestag, 31. 1. 2013, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/17/17219.pdf> (6. 8. 2013).

¹² Vgl. Bradley Jay Strawser, *Moral Predators*, in: *Journal of Military Ethics* vom 9. 4. 2010, S. 342–368.

zeit bewaffnete UAV gegen mutmaßliche Terroristen insbesondere in den nordwestlichen Stammesgebieten in Pakistan ein. Dort sind zwischen 2004 und 2013 etwa 3000 Menschen Opfer von US-amerikanischen Drohneneinsätzen geworden.¹³ Es ist davon auszugehen, dass erst die Entwicklung der Drohnensysteme Angriffe in diesem Umfang ermöglichte – diese Angriffe mithilfe bemannter Kampfflugzeuge oder Einsatzkommandos wären ungleich schwieriger, gefährlicher, teurer und politisch umstrittener gewesen.¹⁴

Eine kritische Diskussion der Wirksamkeit und Rechtmäßigkeit US-amerikanischer Drohneneinsätze kann an dieser Stelle nicht geführt werden. Die Frage ist indes, ob die Proliferation bewaffneter Drohnen andere Länder dazu ermutigen könnte, sich am Vorgehen der USA ein Beispiel zu nehmen. Bundesverteidigungsminister Thomas de Maizière erklärte am 31. Januar 2013 vor dem Bundestag, dass die Einführung bewaffneter UAV die Einsatzregeln der Bundeswehr nicht verändern würde und eine derartige Nutzung der Drohnensysteme von Deutschland nicht zu erwarten sei. Ob andere Staaten eine ähnliche Zurückhaltung zeigen werden, ist unsicher: So sprachen chinesische Entscheidungsträger bereits öffentlich darüber, einen Drogenboss in Myanmar per Drohnenangriff töten zu wollen. Sollten derartige Attacken die Norm werden, könnten sie die internationale Sicherheit und Stabilität gefährden, indem sie eine Situation anhaltender, schwelender Konflikte schaffen. Auch könnten Angriffe dieser Art Terrorismus und Guerilla-Taktiken neuen Aufschwung geben: Ist es Gruppierungen nicht mehr möglich, ihrem Gegner auf dem Schlachtfeld zu begegnen, da dieser sich vom Schlachtfeld zurückzieht, müssen neue Ziele gefunden werden, zum Beispiel in der Zivilbevölkerung.¹⁵

¹³ Vgl. die Opferzahlen des Bureau of Investigative Journalism: www.thebureauinvestigates.com/category/projects/drones (5.8.2013).

¹⁴ So unterstrich US-Präsident Barack Obama im Mai 2013, dass Truppeneinsätze wie die zur Ergreifung Osama bin Ladens nicht die Norm seien könnten. Die Entsendung US-amerikanischer Truppen provoziere zu viel Kritik. Drohneneinsätze, so die implizite Botschaft, seien dagegen weniger problematisch.

¹⁵ Vgl. Paul Kahn, *The Paradox of Riskless Warfare*, in: *Philosophy & Public Policy Quarterly*, 22 (2002) 3: http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1325&context=fss_papers (21.7.2013).

Auch nichtstaatliche Akteure nutzen vermehrt das Potenzial unbemannter Flugzeuge. So gelang es der libanesischen Hisbollah mehrfach, UAV über israelisches Gebiet zu steuern.¹⁶ Ferner wurde im September 2011 in den USA ein Mann festgenommen, der angeblich ein Sprengstoffattentat auf das Pentagon und das Kapitol mithilfe eines ferngesteuerten Modellflugzeugs plante. Experten warnen seit Längerem vor den Gefahren, die von durch Terroristen gesteuerte und mit chemischen, biologischen oder konventionellen Waffen ausgestatteten Drohnen ausgehen können. Bewaffnete Drohnen sind allerdings vergleichbar schwierig herzustellen und zu steuern. Zudem sind sie teuer – was erklären könnte, warum selbst Staaten bisher selten über sie verfügen. Zurzeit stellen daher unbewaffnete UAV in den Händen von Terroristen ein größeres Problem dar. Diese können zwar abgefangen werden, jedoch sind derartige Maßnahmen teuer: Die Abwehr eines kleinen, wenige Tausend Euro teuren UAV kann militärische Ausgaben im sechsstelligen Bereich verursachen.

Kritiker von Drohneneinsätzen warnen insbesondere vor der Entwicklung autonomer bewaffneter UAV. Hierbei werden die wesentlichen Entscheidungen – welche Ziele angefliegen sowie ob und wann Waffen abgefeuert werden sollen – zunehmend an Maschinen abgegeben. Anstatt Befehle zu erteilen, die von einer Maschine ausgeführt werden, also *in the loop* zu sein, übt der Mensch hierbei nur noch eine Kontrollfunktion über (semi-)autonome Systeme aus, ist also *on the loop*. Im extremsten Fall könnten Computer Entscheidungen alleine treffen und ausführen, der Mensch wäre unbeteiligt, also *out of the loop*. In den Diskussionen wird oftmals auf die Beschleunigung der Kriegsführung hingewiesen: Bei einem Angriff können Sekunden über Leben und Tod entscheiden; der Mensch könnte im Gegensatz zu Computern zu langsam sein, um derartige Entscheidungen zu treffen.¹⁷ Human Rights Watch (HRW) warnt davor, dass autonome Waffen das humanitäre Völkerrecht verletzen und eine Gefahr für Zivilisten darstellen.¹⁸

¹⁶ Vgl. Dave Slogget, *Iranian Reconnaissance of Dimona?*, in: *Air Forces Monthly*, Dezember 2012, S. 20f.

¹⁷ Vgl. Ralf Mohr, *Spezielle Fähigkeitsforderungen der Luftwaffe*, in: *Wehrtechnischer Report 7/2011*, S. 14.

¹⁸ Vgl. HRW (ed.), *Losing Humanity*, November 2012: www.hrw.org/sites/default/files/reports/arms1112_ForUpload.pdf (22.7.2013).

Mehrere Nichtregierungsorganisationen, darunter HRW, haben sich daher im April 2013 zur Campaign to Stop Killer Robots¹⁹ zusammengeschlossen, um ein präventives Verbot aller autonomen Systeme zu erreichen. Wie weit das militärische und politische Interesse an dieser Waffentechnik allerdings tatsächlich geht, ist umstritten.

Rüstungskontrolle

Der Verkauf und Export von UAV-Technologie unterliegt bestehenden Rüstungskontrollabkommen (wie dem Missile Technology Control Regime oder dem Wassenaar Arrangement). Spezielle Instrumente für unbemannte Systeme existieren derzeit nicht. Die Anwendung von Rüstungskontrollinstrumenten auf UAV erschwert sich einerseits dadurch, dass ihre Einordnung in gängige Waffenkategorien und Definitionen problematisch und umstritten ist. Andererseits existiert derzeit eine Bandbreite an UAV, deren Komponenten sowohl für zivile als auch für militärische Zwecke nutzbar sind (sogenannte Dual-Use-Güter). Manche Drohnengegner empfehlen daher die Einführung neuer Rüstungskontrollinstrumente für bewaffnete und vollautonome UAV. Doch im Gegensatz zur globalen Ächtung von Landminen oder Atomwaffen durch den weitgehenden Konsens der Weltgemeinschaft, wodurch die Einführung von internationalen Kontrollinstrumenten erleichtert wurde, besteht ein derartiges Einvernehmen bezüglich eines Verbots von UAV gegenwärtig nicht.

Letztendlich ist die ausschließliche Konzentration auf Aspekte der Rüstungskontrolle fehlgeleitet. Wichtiger ist eine intensive Diskussion über die Nutzung und den Einsatz bewaffneter UAV: Nicht die Technologie an sich ist heikel, sondern Art und Weise sowie Kontext ihres Gebrauchs. Eine Absichtserklärung, den Einsatz bewaffneter Drohnen explizit nur unter Einhaltung geltenden internationalen Rechts zu akzeptieren, könnte ein erster Schritt sein, der weltweit voranschreitenden Proliferation von UAV ihre Brisanz zu nehmen.

¹⁹ Vgl. www.stopkillerrobots.org (6. 8. 2013).

Alfred Kraft

Afghanistan: Aus Fehlern lernen

Nach den Ereignissen am 11. September 2001 war es ein wichtiges Ziel der NATO, Sicherheit in Afghanistan herzustellen. Es sollte vermieden werden,

dass das Land wieder Zufluchtsort für Terroristen wird. Seit mehr als zehn Jahren hat die Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe (International Security Assistance Force, ISAF) unter NATO-Führung an dieser Aufgabe gearbeitet und die afghanischen Sicherheitskräfte bezahlt, ausgebildet und ausgerüstet. Nach Einschätzung der NATO sind diese seit Juni 2013 stark genug, die Sicherheitsverantwortung für das ganze Land zu übernehmen. Die ISAF-Streitkräfte ziehen bis Ende 2014 ab, stehen aber mit einem kleinen Team weiterhin für die Finanzierung, Ausbildung und Beratung zur Verfügung. Sicherheit beschränkt sich aber nicht allein auf den militärischen Aspekt. In einem weiteren Sinne erfordert sie auch ein leistungsfähiges Bildungs- und Gesundheitssystem, finanzielle Stabilität, Armutsbekämpfung, Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit sowie Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit und gute Regierungsführung.

Die Entwicklung in Afghanistan seit 2001 lässt sich am einfachsten chronologisch anhand der wichtigsten internationalen Konferenzen über die Zukunft des Landes nachzeichnen.

Bonn 2001. Ende November 2001 wurde in Bonn die erste internationale Konferenz abgehalten. Teilnehmende waren vier afghanische Delegationen¹ und Vertreter der internationalen Gemeinschaft. Der verabschiedete Fahrplan für die politische Entwicklung des Landes sah vor, für die Dauer von bis zu zwei Jahren eine Übergangsregierung zu schaffen, die vom Rat der Stammesältesten (*Loja*

Alfred Kraft

Dr. rer. pol., geb. 1948; bis 2012 Berater und Projektmanager im Auftrag der Bundesregierung in Deutschland, China, Syrien, den palästinensischen Gebieten und in Afghanistan; Mühlthalstraße 107, 69121 Heidelberg. hankraft@aol.com

Jirga) eingesetzt werden sollte. Sie sollte eine neue Verfassung und allgemeine Wahlen vorbereiten. Zugleich wurden wichtige Prinzipien für die künftige Entwicklung genannt, darunter die nationale Aussöhnung, Achtung der Menschenrechte, Pluralismus, die territoriale Unversehrtheit, ein Justizsystem im Einklang mit islamischen Grundsätzen, Kampf gegen Terrorismus, Bekämpfung des Drogenhandels, Aufbau afghanischer Sicherheitskräfte und die Auflösung bewaffneter Gruppen. Die internationale Gemeinschaft sagte zu, Afghanistan beim Aufbau eigener Sicherheitskräfte zu unterstützen und Truppen zu entsenden, bis das Land selbst die Verantwortung für Sicherheit, Recht und Ordnung tragen könne.

Die NATO wurde ferner damit beauftragt, die Übergangsregierung, die Bevölkerung sowie die Vereinten Nationen (VN) und andere Hilfsorganisationen vor Aufständischen zu schützen und die Strukturen der Taliban zu zerstören. Hinzu kamen zivile Aufgaben: Die neue Regierung sollte bei der Regierungsführung und der Einleitung der sozioökonomischen Entwicklung unterstützt werden. Dazu zählten die Assistenz bei der Wahrung der Menschenrechte und der inneren Sicherheit sowie die Unterstützung bei der Rückführung von Flüchtlingen. Für die zivilen Aufgaben wurden Wiederaufbau-teams in den Provinzen (Provincial Reconstruction Teams, PRT) gegründet. Die verschiedenen PRT setzten ihre Schwerpunkte unterschiedlich, konzentrierten sich aber auf den Aufbau der Infrastruktur – die allerdings auch für militärische Zwecke angelegt war und deshalb immer wieder zur Zielscheibe von Anschlägen wurde.

