



# Inhalt



20



48



34



24



46

<b>Sicherheit in der globalisierten Welt</b>	<b>4</b>	<b>Russland – Wohin steuert die ehemalige Weltmacht?</b>	<b>44</b>
<b>Armut und Migration</b>	<b>10</b>	<b>UNO – Stärken und Schwächen einer Weltorganisation</b>	<b>50</b>
<b>Transnationaler Terrorismus</b>	<b>17</b>	<b>Zwischen Verteidigungsallianz und Weltpolizei: die NATO</b>	<b>56</b>
<b>Cyber – Bedrohungen aus dem Netz</b>	<b>23</b>	<b>Die EU – irgendwann ein globaler Akteur?</b>	<b>63</b>
<b>Gefahren durch ABC-Waffen</b>	<b>28</b>	<b>OSZE – stille Kraft im Hintergrund</b>	<b>68</b>
<b>Die USA: der müde Hegemon</b>	<b>32</b>	<b>Das Konzept der Internationalen Schutzverantwortung</b>	<b>70</b>
<b>China – eine kommende Weltmacht?</b>	<b>38</b>		



70

# Editorial

Krieg in der Ostukraine. Vormarsch des IS in Syrien und im Irak. Zerfall staatlicher Gewalt in Libyen. Eine wachsende Zahl von Menschen, die vor Krieg, Armut und Naturkatastrophen aus dem Mittleren und Nahen Osten sowie Afrika nach Europa fliehen. Ebola in Westafrika. Neu entflammte Kämpfe im Jemen. Cyberattacken. Das sind nur einige der Themen, die derzeit Schlagzeilen machen.

„Der positive Trend zu weniger Gewalt und effektiverem Konfliktmanagement, den man in der letzten Dekade beobachten konnte, ist gestoppt worden“, so das renommierte Stockholmer Institut für internationale Friedensforschung (SIPRI) in seinem Jahrbuch 2015 – eine beunruhigende Feststellung, die erhebliche Herausforderungen beschreibt.

Die Handlungsfelder für die internationale Sicherheitspolitik haben sich deutlich verändert: Die Welt ist enger miteinander vernetzt, neue Akteure sind auf den Plan getreten und neue Risiken und Formen der Auseinandersetzung sind entstanden. Dies betrifft beispielsweise die hybride Kriegsführung, wie sie in der Ukraine zu beobachten ist: eine Mischung aus zivilen und militärischen Mitteln, aus offener und verdeckter Aktion, begleitet von massiver Propaganda und Hackerangriffen sowie gezieltem wirtschaftlichem Druck.

Neben der Notwendigkeit, solchen Aggressionsformen wirksam zu begegnen und den transnationalen Terrorismus zu bekämpfen, muss Sicherheitspolitik höheren Anforderungen genügen: Es wird von einem erweiterten Sicherheitsbegriff ausgegangen, der alle mit der Sicherheitsvorsorge befassten staatlichen und zivilgesellschaftlichen Stellen so miteinander verknüpft, dass komplexe Risiken wirksam kontrolliert und bewältigt werden können. Da viele Konflikte und Sicherheitsrisiken heute grenzüberschreitend und global sind, müssen neue Formen der internationalen Zusammenarbeit genutzt werden.

Das Heft skizziert in fünf Abschnitten aktuelle und künftige Herausforderungen an die internationale Sicherheitspolitik. Das Eingangskapitel führt in die Thematik ein und beschreibt die Veränderungen, welche die Sicherheitspolitik seit 1989 durchlaufen hat. Im zweiten Abschnitt werden wichtige Problembereiche aufgezeigt, mit denen sich Sicherheitspolitik auseinandersetzen muss. Dazu gehören Armut und Unterentwicklung als Auslöser von Krisen und Konflikten, die in der Folge zu Migration führen können, der transnationale Terrorismus, die Bedrohungen des Cyberraums und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Der dritte Abschnitt stellt mit den USA, China und Russland Staaten vor, die die internationale Sicherheitsarchitektur entscheidend prägen. Die Rolle großer internationaler Organisationen im Politikfeld Sicherheit wie UNO, NATO, EU und OSZE wird im vierten Abschnitt untersucht. Abschnitt 5 ist neuen Formen der Konfliktbewältigung gewidmet, die für die Erreichung von Frieden und internationaler Sicherheit zukunftsweisend sein können.

Es wird erheblicher Anstrengungen bedürfen, um nicht hinter bisher Erreichtes zurückzufallen. Zuvorderst die demokratisch verfassten Staaten stehen hier in besonderer Verantwortung.

Jutta Klaeren



67



78

**Entwicklungspolitik als Antwort auf Sicherheitsprobleme?** 76

**Literaturhinweise** 81

**Die Autorinnen und Autoren** 82

**Impressum** 83

SVEN BERNHARD GAREIS

# Sicherheit in der globalisierten Welt

**Die Kriege und Krisen von Syrien über den Irak bis in die Ukraine zeigen ebenso wie das allgegenwärtige Flüchtlingselend im Mittelmeerraum und die Ebola-Epidemie in Westafrika, dass es in der globalisierten Welt keine Stabilitäts-oasen mehr gibt. Internationale Sicherheit bedarf der verstärkten Zusammenarbeit von Staaten, Organisationen und der Zivilgesellschaft.**

## Sicherheit – ein komplexes Konzept

Sicherheit ist ein menschliches Urbedürfnis. Dieses im Rahmen einer umfassenden Sicherheitspolitik für seine Bevölkerung zu gewährleisten, ist eine Grundfunktion des modernen Staates. Dass sich die Erfüllung dieser Aufgabe zunehmend schwieriger gestaltet, liegt bereits im Begriff der Sicherheit selbst begründet. Dieser beschreibt keinen fassbaren Gegen-

stand, sondern ein facettenreiches Konzept, welches individuell-persönliche wie auch kollektive Dimensionen, etwa auf der nationalen bzw. gesellschaftlichen Ebene, aufweist.

Eine Definition von Sicherheit fällt daher schwer. Als Annäherung an dieses komplexe Konzept wird hier Sicherheit als ein Zustand aufgefasst, in welchem Individuen, Gesellschaften oder Staaten meinen, die wichtigsten Risiken und Bedrohungen so existenzieller Güter wie Leben, Gesundheit, Wohlstand, Lebensform oder politisch-kultureller Ordnung mit wirksamen Mitteln kontrollieren bzw. abwehren zu können.

Sicherheit ist also kein statischer Zustand, sondern ein dynamischen Veränderungen unterworfenen Konstrukt, das fortwährend diskutiert und politisch überprüft werden muss. Dies beginnt bei der Frage nach den drängendsten Sicherheitsbedrohungen: Sind es Gesundheitsgefahren, wirtschaftliche Probleme, der transnationale Terrorismus, Russlands Aggression gegen die Ukraine, der Klimawandel oder vielleicht

## Kriege und Konflikte seit 1945

Zwischenstaatliche Kriege, Unabhängigkeitskriege, Bürgerkriege und gewaltsame politische, ethnische, religiöse oder regionale Auseinandersetzungen (in Auswahl)



Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 621 070; Quelle: AKUF, HIIK, COW, Ploughshares, ICG (Stand: 4/2014)



Moderne Massenmedien wie das Fernsehen lassen die Welt zum „globalen Dorf“ zusammenrücken, ermöglichen die Verbreitung von Informationen und geben kulturelle Impulse. Fernsehstunde an einem Kiosk in einem Vorort von Bamako – Millionen-Einwohner-Stadt, Hauptstadt und wichtigster Wirtschaftsstandort von Mali

außer Kontrolle geratene Finanz- und Wirtschaftsstrukturen, welche die sozioökonomische Stabilität ganzer Gesellschaften in Frage stellen können? Jede Antwort beruht auf letztlich subjektiven Einschätzungen und Bewertungen, die je nach geografisch, politisch, sozial oder religiös-kulturell geprägter Sichtweise sehr unterschiedlich ausfallen können.

Die kritische Auseinandersetzung mit Sicherheitsrisiken ist deshalb so grundlegend bedeutsam, weil die zur Abwehr einer Bedrohung eingesetzten (Macht-)Instrumente ihre Wirkungen auch auf ganz unterschiedlichen Feldern und Ebenen entfalten: Inwieweit dürfen – auf der innerstaatlichen Ebene – im Zuge der Terrorismusabwehr bürgerliche und Menschenrechte eingeschränkt werden, ohne dass die Prinzipien von Freiheit und Demokratie Schaden nehmen? Unter welchen Bedingungen und zu welchen Zielen ist ein – internationales – militärisches Vorgehen gegen Organisationen wie den „Islamischen Staat“ in Syrien und im Irak vorstellbar, ohne damit den Krieg und die Gewalt in der Region noch weiter zu befeuern? Wie kann Russland Einhalt geboten werden, ohne die europäische Energiesicherheit vor größere Herausforderungen zu stellen?

Sicherheitsfragen führen zumeist in Dilemma-Situationen, in denen es darauf ankommt, Risiken und zu schützende Güter abzuwägen, negative Nebenwirkungen möglichst zu minimieren und unter den beteiligten Akteuren einen größtmöglichen Konsens über das gemeinsame Vorgehen herzustellen. Eindeutige Antworten gibt es gerade in pluralistischen und demokratischen Gesellschaften nur äußerst selten.

## Globalisierung als Gestaltungsfaktor internationaler Sicherheit

Neben dieser konzeptionellen Problematik gestalten sich staatliche und internationale Sicherheitspolitik auch deshalb immer schwieriger, weil sich die Entstehung von Risiken und Bedrohungen wie auch deren Bewältigung unter grundlegend veränderten Rahmenbedingungen vollzieht. Bis zum Ende des Ost-West-Konflikts war die Staatenwelt durch gesicherte Grenzen und eine eingeschränkte bzw. kontrollierte Mobilität von Menschen und Gütern gekennzeichnet. So

konnte sie noch die Vorstellung von getrennten Sphären der „inneren“ und der „äußeren“ Sicherheit aufrechterhalten. Im Inneren waren Verwaltung, Katastrophenschutz, Polizei und Justiz dafür zuständig, die allgemeinen Lebensrisiken der Bevölkerung abzusichern, nach außen hin waren dies vor allem Diplomatie und Militär, die etwa in Westeuropa eine Bedrohung durch militärische Angriffe seitens der Sowjetunion abwehren sollten.

### Globales Dorf

Diese klassische Unterscheidung hat unter den Vorzeichen der Globalisierung keinen Bestand mehr. In diesem weltumspannenden Prozess werden eine wachsende Zahl staatlicher und nicht staatlicher Akteure sowie politischer Handlungs- und Problemfelder immer enger miteinander vernetzt. Die Interaktionsbeziehungen zwischen den Akteuren beschleunigen sich rasant, und der räumliche Zusammenhang zwischen dem Eintritt eines Ereignisses und der Entfaltung seiner Wirkungen löst sich zunehmend auf. Dieser Globalisierungsprozess eröffnet Staaten und Gesellschaften ungeahnte Möglichkeiten: Schnellere Kommunikationskanäle und bessere Verkehrsverbindungen führen zu weltweit engeren Handelsbeziehungen und damit zumindest potenziell zu wachsendem Wohlstand, zu vermehrtem kulturellem Austausch und Verständigung. Der Zugang zu globalen Medien und frei verfügbare Informationen vergrößern den Einfluss der internationalen Zivilgesellschaft auf die politischen Prozesse, verbessern die öffentliche Kontrolle staatlichen Handelns und verhelfen kollektiven Gütern wie Menschenrechten, Umweltschutz oder sozialer Gerechtigkeit zu stärkerer globaler Aufmerksamkeit. Die Welt entwickelt sich zunehmend zu einem *global village* (so der kanadische Philosoph und Geisteswissenschaftler Herbert Marshall McLuhan 1968), dessen Einwohner immer enger aufeinander angewiesen sind.

### Neue Risiken und Bedrohungen

Allerdings ist dieses globale Dorf kein romantischer Ort. Wechselseitige Abhängigkeit (Interdependenz) bedeutet immer auch Verletzlichkeit, die für Freiheit und Wohlstand unentbehrlichen offenen Wege und Kanäle können auch von kriminellen oder terroristischen Vereinigungen genutzt werden. Zudem sind die Früchte des Globalisierungsprozesses ausgesprochen ungleich



Mauricio Lima / NYT / Redux / laif

*Häuserkampf in den Straßen der libyschen Stadt Sirte im Oktober 2011. Die Revolution gegen die autokratische Herrschaft von Muammar Gaddafi entwickelte sich über einen anhaltenden Bürgerkrieg zum Staatszerfall – mit bösen Folgen nicht nur für die eigene Bevölkerung.*

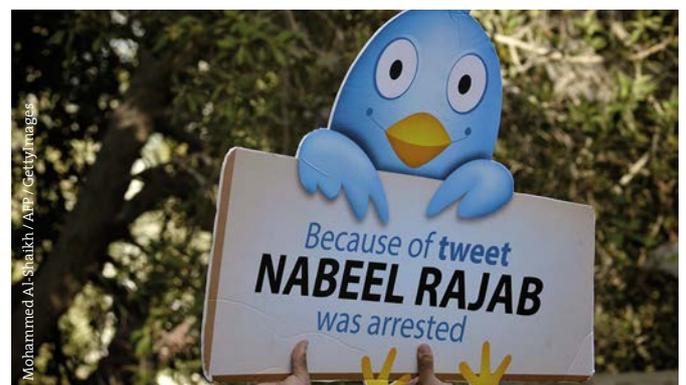
unter den Bewohnerinnen und Bewohnern des Weltdorfes verteilt. Die so entstandenen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten haben auch eine spürbare Fragmentierung des Internationalen Systems entlang kultureller, religiöser oder ideologischer Bruchlinien bewirkt.

Anstelle einer alles überlagernden militärischen Bedrohung durch einen mächtigen Gegner sehen sich die Staaten heute zumeist mit einem ganzen Bündel direkter und indirekter Risiken konfrontiert, die sich zudem vielfach überlagern und zu immer komplizierteren Szenarien verknüpfen. Die Palette dieser Herausforderungen umfasst Kriege und zerfallende Staaten, den transnationalen Terrorismus und die organisierte Kriminalität, Migrations- und Fluchtbewegungen, die Ausbreitung von Krankheiten und nicht zuletzt Umwelt- und Klimaschäden. Hinzu kommt, dass Entwicklungen und Ereignisse in einem Teil der Welt immer rascher auch Staaten und Gesellschaften in vermeintlich weit entfernten Regionen betreffen. Krieg und Gewalt im Nahen und Mittleren Osten bringen nicht nur existenzielle Not und Vertreibung für die betroffenen Bevölkerungen, sondern ziehen auch zahlreiche Nachbarstaaten in Mitleidenschaft. Die fortbestehenden Entwicklungsdefizite in Teilen Afrikas führen in Verbindung mit der Unfähigkeit vieler Staaten, ihre Bevölkerungen vor den Übergriffen von Terrororganisationen oder Milizen zu schützen, zu Massenflucht und Wanderung in Richtung Europa. Die seit 2008 andauernde globale Finanz-, Wirtschafts- und Schuldenkrise zeigt, wie massiv und umfassend sich Fehlentwicklungen in einem Sektor dieses eng vernetzten globalen Systems auf praktisch alle anderen Handlungsfelder auswirken. Die immer schnelleren weltumspannenden Verkehrsverbindungen sorgen dafür, dass Infektionskrankheiten wie vor einigen Jahren die Lungenkrankheit SARS oder in jüngster Zeit das Ebola-Virus nicht auf einige lokale



AP / Abbas Dulleh

*In Monrovia, der Hauptstadt Liberias, starren Passanten auf einen mutmaßlich an Ebola gestorbenen Menschen. Die Epidemie verbreitete sich 2013/14 in mehreren westafrikanischen Ländern und legte deren strukturelle Defizite offen.*



Mohammed Al-Saikh / AFP / Gettyimages

*Moderne Kommunikationsmedien wie Twitter ermöglichen politische Meinungsäußerungen, können aber andererseits auch die Staatsmacht auf den Plan rufen. Protest gegen die Inhaftierung eines Regierungskritikers in Manama, Bahrain, 2012*

Herde begrenzt bleiben, sondern sich schnell auf andere Länder und Kontinente ausbreiten können. Neben der Gefahr regionaler oder gar weltweiter Krankheitsübertragung, sogenannten Pandemien, haben Infektionen mit hohem Verbreitungsgrad Auswirkungen in den Ursprungsländern und -regionen selbst. So werden etwa durch HIV/AIDS oder jüngst durch Ebola in Afrika gesellschaftliche und politische Strukturen zerstört und das wirtschaftliche und soziale Leben kommt zum Erliegen.

Medien bringen Kriege und Katastrophen in Echtzeit ins Bewusstsein der globalen Öffentlichkeit und können so politischen Handlungsdruck in den Hauptstädten und in internationalen Organisationen wie NATO oder UNO auslösen. Es handelt sich um den sogenannten CNN-Effekt, einen Mechanismus, der seine Bezeichnung der Berichterstattung des gleichnamigen US-Nachrichtensenders aus dem kriegsgeschüttelten Somalia zu Beginn der 1990er-Jahre verdankt: Drastische und emotionale Bilder mobilisieren in vielen Staaten die öffentliche Meinung zugunsten internationaler Interventionen und Maßnahmen. Neben die professionellen Nachrichtensender sind längst auch Individuen und Gruppen getreten, die mit *Smartphones* und Digitalkameras Bilder und Augenzeugenberichte in kürzester Zeit verfügbar machen. Dies verspricht zwar zunächst Authentizität – da mit den modernen Kommunikationsmedien wie *Facebook* und *Twitter* jedoch jedermann zum Kriegsberichtersteller in eigener Sache werden kann, wird gerade angesichts der oft weitreichenden Konsequenzen solcher Informationen die Frage nach deren Herkunft und Zuverlässigkeit immer wichtiger.

### Erosion staatlicher Souveränität

Die Globalisierung hat auch entscheidenden Einfluss auf die internationale Politik. Dabei wird deutlich, dass die Spielräume einzelner, auch sehr mächtiger Staaten, die Chancen des Globalisierungsprozesses zu nutzen und seine Risiken zu reduzieren, immer enger werden. Dies drückt sich auch in einer fortschreitenden Erosion staatlicher Souveränität aus: Staaten und Regierungen können immer weniger die Folgen und Wirkungen kontrollieren, die äußere Entwicklungen in ihre Territorien hineinragen. Selbst innenpolitisches Handeln kann sich so nicht mehr ausschließlich auf das eigene Staatsgebiet konzentrieren, sondern muss grenzüberschreitende Erfordernisse im Blick behalten.

Da das internationale System aber auch unter den Vorzeichen der Globalisierung bislang keine zentralen politischen Steuerungsmechanismen hervorgebracht hat, obliegt es weiterhin den Staaten, geeignete Strategien für die eigene Sicherheitsvorsorge zu entwickeln. Vor allem aber müssen sie international zusammenarbeiten, um eine globale Sicherheitsordnung zu schaffen und um einem zunehmend breiteren Spektrum schwieriger Problemfelder gerecht zu werden.

### Reaktionsmöglichkeiten

Die modernen Risiken sind komplex in ihren Ursachen, Entwicklungen und Wirkungen. Es bedarf daher komplexer Strukturen und Instrumentarien sowohl auf der einzelstaatlichen wie auf der internationalen Ebene, um Herausforderungen angemessen zu analysieren, ihre Ursachen zu bestimmen, Gefährdungspotenziale abzuschätzen und die geeigneten Mittel zu ihrer Bewältigung einzusetzen.

### Erweiterter Sicherheitsbegriff

Die vorrangige Verantwortung für die Sicherheitsvorsorge bleibt auch unter den Vorzeichen der Globalisierung bei den Staaten und Regierungen. Ihr langjährig vorherrschendes Verständnis nationaler Sicherheit als militärischer Bedrohungsabwehr wurde allerdings in den vergangenen zwei Jahrzehnten weitgehend durch einen „erweiterten Sicherheitsbegriff“ ergänzt, der die oben aufgezeigte Vielzahl neuer Risiken erfasst. In Deutschland geschieht dies seit 2006 unter dem Schlagwort der „Vernetzten Sicherheit“, in anderen Ländern unter dem *Whole of Government Approach*. Gemeinsam ist ihnen das Anliegen, alle mit der öffentlichen Sicherheitsvorsorge befassten staatlichen (und teils auch zivilgesellschaftlichen) Einrichtungen sowie deren spezifische Instrumente und Fähigkeiten so miteinander zu verbinden, dass komplexe Risiken wirksam kontrolliert und bewältigt werden können – getreu dem Motto: Komplexe Probleme verlangen komplexe Antworten.

Gemeinsam ist den meisten Staaten aber auch die Herausforderung, die je unterschiedlichen Rechtsvorschriften, vor allem aber auch die institutionellen Kulturen und die aus ihnen resultierenden Wahrnehmungen von Sicherheitsproblemen und den Mitteln zu deren Bewältigung zu harmonisieren. Geheimdienste arbeiten anders als die Polizei, das Militär anders als Zivilschutzagenturen. Hinzu kommen bürokratische Hindernisse, Zuständigkeitskonflikte, Kämpfe um Ressourcen und häufig auch das Fehlen einer Instanz, die dieses Zusammenspiel so unterschiedlicher Kräfte koordinieren soll. Bereits auf der nationalen Ebene fällt es schwer, ein schlüssiges Bild von Sicherheitsrisiken und den Erfordernissen zu ihrer Bewältigung zu entwerfen.

### Multilaterale Kooperation

Wenn die drängendsten Sicherheitsrisiken nicht nur grenzüberschreitender, sondern zunehmend globaler Natur sind, müssen die Staaten entsprechende Formen und Foren zur Zusammenarbeit finden. Unter dem Begriff „Multilateralismus“ hat sich ein Handlungsmuster der internationalen Politik herausgebildet, nach welchem Staaten ihre nationalen Politiken auf der Grundlage gemeinsamer Regeln und Prinzipien wie Gewaltfreiheit oder Gleichberechtigung miteinander koordinieren. Dabei gehen sie auch von gemeinsamen Wertvorstellungen aus, etwa bei den Menschenrechten, im Umweltschutz oder bei sozioökonomischen Standards. Im Gegensatz zum Unilateralismus, nach welchem insbesondere die mächtigeren Staaten ihre partikularen Anliegen im Alleingang durchsetzen wollen, sind für multilaterale Ansätze die gemeinsamen Interessen der beteiligten Staaten entscheidend. Hinter diese müssen dann im Falle des Falles auch kurzfristige nationale Gewinnerwartungen zurücktreten. Ein funktionierender oder effektiver Multilateralismus beweist sich zudem darin, dass kollektive Maßnahmen und deren Ergebnisse zumindest von den meisten Beteiligten auch akzeptiert werden. Indem es willkürliches Handeln einzelner Staaten zulasten anderer reduziert, stellt ein multilaterales Vorgehen in einer von wechselseitigen Abhängigkeiten geprägten Welt eine wesentliche Quelle der Legitimation politischen Handelns dar. Dies ist gerade auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik entscheidend, in dem einseitig formulierte Sicherheitsinteressen immer wieder zu Kriegen und dramatischen Folgen auch für zunächst unbeteiligte Staaten und Gesellschaften führen.

Wichtige Foren, in denen multilaterale Sicherheitspolitik gestaltet wird, sind internationale Organisationen. Diese basieren in der Regel auf einem völkerrechtlichen Vertragswerk mit bin-



Die UNO und ihr Sicherheitsrat können weltweit Friedensbedrohungen feststellen und sanktionieren. Einstimmige Verabschiedung einer Resolution gegen den transnationalen Terrorismus am 24. September 2014



Aber auch regionale Bündnisse, wie die Afrikanische Union, engagieren sich in der Friedenssicherung. Truppen aus Sierra Leone, die in Mogadischu, Hauptstadt des krisengeschüttelten Somalia, 2013 gegen radikalislamistische Al-Shabab-Milizen vorgehen sollen

## Worum geht es beim Ringen um die neue Weltordnung?

Dass sich der Fokus der großen Mächte auf die Lenkung und Überwachung der Flüsse von Kapital, Information und anderen Gütern verschieben würde, diese Tendenz ist für das 21. Jahrhundert seit längerem prognostiziert worden. Man hatte freilich damit gerechnet, dass sich die Verschiebung der weltpolitischen Gewichte weitgehend auf dem Feld der Wirtschaft abspielen und kriegerischen Auseinandersetzungen nur eine marginale Rolle zukommen würde. Das dürfte eine allzu optimistische Prognose gewesen sein.

Der Krieg im Osten der Ukraine könnte stattdessen für eine Rückkehr des Krieges in das Ringen um die weltpolitische Ordnung sprechen; in ihm geht es noch einmal um die Verfügung über Territorien. [...]

Zurzeit setzen [...] [die Europäer] darauf, dass der Gebrauch militärischer Macht durch den Einsatz wirtschaftlicher Macht blockiert werden könne. Das Problem ist freilich, dass diese beiden Machtsorten unterschiedlichen Zeitregimen unterliegen: Militärische Macht zeitigt kurzfristige Effekte, wirtschaftliche Macht entfaltet ihre Wirkung über längere Zeiträume. Militärische Macht verhindert eher, als dass sie gestaltet; wirtschaftliche Macht kann Entwicklungen gestalten, aber einen Gegenspieler nicht kurzfristig ausschalten. [...]

[...] Die Messlatte [...] [der] herkömmlichen Landimperien war das kontrollierte Territorium. Im Vergleich dazu ist das imperiale Projekt der USA auf die Kontrolle von Strömen angelegt: Strömen von Kapital und Informationen, Gütern und Dienstleistungen, Rohstoffen und Personen. Nicht um die Inbesitznahme eines strategisch wichtigen Stückes Boden geht es dabei, sondern um die Kontrolle und Steuerung eines Gesamtzusammenhangs.

Globale Überwachungs- und Spähprogramme sowie Flugzeugträger und Kampfdrohnen sind dafür wichtiger als Panzer und Raketenwerfer. Insofern sind einige der Kriege und Konflikte, die uns zurzeit beschäftigen, auch Auseinandersetzungen um die Frage, welche Art von Ordnung im 21. Jahrhundert dominant sein wird: die Kontrolle von Territorien und die Verfügung über Grenzen oder die Kontrolle und Beeinflussung des Fluiden und sich permanent Verändernden. Mit der Alternative zwischen der Kontrolle des Festen und des Fluiden als Grundlage der Weltordnung ist auch die Reichweite der je geltend gemachten Werte und Normen verbunden: Wer sich auf Territorien beschränkt, kann seine Normansprüche räumlich begrenzen; wer aufs Fluide setzt, muss auf universellen Werten bestehen [...].

[...] Allerdings ringen [...] [in den USA] beide geopolitischen Schulen noch miteinander um die Vorherrschaft, die der Territorien und die des Fluiden. [...]

In deren Logik sind Herausforderungen wie die durch Al-Kaida, Boko Haram in Teilen Afrikas sowie jetzt durch die IS-Milizen in Syrien und im Irak viel gefährlicher und folgenreicher als das aus dieser Sicht antiquierte Vorgehen Putins; Al-Kaida, der IS und ihresgleichen sind Konkurrenten um die Kontrolle des Fluiden: Sie sind für die USA gefährlich, weil sie analogen Denk- und Handlungsmodellen folgen.

Fasst man die Entwicklung des Dschihadismus vom ersten Afghanistankrieg (dem der Mudschahedin gegen die Rote Armee) bis zu den jüngsten Kämpfen in Syrien und im Nordirak zusammen, so haben wir es mit einem neuen Typus der „internationalen Brigaden“ zu tun, die sich mal hier, mal dort konzentrieren, Territorien erobern und zeitweilig kontrollieren, deren Existenz aber nicht an der Gebietskontrolle hängt, sondern die sich jederzeit ins Fluide auflösen können, um dann an anderer Stelle erneut feste Gestalt anzunehmen. Folgenreich verwundbar sind diese neuen Gewaltakteure für die USA nur dort, wo sie eine territoriale Gestalt angenommen, sich also verkörperlicht haben, denn nur dann lassen sie sich mit militärischen Mitteln attackieren. [...]

Ansonsten führen [...] [die USA] einen permanenten Krieg gegen diese Organisationen mit Kampfdrohnen. Schon jetzt ist dies ein tendenziell global angelegter Krieg, der eher einer Polizeiaktion als dem klassischen Duell ähnelt. [...]

Das, was wir als Krieg bezeichnen, stellt sich inzwischen vielgestaltiger dar als noch vor Jahrzehnten. Die herkömmlichen Unterscheidungen zwischen Angriffs- und Verteidigungskrieg oder zwischen Staaten- und Bürgerkrieg haben ihre orientierende Kraft verloren. Sie sind analytisch nicht bedeutungslos, aber die Mehrzahl der Kriege, mit denen wir es heute zu tun haben, sind Hybride zwischen diesen Unterscheidungen oder sind Neuformatierungen der Gewalt, die sich diesen Begriffen entziehen.

Über kurz oder lang wird das auch für das Kriegsvölkerrecht Folgen haben. Das Insistieren auf einer Rechtsordnung, die durch die Erfahrung der beiden Weltkriege geprägt ist, wird für die Regulation und Begrenzung der Gewalt in den neuen Weltordnungskonflikten nicht mehr genügen. Das Ringen um die neue Weltordnung ist darum auch ein Ringen um die Regeln, die dabei zu beachten und einzuhalten sind. [...]

Herfried Münkler, „Soldat ohne Staat“, in: DIE ZEIT Nr. 39 vom 18. September 2014

## Stresstest für die globale Sicherheitsarchitektur

[...] [W]as sind [...] die „Spielregeln des 21. Jahrhunderts“? Sind sie [...] klar definiert? Und haben sie sich so beträchtlich gegenüber früheren Zeiten verändert – oder haben wir es mit Kontinuitäten aus verschiedenen Epochen zu tun?

Als der Kalte Krieg mit dem Fall der Mauer für beendet erklärt wurde, herrschte im Westen Siegestaumel. Francis Fukuyama diagnostizierte das „Ende der Geschichte“ und den endgültigen Sieg der liberalen Demokratie. Tatsächlich waren die neunziger Jahre durch eine Welle der Demokratisierung hauptsächlich in den ehemaligen Staaten des Warschauer Paktes gekennzeichnet. Die USA erlebten ihren unipolaren Moment als „Hyperpower“ ohne wirkliche Konkurrenz, der sie zum Versuch verleitete, durch „regime change“ auch eine Demokratisierung des Iraks und womöglich des gesamten Nahen und Mittleren Ostens und Afghanistans herbeizuführen. Noch die späteren Aufstände in vielen arabischen Ländern wurden zunächst als eine Art arabisches 1989 interpretiert, das die arabischen Diktaturen ähnlich den zentraleuropäischen Staaten auf den Weg der Demokratie bringen würde. Endlich, glaubte man, habe auch in der arabischen Welt der mühsame, aber letztlich unvermeidliche Aufbruch in eine Epoche der Demokratie und Entwicklung begonnen. Allerdings: Weder war, wie wir heute wissen, die Demokratisierung per regime change und Nation-Building im Irak und in Afghanistan sonderlich erfolgreich. Noch erwiesen sich die arabischen Aufstände als Beginn eines demokratischen Frühlings. [...]

Das vergangene Jahrzehnt ist gekennzeichnet durch den Aufstieg von Mächten, die dem westlichen liberalen System nichts abgewinnen können. Als wirtschaftlich erfolgreiche autoritäre Macht setzt China das Modell „Demokratie mit Marktwirtschaft“ unter Druck, weil seine weniger komplexen Entscheidungsstrukturen schnellere und flexiblere Reaktionen erlauben, als dies in einer konsens-basierten westlichen Ordnung möglich ist.

Wladimir Putin stellt sich sein Russland als Kernland einer „konservativen Revolution“ vor, als ideologischen Gegenpol zu den westlichen Werten des Liberalismus, der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit und der Integration auf der Grundlage

freier Entscheidungen. Mit China, Russland und dem politischen Islam sind in den vergangenen Jahrzehnten drei ideologische Herausforderer herangewachsen, die das westliche Modell nicht nur nicht teilen, sondern unter Berufung auf eine eigene, glorreiche Geschichte unter Druck setzen. Ist Geschichte also wirklich nur etwas Vergangenes, heute nicht mehr Gültiges?

„Für Amerikaner mag Geschichte oder Geografie nicht von allzu großer Bedeutung sein“, schrieb Aaron Miller jüngst in *Foreign Policy*. Aber andere Nationen knüpften ihre politische Identität „an nationale Ehre und Würde, an Relikte einer längst vergessenen Welt. Man muss nur Iraner, Palästinenser, Ägypter, Israelis, Türken oder Russen fragen, ob sie unsere fortschrittliche Welt so wunderbar finden wie wir.“ Wie zur Antwort schrieb der russische Autor Viktor Jerofejew in der FAZ: „Wer sagt denn, dass wir in Russland uns um die Zeitrechnung scheren? Wir leben im 21. Jahrhundert und im 17. Jahrhundert gleichzeitig.“

Vielleicht ist das 21. Jahrhundert dem 19. Jahrhundert ähnlicher, als wir uns eingestehen. Niemand hätte noch im Sommer 1913 geglaubt, dass ein Krieg diese wirtschaftlich so dicht wie noch nie verknüpfte Welt „entknüpfen“ und in eine Katastrophe stürzen könnte. Doch gegenseitige wirtschaftliche Abhängigkeiten waren eben kein Bollwerk gegen Nationalismus, kein Schutz vor einem unstillbaren Durst nach Heroismus, keine Absicherung gegen die Verstrickungen von Geschichte und Identitätspolitik. Nun verfügte das 19. Jahrhundert nicht über die supranationalen Institutionen des 20. und 21. Jahrhunderts. Aber können wir heute sicher sein, dass unsere Sicherheitsarchitektur trägt?

Wir haben keine Antwort auf die Frage, wie wir mit Akteuren umzugehen haben, die die Verknüpfung der Globalisierung nutzen, aber sich nicht an Regeln halten, die weitgehend vom Westen aufgestellt wurden – oder die aus nationalistischen Motiven heraus sich mit Bedacht „entknüpfen“. Es ist nicht ausgemacht, ob es nicht allein der Westen ist, der im 21. Jahrhundert lebt.

Shimon Stein und Sylke Tempel, „Helden brauchen keine Regeln“, in: DIE ZEIT Nr. 24 vom 5. Juni 2014

denden Normen und formalisierten Verfahren der Entscheidungsfindung. Zudem verfügen sie oft über einen institutionellen Apparat, welcher der jeweiligen Organisation ein mehr oder minder hohes Maß an eigenen operativen Fähigkeiten im internationalen System verleiht. Die wichtigste dieser Organisationen auf der globalen Ebene bilden die Vereinten Nationen (UNO) mit ihrem Sicherheitsrat, der Friedensbedrohungen feststellen und sanktionieren kann. Zudem gibt es kaum ein internationales Problem, für das die UNO nicht Zuständigkeiten besäße und – zumindest in Ansätzen – auch Lösungswege aufzeigen könnte. Aber auch im Verteidigungsbündnis NATO, in der EU und in regionalen Staatenzusammenschlüssen wie der Afrikanischen Union (AU) oder der Gemeinschaft südostasiatischer Staaten (ASEAN) gibt es Mechanismen und Verfahren, um gemeinsame Risiken festzustellen und Strategien zu ihrer Bewältigung zu entwickeln. Allerdings sind internationale Organisationen immer wieder mit dem Problem konfrontiert, dass sich nicht alle Mitglieder an die vereinbarten Regeln halten und einzelne immer wieder versuchen, ihre Interessen auf Kosten der anderen durchzusetzen. Auch die verlässliche Mit-

wirkung an gemeinsamen Beschlüssen und Maßnahmen lässt oft zu wünschen übrig. Internationale Organisationen können die Mitgliedstaaten und deren Verantwortung für die internationale Sicherheit nicht ersetzen. Sie können aber helfen, einzelstaatliche Willkür zu reduzieren und nach kollektiven Lösungsansätzen zu suchen.

## Fazit

Internationale Sicherheit bleibt ein schwieriges Politikfeld, das hohe Anforderungen an alle beteiligten staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure stellt. Nationale Egoismen und Interessen sind weiterhin dominante Orientierungsmarken für die Politik von Staaten, sie sind aber den Erfordernissen einer globalisierten Welt immer weniger angemessen. Das globale Dorf, das trotz seiner vielen Unterschiede stetig enger zusammenwächst, kann den Bedrohungen seiner Sicherheit letztlich nur gemeinsam entgegentreten.

SIEGMAR SCHMIDT

# Armut und Migration

**Armut hat viele Facetten, die zur Entstehung von Konflikten und Kriegen beitragen. Um Armut und Unsicherheit zu entfliehen, versuchen viele Betroffene, in sichere und wohlhabendere Staaten zu gelangen. Dies stellt die Aufnahmeländer vor erhebliche Herausforderungen, die positiven Effekte der Zuwanderung werden dabei häufig übersehen.**

Kurz vor dem Weltwirtschaftsgipfel im schweizerischen Davos 2014 veröffentlichte die britische Nichtregierungsorganisation (NGO) Oxfam eine Aufsehen erregende Information: Demnach verfügen die 85 reichsten Menschen der Welt über so viel Vermögen wie 3,5 Milliarden Menschen – die ärmere Hälfte der Weltbevölkerung – zusammen. Wenngleich diese Zahl die insgesamt zunehmende soziale Ungleichheit beeindruckend belegt, so sagt sie höchstens indirekt etwas über Armut aus. Denn die Armutsbilanz der letzten Jahre fällt zwischen einzelnen Kontinenten und Ländern sehr unterschiedlich aus.

Armut besitzt auch eine Sicherheitsdimension. Bereits 2004 stellten die UN in einem Bericht zur globalen Sicherheit und ihren Bedrohungen einen direkten Zusammenhang zwischen Armut und der Entstehung von Kriegen und Konflikten her. Eine mögliche Reaktion auf Armut ist – ob erzwungen oder freiwillig – die Migration in wohlhabendere und sicherere Länder. Daher wird auch auf die stark angestiegene irreguläre Migration aus Afrika und dem Nahen Osten eingegangen und nach ihrer sicherheitsrelevanten Dimension gefragt.

## Armutsformen

### Absolute und relative Armut

Unter absoluter Armut kann nach dem deutschen Politikwissenschaftler Franz Nuscheler eine Lebenssituation verstanden werden, die durch einen Mangel an elementaren Gütern wie unter anderem Nahrung, Bildung und Kleidung charakterisiert wird. Damit umfasst absolute Armut immer verschiedene Dimensionen, für die es jeweils unterschiedliche Merkmale gibt, wodurch eine allgemeine Armutsdefinition sehr erschwert wird.

Relative Armut beschreibt hingegen die Lebenslage von Teilen der Bevölkerung in reichen industrialisierten und ökonomisch weiter entwickelten Ländern, die am unteren Ende des Wohlstandsniveaus leben. Im Unterschied zu vielen Entwicklungsländern ist dort aber der Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung gering und die Armut relativ: Die Versorgung mit Lebensmitteln und elementarer Gesundheitsfürsorge ist gewährleistet, und die Existenz der Menschen ist nicht bedroht. Als arm werden dann zumeist Menschen unterhalb einer bestimmten national oder international festgesetzten Mindesteinkommensgrenze bezeichnet.

Um das Ausmaß von absoluter Armut zu messen, das heißt statistisch den Anteil der absolut Armen zu erfassen, gibt es verschiedene Möglichkeiten. Die Weltbank propagiert eine

monetäre Definition. Demnach gelten Menschen als absolut arm, die weniger als 1,25 US-Dollar pro Tag zum Leben haben, wobei die jeweilige Kaufkraft berücksichtigt wird. Auch wenn kritisiert wird, dass diese Grenze zu niedrig angesetzt sei und dass sie nichts über die Einkommensverteilung innerhalb von Gesellschaften aussage, wird dieser Indikator häufig verwendet.

Der von der Weltbank herausgegebene Weltentwicklungsbericht 2014 geht für das Jahr 2010 von etwas mehr als 20 Prozent der Weltbevölkerung aus, die weniger als 1,25 US-Dollar und 50 Prozent, die weniger als 2,50 US-Dollar pro Tag zum Leben haben. In absoluten Zahlen sind dies circa 1,5 Milliarden bzw. circa 3,5 Milliarden Menschen weltweit. Das Ausmaß an absoluter Armut ist jedoch von Kontinent zu Kontinent sehr unterschiedlich.

Die absolute Armut ist in allen Regionen der Welt zwischen 1990 und 2010 zurückgegangen. Allerdings fällt dieser Rückgang regional sehr unterschiedlich aus: Afrika südlich der Sahara hat den höchsten Anteil an absolut Armen an der Gesamtbevölkerung, gefolgt von Südasien und Südostasien. Sehr



Das dicht besiedelte Bangladesch hat laut Weltbank deutliche Entwicklungsschritte gemacht. Dennoch leben rund 47 Millionen Bangladeschis weiterhin unterhalb der Armutsgrenze. Elektroschrottsammler in Dhaka, 2013

auffallend ist der Rückgang in China: Lebten 1990 dort noch 60 Prozent der Bevölkerung in absoluter Armut, so waren es 20 Jahre später nur noch 12 Prozent. Der weltweite Rückgang ist vor allem dieser Entwicklung in China zu verdanken. Ohne deren Berücksichtigung hätte die Armut sogar weltweit zugenommen. Auch wenn es durchaus noch Armut in China gibt, so ist die Massenarmut aufgrund des starken Wirtschaftswachstums der vergangenen Jahre deutlich zurückgegangen. Allerdings sind die Einkommensunterschiede deutlich angestiegen, wodurch sich die gesellschaftliche Polarisierung erhöht.

Die besonders kritische Situation Afrikas zeigt der vom Weltentwicklungsprogramm der UN (*United Nations Development Programme*, UNDP) entwickelte *Human Development Index* (HDI): Er kombiniert Werte für Pro-Kopf-Einkommen, Lebenserwartung und Einschulungsraten und gibt Auskunft über die Entwicklungsbilanz von nahezu allen Staaten. 2014 gab es 44 Staaten von insgesamt 185 mit niedrigem Entwicklungsstand, 35 davon lagen in Afrika südlich der Sahara.

Ein Erfolgsfall in der Armutsbekämpfung war Brasilien unter der Präsidentschaft von Lula da Silva (2003 bis 2011). Umfangreiche Programme zur Sozialhilfe (*Bolsa Familia*) und zum Wohnungsbau (*Minha casa*) haben dazu beigetragen, den Lebensstandard breiter Bevölkerungsschichten, insgesamt von bis zu 50 Millionen Brasilianern, nahezu einem Viertel der Bevölkerung, zu verbessern.

### Monetäre und nicht-monetäre Armut

Armut wird meist durch fehlende materielle Ressourcen definiert: Armut war und ist demnach vor allem Einkommensarmut, denn nur ein ausreichendes Einkommen sichert die Versorgung mit Gütern. Dieses traditionelle, im weitesten Sinne monetäre Armutsverständnis dominiert bis heute die Vorstellungen internationaler Organisationen und der Geber von Entwicklungszusammenarbeit. Dieser Logik folgend bedarf es vor allem einkommensteigernder Maßnahmen, deren Voraussetzung Wirtschaftswachstum ist, um Armut zu bekämpfen.

Ein alternatives Herangehensmuster entstand in den 1980er-Jahren. Es erweiterte den Armutsbegriff mit dem Hinweis auf die kulturelle Verschiedenheit von Gesellschaften und nichtmateriellen, aber elementar wichtigen Werten. Die Vertreter dieser Auffassung, die vor allem aus Nichtregierungsorganisationen (NGOs) kommen, argumentieren, dass es neben materieller auch politische und kulturelle Armut gibt.

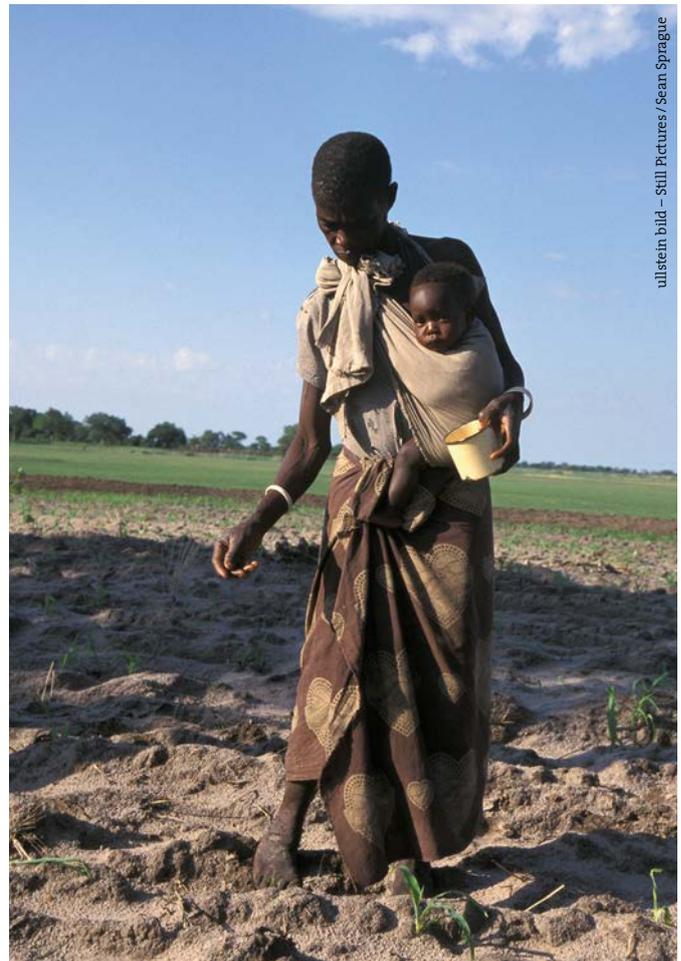
Politische Armut liegt dann vor, wenn es keine oder nur unzureichende Möglichkeiten gibt, an politischen Entscheidungen mitzuwirken und sich zum Beispiel zu organisieren, um die eigene Situation zu verbessern. Amartya Sen, ein indischstämmiger Ökonom und Nobelpreisträger von 1998, vertrat die Ansicht, dass Menschen in Armut keine Chancen auf beruflichen Aufstieg und Selbstverwirklichung hätten und ihre Rechte aufgrund mangelhafter Bildung und politischer Benachteiligung nicht wahrnehmen könnten. Daher müsse eine erfolgreiche Armutsbekämpfung darauf abzielen, Chancen und Gelegenheiten zur Selbstverwirklichung – zum Beispiel durch Bildungsförderung – zu erhöhen, sodass Menschen dadurch eigenständig ihre prekäre Situation verändern könnten.

### „Armut ist weiblich“

Im Zuge der Armutsdiskussion in den 1990er-Jahren zeigte sich, dass Frauen weitaus stärker von Armut betroffen sind als Männer. Frauen verdienen im Durchschnitt wesentlich weniger, ihr Anteil an Analphabeten ist deutlich höher, und

sie verfügen über eine geringere Bildung und Ausbildung. Hinzu kommen kulturspezifische Faktoren. So verrichten Frauen in Afrika häufig die Feldarbeit, kümmern sich um die Kinder und um die Nahrungsmittelversorgung. In vielen Ländern sind Frauen auch im Erbrecht benachteiligt und dürfen – vor allem in einigen arabischen Ländern – kaum am öffentlichen Leben teilnehmen. Der Anteil an Frauen in Management-Positionen und politischen Ämtern ist dort zumeist deutlich geringer als in den Industriestaaten, wobei auch hier Frauen weniger vertreten sind. Die Armutsforschung widmet sogenannten verwundbaren Gruppen, wie alleinerziehenden Frauen und ethnischen oder religiösen Minderheiten, zunehmend Aufmerksamkeit, da sie besonders von Armut betroffen sind.

Die Erweiterung des Armutsbegriffs und die Tatsache der besonderen Betroffenheit von Frauen führten zu einer teilweisen Neuausrichtung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit internationaler Organisationen und vieler Staaten. Unter dem Stichwort „*Women in Development*“, mit dem das Potenzial von Frauen für die Entwicklung eines Landes betont wurde, berücksichtigten die Geber in ihren Projekten zunehmend Gender-Aspekte oder legten spezifische Programme zur Frauenförderung auf. Hier konnten auch Erfolge erzielt werden: Der Anteil an Frauen in Afrika, die lesen und schreiben können, erhöhte sich seit Anfang der 1990er-Jahre von 40 auf 58 Prozent. Die Weltbank verlangte von Staaten, die Mittel für großangelegte Programme zur Armutsbekämpfung bezogen,



Frauen sind weltweit stärker als Männer von Armut betroffen, Investitionen in ihre Förderung sind von nachhaltiger Bedeutung für die langfristige Entwicklung eines Landes. Eine Bäuerin in Sambia bei der Maisaussaat.

ullstein bild - Still Pictures / Sean Sprague

dass sie zivilgesellschaftliche Gruppen in Planung und Durchführung dieser Programme integrierten (sogenannte *Poverty Reduction Strategy*).

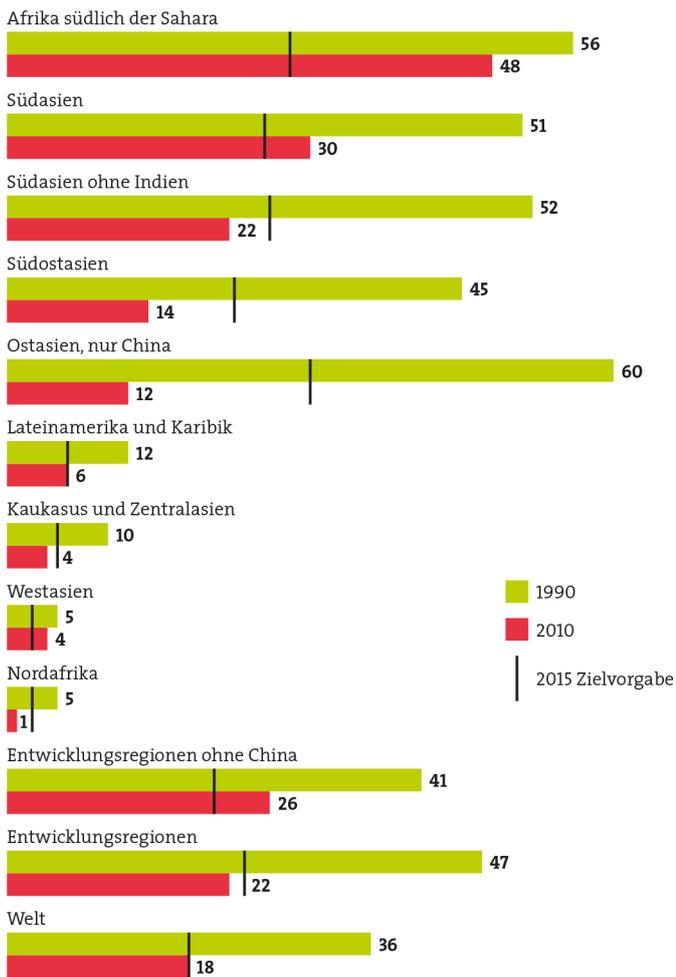
**Bilanz der Armutsbekämpfung**

Der Kampf gegen die Armut und ihre verschiedenen Dimensionen ist das erklärte Hauptziel der Entwicklungsanstrengungen der Staaten, die Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit geben bzw. erhalten. Im September 2000 unterzeichneten 189 Staaten die UN-Millenniumserklärung. Für die Entwicklungspolitik wurden Ziele, sogenannte *Millennium Development Goals* (MDGs), vorgegeben, die das bis heute gültige Schlüsseldokument im Kampf gegen die Armut bilden. Mit dem „Aktionsprogramm 2015“ legte die Bundesregierung bereits kurz nach Verabschiedung der MDGs ein eigenes Programm zu Unterstützung der Ziele auf. Die MDGs stellen ein ehrgeiziges Programm mit 8 Haupt- und 21 Unterzielen dar, wobei die Zielvorgaben erstmals konkretisiert und mit Fristen

**Ziel 1: Beseitigung der extremen Armut und des Hungers**

Die Quote extremer Armut ist halbiert, doch bestehen weiterhin große Herausforderungen

Anteil der Menschen, die mit weniger als 1,25 Dollar pro Tag auskommen müssen – 1990 und 2010 (in Prozent)



Anmerkung: Die vorliegenden Länderdaten reichen für die Berechnung der Gesamtwerte für Ozeanien nicht aus.

Quelle: Vereinte Nationen, Millenniums-Entwicklungsziele – Bericht 2014, S. 8; [www.un.org/depts/german/millennium/MDG Report 2014 German.pdf](http://www.un.org/depts/german/millennium/MDG Report 2014 German.pdf)

versehen wurden. Das erste und wichtigste Ziel, die Zahl der absolut Armen bis 2015 zu halbieren, wurde fünf Jahre früher als geplant bereits 2010 erreicht. Dabei soll nochmals angemerkt werden, dass dies nur durch den Entwicklungserfolg Chinas möglich war und dass trotzdem noch über eine Milliarde Menschen in bitterer Armut leben. Andere MDG-Ziele, wie die Reduzierung der Müttersterblichkeit oder die Gleichstellung der Geschlechter im Bildungsbereich, wurden nur teilweise erreicht.

Die absehbare gemischte Bilanz der MDGs hat die internationale Diskussion über die Ursachen von Armut und die Möglichkeiten ihrer Bekämpfung neu belebt. Die neuere Armutsdiskussion bezieht sowohl strukturelle Faktoren wie auch das Verhalten von Akteuren ein. Zu den strukturellen Ursachen für Armut gehören klimatische Verhältnisse sowie die geografische Lage eines Landes. Staaten ohne Meerzugang sind aufgrund langer und häufig unsicherer Transportwege benachteiligt.

Die Ausstattung mit Bodenschätzen wird – entgegen der klassischen Annahme, dies sei ein Vorteil für die Entwicklung – gegenwärtig als problematisch für die Entwicklungschancen einer Gesellschaft beurteilt. Argumentiert wird aus dieser Perspektive, dass Ressourcen ein „Fluch“ für Entwicklung sein können, da sie die Abhängigkeit vom Ressourcenexport festschreiben, zur Vernachlässigung anderer Wirtschaftssektoren führen („Holländische Krankheit“) und in schwachen Staaten Gewaltakteure motivieren, sich in den Besitz von Ressourcen zu bringen – gerade wenn diese, wie Diamanten und Coltan, leicht „plünderbar“ sind. Der These vom Ressourcenfluch kann entgegengehalten werden, dass längst nicht alle ressourcenreichen Länder sich in Bürgerkriegen oder Prozessen des Staatszerfalls befinden. Der positiven Entwicklung in Namibia, Südafrika und Botswana, deren Ressourcenreichtum der Gesellschaft (in unterschiedlichem Maße) zugutekommt, stehen katastrophale Entwicklungen in Liberia, Sierra Leone und der Demokratischen Republik Kongo gegenüber, die über Jahre grausamste Bürgerkriege durchlitten bzw. (wie im Ostkongo) noch immer durchleiden. Für die so unterschiedlichen Entwicklungen hat die sozialwissenschaftliche Forschung verschiedene Erklärungen herausgearbeitet: Funktionierende Staatlichkeit mit einem legitimen Gewaltmonopol der Regierung und eine effektive, nicht übermäßig korrupte, transparente und demokratische Regierungsführung (*Governance*) können die Negativwirkungen des Ressourcenfluchs begrenzen.



Die für die Elektronikindustrie wertvollen Coltanvorkommen der DR Kongo werden unter gefährlichen Arbeitsbedingungen gewonnen und sind Teil des „Ressourcenfluchs“ in dem von Bürgerkriegen geplagten Land. Minenarbeit in Süd-Kivu

## „Die Rohstoffe sind ein Fluch“

**Frankfurter Rundschau:** Herr Nkunzi, Ihre Heimat, die Demokratische Republik Kongo, ist reich an Bodenschätzen. Warum sprechen Sie von „Blutmineralien“?

**Justin Nkunzi:** Weil Rebellen im Osten des Kongos die Vorkommen von Coltan und Gold, das für die Elektronikindustrie wichtig ist, illegal ausbeuten und damit den Bürgerkrieg finanzieren. Es gibt also einen direkten Zusammenhang zwischen Laptops und Handys und unserem Leid und unserem Blut. Der Reichtum an Rohstoffen ist eher Fluch als ein Segen. [...]

**FR:** Wer sind vor allem die Opfer der Konflikte?

**Nkunzi:** Die Rebellen terrorisieren die gesamte Bevölkerung, vergewaltigen Frauen, massakrieren Männer und zwingen auch Minderjährige, Coltan und Gold aus dem Boden zu holen. Sexuelle Gewalt ist ein großes Problem. Vor allem traumatisierte Frauen und Kinder, die aus Vergewaltigungen hervorgegangen sind, leiden. Sie werden oft stigmatisiert und haben es schwer, in ihre Dorfgemeinschaft zurückzufinden und im Leben wieder Fuß zu fassen.

**FR:** Auf welchen Wegen gelangen die Mineralien außerhalb des Landes?

**Nkunzi:** Das ist ein kriminelles Business. Wir kennen die Lieferbeziehungen und Transportrouten nicht genau. Aber Kigali, die Hauptstadt Ruandas, spielt als Umschlagsplatz eine wichtige Rolle.

**FR:** Wer sind auf der Kundenseite die Akteure?

**Nkunzi:** Auch das ist schwierig zu sagen. Aus Berichten von Frauen, die in Rebellenlagern verschleppt wurden und jetzt in Traumazentren der Diözese Bukavu behandelt werden, wissen wir aber, dass regelmäßig Helikopter in den Camps landen, die den Rebellen-Milizen Waffen und Lebensmittel bringen und dafür Coltan und Gold an Bord nehmen.

**FR:** Warum geht die kongolesische Regierung nicht dagegen vor?

**Nkunzi:** Der Staat ist schwach – und das ist eine Folge der illegalen Ausbeutung unserer Bodenschätze. Coltan und andere wertvolle Mineralien werden außer Landes geschafft, ohne dafür Steuern zu entrichten. Auch deshalb kann der Staat seinen Soldaten keinen angemessenen Sold zahlen. Für Geld kooperieren Armeeangehörige stattdessen mit den Rebellen. [...]

**FR:** Sollten Elektronikfirmen Rohstoffe aus dem Kongo boykottieren?

**Nkunzi:** Nein, das ist nicht unsere Forderung. Mineralien sind ein Teil unseres Problems, aber auch ein entscheidender Teil der Lösung. Aus dem schmutzigen Geschäft muss ein Win-Win-Business werden. Wenn Handyhersteller die Rohstoffe nicht mehr von Rebellen, sondern aus staatlichen Minen beziehen und dafür faire Preise, Steuern und Gebühren zahlen, dann profitieren auch die Menschen.

**FR:** Aber ist nicht Korruption nach wie vor ein großes Problem? Das Geld landet oft in dunklen Kanälen und kommt nicht der lokalen Bevölkerung zugute.

**Nkunzi:** Ich setzte große Hoffnung auf den Dodd-Frank-Act. Das amerikanische Gesetz verpflichtet alle Unternehmen, die der US-Börsenaufsicht unterliegen, die Herkunft der Mineralien zu dokumentieren und sicherzustellen, dass mit ihnen keine bewaffneten Konflikte im Kongo oder Nachbarländern finanziert werden. Und die Konzerne müssen für diese Konflikt-Rohstoffe ihre Zahlungen an ausländische Staaten aufgeschlüsselt nach Projekten offenlegen. Das verschafft der Zivilgesellschaft einen Überblick über die Finanzströme und die Möglichkeit, von der Regierung entsprechende Investitionen in Gesundheit, Bildung und Infrastruktur einzufordern. [...]

**FR:** Ist nicht zu befürchten, dass der Dodd-Frank-Act dazu führt, dass sich Unternehmen ganz aus dem Kongo zurückziehen?

**Nkunzi:** Warum sollten sie das tun? Die Alternative wäre, Coltan aus Australien zu beziehen, wo die Lohnkosten viel höher sind. Es gibt im Kongo zertifizierte Hütten, bei denen die Mineralien nicht auf Kosten der Menschenrechte gewonnen werden. Unternehmen müssten doch ein Interesse haben, mit denen als verlässliche Partner zusammenzuarbeiten, anstatt die Rohstoffe von Rebellen zu beziehen.

**FR:** Was können die Konsumenten in Deutschland tun?

**Nkunzi:** Die Zivilgesellschaft muss Druck machen und von Apple, Nokia, Samsung und Co. Rechenschaft verlangen. Damit die Unternehmen ihre Beschaffungspolitik ändern und nur noch konfliktfreie Mineralien verarbeiten. [...]

Interview von Tobias Schwab mit Justin Nkunzi, Priester der Erzdiözese Bukavu im Osten der Demokratischen Republik Kongo. Als Beauftragter für Menschenrechte leitet er den Ausschuss „Justice and Peace“ (Gerechtigkeit und Frieden) der katholischen Diözese, in: Frankfurter Rundschau vom 30. Dezember 2014

## Armut und Sicherheit

Das Verhältnis zwischen Armut und Sicherheit ist komplex und hat verschiedene Dimensionen. Zunächst bedroht Armut die Sicherheit der Betroffenen elementar, da sie in ihrer extremen Form das Überleben gefährdet oder Menschen in katastrophalen Lebensumständen belässt. Neben dieser individuellen, aus der Medienberichterstattung bekannten Dimension ist aber auch nach dem Verhältnis von Armut und Sicherheit von Staaten und Gesellschaften zu fragen. In seinem Buch „Die unterste Milliarde“ (2008) stellt der frühere Weltbankökonom Paul Collier eine Wechselbeziehung zwischen Armut und Sicherheit fest. Zum einen sei die Gefahr eines Bürgerkrieges in armen Ländern ohne ausreichendes wirtschaftliches Wachstum deutlich höher als in wohlhabenderen Ländern. Die hohe Bürgerkriegsanfälligkeit armer Staaten – 73 Prozent der absolut Armen haben Bürgerkriege erlebt oder befinden sich in Bürgerkriegsländern – erklärt Collier unter anderem mit der

großen Anzahl arbeitsloser, häufig schlecht (aus-)gebildeter junger Männer, die sich aus Mangel an Alternativen leicht von skrupellosen Milizenführern rekrutieren ließen. Zum anderen verhinderten Bürgerkriege Entwicklung: Nach seiner Kalkulation schrumpfen Volkswirtschaften in Bürgerkriegsstaaten durchschnittlich um 2,3 Prozent jährlich, was bei einer durchschnittlichen Bürgerkriegsdauer von sieben Jahren nachhaltig die Entwicklungschancen verringern kann. Zudem machen innerstaatliche Kriege häufig alle Entwicklungsanstrengungen, auch die Projekte der Entwicklungshilfe, auf Jahre zunichte. Der Kampf gegen Armut hat aus dieser Perspektive auch eine klare sicherheitspolitische Dimension.

## Migration

Eine Möglichkeit, Armut, Gewalt und Unterdrückung zu entkommen, ist die Abwanderung in andere Länder mit höherer Sicherheit und besseren Lebenschancen. Hierbei gilt es erstens, zwischen Auswanderung (legaler Migration) und gesetzeswidriger Migration bzw. Einwanderung zu unterscheiden. Die „illegale“ Migration, ob erzwungen in Form von Flucht oder freiwillig, wird auch mit dem neutraleren Begriff der irregulären Migration bezeichnet. Zweitens kann zwischen nationaler Migration (sogenannter Binnenmigration) oder internationaler, also grenzüberschreitender Wanderungsbewegung unterschieden werden. In der Regel werden als Migranten die Menschen bezeichnet, die sich mehr als ein Jahr freiwillig oder unfreiwillig in einem fremden Land aufhalten. Dies sind nach UN-Angaben über 200 Millionen Menschen, was circa drei Prozent der Weltbevölkerung ausmacht.

Migration ist keineswegs ein neues Phänomen. In den meisten westlichen Industriegesellschaften leben seit Jahrzehnten große Gruppen, die zugewandert sind: Nach Schätzungen hatten 2011 circa 20 Prozent der deutschen Bevölkerung einen Migrationshintergrund.

Gegenwärtig beherrscht die Zunahme an irregulärer Migration (Flüchtlinge) aus dem Nahen Osten und aus Afrika nach Europa die Diskussion in Deutschland und Europa. Sichtbar

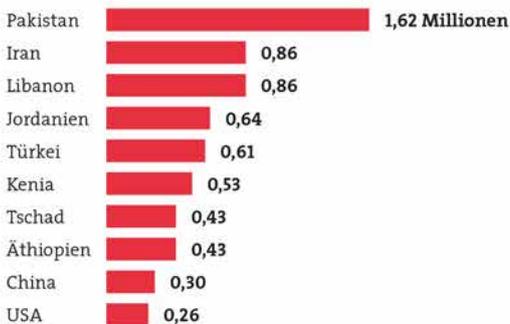
wird sie in Bildern und Berichten über Flüchtlingsdramen im Mittelmeer. Dabei wird häufig übersehen, dass die meisten Menschen, die sich irregulär in Europa aufhalten, zuvor legal als Arbeitsmigranten eingereist und vor allem in Südeuropa beschäftigt waren, aber nach Ablauf ihrer befristeten Visa nicht wieder in ihre Heimatländer zurückkehrten. Insgesamt, so schätzte die EU-Kommission 2009, halten sich vier bis acht Millionen irreguläre Einwanderer in Europa auf, zu denen jährlich mindestens circa 300 000 hinzukommen.

### Steigende Flüchtlingszahlen

Die Anzahl der Flüchtlinge weltweit betrug 2013 laut UN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR) 51,2 Millionen, was eine Zunahme von über 6 Millionen gegenüber dem Vorjahr bedeutete. Hierbei wurden sowohl Zahlen für Flüchtlinge in andere Länder, Binnenvertriebene und Asylsuchende addiert, wobei insgesamt von einer erheblichen Dunkelziffer auszugehen ist. Den Löwenanteil stellten mit 33 Millionen die Binnenflüchtlinge dar, gefolgt von circa 16 Millionen internationalen Flüchtlingen und etwa 1,2 Millionen Menschen, die Asyl beantragt haben. Letztere Zahl ist stark gestiegen. Die meisten Asylanträge wurden 2013 mit 109 000 in Deutschland gestellt, 2014 waren es 173 000. In allen bedeutenden Herkunftsländern wie Afghanistan, Somalia, Irak, Syrien, Sudan, Südsudan, Tschad, Mali und neuerdings der Zentralafrikanischen Republik sind

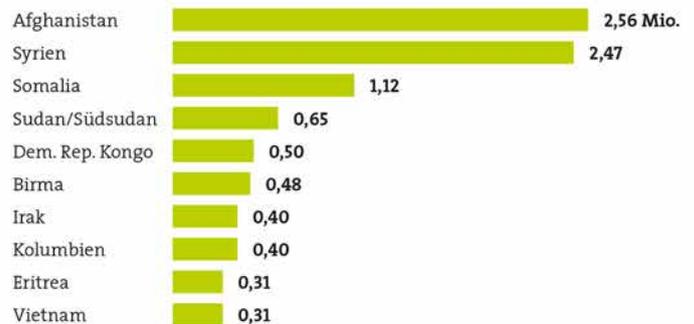
## Flüchtlinge in der Welt

Länder, die im Jahr 2013 die meisten Flüchtlinge aufnahmen:



© picture alliance / dpa-infografik, Globus 6698; Quelle: UN-Flüchtlingsbericht (Grafik vom 17.10.2014)

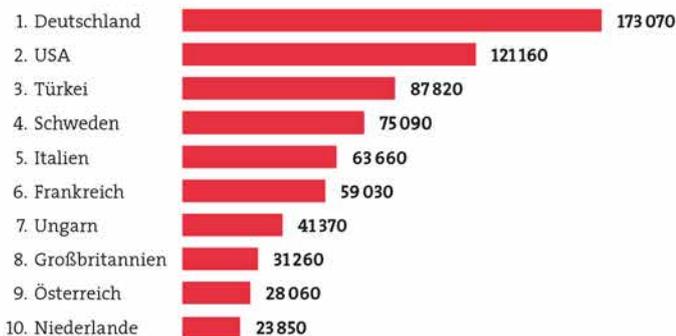
Über 51 Millionen Flüchtlinge zählten die Vereinten Nationen Ende 2013. Davon kamen die meisten aus:



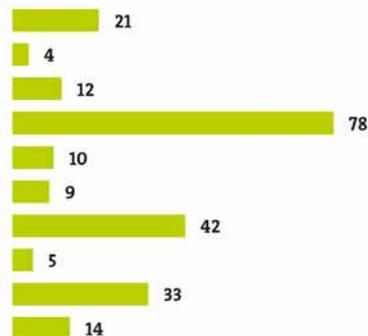
## Schutzsuchende in der Welt

Die 10 Länder\* mit den meisten Asylersanträgen im Jahr 2014

Anträge insgesamt



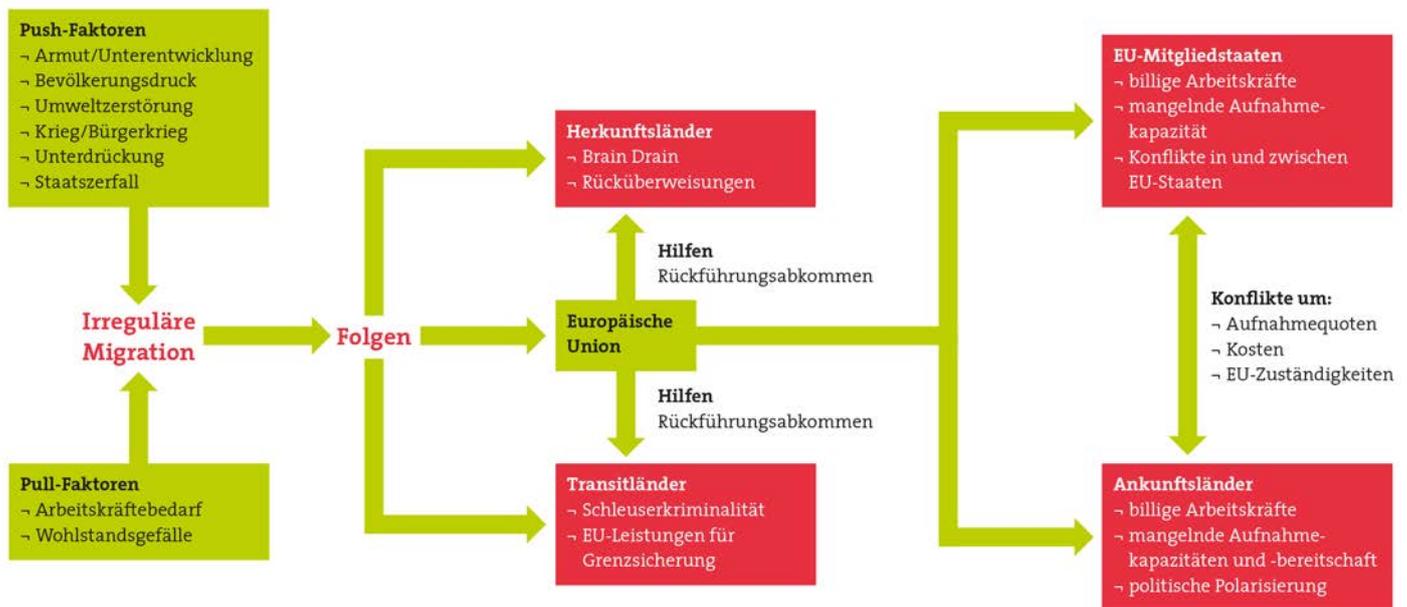
Anträge je 10 000 Einwohner



© picture alliance / dpa-infografik, Globus 10214; Quelle: UNHCR (Grafik vom 16.4.2015)

\*von 44 ausgewerteten Industrieländern

## Migration aus Afrika nach Europa – Ursachen und Folgen



Quelle: eigene Darstellung, Bernhard/Schmidt

die Hauptfluchtgründe die Folgen der Bürgerkriege oder Menschenrechtsverletzungen (besonders in Eritrea). Menschen aus diesen Ländern stellen auch das Gros der Asylsuchenden in Europa.

Im Mittleren Osten und in Asien wurden 2013 3,5 Millionen Flüchtlinge gezählt, davon 69 Prozent aus Afghanistan, gefolgt von Irak und Iran. Pakistan hat mit 1,6 Millionen Menschen die meisten Flüchtlinge aufgenommen. Aus Afrika und dem Nahen Osten stammten 2,9 Millionen Flüchtlinge, davon über zwei Millionen aus Syrien und hunderttausende aus Somalia, der DR Kongo und Eritrea. Die Entwicklungsländer nahmen 80 Prozent der Flüchtlinge auf. Im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Einwohnerzahl und Flüchtlingen leben im Libanon weltweit die meisten Flüchtlinge, vor allem aus Syrien: Fast jeder fünfte Bewohner des Libanon ist Flüchtling. Die Aufnahmeländer verfügen trotz Hilfen der internationalen Gemeinschaft zumeist nicht über die finanziellen Mittel, die geflohenen Menschen adäquat zu versorgen und zu integrieren. Ihre politische Stabilität wird gefährdet, wenn extremistische Kräfte unter den Flüchtlingen sind.

### Irreguläre Migration über das Mittelmeer

Auch wenn die absoluten Zahlen der über das Mittelmeer und die Türkei sowie Griechenland einreisenden Flüchtlinge vergleichsweise niedrig sind, so erregen die häufig tragischen Fluchtumstände der Bootsflüchtlinge große Aufmerksamkeit seitens der Medien und der Politik. Die Flucht von tausenden Afrikanern hat neben Bürgerkriegen auch soziale Ursachen, wie weitverbreitete Armut und Chancenlosigkeit gerade der jüngeren Generationen. Die sogenannten Arabellionen, die zunächst zum Sturz jahrzehntelang herrschender Diktatoren in Tunesien, Libyen und Ägypten führten und mittlerweile mit Ausnahme Tunesiens gescheitert sind (Ägypten: Militärdiktatur, Libyen: Erosion von Staatlichkeit, Syrien: Bürgerkrieg), haben die Fluchtbewegungen über das Mittelmeer verstärkt. In den chaotischen Phasen des Machtwechsels waren die Regierungen kaum in der Lage, die wachsenden Flüchtlingszahlen aus den Nachbarstaaten zu kontrollieren,

wie es mit der EU und einzelnen EU-Mitgliedstaaten vereinbart worden war. Hinzu kommt, dass die Anzahl der Flüchtlinge wegen der Bürgerkriege auch aus weiter entfernten Ländern angestiegen ist.

In der Migrationsforschung wird zwischen *Push-* und *Pull-*Faktoren, die zur Migration führen, unterschieden. Wirtschaftliche Gründe, Kriege und Bürgerkriege in den Ursprungsländern gelten als *Push-Faktoren*. Hinzu kommt der demografische Druck durch eine sehr hohe Zahl junger Menschen: Der Anteil der 10- bis 24-Jährigen an der Gesamtbevölkerung beträgt nach UN-Angaben in den Ländern des Nahen Ostens und Nordafrikas 22 bis 36 Prozent. Dies kann neben Unzufriedenheit und Gewaltbereitschaft zu Migration führen. *Pull-Faktoren* sind demgegenüber große Unterschiede im Lebensstandard, Arbeitskräftebedarf oder gezielte Anwerbeaktionen von Arbeitskräften in den Zielländern.

Die Grafik oben zeigt *Push-* und *Pull-Faktoren* und unterscheidet Folgen für die EU-Staaten, die Transitländer (vor allem Nordafrika, aber auch die Türkei und Griechenland) sowie für die Herkunftsländer der Migranten. Dabei gilt es, zwischen positiven und negativen Effekten zu unterscheiden. Auf der einen Seite kann Flucht zu einer Abwanderung gerade gut ausgebildeter und qualifizierter Menschen führen („*Brain Drain*“) und damit die Zukunftschancen der Länder schmälern. Auf der anderen Seite können die Rücküberweisungen der Migranten an die Familien daheim wichtige Einkommensquellen bilden und Entwicklung befördern. Global schätzt die Weltbank diese Rücküberweisungen auf circa 400 Milliarden US-Dollar weltweit.

Die EU-Staaten versuchen, über Rückführungsabkommen und ökonomische Anreize die Herkunfts- und Transitländer zu effektiven Grenzkontrollen und Abweisungen von Flüchtlingen zu bewegen. Mit Frontex hat die EU eine eigene Agentur zur Sicherung der EU-Außengrenzen gegründet, die vor allem die Arbeit nationaler Grenzsicherung unterstützen und koordinieren soll. Die EU-Mitgliedstaaten sind in unterschiedlichem Ausmaß von der Migration betroffen: Die Hauptlast tragen die Mittelmeeranrainerstaaten. Daher

hat sich innerhalb der EU ein Konflikt über die Verteilung der Flüchtlinge und der Kosten aufgetan. Da europäische Gesellschaften generell eher ablehnend gegenüber der Einwanderung oder Aufnahme von Flüchtlingen eingestellt sind, sind der Umgang mit irregulären Migranten und die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Aufnahmequoten für jeden EU-Mitgliedstaat zu kontroversen Themen geworden.

Tendenziell versuchen die reicheren Länder möglichst wenige Migranten aufzunehmen und wälzen damit die Verantwortung auf die Ankunftsländer, vor allem Italien, Griechenland und Spanien, ab. Diese Länder gelten als „sichere Drittstaaten“ und sind daher für Flüchtlinge, die dort zunächst angekommen sind, zuständig. Diese Flüchtlinge können dann beispielsweise in Deutschland keinen Asylantrag stellen. Die Aufnahmepolitik und der Umgang mit Flüchtlingen werden in den Mitgliedsländern sehr unterschiedlich gehandhabt. Spanien ist beispielsweise im Umgang mit Flüchtlingen toleranter als Italien oder Griechenland, wo Mindestaufnahmestandards verletzt wurden.

Die EU verfügt bisher nur in Ansätzen über eine Migrationspolitik im Bereich Einreise (Schengenabkommen) und teilweise im Bereich Asyl. Von einer gemeinsamen Flüchtlingspolitik ist sie noch weit entfernt. In den letzten Jahren haben Urteile des Gerichtshofes der Europäischen Union (EUGH) den Rechtsstatus der Flüchtlinge verbessert – zum Beispiel sind Kollektivausweisungen von Bootsflüchtlings nicht mehr möglich, eine individuelle Fallprüfung ist erforderlich – und damit den Prozess zur Vereinheitlichung der Bestimmungen unterstützt.

## Migration und Sicherheit

Die Diskussion über irreguläre Migration wird in den meisten EU-Staaten politisch kontrovers geführt und ist häufig von Ängsten vor Verlust von Identität und vor sozialer Konkur-

renz bestimmt. Seit den islamistischen Terroranschlägen vom 11. September 2001 auf die USA ist die Angst vor einer Zunahme radikaler und terroristischer Aktivitäten durch Migranten hinzugekommen. Chancen der Migration für die aufnehmenden Länder werden dabei häufig ausgeblendet.

Vernachlässigt wird auch die Frage nach der Sicherheit der Migranten. Sie ist äußerst prekär: Gefahr droht ihnen von kriminellen Schleusernetzwerken, und die Flucht über das offene Meer ist lebensgefährlich, denn Tausende von Flüchtlingen sind bereits im Mittelmeer ertrunken. Flüchtlinge werden von den Sicherheitsbehörden der Aufnahmeländer vereinzelt auch schlecht behandelt und sind Arbeitgebern häufig ausgeliefert, sodass sie mitunter unter menschenunwürdigen Bedingungen zu Minimallöhnen arbeiten müssen.

Die verbreitete Angst vor einem Anwachsen der terroristischen Gefahren durch Flüchtlinge entbehrt dagegen einer empirischen Grundlage. Zwar sind die weitaus meisten terroristischen Anschläge von radikalen Islamisten ausgeführt worden, doch lebten die Täter bereits lange legal in westlichen Gesellschaften und galten sogar als politisch unauffällig und integriert. Dies gilt auch für die organisierte Kriminalität, bei der in einigen Bereichen ethnisch-basierte Netzwerke eine Rolle spielen. Trotzdem fühlen sich viele EU-Bürgerinnen und -Bürger durch die irreguläre Migration in ihrem Sicherheitsempfinden gestört, und eine diffuse Angst ist verbreitet, auch weil bereits Konflikte zwischen Minderheiten und Aufnahmegesellschaften wie etwa der Streit um das Kopftuch oder die Mohammed-Karikaturen existieren.

Migration bedeutet keineswegs automatisch eine höhere Gefährdung der Sicherheit in den Aufnahmegesellschaften. Auf längere Sicht sind die europäischen Gesellschaften aufgrund demografischer Entwicklungen sogar auf sie angewiesen. Aber auch Qualitätssteigerungen der bisherigen, unzureichenden Integrationsleistungen und neue Integrationskonzepte sind erforderlich, um Entfremdung und Radikalisierung bis hin zu terroristischen Aktionen von Zuwanderern zu verhindern.

Burkhard Mohr / www.cartooncommerz.de/ITMS



Stürmische Zeiten



Tödliches Ende einer Flucht vor Not, Krieg und Ausweglosigkeit. Die steigende Zahl der Flüchtlinge über das Mittelmeer setzt die europäischen Nachbarstaaten unter wachsenden Druck.

Reuters / Stringer

GUIDO STEINBERG

# Transnationaler Terrorismus

**Kennzeichen des transnationalen Terrorismus ist die länderübergreifende Vernetzung terroristischer Gruppen auf substaatlicher Ebene. Im Widerstand gegen den sowjetischen Einmarsch in Afghanistan 1979 bildete sich der islamistische Terrorismus heraus, der sich nicht nur gegen die herrschenden Verhältnisse in der arabischen Welt und in Südasien richtet, sondern auch den Westen und seine Werte bekämpft.**

## Vom internationalen zum transnationalen Terrorismus

Der transnationale Terrorismus wurde spätestens mit den Anschlägen von New York und Washington am 11. September 2001 zu einem der wichtigsten Themen der internationalen Politik. Sein Vorläufer war der internationale Terrorismus, dessen bedeutsamstes Merkmal zahlreiche grenzüberschreitende Aktionen waren, bei denen häufig vollkommen unbeteiligte Bürgerinnen und Bürger fremder Staaten zu Schaden kamen. Der transnationale unterscheidet sich vom internationalen Terrorismus in erster Linie durch die stark abnehmende Bedeutung von staatlichen Unterstützern. Er ist „transnational“, weil sich die terroristischen Gruppen auf substaatlicher Ebene länderübergreifend miteinander vernetzen und sich dementsprechend aus Angehörigen verschiedener Nationalitäten zusammensetzen. An Waffen und Geld gelangen die transnationalen Terroristen in der Regel durch private Unterstützung oder durch den Aufbau eigener, substaatlicher Finanzierungs- und Logistiknetzwerke.

Dabei sind die Übergänge vom internationalen zum transnationalen Terrorismus fließend. Als Epochendatum des internationalen Terrorismus gilt die Entführung eines Flugzeuges der israelischen Fluggesellschaft El Al von Rom nach Tel Aviv durch die palästinensische „Volksfront für die Befreiung Palästinas“ (PFLP) am 22. Juli 1968. Seitdem verübten vor allem palästinensische Terroristen zahlreiche grenzüberschreitende Aktionen. Durch Angriffe auf westliche Ziele sollte möglichst große Aufmerksamkeit auf die Anliegen ihres Volkes gelenkt werden. Dies gelang vor allem mit der Geiselnahme und Ermordung von elf israelischen Sportlern bei den Olympischen Spielen in München durch palästinensische Terroristen im September 1972.

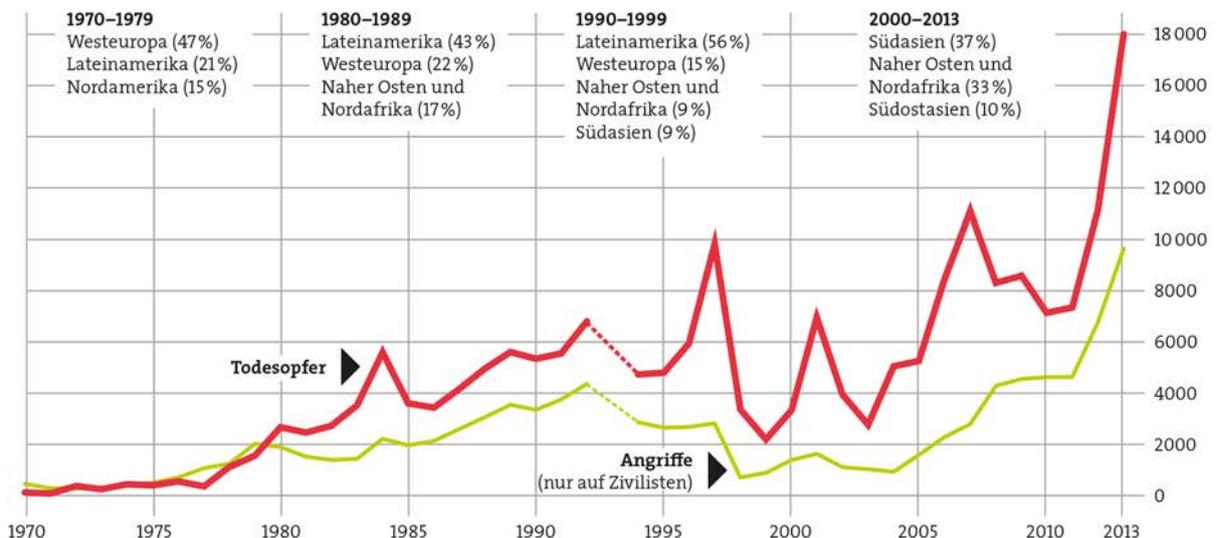


München am 5. September 1972: Verhandlungen um das Schicksal der israelischen Sportler, die palästinensische Terroristen während der Olympischen Sommerspiele in Geiselnahme hatten.

## Internationaler Terrorismus

Terroristische Angriffe weltweit (1970–2013\*)

am stärksten von Angriffen betroffene Regionen:



Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild, 621191; Quelle: National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START)

\*ohne Daten für 1993

Ein wichtiges Charakteristikum des internationalen Terrorismus war die staatliche Unterstützung für zahlreiche terroristische Gruppierungen. In der Regel handelte es sich bei den Unterstützerstaaten um Verbündete der Sowjetunion wie vor allem den Irak, Libyen, Syrien und den sozialistischen Südjemen, die keine Sanktionen seitens der USA und ihrer Verbündeten fürchten mussten, solange die UdSSR bestand. Schon in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre fiel dieser Schutz weg, sodass terroristische Gruppierungen auf staatliche Unterstützung verzichteten und immer mehr auf transnationale Organisationsformen und Unterstützung durch Privatleute setzen mussten.

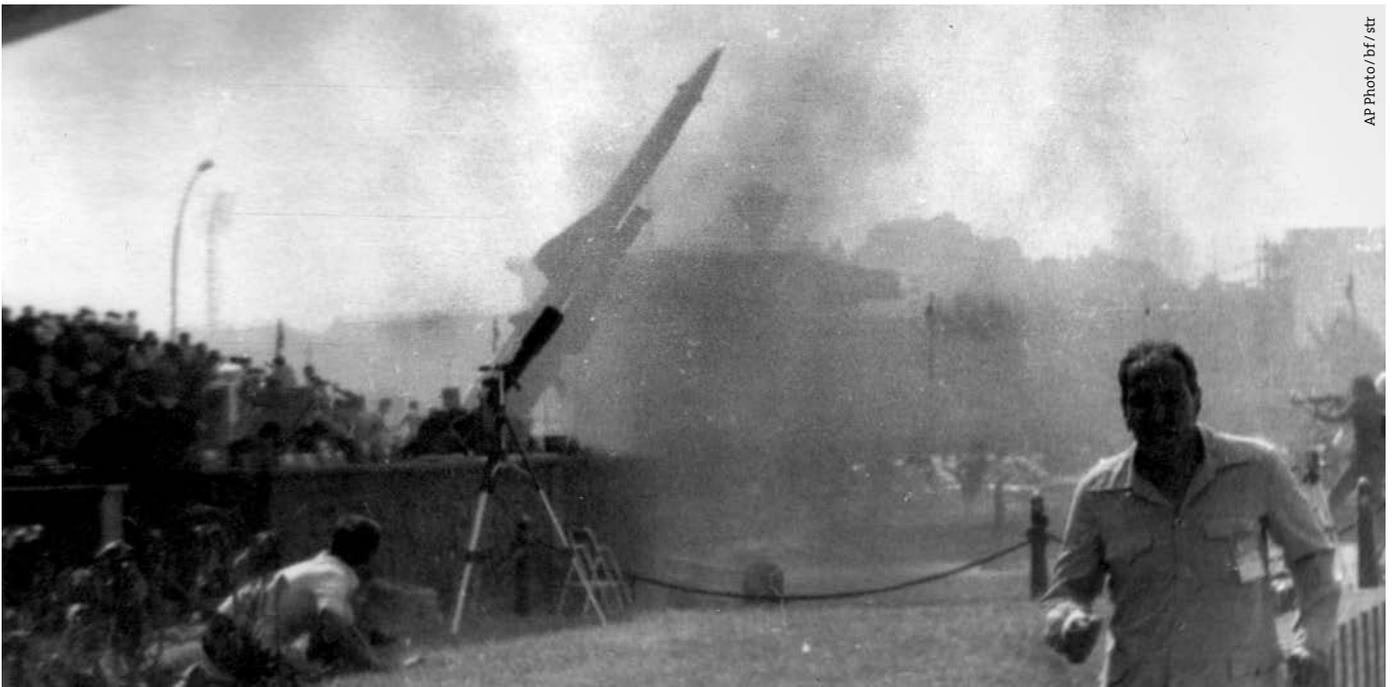
## Afghanistankrieg und jihadistische Bewegung

Der sowjetische Afghanistankrieg wurde zum Auslöser dieser Transnationalisierung, die vor allem den islamistisch motivierten Terrorismus in der arabischen Welt und in Süd-asien betraf. Die Rote Armee war im Dezember 1979 in das Nachbarland einmarschiert, um die prosovjetsche Regierung dort vor dem Sturz zu bewahren. Sofort bildeten sich afghanische Widerstandsgruppen, die von Pakistan aus mit US-amerikanischer, saudi-arabischer und pakistanischer Unterstützung kämpften. Ihnen schlossen sich vor allem ab 1985 zahlreiche arabische Islamisten an, die gekommen waren, um der Repression in ihren Heimatländern zu entfliehen und ihren bedrängten Glaubensbrüdern beizustehen. Das pakistanisch-afghanische Grenzgebiet wurde so schnell zu einem Treffpunkt arabischer Freiwilliger, denen es hier erstmals gelang, von den starken Sicherheitsapparaten ihrer Heimatländer unbehelligt Kontakte zu Gleichgesinnten zu knüpfen. Zwar stammten die Kämpfer aus allen arabischen

Ländern, doch waren Ägypter, Saudi-Araber und Jemeniten besonders stark vertreten. Damals bildeten sich auch die bis heute wichtigsten Denkschulen der nun auch häufig „Jihadisten“ genannten transnationalen islamistischen Terroristen – die „klassisch-internationalistische“, die „nationalistische“ und die „neue internationalistische“.