Tokyo 2002 und 2003. In Tokyo wurde der Rahmen für den Wiederaufbau des Landes skizziert. Eckpunkte waren: a) Entwaffnung und Reintegration von Milizen, b) Aufbau einer afghanischen Armee und c) Polizei, d) Reform des Justizwesens, e) Bekämpfung des Drogenhandels, f) Stärkung der staatlichen Verwaltungskapazitäten, g) Verbesserung des Bildungssystems, h) Ausbau der Infrastruktur, des Gesundheitswesens und der Energie-

† Neben Vertretern der Nordallianz waren Anhänger des früheren Königs, paschtunischer Führer aus Pakistan und Gruppen, die vom Iran unterstützt wurden, anwesend. Vertreter der Taliban waren nicht zugelassen.

und Wasserversorgung sowie i) die Rehabilitation der Landwirtschaft. Der Herstellung von öffentlicher Sicherheit wurde Priorität eingeräumt, da ansonsten die angestrebte privatsektorgetriebene Entwicklung nicht möglich gewesen wäre. Internationale und bilaterale Geber honorierten diesen Ansatz mit Unterstützungszusagen in Höhe von 1,8 Milliarden US-Dollar in 2004 und bis zu 4,5 Milliarden für den Zeitraum bis 2007.

Berlin 2004. Afghanistan präsentierte ein Konzept für den Aufbau der Sicherheitskräfte und die weitere Entwicklung des Landes. Im Fokus standen die Vorbereitung von Wahlen, der Aufbau der öffentlichen Verwaltung, die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, Frauenförderung, die Bekämpfung des Drogenbaus, der Aufbau der Rechtsstaatlichkeit und der Schutz der Menschenrechte. Die Umsetzung des Konzepts sollte sieben Jahre dauern und 27,4 Milliarden US-Dollar kosten. Das war etwa doppelt so viel, wie noch bei der Tokyo Konferenz 2002 geschätzt worden war. Die internationale Gemeinschaft versprach für die folgenden drei Jahre 8,2 Milliarden US-Dollar und stellte weitere Mittel in Aussicht.

Ein zentrales Thema war der Opiumanbau und der Einfluss des Drogenhandels auf die Sicherheitslage und die Korruption im Land. Nach dem Ende der Taliban-Regierung war die Produktion von Opium sprunghaft angestiegen und erreichte Werte, die weit über dem Vorkriegsniveau lagen.[†] Hohe Einkommen aus Drogengeschäften wurden benutzt, um schlecht bezahlte Beamte zu korrumpieren, Waffen zu kaufen oder andere illegale Aktivitäten zu finanzieren. Am Aufbau eines Sicherheitssystems waren die Drogenbarone naturgemäß nicht interessiert. Die Geberländer wurden misstrauisch und bestanden auf einem Fortschrittsbericht über die Umsetzung der 2001 getroffenen Vereinbarungen.

London 2006. Mit der Verabschiedung der Verfassung 2004 und den freien allgemeinen Wahlen auf nationaler Ebene und auf Ebene

† Afghanistans Weltmarktanteil an Opium lag 2004 bei rund 75 Prozent; die Exporte wurden 2003 auf etwa 2,3 Milliarden US-Dollar geschätzt. Vgl. Bericht der afghanischen Regierung, März 2004: www.effective-states.org/Papers/Securing%20Afghanistan%27s%20Future.pdf (9.7.2012).

der Provinzen 2005 war der wichtigste Teil der Vereinbarungen aus dem Jahr 2001 umgesetzt. So konzentrierte sich diese Konferenz auf die künftige Entwicklungsstrategie des Landes.[¶] Im Vordergrund standen Sicherheit, Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie die Bekämpfung des Drogenanbaus. Den Teilnehmenden war klar, dass Sicherheit zwar eine zentrale Voraussetzung für eine stabile Entwicklung des Landes ist, dass aber Sicherheit allein nicht ausreicht, um die nachhaltige Entwicklung des Landes zu garantieren. Es wurden Zwischenziele und Eckpunkte des Zeitrahmens für die weitere nichtmilitärische Entwicklung vereinbart. Gleichzeitig versprachen die Gebländer, den Aufbau des Landes durch technische und finanzielle Zusammenarbeit in Höhe von 10,5 Milliarden US-Dollar bis zum Jahr 2010 zu fördern.

Die Zusammenarbeit wurde von neun Prinzipien geleitet, davon waren die wichtigsten: a) Respekt der Geber vor der afghanischen Kultur und der islamischen Mehrheitsreligion, b) keine Dominanz der Geber, sondern partnerschaftliche Zusammenarbeit, die durch die VN koordiniert wird, c) Aufbau von afghanischen Kapazitäten für die Verwaltung des Landes und Stärkung der finanziellen Eigenleistungen des Landes, d) Transparenz staatlichen Handelns, Rechenschaftspflicht und Korruptionsbekämpfung sowie e) gleiche Rechte und Pflichten für Frauen und Männer.

Paris 2008. Hier wurde die erste vollständige afghanische Entwicklungsstrategie vorgestellt.[¶] Die Vision bis 2020 sah vor, dass Afghanistan eine stabile, islamische Demokratie werden sollte, in der nach innen und außen Frieden herrscht und die gut in die Weltgemeinschaft integriert ist; das Land sollte sich zu einer toleranten, pluralistischen Nation entwickeln, die auf Partizipation, sozialer Gerechtigkeit und gleichen Rechten für Männer und Frauen basiert; auch sollte die afghanische Gesellschaft optimistisch in die Zukunft blicken und zu Wohlstand kom-

men, der auf einer Marktwirtschaft beruht, die vom Privatsektor getrieben wird. Die afghanische Entwicklungsstrategie lieferte eine präzise Beschreibung der Herausforderungen aus westlicher Sicht und setzte klare Ziele, die mit Zeithorizonten verbunden waren.

Als Erfolge konnten verbucht werden, dass der Aufbau der Polizei und des Militärs gute Fortschritte machte, die allgemeine Lage positiver eingeschätzt wurde, mehr als fünf Millionen Flüchtlinge aus den Nachbarländern zurückgekehrt waren, die Zahl der Schüler von weniger als einer Million zu Zeiten des Taliban-Regimes auf fast sechs Millionen angestiegen war, die Zahl der Lehrer auf das Siebenfache erhöht wurde, die Lehrerfortbildung Fortschritte machte, der Anteil der Bevölkerung mit Zugang zu medizinischen Basisdiensten von neun auf 82 Prozent gestiegen war und die Rehabilitation von Straßen im ländlichen Raum auf einem guten Weg war. Verkehrsverbindungen zu den Nachbarstaaten waren wieder intakt. Ein neuer Flughafen in Kabul war gebaut. Internationale Unternehmen investierten in den Aufbau von mobilen Telefon- und Internetsystemen. Die neue Währung war stabil, private Banken und Mikrofinanzinstitutionen wurden gegründet, die Mehrzahl der Staatsunternehmen war stillgelegt oder privatisiert worden, private Medien nahmen ihren Betrieb auf.

Der Internationale Währungsfonds und die Weltbank würdigten die afghanische Entwicklungsstrategie zugleich als Armutsbekämpfungsstrategie – eine Grundlage für den Erlass der staatlichen Schulden. Die Ziele der Entwicklungsstrategie erstreckten sich über alle Bereiche der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, da das Land nach fast 30-jährigen kriegerischen Unruhen in einem schwierigen Zustand war: Die Bevölkerung war verarmt, die Infrastruktur fast gänzlich zerstört. Die schwache Regierung verließ sich beim Aufbau des Landes überwiegend auf die Geber und die NATO-Truppen.

Bemüht um rasche Fortschritte beim Aufbau des Landes vernachlässigten die Geber den Aufbau der schwachen Verwaltungskapazitäten, weshalb auch die Entwicklungsstrategie im Wesentlichen von den Gebern konzipiert wurde. Das rächte sich jetzt. Die afghanische Regierung, in der überwiegend

[¶] Vgl. für den Abschlussbericht: www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/afghanistan_compact.pdf (9. 7. 2013).

[¶] Vgl. http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Afghanistan_PRSP%28May2008%29.pdf (8. 8. 2013).

noch in der Sowjetunion ausgebildete Beamte saßen, war mit dem Aufbaukonzept kaum vertraut und setzte es nur zögerlich um. Die von den Gebern für den nationalen Haushalt bereitgestellten Finanzmittel flossen daher nur sehr schleppend ab: Im Gegensatz zu den geplanten Ausgaben für Gehälter, die in allen Haushaltsjahren voll abflossen, blieben die Investitionen in den meisten Haushaltsjahren um etwa die Hälfte zurück. Im ländlichen Raum waren staatliche Strukturen kaum vorhanden, was Aufständischen die Vorbereitung von Attentaten in Kabul oder den Provinzhauptstädten erleichterte.

London 2010. Diese Konferenz sollte dazu dienen, die Selbstbestimmung (*Ownership*) Afghanistans zu verbessern und die Umsetzung der Entwicklungsstrategie voranzutreiben. Schon 2009 hatte die NATO ihren Schwerpunkt auf den Ausbau und die Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte gelegt. Um weiteren Druck auf die Regierung auszuüben, kündigte die NATO an, die Verantwortung für die Sicherheit in allen Provinzen bis Ende 2014 ganz der afghanischen Seite übergeben zu wollen. Dabei galt 2014 als tentative Angabe, entscheidend sollte die tatsächliche Sicherheitslage in den verschiedenen Landesteilen sein. Auch sollte die Übergabe nicht im ganzen Land gleichzeitig, sondern ab 2011 schrittweise auf Provinz- oder Distriktebene erfolgen. Die weiterhin im Land stationierten NATO-Truppen sollten allerdings nicht kämpfen, sondern beobachten und nur bei Bedarf eingreifen, ausbilden und militärische Ausrüstungsgüter zur Verfügung stellen. Ferner wurde die bisherige Entwicklungsstrategie priorisiert: Die 25 Ministerien wurden in Cluster gruppiert, die unübersichtlich vielen Einzelziele wurden in nationale Prioritätsprogramme zusammengefasst. Für die Ziele wurden Indikatoren definiert, die mittelfristig (innerhalb von sechs bis zwölf Monaten) erreicht werden sollten.

Die afghanische Regierung beklagte, dass die Geberländer ihre Projekte und Programme weitgehend ohne Beteiligung der Regierung umsetzten, und bestand darauf, dass 50 Prozent der externen Unterstützung innerhalb von zwei Jahren über das nationale Budget (das heißt als Budgethilfe) laufen müsse. Von dem tatsächlich für Afghanistan bereitgestellten Betrag verwalteten die Geber 82 Prozent in eigener Verantwortung. Diese

Gelder wurden überwiegend in den Provinzen ausgegeben, in denen die jeweiligen Geber militärisch aktiv waren. Auch wurde etwa ein Drittel der bis dahin zugesagten 90 Milliarden US-Dollar Hilfgelder in den Herkunftsländern selbst ausgegeben. Die Geber stimmten der afghanischen Forderung unter der Voraussetzung zu, dass Afghanistan seine Finanzverwaltung stärkt und die Korruption energischer bekämpft.

Istanbul 2011. Eine vom Privatsektor getragene Entwicklung setzte trotz der Bestreben nur zögerlich ein. Die Sicherheitssituation hatte sich nach wie vor nicht wesentlich verbessert. Als Achillesferse galt die offene Grenze nach Pakistan, die es Taliban, Al Qaida und anderen Aufständischen erlaubte, aus Pakistan heraus Anschläge zu verüben. Die Ausbeutung der 2010 (wieder) entdeckten Bodenschätze in vielen Teilen Afghanistans, deren Erlös auf zwei bis drei Milliarden US-Dollar geschätzt wird, ließ neue Hoffnungen entstehen.^f Die Ausbeutung verlangt aber eine gut ausgebaute grenzüberschreitende Infrastruktur (wie eine Eisenbahn) und verlässliche Handelsabkommen mit den Nachbarstaaten, um die hohen Investitionen in den Bergbau zu rechtfertigen. So rückte die regionale Kooperation unter dem Stichwort „Neue Seidenstraße“ in den Mittelpunkt. Ziel war es, Möglichkeiten der Kooperation im Bereich der Sicherheit und der wirtschaftlichen Entwicklung zu identifizieren – die Umsetzung des Ziels wurde allerdings von wenig Elan getragen.