Die „klassisch-internationalistische“ Denkschule wurde von dem Palästinenser Abdallah Azzam (1941–1989) begründet. Der Religionsgelehrte Azzam etablierte sich schnell als der Anführer der „arabischen Afghanen“ und prägte ihre Weltsicht. In seinen Schriften propagierte er den „Jihad“ als individuelle Glaubenspflicht jedes Muslims, sobald Nichtmuslime muslimisches Territorium besetzten. Auf dieser Grundlage rief er zum bewaffneten Kampf in Afghanistan auf, machte aber deutlich, dass es ihm im nächsten Schritt besonders um die „Befreiung“ Palästinas, aber auch um Kaschmir, Tschetschenien, die südlichen Philippinen, Ost-Timor und das islamische Spanien (*al-Andalus*) ging.

Ab Mitte der 1980er-Jahre stieg die Zahl der nationalistisch gesinnten Ägypter in Afghanistan rasch an, die im Gegensatz zu Azzam auf eine Revolution in ihrem Heimatland abzielten. Ihr wichtigster Vordenker war Muhammad Abd as-Salam Farag (1952–1982), der Chefideologe der Gruppe, die am 6. Oktober 1981 den ägyptischen Präsidenten Anwar as-Sadat ermordet hatte. Farag vertrat die Auffassung, dass der Kampf gegen den „nahen Feind“, das heißt die autoritäre Regierung des Heimatlandes, Priorität vor dem Kampf gegen „ferne Feinde“ wie die Sowjetunion, die USA und Israel haben müsse. Seine Ideen prägten die Strategien ägyptischer Islamisten bis Mitte der 1990er-Jahre. Da Azzam im Unterschied zu den Ägyptern den Kampf gegen muslimische Regime in der arabischen Welt vehement ablehnte, nahmen die Konflikte unter den „arabischen Afghanen“ zu. Die ägyptischen Nationaljihadisten werden häufig sogar verdächtigt, für die Ermordung Azzams im pakistanischen Peschawar im November 1989 verantwortlich zu sein.



Am 6. Oktober 1981 fällt Ägyptens Präsident Anwar as-Sadat während einer Militärparade in Kairo einem Anschlag zum Opfer. Umstehende bringen sich in Sicherheit, während die Attentäter Granaten werfen und ihre Schusswaffen (siehe re.) auf die Präsidententribüne abfeuern. Die Absicht, mit dem Attentat einen islamistischen Staatsstreich gegen das säkular orientierte Regime auszulösen, misslingt.

Parallel zu den beiden damals dominierenden Strömungen nahm die „neue internationalistische“ Schule ihren Anfang. Zu ihrem wichtigsten Vertreter wurde der Saudi-Araber Osama Bin Laden (1957–2011), der sich ab Mitte der 1980er-Jahre langsam von seinem Mentor Azzam löste. Die neuen Internationalisten konzentrieren sich auf den Kampf gegen den „fernen Feind“, ohne dabei den „nahen Feind“ aus dem Blick zu verlieren. Diese Strömung bildete sich nach dem Kuwait-Krieg 1990/91 aus, als eine von den USA angeführte Koalition das von irakischen Truppen besetzte Kuwait befreite und zu diesem Zweck etwa 500 000 Soldaten in den arabischen Golfstaaten stationierte. Die US-amerikanische Präsenz in Saudi-Arabien veranlasste viele junge Saudis, Kuwaitis und Jemeniten, den bewaffneten Kampf gegen die USA aufzunehmen. In den 1990er-Jahren wurden diese Kämpfer von der Arabischen Halbinsel zur dynamischsten Teilgruppe im transnationalen Terrorismus.

### Pakistan, Kaschmir und die Taliban

Der Afghanistankrieg hatte parallel unmittelbare Auswirkungen auf die Entwicklung des transnationalen Terrorismus in Südasien. Viele pakistanische Islamisten hatten den Kampf ihrer Glaubensbrüder in Afghanistan unterstützt und suchten in den 1990er-Jahren nach einem neuen Betätigungsfeld. Dies fanden sie im Kaschmir, wo 1989 ein Aufstand einheimischer muslimischer Gruppen gegen die indische Herrschaft ausgebrochen war. Schon in der ersten Hälfte der 1990er-Jahre nahm der Einfluss Pakistans auf den Aufstand immer mehr zu, sodass die von Islamabad unterstützten Gruppierungen schnell die Führung übernahmen. Die wichtigste war die 1993 gegründete „Vorzügliche Armee“ (*Lashkar-e Tayyiba*), die den bewaffneten Kampf vom Kaschmir auf die südlicher gelegene indische Provinz Punjab ausdehnte. Die Beteiligung der pakistanischen Jihadisten führte zu immer brutaleren Angriffen auch auf die Zivilbevölkerung in Nordindien.

*Lashkar-e Tayyiba* löste sich jedoch aus der strengen Kontrolle durch das pakistanische Militär und entwickelte Ziele, die weit

über die Eroberung Kaschmirs hinausgingen. Spätestens ab der Jahrtausendwende erhob die Organisation die Rückeroberung aller muslimisch besiedelten Teile Indiens zum Programm und wurde immer mehr zu einer transnationalen Organisation. Ihre Reichweite zeigte sie erstmals bei einem Angriff auf das indische Parlament in der Hauptstadt Neu-Delhi am 13. Dezember 2001, den sie gemeinsam mit der kleineren „Armee Muhammads“ (*Jaish Muhammad*) durchführte. Der Feuerüberfall mit versuchter Geiselnahme war der erste Anschlag im später sogenannten Mumbai-Stil. Die Bezeichnung geht auf den folgenreichsten Anschlag der *Lashkar-e Tayyiba* in Mumbai am 26. November 2008 zurück. Zehn ihrer Mitglieder durchkämmten das Zentrum der indischen Metropole, nahmen Geiseln in internationalen Hotels, Restaurants, einer wichtigen Eisenbahnstation, einem Krankenhaus sowie einem jüdischen Kulturzentrum und töteten 166 Personen. Ein Ziel dürfte auch gewesen sein, den latenten Konflikt zwischen Pakistan und Indien bis hin zu einer kriegerischen Auseinandersetzung zu verschärfen und von der damit verbundenen Schwächung der beiden Staaten zu profitieren.

### Die Organisation al-Qaida

Al-Qaida wurde als loser Verbund gleichgesinnter Jihadisten bereits 1988 in Afghanistan gegründet, doch entstand die strukturierte Organisation erst Mitte der 1990er-Jahre, als die Saudis, Kuwaitis und Jemeniten um Bin Laden und die Ägypter unter Aiman az-Zawahiri (geboren 1951) eine gemeinsame Strategie entwickelten. Bis dahin hatten die Nationalisten die jihadistische Szene dominiert. In Algerien und Ägypten begannen 1992 islamistische Aufstände, in denen Rückkehrer aus Afghanistan eine wichtige Rolle spielten. Erst als sich 1995 abzeichnete, dass es den Islamisten nicht gelingen würde, die Regime ihrer Heimatländer zu stürzen, setzte ein Umdenken ein. Vordenker dieses Strategiewechsels wurde Aiman az-Zawahiri, der Anführer der ägyptischen Jihad-Gruppe (*Tanzim al-Jihad*). Er argumentierte, dass terroristische Angriffe auf den „fernen Feind“ USA diesen zu einem Rückzug aus der is-



Am 26. November 2008 überfallen pakistanische Islamisten das Geschäftszentrum der Finanzmetropole Mumbai, nehmen Geiseln und töten 166 Personen. Indisches Militär vor einem brennenden Hotel, in dem sich die Terroristen verschanzt hatten



In den 1990er-Jahren entwickeln der Ägypter Aiman az-Zawahiri und der Saudi Osama Bin Laden – hier 1998 – eine neue Strategie: Nicht mehr die heimischen Macht-haber sondern die USA sollen vorrangiges Ziel ihrer Angriffe werden.

lamischen Welt zwingen könnten. Ohne die Präsenz und Unterstützung der USA aber würden die „nahen Feinde“, wie das Regime Husni Mubarak in Ägypten oder das der Familie Saud in Saudi-Arabien, sich nicht gegen ihre jihadistischen Gegner halten können. Diese Argumentation entsprach genau den Vorstellungen Bin Ladens, der sich Anfang der 1990er-Jahre entschieden hatte, die USA zu bekämpfen. Zawahiri und seine Ägypter verbündeten sich mit dem Saudi. Damit vereinte sich 1997 in der Organisation al-Qaida die große Erfahrung der Ägypter im bewaffneten Kampf mit der Finanzkraft Bin Ladens, der auf die Spenden reicher Unterstützer in den arabischen Staaten am Persischen Golf zurückgreifen konnte. Diese sind seit den 1980er-Jahren die wichtigsten Geldgeber jihadistischer Organisationen weltweit.

Im Februar 1998 veröffentlichten Bin Laden und Zawahiri die Erklärung der „Islamischen Weltfront für den Jihad gegen Juden und Kreuzzügler“ und kündigten Anschläge auf militärische und zivile US-amerikanische Ziele an. Am 7. August 1998 folgten dann die ersten großen Attentate der al-Qaida in Nairobi und Daressalam. In beiden Städten griffen Selbstmordattentäter mit Autobomben die US-Botschaften an und töteten über 200 Menschen. Zum Kulminationspunkt der damals einsetzenden Anschlagswelle wurden aber die Attentate vom 11. September 2001, bei denen die Organisation entführte Passagierflugzeuge als Raketen einsetzte und so das *World Trade Center* in New York vollständig zerstörte und das Pentagon in Washington DC stark beschädigte. Lediglich der geplante Angriff auf das Kapitol scheiterte, weil das Flugzeug vorher abstürzte.

Schon kurz nach dem Angriff auf die wirtschaftlichen, militärischen und politischen Zentren der USA schlugen diese zurück, indem sie den Staat der Taliban in Afghanistan stürzten. Damit verlor die al-Qaida ihr wichtigstes Rückzugsgebiet, in dem sie seit 1996 ihr Hauptquartier unterhalten hatte. In den nächsten Jahren verübte sie von ihren neuen Refugien in Pakistan noch weitere Anschläge in Südasien, der arabischen Welt und Europa, wurde aber immer schwächer. Die Initiative ging mehr und mehr auf die al-Qaida-Regionalorganisationen in der arabischen Welt über, die sich in Saudi-Arabien (2003), im Irak (2004), in Algerien (2007) und im Jemen (2009) bildeten. Insbesondere die jemenitische al-Qaida bemühte sich, 2009 und 2010 Anschläge in den USA zu verüben.

## Jihadisten und arabischer Frühling

Im Frühjahr 2011 brachen in weiten Teilen der arabischen Welt Proteste aus, in deren Folge die autoritären Regime in Tunesien, Ägypten und Libyen gestürzt wurden und in anderen Ländern unter großen Druck gerieten. Dies war zunächst eine schwere Niederlage für die arabischen Jihadisten, denn sie hatten unter großen Opfern vergeblich versucht, dieses Ziel mit Waffengewalt zu erreichen. Stattdessen waren weitgehend gewaltfreie Protestbewegungen erfolgreich, an denen liberale Demokraten, Säkularisten, Menschen- und Frauenrechtler sowie moderate Islamisten beteiligt waren, die die Jihadisten als ihre schlimmsten Feinde betrachteten. Gleichzeitig profitierten al-Qaida und Co. aber vom Zerfall staatlicher Kontrolle in vielen arabischen Staaten, sodass sie ab 2011 in weiten Teilen der arabischen Welt erstarkten.

Diese Entwicklung zeigte sich insbesondere als Folge der Konflikte in Libyen und Syrien. In Libyen mündeten die Pro-

teste 2011 in einen kurzen Bürgerkrieg, der aufgrund einer militärischen Intervention einiger europäischer Staaten und der USA mit dem Sturz von Diktator Muammar al-Gaddafi endete. In der Folge kehrten malische Tuareg-Söldner in ihr Heimatland zurück und schlossen sich den Rebellen der „Nationalen Befreiungsbewegung für Azawad“ (MNLA) an. Gemeinsam mit zwei in der Sahara operierenden Teilgruppen der algerischen al-Qaida nahmen die Aufständischen im Laufe des Jahres 2012 den gesamten Norden des Landes ein. Als sie begannen, nach Süden in Richtung der Hauptstadt Bamako vorzurücken, intervenierten im Januar 2013 französische Truppen und vertrieben die Jihadisten. Die meisten von ihnen flüchteten in die Nachbarstaaten Algerien, Niger und Libyen. Insbesondere der libysche Süden wurde zu einem wichtigen Transitgebiet für Kämpfer aus der gesamten Region. Da die staatlichen Strukturen in Libyen zerfielen, konnten die islamistischen Terroristen weiter erstarken. Dies zeigte sich besonders ab Sommer 2014, als ein offener Bürgerkrieg zwischen zwei feindlichen Lagern ausbrach und Libyen sich rasch zum neuen Epizentrum des Terrorismus in Nordafrika entwickelte.

Auch in Syrien mündeten die Proteste gegen das Regime von Präsident Bashar al-Assad in einen Bürgerkrieg, der 2015 andauerte. Insbesondere die irakische al-Qaida nutzte die Situation, um auch in Syrien Strukturen aufzubauen. Die Organisation hatte sich 2003 unter der Führung des jordanischen Terroristen Abu Musab az-Zarqawi (1966–2006) gebildet und eine wichtige Rolle im Kampf gegen die US-amerikanische Besatzung des Irak gespielt. Trotz eines medienwirksamen Anschlusses an al-Qaida im Jahr 2004 beharrte Zarqawi auf seiner Unabhängigkeit und entwickelte eine eigene jihadistische Strategie, die auf die Entfesselung eines Bürgerkrieges zwischen Schiiten und Sunniten abzielte. Warnungen der al-Qaida-Führung, dass seine antischiitischen Attentate und die brutale Gewalt gegen Andersdenkende die politischen Erfolgsaussichten der Aufständischen im Irak und der Jihadisten weltweit schmälerten, schlug der Jordanier in den Wind.

Die Differenzen zwischen al-Qaida und der irakischen Regionalorganisation brachen nach April 2013 offen aus, als Zarqawis Nachfolger Abu Bakr al-Baghdadi (geboren 1971) den Islamischen Staat im Irak und Syrien (ISIS) ausrief und



In Konkurrenz zu al-Qaida tritt ab 2013 die Organisation Islamischer Staat, die sich den Zerfall der staatlichen Strukturen im Nahen Osten zunutze macht, um dort ein neues „Kalifat“ zu errichten. Kampf um Kobane, eine syrische Stadt an der Grenze zur Türkei im November 2014

die Führung des Aufstandes in Syrien zu übernehmen suchte. Schnell entspann sich eine öffentliche Kontroverse zwischen dem Iraker und dem Bin Laden-Nachfolger Zawahiri, der den ISIS im Januar 2014 schließlich aus dem al-Qaida-Verbund ausschloss. Unbeeindruckt von dieser Straffraktion wurde der ISIS immer stärker, und im Juni 2014 gelang es ihm sogar, die zweitgrößte irakische Stadt Mossul und weite Teile des irakischen Westens und Nordwestens einzunehmen – große Gebiete in Nord- und Ostsyrien befanden sich da schon unter seiner Kontrolle. Die Ereignisse verdeutlichten, dass Baghdadi und der ISIS – der sich ab Juni 2014 nur noch Islamischer Staat (IS) nannte – die Führung in der jihadistischen

Bewegung insgesamt übernehmen wollten. Dass ihnen dies gelingen könnte, zeigte sich zunächst am Zustrom ausländischer Kämpfer aus der arabischen Welt und Europa. Diese waren seit 2011 zu Tausenden nach Syrien gereist, um dort am Aufstand teilzunehmen, schlossen sich ab 2013 aber mehrheitlich dem ISIS an. Hinzu kamen seit der zweiten Jahreshälfte außerdem zahlreiche kleinere jihadistische Gruppierungen in Ägypten, Libyen, Algerien, Dagestan, Jemen, Pakistan und Afghanistan. So wie al-Qaida einige Jahre zuvor ging nun auch die irakische Organisation dazu über, ein transnationales Netzwerk verbundener Organisationen aufzubauen.

## Die wirtschaftliche Seite von Bürgerkrieg und Terror

Der Konfliktforscher und Geograf Philippe Le Billon geht in seiner Arbeit den Fragen nach, wer vom Krieg profitiert und wie Kriegsökonomien funktionieren.

**ZEIT:** Was ist Ihre wichtigste Erkenntnis?

**Le Billon:** Dass viele Konfliktparteien ökonomisch extrem gut organisiert sind. Nur weil Krieg herrscht, versinkt eine Wirtschaft nicht zwangsläufig im Chaos. [...]

**ZEIT:** Haben Sie ein aktuelles Beispiel?

**Le Billon:** Die IS-Milizen sind ein gutes Beispiel dafür, wie nicht staatliche Konfliktparteien wirtschaften. Sie kontrollieren meist Gegenden, in denen Ressourcen gefördert werden – zum Beispiel Öl. [...]

**ZEIT:** Was ist mit Gegenden, in denen es keine Bodenschätze gibt?

**Le Billon:** Dort werden zum Beispiel Geiseln genommen – auch das ist eine typische Erlösstrategie, die [...] auch die Rebellen in Kolumbien perfektioniert haben oder der Al-Kaida-Ableger im Maghreb. Mit Entführungen lassen sich in kurzer Zeit viele Millionen Dollar verdienen. Es gab Zeiten, da wurden in Kolumbien bis zu 3500 Geiseln genommen – pro Jahr. Das war eine regelrechte Entführungsindustrie, es gab sogar Zulieferunternehmen: Außerhalb ihres direkten Einflussgebietes haben die Rebellen Banden beauftragt, Ausländer oder reiche Geschäftsleute zu entführen, und ihnen die Geiseln dann abgekauft. Eine weitere, beliebte Einnahmequelle für den Krieg ist Geld aus der Diaspora. Man wirbt bei Exilanten, die sich mit dem Heimatland verbunden fühlen, um Spenden. Oder man erpresst sie, so wie die Mafia das macht. Die Tamilen in Sri Lanka haben auf diese Weise jahrelang ihren Kampf finanziert.

**ZEIT:** Wenn die Einnahmequellen versiegen – endet dann auch der Krieg?

**Le Billon:** Nicht zwangsläufig. Erst einmal wird umdisponiert, das kann etwa für Kinder schlimme Folgen haben. Wenn Konfliktparteien das Geld ausgeht, beginnen sie meist damit, Kinder als Soldaten zu rekrutieren. Erwachsenen Kämpfern müssen sie Sold zahlen. Kinder können sie ohne Geld gefügig machen.

**ZEIT:** Wie versorgen Kriegsökonomien die Bevölkerung?

**Le Billon:** Das hängt davon ab, wie gut organisiert die Krieg führende Regierung oder Rebellengruppe ist. Einige Rebellen betreiben ein regelrechtes Wohlfahrtssystem, bei den Tamilen in Sri Lanka war das zum Beispiel so oder bei den Roten Khmer in Kambodscha. Ihre Volkswirtschaften sind geprägt von Knappheit und hoher Inflation, aber sie befriedigen die Grundbedürfnisse der Bevölkerung einigermaßen verlässlich. Die Rebellen sorgen dafür, dass die Renten ausgezahlt werden

und die Lehrer ihr Gehalt bekommen, oder sie subventionieren Nahrungsmittel und sichern sich damit die Unterstützung der Bevölkerung für ihren Kampf.

**ZEIT:** Das klingt geradezu fürsorglich. Was ist mit den grausam plündernden Kämpfern?

**Le Billon:** Die gibt es natürlich auch. Viele Konfliktparteien erheben Steuern ohne jede Gegenleistung. Die einfachste Form, solche Steuern zu erheben, sind Checkpoints an der Straße. Oder die Konfliktparteien erpressen Schutzgeld. In Kolumbien gibt es sogar ein Wort dafür: *vacuna*, das ist Spanisch für Impfung. Man impft sich gegen die Bedrohung der Rebellen – mit Geld. In vielen Konfliktregionen werden Menschen und Unternehmen doppelt besteuert: einmal von der Regierung und dann von Rebellengruppen.

**ZEIT:** Warum haben Rebellen dennoch oftmals Rückhalt in der Bevölkerung?

**Le Billon:** Man darf nicht vergessen, dass viele Konfliktgruppen zwar grausam sind, aber aus ökonomischer Sicht trotzdem attraktiv für die Bevölkerung. [...] Die Rebellen haben vielen Leuten Arbeit gegeben. [...]

**ZEIT:** Stehen die Profiteure dem Frieden im Weg?

**Le Billon:** In gewisser Weise schon. Es gibt Rebellengruppen, die alles dafür tun, den kriegerischen Status quo beizubehalten. Sie richten sich in ressourcenreichen Gegenden des Landes ein und machen dort gute Geschäfte. Es gibt korrupte Regierungen, die von der Intransparenz profitieren, die im Krieg entsteht. Und natürlich gibt es Unternehmen, die ein Interesse daran haben, dass der Krieg nicht beendet wird: Bergbauunternehmen etwa, die in Kriegszeiten weniger Konkurrenz fürchten müssen. [...]

**ZEIT:** Gibt es [...] Wege, mit ökonomischen Mitteln auf einen Frieden hinzuwirken?

**Le Billon:** Der wohl gängigste Weg ist Bestechung. In der indonesischen Provinz Aceh zum Beispiel bot die Regierung einigen Rebellenführern ein paar Hektar Land an, dann legten sie die Waffen nieder. In Afghanistan hat die CIA lokale Warlords dafür bezahlt, dass sie überlaufen. In Sierra Leone und vielen anderen Konfliktregionen gab es sogar Rebellen, die mit den ersten Verhandlungen unzufrieden waren und deshalb noch mal zu den Waffen gegriffen haben – um einen besseren Vertrag zu erreichen. Das ist der nüchterne, der ökonomische Teil von Friedensverhandlungen. Und er ist absolut üblich.

„Das Geschäft läuft gut“, in: DIE ZEIT Nr. 53 vom 23. Dezember 2014. Das Gespräch führte Caterina Lobenstein.

### Dschihadismus braucht rechtsfreie Räume

[...] Dass sich der islamistische Terror ausschließlich militärisch besiegen lässt, ist [...] kaum vorstellbar. Wahrscheinlicher sind zwei andere Szenarien: das eines lange dauernden Kampfes oder eine Verschiebung des Weltterrorzentrums von Syrien und dem Irak in eine andere, ähnlich instabile Region.

Potenzielle Aufmarschgebiete für islamistische Marodeure gibt es jedenfalls zuhauf, und etliche der Anführer dort operierender Milizen fühlen sich den Zielen und Methoden des „Islamischen Staates“ offenbar nahe. [...]

Dschihadismus ist populär, und der Erfolg des IS generiert weltweit Anhänger. Warlords, Piraten, Drogenhändler und Waffenschmuggler umgeben sich nur allzu gern mit dem Nimbus von Kämpfern für das Reich Gottes und machen andere glauben, dass dies alle kriminellen Machenschaften legitimiert. Sowohl die Ideologie als auch die Option, ungestraft zu morden, zu plündern und zu vergewaltigen zieht weltweit junge Männer an, so dass die Soldateska des islamistischen Terrors einstweilen keine Rekrutierungsprobleme hat. Diejenigen, die heute in Syrien sind, könnten morgen nach Libyen, nach Mali oder in den Kaukasus ziehen.

Dies ist nur eines der Probleme [...]. Das andere Problem ist eines der Entwicklungszusammenarbeit. Überall dort, wo islamistischer Terror in organisierter und massenwirksamer Form entsteht und sich über einen langen Zeitraum hält, ja im Einzelfall sogar parastaatliche Formen annehmen kann, finden wir [...] eine ähnliche politische Grundstruktur, die sich durch schwache Staatlichkeit auszeichnet. Der Staat ist entweder korrupt, in der Hand von ethnisch oder religiös verfassten Machtcliquen, die ihn nach Belieben ausplündern [...] oder er existiert nur als auf die Hauptstadt beschränkte Blase, während das Land unter der Herrschaft lokaler Kriegsherren steht (Afghanistan, Somalia). In

beiden Fällen versagt er bei der Erfüllung seiner Grundaufgaben, insbesondere der Garantie von Rechtssicherheit, und delegitimiert sich in den Augen seiner Bürger und Bürgerinnen.

Vor allem dort, wo größere Bevölkerungsgruppen auf ethnischer oder religiöser Grundlage von der politischen Macht und dem nationalen Reichtum ausgeschlossen sind [...], kommt es zu Aufständen, auf die mit Repression reagiert wird. Wenn die Aufständischen nachhaltig von der Bevölkerung unterstützt werden, über Waffen und gewisse militärische Kenntnisse verfügen, gelingt es ihnen unter Umständen, größere Gebiete gegen die staatlichen Armeen und die Polizei zu verteidigen. Ein Sonderfall ist der vollkommene Zerfall von Staaten, entweder als Folge von Revolutionen oder von Interventionen. Libyen ist so ein Beispiel. Hier kämpfen nach dem Sturz Gaddafis partikuläre Gruppen um die Herrschaft – von einem regulären Staat oder einem staatlichen Gewaltmonopol kann keine Rede sein.

Zerfallene Staaten oder größere rechtsfreie Räume, in denen sich bewaffnete lokale Gruppen als eigentliche Machthaber etablieren können, existieren in vielen Teilen der Welt. Wirtschaftlich basieren solche Regionen auf dem Anbau und Handel von Drogen, dem Schmuggel von Waffen und wertvollen Rohstoffen, auf Raub und Überfällen, dem Erpressen von Schutzzöllen und auf Entführungen. Diese Gewaltökonomie ist äußerst lukrativ und stellt für die, die davon profitieren, einen guten Grund dar, Friedensverhandlungen und Programme eines geordneten Staatsaufbaus zu torpedieren. [...]

Susanne Schröter ist Professorin für Ethnologie an der Goethe-Universität Frankfurt und leitet das Frankfurter Forschungszentrum Globaler Islam.

Susanne Schröter, „Erfolgsmarke Dschihadismus“, in: Frankfurter Rundschau vom 9. Januar 2015



WOLFF HEINTSCHEL VON HEINEGG

# Cyber – Bedrohungen aus dem Netz

**Die zunehmende Vernetzung der digitalen Informations- und Kommunikations-Infrastruktur bietet Staaten, ihrer Wirtschaft und Bevölkerung einerseits Vorteile, andererseits wächst die Gefahr von Bedrohungen und Angriffen aus dem Netz. Wie der Cyberraum zu schützen ist, wird von den Gesellschaften unterschiedlich beantwortet.**

Der Cyberraum (oder: *Cyberspace*) ist die Kurzbezeichnung für die global miteinander verbundene digitale Informations- und Kommunikations-Infrastruktur, deren bedeutendster Teil das von nahezu allen Menschen genutzte Internet ist. Wesentliche Charakteristika sind Offenheit, Interoperabilität (Fähigkeit zur reibungslosen Zusammenarbeit) und Ubiquität (Allgegenwart). Ohne sie wären die immensen wirtschaftlichen Vorteile ebenso wenig gegeben wie die unzähligen Annehmlichkeiten, von denen alle Teile der Gesellschaft profitieren. Angesichts der Vorteile, die der Cyberraum sowohl der Wirtschaft und Privatpersonen als auch staatlichen Einrichtungen bietet, die diese selbstverständlich auch möglichst schnell, effizient und kostengünstig nutzen wollten, ist es nicht gänzlich verwunderlich, dass Sicherheitsaspekte lange Zeit vernachlässigt wurden. Folge ist nicht allein ein bemerkenswerter Anstieg al-

ler möglichen Formen von Cyber-Kriminalität oder gar purem Vandalismus. Auch staatliche Einrichtungen, einschließlich der Streitkräfte, haben lange Zeit die Gefahren unterschätzt, die die zunehmende Abhängigkeit von der digitalen Informations- und Kommunikations-Infrastruktur mit sich bringt. So sind neue Verwundbarkeiten entstanden, die andere Staaten zu ihrem Vorteil ausgenutzt haben und ausnutzen werden. Wenngleich ein „Cyber-Krieg“ im eigentlichen Sinne nicht zu erwarten ist, werden zwischenstaatliche Konflikte zunehmend auch im Cyberraum ausgetragen werden.

In diesem Artikel steht die zwischenstaatliche Ebene im Fokus. Freilich sei betont, dass eine klare Unterscheidung zwischen staatlichen und nicht staatlichen Akteuren oder zwischen staatlichen und privaten Zielen nicht immer möglich ist. Häufig wirken Regierungsstellen mit privaten Akteuren zusammen, etwa mit politischen Aktivisten („Hacktivisten“) – wie bei den Cyber-Angriffen gegen Estland 2007 und Georgien 2008 – oder gar mit der organisierten Kriminalität. Darüber hinaus betreiben auch staatliche Stellen Wirtschaftsspionage im Cyberraum und geben ihre Erkenntnisse an heimische Wirtschaftsunternehmen weiter. Der daraus entstehende Schaden wird auf jährlich etwa 500 Milliarden US-Dollar geschätzt.

## Cyberattacken weltweit

Großangriffe seit 2005 in Auswahl

**2005**

USA melden Spionageangriffe chinesischer Hacker auf Regierungsbehörden und Militäreinrichtungen seit etwa 2003 („**Titan Rain**“).

**2007**

Attake auf Regierungs- und Bankenserver in Estland. Ausfall von Internetdiensten und Online-Banking. Russische Jugendorganisation „Naschi“ bekennt sich zu dem Angriff.

**2008**

US-Militär säubert Computer von Schadsoftware, die den Datentransfer auf ausländische Server ermöglicht (**Operation „Buckshot Yankee“**). Das Netz wurde per USB-Stick infiziert.

**2010**

Computerwurm **Stuxnet** befällt industrielle Steuerungssysteme. Hauptziel ist die Urananreicherungsanlage Natans (Iran).

**2012**

Bericht der IT-Sicherheitsfirma Kaspersky über ein mutmaßlich russisches Cyberspionagenetz („**Roter Oktober**“), das Botschaften, Regierungen und Forschungsinstitute vor allem in Osteuropa und Zentralasien anvisiert.

**2013**

Edward Snowdens Enthüllungen belegen die weltweite Cyperspionage des US-Geheimdienstes NSA und seiner Partnerdienste gegen Regierungen und Bürger.

**2013**

Computersysteme der EU und des belgischen Internetproviders Belgacom werden durch NSA und britischen Geheimdienst GCHQ ausgeforscht.

**2013**

Studie der IT-Sicherheitsfirma Mandiant über jahrelange **Cyberspionage aus China** gegen westliche Unternehmen.

**2014**

Die Sicherheitsfirma Symantek berichtet über eine staatlich gestützte Hackergruppe in Osteuropa („**Dragonfly**“), deren Cyber-Angriffe sich vor allem gegen westliche Energieunternehmen richten.

**2014**

Hacker stehlen und veröffentlichen interne Daten des US-Filmstudios **Sony Pictures**. Das FBI verortet die Urheber in Nordkorea.

**2015**

Eine Gruppe namens „Cyber-Kalifat“ legt den französischen Weltnachrichtensender TV5Monde lahm und verbreitet auf dessen Social-Media-Accounts Aufrufe für den „Islamischen Staat“. Ob Islamisten oder russische Hacker hinter dem Anschlag stehen, ist (im Juni 2015) noch nicht geklärt.

**2015**

Die sogenannte Syrische Elektronische Armee attackiert erstmals erfolgreich eine Website der US-Armee, um auf dieser anschließend in eigenen Botschaften die Ausbildung syrischer Rebellen durch die US-Armee anzuprangern.

**2015**

Ein Cyber-Angriff beschädigt das Computer-Netzwerk des Deutschen Bundestages derart, dass es nach Ansicht von Experten komplett neu aufgebaut werden muss.

## Verwundbarkeit und Schutz kritischer Infrastruktur

Wesentliche Bereiche der Daseinsvorsorge – Energie- und Trinkwasserversorgung, Gesundheitswesen, Information und Kommunikation – sind heute in den Cyberraum integriert oder mit ihm verbunden. Die Technologie, auf der zahlreiche Netzleitsysteme zur Überwachung, Steuerung und Optimierung der Anlagen beruhen (SCADA-Systeme; *Supervisory Control and Data*

### Cyberkrieg – Störfall oder Albtraumvision?

[...] Zum Thema Cyberkrieg existieren zwei diametral entgegengesetzte Auffassungen. Auf der einen Seite herrscht der Glaube vor, dass wir bereits von einem potenziellen Großangriff bedroht sind, der unsere vernetzten Computersysteme weitgehend lahm legen könnte. Anhänger dieser These meinen, dass unsere sozialen und wirtschaftlichen Infrastrukturen bereits so stark von Computernetzwerken abhängig sind, dass eine Serie von Angriffen mit Schadsoftware eine Katastrophe auslösen könnte. Die bekannteste Beschreibung dieses Szenarios stammt aus dem Buch „Cyber War“ des ehemaligen Präsidentenberaters Richard A. Clarke: „Du schaust auf deine Armbanduhr. Es ist 8.15 Uhr. In der vergangenen Viertelstunde sind 157 große urbane Zentren Amerikas ins Chaos gestürzt – durch einen landesweiten Stromausfall zur Stoßzeit. Giftgaswolken schweben in Richtung Wilmington und Houston. In Raffinerien verbrennen die Ölreserven mehrerer Städte. Untergrundbahnen sind in New York, Oakland, Washington und Los Angeles verunglückt, Güterzüge vor großen Verkehrsknotenpunkten und Rangierbahnhöfen der vier wichtigsten Schienenstrecken entgleist. Flugzeuge fallen nach Zusammenstoßen buchstäblich vom Himmel. Pipelines, die Gas in den Nordosten des Landes transportieren, sind explodiert, Millionen müssen frieren. Auch das Finanzsystem ist eingefroren, Terabytes an Informationen in Datenzentren sind ausgelöscht ...“ [...]

Die andere Denkschule geht davon aus, dass die Gefahr des Cyberkriegs systematisch übertrieben wird und dass die Albtraumvisionen von Richard Clarke und anderen nur in deren Gedankenwelten existieren. Politisch motivierte „Hacktivist“ wie die Gruppe „Anonymous“ argumentieren, dass das Säen von Angst und Zweifel dazu beitragen sollte, die Gewinne der wachsenden Cybersicherheitsindustrie zu mehren und zugleich die hohen Investitionen des Militärs in Hochtechnologie- waffen zu rechtfertigen.

Thomas Rid, der War Studies am King's College London lehrt, sieht das anders. Sein Hauptargument lautet, dass es sich bei den meisten der Vorkommnisse, die reflexhaft als Cyberkriegsakte dargestellt werden, um alltägliche Akte von Spionage handele. Rid verweist auf die Abwesenheit von Gewalt im militärischen Bereich des World Wide Web und legt damit nahe, dass dies konventioneller Kriegsführung vorzuziehen sei. Nun hat Rid sicherlich recht damit, dass wir deutlicher erklären müssen, was wir meinen, wenn wir von der Militarisierung des Internets sprechen. Die Debatte um den Cyberkrieg ist von den Diskussionen über die Computersysteme, die unsere soziale, wirtschaftliche und politische Welt revolutioniert haben, wohl diejenige, die am ungenauesten definiert ist.

Misha Glenny, „Das Ende der Nettigkeiten“, in: Internationale Politik 6, November/Dezember 2012, S. 80 ff.

*Acquisition*), ist teilweise veraltet oder nicht immer hinreichend gegen Cyber-Angriffe geschützt. Auch andere Bereiche, die der kritischen Infrastruktur zugerechnet werden können, wie etwa der Banken- und Finanzsektor, basieren mitunter auf Systemen und Komponenten, deren Schwachstellen entweder offen zu Tage treten oder jedenfalls vergleichsweise einfach in Erfahrung gebracht werden können. Zutreffend hat das Bundesministerium des Innern in der „Cyber-Sicherheitsstrategie für Deutschland“ 2011 festgestellt: „Der vor allem wirtschaftlich begründete Trend, Informationssysteme in industriellen Bereichen auf Basis von Standard-Komponenten zu entwickeln und zu betreiben sowie mit dem Cyber-Raum zu verbinden, führt zu neuen Verwundbarkeiten.“

Häufig wird im Zusammenhang mit der Verwundbarkeit kritischer Infrastruktur übersehen, dass mehr als 95 Prozent des internationalen Daten- und Kommunikationsverkehrs über unterseeische Glasfaserkabel verläuft, die nicht vollständig überwacht und dauerhaft gegen Angriffe geschützt werden können. Diese Kabel sind nicht allein durch die Schifffahrt und Fischerei gefährdet. So wurden im Jahr 2007 vor der Küste Vietnams mehr als 170 Kilometer lange Abschnitte zweier unterseeischer Kabel entwendet. Vor Bangladesch und Kalifornien wurden Kabel schwer beschädigt, und ein terroristischer Hintergrund kann nicht ausgeschlossen werden. In Europa und Nordamerika mag ein unterbrochenes Kabel keine nachhaltigen Wirkungen zeigen, da der Datenstrom über andere Routen aufrechterhalten werden kann. In Regionen, die nur über ein Kabel verbunden sind, kann die Beschädigung eines einzigen unterseeischen Kommunikationskabels zu einer längeren Abkoppelung vom Cyberraum führen und so die wirtschaftlichen und Sicherheitsinteressen der betroffenen Staaten nachhaltig beeinträchtigen. Seit einiger Zeit unternehmen zahlreiche Regierungen Anstrengungen, um die Ausfallsicherheit der digitalen Informations- und Kommunikations-Infrastruktur zu verbessern und sie insbesondere gegen Cyber-Angriffe zu schützen. Demgegenüber hat die Sicherheit unterseeischer Kommunikationskabel bislang eine bestenfalls untergeordnete Rolle gespielt.

Die Verwundbarkeit kritischer Infrastruktur gegenüber Cyber-Angriffen ist den Staaten durchaus bewusst. Die Strategien zur Cyber-Sicherheit, die sowohl auf nationaler als auch auf der Ebene der Europäischen Union entworfen worden sind, sehen daher ein Bündel von Maßnahmen vor, um den zahlreichen Bedrohungen wirksam begegnen zu können. Insbesondere die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen einerseits sowie der Industrie und Wirtschaft andererseits ist ein richtiger und notwendiger Ansatz. Allerdings ist zweifelhaft, ob das gesteigerte



Blick in den Technikraum des Atomkraftwerks in Isfahan, Iran. Solche Steuerungsanlagen wurden 2010 im Iran durch die Schadsoftware STUXNET angegriffen.

Bewusstsein und die damit einhergehende Bereitschaft die Cyber-Sicherheit zu verbessern, ausreichend sind, um einen wirklichen Schutz kritischer Infrastruktur gewährleisten zu können.

Die stetig zunehmende Cyber-Kriminalität führt deutlich vor Augen, wie schwierig es ist, die zahlreichen Sicherheitslücken zu schließen, die nahezu allen Systemen gemein sind. Können Kriminelle mit einem sogenannten *zero-day-exploit*-Angriff (= Angriff, der am selben Tag erfolgt, an dem eine Schwachstelle in einem Programm entdeckt wird) solche Lücken nutzen, bevor sie durch Updates geschlossen worden sind, ist dies auch Terroristen möglich. Nicht selten arbeiten diese eng mit der organisierten Kriminalität zusammen und können so deren Kenntnisse und Fähigkeiten für ihre Ziele verwenden. Diese Akteure mögen nicht in der Lage sein, eine komplexe Schadsoftware wie STUX-NET zu entwickeln, die 2010 entdeckt wurde und Steuerungssysteme von Industrieanlagen sabotiert, da dies staatliche Strukturen voraussetzt. Gleichwohl verfügen sie über die Fähigkeit, durch Cyber-Angriffe erhebliche Schäden zu verursachen. So wird mit Blick auf die Explosion der Baku-Tiflis-Ceyhan-Pipeline im Jahr 2008 ein terroristisch motivierter Cyber-Angriff nicht ausgeschlossen. Einige Sicherheitsexperten verweisen darauf, bislang sei noch keiner Terrorgruppe ein erfolgreicher Cyber-Angriff gegen die kritische Infrastruktur eines Staates gelungen. Wären sie dazu in der Lage, wäre dies längst geschehen, da ein erfolgreicher Cyber-Angriff etwa gegen ein bedeutendes Finanzzentrum wie die New Yorker Börse nicht nur ein großer propagandistischer Sieg wäre, sondern auch weitreichende Auswirkungen nicht allein auf die US-amerikanische Volkswirtschaft zur Folge hätte. Tatsächlich finden sich keine öffentlich zugänglichen Quellen, die mit Sicherheit belegen, dass transnationale Terroristen dahingehende Versuche unternommen hätten. Dies

ändert indes nichts an der weiter bestehenden Verwundbarkeit kritischer Infrastruktur. Nicht allein die Schwachstellen der verwendeten Systeme können vergleichsweise einfach herausgefunden werden, sondern auch die für einen erfolgreichen Cyber-Angriff notwendigen Kenntnisse und Werkzeuge, die zum großen Teil im Internet frei zur Verfügung stehen. Jedenfalls zeigen die DDoS-Attacken (*Distributed Denial of Service* = Außerkräftsetzen der Verfügbarkeit eines Computers oder Netzwerks durch Angriffe von mehreren Rechnern) gegen die digitale Infrastruktur Estlands im Jahr 2007, dass ein politisch motivierter Cyber-Angriff einer Gruppe von Aktivisten („Hacktivist“) ein durchaus realistisches Szenario ist und nicht ausgeschlossen werden kann.

### Abwehr gegen Cyber-Attacken

[...] Die „Israel Electric Corporation“ [...], Israels größter Stromversorger, wehrt jeden Tag Zehntausende Angriffe aus dem Internet ab [...]. [W]ährend des Gaza-Kriegs im Sommer [2014] wurden nicht nur Hunderte Raketen auf Israel abgefeuert. Gleichzeitig nahmen die Cyberattacken auf israelische Unternehmen, Regierungsstellen und Websites des Landes um 500 Prozent zu. Im Gaza-Krieg [...] [2012], der nur eine Woche dauerte, wurden 44 Millionen Angriffe auf israelische Regierungsseiten registriert. Damals und in diesem Sommer [2014] entstanden keine nennenswerten Schäden. [...]

„Wir stehen an vorderster Front und sind permanent bedroht. Um zu überleben, haben wir gelernt, kreativ zu sein und notfalls zurückzuschlagen“, sagt Achiad Alter vom Israelischen Export-Institut. Mehr als 200 Firmen sind in dem Land mit seinen nur gut acht Millionen Einwohnern schon in dieser Branche aktiv – nicht nur zu Hause: Der Gesamtwert ihrer Exporte wurde im vergangenen Jahr auf rund 2,5 Milliarden Dollar geschätzt. Als „Wachstumsmaschine“ bezeichnet man bei Elbit den neuen Markt für hochtechnologischen Heimatschutz. Bis vor kurzem hatte das Unternehmen aus Haifa vor allem Rüstungselektronik hergestellt. Jetzt haben die Mitarbeiter zum Beispiel in Singapur einen Simulator fertiggestellt. Er erinnert an einen Flugsimulator für Piloten. Mit dem Gerät in Singapur lässt sich trainieren, Angriffe aus dem Internet abzuwehren.