Bonn 2011. Die wichtigste Botschaft dieser Konferenz war, dass die internationale Gemeinschaft Afghanistan auch über 2014 hinaus unterstützen würde. Neben anhaltenden Menschenrechtsverletzungen und der verbreiteten Korruption auch unter einflussreichen Politikern ließ die schlechte Sicherheitslage in Afghanistan befürchten, dass es mit dem Abzug der militärischen Truppen zu einem Bürgerkrieg kommen würde, an dessen Ende die Taliban wieder eine entscheidende Rolle spielen könnten – dann wäre auch die Fortführung der zivilen Zusammenarbeit

^f Dazu gehören seltene Erden im Süden und Osten, Kupfererze in Zentralafghanistan und im Westen, Lithium im Osten, Eisenerz nördlich von Kabul, Gold im Süden, Erdgas und Erdöl in verschiedenen Landesteilen.

OECD-Prinzipien für Entwicklungshilfe

- *Ownership*: Entwicklungsländer formulieren ihre eigene Entwicklungsstrategie.
- *Alignment*: Geberländer unterstützen die Umsetzung der Entwicklungsstrategie.
- *Harmonisation*: Geberländer koordinieren und informieren sich untereinander.
- *Results*: Entwicklungspartner verständigen sich auf Ergebnisse und Indikatoren.
- *Mutual accountability*: Beide Seiten sind für die Ergebnisse rechenschaftspflichtig.

nicht mehr möglich. Die Unterstützung wurde aber an sichtbare Fortschritte im Hinblick auf die bisherigen Vereinbarungen gebunden, die im Rahmen zwei weiterer Konferenzen (Chicago- und Tokyo-Konferenz) 2012 präzisiert wurden. Diese beiden Konferenzen behandelten die Transitionsphase (Übergabe der Sicherheitsverantwortung) und die Transformationsphase (2014 bis 2024), das heißt die Rückführung der Hilfe auf ein für die Entwicklungszusammenarbeit gängiges Maß und die schrittweise Übernahme der Finanzierung der weiteren Entwicklung aus afghanischen Finanzmitteln. So sollte Afghanistan künftig zu einem „normalen Entwicklungsland“ werden.

Als zentrale Handlungsfelder wurden skizziert: faire demokratische Wahlen ohne Verfassungsbruch, die Einhaltung der Menschenrechte und die juristische Verfolgung von Gewalt gegen Frauen, energischeres Vorgehen gegen Korruption und die jährliche Offenlegung der Vermögensverhältnisse von Amtsträgern der Exekutive, Legislative und Judikative, die Verbesserung des Finanzmanagements des Staatshaushalts und die Schaffung von mehr Transparenz, die Einstellung der Geldwäsche und Finanzierung von Terrorismus, die Erhöhung des Anteils der Staatseinnahmen am Bruttoinlandsprodukt (von 11 auf 15 Prozent bis 2016 und auf 19 Prozent bis 2017), die Klärung der rechtlichen Rolle des Staates auf der nationalen Ebene, der Provinzebene und der Ebene der Städte und Gemeinden, eine Budgetpolitik, aus der hervorgeht, welche Finanzmittel die einzelnen Ministerien den verschiedenen Provinzen auszahlen sowie ausreichende Finanzmittel für die Erzielung der Millenniums-Entwicklungsziele im Hinblick auf Gesundheit, Bildung, Genderpolitik, Umwelt und Ernährungssicherheit.

Im Gegenzug wurden die künftigen Aufgaben der Geber festgeschrieben. Es wurde anerkannt, dass die wirtschaftliche und soziale Entwicklung noch nicht allein aus afghanischen Finanzmitteln getragen werden konnte. Bis 2016 sollen insgesamt jährlich vier Milliarden US-Dollar, davon ein wachsender Teil als Budgethilfe, bereitgestellt werden; Entwicklungsprojekte sollen direkt an der afghanischen Entwicklungsstrategie (2008) ansetzen. Schließlich sollen schrittweise die OECD-Prinzipien für Entwicklungszusammenarbeit angewandt und Projekte eingestellt werden, die mit der Entwicklungsstrategie nicht kompatibel oder ineffizient sind. Darunter fiel auch die Praxis, gewonnene Aufträge der Geber durch afghanische Unternehmen an afghanische Unterauftragnehmer weiter zu verkaufen und große Teile des Auftragsvolumens einzubehalten. Ein gemeinsames Aufsichtsgremium (Joint Monitoring und Coordination Board) sollte die Einhaltung der Vereinbarungen überprüfen. Die auf Indikatoren basierenden Ergebnisvereinbarungen sollen ab 2013 alle zwei Jahre durch hohe Regierungsvertreter beider Seiten überprüft werden.

Wenn über (Miss-)Erfolge bei der Schaffung von Sicherheit und Entwicklung in Afghanistan geredet wird, darf nicht nur die Korruption, die geringe Handlungsfähigkeit und Entwicklungsorientierung der afghanischen Regierung verantwortlich gemacht werden. Einen beträchtlichen Teil der Verantwortung tragen die Geber selbst. Afghanistan war 2001 ein Land mit Problemen in allen Bereichen, die ein Staat und eine Gesellschaft haben kann. Zu der bei vielen Einzelkonferenzen entwickelten Gesamtstrategie gab es deshalb letztlich keine Alternative. Hier ist aber nicht der Raum, die Umsetzung der Strategie im Detail anhand der einzelnen Indikatoren zu überprüfen.¹⁶ Deshalb soll nur kurz auf die Gesamtstrategie eingegangen werden. Möglicherweise ist es selbst dafür zu früh – erst gegen Ende der Transformationsphase 2024 wird sich zeigen, ob die Gesamtstrategie trägt.

Gute Gesamtstrategie, aber mangelhaft umgesetzt. Die in Phasen entwickelte Strategie der Transformation von einem Krisen-

¹⁶ Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Afghanistan Country Report, BTI 2012, Gütersloh 2012.

staat zu einem Entwicklungsland erscheint überzeugend. In *Phase I* standen im Mittelpunkt die Bereitstellung externer Sicherheit durch die NATO, der Aufbau afghanischer Sicherheitskräfte sowie großzügige Finanzhilfen für rasche und wirksame Beschäftigung und Einkommen. Sobald Sicherheit hergestellt ist, beginnt *Phase II* mit der Verabschiedung einer Entwicklungsstrategie, die langfristig auf demokratische Verhältnisse, Rechtsstaatlichkeit und eine marktwirtschaftliche Struktur abzielt. Auch in dieser Phase werden hohe Finanzhilfen gebraucht. *Phase III* beginnt, sobald das Land in einen sich selbst tragenden Entwicklungsprozess übergeht. Dann können sich auch Geberländer schrittweise zurückziehen. Kernproblem ist aber, dass Afghanistan Phase I nie dauerhaft verlassen hat und großen Teilen der Bevölkerung die Ziele der Phase II nicht attraktiv oder realistisch erschienen.

Beim Bemühen um Sicherheit und Ausöhnung keine unrealistischen Vorbedingungen stellen. Sicherheit ist teuer. 52 Prozent der externen Mittel zwischen 2002 und 2010 wurden für die Verbesserung der Sicherheit verwendet. Nachdem klar wurde, dass die Strukturen der Taliban nicht ohne Weiteres zerschlagen werden konnten, hätte man früher politische Kompromisse suchen müssen. Weitere Konfliktparteien, wie in diesem Fall Pakistan, hätten einbezogen werden müssen. Schließlich war von Beginn an klar, dass die Taliban auf beiden Seiten der afghanisch-pakistanischen Grenze leben und Al Qaida eine wichtige Basis in Pakistan hatte.

Bessere Koordination des militärischen Vorgehens vor Ort. Wurden die ISAF-Truppen anfangs mehrheitlich noch als Befreier von der ungeliebten Taliban-Regierung gesehen, wirkten sie mehr und mehr wie eine Besatzungsmacht. Als wegen der Gefahren am Boden immer häufiger Flugzeuge und Drohnen eingesetzt wurden, nahm die Zahl ziviler Opfer massiv zu. Die Angst vor ISAF-Truppen wurde größer als vor den Taliban. Hinzu kommt, dass inzwischen weite Teile der Bevölkerung davon ausgehen, dass nach dem Abzug der ISAF-Truppen die Taliban wieder eine wichtige Rolle spielen könnten. Die Unterstützung „der falschen Seite“ würde man dann teuer bezahlen müssen, weshalb im Zweifel die Zivilbevölkerung eher mit den Taliban kooperiert als mit ISAF.

Das Militär nicht für zivile Aufgaben einsetzen. Zivile Hilfsorganisationen können nicht in unsicheren Gebieten arbeiten, weshalb die ISAF auch zivile Aufgaben übernahm. Diese liegen aber außerhalb der Kernkompetenz des Militärs. Folgekosten der Investitionen in die Infrastruktur wurden gänzlich vernachlässigt. Häufig entsprachen diese Investitionen auch nicht dem Bedarf der Zivilbevölkerung, sondern dienten lediglich militärischen Interessen. So wurde ein großer Teil der Infrastrukturinvestitionen der PRT zu Fehlinvestitionen. Nach der Verabschiedung der afghanischen Entwicklungsstrategie (2008) hätte sich das Militär weitgehend aus dem zivilen Wiederaufbau zurückziehen müssen, auch wenn dadurch der Wiederaufbau verlangsamt worden wäre. Kooperation und Koordination zwischen dem Militär und den Entwicklungshilfeinstitutionen ist nicht möglich, weil Handlungs- und Organisationslogiken zu verschieden sind. Jede Institution sollte sich innerhalb ihrer Kernkompetenz engagieren. Wenn die Sicherheitslage zivile Hilfe nicht zulässt, sollte man warten, bis entsprechende Voraussetzungen gegeben sind.

Entwicklungsstrategie an den Bedürfnissen und den Verwaltungskapazitäten vor Ort ausrichten statt an Wunschvorstellungen der Geber. Die afghanische Entwicklungsstrategie war im Kern eine westliche Strategie und wurde von der Mehrheit der Bevölkerung nicht angenommen. Demokratie, Marktwirtschaft, Rechtsstaatlichkeit und eine leistungsfähige Verwaltung erfordern politische, soziale und gesellschaftliche Voraussetzungen, deren Aufbau eine Generationenaufgabe ist. Insofern war das Modell, das in Afghanistan eingeführt wurde, zu ambitiös und knüpfte zu wenig an vorhandenen traditionellen Strukturen an. In der Bevölkerung gab es keinen Konsens über die Prioritäten beim Wiederaufbau. Für einen solchen hätte es regelmäßige und intensive Dialoge zwischen der Bevölkerung, den politischen Entscheidungsträgern und schließlich den Gebern geben müssen.

Mehr Geld ersetzt nicht realistische Ziele. Unrealistische Ergebnisindikatoren führen dazu, dass Projektmanager schnelle Erfolge suchen und den langwierigen Aufbau lokaler Kapazitäten vernachlässigen. Sie bauen eigene teure Kapazitäten außerhalb der Regierung

auf, um ihre Projekte alleine durchzuführen. Dies ist aber nicht nachhaltig. Ohne die Fähigkeit, Projekte selbst zu identifizieren und umzusetzen, kann kein *Ownership* vor Ort entstehen. Um die Kapazitäten der staatlichen Stellen nachhaltig zu stärken, hätte es einer geordneten Reorganisation der staatlichen Kerninstitutionen und Anreize bedurft, unerfahrene Fach- und Führungskräfte aus dem Staatsdienst zu entfernen. Die Fachkräfteausbildung hätte systematischer erfolgen müssen. Sowohl im Parlament als auch in der Regierung gibt es bis heute viele hochrangige Personen, die als unqualifiziert oder korrupt gelten. Die Gefahren von Korruption und Ineffizienz wurden zulange ignoriert.