Bei Elbit bringen Computerprogramme die Schüler ins Schwitzen, in Hadera sind es angestellte Hacker. Nördlich von Tel Aviv, neben einem der größten Kraftwerke des Landes, werden Sicherheitsbeauftragte, IT-Fachleute und andere Internet-Spezialisten in ein besonderes Fitnessstudio geschickt. „Cybergym“ heißt das Gemeinschaftsunternehmen, das die 90 Jahre alten israelischen Elektrizitätswerke mit der privaten Internetfirma „Cyber Control“ gegründet haben. Erst überprüfen die Fachleute von Cybergym die Computer und Schutzvorkehrungen ihrer Kunden. Dann beginnt in Hadera – oder auf Wunsch auch am eigenen Firmensitz – der Kampf an den Bildschirmen. „Mindestens genauso wichtig wie die Technik ist es, die Instinkte der Mitarbeiter zu schärfen, damit sie im Ernstfall schnell und richtig reagieren“, sagt Meirav Peled. Bei „Cybergym“ muss sich die „blaue“ Mannschaft gegen Hackerangriffe der „roten“ Mannschaft verteidigen, die versucht, in ihre Computer einzudringen und den ganzen Betrieb lahmzulegen. Ein „weißes“ Team von Supervisoren wacht über die Computerschlacht und greift notfalls ein. [...]

hcr, „Millionen Angriffe aus dem Netz“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. November 2014



2007 traf ein Cyber-Angriff die digitale Infrastruktur Estlands. Tagelang legten die Hacker Banken, Behörden, Polizei und Regierung des Landes lahm.

Zudem darf nicht aus dem Blick geraten, dass die Verwundbarkeit kritischer Infrastruktur gegen Cyber-Angriffe auch dann als erhebliches Problem bestehen bliebe, wenn eine terroristische Bedrohung (nahezu) ausgeschlossen werden könnte. Die Staaten sind sich nicht allein der Verwundbarkeiten bewusst geworden, sondern auch der Möglichkeiten, die ihnen der Cyberraum eröffnet, um sicherheits- und verteidigungspolitische Ziele zu verfolgen. Anders als Terroristen und andere Kriminelle verfügen sie über Mittel, Kenntnisse und Fähigkeiten, mit denen sie in Krisen- oder Kriegszeiten die kritische Infrastruktur eines potenziellen Gegners jederzeit mittels eines Cyber-Angriffs schwächen oder gar ausschalten könnten. Ein Vorteil eines solchen Angriffs liegt darin, dass es nur in Ausnahmefällen und nur unter großem Aufwand möglich ist, ihn zurückzuverfolgen und den angreifenden Staat zu identifizieren. Es sind allerdings keineswegs allein Industriestaaten oder große Schwellenländer wie die Volksrepublik China oder die Russische Föderation dazu fähig, Cyber-Angriffe durchzuführen. Wie die Cyber-Attacke gegen Sony im Jahr 2014 gezeigt hat, ist dazu auch ein technologisch rückständiger Staat wie Nordkorea durchaus in der Lage. Der nordkoreanische Angriff hat zudem gezeigt, dass Staaten mittels Cyber-Angriffen auch andere als sicherheits- und verteidigungspolitische Ziele zu verfolgen bereit sind, selbst wenn sie Gefahr laufen, ihrerseits Ziel von Cyber-Gegenangriffen zu werden.

## Sicherheits- und verteidigungspolitische Dimension

Das Internet wurde ursprünglich für den militärischen Daten- und Informationsaustausch geschaffen. Wenngleich heute der Cyberraum mehrheitlich in der Hand privater Betreiber liegt, verdeutlichen bereits die militärischen Wurzeln des Internets die sicherheits- und verteidigungspolitische Dimension des Cyberraums. Heute nutzen Streitkräfte ihn für das gesamte Spektrum militärischer Operationen. Die digitale Informations- und Kommunikationstechnologie ist wesentliche Grundlage für die Führungs- und Befehlsstrukturen, für die Aufklärung sowie für die technische Durchführung moderner Operationen. Dies betrifft insbesondere die „netzwerkzen-



Auf der Luftwaffenbasis in Niamey, Niger, bereiten französische Militärs 2013 eine Harfang-Drohne für einen Aufklärungseinsatz gegen Rebellen in Mali vor.

## Militärische Nutzung von Weltraum und Cyberspace

[...] Die Nutzung des Weltraums für Kommunikation, Navigation und Aufklärung ist [...] eine grundlegende Bedingung für global agierende Streitkräfte. Die Vernetzung verschiedenster Systeme, angefangen von wirkungsvoller Aufklärung bei Tag und Nacht bis hin zu punktgenauer Zielzuweisung, ist der nächste Schritt, [...] um den Clausewitzschen „Nebel des Kriegs“ zu vertreiben. [...]

[...] „Unmanned Aerial Vehicles“ (UAV), also ferngesteuerte wiedereinsatzbare Flugsysteme oder kurz Drohnen, stehen nach ihrem massiven Einsatz im Irak 2003 auf den Beschaffungslisten vieler Staaten. Bereits heute steht modernen Streitkräften ein breites Spektrum zur Verfügung: von niedrigfliegenden Aufklärungsdrohnen mit unterschiedlichen Antriebssystemen bis hin zu hochfliegenden Überwachungsflugzeugen; und zwar für die verschiedensten Missionen, beispielsweise für optische und elektronische Überwachung. [...]

Zunehmend werden UAVs auch für Kampfmmissionen umgerüstet. Hier entsteht eine völlig neue militärische Bedrohung, denn Drohnen sind relativ klein, leise und haben im Prinzip lange Einsatzzeiten. Der Drohnenkrieg im Grenzgebiet von Pakistan und Afghanistan stellt hierfür den Präzedenzfall dar [...]. Die Operateure sitzen 13 000 km entfernt und führen an Videoschirmen einen Push-Button-Krieg. Die Einsätze sind völkerrechtlich höchst umstritten und zumeist politisch äußerst kontraproduktiv. Denn insbesondere wenn Zivilisten getötet werden, kann dies regional eher zu einem neuen Mobilisierungseffekt für weitere Terroristen führen. [...]

Einige militärische Planer sehen voraus, dass zusätzlich zur Land-, Luft- und Seekriegführung, künftig auch im Weltraum und im Cyberspace Konflikte mit Waffen ausgetragen werden. Beides sind „gemeinschaftsfreie Räume“, die von vielen Staaten und Individuen genutzt werden können und in denen eigene physikalische Gesetze gelten. Nicht alle Staaten und Bürger haben aber den gleichen Zugriff auf Weltraum und Cyberspace, obwohl viele Gesellschaften abhängig von diesen „strategischen Räumen“ sind. [...] Den erforderlichen Zugang zum Weltraum ermöglicht nur die Raketentechnologie. Mindestens zehn Staaten können gegenwärtig dauerhaft Nutzlasten in den Orbit transportieren: USA, Russland, China, Frankreich, Großbritannien, Ukraine, Indien, Israel, Iran und Nordkorea. Andere Länder wie Brasilien, Iran oder Süd- bzw. Nordkorea versuchen derzeit, eigene Raketenprogramme aufzubauen.

Iran und Nordkorea ist es bereits gelungen, kleine Satelliten in den Orbit zu transportieren. Immer mehr Staaten sind darüber hinaus auch an der militärischen Nutzung des Weltraums interessiert. Die meisten militärischen Satelliten werden heute von den USA betrieben, auf die auch fast 95 Prozent der „Weltraummilitärausgaben“ entfallen. Weltweiter Waffeneinsatz lässt sich heute nur „fortschrittlich“ unter Nutzung des Weltraums durchführen, sei es durch optische Aufklärung oder durch weltraumgestützte GPS-Navigation. Die heute gängigen Satelliten besitzen jedoch (bisher) nur passive Anwendungen, das heißt, es befinden sich noch keine „Waffen“ an Bord. Die Stimmen derer, die eine aktive Weltraumbewaffnung zum Zweck einer Kontrolle des Weltraums fordern, werden allerdings immer lauter, und schon bald könnte auch dieses Tabu fallen. [...]

Götz Neuneck, „Die neuen Hightech-Kriege?“, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 8/2014, S. 35 ff., [www.blaetter.de](http://www.blaetter.de)

trierte Kriegführung“ (*network centric warfare*), einschließlich des Einsatzes luft-, see- oder landgestützter unbemannter Systeme („Drohnen“, „Roboter“). Wie im privaten und öffentlichen Bereich gehen mit der zunehmenden Abhängigkeit von digitalen Informations- und Kommunikationstechnologien Verwundbarkeiten einher. Zahlreiche Staaten, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, haben daher Cyber-Verteidigungseinheiten ins Leben gerufen, deren Aufgabe darin besteht, ihre Streitkräfte gegen solche Angriffe wirksam zu schützen. Dass sich diese Einheiten nicht auf rein defensive Maßnahmen beschränken können, sondern mit Blick auf eine wirksame Verteidigung auch offensive Fähigkeiten entwickeln müssen, liegt auf der Hand.

Darüber hinaus haben die Staaten die Möglichkeiten erkannt, die ihnen der Cyberraum eröffnet, um ihre sonstigen sicherheits- und verteidigungspolitischen Interessen zu verfolgen. Dabei geht es nicht allein darum, sensible Daten durch Cyber-Spionage auszuspähen. Vielmehr nutzen die Staaten den Cyberraum zunehmend auch als Medium zur Machtprojektion, ohne gezwungen zu sein, auf die traditionellen Mittel, wie etwa den Einsatz von Seestreitkräften, zurückzugreifen. Das wohl bekannteste Beispiel eines erfolgreichen Cyber-Angriffs zur Verfolgung sicherheitspolitischer Ziele dürfte STUXNET sein. Mit Hilfe dieser Schadstoffsoftware gelang es, die vom Iran verwendeten Zentrifugen zur Urananreicherung so schwer zu beschädigen, dass das iranische Nuklearprogramm erheblich verzögert wurde. Wie insbesondere auch die in der jüngeren Vergangenheit bekannt gewordenen Cyber-Angriffe zwischen den USA und der Volksrepublik China verdeutlichen, herrscht nicht allein zwischen diesen beiden Staaten eine Art „Kalter Krieg“ im Cyberraum, dessen Ausgang ungewiss ist.

Die zahlreichen Fälle von staatlicher Cyber-Spionage zeigen zudem, wie sehr die Grenzen zwischen Sicherheits- und Wirtschaftspolitik verschwimmen. Daher sowie angesichts der Vielfalt der Bedrohungen aus dem Cyberraum kann eine wirksame Cyber-Verteidigung nicht allein den Streitkräften oder allein den zivilen Akteuren anvertraut werden. Vielmehr bedarf es, wie dies in der Cyber-Sicherheitsstrategie der Europäischen Union zu Recht hervorgehoben wird, einer verstärkten Nutzung der „Synergien zwischen dem Vorgehen auf ziviler und auf militärischer Ebene beim Schutz kritischer Cyberanlagen und -daten“.

## Relativität der sicherheits- und verteidigungspolitischen Bedrohungslage

Freilich sollten die sicherheits- und verteidigungspolitischen Gefahren des „Kalten Krieges“ im Cyberraum nicht überschätzt werden. Selbstverständlich werden die Staaten sich auch in Zukunft nicht davon abhalten lassen, ihre technologischen Fähigkeiten zu nutzen, um Informationen zu gewinnen und sich so militärische, aber auch wirtschaftliche Vorteile zu verschaffen. Die weitreichende Anonymität des Cyberraums ist viel zu verlockend, als dass die mit ihr einhergehenden Gelegenheiten nicht ergriffen würden, zumal das Völkerrecht Spionage nicht verbietet. In Krisen- und Kriegszeiten werden die Staaten alle Maßnahmen ergreifen, um bestehende Verwundbarkeiten auszubeuten und den jeweiligen Gegner zu schwächen. Andererseits sind diese Verwundbarkeiten aber keineswegs asymmetrisch in dem Sinne, dass sich das Aus-

maß der jeweiligen Abhängigkeit von der digitalen Informations- und Kommunikationstechnologie drastisch voneinander unterscheiden. Vielmehr muss ein Staat, der zum Mittel von Cyber-Angriffen zu greifen beabsichtigt, stets mit vergleichbaren Angriffen gegen seine gleichermaßen verwundbare Cyber-Infrastruktur rechnen. Wenngleich der Cyberraum immer noch durch Anonymität gekennzeichnet ist, haben die Staaten und die Industrie die Anstrengungen, ihre Fähigkeiten im Bereich der Cyber-Forensik zu verbessern, mittlerweile deutlich verstärkt. Daher ist damit zu rechnen, dass Cyber-Angriffe nicht wie bislang erst nach mehreren Wochen oder Monaten, sondern möglicherweise innerhalb sehr kurzer Zeit einem bestimmten Staat zugerechnet werden können. Ist dies mit hinreichender Wahrscheinlichkeit belegt, wird es dem Angreiferstaat nicht mehr möglich sein, durch bloßes Leugnen Gegenmaßnahmen des Zielstaats, dem sein Angriff galt, zu verhindern. Der Cyber-Angriff gegen Sony im Jahr 2014 konnte vergleichsweise schnell Nordkorea zugerechnet werden und hat scheinbar einen anderen Staat zu einem Gegenangriff veranlasst, mit dem Nordkorea vom Internet abgeschnitten wurde. Gleichwohl ist es wenig wahrscheinlich, dass Staaten außerhalb eines Krieges die digitale Informations- und Kommunikations-Infrastruktur anderer Staaten in schwerer Weise schädigen werden, wenn sie nicht ihrerseits das Risiko eines vergleichbaren Angriffs in Kauf zu nehmen bereit sind.

### Weitere Bedrohungen des Cyberraums durch Staaten

Alle Staaten anerkennen die dringende Notwendigkeit, die Cyber-Sicherheit zu stärken, sie beschreiten jedoch höchst unterschiedliche Wege. Europa und Nordamerika wollen, dass der „Cyberraum auch in Zukunft durch Offenheit und Freiheit geprägt bleibt“ und der „Privatsektor [...] weiterhin eine führende Rolle spielen“ soll (Cyber-Sicherheitsstrategie der EU). In anderen Regionen, insbesondere in Asien, missbrauchen Regierungen den Cyberraum zur umfassenden Kontrolle der Bürgerinnen und Bürger oder zu staatlicher Einflussnahme auf die politische Meinungsbildung in Form von Blogs, die durch Regierungsstellen kontrolliert sind. Ein offener und freier Cyberraum, in dem Informationen und Ideen ausgetauscht werden, wird als Bedrohung begriffen. Dies ist aus der Sicht dieser Regierungen durchaus verständlich. Immerhin haben soziale Netzwerke einen wesentlichen Beitrag zu den politischen Veränderungen in einigen arabischen Staaten geleistet. In anderen Staaten wie China berichten Bürgerinnen und Bürger im Internet über Machtmissbrauch und Korruption, was stets staatliche Stellen dazu veranlasst, die Informationen zu löschen oder den Zugang zu sperren. Die Regierungen verkennen jedoch, dass ein umfassend staatlich regulierter Cyberraum, der bis zu einer vollständigen Abschottung der Bevölkerung vom globalen Informationsfluss führen kann, stets auch zu einer deutlichen Minderung der wirtschaftlichen Vorteile führt, die der Cyberraum bietet. Gleichwohl ist es den Regierungen Russlands und Chinas im Rahmen der Internationalen Fernmeldeunion (*International Telecommunication Union*) gelungen, eine Mehrheit von Staaten davon zu überzeugen, dass eine weitreichende staatliche Regulierung notwendig sei. Die Position europäischer und nordamerikanischer Staaten, die auf Freiheit und Offenheit des Cyberraums gerichtet ist, vermochte sich nicht durchzusetzen. Soll der Cyberraum aber auch in Zukunft zu wirtschaftlicher Prosperität und zur Verwirklichung demokratischer Grundrechte beitragen, muss jeder Versuch einer internationalen Anerkennung staatlicher Übergriffe auf die Freiheit des Cyberraums verhindert werden.

OLIVER THRÄNERT

# Gefahren durch ABC-Waffen

**Die Gefahr, dass immer mehr Staaten sich Zugang zu atomaren, biologischen und chemischen Waffen verschaffen, wächst. Mit verschiedenen Rüstungskontrollabkommen wird versucht, dem Einhalt zu gebieten. Jedoch bleiben die Verträge aus verschiedenen Gründen lückenhaft. Daher nimmt die Bedeutung von Schutzmaßnahmen gegen den Einsatz von ABC-Waffen zu.**

Während des Kalten Krieges standen sich die Sowjetunion und die USA mit überdimensionierten Atomwaffenarsenalen gegenüber. Wäre der Kalte Krieg heiß geworden, hätte dies Millionen von Menschen das Leben gekostet. Die europäische Zivilisation wäre ebenso weitgehend an ihr Ende gekommen wie vermutlich auch die Gesellschaften der USA und der Sowjetunion. Vieles spricht dafür, dass es genau diese Aussicht auf umfassende Zerstörung im Falle eines Krieges war, die die beteiligten Akteure zur Mäßigung brachte.

## Weltweite Arsenale einsetzbarer und vorrätiger Nuklearwaffen

Land	Jahr des ersten Nuklearwaffentests	„Stationierte“ Sprengköpfe <sup>a</sup>	„Andere“ Sprengköpfe <sup>b</sup>	Gesamtbestand
USA	1945	2150 <sup>c</sup>	5550	~7700 <sup>d</sup>
Russland	1949	~1800	6700 <sup>e</sup>	~8500 <sup>f</sup>
Vereinigtes Königreich	1952	160	65	225
Frankreich	1960	~290	~10	~300
China	1964	–	~250	~250
Indien	1974	–	90–110	90–110
Pakistan	1998	–	100–120	100–120
Israel	...	–	80	~80
Nordkorea	2006	...	...	6–8
<b>Gesamt</b>		<b>~4400</b>	<b>~12 865</b>	<b>~17 270</b>

- a) Sprengköpfe auf Raketen montiert oder stationiert auf dem Areal einsatzbereiter Streitkräfte.
- b) Reservesprengköpfe, die demontiert werden oder deren Montage diverse Vorbereitungen erfordert (z. B. Bestückung von Trägersystemen).
- c) Zusätzlich zu strategischen Sprengköpfen umfasst diese Angabe etwa 200 taktische Nuklearwaffen, die in Europa stationiert sind.
- d) Dies umfasst den nuklearen Vorrat des US-Verteidigungsministeriums mit etwa 4650 Sprengköpfen und weiteren etwa 3000 „stillgelegten“ Sprengköpfen, die bereit zur Demontage sind.
- e) Dies umfasst etwa 700 Sprengköpfe für derzeit instandgesetzte, nuklearangetriebene, mit ballistischen Raketen ausgerüstete Unterseeboote (SSBN) sowie Bomber mit 2000 taktischen Nuklearwaffen für (Kurzstrecken) See-, Luft- und Landstreitkräfte sowie Luftverteidigung und etwa 4000 „stillgelegte“ Sprengköpfe, die bereit zur Demontage sind.
- f) Umfasst einen Vorrat an etwa 4500 nuklearen Sprengköpfen und weiteren 4000 „stillgelegten“ Sprengköpfen, bereit zur Demontage.

Götz Neuneck, „Nukleare Nichtverbreitung, Rüstungskontrolle und Abrüstung“, in: APuZ 35–37/2014, S. 20; Quelle: SIPRI (Siehe dazu die Statistiken des Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI Yearbook 2013: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 2013.)



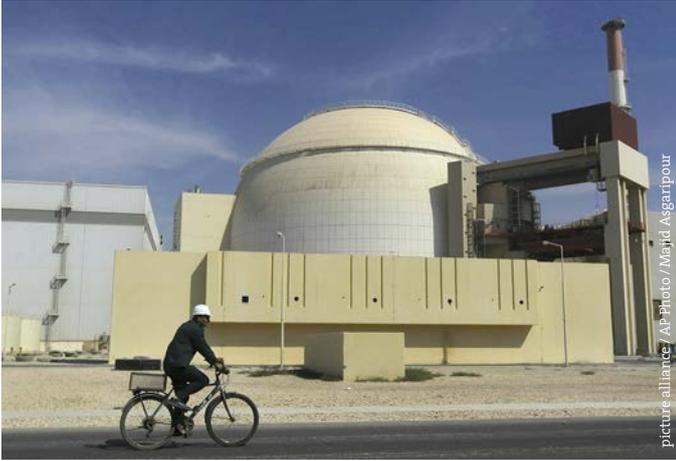
Am 8. April 2010 unterzeichnen US-Präsident Barack Obama (li.) und der damalige Präsident Russlands, Dmitri Medwedew, in Prag das New-START-Abkommen zur Reduzierung ihrer strategischen Kernwaffen.

Moskau und Washington lernten, mit den nuklearen Gefahren umzugehen. Sie erkannten ihr gemeinsames Interesse, einen Atomkrieg zu vermeiden. In langjährigen Abrüstungs- und Rüstungskontrollverhandlungen gelangten sie zu schrittweisen Reduzierungen ihrer nuklearen Arsenale. Zuletzt unterzeichneten US-Präsident Barack Obama und sein damaliger russischer Amtskollege Dmitri Medwedew im April 2010 in Prag das New-START-Abkommen über die Reduzierung der strategischen Kernwaffen beider Seiten.

## Verbreitung und Bedrohungspotenzial

Doch noch immer existieren weltweit fast 17 000 Atomwaffen. Mit ihnen ließe sich die Erde mehrfach komplett zerstören. Im Zuge der Ukraine-Krise haben sich die Beziehungen zwischen Russland und dem Westen massiv verschlechtert. Russlands Präsident Wladimir Putin hat wiederholt auf die Tatsache verwiesen, dass sein Land über ein großes Nukleararsenal verfügt. Ein erneuter nuklearer Rüstungswettkampf zwischen Ost und West zeichnet sich derzeit noch nicht ab, ist für die Zukunft allerdings nicht auszuschließen.

Im Vordergrund der Besorgnisse steht indes derzeit die Verbreitung von Atomwaffen. Neben den USA und Russland verfügen Frankreich, Großbritannien und China bereits seit den 1960er-Jahren über Kernwaffen. 1998 stießen Indien und Pakistan infolge ihrer Nuklearwaffentests zum Atomklub hinzu. Nordkorea hat inzwischen ebenfalls insgesamt drei nukleare Tests durchgeführt, doch ist nicht ganz klar, ob es über einsatzbereite Waffen verfügt. Von Israel wird allgemein angenommen, dass es ebenfalls Kernwaffen besitzt, aber dies ist von keiner israelischen Regierung je offiziell bestätigt worden. Hinzu kommt das iranische Atomprogramm, von dem viele Beobachter annehmen, es ziele auf eine Kernwaffenoption ab. Sollte Teheran eines Tages über die Bombe verfügen, so könn-



Doch ABC-Waffen stellen weiterhin ein weltweites Gefährdungspotenzial dar. Kontrollabkommen sollen sicherstellen, dass beispielsweise der Iran sich, wie hier im Atomkraftwerk Buschehr, auf die friedliche Nutzung der Atomenergie beschränkt.



In zerfallenden Staaten ist eine wirksame Kontrolle nicht mehr möglich. Als im syrischen Bürgerkrieg 2013 nahe Damaskus über 200 Menschen durch Nervengas umkommen, will keine der verfeindeten Parteien dafür verantwortlich gewesen sein.

te dies einen nuklearen Rüstungswettkampf in der ohnehin von vielen politischen Konflikten belasteten Region des Mittleren Ostens auslösen. Weitere Länder, auch in anderen Regionen, könnten sich – nicht zuletzt aus Prestigegründen – Atomwaffen zulegen.

Staaten, die bereits im Besitz von Atomwaffen sind oder verdächtigt werden, solche anzustreben, verfügen oft auch über Trägermittel mit großer Reichweite, also in der Regel Raketen, mit denen sie Kernwaffen prompt und über größere Distanzen einsetzen können. Indien etwa entwickelt eine ganze Serie von Agni-Raketen, deren neueste Version eine Reichweite von mehr als 5000 Kilometern erreichen soll. Delhi arbeitet darüber hinaus sogar an einer Rakete, die von U-Booten aus abgeschossen werden kann. Nordkorea profitiert vom Zugang zu sowjetischer Raketentechnologie. Seine Nodong-Raketen fliegen über 1000 Kilometer weit und sind nach Pakistan und Iran exportiert worden. Darüber hinaus hat Pjöngjang im Dezember 2012 eine dreistufige Unha-3-Rakete erfolgreich abgeschossen. Ziel war es, einen kleinen Satelliten in eine Erdumlaufbahn zu bringen. Die drei Stufen arbeiteten wie vorgesehen, allerdings gelang es dem Satelliten nicht, eine stabile Umlaufbahn zu erreichen. Pakistan und Iran haben nicht nur von Nordkorea Nodong-Raketen erhalten, sondern verfügen über Raketen mit Reichweiten von mehr als 2000 Kilometern, die mit modernen Feststoffantrieben ausgestattet sind.

Die Frage, die sich aus diesen Entwicklungen ergibt, ist, ob es auch in einer Welt mit mehreren Atommächten gelingt, wie zuvor im Kalten Krieg eine Eskalation bis hin zum Einsatz von Kernwaffen auf Dauer zu vermeiden. Hier scheinen Zweifel angebracht. Die Kontrahenten Indien und Pakistan haben sich zwar letztlich immer wieder Zurückhaltung auferlegt, gerieten aber mehrfach an den Rand einer atomaren Krise. Nordkoreas Regime wird von vielen als nicht rational eingeschätzt und könnte – sollte es sich in die Enge gedrängt fühlen – unbedacht handeln. Sollte Iran Atomwaffen bau-

en, wäre fraglich, ob auf Dauer eine stabile Abschreckung zwischen diesem nuklearen Neuling und dem vermuteten Atomwaffenbesitzer Israel gelänge. Das geografisch kleine Israel stünde in Krisensituationen jedenfalls unter großem Druck, einen iranischen Atomschlag, der das gesamte Land verwüsten würde, zu verhindern. Jerusalem könnte daher versuchen, Irans Nukleararsenal in einem Erstschlag zu vernichten. Kriseninstabilität wäre die Folge, denn Teheran müsste seinerseits versuchen, seine Atomwaffen einzusetzen, bevor Israel sie zerstört.

Doch nicht nur die Verbreitung nuklearer Waffen ist problematisch. Auch biologische und chemische Waffen bereiten Sorgen. Der von ihrem Einsatz zu erwartende Schaden dürfte in aller Regel nicht mit einer Kernwaffenexplosion vergleichbar sein. Chemie- und Biologiewaffen – bei letzteren handelt es sich um Viren und Bakterien, die zu kriegerischen Zwecken eingesetzt werden – sind aber insofern mit Atomwaffen vergleichbar, als sie in einer ungeschützten Zivilbevölkerung unterschiedslos zu massenhaften Verletzungen und Todesfällen führen können. Während Bio-Waffen in jüngster Vergangenheit nicht zum Einsatz kamen, setzte die irakische Seite im iranisch-irakischen Krieg 1980–1988 Chemiewaffen ein, um die zahlenmäßig überlegenen iranischen Streitkräfte zu bekämpfen. Darüber hinaus verübte Saddam Hussein 1988 mittels Chemiewaffen ein Massaker an seiner eigenen kurdischen Bevölkerung. Das letzte belegte Beispiel eines C-Einsatzes fand unter bislang noch nicht abschließend geklärten Umständen 2013 im syrischen Bürgerkrieg statt. Beide Seiten werfen sich bis heute den Einsatz von Chemiewaffen vor. Sogar Terroristen haben bereits chemische Kampfstoffe eingesetzt. Im März 1995 töteten Mitglieder der Aum-Sekte in der Tokioter U-Bahn mittels des Kampfstoffes Sarin elf Menschen und versetzten Tausende in Angst und Schrecken.

## Rüstungskontrollverträge zur Nonproliferation und Abrüstung

Ereignis	Datum	Erklärung/Inhalt/Mitglieder
Nichtverbreitungsvertrag (NVV)	1.7.1968	Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen In Kraft seit 5.3.1970; unterzeichnet von 189 Staaten – keine Mitglieder sind Israel, Indien, Pakistan und Nordkorea
Biotoxinwaffen-Übereinkommen (BWÜ)	10.4.1972	Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über deren Vernichtung In Kraft seit März 1975; 170 Mitgliedsstaaten
Chemiewaffen-übereinkommen (CWÜ)	13.1.1993	Verbot von Entwicklung, Herstellung, Besitz, Weitergabe und Einsatz chemischer Waffen sowie Deklaration und Zerstörung vorhandener Bestände In Kraft seit 24.4.1997; 190 Mitgliedsstaaten
Comprehensive Testban Treaty (CTBT)	10.11.1996	Verbot jeglicher Art von Nuklearwaffentests und anderer Formen von Nuklearexplosionen Noch nicht in Kraft; 183 Unterzeichner und 162 Ratifikationsstaaten, nicht jedoch Ägypten, China, Indien, Iran, Israel, Pakistan, Nordkorea und USA
New-START-Vertrag	8.4.2010	Reduktionen strategischer Arsenale innerhalb von sieben Jahren mit einer Obergrenze von 700 stationierten Trägersystemen und 800 stationierten und nicht stationierten Trägersystemen mit insgesamt 1550 nuklearen Sprengköpfen je Seite In Kraft seit 5.2.2011; Parteien: USA und Russland

Götz Neuneck, „Nukleare Nichtverbreitung, Rüstungskontrolle und Abrüstung“, in: APuZ 35–37/2014, S. 21

## Rüstungskontrolle

Seit vielen Jahren wird auf dem diplomatischen Parkett versucht, der Verbreitung atomarer, biologischer und chemischer Waffen Einhalt zu gebieten. Drei Abkommen stehen im Mittelpunkt: Der 1970 in Kraft getretene Nukleare Nichtverbreitungsvertrag (NVV); das seit 1975 umgesetzte Übereinkommen

zum Verbot Biologischer Waffen (BWÜ) sowie das Chemiewaffen-Übereinkommen (CWÜ), das die Vertragsstaaten seit 1997 anwenden.

Alle diese Abkommen kranken jedoch zunächst an der Tatsache, dass kein Staat gezwungen werden kann, einem Vertrag beizutreten. In dieser Hinsicht ist der NVV recht erfolgreich, gehören ihm doch fast alle UN-Mitglieder an. Nicht dabei sind jedoch die Atommächte Indien und Pakistan sowie Israel. Nordkorea ist aus dem NV-Vertrag ausgetreten. Dass Syrien auf Druck der internationalen Staatengemeinschaft nunmehr dem CW-Übereinkommen beigetreten ist, stellt sicher einen großen Fortschritt dar. So konnten die syrischen Chemiekampfstoffe nun unter internationaler Aufsicht vernichtet werden. Fern bleiben dem CWÜ jedoch nach wie vor Staaten wie Nordkorea, Ägypten und auch Israel, von denen teilweise angenommen wird, dass sie Chemiewaffenarsenale besitzen. Am schlechtesten steht es um das BWÜ. Noch immer haben sich mehr als 20 Staaten nicht entschlossen, vertraglich auf biologische Kampfstoffe zu verzichten.

Selbst der Beitritt zu einem Abkommen führt jedoch nicht unbedingt zu Abrüstung. So dürfen die USA, Russland, China, Frankreich und Großbritannien, die bei Inkrafttreten des NVV bereits Kernwaffen besaßen, diese bis auf Weiteres behalten. Anders beim CWÜ: Hier haben sich alle Vertragsstaaten auf die umfassende chemische Abrüstung festgelegt. Indien, Südkorea, Albanien und Irak haben diesen Prozess bereits vollendet. Libyen will bis 2016 Vollzug melden. Mit Russland und den USA (geplanter Abschluss der C-Waffen-Vernichtung 2015 bzw. 2023) haben die beiden Staaten mit den größten C-Arsenalen ihre Bestände hingegen trotz großer Fortschritte noch nicht vollständig vernichtet, wofür technische und administrative Probleme ausschlaggebend sind. Das BWÜ verbietet B-Waffen ebenfalls für alle Vertragsstaaten. Biologische Waffen wurden seit seinem Inkrafttreten aber von keinem Vertragsstaat vernichtet, da keiner zugab, über solche zu verfügen.

Schwierig gestaltet sich oft die Überprüfung oder der Richtigkeitsnachweis (Verifikation). Dabei geht es nicht nur um die Überwachung der Abrüstung; vielmehr müssen auch zivile Projekte und beispielsweise Industrieanlagen kontrolliert werden, um sicherzustellen, dass dort nicht heimlich die Waffenproduktion vorbereitet wird. Im nuklearen Bereich sind Anlagen kritisch, die zur Herstellung spaltbaren Materials genutzt werden können. Eine Urananreicherungsanlage kann der Produktion von Brennelementen für Kernreaktoren dienen. Oder es kann

## Urananreicherung

Je nach Grad der Anreicherung kann Uran **zivil** oder zum **Bau von Atomwaffen** genutzt werden. Nur das Uran-Isotop **U-235** ist spaltbar und damit für Reaktoren und Bomben nutzbar.



© picture alliance / dpa-infografik 15 641; schematische Darstellung

\*Energiegewinnung \*\*meist Forschungsreaktoren

in derselben Anlage statt schwach angereichertem Uran hoch angereichertes Uran hergestellt werden, sodass es als Ausgangsstoff für den Bau von Atombomben genutzt werden kann. In der chemischen Industrie fallen Stoffe an, die auch als Vorläuferprodukte für chemische Kampfstoffe taugen. Am problematischsten ist der Bereich der Biologie. Einmal, weil sich Viren und Bakterien in den richtigen Nährmedien sehr schnell selbst vermehren können; zum anderen, weil zu vielfältigen friedlichen Zwecken wie etwa in der Krebsforschung an krankheits-erregenden Viren und Bakterien gearbeitet wird.

Für die Überwachung des NVV ist die Internationale Atomenergiebehörde (IAEO) mit Sitz in Wien zuständig. Seit Inkrafttreten des NVV kontrolliert sie in zivilen Nukleareinrichtungen auf der Basis der von den Vertragsstaaten eingereichten Meldungen, ob kein spaltbares Material heimlich abgezweigt wird. In der Vergangenheit sind die IAEO-Inspektoren immer wieder hinters Licht geführt worden. Um dies künftig zu verhindern, hat die IAEO im Zuge der Erstellung eines sogenannten Zusatzprotokolls die Meldepflichten und auch die Zugangsmöglichkeiten ihrer Inspektoren erweitert. Doch weigern sich eine Vielzahl von Vertragsstaaten unter anderem wegen der damit einhergehenden Eingriffe in nationale Souveränität, dieses Zusatzprotokoll umzusetzen. Die Verifikation des Chemiewaffen-Verbots ist am detailliertesten. Zu diesem Zweck wurde eine eigene Behörde, die Organisation für das Verbot Chemischer Waffen (OVCW) mit Sitz in Den Haag, gegründet. Die OVCW-Inspektoren überwachen die Zerstörung chemischer Waffen und entsprechender Produktionsanlagen, besuchen aber auch zivile Industrieanlagen, in denen mit gefährlichen Chemikalien gearbeitet wird. Am schwächsten hinsichtlich der Verifikation ist das Übereinkommen zum Verbot von Biowaffen. Als es 1975 in Kraft trat, war die damalige Sowjetunion nicht zu Vor-Ort-Kontrollen bereit. Daher bleiben diese ausgeschlossen, sodass das BWÜ weder über eine eigene Kontrollbehörde verfügt, noch über ein im Rahmen des NVV und des CWÜ übliches Meldewesen.

Was aber, wenn einem Staat tatsächlich ein Vertragsbruch nachgewiesen wird? Zwangsmaßnahmen gegen Vertragsverletzer wie Sanktionen oder sogar militärische Maßnahmen kann einzig der UN-Sicherheitsrat beschließen. Hier verfügen die ständigen Mitglieder USA, Russland, Großbritannien, Frankreich und China über ein Vetorecht. Zudem zeigt sich der Sicherheitsrat oft unentschlossen. So gelang es wegen chinesischer Bedenken nicht, Nordkorea an der Fortsetzung seines Atomwaffenprogramms zu hindern.

## Schutz- und Gegenmaßnahmen

Gegen die Verbreitung von ABC-Waffen werden nicht nur politisch-diplomatische Initiativen unternommen; vielmehr gilt es auch, sich gegen den etwaigen Einsatz solcher Waffen zu wappnen. Vor allem gegen biologische und chemische Waffen gibt es eine Reihe von Schutzmöglichkeiten, die von entsprechenden Anzügen für Soldaten bis hin zu Plänen zur Impfung der Bevölkerung gegen als Kampfstoffe ausgebrachte Krankheitserreger reichen. Im Vordergrund der Gegenmaßnahmen stehen jedoch Pläne zum Aufbau einer Raketenabwehr. Dabei richten sich entsprechende Bemühungen – anders noch als in den 1980er-Jahren – nicht gegen das russische Raketenarsenal. In der Tat wäre es technisch und auch finanziell kaum möglich, einen russischen Angriff mit einer Vielzahl von Atomraketen

erfolgreich abzuwehren. Gegen Staaten mit wesentlich kleineren Raketen- und ABC-Arsenalen ist eine erfolgreiche Verteidigung jedoch machbar. Auch hier käme die Erwartung eines sicheren und umfassenden Schutzes einer Illusion gleich, doch ist es möglich, im Falle eines kleineren Angriffs Schadensbegrenzung zu erreichen. Mit anderen Worten: Es kann Leben gerettet werden, wenn auch nicht unbedingt jedes.

Die USA verfügen bereits über Systeme, die in Alaska und Kalifornien stationiert sind, um sich vor allem gegen nordkoreanische Raketenangriffe verteidigen zu können. Im September 2009 verkündete US-Präsident Barack Obama überdies seine Pläne für den stufenweisen Aufbau einer Raketenabwehr in und für Europa. In ihrem auf dem Gipfel von Lissabon 2010 verabschiedeten Strategischen Konzept formulierte die NATO erstmals das Ziel, Kapazitäten zum Schutz von NATO-Territorien und Bevölkerungen aufzubauen. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte sich die Allianz auf den Schutz von Soldaten im Einsatz gegen Raketenangriffe beschränkt.

Konkret sollen US-amerikanische Beiträge wie die Zurverfügungstellung von Radaren und von Marineeinheiten, die mit Abfangraketen ausgerüstet sind, durch europäische Beiträge ergänzt werden. So stellen Rumänien und Polen Liegenschaften bereit, auf denen ab 2015 landgestützte US-Abfangsysteme installiert werden sollen. Spanien stellt einen Hafen für US-Schiffe zur Verfügung. In der Türkei wird ein US-Radar betrieben. Das NATO-Operationszentrum für die Raketenabwehr befindet sich im deutschen Ramstein. Die Niederlande und Deutschland stellen darüber hinaus Patriot-Abfangraketen bereit. Frankreich und Italien entwickeln eine eigene Abfangrakete. Ferner verbessern die Niederlande und möglicherweise auch andere NATO-Partner auf ihren Fregatten befindliche Sensoren zur Identifikation angreifender Raketen.

## Risiken wachsen

Wenn nicht alles täuscht, dürfte sich der Trend zur weiteren Verbreitung atomarer, biologischer und chemischer Waffen einschließlich entsprechender Trägermittel wie insbesondere Raketen in Zukunft fortsetzen. Dies gefährdet auch die Sicherheit Europas. Seine Regierungen sind daher aufgefordert, Bemühungen im Bereich der Rüstungskontrolle ebenso zu intensivieren wie auch Maßnahmen zum Schutz gegen den etwaigen Einsatz von ABC-Waffen zu ergreifen.



Das Expertenteam der NATO für ABC-Aufgaben ist in Vyskov, Tschechische Republik, stationiert. Es soll zur Abwehr von Massenvernichtungswaffen beitragen.

STEPHAN BIERLING

# Die USA: der müde Hegemon

**Der Aufstieg neuer Mächte, langjährige Kriegseinsätze im Irak und in Afghanistan, eine schwere Wirtschaftskrise und die parteipolitische Polarisierung haben die globale Führungsposition der USA geschwächt. Das Interesse Amerikas richtet sich zunehmend auf den pazifischen Raum, Europa und der Mittlere Osten werden unwichtiger. Die Europäer werden künftig mehr sicherheitspolitische Aufgaben übernehmen müssen.**

Am 28. Mai 2014 hielt US-Präsident Barack Obama, seit 2009 im Amt, an der Militärakademie in West Point eine außen- und sicherheitspolitische Grundsatzrede. In ihr betonte er, dass die USA zwar ihre weltpolitische Führungsrolle weiter wahrnehmen, aber künftig sehr viel seltener militärische Mittel einsetzen und vor allem über Partner und internationale Organisationen handeln würden. „Seit dem Zweiten Weltkrieg“, sagte Obama, „entstanden einige unserer kostenträchtigen Fehler nicht aus unserer Zurückhaltung, sondern aus unserer Bereit-

schaft, uns in militärische Abenteuer zu stürzen, ohne die Folgen zu durchdenken.“ Zwölf Jahre zuvor hatte sein Vorgänger George W. Bush, der von 2001 bis 2009 amtierte, an derselben Stelle noch betont, die USA würden als Antwort auf die Anschläge vom 11. September 2001 einen globalen „Krieg gegen den Terror“ führen, notfalls mit Präventivschlägen und ohne Unterstützung der internationalen Gemeinschaft. Wie konnte es dazu kommen, dass die USA, die zur Jahrhundertwende auf dem Zenit ihrer Macht standen, ihre Vormachtstellung in der Welt heute so zurückhaltend definieren?

## Ursachen der Zurückhaltung in der Weltpolitik

Der „unipolare Moment“ (so der US-Kolumnist Charles Krauthammer), den die USA nach dem Sieg im Kalten Krieg und dem Zerfall der Sowjetunion erlebten, ist zu Ende. Dafür gibt es mehrere Gründe: das veränderte internationale Umfeld, das außenpolitische Verhalten der USA nach 9/11 und die inner-amerikanischen Entwicklungen.

### Das veränderte internationale Umfeld

Unmittelbar nach dem Ende des Ost-West-Konflikts waren alle potenziellen Rivalen der USA um eine führende Rolle in der internationalen Politik – die EU, China oder Russland – ökonomisch und/oder militärisch zu schwach, um ein Gegengewicht zu Washington bilden zu können. Aber aufgrund der rasanten wirtschaftlichen Entwicklung vieler Schwellenländer reduzierte sich der Machtvorsprung der USA im Laufe der Zeit. Die chinesische Wirtschaft zum Beispiel wuchs seit den frühen 1990er-Jahren mit mehr als zehn Prozent pro Jahr, nach 2000 lagen auch die Wachstumsraten Russlands, Indiens und Brasiliens deutlich über fünf Prozent. Die steigende ökonomische Prosperität erlaubte es diesen Staaten, ihre Verteidigungsbudgets zu erhöhen und ihren internationalen Einfluss auszubauen. Zugleich sind alte Partner der USA weniger bereit, Washingtons Führung zu folgen. Im Kalten Krieg beschützten die USA Westeuropa militärisch, und die Westeuropäer unterstützten Washington im Gegenzug politisch. Diesen „Deal“ gibt es heute nur mehr eingeschränkt.

Hinzu kommt, dass kleinere Mächte, die der Ost-West-Konflikt diszipliniert hatte, ihre außenpolitischen Ziele seit seinem Ende aggressiver verfolgen. Der Irak marschierte 1990 in Kuwait ein, Serbien versuchte seit 1991, auf dem Balkan gewaltsam seine Interessen durchzusetzen, Nordkorea bedroht Südkorea und Japan mit seinen Atomwaffen, Iran verfolgt ebenfalls nukleare Ambitionen. Staaten mit Massenvernichtungswaffen können ihre Interessen rücksichtsloser durchsetzen, weil sie kaum mehr sanktionierbar sind. Das alles stellt die „*pax americana*“, die von den USA garantierte Friedensordnung, in Frage.

Schließlich veränderten sich auch im Bereich der Kriegführung seit 1990 die Spielregeln. Islamistische Terroristen scheu-



AP Photo/Doug Mills

Die Terroranschläge auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington, D.C. am 11. September 2001 kosteten fast 3000 Menschen das Leben und traumatisierten eine Nation. US-Präsident George W. Bush auf dem Schutt vor dem zerstörten World Trade Center drei Tage nach den Anschlägen

ten nicht davor zurück, Selbstmordanschläge mit Bomben und am 11. September 2001 mit entführten Zivilflugzeugen auf die USA zu verüben. In den Kriegen im Irak und in Afghanistan mussten Washington und seine Verbündeten erfahren, welche katastrophale Attentate Aufständische mit versteckten, selbstgebaute Bomben, sogenannten *Improvised Explosive Devices* (IED), verüben konnten. In einer neuen Welt der asymmetrischen Kriegführung von zu allem entschlossenen Terroristen und Guerillakämpfern relativierte sich die amerikanische Überlegenheit bei Rüstungsausgaben und Waffentechnologie.

Diese Entwicklungen hätten die unipolare Stellung der USA über kurz oder lang unterminiert. Im Rückblick ist eher überraschend, wie lange die amerikanische Vorherrschaft andauerte und nicht herausgefordert wurde. Das hatte zum einen damit zu tun, dass die Unipolarität quasi über Nacht entstanden war, als die Sowjetunion 1991 unter der Last ihrer ungelösten wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Probleme zusammenbrach. Angesichts der übergroßen Überlegenheit der USA schien jede Koalitionsbildung gegen sie aussichtslos. Zum anderen erschienen die Vereinigten Staaten in den 1990er-Jahren als gütiger Hegemon, der multilateral handelte, Bündnisse stärkte, Handelsabkommen vorantrieb und dabei die Interessen anderer Staaten berücksichtigte. Potenzielle Machtkonkurrenten sahen also weder eine Aussicht auf Erfolg noch eine Veranlassung, gegen die USA zu opponieren.

### Die amerikanische Antwort auf 9/11

Das änderte sich mit den Anschlägen von al-Qaida-Terroristen auf das *World Trade Center* in New York und das Verteidigungsministerium (Pentagon) in Washington am 11. September 2001. Präsident Bush beendete die Phase der außenpolitischen Zurückhaltung der USA und führte sein Land mit geballtem Einsatz auf die Weltbühne zurück. Bei der Vertreibung der Taliban-Regierung, die al-Qaida in Afghanistan Unterschlupf und Trainingscamps geboten hatte, stand die internationale Gemeinschaft noch geschlossen hinter Washington. Als die Regierung Bush im Zuge ihres globalen „Kriegs gegen den Terror“ 2002 jedoch den Irak ins Visier nahm und 2003 dort militärisch intervenierte, zerfiel diese Unterstützung. Viele Staaten, darunter Deutschland, Frankreich und Russland, betrachteten das unilaterale kriegerische Vorgehen Washingtons als Verstoß gegen etablierte Normen internationaler Zusammenarbeit.

Der Irakkrieg geriet für die USA zum Fiasko: Die Kriegsbegründung, der irakische Diktator Saddam Hussein verfüge über Massenvernichtungswaffen und arbeite mit al-Qaida zusammen, erwies sich als falsch; die US-Truppen fanden sich nach der schnellen Eroberung des Landes bald in einem aufreibenden Guerillakrieg wieder. Der Irak taumelte am Rande eines Bürgerkriegs; Menschenrechtsverletzungen wie das Gefangenenlager in Guantanamo, der Missbrauch irakischer Häftlinge im Gefängnis Abu Ghraib und Folterpraktiken wie das *Waterboarding* beschädigten das Ansehen der USA schwer. Der internationale „*Goodwill*“, der den USA nach 9/11 entgegen geschlagen war, verkehrte sich ins Gegenteil. Zwar gelang es der Regierung Bush seit 2007, den Irak durch eine Truppenaufstockung und Strategieänderung bei der Aufstandsbekämpfung zu stabilisieren und ein Abkommen über den Abzug amerikanischer Kampftruppen bis Ende 2011 auszuhandeln. Aber zugleich attackierten neu formierte Taliban-Kämpfer seit 2006 die westlichen Streitkräfte in Afghanistan mit großer Vehemenz. Bushs Nachfolger Obama verdreifachte die Zahl der US-Truppen in Afghanistan auf 130 000 Soldaten, um das Land



Der Krieg gegen den Terror hat die USA geschwächt. Mehr als 6800 GIs starben, die finanziellen Kosten waren enorm, ...



... und Verletzungen der Menschenrechte von Gefangenen, wie hier in Abu Ghraib 2003, beschädigten das moralische Ansehen Amerikas schwer.

zu befrieden und die Bedingungen für ein Ende der Mission zu schaffen. Damit stiegen die Kosten für die USA jedoch weiter. Am Ende der beiden Kriege standen mehr als 6800 gefallene US-Soldaten, ein durch die jahrelangen schwierigen Einsätze überstrapaziertes Militär und fast vier Billionen US-Dollar an direkten Militärausgaben und Folgekosten.

### Entwicklungen innerhalb der USA

Die langen Kriege mit ihren hohen Kosten ließen den innenpolitischen Konsens für eine aktive Außenpolitik erodieren, der sich durch 9/11 herausgebildet hatte. Ende 2013 war die Zustimmung der Bevölkerung zu einer globalen Führungsrolle der USA so niedrig wie zu keinem anderen Zeitpunkt seit Umfragebeginn 1964. 52 Prozent der US-Bevölkerung meinten, ihr Land sollte sich um sich selbst kümmern und andere Staaten allein zurecht kommen lassen. 2002 waren nur 30 Prozent dieser Auffassung gewesen. Das hatte nicht zuletzt damit zu tun, dass in den USA 2008 eine Immobilienblase platzte, das gesamte Finanzsystem ins Wanken geriet und das Land in seine schwerste Wirtschaftskrise seit der Großen Depression in den 1930er-Jahren stürzte. Arbeitslosenquote und Haushaltsdefizit schossen 2010 auf zehn Prozent in die Höhe. Wirtschafts- und sozialpolitische Themen rückten ins Zentrum der Debatten, die Außen- und Sicherheitspolitik verloren an Relevanz. Schließlich lähmt das Aufkommen der fundamentalistischen *Tea Party*-Bewegung in der Republikanischen Partei seit 2011 das politische System und lässt die USA handlungsunfähig erscheinen.

## Bürde einer Supermacht

[...] Das Problem mit Obamas Außenpolitik ist, dass sie aus einer negativen Selbstbeschreibung erwächst. Er war angetreten, die Fehler von Bush nicht zu wiederholen, der Amerika in zwei lange Kriege verwickelt hat. Noch in seiner letzten außenpolitischen Grundsatzrede im Mai [2014] hat Obama all jene, die nach mehr Führung Amerikas in der Welt verlangten, implizit als interventionssüchtige Kriegstreiber beschrieben. Ganz so, als gäbe es in der Außenpolitik nur zwei Handlungsmuster – Überreaktion à la Bush im Irak oder weitgehend Raushalten à la Obama – und nichts dazwischen.

Alles, was nicht in das Narrativ dieser Regierung passte, wurde verdrängt. Im Jahr 2011 hatte Obama den endgültigen Abzug Amerikas aus dem Irak mit den Worten verkündet, man hinterlasse ein „souveränes, stabiles und selbstständiges Land“ mit einer „repräsentativen Regierung“. Als die New York Times 2012 einen Artikel veröffentlichte über steigende Opferzahlen, musste sich der Bagdad-Korrespondent des Blattes ein wütendes Dementi aus dem Büro von Vizepräsident Joe Biden anhören. Auch als immer deutlicher wurde, dass der schiitische Premier Militär und Verwaltung von Sunniten säuberte, wollte man im US-Außenministerium davon nichts wissen. Und als der IS Ende des vergangenen Jahres schon Falludscha eingenommen hatte, spielte der Präsident die Gefahr herunter. IS sei ein Nachwuchsteam, meinte er verächtlich. Inzwischen hält selbst sein Verteidigungsminister dieses „Nachwuchsteam“ für die gefährlichste Terrorgruppe der Welt. Solche Realitätsverweigerung erinnert an Bushs Verteidigungsminister Donald Rumsfeld, der nach der Invasion im Irak noch lange behauptete, es sei doch alles in Ordnung im Land. Da starben jeden Tag schon Dutzende von Menschen in den Auseinandersetzungen zwischen Sunniten und Schiiten.

Die Regierung Obama ist über die Jahre zu einer abgeschoteten Insel geworden. Am Anfang war das noch anders. Es gab Persönlichkeiten im Kabinett mit eigenen Ansichten. Es wurden sogar Vergleiche gezogen zu Abraham Lincolns berühmtem „Team von Rivalen“. Inzwischen ist daraus ein Team weitgehend Gleichgesinnter geworden. Und selbst Obama zugeneigte Kommentatoren ziehen unvoreilhaftige Vergleiche zu Bush. Der habe in seiner ersten Amtszeit zwar viele Fehler gemacht, habe

diese aber dann wenigstens korrigiert mit einem neuen Team und persönlichem Engagement. Das sei bisher bei Obama anders. „Es ist schwer, sich an einen Präsidenten der jüngeren Geschichte zu erinnern, der im Amt so wenig gewachsen ist“, stellt David Rothkopf, Chefredakteur des Außenpolitikmagazins „Foreign Policy“ fest.

Mit dem erneuten militärischen Engagement im Nahen Osten verabschiedet sich Obama nun stillschweigend von der Obama-Doktrin. Die basierte auf der Annahme, dass Bush das grundlegende Problem amerikanischen Engagements in der Welt sei. Wenn Amerika sich nur zurücknehme und eine weniger aggressive Außenpolitik betriebe, dann würde es weniger Anstoß erregen, geringeren Widerstand gegen seine Politik erleben und einen Ausgleich finden können mit problematischen Akteuren in der Welt. Ein fast schon europäisch anmutendes Missverständnis.

Denn die Schurken dieser Welt – von Assad in Syrien, Putin in Russland, dem neuen Kim in Nordkorea bis zum Kalifen von Mosul – haben eben keine Polit-Seminare bei Soft-Power-Guru Joseph Nye in Harvard belegt, sondern sie glauben weiter an die klassische Hard Power. Und wenn Amerika diesen Teil seines außenpolitischen Instrumentariums zurückfährt, dann testen sie aus, was geht. Die aus den Fugen geratene Ordnung wieder aufzurichten, ist in der Regel kostspieliger, als es frühzeitiges und beständiges Engagement gewesen wäre. Siehe Syrien und Irak.

Eine liberale und stabile Weltordnung zu bewahren, bedarf der ständigen Anstrengung, um sie gegen autoritäre und Unordnung säende Akteure zu verteidigen. Wenn Amerika das nicht übernimmt, dann wird es auch kein anderes Land tun. Es gehört zur Bürde einer Supermacht, dabei auch Fehler zu begehen, die kritisiert werden, und nicht einmal dort Lob zu ernten, wo man eine positive Rolle spielt. Aber wer hat schon behauptet, die Welt sei eine faire Veranstaltung? Obama muss nun im Irak und in Syrien mehr investieren. Nicht, weil er es gerne möchte, sondern weil es der Rolle entspricht, die Amerika spielen muss, wenn es das Feld nicht anderen, weniger gutartigen Spielern überlassen will.

Clemens Wergin, „Amerikas Auftrag“, in: Die Welt vom 12. September 2014



Gerade hat Präsident Obama die US-Kampftruppen aus dem Irak und Afghanistan zurückgeholt, da muss er schon über einen neuen Militäreinsatz gegen die Terrororganisation Islamischer Staat nachdenken. Besuch auf der Bagram Airbase, dem Hauptquartier der US-Streitkräfte in Afghanistan 2012

## Die Folgen: Rückzug aus der Weltpolitik

Obama trug dem Kräfteverschleiß der USA durch die Kriege im Irak und in Afghanistan und durch die Wirtschaftskrise Rechnung, indem er die außen- und sicherheitspolitischen Verpflichtungen reduzierte. Zwar war er nie ein Pazifist, der Krieg aus ethischen Erwägungen ablehnte, wie viele seiner Unterstützer hofften. Aber er stand unilateralen Militärinterventionen skeptisch gegenüber, vor allem, wenn sie sich nicht gegen direkte Bedrohungen für die Sicherheit der USA richteten. Er beendete deshalb den Irakkrieg und kündigte 2011 den Rückzug aller Kampftruppen aus Afghanistan bis Ende 2014 an. Zugleich wollte er keine neuen militärischen Verpflichtungen eingehen.

Gegenüber dem Iran setzte Obama auf eine diplomatische Lösung des Nuklearkonflikts, im libyschen Bürgerkrieg beschränkte er sich darauf, Frankreich und Großbritannien beim Schutz der Zivilbevölkerung zu unterstützen, in Mali und in der Zentralafrikanischen Republik überließ er Frankreich den Einsatz gegen islamistische Rebellen. Auch in den syrischen Bürgerkrieg griffen die USA nicht militärisch ein. Selbst als dort im Sommer 2013 Chemiewaffen eingesetzt wurden, hielt sich Obama zurück, obwohl er dies zu Beginn des Konflikts als „rote Linie“ bezeichnet hatte.

Mit der Reduzierung des militärischen Engagements in der Welt, die der US-Präsident seinem Land verordnete, fand er sich im Einklang mit seiner Bevölkerung. Bis zu einem gewissen Maß war der Rückzug auch ohne Alternative – nach der „imperialen Überdehnung“ beim Krieg gegen den Terror und angesichts der wirtschafts- und sozialpolitischen Probleme benötigen die USA eine Phase der Neuordnung ihrer außenpolitischen Prioritäten und der ökonomischen Genesung. Dieser militärische Rückzug birgt jedoch auch Risiken – für die USA und die übrige Welt.

Bei vielen Bündnispartnern wächst die Skepsis, ob Washington ihnen im Ernstfall zu Hilfe eilen und seine Beistandspflichten einhalten wird. Zugleich ermuntert der Rückzug globale und regionale Rivalen der USA, in das entstandene Vakuum vorzustoßen und zu testen, inwieweit sie ihre Interessen durchsetzen können. Dass Obama seinen Ankündigungen oft keine Taten folgen ließ und Fehlverhalten nicht bestrafte wie im Fall des syrischen Giftgaseinsatzes oder der russischen Annexionspolitik, schwächt das Vertrauen in die Handlungsbereitschaft der US-Regierung. Im Mittleren Osten, etwa bei Israel, Saudi-Arabien und den Golfscheichtümern, regen sich Zweifel an den Zusagen Washingtons, den Iran notfalls mit Waffengewalt am Bau von Nuklearwaffen zu hindern. In Ostasien, wo Peking seine Ansprüche auf umstrittene Inseln im ost- und südchinesischen Meer immer aggressiver vertritt, wachsen die Zweifel bei Japan, den Philippinen oder Indonesien, ob die USA dem chinesischen Bestreben, seinen Einfluss- und Herrschaftsbereich zu erweitern, entgegenzutreten werden.

Damit stehen nicht nur die Interessen langjähriger Verbündeter und Partner der USA zur Disposition, sondern auch die gesamte internationale Ordnung. Ihr wesentliches Kennzeichen war seit Ende des Zweiten Weltkriegs, dass die USA einer Veränderung des Status quo entgegentraten und damit die Sicherheit ihrer Partner garantierten. Sollten diese Staaten ihren Glauben in die Schutzzusagen Washingtons verlieren, müssten sie ihre Sicherheitsinteressen zwangsläufig selbstständig wahrnehmen. Der Erwerb von Atomwaffen durch Japan, Saudi-Arabien und Ägypten wäre ein nicht unwahrscheinliches Szenario. Damit könnten Eckpunkte der internationalen Ordnung wie die Nichtverbreitung von Atomwaffen infrage gestellt werden, neue Rüstungswettläufe beginnen und sich die Sicherheitspo-



Ingram Pittm / Financial Times vom 14.2.2011; used under Licence from the Financial Times. All Rights Reserved.

litik renationalisieren. Die Welt würde nach weit verbreiteter Ansicht chaotischer und gefährlicher. Für Deutschland und die EU, die auf stabile Absatzmärkte und offene Handelswege angewiesen sind und expansionistischer Machtpolitik militärisch wenig entgegenzusetzen haben, hätte eine solche Entwicklung äußerst negative Folgen.

Allerdings zeigte sich im Verlauf des Jahres 2014, dass die USA ihre weltpolitische Rolle wieder aktiver wahrnahmen. Angesichts Moskaus völkerrechtswidriger Annexion der Krim und seiner militärischen Destabilisierung der Ukraine wirkte Obama in enger Abstimmung mit Bundeskanzlerin Angela Merkel erfolgreich auf eine geschlossene Reaktion des Westens hin. Bei seinem Besuch in Estland im September 2014 versicherte er den baltischen Staaten, dass die NATO-Beistandsgarantie uneingeschränkt gelte. Als die Terrororganisation Islamischer Staat im Irak und in der Levante (ISIL, seit Juni 2014 IS) Mitte 2014 immer größere Gebiete des Irak unter ihre Kontrolle brachte, schmiedete der US-Präsident eine internationale Koalition aus 59 Staaten mit dem Ziel, den IS durch politische und/oder militärische Maßnahmen zurückzudrängen und zu zerstören. Die USA kamen als einzige Macht den vom IS im syrischen Kobane belagerten Kurden mit Kampfflugzeugen zu Hilfe. Zudem entsandte Washington 1500 Soldaten in den Irak, um dessen Armee im Kampf gegen den IS zu beraten und auszubilden. Schließlich kündigte Obama an, auch nach dem offiziellen Ende des NATO-Kampfeinsatzes 2015 in Afghanistan bis zu 10 800 US-Soldaten im Land zu belassen, um die afghanischen Sicherheitskräfte auszubilden und notfalls Anti-Terrormaßnahmen durchzuführen. All dies zeigte, dass sich die USA nach Jahren der Zurückhaltung angesichts massiver sicherheitspolitischer Herausforderungen wieder stärker in der Welt zu engagieren begannen.

## Perspektiven für eine Führungsrolle

Der „unipolare Moment“ der USA in der Weltpolitik, der von 1991 bis 2003 dauerte, war eine Anomalie im internationalen System und wird nicht zurückkehren. Gleichwohl werden die USA auf absehbare Zeit der zentrale globale Akteur bleiben. Dafür sprechen sieben Gründe:

**Erstens** verfügen die USA über eine einzigartige geografische Lage. Geschützt von zwei Ozeanen und mit zwei freundlich gesinnten, militärisch schwachen Nachbarn an ihrer Nord- und Südgrenze droht ihnen auf dem eigenen Kontinent keine Gefahr. Aus einer geopolitisch so vorteilhaften Lage können die USA freier als andere Mächte entscheiden, in welchen Regionen

und Konflikten sie sich engagieren. Wenn hingegen China oder Russland ihren außenpolitischen Einfluss auszudehnen versuchen, müssen sie stets mit dem Widerstand ihrer vielen Nachbarn rechnen. Je stärker sie ihre Gebiets- oder Machtansprüche durchsetzen, desto stärker wird dieser Widerstand ausfallen.

**Zweitens** sind die USA nach wie vor die größte Militärmacht der Welt. 2014 kamen sie für 14 Prozent der globalen Verteidigungsausgaben auf. Zwar sinkt dieser Anteil im Zuge der Kürzungen in ihrem Militärhaushalt und der schnellen Aufrüstung Chinas und Russlands (Weltanteil 2013: 12 % bzw. 5 %) seit einigen Jahren. Aber die USA werden auf absehbare Zukunft die Nummer Eins bleiben und auch ihren technologischen Vorsprung bewahren. Gerade bei der Logistik, bei vom Radar nicht erfassbaren „Stealth“-Flugzeugen, bei Kampfdrohnen und beim Cyberkrieg (*Cyber Warfare*) sind die USA allen Rivalen bislang deutlich überlegen.

**Drittens** verfügen die USA über eine große Zahl von Verbündeten und Partnern. Nicht nur die NATO mit ihren 28 Mitgliedern, sondern auch bilaterale Verträge etwa mit Japan, Australien, Südkorea oder Israel stärken sie. Die Verbündeten bieten den Vereinigten Staaten Basen, militärische Unterstützung und politische Rückendeckung. Insgesamt kommen die USA mit ihren Partnern für zwei Drittel der weltweiten Verteidigungsausgaben auf. Dagegen haben die wichtigsten Konkurrenten Washingtons, China und Russland, keine erwähnenswerten Verbündeten. Trotz einer gewissen Kooperation gegen die USA stehen sich Peking und Moskau auch stets als Rivalen gegenüber. Schließlich treibt ihr zuletzt aggressives Verhalten weitere Länder wie Vietnam, Indonesien, Malaysia oder Schweden an die Seite der USA. Sie alle sehen in Washington die beste Garantie für die eigene Sicherheit.

**Viertens** gewinnen die USA an ökonomischer Stärke zurück. Sie bewältigten die schwere Wirtschaftskrise von 2008 besser als die EU-Staaten, in Zukunftsbranchen wie der Informations- oder Biotechnologie sind US-Unternehmen führend. Zugleich profitieren die Privathaushalte und Unternehmen von niedrigen Energiepreisen, weil die Fördermethode des *Fracking* riesige neue Gas- und Ölvorräte im Lande erschließt. Seit 2010 sind die USA der weltweit größte Produzent von Erdgas, seit 2014 auch von Erdöl. Dank der Forschungsstärke der Spitzenuniversitäten, der Zuwanderung von Fachkräften und der im Vergleich mit allen anderen Industriestaaten höchsten Geburtenrate sind die langfristigen Aussichten für die US-Wirtschaft positiv.

**Fünftens** verfügen die USA über ein Sendungsbewusstsein, das zu einer aktiven Außenpolitik verpflichtet. Es gibt kaum eine Rede eines US-Präsidenten, die nicht auf die besondere Verantwortung des Landes für die Ausbreitung von Demokratie, Freiheit und Menschenrechten verweist. Das klingt bisweilen wie eine Floskel, bietet aber einen Ansatzpunkt, eine skeptische Bevölkerung für ein internationales Engagement zu gewinnen.

**Sechstens** bleibt der „*American way of life*“ attraktiv. Obwohl das Ansehen der USA durch Guantanamo, Abu Ghraib, Folter und die NSA-Spionageaffäre gelitten hat, so hat die US-Gesellschaft immer wieder bewiesen, dass sie politische Fehlentwicklungen überwinden und sich reformieren kann. Nach wie vor sind Filme, TV-Serien und Popmusik *Made in America* weltweit erfolgreich. Individuelle Freiheit, Konsumkultur, Aufstiegschancen und Demokratie bleiben anziehungskräftige Markenzeichen der USA.

**Siebtens** gibt es auf absehbare Zeit keine Macht oder Gruppe von Mächten, die anstelle der USA treten könnten. Die EU, obwohl wirtschaftlich ähnlich stark wie die USA, ist außen- und

sicherheitspolitisch nach wie vor uneinig und handlungsschwach. China erstarkt rasant, hat jedoch mit Japan, Indien, Vietnam oder Indonesien viele Nachbarn, die sich durch seinen Aufstieg bedroht fühlen und Peking eindämmen wollen. Russland kann vielleicht kleinere Nachbarn wie Georgien oder die Ukraine militärisch und energiepolitisch bedrängen, aber seine Wirtschaft ist völlig von Öl- und Gasexporten abhängig und nicht wettbewerbsfähig, seine Bevölkerung schrumpft und seine Annexionspolitik stößt weltweit auf Ablehnung. Brasilien, Indien und Südafrika, die drei demokratischen Mitglieder der BRICS-Gruppe, fallen entweder nach einem guten Jahrzehnt schnellen Wachstums derzeit wirtschaftlich wieder zurück oder haben massive innenpolitische Probleme und bisher nicht bewiesen, dass sie global Verantwortung übernehmen wollen.

## Fazit: die unverzichtbare Nation

Die USA werden im 21. Jahrhundert nicht mehr so selbstverständlich als globale Führungsmacht auftreten, wie sie dies im Kalten Krieg und in den beiden Jahrzehnten danach noch taten. Das hat seine Ursachen in der Verschiebung der weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Gewichte sowie im wachsenden Isolationismus ihrer Gesellschaft. Aber nur die Vereinigten Staaten verfügen über die Kombination aus militärischer und ökonomischer Macht, aus gesellschaftlicher Attraktivität und Sendungsbewusstsein, um dem Zerfall der internationalen Ordnung wirkungsvoll entgegenzuwirken.

Die USA werden diese Aufgaben am ehesten dann annehmen, wenn sie die Lasten stärker als in der Vergangenheit mit ihren Partnern teilen können. Diese sollten sich deshalb konzeptionell, politisch und militärisch auf ein Zeitalter vorbereiten, in welchem sie Washington ihren Wert als Bündnispartner nachweisen müssen, wollen sie die USA für eine gemeinsame Sicherheitspolitik gewinnen. Es wird wohl nie wieder wie im Kosovo-Krieg sein, in dem das US-Militär 85 Prozent der Angriffe gegen die serbischen Stellungen flog, oder wie in Afghanistan, wo die USA zwei Drittel der ISAF-Truppe stellten und die Kämpfe gegen die Taliban zu großen Teilen allein führten. Das Kooperationsmodell der Zukunft dürfte sich am Libyen-Einsatz orientieren, in dem Frankreich und Großbritannien die Führung übernahmen und die USA Logistik und Munition stellten. Für Europa heißt das, sich intensiver über Operationen Gedanken zu machen, bei denen es mit eingeschränkter oder ohne US-Beteiligung operieren muss, etwa bei der Sicherung von Seehandelsrouten oder beim Kampf gegen islamistische Rebellen in Nordafrika.

Europa wird auch deshalb öfter allein handeln müssen, weil sich die USA verstärkt auf die zentrale außenpolitische Herausforderung des 21. Jahrhunderts konzentrieren werden: den Aufstieg Chinas. Die Hinwendung (*pivot*) zum pazifischen Raum, genauer Ostasien, verfolgt die Obama-Regierung systematisch. Botschaften in der Region werden aufgestockt, Militärstützpunkte wie in Guam ausgebaut, Basen bei befreundeten Nationen wie Australien errichtet, alte Partnerschaften wie mit Japan, Australien, den Philippinen oder Indonesien intensiviert, neue wie mit Indien, Malaysia oder Vietnam vorbereitet. Aber auch die asiatischen Partner werden nicht umhinkommen, den USA zu demonstrieren, dass sie ihren eigenen Beitrag leisten, um die Sicherheit in der Region zu erhalten. Die Debatte in Japan über eine Reform der Verfassung, die der Verteidigungspolitik bisher enge Grenzen setzt, ist ein

Schritt in diese Richtung. Die USA dürften im 21. Jahrhundert die einzige Macht mit globalem Führungsanspruch bleiben, allerdings werden verbündete, wohlhabende Mittelmächte

wie Japan, Großbritannien, Deutschland und Frankreich gefragt sein, einen größeren Anteil an der Stabilisierung ihrer jeweiligen Weltregionen zu übernehmen.

### Codewort „Pazifisches Jahrhundert“

[...] **Robert D. Kaplan:** [...] Das „pazifische Jahrhundert“ ist so etwas wie ein Codewort. In Wirklichkeit handelt es sich um den Indo-Pazifik, also um das Gebiet zwischen Indien und Japan. Den Begriff „Indo-Pazifik“ würde allerdings niemand verstehen. Man könnte auch sagen, es ist eine Verlagerung weg vom Nahen und Mittleren Osten.

**IP:** Warum ist der Indische Ozean oder der Indo-Pazifik so wichtig?

**Kaplan:** Der Indische Ozean ist die wichtigste Energieautobahn der Welt, über die das Erdöl und das Erdgas des Mittleren Ostens zu den hunderten Millionen Konsumenten in Ostasien transportiert wird, die nach dem Status einer Mittelschicht streben. Der Indische Ozean verbindet den Mittleren Osten mit Asien. Der Indo-Pazifik ist das maritime Ordnungsprinzip Eurasiens.

**IP:** Welche strategischen Folgen hat diese Verlagerung?

**Kaplan:** Nun, ich glaube, im Moment ist der Schwenk in Richtung Asien noch mehr ein Bestreben als eine tatsächliche Entwicklung [...]. [...] Die Rede vom „pazifischen Jahrhundert“ dient [...] als Rückversicherung für die asiatischen Verbündeten, offizielle wie Japan und Südkorea sowie inoffizielle wie Vietnam, Malaysia und natürlich Indien. Die Botschaft für sie lautet: Trotz gekürzter Rüstungsausgaben wird es in der Region auch weiterhin eine gleichwertige Militärpräsenz der USA geben.

**IP:** Wie wird das amerikanische Engagement in der Region aufgenommen?

**Kaplan:** Die Vereinigten Staaten sind in Asien schon immer beliebter gewesen als im Nahen Osten oder in Europa. [...] Die Vereinigten Staaten haben dort [...] kein Imageproblem. In Süd-asien spielt eher ein anderes Problem eine Rolle: die Angst vor dem Machtverlust der USA. Die asiatischen Partner fürchten, Amerika könnte sich zurückziehen, und sie wären dann China ausgeliefert, ihrem größten Handelspartner, der direkt nebenan wohnt.

**IP:** Sie haben außerdem von einem „New Great Game“ in der Region geschrieben ...

**Kaplan:** ... das zwischen Indien und China ausgetragen wird, die sich in einem heftigen Konkurrenzkampf um Einfluss in

Ländern wie Sri Lanka, Bangladesch oder Nepal befinden. Es hat etwas von „wie du mir, so ich dir“: Die Chinesen bauen einen Hochseehafen in Gwadar in Pakistan, also bauen die Inder Hochseehäfen entlang ihrer Ostküste. Manche Länder sind sehr geschickt darin, beide Seiten gegeneinander auszuspielen. Bangladesch hat es geschafft, in beachtlichem Maße sowohl chinesische als auch indische Entwicklungshilfen zu beziehen, Birma auch.

**IP:** Spielen die USA auch eine Rolle in diesem „New Great Game“?

**Kaplan:** Die amerikanischen Interessen stimmen mit denen der Inder völlig überein. Die bloße Existenz Indiens ist ein strategischer Glücksfall für die USA. Allein der Platz, den die Inder auf der Landkarte einnehmen, beschert Indien eine Schlüsselrolle. [...]

**IP:** Wie wichtig ist der Faktor „Furcht vor China“?

**Kaplan:** Aus amerikanischer Perspektive betrachtet ist „Furcht“ nicht das richtige Wort. Der Aufstieg Chinas ist normal und legitim. China ist kein „Schurkenstaat“ wie der Iran, der die Existenz anderer bedroht. In vielerlei Hinsicht ähnelt Chinas Aufschwung dem der Vereinigten Staaten nach Ende des Bürgerkriegs 1865. Das Problem ist nur, dass neue Großmächte das System internationaler Beziehungen durcheinander bringen können. Es sollte also vor allem darum gehen, das aufstrebende China friedlich in das internationale System zu integrieren. Einige Länder in der Region, insbesondere die unmittelbaren Nachbarn, fürchten jedoch Chinas Aufstieg. Sie haben Angst vor einer „Finnlandisierung“, also einem Szenario, in dem die Chinesen eine Vetomacht über die Außen- und Sicherheitspolitik ihrer Nachbarstaaten erlangen.

**IP:** Spielt Europa eine Rolle in diesen Entwicklungen?

**Kaplan:** Vergessen Sie nicht, dass Europa Chinas größter Handelspartner ist. Europa spielt also eine wichtige Rolle, jedoch nur in wirtschaftlicher Hinsicht. [...]

Interview von Henning Hoff mit Robert D. Kaplan, einem der renommiertesten US-Auslandsreporter und Korrespondent von Atlantic Monthly und Fellow am Center for a New American Security, in: Internationale Politik 2., März /April 2012, S. 52 ff.



Das Verhältnis zwischen den USA und China wird die Geschehnisse des 21. Jahrhunderts prägen. Die Präsidenten beider Länder, Barack Obama und Xi Jinping, hier in Peking am 12. November 2014, sind Partner, aber auch Konkurrenten. Viele Staaten in der Region sehen die USA als Schutzmacht gegen ein aggressiveres China und führen gemeinsam mit den USA Truppenübungen durch. Eröffnungszereemonie für die Übung „Cobra Gold“ in Thailand 2014



image / WePhoto / DIVE GmbH

*China ist in den vergangenen Jahren zu einem Global Player geworden. Neben der wirtschaftlichen Stärke erhebt es auch außenpolitisch Anspruch auf eine größere Rolle im internationalen System. Skyline von Shanghai 2014*

SVEN BERNHARD GAREIS

# China – eine kommende Weltmacht?

**China und die übrige Welt sind unauflöslich miteinander verflochten. Nach über drei Jahrzehnten ihres rasanten wirtschaftlichen Wachstums stellt sich zunehmend die Frage, welche Rolle die Volksrepublik im weltpolitischen Machtgefüge des 21. Jahrhunderts spielen wird.**

Kaum ein weltpolitischer Auftritt erregt gleichzeitig so viele Hoffnungen und Befürchtungen wie der der Volksrepublik China. Binnen dreier Jahrzehnte ist China von einem bitterarmen, krisengeschüttelten Entwicklungsland zu einer der führenden globalen Wirtschaftsmächte aufgestiegen. 2014 war die Volksrepublik mit einem Bruttoinlandsprodukt von rund 10,4 Billionen US-Dollar die zweitgrößte Volkswirtschaft hinter den USA und vor Japan sowie – dank ihres Außenhandelsvolumens von mehr als vier Billionen US-Dollar – ein entscheidender Motor der Weltwirtschaft. Seit Jahren tritt China weltweit als Nachfrager von Spitzentechnologie auf, kauft sich in zahlreiche Industrien und Geschäftsfelder ein und erschließt Absatzmärkte für seine eigenen, zunehmend hochwertigeren Produkte. Gerade Länder wie Deutschland profitieren stark von der engen wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit China, die 2014 ein Volumen von mehr als 140 Milliarden Euro erreichte. Nicht erst mit der im Sommer 2014 verkündeten Gründung einer „Neuen Entwicklungsbank“ zusammen mit den übrigen BRICS-Staaten Brasilien, Russland, Indien und Südafrika, sondern auch im Rahmen der G20 vergrößert China sein Gewicht in der internationalen Finanzarchitektur.

Zugleich verfolgt Peking seine Energie- und Rohstoffinteressen immer nachdrücklicher und sichert sich durch großzügige Entwicklungsbeihilfen und Investitionen wachsenden Einfluss sowohl in Asien wie auch in zahlreichen Ländern Afrikas und Lateinamerikas. China ist der größte Emittent von Gift- und Treibhausgasen und kämpft – wie die Bilder aus chinesischen Großstädten fortwährend belegen – mit gewaltigen Umweltproblemen als Folge seines lange rücksichtslosen Wachstums. Mit zunehmender Sorge blicken viele Staaten zudem auf die seit Jahren steigenden Militärausgaben der Volksrepublik (2014 rund 132 Mrd. US-Dollar) sowie auf die schwelenden Streitigkeiten zwischen China und Japan, Vietnam und den Philippinen über Inselgruppen im Ost- bzw. Südchinesischen Meer – die Auswirkungen möglicher Konfrontationen in dieser für die Weltwirtschaft so bedeutsamen Region würden auch in Europa deutlich zu spüren sein.

Ohne Zweifel, China und die übrige Welt sind – im Guten wie im Schlechten – eng und unauflöslich miteinander verflochten. Die Frage ist nicht länger ob, sondern wie sich Chinas Weg in den Kreis der führenden, die Weltpolitik weitgehend nach ihren Interessen und Vorstellungen gestaltenden Mächte vollziehen wird: in der Konfrontation mit den etablierten Großmächten des bestehenden internationalen Systems, wie dies vor allem die USA befürchteten, oder als verlässlicher Partner in einer von China propagierten „harmonischen Weltordnung“, die durch gegenseitige Achtung unterschiedlicher Kulturen, Kooperation und gegenseitigen Nutzen geprägt sein soll.



Offizieller Empfang am Vorabend des Nationalfeiertags (1.10.2014) in Peking. Xi Jinping (M.), Staatspräsident und Generalsekretär der KP, gefolgt von hohen Parteifunktionären

## Ziele und Interessen Chinas

Zur Untersuchung der Außenpolitik eines Staates bietet sich immer zunächst ein Blick auf dessen grundlegende Ziele und Interessen an, die im Falle Chinas eng mit der Frage der inneren Entwicklung des Landes verbunden sind. Das von Deng Xiaoping ab 1979 eingeleitete Zeitalter der inneren Reformen ging von Beginn an einher mit der Öffnung der abgeschotteten Volksrepublik nach außen: Ohne ausländische Investitionen, *Knowhow* und Zugänge zu den internationalen Märkten wären die von Deng angestrebten Modernisierungen nicht möglich gewesen. Diese waren jedoch nach den verheerenden Wirren der Mao-Zeit dringend erforderlich, um die von der Kommunistischen Partei Chinas getragene politische Ordnung wie auch die territoriale Integrität Chinas aufrechtzuerhalten. Diese Leistung wird auch den gegenwärtigen und künftigen Führern der Volksrepublik abverlangt.

Das Reich der Mitte zusammenzuhalten, bildet gewissermaßen den Kern jenes traditionellen „Mandats des Himmels“, durch welches seit jeher politische Herrschaft in China legitimiert wird, und das Prinzip, dem auch die modernen Führer der Volksrepublik verpflichtet bleiben. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass Dai Bingguo, der bis 2013 amtierende Staatsrat und außenpolitische Vordenker unter dem früheren Parteichef Hu Jintao, die Kerninteressen Chinas wie folgt formulierte: erstens, der Fortbestand des politischen Systems und die Wahrung nationaler Sicherheit; zweitens, die nationale Souveränität und territoriale Integrität; drittens, die stabile Entwicklung der chinesischen Wirtschaft und Gesellschaft.

Der zentrale Referenzpunkt im strategischen Denken der Volksrepublik ist also China selbst – gleichwohl verweist diese Interessensdefinition auch auf externe Bedingungsfaktoren: Um seine innere Entwicklung weiter fördern zu können, braucht China dauerhaft ein stabiles und wohlwollendes Umfeld. Dies gilt zunächst für seine regionale Umgebung, wo China immer wieder bemüht ist, Sorgen seiner Nachbarn vor einem allzu dominanten Auftreten durch die Vorteile wirtschaftlicher Kooperation zu zerstreuen. Als Folge seiner rasant

voranschreitenden wirtschaftlichen Verflechtung mit praktisch allen Regionen der Welt hat China aber auch Interessen von zunehmend globaler Reichweite entwickelt. Für sein maßgeblich von der industriellen Produktion und dem Export der dort hergestellten Güter getragenes Wachstum spielen Zugänge zu jeder Form von Ressourcen und Energie eine ebenso entscheidende Rolle wie gesicherte Handelswege. Die Vermeidung gefährlicher Konflikte bzw. gegen die Volksrepublik gerichteter Allianzen steht daher an der Spitze der außenpolitischen Interessenagenda Chinas.

Vor allem aber geht es auch um Chinas Platz in der Welt. Seinem Selbstbild nach ist China das Jahrtausende alte „Reich der Mitte“ (*zhongguo*), das von den Opiumkriegen der 1830er-Jahre bis zum Zweiten Weltkrieg einen dramatischen Niedergang, ein „Jahrhundert der Schande“, erleiden musste. Mit der Gründung der Volksrepublik betrat 1949 ein „Neues China“ die Bühne der Weltpolitik. Hier will es nach den Entwicklungserfolgen der letzten Jahrzehnte nun als ein Spieler in der obersten Liga des internationalen Systems und auf Augenhöhe mit den übrigen großen Mächten respektiert werden – ein Anspruch, den die Volksrepublik zunehmend selbstbewusster einfordert.

## Innenpolitische Zwänge

Trotz aller offenkundigen Erfolge steht China jedoch weiterhin vor einer Reihe innenpolitischer Herausforderungen, die auch sein außenpolitisches Handeln maßgeblich beeinflussen. So hält der fernöstliche Staat zwar Rang zwei der größten Volkswirtschaften der Welt – doch müssen sich diesen Erfolg fast 1,4 Milliarden Menschen teilen. Auf dem UNO-Index der menschlichen Entwicklung (HDI) erreicht China 2014 Platz 91 von 187 erfassten Ländern und rangiert damit hinsichtlich der Lebensqualität und sozio-ökonomischen Lage seiner Einwohnerschaft nur im globalen Mittelfeld. Hinzu kommt, dass die chinesische Gesellschaft vielfach gespalten ist. Zwar gelang es, die bitterste Armut und den Hunger zu überwinden, zugleich entstanden jedoch gravierende Wohlstandsgefälle zwischen Stadt- und Landbevölkerung bzw. den reichen Küstenprovinzen und den armen Regionen im Landesinneren und im Westen Chinas. Die wachsenden Städte mit ihren Arbeitsmöglichkeiten im Bausektor und der Industrie zogen nicht nur rund 200 Millionen ehemalige Bauern als Wanderarbeiter in oft äußerst prekären Beschäftigungen an, sondern schufen auch



Zu den innenpolitischen Herausforderungen Chinas gehört das Wohlstandsgefälle zwischen Arm und Reich, Stadt und Land. Die Einkaufsstraße Nanjing Road in Shanghai bedient auch die zu Wohlstand gekommene neue Mittelschicht.



*Arbeitskonflikt: In der Pekinger U-Bahn erwarten im Dezember 2014 Wanderarbeiter, denen ein Bauunternehmer den Lohn für sieben Monate schuldig geblieben war, die Antwort der zuständigen Verwaltungsstelle auf ihre Beschwerde.*



*Gesundheitliche Beeinträchtigungen: Das chinesische Wirtschaftswachstum ging mit einem zunehmenden Raubbau an der Natur einher. Passanten in Peking schützen sich 2014 mit Masken vor der Luftverschmutzung.*

### Soziale Proteste – eine Herausforderung für die Politik

[...] Jedes Jahr kommt es in China zu rund 100 000 Massenprotesten. Die häufigste Ursache sind Streitigkeiten um Landnutzungsrechte. Die Verpachtung von Land ist inzwischen eine der wichtigsten Einnahmequellen für Lokalregierungen. Diese haben die Macht, im Namen des „öffentlichen Interesses“ Landbesitz von Bauern zu beschlagnahmen und die Höhe der Entschädigungszahlungen selbst festzulegen. Auch die Stadtbewohner haben keine Scheu mehr vor Konflikten, um ihre Interessen gegen staatliche Eingriffe zu verteidigen. Sie protestierten gegen geplante Chemiefabriken oder Müllverbrennungsanlagen, die neben ihren neu erworbenen Eigentumswohnungen entstehen sollen. Durch soziale Medien ist Chinas neue Mittelschicht innerhalb kurzer Zeit in der Lage, Demonstrationen mit zehntausenden Teilnehmern zu organisieren.

Die zweithäufigste Ursache für Proteste sind Arbeitskonflikte. Besonders in südlichen Provinzen gelingt es der besser gebildeten zweiten Generation von Wanderarbeitern immer wieder, Fabrikchefs durch Streiks unter Druck zu setzen. Eigens bestimmte Vertreter verhandeln an den staatlichen Gewerkschaften vorbei über bessere Arbeitsbedingungen. Lokale Regierun-

gen wollen um jeden Preis soziale Stabilität wiederherstellen: Mal versuchen sie Proteste zu schlichten, mal setzen sie Polizei gegen streikende Arbeiter ein.

Seit den neunziger Jahren hat sich dank des höheren Bildungsniveaus und vermehrten Privateigentums ein neues, bislang nie da gewesenes Rechtsbewusstsein in der chinesischen Gesellschaft entwickelt. Immer mehr Bürger fordern Schutz- und Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe. Diese Proteste verfolgen in der Regel konkrete Interessen und keine abstrakten politischen Ziele. Aber sie setzen die politische Führung unter Druck, sind sie doch Ausdruck von Unzufriedenheit, und sie fordern die Legitimität der Kommunistischen Partei heraus, die inzwischen nur noch auf Wohlstandsversprechen gebaut ist. Sollte Chinas Wirtschaft ernsthaft ins Wanken geraten, drohen die sozialen Proteste außer Kontrolle zu geraten.

Zhu Yi ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei MERICS (Mercator Institute for China Studies).

Zhu Yi, „Problemzonen eines Riesenreichs – Soziale Proteste“, in: Internationale Politik 1, Januar/Februar 2015, S. 115f.

eine wachsende soziale Unzufriedenheit. Diese entlädt sich zusammen mit dem Ärger über korrupte Kader und Behörden sowie rücksichtslose Arbeitgeber immer wieder in zehntausenden von Aufständen und Unruhen pro Jahr.

Das rasante wirtschaftliche Wachstum ging in den zurückliegenden Jahrzehnten zudem mit einem massiven Raubbau an der Umwelt einher, dessen Folgen die Lebensbedingungen der Menschen zunehmend beeinträchtigen. Zudem ist die chinesische Führung mit demografischen Herausforderungen wie einer alternden Gesellschaft als Folge der Ein-Kind-Politik und den daraus resultierenden Problemen wie unzureichender Altersvorsorge konfrontiert. In den autonomen Gebieten Xinjiang und Tibet verlangen benachteiligte Minderheiten immer nachdrücklicher die Berücksichtigung ihrer Interessen.

Die seit dem 16. Parteitag 2002 versprochene Herausbildung einer Gesellschaft von bescheidenem, aber einigermaßen

gerecht verteiltem Wohlstand bleibt somit auch weiterhin ein anspruchsvolles Unterfangen. Die Umsetzung dieses Versprechens erfordert nämlich ein dauerhaftes Wachstum von mindestens sieben Prozent im Jahr sowie einen Strukturwandel hin zu umweltverträglicheren Wirtschafts- und Produktionsformen. Auch der gegenwärtigen Führungsgeneration um Staats- und Parteichef Xi Jinping ist klar, dass China diesen Herausforderungen nicht allein, sondern nur in der fortgesetzten und engen Verflechtung mit der Welt begegnen kann.

Mit Blick auf den Rang Chinas in der Welt bleiben aber auch die Erfahrungen des Niedergangs von der Hochzivilisation zur Halbkolonie im 19. und 20. Jahrhundert im kollektiven Gedächtnis der Volksrepublik weiterhin sehr präsent. Mehr als ein Jahrhundert lang war China Invasionen und Landnahmen externer Mächte ausgeliefert, ohne diesen etwas wirksam entgegenzusetzen zu können. Im Gegenteil, nach chinesischer Lesart

sorgten interne Gegensätze, insbesondere der Kampf gegen die im Niedergang befindliche mandschurische Qing-Dynastie, für jene innere Schwäche, die China zum Spielball externer Kräfte machte. In der langen historischen Erfahrung Chinas stehen eine stabile innere Ordnung und außenpolitisches Gewicht in einem engen Zusammenhang: Herrscht im Inneren Chaos, sind Angriffe von außen nicht fern, umgekehrt gewährleistet innere Stärke den besten Schutz nach außen.