Die Entwicklungsstrategie hatte zu viele Ziele, die nicht alle gleichzeitig mit Aussicht auf Erfolg angegangen werden konnten. Dadurch wurden falsche Hoffnungen geweckt. Die Mehrheit der Bevölkerung lebt vom Privatsektor (Landwirtschaft und Handwerk), der Arbeitsplätze und Einkommen schafft. Direkt oder indirekt leistet dieser Sektor auch den Löwenanteil zu den Staatseinnahmen. Die Rehabilitierung bestehender privater Produktionskapazitäten in der Landwirtschaft und im Dienstleistungssektor sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen hätten daher höherer Priorität bedurft. Damit wäre es für die Taliban auch schwieriger geworden, Unterstützung und Mitwirkung in der Gruppe der Ärmsten zu gewinnen.

Weder die afghanische Regierung noch das Militär oder die Entwicklungshilfeeinrichtungen haben die Bedeutung eines kontinuierlichen, realistischen und gemeinsamen Monitorings der Gesamtstrategie erkannt und entsprechend unterstützt. Stattdessen haben die Geber ihr eigenes kleinteiliges Projektmonitoring betrieben, ohne die afghanische Regierung über die Erreichung ihrer Ergebnisse anhand geeigneter Zielindikatoren zu informieren. Auf Beamten- und Expertenebene hätte man – bis das statistische System funktioniert – ein gemeinsames Monitoring auf Makro-, Sektor- und Provinzebene betreiben müssen. Diese Kontroll- und Austauschmechanismen sind fundamental, sollen Fehlentwicklungen frühzeitig identifiziert und politisch bearbeitet werden.

Burak Çopur

Der Nahe Osten vor einem „Kurdischen Frühling“?

Die internationale Aufmerksamkeit gilt im Nahen Osten derzeit den schwer prognostizierbaren Ereignissen in Syrien und Ägypten. Die anfänglichen Hoffnungen sind angesichts der Entwicklungen in den postrevolutionären Ländern der Ernüchterung gewichen. Nichtsdestotrotz liegt im Folgenden das Augenmerk auf einer für die Zukunft der Region nicht weniger bedeutenden Entwicklung: die Rolle der Kurden.¹

Burak Çopur

Dr. rer. pol., geb. 1977; Politikwissenschaftler, Institut für Turkistik, Universität Duisburg-Essen, Altendorfer Straße 5–9, 45117 Essen.
copurburak@gmail.com

Im Folgenden das Augenmerk auf einer für die Zukunft der Region nicht weniger bedeutenden Entwicklung: die Rolle der Kurden.¹ Laut Schätzungen leben bis zu 30 Millionen Kurden im Länderviereck Türkei, Irak, Iran und Syrien.² Die überwiegend sunnitischen Kurden repräsentieren das größte Volk der Welt ohne einen eigenen Staat.³ In den meisten Heimatländern existiert folglich wenig Interesse an einer kurdischen Eigenständigkeit, Autonomie oder föderativen Staatsstrukturen. Im Gegenteil: In der Vergangenheit war die Bevölkerungsgruppe systematischer Ausgrenzung und Diskriminierung, aber auch massiver Verfolgung und Unterdrückung ausgesetzt.⁴

Mit den aktuellen Ereignissen im Nahen Osten erhält die Kurden-Frage (wieder) einen besonderen Stellenwert. In der weltweiten Berichterstattung ist stellenweise die Rede von einem „Kurdischen Frühling“ oder einer „kurdischen Renaissance“.⁵ Im Nordirak genießen die Kurden durch die Autonomie Region Kurdistan (ARK) bereits seit einigen Jahren relative Autonomie; der Rückzug der Truppen Baschar al-Assads aus den kurdischen Siedlungsgebieten in Syrien hat dem Autonomiebestreben der syrischen Kurden weiteren Auftrieb gegeben; und letztlich stärkte auch die im März 2013 erfolgte Waffenruhe zwischen der PKK (Arbeiterpartei

Kurdistan) und der türkischen Regierung bei den türkeistämmigen Kurden wieder den Glauben an eine friedliche Lösung der Kurden-Frage. Die Euphorie über einen „Kurdischen Frühling“ ist zwar übertrieben, hat aber einen wahren Kern: Während sich die regionalen geopolitischen Parameter der vergangenen Jahrhunderte größtenteils zuungunsten kurdischer Autonomiebestrebungen auswirkten, kehren die Kurden im 21. Jahrhundert als Akteur auf die regionale Bühne zurück – scheinen gar zu den „Gewinnern“ der aktuellen Unsicherheiten im Nahen Osten zu gehören.

Selbstbewusste Kurden im Irak. Die Kurden im Nordirak sind die einzigen, die politische Autonomie in ihrem „unsichtbaren Kurden-Staat“¹⁶ genießen. Die 2005 verabschiedete irakische Verfassung erkennt offiziell den Status der kurdischen Autonomiebehörde, das Parlament Kurdistan und Kurdisch als Amtssprache an. Viele wichtige Entscheidungsträger des irakischen Staates sind kurdischer Herkunft, wie etwa Staatspräsident Dschalal Talabani oder Außenminister Hoschjar Zebari. Ebenso ist ihre wirtschaftliche Eigenständigkeit weit fortgeschritten: Der ARK stehen 17 Prozent der irakischen Staatseinnahmen zu (rund 13 Milliarden US-Dollar).¹⁷ Die drei boomenden kurdischen Provinzen Dohuk, Arbil und Sulaimaniyya sind mit zwölf Prozent Wirtschaftswachstum gemessen am Pro-Kopf-Einkommen die am weitesten prosperierenden Städte Nordiraks. Mit 50 transnationalen Unternehmen (darunter viele türkische) hat die ARK bereits Verträge

abgeschlossen.¹⁸ Darüber hinaus existieren über zehn Universitäten im Nordirak und zwei internationale Flughäfen, über die sich die Kurden-Region weltweiten Anschluss erhofft.¹⁹

Dieser positiven inneren Entwicklung steht allerdings eine negative Dynamik in den Beziehungen zwischen der ARK und der irakischen Zentralregierung gegenüber. Territorialkonflikte sowie Streitigkeiten in Sicherheits- und Wirtschaftsfragen bestimmen die politische Agenda. Bei den Gebietskonflikten geht es um die Kontrolle über die in der Verfassung als „umstritten“ definierten Regionen, insbesondere die ölreichen Städte Kirkuk und Mosul.¹⁰ Immer wieder eskalieren diese Grenzkonflikte, wie etwa im März 2013, als sich irakische Infanterie- und Panzereinheiten und kurdische Peschmerga-Kämpfer gegenüberstanden. Ein weiterer Streitpunkt ist die Verteilung der Öl- und Erdgasreserven in der Kurden-Region. Ihre Vermarktung müsste nach Ansicht der Zentralregierung über Bagdad abgewickelt werden. Doch die kurdische Autonomiebehörde beschloss im Jahr 2007 ihr eigenes Gesetz, das die Erschließung der Öl- und Gasfelder auch in den umstrittenen Gebieten zulässt. Trotz dieser verfassungsmäßigen Grauzone haben über 40 ausländische Ölfirmen, darunter Energieriesen wie Exxon, Total und Chevron, Verträge zur Nutzbarmachung der Ölfelder mit der kurdischen Autonomiebehörde geschlossen – zum Unmut der Zentralregierung, die diese unilateralen Verträge als verfassungswidrig betrachtet.¹¹

Willensstarke Kurden in der Türkei. Den Kampf um die politisch-kulturelle Gleichberechtigung führt seit Jahrzehnten auch die kurdische Nationalbewegung in der

¹ Vgl. Michael M. Gunter, *Historical Dictionary of the Kurds*, Lanham, MD 2011.

² Vgl. The CIA World Factbook: www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/ (9.7.2013).

³ Vgl. Martin Strohmeier/Lale Yağın-Heckmann, *Die Kurden*, München 2010.

⁴ Vgl. Mehtap Söyler, *Der demokratische Reformprozess in der Türkei*, in: APuZ, (2009) 39–40, S. 6 f.

⁵ Vgl. Harvey Morris, *A Kurdish Spring on Many Fronts*, in: *International Herald Tribune* vom 21.3.2013; Jackson Diehl, *In Iraq, an Kurdish renaissance*, in: *Washington Post* vom 14.4.2013; Themenschwerpunkt in: *Zenith*, (2013) 4, S. 16–47.

⁶ Quil Lawrence, *Invisible nation*, New York 2009.

⁷ Vgl. James Dingley, *Kurdistan zwischen Autonomie und Selbstverantwortung*, in: APuZ, (2011) 9, S. 31–36.

⁸ Vgl. David Devos, *The Other Iraq*, in: *The Weekly Standard* online vom 4.3.2013: www.weeklystandard.com/articles/other-iraq_703143.html?page=1 (14.7.2013).

⁹ Nicht verschwiegen werden sollten hierbei allerdings die grassierende Korruption, Vetternwirtschaft, ökonomische Ungleichheiten sowie die Intoleranz gegenüber nichtkurdischen Minderheiten in der ARK. Vgl. Denise Natali, *The Kurdish Quasi-State*, New York 2010, S. 133 ff.

¹⁰ Vgl. International Crisis Group (ICG) (ed.), *Trouble along the Trigger Line*, Bagdad u. a. 2009.

¹¹ Vgl. dies. (ed.), *Iraq and the Kurds*, Bagdad u. a. 2012.

Türkei.¹² Obwohl mehrere Aufstände der türkeistämmigen Kurden die Republik seit ihrer Gründung 1923 herausgefordert haben, ist ihnen trotz staatsbürgerrechtlich formaler Gleichstellung die Anerkennung ihrer kulturellen Identität bislang verwehrt worden.¹³ Verschärft wird die Situation dadurch, dass die wirtschaftliche Lage in den kurdischen Siedlungsgebieten in Südostanatolien im Vergleich zu anderen Teilen des Landes sehr schlecht ist und es auch kaum staatliche Förderprogramme gibt.¹⁴ Trotz Fortschritten im rechtlichen, politischen, ökonomischen und kulturellen Status türkeistämmiger Kurden,¹⁵ bleiben zentrale Forderungen der kurdischen Bewegung nicht erfüllt. Dazu gehören die Abschaffung der Zehn-Prozent-Hürde bei Parlamentswahlen, die Einführung des Kurdischen als gleichberechtigte Unterrichtssprache, die Freilassung von politischen Häftlingen, die Stärkung der Kommunalverwaltungen und die Einführung föderaler Elemente. Zwar keimten mit dem 2013 gestarteten „Lösungsprozess“ neue Hoffnungen auf¹⁶ – die direkten und halböffentlichen Verhandlungen zwischen Staatsvertretern und dem PKK-Führer Abdullah Öcalan, der seit 1999 in Haft sitzt, sind ein Novum.¹⁷ Der Ausgang der türkisch-kurdischen Versöhnungsversuche bleibt jedoch ungewiss, hängt dieser nicht zuletzt wesent-

lich davon ab, wie weit die Zugeständnisse der türkischen Regierung gehen werden (bislang betonen sie einzig das Ende der Kampfhandlungen), was auch die Glaubwürdigkeit und das gegenseitige Vertrauen beeinflusst.¹⁸

Politisch erwachte Kurden in Syrien. Die syrischen Kurden sind im Gegensatz zu den türkeistämmigen und irakischen politisch beziehungsweise ökonomisch weniger stark. Das geht in erster Linie auf ihre geografische Zerstreuung, politische Fragmentierung und ihre geringeren ökonomischen Ressourcen zurück.¹⁹ Ihr Hauptsiedlungsgebiet liegt in der al-Dschazira-Region im Nordosten, die von den Kurden auch als Rojava (Westkurdistan) bezeichnet wird. Da die Kurden als Gefahr für den Baath-Nationalismus galten, waren sie jahrzehntelang Diskriminierung und Verfolgung ausgesetzt.²⁰ Diese reichten von einer sprachlich-kulturellen Ausgrenzung über die Unterdrückung von Parteien bis hin zur Ausbürgerung von über 100 000 Kurden im Jahr 1962.²¹

2004 brachen in der kurdischen Hochburg Qamischli Unruhen gegen das syrische Regime aus, bei denen etliche Demonstranten von Sicherheitsbehörden erschossen und verhaftet wurden.²² Die enorm fragmentierte politische Landschaft der Kurden hat damals ein konzentriertes und damit effektiveres Vorgehen gegen das autokratische System Assads unmöglich gemacht.²³ Der syrische Bürgerkrieg²⁴ änderte auch hier die Vorzeichen: Mit dem Rückzug des syrischen Militärs aus kurdischen Siedlungsgebieten bekamen Autonomiebestrebungen Aufwind. Das politische Vakuum ließ je-

¹² Die Bewegung wird dominiert von der PKK, der KCK (Koma Civakên Kurdistan) und der offiziell anerkannten Kurden-Partei BDP. Vgl. Büşra Ersanlı et al., *Türkiye Siyasetinde Kürtler*, Istanbul 2012.

¹³ Vgl. Hasan Cemal, *Kürtler*, Istanbul 2006; Baskın Oran, *Türkiyeli Kürtler Üzerine Yazılar*, Istanbul 2010; Barış Ünlü/Ozan Değer (Hrsg.), *Ismail Beşikçi*, Istanbul 2011; Mesut Yeğen, *Son Kürt Isyanı*, Istanbul 2012.

¹⁴ Vgl. TÜİK (ed.), *Income and Living Conditions Survey 2011*, www.tuik.gov.tr/MicroVeri/GYKA_Panel_2011/english/index.html (8.8.2013).

¹⁵ Dazu zählen etwa die Zulassung kurdischer Fernsehsender, Kurdisch als Wahlfach an Schulen, die Einführung eines Kurdologie-Studiengangs an Universitäten.

¹⁶ Vgl. Yılmaz Ensaroğlu, *Turkey's Kurdish Question and the Peace Process*, in: *Insight Turkey*, 15 (2013) 2, S. 7–17.

¹⁷ Vgl. Cengiz Çandar, „Leaving the mountain“, Istanbul 2012; ICG (ed.), *The PKK and the Kurdish Settlement*, Brüssel 2012; kritisch dagegen: Gülistan Gürbey, *Die türkische Kurdenpolitik unter der AKP Regierung*, GIGA Focus Nahost 11/2012, S. 1–8; Güneş Murat Tezcür, *Prospects for Resolution of the Kurdish Question*, in: *Insight Turkey*, 15 (2013) 2, S. 69–84.

¹⁸ Vgl. zum Misstrauen der Kurden gegenüber der AKP-Regierung: Burak Çopur, *Die Türkei unter der Regierung Erdoğan*, in: Bruno Schoch et al. (Hrsg.), *Friedensgutachten 2012*, Berlin 2012, S. 294–305.

¹⁹ Vgl. Jordi Tejel, *Syria's Kurds*, London u. a. 2009.

²⁰ Vgl. Michael M. Gunter, *The Kurds ascending*, New York 2011, S. 135 f.

²¹ Mit Beginn des Bürgerkriegs 2011 versuchte Assad die Kurden zu gewinnen, indem er viele der geschätzten 300 000 staatenlosen Kurden wieder einbürgern ließ.

²² Vgl. Robert Lowe, *The serbhidan and the Kurdish national story in Syria*, in: ders./Gareth Stansfield (eds.), *The Kurdish Policy Imperative*, London 2010, S. 161–179.

²³ Vgl. *Kurd Watch* (Hrsg.), *Wer ist die syrisch-kurdische Opposition?*, Berlin 2011.

²⁴ Vgl. Muriel Asseburg, *Syrien: ziviler Protest, Aufstand, Bürgerkrieg und Zukunftsaussichten*, in: *APuZ*, (2013) 8, S. 13 f.

doch schnell innerkurdische Machtkämpfe aufleben. Erst durch die Vermittlung des nordirakischen Kurden-Führers Masud Barzani vereinte sich die syrisch-kurdische Opposition im Kurdischen Nationalrat und gründete für die Selbstverwaltung der kurdischen Städte das Hohe Kurdische Komitee.²⁵ Die Autonomiebestrebungen sind mit den Dynamiken des syrischen Bürgerkriegs eng verwoben: Zum einen werden auch die kurdischen Regionen vermehrt zum Ziel von Anschlägen dschihadistischer Gruppen wie die al-Nusra-Front mit zahlreichen zivilen Opfern. Zum anderen lehnen andere syrische Oppositionsgruppen das kurdische Bestreben ab: Der Chefkommandeur der Freien Syrischen Armee (FSA) Selim Idriss warnte bereits, dass er das Autonomiebestreben der Kurden nicht akzeptieren werde. Ein „Bürgerkrieg im Bürgerkrieg“ bleibt daher für Syrien keineswegs ausgeschlossen.

Machtlose Kurden im Iran. Auch die iranischen Kurden sind Repressionen und Benachteiligungen ausgesetzt. Die mehrheitlich sunnitischen Kurden passen mit ihrer ethnisch-religiösen Differenz nicht in das homogen definierte persisch-schiitische Ethnizitätskonzept des Iran. Dennoch waren es die Kurden im Iran, die 1946 den ersten (wenn auch kurzlebigen) offiziellen Kurden-Staat, Republik Mahabad, ausgerufen haben.²⁶ Parteien wie die Demokratische Partei Kurdistan im Iran (DPKI) oder die Komala sind gefangen in politischen Grabenkämpfen und haben sich schon mehrmals gespalten; andere Organisationen wie die Kurdische Vereinigte Front oder die Koalition kurdischer Reformisten wurden von den Wahlen ausgeschlossen.²⁷ Daneben versuchen manche Gruppen ihre Forderungen auch mit Waffengewalt durchzusetzen wie die Partei für ein Freies Leben in Kurdistan (PJAK). Dabei scheut auch das iranische Regime nicht vor Gewalt zurück: Kurdische Oppositionelle wurden im Auftrag des Regimes auch im Ausland ermordet, wie etwa der Parteivorsitzender der

²⁵ Vgl. ICG (ed.), *Syria's Kurds*, Brüssel u. a. 2013. Derzeit dominieren die Partei der Demokratischen Union (PYD) und ihr militärischer Arm die „Volksverteidigungseinheiten“ (YPG) – beide syrische Ableger der PKK – die Kurden-Region Syriens.

²⁶ Vgl. Abbas Vali, *Kurds and the State in Iran*, London–New York 2011.

²⁷ Vgl. Hashem Ahmadzadeh, *Kurdish political mobilization in Iran*, in: R. Lowe/G. Stansfield (Anm. 22), S. 180–191.

DPKI Abdul Rahman Ghassemlou 1989 in Wien oder sein Nachfolger Sadegh Scharafkandi 1992 in Berlin. Das letzte prominente politische Opfer ist der kurdische Oppositionelle Sivan Ghaderi, der 2005 von Sicherheitskräften getötet und anschließend mit einem Jeep durch die Straßen der Stadt Mahabad geschleift wurde. Daraufhin kam es in den kurdischen Gebieten zu Unruhen mit zahlreichen Toten und Verhaftungen.

Regionale Auswirkungen

Die oben skizzierten Konflikte zwischen den jeweiligen kurdischen Minderheiten und ihren Regierungen sind mittlerweile paradigmatisch miteinander verbunden.²⁸ Insbesondere die Auseinandersetzungen zwischen der Türkei und der syrischen Kurden-Partei PYD sowie die offene türkische Unterstützung für die FSA provozieren grenzüberschreitende Kampfhandlungen – und gefährden damit die türkische und allgemein die regionale Stabilität.²⁹ Die Türkei befürchtet angesichts des Autonomiebestrebens der PYD einen regionalen Domino-Effekt und droht mit Konsequenzen – es drängen sich Parallelen auf zu den feindlichen Beziehungen zwischen der Türkei und nordirakischen Kurden in den 1990er Jahren.³⁰

Auch der Erfolg der Friedensgespräche zwischen dem türkischen Staat und der PKK hängt damit zusammen, welche Strategie langfristig im Umgang mit der syrischen PKK-Schwesterorganisation eingeschlagen wird: Scheitern die Gespräche mit der PKK und setzen parallel die Kurden in Syrien ihre *De-facto*-Autonomie in einen *De-jure*-Status um, wird das vermutlich den Wunsch der türkeistämmigen Kurden nach mehr Eigenständigkeit dynamisieren. Die Türkei ist jedoch aus innen- wie auch geopolitischen Gründen auf die Fortführung des Friedensprozesses angewiesen. Innenpolitisch, da die Regelung der Minderheitenfrage eine wesentliche Baustelle des türkischen Demokratisierungsprozesses

²⁸ Vgl. David Romano, *The Kurds and contemporary regional political dynamics*, in: R. Lowe/G. Stansfield (Anm. 22), S. 42–57.

²⁹ Vgl. ICG (ed.), *Syrian Spillover Risks for Turkey*, Antakya u. a. 2013.

³⁰ Heute ist die Türkei der wichtigste Wirtschaftspartner der ARK.

ses ist. Geopolitisch, da sich die PKK durch die Friedensgespräche auch langfristig aus der Einflussosphäre der (schiitischen) Zweckallianz zwischen Damaskus und Teheran lösen könnte.^{F1} Damit eröffnet sich die Möglichkeit für eine (sunnitische) türkisch-kurdische Zusammenarbeit,^{F2} die den Einfluss des Iran im Nahen Osten eindämmen könnte. Dass der Iran diese Entwicklung nicht hinnehmen möchte, zeigt sich unter anderem daran, dass Qassem Soleimani, Kommandeur der Quds-Brigaden (eine Einheit der Iranischen Revolutionsgarde), dem PKK-Oberkommandeur Murat Karayılan logistische Unterstützung und Waffen anbot, falls die PKK den eingeschlagenen Friedenskurs aufgeben und weiterkämpfen sollte.^{F3} Gestärkt wird die türkisch-kurdische Kooperation durch das Zusammenwirken mit den Kurden im Nordirak – die wiederum benötigen die Türken als „Bollwerk“ gegen die irakische Zentralregierung des Schiiten Nuri al-Maliki, der für seine Nähe zum Iran bekannt ist.^{F4}

Die USA waren mit der Einrichtung der Flugverbotszone im Jahr 1991 Geburtshelfer der ARK.^{F5} Traditionell standen die US-Regierungen den Kurden im Nordirak näher als der PKK und ihrer Schwesterorganisation in Syrien, weil sie stets auch Rücksicht auf die Interessen des NATO-Partners Türkei nehmen mussten. Angesichts der aktuellen Entwicklungen im Zuge des „Arabischen Frühlings“ wird eine Neujustierung der europäischen und US-amerikanischen Kurdenpolitik notwendig. Die Frage des Umgangs mit der PKK, die von der EU wie auch den USA als Terrororganisation eingestuft wird, berührt die Dynamiken des (regionalen) Kurden-Konflikts und beeinflusst somit auch die Sicherheitspräferenzen Washingtons und der europäischen Staaten mit Blick auf die Region insgesamt. Die Gefahr durch dschihadistische Gruppen im Nahen Osten unterstreicht zusätzlich die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit mit allen säkularen Kräften der Region,

^{F1} Vgl. Cengiz Çandar, Yeni jeopolitikte Türkiye, Öcalan, PKK, in: Radikal vom 24. 4. 2013.

^{F2} Die Idee einer sunnitisch-kurdischen Zusammenarbeit beunruhigt wiederum die Aleviten in der Türkei.

^{F3} Vgl. Aslı Aydıntaşbaş, Iran'dan Kandil'e „çekilmeyin“ baskısı, in: Milliyet vom 29. 4. 2013.

^{F4} Vgl. Joost R. Hiltermann, Revenge of the Kurds, in: Foreign Affairs, 91 (2012) 6, S. 16–22.

^{F5} Vgl. Marianna Charountaki, The Kurds and US foreign policy, London u. a. 2011.

zu denen auch die Mehrheit der verschiedenen kurdischen Bewegungen gehört. Die politische Emanzipation der Kurden ist ein wesentlicher Baustein für eine weitere Befriedung und Demokratisierung der nahöstlichen Krisenregion, von der nicht nur regionale Staaten, darunter Israel, sondern auch Anrainer, wie etwa EU-Mitgliedstaaten, profitieren. Vor diesem Hintergrund gilt es, die syrischen Kurden als Akteure der Friedenskonferenzen zu Syrien einzubeziehen.