Die gerade durch Xi Jinping demonstrierte Stärke nach außen dient somit auch der Festigung des Ansehens der politischen Führung im Inneren – vor allem unter den Vorzeichen eines seit Jahren in China anschwellenden Nationalismus. Dieser wurde und wird von den verschiedenen Führungsgenerationen durchaus angespornt und gepflegt, um nach dem Wegfall der kommunistischen Ideologie eine neue soziale Klammer für die chinesische Gesellschaft zu bilden, er erweist sich oft aber auch als ein zweischneidiges Schwert: Wo (vor allem aus wirtschaftlichen Gründen) pragmatische Geschmeidigkeit erforderlich wäre, etwa in den Territorialdisputen mit Japan um die Diaoyu/Senkaku-Inseln sowie mit den Anrainern in der Südchinesischen See um die Paracel- und Spratley-Inseln, bringt die Rücksichtnahme auf nationalistische Aufwallungen im Lande häufig politische Verhaltensweisen hervor, die – etwa bei der 2013 ausgerufenen Luftidentifikationszone im Ostchinesischen Meer – von den internationalen Partnern im besten Falle als robust, häufig genug aber auch als aggressiv wahrgenommen werden. Die chinesische Führung erscheint dabei immer wieder auch als eine Getriebene der von ihr selbst gerufenen nationalistischen Geister, die ihre eigenen Handlungsspielräume einschränken.

## Maximen der Außenpolitik

Auch wenn sich Chinas Außenpolitik keineswegs einheitlich gestaltet und die Akteure in Diplomatie, Militär, Sicherheit, Wirtschaft und Kultur oft ganz eigene und mitunter gar widersprüchliche Ziele verfolgen, lassen sich doch einige handlungsleitende Maximen im auswärtigen Auftritt Pekings bestimmen. So blieb die Volksrepublik nach den sprunghaften Kurswechseln der Mao-Jahre auch dann noch ein abwartender und eher passiver Akteur, als sich das Land ab 1979 zu reformieren und zu öffnen begann. Deng Xiaoping hatte mit seinen Modernisierungen ein zuvor nie gekanntes Experiment in Gang gesetzt, dessen Verlauf und Ausgang zahllose Unwägbarkeiten und Risiken barg. In dieser Lage sollte China „seine Zeit abwarten“ und „keine Führungsrolle beanspruchen“, um mögliche Vorbehalte gegenüber China zu entkräften und günstige Rahmenbedingungen für seine weitere Entwicklung zu fördern. Diesen Ansatz, der wegen der ihm innewohnenden Intransparenz zum festen Bestandteil westlicher *China-Threat*-Vorstellungen gehört, hat die Volksrepublik jedoch nach und nach zugunsten einer aktiveren und insgesamt sehr pragmatischen Außenpolitik aufgegeben.

In seiner Außenpolitik orientiert sich China formal an der traditionellen Leitlinie der 1954 verkündeten Fünf Prinzipien der Friedlichen Koexistenz:

- Achtung der Souveränität und territorialen Integrität
- gegenseitiger Nichtangriff
- gegenseitige Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten
- Gleichberechtigung und gegenseitiger Nutzen
- friedliche Koexistenz trotz unterschiedlicher Systeme.

Sie haben insbesondere die gegenseitige Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten zum Gegenstand und tragen damit Chinas hoher Wertschätzung nationaler Souveränität Rechnung. In der Praxis ist China zur Zusammenarbeit mit jedem Partner bereit, ungeachtet seiner ideologischen, politischen, religiösen oder anderweitig weltanschaulichen Orientierung. Die einzige nicht verhandelbare Voraussetzung ist das von der Volksrepublik eisern behauptete „Ein-China-Prinzip“, wonach Tibet und Xinjiang ebenso zum chinesischen Staatsverband gehören wie das de facto unabhängige Taiwan.

Anders als etwa die USA verfolgt China aber keine politische Mission, verlangt von keinem Staat die Übernahme seiner politischen Prinzipien. So verschafft sich Peking gerade in vielen Entwicklungsländern politische Vorteile gegenüber der westlichen Staatenwelt, die ihre Entwicklungszusammenarbeit oft mit Forderungen an die gute Regierungsführung ihrer Partner verbinden. Dabei bevorzugt China grundsätzlich bilaterale Formen der Zusammenarbeit, um seine wirtschaftliche und politische Überlegenheit wirksam ausspielen zu können. Gegenüber größeren Mächten oder Staatengruppen wiederum setzt es auf einen selektiven Multilateralismus, etwa gegenüber der ASEAN oder in der mit Russland und vier zentralasiatischen Staaten gebildeten *Shanghai Cooperation Organization* (SCO). Die UNO ist für die chinesische Außenpolitik insofern sehr bedeutsam, als China dort auf Augenhöhe mit den USA vertreten ist. Zugleich kann sich die Volksrepublik dort als verlässliche Großmacht profilieren und ihr Engagement für den Weltfrieden auch damit unterstreichen, dass sie rund 2200 Friedensschützer in zehn UN-Blauhelmmissionen entsendet.

Gleichwohl bleibt China auf dem Gebiet der internationalen Sicherheitspolitik ein eher zurückhaltender Akteur. Die hohe Wertschätzung staatlicher Souveränität macht es Peking schwer, im Sicherheitsrat für Sanktionen oder gar die Anwendung von Gewalt zu stimmen, um Bürgerkriegen oder schweren Menschenrechtsverletzungen entgegenzutreten. Diese Haltung gerät jedoch zunehmend mit Chinas Selbstbild einer verantwortungsvollen Macht in Konflikt. In Fällen wie dem Sudan, Nordkorea, Iran oder Libyen hat China dann schließlich doch immer auch Zwangsmaßnahmen mitgetragen, nachdem es zuvor jedoch gemeinsam mit Russland ebenso oft für deren Abmilderung gesorgt hatte. Zu einem aktiven Gestalter der internationalen Sicherheitspolitik ist China bislang nicht geworden; die politische Führung sucht immer noch nach Wegen, die traditionellen Prinzipien der Nichteinmischung mit den neuen Anforderungen an eine globale Ordnungsmacht in Übereinstimmung zu bringen.

## Begrenzte militärische Macht

Als das härteste Instrument eines Staates, um seine politischen Interessen durchzusetzen, gilt gemeinhin das Militär. Mit mehr als zwei Millionen Soldaten verfügt die Volksrepublik über die weltweit größten Streitkräfte, deren ständig steigendes Budget (2014 rund 132 Mrd. US-Dollar) und umfangreiches Modernisierungsprogramm seit einigen Jahren Gegenstand einer intensiven internationalen Diskussion sind. Nach Aussage seiner seit fast 20 Jahren veröffentlichten Weißbücher ist die chinesische Sicherheitspolitik strikt defensiv ausgerichtet. Allerdings führen Projekte wie das Flugzeugträgerprogramm, die Entwicklung moderner Anti-Schiffswaffen, der Aufbau einer konventionellen wie nuklearen U-Boot-Flotte, die In-Dienst-Stellung moderner Interkontinentalraketen



Chinas militärische Macht ist trotz wachsenden Rüstungsbudgets und Modernisierung begrenzt. Soldaten während einer Zeremonie in Hangzhou 2013



Auf regionaler Ebene fehlen Gremien zur Sicherheitskooperation. Dafür setzt China auf wirtschaftliche Zusammenarbeit. Treffen mit den ASEAN-Staaten 2014

und nicht zuletzt auch die Weltraumaktivitäten bei den USA wie auch den asiatischen Nachbarn zu Sorgen über mögliche hegemoniale Bestrebungen Chinas.

Dennoch ist das chinesische Militär auf absehbare Zeit als Mittel weitreichender Machtprojektion kaum geeignet – mutmaßlich strebt China dies auch nicht an. Trotz erheblicher Steigerungen liegt der Verteidigungshaushalt seit Jahren konstant zwischen 1,5 und 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, auch sind selbst die modernsten Elemente der chinesischen Streitkräfte den US-amerikanischen, aber auch den japanischen und taiwanischen Fähigkeiten qualitativ und auch quantitativ deutlich unterlegen. Zudem ist Chinas Wirtschaft von langen und verletzlichen Handelswegen durch den Indischen Ozean und die Malakka-Straße abhängig. Diese wären im Falle einer Konflikteskalation durch die chinesischen Streitkräfte nicht zu schützen, aber von den USA und deren Verbündeten rasch zu blockieren. Die von China in Bangladesch, Pakistan, Sri Lanka oder Djibouti (mit-)gebauten Häfen sind in erster Linie Versorgungspunkte, keine strategischen Militärbasen. China hat zudem keine Verbündeten, die gegebenenfalls an seiner Seite in einen bewaffneten Konflikt ziehen würden, und verfügt über keinerlei praktische Erfahrungen in der Führung komplexer militärischer Operationen.

Chinas militärische Optionen bleiben daher neben den konstruktiven Engagements im Rahmen der internationalen Pirateriebekämpfung am Horn von Afrika und den Beteiligungen an UN-Blauhelmeinsätzen im Wesentlichen auf die innerchinesische Agenda, die Außengrenzen sowie auf die Taiwanfrage und allenfalls noch auf die Inselfdispute beschränkt. Auch wenn China gerade in Bezug auf letztere Felder durchaus beachtliche Fähigkeiten zur Abweisung möglicher US-amerikanischer Interventionen geschaffen hat – als wirksames Mittel zur überregionalen Machtprojektion dürfte die Volksrepublik auch künftig mehr auf ihre wirtschaftliche als ihre militärische Kraft setzen.

### Außenpolitische Handlungsfelder

In seinen Außenbeziehungen tritt China sowohl auf der regionalen wie auch auf der globalen Ebene vor allem als Wirtschafts- und Handelsmacht auf. Sein Außenhandelsvolumen von mehr als vier Billionen US-Dollar entsprach 2014 mehr als 40 Prozent des chinesischen BIPs. Der hohe Anteil der Exporte (2,34 Billionen US-Dollar) unterstreicht die Abhängigkeit Chinas von seinen Abnehmerstaaten. Zugleich ist China mit Einfuhren im Wert von fast zwei Billionen US-Dollar ein großer Nachfragemarkt für Energie und Rohstoffe, aber auch für europäische und nicht zuletzt deutsche Spitzentechnologie.

Regional ist China in einer Reihe wichtiger, aber eher loser Abkommen und Organisationen vertreten, etwa in der Shanghai Organisation für Zusammenarbeit (SOZ), der Asiatisch-Pazifischen Wirtschafts-Kooperation (APEC), den diversen Formaten um die *Association of South-East Asian Nations* (ASEAN) wie das *ASEAN Regional Forum* (ARF) oder ASEAN+1 (ASEAN + China) bzw. ASEAN+3 (China, Japan und Südkorea) und schließlich der 2010 gestarteten *China-ASEAN Free Trade Area* (CAFTA). Diese vornehmlich wirtschaftlichen Zusammenschlüsse bilden eine Art Ausgleich für das weitgehende Fehlen regionaler Foren zur Sicherheitskooperation, in denen etwa die territorialen Dispute verhandelt werden könnten, die China mit einigen seiner vierzehn Nachbarn weiterhin austrägt.

Mit Afrika hat China im Jahr 2000 das *Forum on China-Africa Cooperation* (FOCAC) ins Leben gerufen, das mit bislang vier im dreijährigen Rhythmus stattfindenden Ministerkonferenzen den Rahmen für eine – in der Praxis dann wiederum stark bilateral geprägte – Kooperation mit praktisch allen afrikanischen Staaten bildet. Während in den USA und Europa, aber auch in Afrika selbst mitunter von einem neuen Kolonialismus chinesischer Prägung gesprochen wird, verweist China auf sein – durchaus beachtliches – Engagement in der afrikanischen Entwicklungszusammenarbeit.

Mit der Europäischen Union (EU) unterhält die Volksrepublik seit 2004 eine „strategische Partnerschaft“, trifft sich jährlich zu gemeinsamen Gipfeln mit den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten und unterhält einen Menschenrechtsdialog mit der Union. Allerdings nimmt China die EU nur sehr eingeschränkt als einen wirklichen Akteur im internationalen System wahr und nutzt die vielfältigen Bruchlinien zwischen den europäischen Staaten zum Aufbau von für China günstigen bilateralen Beziehungen mit einzelnen Mitgliedstaaten. Zu einigen von ihnen (etwa zu Deutschland und Frankreich) unterhält China eigene strategische Partnerschaften; im deutschen Fall wurde diese 2010 um das Instrument gemeinsamer Regierungskonsultationen erweitert, die zuletzt im Oktober 2014 in Berlin stattfanden.

Eine hohe wechselseitige Abhängigkeit charakterisiert auch das Verhältnis zu den USA, der wichtigsten Referenzgröße chinesischer Außenpolitik. Die USA sind mit Importen von mehr als 500 Milliarden US-Dollar (2013) der wichtigste Einzelkunde chinesischer Produkte noch vor der EU. Seine riesigen Handelsüberschüsse mit den USA legt China immer wieder in US-Anleihen an. Damit finanziert die Volksrepublik die US-Budgetdefizite mit und sorgt zugleich für eine Liquidität des US-Bankensektors, der dann Kredite an die US-Verbrau-

## Inselstreit im Südchinesischen Meer

Das „Riff zum feurigen Kreuz“ hat – wenn man von oben schaut – eher die Form eines Schiffes. Genauer betrachtet: die eines Flugzeugträgers. Fiery Cross Reef dürfte eigentlich auch nicht mehr als Riff bezeichnet werden, denn die Ansammlung von Untiefen und Felsen ist in nur neun Monaten zu einer kompakten Insel-Masse zusammengewachsen. Dank der vielen Schwimmbagger, die permanent Sand aus der Tiefe holen und an den richtigen Stellen aufhäufen.

Bereits im November 2014 war klar, dass die chinesische Regierung als Betreiber dieser Großbaustelle ein ambitioniertes Ziel verfolgt: Die Insel muss mindestens drei Kilometer lang werden – groß genug, um eine Landebahn für die größten und schwersten Flugzeuge der Welt zu schaffen. [...]

Seit Monaten verfolgen Experten [...], wie immer neue Bauprojekte aus den Wassern des Pazifischen Ozeans emporsteigen. [...] [H]inter der Mehrzahl der Bauprojekte im Südchinesischen Meer steckt China. Das Mischief Riff wächst seit Monaten zu einer beeindruckenden Landmasse heran, am Subi Riff entsteht ebenfalls eine Landebahn [...]. Im Südchinesischen Meer hat die nächste Phase eines groß angelegten Manövers um Macht und Einfluss begonnen. [...]

Die Auseinandersetzung um Besitz und Recht wird zwischen den Anrainern schon seit Jahrzehnten geführt. Meist unter dem Vorwand wissenschaftlicher Forschung oder des Naturschutzes wurden Inselchen besetzt, mit zum Teil abenteuerlichen Methoden befestigt oder bewohnbar gemacht. Sogenannte Forscher oder Grenzbeamte sitzen fast schon wörtlich genommen auf Pfählen im Südpazifik. [...] Legendär die Besetzungsaktionen vor allem der Chinesen, etwa die des Mischief Riffes 1995.

Hintergrund dieser Übungen: ein Wettlauf um Souveränitäts-Ansprüche. Seit den 50er-Jahren des vorigen Jahrhunderts überbieten sich die Anrainer des Südchinesischen Meeres mit Besitz-Bekundungen, jede völkerrechtlich relevante Eingabe wird mit einer Gegen-Demarche beantwortet, jeder Anspruch mit einem Protest erwidert.

Ziel dieser zunächst juristischen Scharmützel war es, keine völkerrechtlich relevanten Gewohnheiten oder Ansprüche entstehen zu lassen. Das meiste wird hingenommen, aber nichts darf geduldet werden. „Es reicht, wenn die (Philippinen) gegen Chinas Kontrolle über die Inseln protestieren“, sagte der Völkerrechtswissenschaftler Stefan Talmon in einem Radiointerview, „allein das Wort Protest reicht, um die Erstarkung des chinesischen Anspruchs zu verhindern“. Tatsächlich blieb der Konflikt bis auf kleinere Scharmützel friedlich.

China, das mit einer durch neun Striche gezeichneten Linie („the nine dash line“) fast 90 Prozent des Südchinesischen Meeres für sich reklamiert, trifft jetzt aber immer häufiger auf den erbitterten Widerstand Vietnams, der Philippinen, Taiwans und Malaysias – und im Hintergrund der USA. Entweder es geht um seismografische Messungen, Fischfang-Rechte, Öl und Gas – und nun um die offensichtlich militärische Nutzung der Atolle [...].

Wer die Luft kontrolliert, kontrolliert die See, wer die Inseln besetzt, der kann Radar, Schiffsabwehr-Raketen und anderes militärisches Gerät installieren. Das Südchinesische Meer ist einer der wichtigsten Schifffahrtswege für den globalen Handel, Indiens Aufstieg in der Welt und Japans Anbindung an die europäischen Märkte hängen davon ab, dass die Routen frei und sicher befahrbar sind.

Die USA, pazifische Schutzmacht der Philippinen und neuerdings auch Vietnams, sprechen das Problem unverblümt an. Der neue Verteidigungsminister Ashton Carter warnte auf seiner ersten Ostasienreise, dass die Baumaßnahmen die Spannungen zwischen Washington und Peking anheizen. [...]

Die Regierung in Peking gibt sich derweil ungerührt und beharrt auf ihrer Meinung, wonach die Territorien seit jeher von China kontrolliert würden. Gespräche werden angeboten – aber nicht wirklich ernsthaft geführt. Der Staatenverbund Asean wollte einen Verhaltenskodex ausarbeiten, aber die Verhandlungen dazu kommen nicht voran. [...]

Stefan Kornelius, „Besetzt im Namen der Wissenschaft“, in: Süddeutsche Zeitung vom 20. April 2015

cherinnen und Verbraucher gewährt, damit diese wiederum chinesische Produkte kaufen können. Trotz dieser engen Verflechtung begegnen beide Länder einander mit unverhohlenem Misstrauen hinsichtlich der jeweiligen strategischen Interessen. Die USA sehen in der Volksrepublik die einzige wirkliche Herausforderung für ihre globale Vormachtstellung, umgekehrt fürchtet China, die USA könnten seinen weiteren Aufstieg durch eine *containment*-Politik abbremsen.

## Fazit

Insgesamt kann festgehalten werden, dass China seit Beginn der Reform- und Öffnungspolitik sein wirtschaftliches und politisches Gewicht in der Welt deutlich vergrößert hat. Gleichwohl dürfte Peking auf die weitere Sicht aber vor allem eine globale Wirtschaftsmacht bleiben, die ihr wachsendes Gewicht zunehmend auch in politischen Einfluss umsetzen wird. Insbesondere im militärischen Bereich und bezüglich umfassender Gestaltungsmöglichkeiten im internationalen System wird China dagegen noch lange vom Status einer etwa mit den USA zu vergleichenden Weltmacht entfernt bleiben. Zwei-

fellos aber hat China das Potenzial, eine prägende Rolle in den internationalen Beziehungen zu spielen und wird in den kommenden Jahren und Jahrzehnten auch alles daransetzen, dies zu erreichen. Staats- und Parteichef Xi Jinping hat mit seinem 2013 vorgestellten „chinesischen Traum“ deutlich gemacht, dass China eine seiner Bedeutung entsprechende Position in der Welt einnehmen will. Es steht also zu erwarten, dass die Volksrepublik ihre Interessen auch künftig beharrlich und ebenso mit größerer Härte vertreten wird. Zugleich aber ist China angesichts seiner inneren Schwächen und äußerlichen Verwundbarkeiten daran interessiert, gefährliche Konfrontationen, insbesondere mit den USA, zu vermeiden.

Auch wenn China zuerst auf sich selbst und seine innere Entwicklung fixiert bleibt, steht es doch in einer engen Wechselbeziehung mit seiner internationalen Umgebung. Diese verändert einerseits China, andererseits aber verändert China auch die Welt. Kein globales Problem ist mehr ohne Peking zu lösen; ihre fortdauernde Angewiesenheit auf eine stabile Weltordnung verlangt von der Volksrepublik zudem schon aus Eigeninteresse einen zumindest grundlegenden Set internationaler Normen zu befolgen. China ist ein schwieriger, zugleich aber unverzichtbarer Partner der etablierten Mächte bei der Gestaltung einer stabilen internationalen Ordnung.



Der 70. Jahrestag des Sieges im „Großen Vaterländischen Krieg“ gegen das nationalsozialistische Deutschland ist auch ein Anlass zur nationalen Selbstvergewisserung und zur Demonstration eigener Stärke. Parade in Wladiwostok am 9. Mai 2015

MARGARETE KLEIN

## Russland – Wohin steuert die ehemalige Weltmacht?

**Russland erhebt den Anspruch auf eine führende Rolle in der internationalen Sicherheitsarchitektur und auf Hegemonie im postsowjetischen Raum, die es notfalls auch militärisch durchsetzt. Es strebt eine multipolare Ordnung an, wendet sich zunehmend vom Westen ab und sucht nach neuen Partnern/Verbündeten, um mit ihnen ein Gegengewicht zur westlichen Dominanz zu bilden.**

Im Selbstverständnis seiner politischen Führung und Bevölkerung stellt Russland eine Großmacht dar. Damit geht der Anspruch einher, auf globaler Ebene ein Mitspracherecht bei allen zentralen (sicherheits-)politischen Fragen zu haben sowie im postsowjetischen Raum über eine eigene Einflussosphäre zu verfügen. Nachdem Moskau in den 1990er-Jahren eine Periode politischer, wirtschaftlicher und militärischer Schwäche durchlebte, versucht Präsident Putin seit der Jahrtausendwende die Grundlagen des russischen Großmachtsanspruchs auszubauen und die internationale Sicherheitspolitik aktiver mitzugestalten. Dies stellt für die europäischen Staaten eine Herausforderung dar, wendet sich Russlands Führung doch zunehmend vom Westen ab. Mit der Annexion der Krim und der Destabilisierung der Ost-Ukraine unterhöhlt Moskau zudem die Grundlagen der euro-atlantischen Sicherheitsordnung.

### Russlands Weltordnungsvorstellung: Multipolarität

Seit dem Ende des Kalten Krieges strebt Moskau danach, dass sich auf globaler Ebene keine unipolare Ordnung unter Führung der USA, sondern ein multipolares System etabliert – mit Russland als einem der führenden Pole. Darunter wird eine Ordnung verstanden, in der die Verantwortung für die internationale Sicherheit vorrangig bei den Großmächten liegt, die kollektiv bindende Entscheidungen treffen und für deren Umsetzung sorgen.

Eine Schlüsselrolle in Russlands Weltordnungsvorstellung nimmt der UN-Sicherheitsrat ein. Der permanente Sitz garantiert Moskau ein Mitsprache- und Vetorecht in allen Schlüsselfragen der internationalen Sicherheitspolitik. Dadurch kann es nicht nur seine Interessen in konkreten Konfliktfällen verteidigen, sondern auch mitbestimmen, wie die rechtlichen Grundlagen der internationalen Ordnung – die Normen und Prinzipien des Völkerrechts – interpretiert werden.

Auf globaler Ebene drängt Moskau darauf, dass Militäreinsätze nur mit UN-Mandat durchgeführt werden und dass das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten eines Staates breit, das der humanitären Schutzverantwortung dagegen eng ausgelegt wird. Dahinter steht die Erfahrung des

## Wie einflussreich sind die russischen Nationalisten?

[...] Krieg lässt sich nicht planen, selbst nicht von einem so mächtigen Mann wie dem russischen Präsidenten. [...] In Russland wachsen die Barrikaden gegen die Welt. Seit der Annexion der Krim weht ein gewaltiger Sturm des Patriotismus. Putin hat ihn entfacht und gedachte, ihn zu kontrollieren. Doch nun kommen die Radikalen nach oben. Eine Zeitung wie *Sawtra* war vor Jahren marginal, unwichtig. Jetzt werden Meinungen der Redaktion All-gemeingut. Das setzt Putin unter Druck und engt ihn ein [...]. Jetzt setzen sich andere an die Spitze der nationalen Bewegung, mit immer radikaleren Forderungen.

Im Büro der Zeitung *Sawtra* steht ein halbhoher Schrank, der wie ein Altar hergerichtet ist. Darauf leuchten Sowjetsterne neben orthodoxen Kreuzen, Panzermodelle und in der Mitte ein großer, byzantinischer Doppeladler aus Porzellan. Aus dem Hals wachsen ihm zwei verzierte Ausgüsse für den Wodka im Bauch. Um die Schwingen hängt eine rote Banderole, auf der „J. W. Stalin“ steht. Der Altar zeigt das Weltbild russischer Nationalisten: christlich-orthodoxen Stalinismus. Was für das ungeübte westliche Auge nicht zusammenpasst, geht im heutigen Moskau eine blühende Symbiose ein. Das rote und das weiße Russland, Stalinismus und Zarenherrlichkeit, Sozialismus und Orthodoxie. Alles, was Russland groß wirken lässt, passt zusammen – oder wird passend gemacht.

An der Sowjetunion faszinierte ihn die asketische Bescheidenheit des Lebens, erklärt Andrej Fefelow, stellvertretender Chefredakteur der Zeitung *Sawtra*. „Das hatte sie mit der Orthodoxie gemeinsam.“ Auch die sei gegen das „Gepränge“, das leider heute in Russland herrsche. Sein Land sei viel zu abhängig vom internationalen Kapitalismus – und damit von den USA, die überall die Bedingungen diktierten. Aber unter Putin mache sich Russland wieder unabhängig. Jetzt fehle nur noch eine Partei, die die Korruption so hart bekämpfe wie einst Stalin.

Russen, die so denken, [...] sind gemeinsam auf Universitäten gegangen und über Schlachtfelder gestapft. [...] In den neunziger Jahren erwärmten sie sich mit befreundeten Schriftstellern, Regisseuren, Philosophen am Nachstellen historischer Schlachten und an echten Kriegen. Einige von ihnen kämpften in Bosnien, in Serbien, in Tschetschenien. In Russland standen viele von ihnen 1993 aufseiten der Opposition gegen Präsident Jelzin im blutigen Kampf um das Parlament. Viele schreiben selber in *Sawtra* oder auf Netzseiten mit ähnlicher Ausrichtung. Früher galten sie als schräg und extrem. Doch dann kehrten unter Putin Sowjetnostalgie und Sehnsucht nach Weltgröße zurück. Deshalb spielen heute die russischen Radikalen die Hauptrolle im Krieg gegen die Ukraine – und kämpfen für ein Land, das sie „Noworossija“ (Neurussland) nennen.

Damit fordern sie Wladimir Putin heraus. Der Präsident hat erst die Krim erobert und die Separatisten in der Ostukraine aufrüsten lassen. Doch dann kam die Rechnung: Sanktionen des Westens und hohe Subventionen für die Krim. [...] Putins Dilemma: Einerseits will er die Ukraine schwächen, um sie nicht an die EU zu verlieren. Andererseits will er vermeiden, dass Russland international isoliert wird und auch die EU die Sanktionen gegen Moskau verschärft. Das würde die Wirtschaftskrise vertiefen. Deshalb scheut Putin den Einmarsch in die Ostukraine. Noch hat er Zustimmungsraten von 80 Prozent. Im patriotischen Wettlauf fällt er aber nach und nach hinter die Neurussland-Kämpfer zurück.

Deren Hauptphilosoph, Alexander Dugin, [...] ist der Vordenker des „ewigen“ Gegensatzes von Ost und West. Russland gegen Amerika, Eurasien gegen die atlantische Welt, die Kreuzes-Prozession der orthodoxen Kirchengemeinde gegen die Schwulenumzüge im Westen. Dugin beschreibt den Gegensatz als „Wertekonflikt.“ Er findet, Moskau helfe den bedrängten Brüdern in Neurussland nicht genügend. Aber nicht Putin sei schuld. „Das liegt an der sechsten Kolonne im Kremlin“, sagt er. Dugin meint damit die Geschäftsleute im Dunstkreis Putins, die Wirtschaftsliberalen und Polittechnologien. [...] Solche Attacken sind gefährlich für Putin. [...]

Die Sympathien der Russen sind den Neurussland-Kämpfern sicher. Nach Umfragen des unabhängigen Lewada-Instituts gefällt 64 Prozent der Russen die Rolle der russischen Freiwilligen in der Ukraine. Zwar lehnt die Mehrheit noch einen Einmarsch der russischen Armee ab, doch die Zahl derer, die ihn wünschen, ist in den letzten Wochen [Sommer 2014] auf 24 Prozent angewachsen. [...] Nach Monaten der Hirnmassage in den Abendnachrichten unterstützen fast 60 Prozent der Russen den Kurs gegen Kiew. [...]

Die Neurussland-Patrioten haben dagegen eine klare Botschaft. [...] [D]er Schriftsteller Sergej Schargunow [...] spricht vom „Russischen Frühling“: Es sei ein Aufstand gegen die Ukraine, den Westen, russische Beamte und ihre Schmiergeldzahler zugleich. Der russische Frühling vereine Linke und Rechte, Stalinisten, orthodoxe Christen, Russen und verbündete Ukrainer. Eine Radikalopposition, die sich gegen zwei Regierungen auflehne: direkt gegen die in Kiew und mittelbar auch gegen Kremlbeamte. [...]

Dieser russische Frühling bedroht Wladimir Putins Ansehen. Er muss die Nationalisten unterstützen, um sein eigenes Feldherren-Image zu pflegen. Und er muss die Nationalisten bekämpfen, weil sie ihm die Politik diktieren wollen. [...] Nach innen muss er den Helden geben, nach außen beschwichtigen. Ein Politikwechsel ist kaum zu erwarten. [...]

Michael Thumann, „Der Atem in Putins Nacken“, in: DIE ZEIT Nr. 31 vom 24. Juli 2014

Kosovo- und des Irakkriegs, als Moskau unilaterale Operationen der NATO und der USA nicht verhindern konnte. Verhärtet wurde die russische Haltung noch durch den Libyenkrieg. Im März 2011 hatte sich Moskau im UN-Sicherheitsrat enthalten und damit eine Militäroperation zum Schutz der libyschen Zivilbevölkerung ermöglicht. Moskau wirft den beteiligten westlichen Staaten vor, die humanitäre Schutzverantwortung in der Folge nur als Deckmantel für einen wirtschaftlich und geopolitisch motivierten Machtwechsel zweckentfremdet zu haben.

Obwohl Moskau sich gerne als Verteidiger des internationalen Rechts präsentiert, ist sein Verhältnis dazu weniger normativ, als vielmehr instrumentell. Auf der globalen Ebene, wo

Russland zu schwach ist, um seinen Interessen allein Nachdruck zu verleihen, drängt es vehement auf die Einhaltung internationaler Prinzipien und das Vorrecht des UN-Sicherheitsrates. Im postsowjetischen Raum, wo Moskau über eine starke Position verfügt, bricht es dagegen selbst Normen wie das Nichteinmischungsgebot oder die Achtung territorialer Integrität und nimmt sich das Recht unilateraler Militäroperationen ohne UN-Mandat heraus. Dies zeigen der Georgienkrieg oder die Annexion der Krim.

## Blockade- oder Gestaltungsmacht?

Moskaus Rolle in internationalen Konflikten variiert beträchtlich – abhängig von den eigenen Interessen und Fähigkeiten sowie der institutionellen Einbindung in Konfliktlösungsformate. So ist Russland beispielsweise Teil der multilateralen Bemühungen zur Lösung des iranischen sowie nordkoreanischen Nuklearstreits (5+1-Gespräche, 6-Parteien-Gespräche) und nimmt aufgrund seiner engen Bindungen an die Führung in Damaskus eine Schlüsselrolle im Syrienkonflikt ein. Dagegen tritt Moskau in den Konflikten in Zentralafrika oder im Südchinesischen Meer kaum in Erscheinung.

Die Haltung Moskaus in internationalen Konflikten wird zum einen durch die unmittelbaren Eigeninteressen bestimmt. Zum anderen spielt hierbei auch stets die übergeordnete Frage nach dem Verhältnis zu den USA hinein. Dies zeigt die russische Iran- und Syrienpolitik.

Obwohl Russland allein wegen der geografischen Nähe über das iranische Atomprogramm und die Eskalation des Bürgerkriegs in Syrien beunruhigt ist, wehrt es sich im UN-Sicherheitsrat bislang gegen scharfe Strafmaßnahmen oder die Androhung militärischer Gewaltanwendung gegen die dortigen Führungen. Dies kann nur zum Teil mit den durchaus engen wirtschaftlichen, politischen und militärischen Beziehungen erklärt werden, die Moskau mit Teheran und Damaskus pflegt. Noch stärker ist es daran interessiert, dass Syrien und der Iran als Gegengewichte zum Führungsanspruch Washingtons in der Region erhalten bleiben. Moskau fürchtet, dass die Kritik an den Menschenrechtsverletzungen in Syrien und am iranischen Atomprogramm nur Vorwand für einen Regimewechsel sind, der die Position der USA in der Region stärken, die Russlands aber schwächen würde.

In internationalen Konflikten wie dem Syrien-, Iran- und Nordkoreakonflikt nutzt Moskau vorrangig seine Blockademacht im UN-Sicherheitsrat. Zwar zeigt die russische Initiative zur Vernichtung der syrischen Chemiewaffenbestände, dass Moskau punktuell auch als Gestaltungsmacht agiert. Es fällt ihm aber schwerer, konstruktive Lösungsvorschläge zu formulieren und die dafür nötige internationale Unterstützung zu gewinnen. Dies hängt erstens damit zusammen, dass es Russland an wirklichen strategischen Partnern oder Verbündeten fehlt. Zweitens mangelt es Moskau oftmals an den nötigen finanziellen oder militärischen Mitteln, um seine Initiativen zu untermauern. Dass Russland in manchen regionalen Konflikten – zum Beispiel in Afrika, Südostasien



Die Mitglieder des UN-Sicherheitsrats stimmen auch mit Rücksicht auf eigene Interessen ab. Während im Februar 2012 Mitglieder des UN-Sicherheitsrats eine Syrien-Resolution befürworten, legt der russische UN-Gesandte Vitaly Churkin (M.) sein Veto ein.

oder auf dem Balkan – kaum (mehr) eine Rolle spielt, hängt auch damit zusammen, dass es die Beteiligung seiner Soldaten an UN-mandatierten Friedensoperationen seit den 1990er-Jahren beträchtlich reduziert hat. Drittens ist fraglich, inwieweit Russland überhaupt an einer abschließenden Lösung mancher Konflikte – wie in den Fällen Syrien, Nordkorea oder Iran – interessiert ist. Aus dem ungelösten Zustand zieht Moskau schließlich Einflussmöglichkeiten. Eine solche Strategie birgt jedoch auch für Russland unakzeptable Sicherheitsrisiken.

## Verhältnis zu anderen Staaten

### USA: vom „Neustart“ zur neuen Konfrontation?

In Russlands Außen- und Sicherheitspolitik stellen die USA immer noch die wichtigste Referenzgröße dar. Das bilaterale Verhältnis durchlief seit Ende des Kalten Krieges mehrere Phasen der Annäherung (1991–1993, 2001–2003) sowie der Entfremdung (zweite Hälfte der 1990er, 2003–2008). Nach dem Tiefpunkt des Georgienkrieges 2008 startete Präsident Obama mit seinem damaligen russischen Kollegen Dmitri Medwedew im Frühjahr 2009 die sogenannte *Reset* (Neustart)-Politik, die davon ausging, dass die Zusammenarbeit mit Moskau für die Lösung globaler Sicherheitsfragen unumgänglich sei. Tatsächlich gelang es beiden Seiten schnell, gemeinsam eine dritte Runde an Iran-Sanktionen auf den Weg zu bringen (2010), einen neuen nuklearen Abrüstungsvertrag („*New START*“) zu ratifizieren (2011) und bei der Stabilisierung Afghanistans enger zusammenzuarbeiten.

Der „Reset“ stieß aber spätestens Ende 2011 an seine Grenzen. Es zeigte sich, dass nur in den Bereichen Fortschritte erzielt wurden, in denen die Interessen beider Seiten ohnehin bereits weit übereinstimmten. Dagegen gelangen keine Durchbrüche in entscheidenden Konflikten wie beim Dissens über das strategische Raketenabwehrsystem der USA, während zugleich neue Streitthemen (Syrien, Ukraine) das noch aus Kalten-Kriegs-Zeiten ohnehin geringe Vertrauen beider Seiten weiter schmälerten. Auch drifteten die gegenseitigen Erwartungen und Wahrnehmungen zunehmend auseinander. Obwohl Moskau Washington nur noch im Bereich der Nuklearwaffen ebenbürtig ist, fordert es eine Beziehung auf gleicher Augenhöhe. Für Obama stellt Russland jedoch lediglich eine Regionalmacht dar, die zudem immer weniger als Teil der Lösung, sondern als Teil der globalen und regionalen Probleme selbst wahrgenommen wird.

Dies gilt umso mehr, als Wladimir Putin seit seiner Rückkehr ins Präsidentenamt 2012 nicht nur nach außen, sondern auch nach innen eine Politik der Ent-Westlichung verfolgt. Der ohnehin geringe Handlungsspielraum von Opposition, Nichtregierungsorganisationen und Medien wird weiter beschränkt und das autoritäre System als konservatives Gegenmodell zur liberalen Demokratie des Westens präsentiert. Vor dem Hintergrund allgemeiner Werte- und Ordnungskonflikte sowie einer wachsenden Zahl spezifischer Streitthemen entwickelt sich das russisch-amerikanische Verhältnis zunehmend weg von einer partiellen Partnerschaft hin zu einer neuen Konfrontation.

### NATO und euro-atlantische Sicherheitsordnung

Dies gilt auch für das Verhältnis Moskaus zur NATO. Zwar arbeiteten beide Seiten seit 1991 in unterschiedlichen institutionellen Formaten zusammen, darunter seit 2002 im

NATO-Russland-Rat. Im Zuge der Krise um die Ukraine legte die Atlantische Allianz die praktische Kooperation auf ziviler und militärischer Ebene jedoch vorerst auf Eis. Die Kooperationsgebiete reichten vom Austausch zu Verteidigungsdoktrinen bis hin zu Terror- und Pirateriebekämpfung. Am weitesten vorangeschritten war die Zusammenarbeit in Bezug auf die Stabilisierung Afghanistans. Moskau sorgt sich vor einem Übergreifen islamistischer Kräfte aus Afghanistan nach Zentralasien und in den eigenen fragilen Nordkaukasus; zudem ist Russland am schwersten vom Drogenschmuggel aus Afghanistan betroffen. Moskau unterstützte die NATO daher, indem es den Transit militärischer Güter über eigenes Territorium ermöglichte und bei der Drogenbekämpfung im afghanisch-zentralasiatischen Grenzgebiet sowie bei der Ausrüstung der afghanischen Sicherheitskräfte kooperiert.

Dennoch konnte das 2010 formulierte Ziel einer strategischen Partnerschaft nicht umgesetzt werden. Dies liegt erstens am gegenseitigen Misstrauen, das nach Jahrzehnten der Feindschaft immer noch in Teilen der jeweiligen Eliten vorhanden ist. In allen Militärdoktrinen Russlands (1993, 2000, 2010, 2014) werden zentrale Aspekte der Atlantischen Allianz – Erweiterung, Einsätze außerhalb des Bündnisgebiets und Raketenabwehr – als größte Gefahren für die eigene Sicherheit eingestuft. Dies entspricht nicht den realen sicherheitspolitischen Bedrohungen Russlands. Diese bestehen vielmehr darin, dass eingefrorene Konflikte in der unmittelbaren Nachbarschaft (Karabach, Transnistrien, Abchasien und Südossetien) unkontrollierbar eskalieren oder dass islamistische und terroristische Akteure auf die fragile Südflanke (Nordkaukasus, Zentralasien) übergreifen. Innerhalb der NATO wiederum sehen insbesondere die mittelosteuropäischen Staaten sorgenvoll auf Russland. Im Zuge des Ukraine-Konflikts fordern sie, dass sich die Allianz auf die klassische Kernfunktion der kollektiven Verteidigung (Art. 5)

rückbesinnt. Verschärft wird die Vertrauenskrise zudem dadurch, dass sich etablierte Formate zur Rüstungskontrolle – wie der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) – seit Jahren in der Sackgasse befinden.

Zweitens belasten unterschiedliche Vorstellungen über die Ausgestaltung des euro-atlantischen Raums das Verhältnis. Seit den 1990er-Jahren fordert Moskau ein gesamteuropäisches Sicherheitssystem, das ihm ein formales Mitspracherecht in allen Sicherheitsfragen des Kontinents und damit auch ein indirektes Vetorecht gegenüber zentralen Entscheidungen der Atlantischen Allianz einräumt. 2009 brachte der damalige Präsident Medwedew dazu einen konkreten Vertragsvorschlag ein. Da dieser jedoch einseitig die NATO geschwächt hätte, ohne für deren Mitglieder einen wirklichen Sicherheitsgewinn zu beinhalten, erhielt die russische Initiative keine Unterstützung.

### Postsowjetischer Raum

Besonders stark divergieren die Ordnungsvorstellungen in Bezug auf den ehemals sowjetischen Raum. Moskau beansprucht diesen als eigene Einflussosphäre, worunter verstanden wird, dass es hier die Spielregeln definieren, die Aktivitäten externer Akteure begrenzen und die außenpolitische Handlungsfreiheit der Staaten, allen voran die Bündnisfreiheit, beschränken darf.

Seit seiner dritten Amtszeit bemüht sich Putin, diesen Anspruch mit konkreten Initiativen und dem Ausbau der eigenen Machtressourcen umzusetzen. Dazu entwickelte Moskau politische, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Integrationsinstrumente. Die 2011 gegründete Zollunion mit Kasachstan und Belarus wurde 2014 zur Eurasischen Wirtschaftsunion erweitert und das kollektive Militärbündnis Moskaus mit Belarus, Armenien, Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan (Organisation des Vertrags für kollektive Sicherheit) wurde gestärkt.

### Wie realistisch sind Russlands Weltmachtansprüche?

[...] Russland ist ein Vielvölkerstaat. Als solcher kann es seinen politisch-kulturellen Zusammenhalt nur multi-ethnisch oder eben territorial begründen. Für die (in korrekter Übersetzung) nicht Russische, sondern Russländische Föderation ist daher das Spiel mit ethnisch-russischem Nationalismus ein Spiel mit dem Feuer. Das Land ist überdies mit einem dramatischen Bevölkerungsrückgang konfrontiert, der sich insbesondere auf die russische Mehrheitsethnie auswirkt. Zurzeit stellen Russen noch knapp 80 % der Bevölkerung, während Minderheiten teilweise hohe Zuwächse verzeichnen. Die muslimische Bevölkerung wird ihren heutigen Anteil von rund 12 bis 14 % bis 2020 auf 20 bis 25 % verdoppeln.

Darüber hinaus schreitet im Nordkaukasus die Monoethnisierung voran, die russische Bevölkerung hat sich weitgehend aus Teilrepubliken wie Dagestan und Tschetschenien zurückgezogen. Der Griff nach der Krim, dessen Begründung mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und der besonderen Schutzverpflichtung für russische Minderheiten im Ausland sowie die Betonung der historischen Verwandtschaften der slawischen Völker in Russland, der Ukraine und in Belarus transformieren den über-ethnisch „russländischen“ Integrationsrahmen in einen russisch-ethnischen bzw. panslawischen Nationalismus. Verfestigt sich diese Tendenz, wird dies Minderheiten im eigenen Land wie

auch die Nachbarländer mit russischen Bevölkerungsgruppen weiter in Abwehrhaltung bringen. Der territoriale Zusammenhalt der Russländischen Föderation, aber auch die Eurasische Integration, werden so in Frage gestellt.

Der regionale Integrationsrahmen ist mit der gescheiterten Einbeziehung der Ukraine und dem panslawisch begründeten Griff nach ukrainischen Gebieten stark beschädigt, wenn nicht bereits obsolet. Zwar erfolgte die Unterzeichnung des eurasischen Wirtschaftsabkommens planmäßig, die Wirtschaftsunion (EEU) materialisiert sich zum 1. Januar 2015. Kasachstan, das über einen beträchtlichen russischen Bevölkerungsanteil verfügt, hat aber alle Pläne einer politischen Integration weit von sich gewiesen. Ursprüngliche Ziele der EEU wie die Integration der Energie- und Finanzmärkte wurden vertagt.

Eine Weltmacht ohne starke und wachsende Wirtschaft kann ihren globalen Anspruch nur politisch-militärisch begründen und dies auch nur so lange, bis finanzielle Engpässe Schranken setzen. Russlands Anspruch als autonomer Pol im Großmächtekonkurrenz agieren zu können, wird sich ohne substanzielle, derzeit nicht erwartbare Erfolge in der Wirtschaftspolitik nur sicherheitspolitisch realisieren lassen. [...]