Fazit

Die Kurden waren im 20. Jahrhundert oft Spielball der Großmächte und hatten meistens das Nachsehen, wenn es um die Durchsetzung ihrer Interessen in der Region ging. Im 21. Jahrhundert scheinen sich die geopolitischen Parameter des Nahen Ostens zu ihren Gunsten zu verändern. Doch sollte die Gründung eines unabhängigen Kurdistan nicht vorrangiges Ziel sein: Einerseits wäre die Gründung eines solchen Staates mit Blick auf die kritische Haltung ihrer Heimatländer derzeit unrealistisch, andererseits haben die auf über vier Staaten verteilten Kurden zunächst genug interne Probleme zu lösen. Solche Gedankenspiele würden die ohnehin fragile Ordnung der Region zusätzlich destabilisieren. Denkbar wären Modelle der ökonomischen Integration auf Basis einer stärkeren Autonomie an den Schnittstellen der kurdischen Siedlungsgebiete, die neben der regionalen Wirtschaft auch die Demokratiefähigkeit fördern würden. Die bestehenden Grenzen wären damit *de jure* nicht aufgehoben, wären *de facto* aber weniger hinderlich bei der Institutionalisierung grenzüberschreitender Kooperationsmechanismen. Damit würden sich auch neue Handlungsmöglichkeiten für ein gewaltfreies Bestreben um weitere Selbstbestimmungsrechte eröffnen. Es gilt, das sich gegenwärtig öffnende *window of opportunity* für die Kurden – erstmals haben sie nach einem Jahrhundert die Gelegenheit, ihre Rolle in der Region neu zu definieren – klug zu nutzen. Der Westen wäre gut beraten, den gewaltfreien Kampf für Selbstbestimmung mit Interesse zu begleiten und dieses Mal die Rechnung im Nahen Osten nicht ohne die Kurden zu machen.

Gunther Hellmann

Reflexive Sicherheitspolitik als anti-hegemoniales Rezept: Deutschlands Sicherheit und seine gewandelte Strategie

In der Diskussion über Deutschlands Rolle in Europa erlebt der *schillernde Begriff der Hegemonie* eine Renaissance. Für die einen hat

Gunther Hellmann

Dr. phil., geb. 1960; Professor für Politikwissenschaft an der Goethe-Universität Frankfurt am Main, Grüneburgplatz 1, 60323 Frankfurt/M. g.hellmann@soz.uni-frankfurt.de

Deutschland gar nicht die Wahl, sich einer *de facto bereits gegebenen deutschen Hegemonie zu entziehen, so widerwillig oder zögerlich* sich seine außenpolitischen Eliten dieser Rollenzuweisung auch fügen mögen. Für andere „muss“ Deutschland *erst noch „Hegemon werden“*, wenn auch ein dem „*gütigen Hegemon*“ USA nachempfundenen „*freundlicher*“. Eine dritte Gruppe von Beobachtern assoziiert mit Deutschland das genaue Gegenteil von Hegemonie, „*weil es nicht willens oder in der Lage ist, die Opfer zu bringen, die für die Rolle eines Hegemons unerlässlich wären*“. Kurzum: So schillernd der Begriff ist, so attraktiv erscheint er vielen. Denn er basiert implizit oder explizit zumeist auf einer *Unterscheidung zwischen notwendiger Führung und williger Gefolgschaft*, die viele angesichts ihrer Verortung „*in der Mitte zwischen der obersten und der untersten Stufe der Machtskala, (...) zwischen der Stufe des bloßen Einflusses und der der Herrschaft*“ normativ reizvoller, wenn vielleicht auch nicht empirisch triftiger finden, als die These einer sinisteren „*merkiavellistischen*“ Strategie, die den „*Aufstieg Deutschlands zur führenden Macht im ‚deutschen Europa‘ betreibt*“.

Wo auch immer die theoretischen Anleihen für diesen analytischen Zugriff herkommen

mögen, eine der bemerkenswerten Facetten dieser Debatte über die Rolle Deutschlands in Europa und der Welt besteht darin, wie wenig sie mit einem anderen Kernbegriff zwischenstaatlicher Beziehungen in Verbindung steht, der für die „Bonner Republik“ von zentraler Bedeutung war: dem Begriff der Sicherheit. Deutschland (und vielleicht auch die EU) scheint heute ein Hegemonieproblem zu haben, nicht aber ein Sicherheitsproblem. Dies ist kurzsichtig, denn wenn man „Sicherheit“ als Abwesenheit von Gefährdung oder, positiv gewendet, *als „Bestand von Werthafem in der Zeit“* begreift, dann stellt sich mit der Möglichkeit eines Paradigmenwechsels von eher egalitären zwischenstaatlichen Beziehungsmustern innerhalb der EU hin zu Verhältnissen, die durch Führung und Gefolgschaft gekennzeichnet sind, auch die Frage, ob die Güter, Werte und Interessen aller Betroffenen gleichermaßen als gesichert gelten können.

Die Frage so zu stellen, scheint vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen und gängiger Wahrnehmungsmuster die Antwort nahezulegen, dass Deutschland zu den (wenigen) Sicherheitsgewinnern und viele seiner europäischen Partner zu den Sicherheitsverlierern der machtpolitischen Verschiebungen der vergangenen zwei Jahrzehnte gehören. Dies wäre aber vorschnell, weil die Mobilisierung williger Gefolgschaft schwieriger ist, als gemeinhin unterstellt. Dies gilt vor dem Hintergrund einer höchst ambivalenten Geschichte zumal für Deutschland. Insofern ist die grundsätzlichere Frage, wie sich Deutschlands Sicherheit und die dieser zugrunde liegenden außen- und sicherheitspolitische Strategie derzeit beschreiben lassen, keineswegs so einfach zu beantworten.

Dies gilt auch deshalb, weil die Begriffe „Sicherheit“ und „Strategie“ ein Bewusstsein dafür voraussetzen, dass jegliche Antworten auf

Dieser Beitrag ist Helga Haftendorn zum 80. Geburtstag gewidmet. Er basiert auf einem Papier, das im Zusammenhang des Projekts „Elemente einer außenpolitischen Strategie für Deutschland“ des German Marshall Fund of the United States sowie der Stiftung Wissenschaft und Politik erstellt wurde. Kursivsetzungen verweisen auf Belege und Anmerkungen, die sich in einer erweiterten Online-Fassung des Beitrags finden (www.fb03.uni-frankfurt.de/47611737/APUZ2013.pdf). Für Forschungsassistenten danke ich Ted Reinert.

normativen Wahrnehmungen und Bewertungen politischer Entwicklungen beruhen. Bei allem Bemühen um eine abwägende und distanzierte Auseinandersetzung kann es eine „objektive“ Darstellung schon deshalb nicht geben, weil sich „Sicherheit“ auf Güter beziehungsweise Bedrohungen bezieht, über die wir *kein Wissen im herkömmlichen Sinne* besitzen (können). Hinzu kommt, dass außenstehende Beobachter nur begrenzten *Zugang zu jenen Wissensbeständen und Planungen* haben, die in den außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungsinstanzen vorhanden sind. Dazu zählen unter anderem geheime Informationen und Einschätzungen zu Bedrohungslagen, aber eben auch „Strategie“-Überlegungen – jene *Handlungsprogramme* also, in denen außenpolitische Visionen und Ambitionen vor dem Hintergrund eines spezifischen internationalen Umfeldes und einer gegebenen innerstaatlichen Ressourcenausstattung konkretisiert werden.

Wie sicher Deutschland derzeit ist und durch welche Strategie(n) die politisch Verantwortlichen diese Sicherheit befördern wollen, lässt sich trotz dieser Begrenzungen durchaus aus der („Vogel“-)Perspektive eines distanzierten Beobachters analysieren. Im Folgenden werden neben einer *Einschätzung des außen- und sicherheitspolitischen Umfeldes* (beziehungsweise „der Lage“) auch *Handlungsmöglichkeiten* diskutiert.

Die Lage

Die Reichweite einzelstaatlicher Macht, das heißt der Fähigkeit, außenpolitische Ziele zu verwirklichen, bemisst sich an der Verfügbarkeit über hinreichende materielle und ideelle Ressourcen sowie an der Widerständigkeit und Empfänglichkeit des jeweiligen internationalen Umfeldes für diese Ziele. In diesem Verständnis hat sich *Deutschlands Macht* in den vergangenen Jahren beträchtlich gesteigert – und damit auch seine Sicherheit verbessert. Materielle und ideelle Ressourcen sind (relativ zu anderen Staaten) gewachsen, und die Folgebereitschaft gegenüber selbstbewusster vorgetragenen deutschen Zielen ist gemessen an der Durchsetzung deutscher Präferenzen zumindest nicht geschrumpft.

Fünf Rahmenbedingungen sind hervorzuheben, die dies mit ermöglicht haben und die

auf absehbare Zeit prägend bleiben dürften. Sie werden im Folgenden nach dem Kriterium absteigender räumlicher Reichweite sortiert. Dabei ist zwischen Rahmenbedingungen zu unterscheiden, die durch politisches Handeln über kurze, mittlere oder längere Sicht stark oder wenig beeinflussbar sind. Die Ausstattung der USA oder Chinas mit materiellen Machtressourcen wie territorialer Größe, ökonomischer Leistungskraft oder militärischer Stärke etwa sind bestenfalls mittel- bis langfristig beeinflussbar und in diesem Sinne als „strukturelle“ Rahmenbedingungen zu fassen. Dem gegenüber stehen Rahmenbedingungen, die stärker durch kollektive Wahrnehmungen (wie „Freund-Feind“-Wahrnehmungen) geprägt sind, welche sich auch kurz- bis mittelfristig ändern können.

Polarität, Polarisierung und Interdependenz. Die erste prägende Bedingung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik lässt sich begreifen als ein *Spannungsfeld* zwischen klassischer Machtverteilung (Polarität), gewachsener Rivalitäts- und Kooperationsgrade zwischen den wichtigsten Machtzentren der internationalen Politik (Polarisierung) und zunehmenden wechselseitigen Abhängigkeiten und damit einhergehenden Verwundbarkeiten von nationalstaatlich verfassten, aber immer weniger von grenzüberschreitenden Veränderungen isolierbaren Gesellschaften. Veränderungen der Polarität und der Polarisierung reflektieren insofern „strukturelle“ Veränderungen, als dass von einem „*Aufstieg neuer Mächte wie China, Indien oder Brasilien*“ zumindest für die vergangenen beiden Jahrzehnte aufgrund klassischer Indikatoren (wie etwa ökonomisches Wachstum, globale Verteilung von Militärausgaben) gesprochen werden kann, die sich weit weniger langsam ändern als kollektive Wahrnehmungsmuster. Inwieweit sich daraus jedoch ein in die Zukunft weisender *Trend* extrapolieren lässt, ist unklar – zumindest was die strukturelle Qualität dieser Machtverschiebungen anbelangt.

Dasselbe gilt für die globale Kooperation unter den Großmächten in den beiden vergangenen Jahrzehnten. Im Vergleich zur Zeit des „Ost-West-Konflikts“ wies sie einen geringeren Polarisierungsgrad auf. Wie sich dies in Zukunft darstellen wird, ist ebenfalls ungewiss. Das Möglichkeitsspektrum reicht von klassischen, teilweise auch ideologisch aufgeladenen *Machtkonkurrenzen zwischen den*

beiden großen Mächten USA und China über Konstellationen, die „autoritäre Großmächte“ einer losen Koalition von Demokratien gegenüberstellen, bis hin zu gesellschaftspolitisch stark ausdifferenzierten, weitgehend „eigenen“ Wegen folgenden und von innenpolitischen Dynamiken getriebenen Entwicklungsprozessen in den großen Staaten.

Die strukturelle Qualität der zunehmenden wechselseitigen Verwundbarkeiten lässt sich mit den Stichworten der globalen Finanzkrise und der „Eurokrise“ oder aber der Ressourcenknappheit beziehungsweise der Verschiebung von Abhängigkeiten illustrieren. Dass auch hier kollektive Wahrnehmungsmuster eine Rolle spielen, lässt sich daran ablesen, wie schnell sich in den vergangenen Jahren die Einschätzungen möglicher *Entwicklungsszenarien der EU* verändert haben.

Polarität und Polarisierung einerseits sowie Abhängigkeit und Verwundbarkeit andererseits bilden insofern ein zusammenhängendes Spannungsfeld, als dass sie aufgrund ihrer wechselseitigen Beeinflussung nicht losgelöst voneinander betrachtet werden können. In der Summe ergeben sich daraus – vielleicht mit Ausnahme des *Szenarios einer chinesisches-amerikanischen Bipolarität* – Konstellationen, welche die außen- und sicherheitspolitisch Handelnden in Deutschland und anderswo insofern mit einem deutlich fluideren Umfeld konfrontieren, als „Freund-Feind-Gewissheiten“ – wie sie aus dem „Kalten Krieg“ bekannt waren – fehlen. Das außenpolitische *Konzept der Bundesregierung über die Beziehungen zu den „Gestaltungsmächten“* kann als Ausdruck einer solchen Lageeinschätzung gelesen werden.

Verschärfte globale Ordnungsprobleme. Wenn man von der Annahme ausgeht, dass sich die machtpolitischen Gewichte und damit auch die Einflussmöglichkeiten der traditionell dominierenden „westlichen“ Staaten zugunsten neuer „aufsteigender“ Mächte verschieben, stellt sich als weitere Rahmenbedingung das globale Ordnungsproblem, dass *bestehende internationale Führungsstrukturen und Koordinierungsmechanismen angepasst* werden müssen. Diese Einschätzung verweist auf strukturelle Veränderungen, weshalb davon auszugehen ist, dass der Druck auf EU-Staaten und damit auch Deutschland beträchtlich wachsen wird, ihre *überpropor-*

tionale Repräsentation in wichtigen Gremien der Vereinten Nationen (VN) zugunsten aufsteigender Mächte zu reduzieren. Erschwerend kommt hinzu, dass solche Forderungen quer zu *deutschen Ambitionen (wie etwa einem ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat)* liegen und mithin gerade von solchen Staaten kommen, mit denen Deutschland noch vor wenigen Jahren gemeinsam einen ständigen Sitz anstrebte (wie Indien und Brasilien). Da Deutschland in dieser Frage zudem *bestenfalls auf lauwarme Unterstützung seiner beiden wichtigsten europäischen Partner Frankreich und Großbritannien* hoffen kann und *sogar mit Widerständen der USA* rechnen muss, fällt es als eine gewichtige, vergleichsweise wenig eigeninteressierte Stimme zur Erarbeitung institutioneller Lösungen für grundlegende globale Probleme (*wie in den Zeiten der „Bonner Republik“*) auf absehbare Zeit weitgehend aus.

Im globalen Kontext ist Deutschland zwar nicht in der ersten Reihe der Großmächte einzuordnen, aber zusammen mit seinen westlichen Partnern hat es in den vergangenen Jahrzehnten eine durchaus einflussreiche und stabilisierende Rolle gespielt. So wie aber die USA neben der Auseinandersetzung mit „aufsteigenden“ Mächten mit gravierenden innenpolitischen Problemen zu kämpfen haben, so wird auch Deutschland auf absehbare Zeit seine materiellen Ressourcen und politische Aufmerksamkeit auf innenpolitische und innereuropäische Probleme konzentrieren (müssen). Damit dürften sich allerdings die globalen Ordnungsprobleme tendenziell eher verschärfen.

Heterogenisierung globaler Ordnungsvorstellungen. Neue Herausforderungen im globalen Rahmen ergeben sich auch durch die im Zuge des Aufstiegs neuer, „nicht-westlicher“ Mächte beobachtbare Heterogenisierung globaler Ordnungsvorstellungen. Diesem Faktor kommt deshalb strukturelle Bedeutung zu, weil es sich um vergleichsweise stabile, weil über Jahrzehnte geronnene Ordnungsvorstellungen handelt. Weder die alte Ost-West-Konstellation (mit einer sich „blockfrei“ definierenden Mittelposition zwischen „liberalem Westen“ und „sozialistischem Osten“) noch die weitgehende Dominanz „liberaler“ beziehungsweise „westlicher“ Ordnungsvorstellungen wie nach 1990 dürfte zukünftig prägend sein. Vielmehr werden neben völlig anders ge-

lagerten, weit in distinkte politisch-kulturelle Erfahrungsräume zurückgreifenden Ordnungsvorstellungen (wie im Falle Chinas) auch von aufsteigenden Demokratien favorisierte Alternativen (wie im Falle Indien wie auch Brasilien) sichtbar, die nicht dem westlichen Kontext entstammen. Sie unterstreichen mit eigenen Akzenten die Bedeutung staatlicher Souveränität, definieren Ordnung ihrer geopolitischen Konstellation gemäß stark in regionalen Kategorien und setzen in dem Maße, in dem sie sich zu globalen Problemen äußern, *bemerkenswerte Kontraste gerade gegenüber westlichen Ordnungsvorstellungen*.

Diese Heterogenisierung globaler Ordnungsvorstellungen läuft darauf hinaus, dass die Beschreibungen globaler Sicherheitsrisiken zunehmend divergieren und die *Erarbeitung gemeinsamer Lösungen tendenziell erschwert* wird. Für einen stark in globale Verflechtungssysteme eingebundenen Staat wie Deutschland stellt dies eine bedeutsame sicherheitspolitische Herausforderung dar.

Priorität der EU. Zu den internationalen Rahmenbedingungen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik ist ferner die herausragende Stellung des europäischen Handlungskontextes zu rechnen. Bis vor wenigen Jahren wurde dieser Handlungskontext primär als *europäische Plattform* wahrgenommen, auf dessen Grundlage deutsche Außenpolitik im globalen Rahmen zu gestalten wäre. Ergänzt wurde diese Prämisse durch die Annahme, dass der europäische Integrationsprozess auf einem soliden Fundament ruht und frühere sicherheitspolitische Risiken, die in innereuropäischen Rivalitäten wurzelten, *verlässlich eingeeht* seien. Krieg war undenkbar geworden. Die Bearbeitung innereuropäischer Konflikte näherte sich in der EU immer stärker jenen verfahrensgesteuerten Konfliktlösungsmechanismen an, die man aus den innenpolitischen Kontexten europäischer Demokratien kennt. Dadurch waren auch klassische zwischenstaatliche Rivalitäten eingedämmt.

Die „Eurokrise“, die sich sukzessive von einer Schulden-, Banken- und Wirtschaftskrise zu einer institutionellen Integrationskrise ausgeweitet hat, stellt sich heute als die vielleicht wichtigste sicherheitspolitische Herausforderung Deutschlands dar. Denn mit der Möglichkeit der schleichenden Desintegration, wenn nicht sogar des rapiden Zerfalls,

scheinen wiederum *Szenarien innereuropäischer Rivalitäten* auf, welche die wichtigste Voraussetzung deutscher Sicherheit zu unterminieren drohen. Für Deutschland markiert diese Rahmenbedingung daher auch den bedeutendsten Faktor in der Bestimmung seiner Außen- und Sicherheitspolitik. Hier stellen sich auch jenseits innereuropäischer Machtkonstellationen, die Deutschland aufgrund eigener Interessen in die *Position einer Zentralmacht* rücken, schon deshalb neuartige Herausforderungen an deutsche Führungsleistungen, weil Berlin in der für nicht-europäische Mächte unübersichtlichen, aufgrund seines Gewichts aber auch unumgehbaren institutionellen Rolle der EU *immer mehr zum Ansprechpartner in europäischen Belangen* wird, die oftmals erhofften Lösungen aber alleine nicht bewerkstelligen kann.

Die innereuropäische Absorption mit hausgemachten Problemen bei gleichzeitig steigenden Ansprüchen an deutsche Führungsleistungen innerhalb wie außerhalb der EU erschweren daher auch eine (im nationalen Rahmen organisierte) Rolle Deutschlands als globale „Gestaltungsmacht“ in dem Maße, in dem deutsche Führungsansprüche hörbarer artikuliert werden und sich die absehbaren Widerstände formieren.

Diverse Trends könnten zu einer Verschärfung solcher breit definierter sicherheitspolitischer Herausforderungen für Deutschland beitragen. Erstmals in einer gravierenden Krise der EU zeigen nur wenige der diskutierten Lösungswege in Richtung genuin supranationaler institutioneller Reformen – von politischen Mehrheiten in der EU für diese Vorschläge ganz abgesehen. Damit soll nicht Klage geführt, sondern lediglich eine folgenreiche analytische Feststellung getroffen werden: Vom Fiskalpakt über die Bankenunion bis hin zu Ideen einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik scheint sich tendenziell eine *Stärkung des nationalstaatlichen Gewichts* innerhalb der institutionellen Balance der EU abzuzeichnen. Dass Deutschland in den gegenwärtigen Reformdebatten zumindest hier und da als einer der wenigen *Befürworter tendenziell eher vergemeinschaftender Lösungen* in Erscheinung tritt, scheint *prima facie* der alten „Anomalie“ deutscher Selbsteinbindung zu entsprechen. Die teilweise vehementen Widerstände gegen solche Lösungsvorschläge lassen es aber als wenig aussichtsreich erschei-

nen, dass ein traditioneller Integrationsschub am Ende der gegenwärtigen Krise stehen wird.

Das liegt weniger daran, dass Deutschland aufgrund *grundlegender integrationspolitischer Umorientierungen im innerstaatlichen Diskurs* bestenfalls sanften Druck ausübt. Vielmehr liegt es daran, dass eine große und heterogene Koalition von Staaten angesichts einer Skylla tief greifender Souveränitätseinschnitte in der Finanz- und Haushaltspolitik und einer Charybdis zunehmender deutscher Dominanz in einer sich tendenziell renationalisierenden EU eher dazu neigt, letzterem Übel den Vorzug zu geben. Dies ist in keinem EU-Mitgliedstaat deutlicher bemerkbar als in *Frankreich – dem traditionell wichtigsten und gerade in solchen institutionellen Reformprozessen der EU unumgänglichen Kooperationspartner Deutschlands*.

Wenn aber der globale Siegeszug einer Renaissance nationalstaatlicher Souveränität, wie er sich in unterschiedlicher Form bei den meisten „aufsteigenden“ Großmächten zeigt, nun auch in Europa seinen Niederschlag findet, wird die deutsche Vormachtstellung weiter akzentuiert. Damit ist keineswegs gesagt, dass die alte „deutsche Frage“ zwangsläufig (wieder) als neues europäisches Hegemonialproblem aufgeworfen ist. Das Europa der Gegenwart weist nämlich völlig andere Interdependenzen und institutionelle Verschränkungen auf als das Europa der Großmächterivalität des 19. und 20. Jahrhunderts. Allerdings ergibt sich zumindest insofern eine gewisse Parallele zu machtpolitischen Rivalitäten früherer Zeiten, als dass in den Augen wichtiger Partner eine deutsche Vormachtrolle – und sei es auch nur in Fragen der Finanz- und Haushaltspolitik – in dem Sinne als gravierendes Sicherheitsproblem erscheint, als ein wahrgenommener „Bestand von Werthaftem“ bedroht ist. Ganz offensichtlich geht es hier nicht um klassische Sicherheitsprobleme, die militärisch zu „lösen“ wären. Aber da es sich um eine neue Dimension der *machtpolitischen Auseinandersetzung* handelt und dies vor dem Hintergrund der europäischen Geschichte, zumal im Zusammenhang mit Deutschland, unweigerlich sicherheitspolitische Implikationen hat, ergibt sich daraus eine zentrale Bedingung einer umfassend ansetzenden außen- und sicherheitspolitischen Strategiedebatte Deutschlands.

Gesellschaftliche Präferenzen. Einfacher durch Elitendiskurse formbar, aber keineswegs lediglich deren Spielball, sind schließlich die innergesellschaftlichen Präferenzen als Rahmenbedingungen in Rechnung zu stellen. Auch wenn Wahlen in den seltensten Fällen durch außenpolitische Ereignisse oder sicherheitspolitische Positionierungen entschieden werden, kann eine tragfähige außenpolitische Strategie *Einstellungen der Bevölkerung* nicht ignorieren. Bezogen auf militärische Maßnahmen im engeren Sinne muss erstens von einer umso tiefer sitzenden *Skepsis gegenüber größeren und länger dauernden militärischen Operationen der Bundeswehr* ausgegangen werden, je mehr solche Einsätze in entfernten Gegenden stattfinden sollen und von Experten mit schwer kalkulierbaren Rückzugsszenarien verknüpft werden.