Rudolf Traub-Merz / Felix Hett, „Russlands Rolle in der Welt – Anspruch und Möglichkeiten“, in: Neue Gesellschaft – Frankfurter Hefte 9/2014, S. 23 ff.

2008 startete Russland zudem eine umfassende Armereform und erweiterte 2009 die Einsatzoptionen für seine Streitkräfte. Durfte das Militär bis dahin nur eingesetzt werden, um das eigene Staatsgebiet zu verteidigen oder an internationalen Friedenseinsätzen teilzunehmen, so ist dies nun auch möglich, um russische Bürgerinnen und Bürger außerhalb des eigenen Staatsgebiets vor bewaffneten Angriffen zu schützen. Damit kann Russland nun seine Streitkräfte leichter einsetzen, um seine Interessen in der Nachbarschaft durchzusetzen wie in Georgien (2008) und in der Ukraine (2014).

Eine besondere Herausforderung sowohl für die betroffenen Staaten als auch für die NATO stellt dabei die hybride Kriegsführung Moskaus dar, die neben dem dosierten Einsatz regulärer Soldaten – vor allem Spezialkräfte – vorwiegend auf irreguläre Kämpfer setzt, von denen sich Moskau leicht distanzieren kann. Zudem zeichnet sich die hybride Kriegsführung durch die Vermischung militärischer Mittel mit nichtmilitärischen Instrumenten aus, die ganz gezielt die Schwächen der betroffenen Länder ins Visier nehmen: Moskau kann wie in der Ukraine, im Baltikum und in Kasachstan russische Minderheiten mobilisieren, drohen, den Zuzug von Arbeitsmigranten zu drosseln wie aus dem Kaukasus und aus Zentralasien, Wirtschaftssanktionen verhängen oder die Energiekarte ausspielen (Ukraine).

### Suche nach neuen Partnern

Die Abwendung Russlands von Europa und den USA geht einher mit der Suche nach neuen Partnern. Besonderes Augenmerk richtet Moskau dabei auf China, mit dem es seit den 1990er-Jahren seine (sicherheits-)politischen und wirtschaftlichen Beziehungen sukzessive ausbaut. In Asien verbesserte Moskau zudem seine Beziehungen zu anderen Ländern – allen voran Indien und Vietnam. Sah es zu Beginn des Arabischen Frühlings so aus, als würde Moskau sich mit seiner Unterstützung für Präsident Assad in der Region isolieren, konnte es in den vergangenen Jahren dort erfolgreich seine Position verteidigen und manchmal – zum Beispiel mit Ägypten – sogar ausweiten. Darüber hinaus engagiert sich Moskau zunehmend in Lateinamerika. Neben bilateralen Beziehungen setzt die russische Regierung auf den Aufbau multilateraler Foren, die ein Gegengewicht gegen die westlich dominierten Institutionen von G7 oder IWF bilden können. Dies betrifft vor allem das BRICS-Format.

Auch wenn Moskau damit seit einigen Jahren ein Kernanliegen seiner Außenpolitik seit den 1990er-Jahren stärker verwirklichen konnte – nämlich diese multivektoral auszurichten –, können diese potenziellen neuen Partner nicht die Bedeutung Europas für Russland ersetzen. Dies liegt erstens



Russland betrachtet den postsowjetischen Raum als seine Interessensphäre: Russische Soldaten neben einem zerstörten georgischen Panzer in der südostetischen Stadt Zichinwli 2008, (li.), Konzert „Wir sind zusammen“ am 18. März 2015 in Moskau zum 1. Jahrestag der Annexion der Krim. Plakattext (übertragen): Obama, Augen auf, Mund zu!



Russland wendet sich zunehmend von Europa und den USA ab und sucht neue Partner. Die Staats- und Regierungschefs der BRICS-Staaten Brasilien, Indien, Russland, China und Südafrika (v.l.n.r.) 2013 in Strelina, nahe Petersburg

daran, dass die EU weiterhin der wichtigste wirtschaftliche Modernisierungspartner Russlands ist. Zweitens stellt eine zu starke Hinwendung nach China ökonomisch und militärisch eine Gefahr für Russland dar. Angesichts der zunehmenden Machtasymmetrie Pekings und Moskaus droht Russland zu einem Juniorpartner Chinas herabzusinken. Drittens beruhen die ausgeweiteten bilateralen Beziehungen Moskaus zu Ländern des Nahen Ostens, Asiens und Lateinamerikas oftmals nicht so sehr auf der Attraktivität Russlands als Partner; vielmehr profitiert Moskau von den Fehlern westlicher Staaten.

### Herausforderung für die europäische Politik

Auch wenn Moskau in den vergangenen Jahren seine militärischen Fähigkeiten und seinen politischen Einfluss in der Welt ausweiten konnte, beruht sein globaler Großmachtanspruch weiterhin vor allem auf Relikten aus der Sowjetzeit: seinem Nuklearwaffenarsenal und seinem Sitz im UN-Sicherheitsrat. Diese können aber nur bedingt über die zentralen Schwächen Russlands hinwegtäuschen: das Fehlen wirklicher Partner in

der internationalen Politik und eine vom Rohstoffexport abhängige, innovationsschwache Wirtschaft.

Doch trotz dieser Schwächen wird Russland ein wichtiger Akteur in der internationalen Sicherheitspolitik bleiben – allerdings weniger wegen seines Gestaltungs-, als vielmehr wegen seines Störpotenzials. Für die EU wird es angesichts der außen- und innenpolitischen Abwendung der russischen Führung von Europa im Allgemeinen und der Krise um die Ukraine im Besonderen aber zunehmend schwer werden, den durchaus bestehenden Kooperationsbedarf umzusetzen. Gemeinsame Interessen finden sich beispielsweise bei der Stabilisierung Afghanistans, der Pirateriebekämpfung und perspektivisch auch bei der friedlichen Einhegung des Aufstiegs Chinas. Daher halten viele Experten eine Doppelstrategie für ratsam: Um die Vertrauenskrise zu überwinden, sind bestehende Transparenzformate – wie konventionelle Rüstungskontrolle – wiederzubeleben. Auch sollte in Fällen gemeinsamen Interesses auf pragmatischer Basis zusammengearbeitet werden. Zugleich sollte die EU sich klar den russischen Ansprüchen entgegenstellen, im post-sowjetischen Raum eine eigene Einflusszone zu etablieren.

### Hybride Kriegsführung

[...] Hybride Kriegsführung – das ist die Verbindung von verdeckten und offenen Operationen, von diplomatischem Druck und wirtschaftlichem Zwang, von Desinformation und Cyberattacken, das ist der Stopp von Gaslieferungen und das Hochfahren von Propagandasendern. Es ist das Ineinandergreifen von militärischen und zivilen Mitteln. Es ist, mit einem Wort, das Verwischen von Krieg und Nichtkrieg. [...]

Seit einem Jahr ist also, verfolgt man die militärische Debatte, eine neue Form der Kriegsführung in der Welt: Sie ist subversiv, bleibt unterhalb der Schwelle eines konventionellen Angriffs, spannt Aufständische und Separatisten zum Sturz von Regierungen und zur Aneignung fremden Territoriums ein und umhüllt dies alles mit einer riesigen Wolke elektronischer Propaganda. Kein Strategie, der gegenwärtig nicht das „russische Modell“ studiert. [...]

Unberechenbarkeit wird zur Waffe. Sind wir noch im Frieden, oder befinden wir uns schon im Krieg? Darüber Verwirrung zu stiften, auch das gehört zur hybriden Kriegsführung. Für die westliche Allianz aber ist die Antwort auf diese Frage essenziell. Denn nach Artikel 5 des Nato-Vertrags gilt für alle Mitgliedstaaten eine Beistandsgarantie. Jeder potenzielle Aggressor soll wissen: Wenn ich ein Land angreife, dann greife ich das ganze Bündnis an. Eine Grauzone darf es nicht geben. Grau ist aber die Farbe der hybriden Kriegsführung. Nicht Schwarz oder Weiß. Artikel 5 markiert die Schwelle zum Krieg. Die Kunst eines Gegners wird es sein, unterhalb dieser Schwelle zu agieren, die Schwierigkeit der Nato, darauf richtig zu antworten.

Weil die Ukraine nicht Mitglied der Nato ist, blieb das Bündnis Zuschauer, als Putin die Krim annektierte. Aber was ist mit Estland, Lettland und Litauen? Die drei baltischen Länder waren bis 1990 Teil der Sowjetunion, 2004 schlossen sie sich der westlichen Allianz an. In Estland und Lettland leben große russische Minderheiten; was, wenn Moskau unter ihnen Unruhe schürt oder sogar Separatisten unterstützt?

In Brüssel, Berlin oder Washington will niemand auch nur den geringsten Zweifel daran dulden, dass dies die rote Linie wäre, die Russland nicht ungestraft überschreiten würde. Seit einem

Jahr zeigt die Nato im Baltikum demonstrativ Präsenz, richtet militärische Stäbe ein, legt Material- und Munitionslager an, intensiviert Luftüberwachung und Seepatrouillen. Und doch, sagt der Friedensforscher Hans-Georg Ehrhart, wird immer die Frage im Raum stehen: *Mourir pour Tallinn?* Wäre ein amerikanischer Präsident wirklich zur Konfrontation mit der anderen Nuklearmacht bereit, sollte diese prorussische aufständische gegen die Regierungen in Riga oder Tallinn unterstützen?

Um in ein solches Dilemma erst gar nicht zu kommen, setzt der Westen mit seiner Abwehrstrategie schon weit früher, weit unterhalb der militärischen Ebene an. So hat die lettische Regierung in Riga mit finanzieller Hilfe von sechs Nato-Staaten ein Zentrum für Strategische Kommunikation gegründet. Es soll erforschen, wie man Desinformation und Propaganda am besten entgegentreten kann.

Denn hierin unterscheidet sich die hybride von der traditionellen Kriegsführung ganz fundamental: Mithilfe des Internets und ganz besonders der Sozialen Medien kann ein Aggressor ein Maß an Verwirrung stiften, wie es in dieser Form bisher nicht möglich war. Die berüchtigten Sankt Petersburger „Trolle“, gewissermaßen Leserbriefschreiber im staatlichen Auftrag, fluteten westliche Onlineforen mit ihren Kommentaren und hatten damit Erfolg: Sie säten Zweifel.

Für das Thema Strategische Kommunikation fühlt sich aber nicht so sehr die Nato zuständig. In einer Art pragmatischer westlicher Arbeitsteilung gibt man dieses Thema gern an die EU ab. Sie soll sich damit beschäftigen, wie man Putins „Narrativ“ mit einer glaubwürdigen Informationspolitik begegnet. Wie überhaupt auffällt, dass fast alle Kundigen sagen, das Militärische sei bei dieser neuen Form der Kriegsführung nicht das Wichtigste; manche meinen sogar, das Militärische sei eigentlich das Unwichtigste dabei. Und so wird über den hybriden Krieg mindestens so intensiv in der EU nachgedacht wie in der Nato. [...]

Matthias Naß, „Das neue Gesicht des Krieges“, in: DIE ZEIT Nr. 11 vom 12. März 2015

SVEN BERNHARD GAREIS

# UNO – Stärken und Schwächen einer Weltorganisation

**Die UNO, entstanden aus dem Wunsch nach Friedenswahrung, ist die einzige Organisation, deren Grundsätze und Ziele universell anerkannt werden. Neben praktisch allen Staaten der Welt bietet sie auch der internationalen Zivilgesellschaft ein Forum für Zusammenarbeit und Austausch. Doch ihre Gestaltungsmacht wird durch staatliche Eigeninteressen und Souveränitätsansprüche beschränkt.**

Angesichts der zunehmend globalen Folgen von Konflikten, Wirtschaftskrisen, Unterentwicklung und Umweltzerstörung bleibt die UNO eine unverzichtbare Weltorganisation, deren Möglichkeiten indes von ihren Mitgliedstaaten nur unzureichend ausgeschöpft werden.

Von der Ukraine-Krise und deren Auswirkungen auf das Zusammenleben von Staaten und Völkern, den Bürgerkriegen in Syrien und Libyen, der Ausbreitung des sogenannten Islamischen Staates, der Zerstörung von Staaten durch terroristische Gruppierungen in Somalia, Nigeria oder Mali über die gravierende Unterentwicklung in vielen Ländern Afrikas und Asiens bis hin zur Ausbreitung von Infektionskrankheiten wie Vogelgrippe, AIDS oder Ebola: Schon ein oberflächlicher Blick auf die sicherheitspolitische Weltkarte des Jahres 2015 zeigt, dass Risiken und Bedrohungen in der globalisierten Welt nicht mehr vor Staatsgrenzen haltmachen und dass es zu ihrer Bewältigung intensiver internationaler Zusammenarbeit bedarf. Das wichtigste globale Forum hierzu bilden die Vereinten Nationen (*United Nations Organization* – UNO, UN) – eine Organisation mit vielen Möglichkeiten, aber auch eine, an der sich die Geister scheiden.

In der UNO haben sich derzeit 193 Staaten zusammengeschlossen, um den Weltfrieden zu bewahren und humane Lebensbedingungen für eine Weltbevölkerung von mehr als 7,5 Milliarden Menschen zu gewährleisten. Auch wenn ihr Kosovo und Palästina bis auf Weiteres nicht angehören und der Vatikan auch künftig seine traditionelle Rolle als „aktives Nichtmitglied“ spielen wird, kann die UNO als die einzige Organisation bezeichnet werden, welche die universelle Gültigkeit ihrer Grundsätze und Ziele beanspruchen kann. Ihre oft auch als „Weltverfassung“ bezeichnete Charta bildet seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs die Grundlage einer neuen Völkerrechtsordnung, die nicht nur Krieg und Gewalt aus den internationalen Beziehungen verbannen soll. Vielmehr wurden der Organisation in den nunmehr sieben Jahrzehnten ihres Bestehens zahlreiche weitere Zuständigkeiten und Funktionen von der Wahrung der Menschenrechte über die soziale und ökonomische Entwicklung bis hin zum Schutz von Umwelt und Klima übertragen. Längst stehen dabei auch nicht mehr nur die Staaten, sondern zunehmend das Individuum und die „menschliche Sicherheit“ im Mittelpunkt ihrer Arbeit. Verfechter der UNO plädieren vor diesem Hin-

tergrund für eine weitere Stärkung ihrer Rolle in der internationalen Politik.

Zugleich ist die UNO aber auch und vor allem eine Gemeinschaft von Staaten, die auf ihre Souveränitätsrechte großen Wert legen und allzu großen Eingriffen in ihre inneren Angelegenheiten ablehnend gegenüberstehen. So waren und sind sie nicht bereit, der UNO eigene Instrumente und Machtmittel an die Hand zu geben. Alle Entscheidungen und damit alle Handlungsmöglichkeiten der Organisation liegen fast vollständig in den Händen der Mitgliedstaaten, insbesondere der großen Mächte. Deren Eigeninteressen kollidieren immer wieder mit den kollektiven Normen und Mechanismen der UNO. Die auf Konsens- bzw. Kompromissuche zwischen (formal) gleichberechtigten Staaten ausgerichtete politische Praxis der Vereinten Nationen gestaltet sich somit oft schwierig und langsam. Kritische Stimmen werfen der Organisation daher mitunter Hilflosigkeit und Versagen angesichts der Weltprobleme vor.

Unbestritten dürfte indes sein, dass die UNO mit all ihren Stärken und Schwächen eine in vielerlei Hinsicht einzigartige Einrichtung mit erheblicher Bedeutung für die Ausgestaltung der internationalen Beziehungen darstellt. Sie gibt Normen und Werte vor, an denen sich das Handeln der einzelnen Staaten ausrichten soll.

## Grundstruktur der Vereinten Nationen

Das Herzstück der Vereinten Nationen bilden ihre sechs Hauptorgane, deren Zusammensetzung, Zuständigkeiten und Befugnisse untereinander und gegenüber den Mitgliedstaaten in der Charta verankert sind: Der Generalversammlung gehören alle 193 Mitglieder auf der Grundlage des Prinzips „Ein Staat – eine Stimme“ an. Beschlüsse der Generalversammlung, die über die Binnenstruktur der Organisation hinausweisen, entfalten jedoch keine Bindungswirkungen für die Staatenwelt.

Dies ist anders beim Sicherheitsrat, dem mächtigsten der Hauptorgane. Die fünf ständigen (China, Frankreich, Großbritannien, Russland und USA) und zehn nicht ständigen Mitglieder können zur Sicherung des Friedens sehr weitreichende und vor allem rechtlich bindende Entscheidungen treffen, die alle Staaten befolgen und umsetzen müssen. Zudem kommt den ständigen Mitgliedern aufgrund ihres Vetorechts eine besondere Vormachtstellung zu, die sie deutlich von den übrigen Mitgliedstaaten unterscheidet.

Der aus 54 Staaten bestehende Wirtschafts- und Sozialrat (für den sich auch im Deutschen die englische Abkürzung für *Economic and Social Council*, ECOSOC, eingebürgert hat) befasst sich im Auftrag der Generalversammlung mit Fragen der wirtschaftlichen, sozialen und humanitären Entwicklung weltweit.

Der Internationale Gerichtshof (IGH) ist ein Staatengericht, das völkerrechtliche Streitfälle zwischen Ländern verhandeln und entscheiden kann. Allerdings müssen sich die Streitparteien mit der Befassung des IGH in ihrer Sache einverstanden erklären. Zugleich trägt der IGH mit seinen Rechtsgutachten maßgeblich zur Interpretation und Fortentwicklung des Völkerrechts bei.

Das Sekretariat, an dessen Spitze der Generalsekretär (seit 2007 der Südkoreaner Ban Ki-Moon) steht, ist vor allem ein Verwaltungsorgan. Es besitzt keine eigenen Entscheidungsbefugnisse, sondern wird im Auftrag vor allem von Generalversammlung und Sicherheitsrat tätig.

Ursprünglich für die Kontrolle der Ausübung der Treuhandschaft von Staaten über bestimmte Territorien zuständig, hat der Treuhandrat nach der Entlassung des letzten Treuhandgebiets in die Unabhängigkeit (Palau 1994) seine Arbeit am 1. November 1994 eingestellt. 2005 haben die Mitgliedstaaten seine Auflösung beschlossen.

Fünf Hauptorgane sind im Hauptquartier der UNO in New York angesiedelt, der IGH hat seinen Sitz in Den Haag. Das Sekretariat verfügt zudem über Außenstellen in Genf, Nairobi und Wien.

Die Charta gibt den Hauptorganen zusätzlich die Möglichkeit, eigene Neben- und Spezialorgane zu schaffen, wie sie dies etwa mit dem Kinderhilfswerk UNICEF, dem Entwicklungsprogramm UNDP, dem Umweltprogramm UNEP, dem Welternährungsprogramm WFP und zahlreichen weiteren Einrichtungen getan haben. Die UNO kann aber auch in Kooperationsbeziehungen mit anderen Organisationen oder Akteuren eintreten. Sie unterhält daher über den ECOSOC enge Verbindungen zu 15 Sonderorganisationen (z.B. zur Internationalen Arbeitsorganisation ILO, zur Weltgesundheitsorganisation WHO, zur Organisation für Industrielle Entwicklung UNIDO oder zum Weltpostverein UPU) sowie zu mehr als 3000 Nichtregierungsorganisationen.

Entstanden ist so ein komplexes System, das einerseits schwer zu koordinieren ist, das sich andererseits aber immer wieder flexibel an neue Aufgaben angepasst und ein einzigar-

tiges Set universaler Kompetenzen entwickelt hat, mit denen es den Herausforderungen der globalisierten Welt entgegen-treten kann.

## Weltfrieden und Sicherheit

Die wichtigste Aufgabe der UNO ist die Wahrung von Frieden und internationaler Sicherheit. Auch wenn die Charta den Vorschriften zur Vermeidung zwischenstaatlicher Auseinandersetzungen besonderen Raum gibt, liegt ihr dennoch von Beginn an das Verständnis zu Grunde, dass Frieden mehr ist als die schiere Abwesenheit von Krieg. Vielmehr geht es darum, einen „positiven Frieden“ zu schaffen, der auch grundlegende Menschenrechte gewährleistet oder einigermaßen gerechte soziale Bedingungen für alle Menschen schafft. Zunächst musste jedoch der Ost-West-Konflikt zu Ende gehen, bevor die UNO in ihren Friedensbemühungen über die klassische Staatensicherheit hinausgehen konnte und ein umfassenderes Konzept menschlicher Sicherheit mit dem Individuum im Mittelpunkt entwickeln konnte.

### Kollektive Sicherheit

Gleichwohl bleibt die Verdrängung der Gewalt aus den internationalen Beziehungen eine entscheidende Voraussetzung für den Frieden. Hierzu haben die Vereinten Nationen ein kollektives Sicherheitssystem geschaffen, welches den Mitgliedstaaten die friedliche Lösung ihrer internationalen Konflikte auferlegt. Das Allgemeine Gewaltverbot des Artikels 2, Ziffer 4 entzieht den Staaten das Recht, zur Durchsetzung ihrer Interessen Gewalt anzuwenden oder diese auch nur anzudrohen. Wächter über dieses Gewaltverbot ist der UN-Sicherheitsrat, dem die Mitgliedstaaten die vorrangige Verantwortung für den Frieden und die internationale Sicherheit übertragen haben (Art. 24). Kommt er bei der Untersuchung einer Situation zu der Überzeugung, dass eine Friedensbedrohung, ein Bruch des Friedens oder eine Aggressionshandlung vorliegt, kann er

## Kapitel VII der UN-Charta

Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen

**Artikel 39** Der Sicherheitsrat stellt fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt; er gibt Empfehlungen ab oder beschließt, welche Maßnahmen auf Grund der Artikel 41 und 42 zu treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen.

**Artikel 40** Um einer Verschärfung der Lage vorzubeugen, kann der Sicherheitsrat, bevor er nach Artikel 39 Empfehlungen abgibt oder Maßnahmen beschließt, die beteiligten Parteien aufordern, den von ihm für notwendig oder erwünscht erachteten vorläufigen Maßnahmen Folge zu leisten. Diese vorläufigen Maßnahmen lassen die Rechte, die Ansprüche und die Stellung der beteiligten Parteien unberührt. Wird den vorläufigen Maßnahmen nicht Folge geleistet, so trägt der Sicherheitsrat diesem Versagen gebührend Rechnung.

**Artikel 41** Der Sicherheitsrat kann beschließen, welche Maßnahmen – unter Ausschluss von Waffengewalt – zu ergreifen sind, um seinen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen; er kann die Mitglieder der Vereinten Nationen auffordern, diese Maßnahmen durchzuführen. Sie können die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs, der Post-, Telegraphen- und Funkverbindungen sowie sonstiger Verkehrsmöglichkeiten und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen einschließen.

**Artikel 42** Ist der Sicherheitsrat der Auffassung, dass die in Artikel 41 vorgesehenen Maßnahmen unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben, so kann er mit Luft-, See- oder Landstreitkräften die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen durchführen. Sie können Demonstrationen, Blockaden und sonstige Einsätze der Luft-, See- oder Landstreitkräfte von Mitgliedern der Vereinten Nationen einschließen.

[www.unric.org/de/charta#kapitel7](http://www.unric.org/de/charta#kapitel7)

nach Kapitel VII der Charta Zwangsmaßnahmen gegen den Friedensstörer verhängen. Diese können von Sanktionen, wie zum Beispiel Waffenembargos oder Handelsbeschränkungen, bis hin zur Autorisierung militärischer Gewalt reichen, wie dies im Irak 1990 oder in Libyen 2011 der Fall war. Ohne Erlaubnis des Sicherheitsrates dürfen Staaten militärische Gewalt nur zur Selbstverteidigung anwenden, wenn sie Opfer eines bewaffneten Angriffs geworden sind (Art. 51). Hierzu können sie – etwa im Rahmen von Bündnissen wie der NATO – auch andere Staaten um kollektiven Beistand bitten.

Auch wenn das kollektive Sicherheitssystem zahlreiche Fehlfunktionen aufweist (s. u.) und das Gewaltverbot immer wieder gebrochen wird, wie zum Beispiel durch die USA im Irak 2003 oder durch Russland in der Ukraine 2014, ist seine Grundidee, den Staaten die freie Verfügbarkeit über das Mittel des Krieges zu entziehen, zur weithin akzeptierten, fundamentalen Norm des modernen Völkerrechts geworden.

**Komplexe Friedensmissionen**

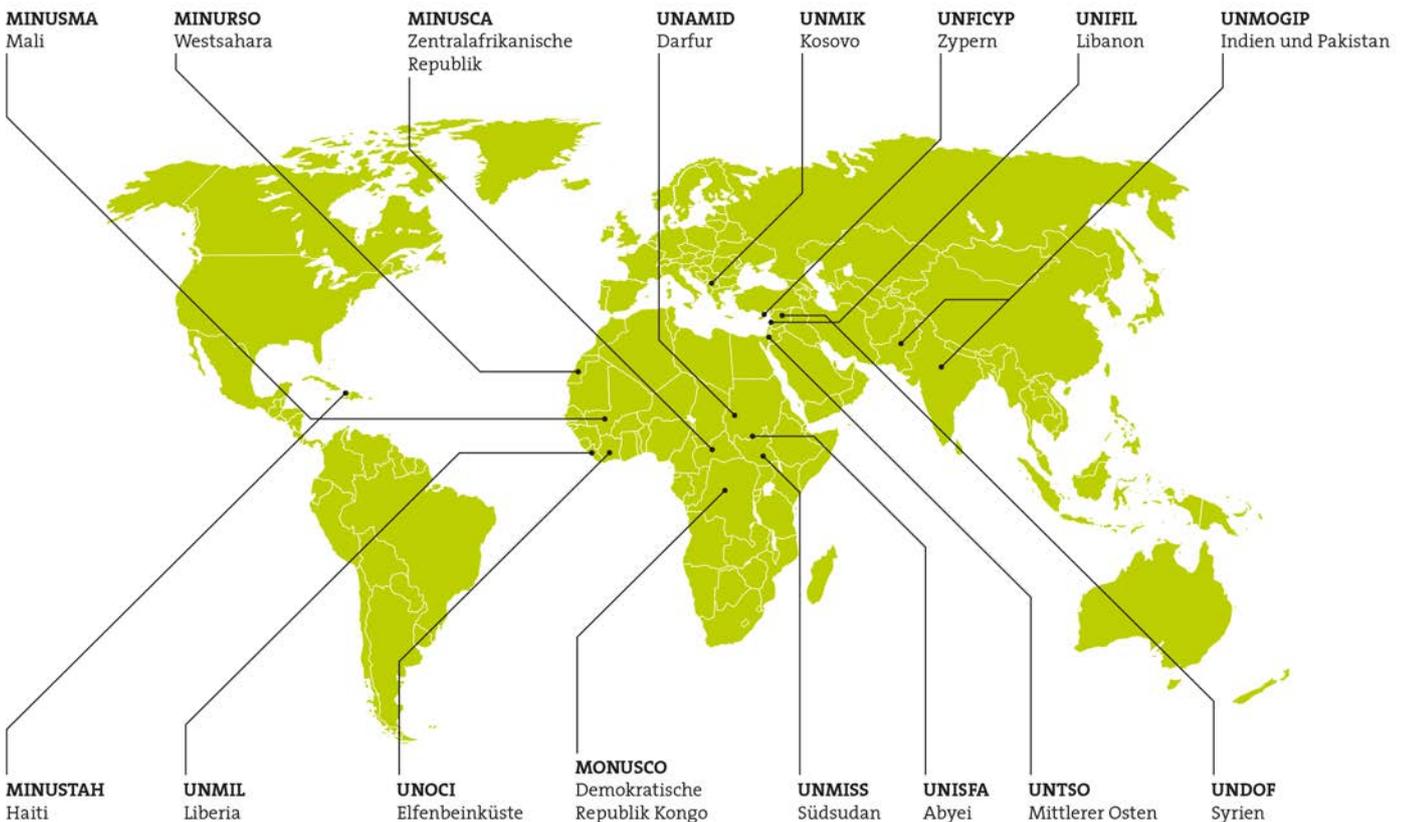
Das für die UN-Friedenssicherung so zentrale Kapitel VII der Charta sieht ein starkes Engagement der Mitgliedstaaten vor, die den Vereinten Nationen auf der Grundlage von Sonderabkommen Streitkräfte zur Verfügung stellen sollen (Art. 43). Hierzu kam es allerdings nie, weil die Staaten die Verfügungsgewalt über ihre Truppen nicht aus der Hand geben wollen. Die UNO musste daher alternative Formen der Friedenssicherung entwickeln, die einerseits den Anforderungen eines sich wandelnden Kriegs- und Konfliktgeschehens entsprachen und andererseits nicht den Interessen bzw. den Souveränitätsansprüchen der Mitgliedstaaten zuwiderliefen. Mit den

bereits in den 1940er-Jahren eingesetzten Beobachtungsmissionen, um die Waffenstillstände in Palästina (UNTSO) oder im Kaschmirtal zwischen Indien und Pakistan (UNMOGIP) zu überwachen, sowie den ab Mitte der 1950er-Jahre eingesetzten Friedenstruppen – die nach der Farbe ihrer Kopfbedeckung als „Blauhelme“ bezeichnet werden – entstand eine eigene Form der UN-Friedenssicherung. In den mehr als 60 Jahren seines Einsatzes hat dieses auch im Deutschen so genannte *peacekeeping* eine ganze Reihe sehr unterschiedlicher Instrumente und Operationstypen herausgebildet.

In ihrer klassischen Form bestehen UN-Missionen aus unbewaffneten Militärbeobachtern oder leichtbewaffneten Truppenverbänden, die unter Wahrung strikter Neutralität eingesetzt werden, um die Einhaltung eines Waffenstillstands bzw. Friedensvertrags zu überwachen. Zwischen 1948 und 1988 führten die Vereinten Nationen 13 solcher Friedensmissionen durch, vor allem in Afrika (zum Beispiel im Kongo), Asien (zum Beispiel im Kaschmirtal) und dem Nahen Osten (Palästina/Sinai), aber auch in Europa (Zypern). Sie trugen damit maßgeblich zur Kontrolle der Konflikte bei – allerdings oft um den Preis oft jahrzehntelanger Einsatzdauer.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts stieg die Zahl der UN-Friedensmissionen sprunghaft an, allein zwischen 1988 und 1992 wurden mehr Operationen begonnen als in den ersten 45 Jahren seit Gründung der UNO. Diese rapide Steigerung ist einerseits durch die größere Handlungsfähigkeit des Sicherheitsrates nach dem Wegfall der Blockkonfrontation zu erklären, zum anderen aber auch dadurch, dass sich die Weltorganisation zunehmend auch der Bewältigung einer großen Zahl innerstaatlicher Konflikte zuwandte. Die

**Übersicht über die laufenden UN-Friedensoperationen**



[www.un.org/en/peacekeeping/archive/2014/bnote114.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/archive/2014/bnote114.pdf)



Polizeikräfte der UN-Mission im Südsudan (UNMISS) patrouillieren im Januar 2014 in Juba durch ein Lager für Bürgerkriegsflüchtlinge. Auf Beschluss des Deutschen Bundestages ist auch die Bundeswehr an der Mission beteiligt.



Seit 2004 ist die UN mit Truppen in Haiti präsent. Die Stabilisierungsmission (MINUSTAH) soll Sicherheit und Stabilität gewährleisten und den Aufbau einer neuen, demokratisch gewählten Regierung überwachen. Hier Blauhelmsoldaten aus Uruguay

Gesamtzahl der Missionen beläuft sich seither auf insgesamt 69, im Mai 2015 sind in 16 UN-geführten Friedensoperationen mehr als 125 000 militärische und zivile Friedensschützer im Einsatz.

Vor allem aber veränderte sich die Qualität der Einsätze. Die frühen Missionen waren überwiegend als Puffer zwischen den regulären Armeen von Staaten eingesetzt. Doch seit mehr als zwei Jahrzehnten müssen die Blauhelme vor allem die Folgen von innerstaatlichen Auseinandersetzungen wie Bürgerkriegen, Vertreibungen und großflächigen Menschenrechtsverletzungen bis hin zum Völkermord bewältigen. Die Intensität dieser innerstaatlichen Konflikte und der Grad der Zerstörung staatlicher, sozialer und wirtschaftlicher Strukturen in den betroffenen Ländern verlangte militärisch robustere Mandate, auf deren Grundlage die Blauhelme gegebenenfalls auch mit Waffengewalt gegen Friedensstörer vorgehen dürfen. Zudem mussten die Friedensmissionen auch um zivile, polizeiliche oder administrative Funktionen erweitert werden. Bei dieser Friedenskonsolidierung (*post-conflict peacebuilding*) geht es um nicht weniger als den Wiederaufbau ganzer Staa-

ten und Gemeinwesen – in Bosnien-Herzegowina, im Kosovo, in Ost-Timor oder in Sierra Leone zeigt sich, wie schwierig sich diese Aufgaben auch nach vielen Jahren internationaler Einsätze gestalten.

Die Bilanz der UN-Friedensmissionen fällt durchaus positiv aus – vor allem seit der Jahrtausendwende haben die Vereinten Nationen in der DR Kongo, in Sierra Leone, Liberia und auch in Haiti gezeigt, dass sie zur Durchführung auch schwieriger Einsätze in der Lage sind. Dennoch klingen das Scheitern der Somalia-Mission (1992–94) und die furchtbaren Fehlschläge von Ruanda (1994) und Srebrenica (1995) fort, wo unter den Augen der Blauhelme zahllose Menschen Völkermorden zum Opfer fielen. In deren Folge weigerten sich vor allem die westlichen Industriestaaten, ihre Soldaten weiterhin unter dem Schirm der Vereinten Nationen einzusetzen. Sie bevorzugen seither die Mandatierung eigener Missionen im Rahmen von NATO oder EU und führen diese in eigener Verantwortung und Finanzierung durch. Immer wieder unterstützen sie auch UN-Einsätze, wie die EU 2006 in der DR Kongo, 2008/09 im Tschad oder 2013/14 in Mali, bzw. arbeiten eng mit der UNO zusammen, etwa in Bosnien-Herzegowina oder im Kosovo.

Durch diese Einbeziehung starker Regionalorganisationen wird die UNO zwar deutlich entlastet. Andererseits aber besteht seit Jahren die Tendenz zu einer Zwei-Klassen-Friedenssicherung: Die in den hochwertigen Missionen von NATO und EU gebundenen Kräfte und Fähigkeiten stehen den UN-Blauhelmen nicht zur Verfügung. Diese müssen mit deutlich schlechteren Voraussetzungen mindestens ebenso anspruchsvolle Aufgaben für Frieden und Stabilität bewältigen wie ihre Kameraden unter der NATO- oder EU-Flagge. Ein verstärktes Engagement auch der Industriestaaten in der gemeinsamen UN-Friedenssicherung wäre eine richtige Reaktion auf die Erkenntnis, dass es in der globalisierten Welt auf Dauer keine Friedenssicherung erster und zweiter Klasse geben kann.

## Komplexe Friedensmissionen

Sicherheit, <i>Show of Force</i>	Schaffung eines sicheren Umfeldes, welches politische Lösungsansätze ermöglicht bzw. begünstigt
Humanitäre Hilfe	Hilfe für Flüchtlinge und Kriegsopfer
<i>Disarmament, Demobilization and Reintegration</i> (DDR)	Reduzierung der Zahl von Kriegern und Waffen und Eröffnung ziviler Lebensperspektiven jenseits der Gewalt
Institutionen- und Staatsaufbau	(Wieder-)Errichtung legitimer Regierungsstrukturen, speziell in den Bereichen Sicherheit (Militär, Polizei), Justiz, Verwaltung, Gesundheit, Schulen, Infrastruktur
Wirtschaftliche und soziale Entwicklung	Wirtschaftliche Erholung, selbsttragende Wirtschaft, soziale Gerechtigkeit
Übergangsautorität	Mandatorische Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch UN-Einrichtungen
<i>Interagency-Zusammenarbeit</i>	z. B. mit NATO, EU, OSZE, AU oder sub-regionalen Organisationen wie ECOWAS

## Nachhaltige Entwicklung und Menschenrechtsschutz

Das umfassende Friedensverständnis der UNO geht über die Verhinderung von Krieg und Gewalt hinaus. Es schließt entwicklungspolitische Aufgaben ebenso ein wie Umwelt- und Klimaprobleme oder die weltweite Verbesserung der Men-

schenrechte. Tatsächlich befasst sich der weitaus größte Teil der unter dem Dach der UNO tätigen Spezialorgane und Sonderorganisationen wie das Entwicklungsprogramm (UNDP), das Umweltprogramm (UNEP), das Kinderhilfswerk (UNICEF) oder die Organisation für industrielle Entwicklung (UNIDO) mit Fragen der nachhaltigen menschlichen Entwicklung. Die größte Herausforderung besteht dabei in der Überwindung der immer noch gravierenden Unterentwicklung und Armut in weiten Teilen Afrikas und Asiens. In ihrem im Jahr 2000 gestarteten Projekt der Millenniums-Entwicklungsziele hatten sich die Mitgliedstaaten erstmals messbare Ziele gesetzt, die bis 2015 erreicht werden sollten. Da bislang bestenfalls Teilerfolge erzielt werden konnten, werden voraussichtlich Entscheidungen über einen Post-15-Prozess fallen, wenn die Staatengemeinschaft sich im September 2015 zur Feier des 70. Jahrestages ihrer Organisation in New York versammelt.

Denn das Millennium-Entwicklungsprojekt ist eine der ernsthaftesten Initiativen der Staatengemeinschaft gegen die Bedrohungen menschlicher Sicherheit und zur Bewahrung des Friedens.

## Grenzen der Handlungsfähigkeit

Zweifellos eröffnet die UNO ihren Mitgliedstaaten und Partnern vielfältige Möglichkeiten zu internationaler Zusammenarbeit und kollektivem Handeln. Zugleich jedoch ist die politische Praxis der Vereinten Nationen gerade in der Friedenssicherung häufig durch halbherzige Entscheidungen gekennzeichnet, die nach langwierigen Diskussionen zustande kommen und dann unzureichend ausgeführt werden.

Neben den bürokratischen Hemmnissen, die in jeder Großorganisation auftreten, zeigt sich hier ein Grundproblem, welches die Arbeit der UNO durchgängig prägt: Einerseits haben sich die Mitgliedstaaten der UNO auf der Grundlage des Prinzips souveräner Gleichheit angeschlossen, andererseits ist es der Zweck dieser Organisation, die souveränen Rechte der Staaten – etwa bei der Anwendung von Gewalt, bei den Menschenrechten oder beim Klimaschutz – zugunsten gemeinschaftlicher Interessen zu begrenzen bzw. zu kontrollieren. Vor dem Hintergrund dieser Grundspannung versuchen die Staaten im Rahmen ihrer Machtmittel und Durchsetzungsfähigkeit, ein höchstmögliches Maß an eigenen Interessen zu realisieren. Da sich souveräne Staaten ungern überstimmen lassen, besteht in der UNO das ungeschriebene Gesetz, Entscheidungen mit einer breiten Mehrheit, möglichst im Konsens zu treffen. Entsprechend lang gestalten sich dann die Verhandlungen zwischen den 193 Staaten und entsprechend weich sind dann oft die erzielten Kompromisse.

Das Wechselspiel von machtvoller Interessendurchsetzung und Zwang zur Konsensfindung lässt sich im Sicherheitsrat gut beobachten: Dort kommen Entscheidungen zustande, wenn neun der 15 Mitglieder zustimmen – und keines der fünf ständigen Mitglieder mit „Nein“ stimmt (Art 27). Das aus Artikel 27 resultierende Vetorecht erlaubt es den „Großen Fünf“, jede Entscheidung zu blockieren. Wenn Staaten also ein Anliegen erfolgreich durch den Sicherheitsrat bringen wollen, bedarf es der konstruktiven Überzeugungsarbeit, um die Mehrheit im Sicherheitsrat zu gewinnen oder zumindest die Duldung durch die Veto-Mächte (eine Enthaltung zählt nicht als Ablehnung) zu erreichen. Während des Kalten Krieges haben insbesondere die USA und die Sowjetunion die Arbeitsfähigkeit des Sicherheitsrates massiv eingeschränkt, weil sie ihr Vetorecht fast

schon gewohnheitsmäßig einsetzten. Seit einem Vierteljahrhundert ist die Bereitschaft, einen Konsens zu suchen, deutlich gestiegen, was sich in zahlreichen Resolutionen des Sicherheitsrates zu wichtigen Fragen wie etwa zum Umgang mit innerstaatlichen Konflikten niederschlägt. Gleichwohl bleiben sowohl die Drohung mit dem Veto als auch sein Gebrauch fester Bestandteil der Verhandlungsführung der ständigen Mitglieder, die damit jeder Resolution des Sicherheitsrates ihren Stempel aufdrücken – oder eben auch Verhandlungen verzögern und Entscheidungen verhindern können. Dies tritt besonders deutlich in Situationen zutage, in denen die ständigen Mitglieder selbst betroffen sind: Als die USA den Irak angriffen (2003) oder wenn Russland gegenwärtig die Ukraine destabilisiert und zerteilt (2014), sind Maßnahmen des Sicherheitsrates ausgeschlossen. Wenn wie etwa im Falle Israels (USA) oder Syriens (Russland, China) vitale Interessen der Großen Fünf betroffen sind, kommt es statt zu wirksamen Maßnahmen meist ebenfalls nur zu Formelkompromissen.

Insgesamt gesehen ist die UNO als Organisation auf der obersten Machtebene im Sicherheitsrat wie auch in den Debatten in der Generalversammlung so stark oder so schwach, wie es ihre Mitgliedstaaten wollen.

## Verhaltene Reformen

Seit ihrer Gründung 1945 haben sich die Vereinten Nationen beständig weiterentwickelt und erneuert. In die sieben Jahrzehnte ihrer Existenz fielen Entwicklungen wie der Ost-West-Konflikt, der Prozess der Dekolonisation und die Nord-Süd-Problematik mit ihrem globalen Wohlstandsgefälle. Dem Ende der bipolaren Ordnung schließlich folgte ein rasantes Zusammenwachsen der Welt unter den Vorzeichen der Globalisierung mit neuen Chancen und Risiken.

Als Antwort auf die neuen Herausforderungen hat sich die UNO, insbesondere unter ihren Generalsekretären Boutros Boutros-Ghali (1992–1996) und Kofi Annan (1997–2006) einer Reihe von Reformprogrammen unterworfen. So wurde die Friedenssicherung durch Blauhelme konzeptionell fortentwickelt, die Arbeit des Sekretariats wurde gestrafft und professionalisiert, die Finanzierung der Organisation selbst wie auch ihrer Aktivitäten auf eine neue, verlässlichere Basis gestellt.

Große Reformschritte, die zu neuen institutionellen Zuschnitten und veränderten Entscheidungsverfahren geführt hätten, sind dagegen unterblieben. Insgesamt ist das Beharren der Staaten auf ihren Rechten und Privilegien größer als ihr Interesse, eine schlagfähige Organisation zu schaffen. Der Reformgipfel zum 60. Bestehen der UNO beließ es 2005 im Wesentlichen bei kleineren Schritten wie der Schaffung des Menschenrechtsrates und der Kommission für Friedenskonsolidierung sowie der Auflösung des Treuhänderates.

Der verhaltene Reformwille zeigt sich insbesondere beim Sicherheitsrat, der bezüglich seiner ständigen Mitglieder noch immer die weltpolitische Situation zum Ende des Zweiten Weltkrieges widerspiegelt und bei den nicht ständigen Mitgliedern die Lage zu Beginn der 1960er-Jahre, als deren Zahl von sechs auf zehn erhöht wurde. Die Reformdebatte läuft seit Beginn der 1990er-Jahre, doch gibt es keine Übereinstimmung, welche konkreten Schritte ergriffen werden sollen, um das mächtigste UN-Organ umzugestalten. Ein großes Lager, dem auch Deutschland angehört, plädiert für sechs neue ständige Sitze ohne Vetorecht, viele Staaten der Afrikanischen Union (AU) bestehen

jedoch auf einer Gleichbehandlung von alten und neuen ständigen Mitgliedern in dieser Frage. Andere Staaten um Italien wiederum streben nach weiteren nicht ständigen Sitzen mit der Möglichkeit der unmittelbaren Wiederwahl, weil sie sich davon größere Einflussmöglichkeiten versprechen. Die fünf ständigen Mitglieder sehen keinen Anlass, sich in dieser Frage zu engagieren und profitieren von der sich hinziehenden Diskussion insofern, als ihre Privilegien weiter unangetastet bleiben. In den Jahren seit dem letzten größeren Reformversuch 2005 haben sich keine wirklich neuen Rahmenbedingungen ergeben, sodass auch zum 70. Geburtstag der UNO im Oktober 2015 nicht mit aussichtsreicheren Initiativen gerechnet werden kann. Sowohl hinsichtlich der Arbeitsweisen des Sicherheitsrates wie auch bei der Ausrichtung der Vereinten Nationen insgesamt ist daher wahrscheinlich, dass die Organisation weiter mit dem Bestehenden leben und mit Blick auf Reformen zur Politik der kleinen Schritte gezwungen ist.