Von einer „*Neigung zur Selbstverzweigung*“ deutscher Außenpolitik kann aber schon deshalb nicht die Rede sein, weil beträchtliche Teile der deutschen Öffentlichkeit nicht nur Gefallen an einer (mit-)bestimmenden Rolle Deutschlands im internationalen Mächtekonkord finden, sondern in einzelnen Politikbereichen auch ein entscheidendes Mitspracherecht reklamieren. Im Vergleich zu den 1990er Jahren zeigen aktuellere Umfragen nicht nur ein *deutlich gewachsenes Selbstbewusstsein*, sondern auch eine *verstärkte Wahrnehmung, anderen Staaten gegenüber „Gutes“ zu tun*. Auch dies ist sicherheitspolitisch nicht folgenlos.

Folgerungen für die Strategie

Bilanziert man alle diese Rahmenbedingungen, so kann man von einer prekären, insgesamt aber keineswegs widrigen Lage sprechen. Die Lage ist prekär, weil sich sowohl das globale wie auch das innereuropäische Umfeld durch eine beträchtliche Fluidität auszeichnen. Im globalen Kontext betrifft dies vor allem die Stärke der auf- und absteigenden Mächte und die damit einhergehenden Implikationen für die globale Ordnung, ihre Institutionen und die sich um die Reform dieser Institutionen rankenden, potenziell konkurrierenden Ordnungsvorstellungen. Im europäischen Kontext äußert sich diese Fluidität in den Unwägbarkeiten der gegenwärtigen Krise, den Machtverschiebungen im institutionellen Gefüge der EU und

den damit einhergehenden Wahrnehmungen von Machtverschiebungen im zwischenstaatlichen Bereich.

Prekär ist die Lage für Deutschland, zweitens, weil sowohl im globalen wie auch inner-europäischen Kontext die Anforderungen an deutsche „Führung“ beträchtlich gewachsen sind, die konkret erwarteten Führungsleistungen aber nicht nur unter den Fordernden divergieren, sondern *auch in Deutschland Unklarheit* besteht, wie deutsche „Führung“ als Teil einer umfassenden außenpolitischen Strategie zu gestalten ist.

Prekär ist die Lage schließlich, weil Deutschland zur Realisierung seiner Ziele sowohl im globalen wie auch im inner-europäischen Rahmen auf die Kooperation beziehungsweise Folgebereitschaft anderer angewiesen bleibt, diese aber (wie der *Blick auf Frankreich* zeigt) in dem Maße schwieriger als früher zu mobilisieren ist, wie sie als Statusminderung gegenüber einem hegemonialen Deutschland wahrgenommen wird.

Prekär ist allerdings nicht mit widrig gleichzusetzen. In einer längeren historischen Perspektive verfügt das heutige Deutschland nämlich über ein *ungekanntes Maß an Sicherheit*. Zudem erscheint die globale Konstellation (insbesondere hinsichtlich der Großmächte) auf absehbare Zeit nicht besonders kriegsträchtig, da alle Großmächte einem zunehmenden „*Primat der Wirtschaftsinteressen*“ folgen. Gewiss, die Anwendung militärischer Gewalt ist nach wie vor ein Bestandteil der internationalen Politik. Aber selbst im Falle des *derzeit vielleicht bedrohlichsten Konflikts* (Iran) sind *globale Weiterungen selbst im Falle einer militärischen Zuspitzung eher unwahrscheinlich*.

Aus keinem dieser Eskalationsszenarien ergibt sich derzeit eine plausible Bedrohungs-konstellation, die mit der Lage der Bundesrepublik während des Ost-West-Konflikts vergleichbar wäre. Und selbst wenn der Konflikt eskalieren würde, könnte Deutschland dem nicht nur aufgrund einer gefestigten Machtposition viel eigenständiger begegnen als früher, sondern es wüsste sich auch nach wie vor *eingebettet in einen verlässlichen sicherheitspolitischen Kooperationszusammenhang* mit seinen europäischen und atlantischen Partnern.

Kurzum: Jene Güter und Werte, die im traditionellen militärischen Verständnis für schützenswert und sicherungsfähig erachtet werden, sind heute in einem Maße gesichert, wie sie es selten zuvor in der deutschen Geschichte waren. In dem Maße, in dem der Bestand von Werthafem allerdings von europäischen Entwicklungen abhängig ist, sind in den vergangenen Jahren frühere Gewissheiten über die Stabilität der EU erschüttert und ungekannte Bedrohungen schützenswerter Güter in den Horizont des Möglichen gerückt worden.

Vor diesem Hintergrund weisen die erkennbaren Elemente der im Entstehen begriffenen sicherheitspolitischen Neuausrichtung Deutschlands durchaus offensive, auf die Erfüllung bestimmter Führungserwartungen ausgerichtete Merkmale auf, die mit dem *euphemistischen Vokabular einer „Gestaltungsmacht“* eher verdeckt werden. Wo zu Bonner Zeiten die *Bereitschaft zum Souveränitätsverzicht* sowohl als Voraussetzung für die Reintegration in die Staatengemeinschaft als auch als Vehikel zur Erlangung von Mitsprache nicht nur passiv hingenommen, sondern aktiv angestrebt wurde, zeichnete sich die *Berliner Neuausrichtung schon vor der Eurokrise* zunehmend dadurch aus, dass von den EU-Partnern (gleichsam als Preis für den Verzicht auf die volle Ausschöpfung des deutschen Souveränitätsgewinns infolge der Vereinigung) sowohl eine *„Mit-Führungsrolle“* wie auch die damit einhergehende Folgebereitschaft eingefordert wurde.

Dass das „Mit-“ in heutigen (Selbst-)Beschreibungen zunehmend verzichtbar erscheint, reflektiert die geschärfte „selbstbewusste“ Neupositionierung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik recht treffend. Es zeigt auch, wie radikal sich die sicherheitspolitische Lage Deutschlands gewandelt hat. Umso wichtiger wird es zukünftig werden, Sicherheitspolitik nicht nur in dem Sinne *reflexiv* zu betreiben, dass die nicht intendierten Folgen eigenen Handelns in Rechnung gestellt werden, sondern auch dahin gehend, dass ein sichereres Deutschland, das in immer neuen Bereichen *bestimmenden Einfluss* erlangt oder reklamiert, für seine Partner zu einem Problem ihrer Sicherheit werden und dadurch am Ende selbst zu den Sicherheitsverlierern zählen könnte.

„APuZ aktuell“, der Newsletter von

Aus Politik und Zeitgeschichte

Wir informieren Sie regelmäßig und kostenlos per E-Mail über die neuen Ausgaben.

Online anmelden unter: www.bpb.de/apuz-aktuell

APuZ

Nächste Ausgabe 38–39/2013 · 16. September 2013

Organisierte Kriminalität

Klaus von Lampe

Was ist „Organisierte Kriminalität“?

Michael Kilchling

Strategien zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität

Thomas Jäger

Transnationale Organisierte Kriminalität

Wolfgang Hetzer

Finanzindustrie oder Organisierte Kriminalität?

Arne Schönbohm

Cybercrime: Lukratives Geschäft für die Organisierte Kriminalität

Alessandra Dino

Frauen in den italienischen Mafias

Tanja Weber

Living in the Moral Never Never Land – Organisiertes Verbrechen in Film und Serie



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-NichtKommerziell-Keine-Bearbeitung 3.0 Deutschland.

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn



Redaktion

Dr. Asiye Öztürk
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Johannes Piepenbrink
Anne Seibring
Sarah Laukamp (Volontärin)
Telefon: (02 28) 9 95 15-0
www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Redaktionsschluss dieses Heftes:
30. August 2013

Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH
Kurfürstenstraße 4–6
64546 Mörfelden-Walldorf

Satz

le-tex publishing services GmbH
Weißenseer Straße 84
04229 Leipzig

Abonnementservice

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung **Das Parlament** ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; für Schülerinnen und Schüler, Studierende, Auszubildende (Nachweis erforderlich) 13,80 Euro. Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH
Vertriebsabteilung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main
Telefon (069) 7501 4253
Telefax (069) 7501 4502
parlament@fs-medien.de

Nachbestellungen

Publikationsversand der Bundeszentrale für politische Bildung/bpb
Postfach 501055
18155 Rostock
Fax.: (038204) 66273
bestellungen@shop.bpb.de
Nachbestellungen werden bis 20 kg mit 4,60 Euro berechnet.

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

ISSN 0479-611 X

*M. Böckenförde · S. Mallavarapu · A. Jeng · H. Niemann · S. Brown ·
S. Van Beurden · H. Wulf · M. Thalwitz*

- 3–11 **Sicherheit und Kooperation**
Hinter „internationale Sicherheit“ verbergen sich diverse Annahmen und Erwartungen. Die Essays unterstreichen, dass es je nach Region und Perspektiven unterschiedliche Ansichten darüber gibt, welche Schritte der globalen Annäherung prioritär sind.
Peter Rudolf
- 12–17 **Schutzverantwortung und humanitäre Intervention**
Das normative Prinzip der Schutzverantwortung begünstigt einen Moralismus, der die Dilemmata menschenrechtlich begründeter Militärinterventionen eher ignoriert, statt sie in ihrer Komplexität angemessen ethisch zu reflektieren.
Eva Schmitt
- 18–22 **Rolle des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen**
Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen entwickelte sich nach 1990 zu einem wichtigen Gremium der internationalen Sicherheitsarchitektur. Seine Relevanz im institutionellen Gefüge ist allerdings von der Gruppenhegemonie der euro-atlantischen Staaten abhängig.
Stephan Klingebiel
- 23–27 **Konfliktbewältigung und Umgang mit fragilen Staaten**
Externe Akteure können in schwachen Staaten verschiedene Politikinstrumente anwenden: von langfristigen Ansätzen der Entwicklungszusammenarbeit bis hin zu militärischen Interventionen; zunehmend werden die Instrumente auch verknüpft.
Marc von Boemcken · Jan Grebe
- 28–33 **Schaffen Waffen Frieden und Stabilität?**
Der weltweite Waffenhandel untergräbt häufig Friedensbemühungen. Rüstungsexporte können oftmals Rüstungswettläufe befeuern. Ebenso ist die Lieferung von Waffen an schwache Staaten als „Ausstattungshilfe“ mit vielen Risiken verbunden.
Ulrike Esther Franke
- 33–38 **Verbreitung von Drohnen und unbemannten Flugzeugen**
Immer mehr Staaten nutzen unbemannte Flugzeuge für militärische Zwecke. Die weltweite Verbreitung von Drohnen, bewaffnete wie auch unbewaffnete, stellt die internationale Gemeinschaft vor Probleme. Bestehende Rüstungskontrollinstrumente greifen nur bedingt.
Alfred Kraft
- 38–44 **Afghanistan: Aus Fehlern lernen**
Nach 2001 sollte Afghanistan ein demokratischer und marktwirtschaftlich orientierter Rechtsstaat werden, von dem keine Gefahr mehr ausgeht. Was ist heute zur Strategie zum Wiederaufbau des Landes zu sagen?
Burak Çopur
- 44–48 **Der Nahe Osten vor einem „Kurdischen Frühling“?**
Die Kurden und ihre mögliche zukünftige Rolle im Nahen Osten stehen im Zentrum dieser Analyse. Darüber hinaus wird der Frage nachgegangen, was ihr erstarktes Selbstbewusstsein für die regionale und internationale Sicherheit bedeutet.
Gunther Hellmann
- 49–54 **Deutschlands gewandelte Strategie**
Deutschland ist so sicher wie nie zuvor. Auch sein Einfluss in Europa ist beträchtlich gewachsen. Bestimmend kann dieser Einfluss aber nur dann sein, wenn seine Partner Gehör finden und deutsche Macht nicht zu einem Problem ihrer Sicherheit wird.