## Alternativen zur UNO?

Die oft langwierigen Entscheidungsprozesse, die ausbleibenden Reformen, vor allem aber die Abhängigkeit von Ländern wie China und Russland bei Entscheidungen des Sicherheitsrates haben in westlichen Ländern, insbesondere in den USA, zu einem Nachdenken über Alternativen zur UNO geführt. Wenn – so die Annahme – die demokratische Staatsform die zumindest tendenziell friedlichste und menschenwürdigste darstellt, sollte ihren Vertretern auch eine eigenständige Legitimation für die Ergreifung friedenssichernder Maßnahmen bis hin zur militärischen Intervention zukommen. Seit der Jahrtausendwende werden in US-amerikanischen *think tanks* und Intellektuellenkreisen daher Vorstellungen von einer „Liga der Demokratien“ propagiert, die eine bessere Alternative zu den Vereinten Nationen mit ihrer Mehrheit von teils äußerst fragwürdigen Regimen darstellen könnte. Auch tauchte in der Debatte immer wieder eine „globale NATO“ als Vertreterin westlicher Sicherheitsinteressen auf. Mit der 2008/09 ausgebrochenen globalen Wirtschafts- und Finanzkrise ist zudem die Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20) als Kern einer künftigen Weltordnungspolitik ins Spiel gekommen. Doch selbst wenn sich gerade die letztere Gruppe im globalen Maßstab ungleich repräsentativer

darstellt als eine Interessengemeinschaft westlicher Industrienationen: Allen denkbaren Alternativen zur UNO ist gemeinsam, dass sie das Machtgefälle zwischen Arm und Reich oder Stark und Schwach weiter vergrößern und die schon deutlich ausgeprägte Legitimationsproblematik bei Entscheidungen von globaler Tragweite zusätzlich verschärfen würden.

## Fazit: eine unvollkommene, aber unverzichtbare Organisation

Die internationale Politik wird auch im 21. Jahrhundert maßgeblich von den Staaten beeinflusst, aber nicht von ihnen allein gestaltet. Längst haben transnationale, von staatlichen und nicht staatlichen Akteuren getragene Netzwerke an Bedeutung gewonnen, um die Unzulänglichkeiten rein zwischenstaatlicher Kooperationsprozesse auszugleichen. Mit ihren engen Verbindungen sowohl in die Staatenwelt wie auch in die globale Zivilgesellschaft (Nichtregierungsorganisationen) hinein könnte die UNO den Rahmen für eine neue *global public policy* bilden, eine Weltordnungspolitik, die alle wesentlichen Akteure bei der Suche nach gemeinsamen Lösungen der zahlreichen Menschheitsprobleme zusammenführt.

Wie die nur verhaltenen Reformschritte zeigen, bevorzugen die Mitgliedstaaten jedoch eine eher schwache Weltorganisation, die ihre nationalen Souveränitätsrechte nur in möglichst geringem Maße einzuschränken vermag. Die Aussichten der UNO, zur Gestalterin einer neuen Weltordnungspolitik heranzureifen, erscheinen vor diesem Hintergrund als eher gering.

Wenn jedoch die Rückkehr des Faustrechts in die internationale Politik vermieden und weiter nach kooperativen Lösungen für globale Probleme gesucht werden soll, muss es Steuerungsmechanismen geben, welche die willkürliche Anwendung von Gewalt durch einzelne oder Gruppen von Staaten zumindest reduzieren, die Interessen auch der Schwächeren berücksichtigen und Menschheitsinteressen wie eine gesunde Umwelt sowie eine nachhaltige Entwicklung fördern. Daher bleibt die UNO trotz ihrer Schwächen eine unverzichtbare Organisation, die ihre Mitglieder immer wieder an deren selbst eingegangene Verpflichtungen zum Wohle der Menschheit erinnert und deren Einhaltung anmahnt.



JOHANNES VARWICK

# Zwischen Verteidigungsallianz und Weltpolizei: die NATO

**Die NATO, ursprünglich ein transatlantisches Verteidigungsbündnis im Zeichen der Ost-West-Konfrontation, hatte sich nach dem Ende des Warschauer Pakts stärker auf militärisches Krisenmanagement außerhalb des Bündnisgebiets konzentriert. Die Ukraine-Krise seit 2014 erzwingt nun eine Neuorientierung.**

Die heutige NATO hat nicht mehr allzu viel mit der NATO gemein, die in der Zeit des Ost-West-Konflikts als reines Verteidigungsbündnis den politischen Status quo in Europa sichern sollte. Obgleich bereits im NATO-Vertrag vom April 1949 ein breiter Zuständigkeitsbereich festgelegt wurde, war die Allianz jahrzehntelang ein klassisches, eindimensionales Verteidigungsbündnis. Der Sicherheitsbegriff war eng, beinhaltete vorwiegend militärische Aspekte, und die Aufgabe war klar und einfach definiert: Sicherheit für die Bündnispartner und Verteidigung der Außengrenzen des NATO-Gebiets. Kernstück des NATO-Vertrags ist das in Artikel 5 niedergelegte Versprechen, einander Beistand zu leisten, wenn ein bewaffneter Angriff auf eines der Mitglieder in Europa oder Nordamerika erfolgt. Die Art und Weise des Beistands ist dabei nicht näher definiert, sondern umfasst lediglich die Maßnahmen, die von den einzelnen Mitgliedstaaten für erforderlich erachtet werden – einschließlich der Anwendung von Waffengewalt.

Fast sieben Jahrzehnte nach ihrer Gründung haben sich Konzeption, Zusammensetzung und Aufgaben der Allianz grundlegend verändert. Sie hat zahlreiche ehemalige Gegner als Mitglieder aufgenommen und agiert heute mit Militäreinsätzen in einem breiten Spektrum ohne territoriale Beschränkung weit außerhalb ihres ursprünglichen Bündnisgebiets. Insgesamt hat die NATO eine erstaunliche Wandlungsfähigkeit unter Beweis gestellt. Sie hat sich in den vergangenen 25 Jahren von einem Bündnis der kollektiven Verteidigung gegen einen klar definierbaren Gegner zu einer multifunktionalen Sicherheitsagentur entwickelt und sich im Vergleich zur ursprünglichen Funktion erheblich verändert.

In ihrer Geschichte hat die Allianz mithin mehrfach ihren Charakter verändert („NATO I bis NATO IV“), ohne allerdings ihre zentrale Bestimmung der kollektiven Verteidigung gegen eine externe Bedrohung aufzugeben. Angesichts der Krim-Krise und des Konflikts in der Ost-Ukraine seit Frühjahr 2014 ist die klassische Funktion als transatlantisches Verteidigungsbündnis wieder in den Mittelpunkt gerückt.

## Vier Phasen der NATO

Seit dem Inkrafttreten des Nordatlantikvertrags am 24. August 1949 ist die Geschichte der NATO durch häufige interne Krisen gekennzeichnet, die das Bündnis in seinem Bestand mehrfach gefährdeten beziehungsweise seine Bedeutung beeinträch-

tigten. Es war und ist eine Geschichte interner Auseinandersetzungen und von Alleingängen wichtiger Mitgliedstaaten, aber auch von Gemeinsamkeiten. Insofern hat es selbst zu Zeiten des Ost-West-Konflikts das oftmals konstatierte „goldene Zeitalter der transatlantischen Beziehungen“ nie gegeben. Dennoch ist es dem Bündnis immer wieder gelungen, seine inneren Krisen erfolgreich zu überwinden, nicht zuletzt dadurch, dass es seine Fähigkeit zur Anpassung an die veränderten Strukturen des internationalen Systems beibehielt.

In äußeren Krisen musste die NATO ihre Funktions- und Leistungsfähigkeit zunächst mehr als vier Jahrzehnte lang nicht konkret unter Beweis stellen; der erste Kampfeinsatz erfolgte im August 1995 außerhalb des Bündnisgebiets in Bosnien-Herzegowina, als im Zuge der bereits im April 1993 begonnenen Operation *Deny Flight* in rund 500 Einsätzen serbische Stellungen bombardiert wurden.

### NATO I und II

Während die „NATO I“ (1949–1989) als Verteidigungsbündnis gegen äußere Feinde konzipiert war, sah sich die „NATO II“ (1990–1999) durch den Zerfall des Warschauer Pakts mit einer vollkommen neuen internationalen Konstellation konfrontiert. Der tief greifende Wandel in Mittel- und Osteuropa und der Zusammenbruch der Sowjetunion, die bedeutsamen Fortschritte bei den Verhandlungen über die konventionelle Rüstungskontrolle, die fortschreitende Demokratisierung in Mitteleuropa sowie die deutsche Wiedervereinigung mit der daraus folgenden Mitgliedschaft des vereinten Deutschlands in der NATO veränderten Anfang der 1990er-Jahre vollkommen die sicherheitspolitischen Rahmendaten.

Die NATO sah sich nun gefordert, eine neue Rolle in der europäischen und internationalen Sicherheitspolitik einzunehmen. Abermals zeigte sie ihre Anpassungsfähigkeit. Nicht nur stellte sie mit der Verabschiedung eines neuen strategischen Konzepts (1991) die konzeptionellen Weichen für ein verändertes Aufgabenspektrum. Durch den Aufbau von Partnerschaftsprogrammen sowie der Erweiterung um zunächst Polen, Ungarn und die Tschechische Republik (1999) wurde das Bündnis – auch wenn Russland diese Entscheidungen nicht billigte – zu einem Stabilitätsexporteur nach Mittel-, Ost- und Südosteuropa. Nicht zuletzt konnte gerade das wiedervereinigte Deutschland im Rahmen der NATO seine volle Souveränität entfalten, ohne bei den europäischen Nachbarn Sorgen vor einer Renationalisierung deutscher Außen- und Sicherheitspolitik zu wecken.

### NATO III

Die „NATO III“ (1999–2014) diente den inzwischen 28 Mitgliedern nicht mehr nur als Verteidigungsbündnis, sondern wollte aktiv umfassende Sicherheit gewährleisten. Dazu zählten neben der Verteidigung des Bündnisgebiets und der Stabilitätsprojektion insbesondere das militärische Krisenmanagement außerhalb des Bündnisgebiets. Beginnend mit

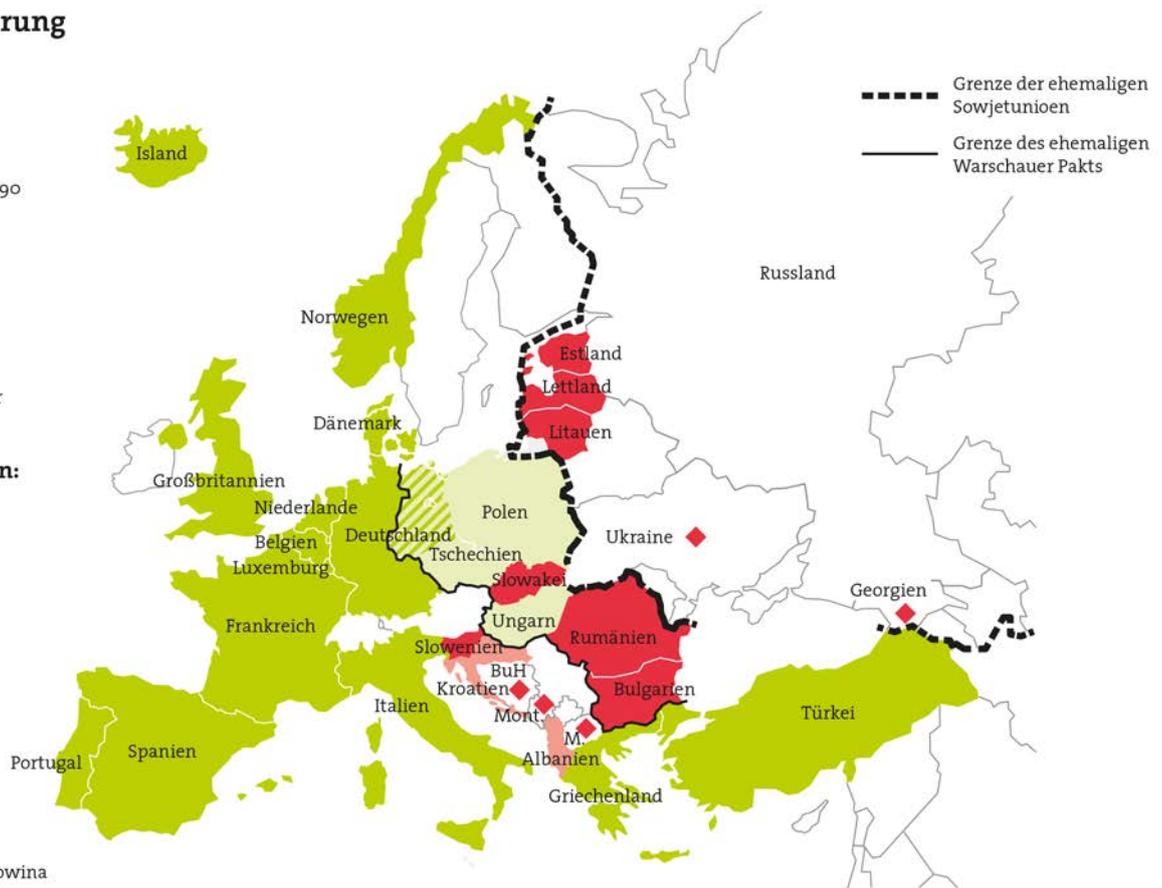
## NATO-Osterweiterung

### NATO-Mitglieder

- 1989
- Deutsche Einigung 1990
- Erweiterung 1999
- Erweiterung 2004
- Erweiterung 2009
- potenzielle Mitglieder

### Weitere NATO-Staaten:

USA, Kanada



Mont.: Montenegro  
M.: Mazedonien  
BuH: Bosnien und Herzegowina

Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 621105

dem vom UN-Sicherheitsrat nicht autorisierten Militäreinsatz „Allied Force“ im Frühjahr 1999 im Kosovo hat die NATO in diesem Sinne eine ganze Reihe an Einsätzen durchgeführt. Das Spektrum der Operationen reicht heute von robusten Friedenssicherungsoperationen über maritime Anti-Terroroperationen, Ausbildungsmissionen, humanitäre Hilfseinsätze, Unterstützungsmissionen anderer Organisationen bis hin zu bisher einer Operation nach Artikel 5 als Beitrag zur Terrorbekämpfung, allesamt in der Regel mit UN-Mandat.

Zu den NATO-Operationen von Kosovo bis Afghanistan tragen heute auch über 20 Nicht-NATO-Mitglieder mit Truppen und Unterstützungsleistungen bei, und andere Länder haben Interesse bekundet, enger mit der NATO zusammenzuarbeiten. Befürworter dieses Konzepts argumentieren, die NATO müsse eine Art Plattform für Staaten schaffen, denen ein alternatives Forum für das sicherheitspolitische Handeln fehle und die dennoch an den NATO-Operationen teilnehmen wollen. In diesem Zusammenhang hat die NATO etwa mit Australien und Neuseeland Abkommen über eine engere Kooperation und die Zusammenarbeit im Konfliktmanagement unterzeichnet. Bereits seit 1991 gibt es einen institutionalisierten Dialog der NATO mit Japan, seit 2005 auch mit Indien. Als weitere potenzielle Dialogpartner in diesem Konzept werden Brasilien, Südkorea und Südafrika genannt. Insbesondere in der US-amerikanischen Debatte – die gelegentlich auch in europäischen Staaten aufgegriffen wird – wurde in diesem Zusammenhang das längerfristige strategische Ziel formuliert, die NATO damit zu einem globalen Bündnis der Demokratien („Alliance of Democracies“) auszubauen. Dass die Allianz damit in Konkurrenz zu den Vereinten Nationen

treten würde, wird bewusst in Kauf genommen und sogar als Vorteil gesehen. Denn anders als bei Entscheidungen des UN-Sicherheitsrates würde man sein Handeln nicht von der Zustimmung von Nicht-Demokratien abhängig machen. Dieses US-Konzept ist aber in der NATO bislang in keiner Weise mehrheitsfähig.

Das Ziel der NATO III war jedenfalls nicht mehr, die NATO zu haben, um sie nicht einsetzen zu müssen, sondern vielmehr die NATO zu verändern, um sie wirksam einsetzen zu können. Bereits die insgesamt ernüchternde Bilanz des Einsatzes in Afghanistan (Hier hatte die NATO ab 2003 mit der ISAF zeitweise bis zu hunderttausend Soldatinnen und Soldaten im Einsatz.) und die Schwierigkeiten beim Einsatz in Libyen im Jahr 2011 (Nicht einmal die Hälfte der NATO-Staaten beteiligten sich militärisch.) gab denjenigen Rückenwind, die die Entwicklung der NATO zu einer Art „Weltpolizei“ kritisch sahen.

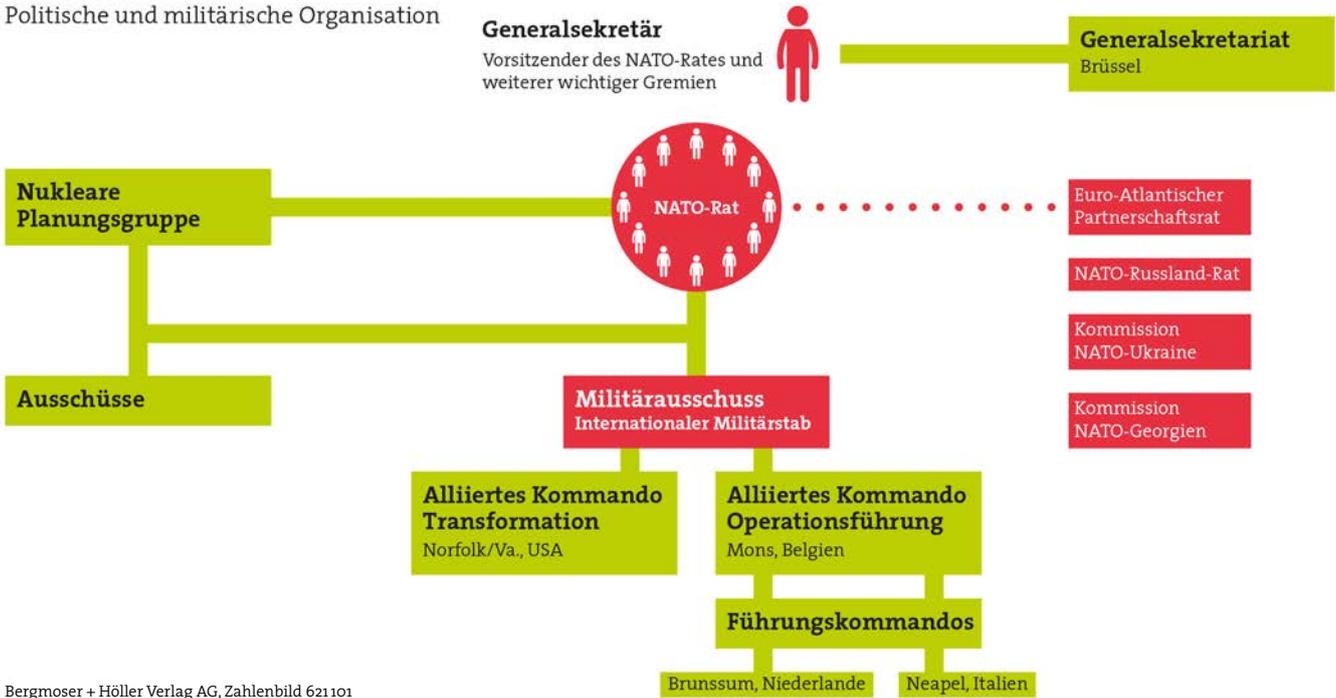
### Neue NATO-Strategie

Mit ihrer im November 2010 in Lissabon unter dem Titel „Aktives Engagement, Moderne Verteidigung“ beschlossenen und bis heute gültigen Strategie versucht die NATO, sich effektiv mit neuen Fähigkeiten und neuen Partnern auf neue Bedrohungen in einer sich wandelnden Welt einzustellen. Als Kernaufgabe wird die Wahrung der Freiheit und Sicherheit der Mitgliedstaaten mit politischen und militärischen Mitteln in den drei Bereichen kollektive Verteidigung (*collective defence*), Krisenmanagement (*crisis management*) und kooperative Sicherheit (*cooperative security*) genannt.

Unter Bezugnahme auf Artikel 5 des NATO-Vertrages wird erklärt, dass die NATO-Mitglieder einander beistehen und sich

### Aufbau der NATO

Politische und militärische Organisation



Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 621 101

gegen eine Aggression oder gegen aufkommende Sicherheits-herausforderungen gemeinsam verteidigen, wenn diese die fundamentale Sicherheit einzelner Alliiertes oder die Allianz als Ganzes berühren. Auch wenn die Gefahr eines konventionellen Angriffs auf das NATO-Gebiet als gering eingeschätzt wird, halte das Sicherheitsumfeld eine Reihe von Herausforderungen bereit. Genannt werden unter anderem die Verbreitung ballistischer Raketen, von Nuklearwaffen und anderen Massenvernichtungswaffen, Terrorismus einschließlich der Verfügungsgewalt von Terrorgruppen über nukleare, chemische, biologische oder radiologische Fähigkeiten, Instabilitäten an den NATO-Grenzen sowie Angriffe auf die Informationstechnologie einzelner Staaten oder des Bündnisses (*cyber attacks*). Zudem wird ausgeführt, dass alle Staaten in wachsendem Maße auf offene und zuverlässige Kommunikation, Transport und Transit angewiesen seien und der internationale Handel, Energiesicherheit und Wohlstand davon abhingen.

#### Richtungsdebatten

Versucht man, die Aussagen aus dem strategischen Konzept in die jahrelange Debatte um die Richtung des Bündnisses einzuordnen, so ist festzuhalten, dass die Allianz die klassische Bündnisverteidigung keineswegs aufgibt, sich künftig aber verstärkt um neuere Bedrohungen kümmern will.

Das Konzept aus dem Jahr 2010 hat mithin das, was die Allianz faktisch seit Längerem macht, kodifiziert und auf eine allseits akzeptierte Grundlage gestellt. Es spricht einiges dafür, dass dies sogar ein grundsätzlicher Trend des Bündnisses ist: Es soll eine zunehmend lockere Analyseplattform für eine breite Palette an sicherheitspolitischen Themen statt ein eindimensionales Militärbündnis zur operativen Gestaltung konkreter sicherheitspolitischer Szenarien sein. Man könnte diese NATO III auch eine „Sowohl-als-auch-Allianz“ nennen. Denn die neuen Sicherheitsprobleme sind derart vielschichtig, dass eine automatische Reaktion der NATO wie im Falle einer Verletzung der territorialen Integrität des Bündnisgebiets kaum denkbar ist.

Insofern ist die Allianz zusehends in Fraktionen mit teils sehr unterschiedlichen Vorstellungen über die Rolle und Aufgaben der Organisation gespalten. Identifiziert werden konnte dabei eine Gruppe, welche die NATO grundlegend in Richtung eines global agierenden Ordnungsfaktors reformieren wollte. Diese „Reformer“ wurden von den USA angeführt. Dagegen stand eine Gruppe von Staaten, die „Status quo“-orientiert sind und die große Veränderungen ablehnten. Dazu konnten Deutschland und Frankreich gezählt werden. Die osteuropäischen Staaten schließlich wünschten schon seit längerer Zeit eine Rückbesinnung der Allianz auf die klassische Territorialverteidigung nach Artikel 5 des Nordatlantikvertrags.

#### NATO IV

Das russische Verhalten in der Ukraine-Krise hat der schwächelnden NATO zu unerwarteter Relevanz verholfen. Die Annexion der Krim im Frühjahr 2014 sowie die von Russland betriebene Destabilisierung der Ukraine haben nicht nur bisher gültige Prinzipien der europäischen Sicherheitsordnung infrage gestellt. Sie haben auch Rückwirkungen auf das Verhältnis der NATO zu Russland, das seit Mitte der 1990er-Jahre von einer zwar nicht konfliktfreien, aber doch immer dichteren Kooperation geprägt war. Zwar ist der Prozess der Neuorientierung noch nicht abgeschlossen, aber es zeichnet sich ab, dass dem Sicherheitsbedürfnis der osteuropäischen Staaten und dem aggressiven Verhalten Russlands durch eine sichtbare „Rückversicherungspolitik“ seitens der Allianz Rechnung getragen wird (u. a. durch den im September 2014 in Wales beschlossenen sogenannten *Readiness Action Plan*).

Die NATO ist zwar sichtlich darum bemüht, nicht in einen neuen Kalten Krieg zurückzufallen und sendet weiterhin Kooperations-signale an Moskau. Die militärischen Planungen sollen sich aber künftig stärker an Szenarien orientieren, in welchen durch eine russische Bedrohung die territoriale Integrität eines der NATO-Staaten in Gefahr gerät. Es steht eben-



falls zur Diskussion, ob die Höhe der Verteidigungsausgaben der NATO-Staaten ausreicht, um die in der Strategie genannten Ziele und Aufgaben (kollektive Verteidigung, Krisenmanagement und kooperative Sicherheit) zu erfüllen. Eng damit zusammen hängt die Frage, ob man nicht einen größeren NATO-Haushalt braucht. Nicht zwingend in dem Sinne, dass mehr Geld für Verteidigung ausgegeben wird, sondern dass die Geldausgaben innerhalb der Gemeinschaft effizienter verteilt und Einsätze aus dem NATO-Haushalt finanziert werden. In der NATO laufen diese Bemühungen seit einigen Jahren unter dem Schlagwort „*smart defence*“, ohne dass jedoch dabei bisher durchschlagende Erfolge zu verzeichnen wären. Zudem wird über eine bessere nationale Arbeitsteilung (wie z. B. Rollenspezialisierung, das Zusammenlegen und Teilen von Fähigkeiten, das sogenannte *Pooling* und *Sharing*) nachgedacht. Al-

## Wiederbelebung eines Traumas

Der Vorposten des westlichen Verteidigungsbündnisses liegt abseits der Straße in einem kleinen Wald mit Kiefern und Birken. [...] Logan Newsome [...] befehligt ein Bataillon der 173. US-Luftlandebrigade. Normalerweise sind die Soldaten im italienischen Vicenza stationiert, die Brigade ist Teil des Europäischen Streitkräftekommandos der USA. Doch nun ist Newsome gemeinsam mit seiner Truppe im litauischen Rukla im Einsatz, nicht mehr als hundert Kilometer von der russischen Enklave Kaliningrad entfernt. Newsome ist einer von 600 amerikanischen Soldaten, die US-Präsident Barack Obama nach der Annexion der Krim [...] in die drei baltischen Staaten und nach Polen geschickt hat – als Warnung an Wladimir Putin, vor allem aber als Zeichen der Verbundenheit mit den Nato-Partnern. Denn der Krieg in der Ukraine und die neoimperiale Rhetorik des russischen Präsidenten haben im Baltikum große Ängste ausgelöst.

Estland, Lettland und Litauen waren bis 1990 Teil der Sowjetunion, besetztes Land. Was in Deutschland nach wie vor unwirklich erscheint, bestimmt im Baltikum seit Monaten die Debatte: die Furcht vor einer militärischen Konfrontation mit Russland. „Wir bereiten uns darauf vor, unser Land zu verteidigen“, sagt Vytautas Beltrūnas. Der litauische Major ist Befehlshaber des Fürst-Vaidotas-Bataillons, das in Rukla gemeinsam mit den amerikanischen Fallschirmjägern trainiert. Schießübungen, Helikoptersprünge, Orientierungsläufe. Viel Symbolik, auch wenn die Soldaten den praktischen Nutzen der Übungen unterstreichen. „Wir lernen voneinander, etwa wie man die verschiedenen Waffensysteme bedient“, sagt Newsome. [...]

Man kann die Angst der Balten nicht ohne ihre Geschichte verstehen. Major Vytautas Beltrūnas war noch nicht erwachsen, als Litauen im März 1990 gegen den Willen Moskaus seine Unabhängigkeit erklärte. Ein Jahr später, mit 17, wird er Soldat. „Wegen der Russen“, sagt er ohne zu zögern. Im Januar 1991 hatte Michail Gorbatschow, der Friedensnobelpreisträger, in Vilnius Panzer auffahren lassen. Ein letzter Versuch, den Zerfall der Sowjetunion zu stoppen. 14 Litauer starben beim Sturm der Sowjetarmee auf den Fernsehturm. Doch mehr als hunderttausend Menschen verteidigten das litauische Parlamentsgebäude – und damit die neu gewonnene Freiheit. Die Litauer sind bis heute stolz darauf, der Sowjetunion den Todesstoß versetzt zu haben. [...] Rund 300 000 Litauer wurden [in der sowjetischen Besatzungszeit] zwischen 1944 und 1990 verhaftet, verschleppt oder deportiert. Mehr als 60 000 starben. [...]

Litauen hat heute rund drei Millionen Einwohner. Die Geschichte der sowjetischen Besatzungszeit ist nicht nur eine Erinnerung, die in fast allen Familien präsent ist. Sie ist auch ein naheliegendes Muster, um die Gegenwart zu deuten. Die Proteste auf dem Maidan in Kiew haben die Balten als späte Fortsetzung ihres eigenen Freiheitskampfes betrachtet; die Annexion der Krim hat die Schrecken der sowjetischen Besatzung heraufbeschworen. Nun fürchten sie, Putins imperiale Ambitionen könnten nicht in der Ostukraine aufhören. [...] In der EU streitet Litauen für scharfe Sanktionen gegen Russland. Zudem plädiert die Regierung für Waffenlieferungen an die ukrainische Armee.

Aber ist das wirklich ein realistisches Szenario, ein russischer Angriff? Der litauische Verteidigungsminister Juozas Olekas berichtet, Russland habe in der Kaliningrader Region zusätzliche Truppen und Waffen zusammengezogen. [...] Auch jenseits der estnischen und lettischen Grenzen haben westliche Militärs russische Truppenbewegungen beobachtet. Mehr Soldaten bedeuteten mehr Sicherheit, argumentiert Olekas. Die Balten haben immer wieder eine größere Präsenz der Nato in ihren Ländern gefordert. Am liebsten wäre es ihnen, Truppen wie die amerikanischen Fallschirmjäger in Rukla würden dauerhaft bleiben.

Dass Litauen in der Vergangenheit selbst kräftig am Militär gespart hat, ist allerdings ein wunder Punkt: Kaum ein anderes Nato-Land gibt so wenig für seine Verteidigung aus. Die Regierung in Vilnius hat nun angekündigt, dass sich das ändern soll. Den Einwand, dass mit einer möglichen Aufrüstung auch die Gefahr der Eskalation in der Region wachsen könnte, lässt Olekas nicht gelten: „Georgien hat seine Truppen nicht verstärkt und ist 2008 teilweise besetzt worden. Moldau hat seine Truppen nicht verstärkt und ist teilweise besetzt worden. Die Ukraine hat ihre Truppen nicht verstärkt und ist nun besetzt worden. Wir können denselben Fehler nicht ständig wiederholen.“ Die Erfahrungen der Nachbarländer sehen die baltischen Länder als Bestätigung dafür, dass sie mit dem Beitritt zur Nato 2004 die richtige Entscheidung getroffen haben.

Eigentlich sollte für Litauen mit diesem Datum eine neue Zeit anbrechen. Die Aufnahme in die Nato und die EU war auch eine Art Schlussstrich unter die schmerzhafteste Vergangenheit. Nun rührt das aggressive Vorgehen Moskaus an dem alten Trauma. [...]

Matthias Krupa, „Das Reich des Bösen lebt“, in: DIE ZEIT Nr. 38 vom 11. September 2014

**Bereit für den Ernstfall**

[...] Die NATO-Russland-Akte bleibt in Kraft, damit auch der NATO-Russland-Rat. Unterhalb der höchsten (Botschafter-) Ebene wird die Zusammenarbeit jedoch bis zur Beilegung der Ukraine-Krise eingestellt. Auf eine konkrete Festlegung, ob Russland seinem Wesen nach nun Partner oder Gegner ist, wurde verzichtet. Auch wurde der Forderung nicht nachgekommen, substanzielle Truppenkontingente anderer NATO-Staaten dauerhaft in Osteuropa, zum Beispiel im Baltikum oder in Polen, zu stationieren.

Zugleich aber verurteilt die NATO die russische Aggression in der Ukraine aufs Schärfste, stellt fest, dass die Bedingungen für eine Partnerschaft mit Russland derzeit nicht gegeben sind, und zieht Konsequenzen zur Stärkung der Sicherheit ihrer Mitglieder, die an Russland grenzen. Kern dieser *reassurance* ist der Readiness Action Plan (RAP). Dabei handelt es sich um ein Paket von Maßnahmen, das sowohl die Abschreckung gegenüber Russland als auch die Handlungsfähigkeit der NATO in anderen Krisen verbessern soll. Zu den wichtigsten Elementen des RAP gehört eine stärkere militärische Präsenz im Osten des Bündnisses, etwa in der Überwachung des baltischen Luftraumes, aber auch zu Wasser und zu Lande. Es werden zusätzliche Truppen präsent sein, aber auf Rotationsbasis zwischen verschiedenen Verbündeten, damit die NATO-Russland-Grundakte nicht verletzt wird. Zusätzlich wird die NATO Response Force (NRF) um die neu geschaffene Very High Readiness Joint Task Force (VJTF) ergänzt. Dabei handelt es sich um eine sehr schnell verlegfähige Eingreiftruppe in der Größenordnung von 4000 bis 6000 Mann, die auf Gefährdungen an den Grenzen des Bündnisses reagieren kann. Womöglich wird die VJTF im Hauptquartier des polnisch-deutsch-dänischen Korps in Stettin stationiert. Außerdem sieht der RAP vor, dass die NATO-Truppen regelmäßiger und intensiver in Manövern für eventuelle Einsätze im Osten des Bündnisses üben sollen.

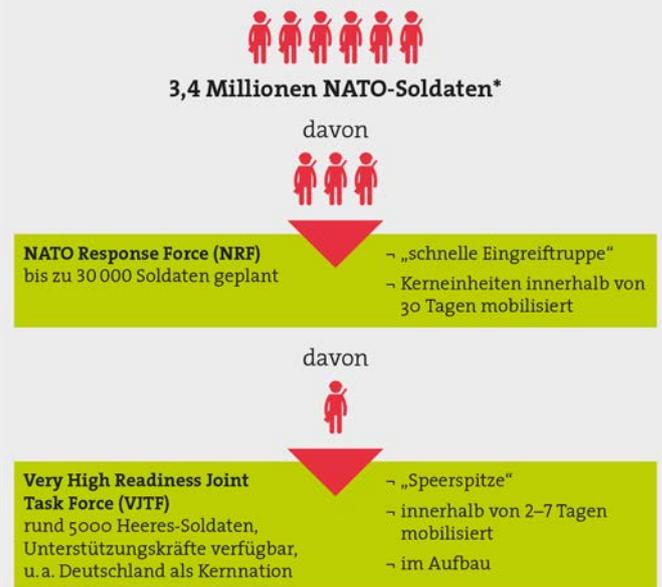
Die genaue Ausgestaltung dieser Beschlüsse ist allerdings noch unklar. Welche Nationen welche Fähigkeiten wo genau stationieren werden, wird noch verhandelt. Die NATO-Staaten beraten derzeit über die Political Guidance, ein Richtlinienpapier, das die planerischen Details spezifiziert. Die Guidance wird für Juni 2015 erwartet; sie ist das erste Dokument dieser Art seit 2011. Entscheidend wird bei ihrer Formulierung sein, die einzelnen Elemente des RAP so zu fassen, dass sie tatsächlich die Wehrhaftigkeit des Bündnisses stärken. Das bedeutet vor allem, dass die VJTF so gestaltet sein muss, dass sie der in

der Ostukraine erprobten Form der „hybriden Kriegführung“ – also der Invasion mittels ungekennzeichneter Kämpfer im Zusammenspiel mit separatistischen Minderheiten vor Ort – wirksam entgegentreten kann, sollten sich ähnliche little green men aus Russland beispielsweise ins Baltikum verirren. Dazu gehört auch, dass die Nationen zügig und ausreichend Soldaten und Material für die VJTF zur Verfügung stellen; sollte es zu politischem Geschacher und mangelnder Ausstattung wie zeitweilig bei der NATO Response Force kommen, würde dies ein fatales Zeichen setzen. Gerade Deutschland als stärkster Wirtschaftsnation Europas und führendem politischem Akteur auf dem Kontinent kommt in diesem Zusammenhang eine besondere Verantwortung zu. [...]

Patrick Keller, „Die NATO nach dem Gipfel von Wales: Anker transatlantischer Partnerschaft und europäischer Sicherheit“, in: APuZ 50–51/2014, S. 38 f.

**Schnelle Eingreiftruppen**

Mit einer neuen, sehr schnellen Eingreiftruppe VJTF will die NATO schneller auf Krisen reagieren. Die bestehende NATO Response Force, NRF wird ausgebaut.



picture alliance / dpa-Grafik 22376; Quelle: NATO (Februar 2015) \* Stand 2013

Heiko Sakurai



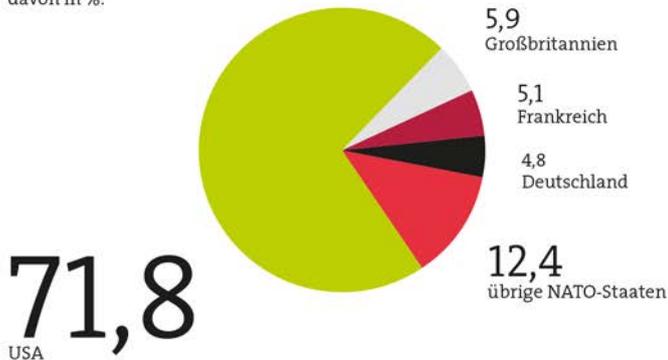
lerdings wirken auch hier nationale Souveränitätsvorbehalte erschwerend.

Weitere ungelöste Themenkomplexe sind die Frage der regionalen Erweiterung und die Beziehungen zu alten und neuen Partnern. Zu klären ist, wie weit der Mitgliedschaftsradius der Allianz reichen soll. Offen ist auch, wie Russland trotz aller Schwierigkeiten in eine neue internationale Sicherheitsarchitektur eingebunden werden kann und welche Rolle das Bündnis dabei spielen soll. Zudem ist offensichtlich, dass sich die unterschiedlichen Partnerschaftsformate der NATO wie der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPC), der Mittelmeerdialo, die Istanbul Kooperationsinitiative (ICI) oder der Golf-Kooperationsrat (GCC) in einer Krise befinden. Gleichzeitig erweist es sich als notwendig, verstärkt einen Dialog mit aufstrebenden Regionalmächten wie China, Indien oder Indo-

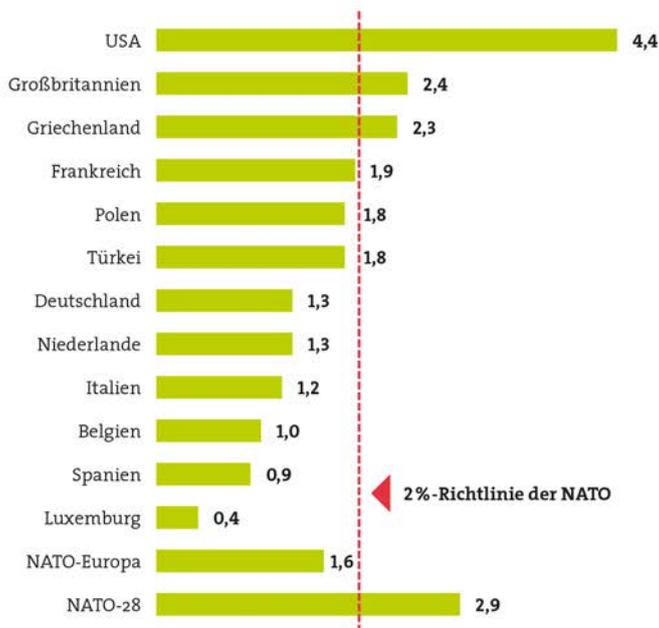
## Lastenteilung in der NATO

### Verteidigungsausgaben der 28 NATO-Mitgliedstaaten

1023 Mrd US-\$ (2013\*)  
davon in %:



### Anteil der Verteidigungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt 2013\* in %



\*geschätzt

Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 621109; Quelle: NATO

nesien zu suchen und Beziehungen mit sogenannten *partners across the globe* wie Australien, Japan oder Südkorea auf eine eindeutigere konzeptionelle Grundlage zu stellen.

Darüber hinaus muss die Rolle der europäischen Mitgliedstaaten und der Europäischen Union in der Allianz diskutiert werden. Bisher stellen die USA immer noch einen unverhältnismäßig hohen Anteil zur Verteidigungsfähigkeit der NATO bereit, sie sind jedoch durch vielfältiges militärisches Engagement und das Aufkommen neuer regionaler Mächte in Anspruch genommen. Deshalb werden sie voraussichtlich von den Europäern einen größeren militärpolitischen Eigenbeitrag fordern. Im besten Fall gelingt es, eine bereits in den 1960er-Jahren angedachte Zwei-Pfeiler-Allianz (bestehend aus einem europäischen und einem US-Pfeiler) zu entwickeln. Es ist jedoch noch offen, ob die Europäer dazu bereit und in der Lage sind.

Ungeklärt ist auch, wie die militärischen Beiträge der europäischen NATO-Staaten mit den parallelen Entwicklungen im Bereich der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) gekoppelt werden können. Sollte beispielsweise tatsächlich im Rahmen der GSVP ein eigenes militärisches Hauptquartier nach Vorbild der NATO entstehen, muss überlegt werden, wie dieses mit den Strukturen der Allianz verbunden werden könnte. Auch eine bessere Arbeitsteilung zwischen EU und NATO steht auf der Tagesordnung.

## Neue Rolle der Allianz

Für die Nordatlantische Allianz ergeben sich aus ihrer neuen Rolle demnach mehrere militärische und politische Funktionen, die weit über die Aufgaben hinausgehen, die sie in der Zeit des Ost-West-Konflikts zu erfüllen hatte. Doch trotz ihres Bedeutungszuwachses und ihrer ungebrochenen Anziehungskraft für alte wie neue Mitglieder befindet sich die NATO in einem vielschichtigen Dilemma: Die neuen militärischen Aufgaben im Bereich der Friedenssicherung könnten schnell zu einer Überforderung führen, die neuen politischen Aufgaben werden die innere Kohärenz nicht in dem Maße gewährleisten, wie es die gemeinsame Bedrohungswahrnehmung während des Ost-West-Konflikts tat.

Stattdessen könnten Ad-hoc-Koalitionen (*coalitions of the willing*) an Attraktivität gewinnen und den Zusammenhalt im Bündnis untergraben. Zudem stellt auch die Konkretisierung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik die Frage nach Bedarf, Funktion und Rolle der NATO neu.

Der Rollenfindungsprozess der NATO in dem neuen sicherheitspolitischen Umfeld ist zwar weit vorangeschritten, aber alles andere als abgeschlossen. Die weitere Entwicklung der NATO hängt davon ab, wie sich ihr Sicherheitsumfeld künftig entfaltet und wie die Interessenlage ihrer Mitglieder beschaffen ist, insbesondere die von Schlüsselstaaten wie den USA, Deutschland, Frankreich und Polen, aber auch der Türkei, die in einer der brisantesten Krisenzonen der Gegenwart liegt. Vermutlich werden sich in verschiedenen Krisen und Operationen – die sicher kommen werden – verschiedene Koalitionen bilden und sich die Rolle und Bedeutung der NATO danach bemessen, wie brauchbar sie sich bei der Koalitionsbildung wie auch der Verfügbarkeit ihrer Ressourcen erweist. Die Allianz wird somit einen Standort im vierfachen Spannungsfeld zwischen einem „kollektivem Verteidigungsbündnis“, einem „*Clearing House* für globale Interventionseinsätze“, einem „Werkzeugkasten für US-amerikanische Ad-hoc-Koalitionen“ sowie einem „System kollektiver Sicherheit“ finden müssen.

Neben der Fähigkeit, das Bündnisgebiet und die Interessen der Mitgliedstaaten kollektiv zu verteidigen, sollte sie das erste Forum für transatlantische Konsultationen in Krisen jeder Art sein. Die künftige Strategiefähigkeit der Allianz hängt in erster Linie davon ab, inwieweit es gelingt, auch in der Praxis eine gemeinsame Sicht auf die sicherheitspolitischen Probleme zu finden. Wichtig für die Relevanz der NATO wird künftig zudem sein, dass ein realistischer Abgleich zwischen den sicherheitspolitischen Ambitionen in konkreten Einsätzen mit dem politischem (Durchhalte-)Willen zum Erfolg und den von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Kapazitäten stattfindet.

## Rechtliche Voraussetzungen für Auslandseinsätze der Bundeswehr

Die Bundeswehr hat sich zu einer „Armee im Einsatz“ entwickelt. Dies zeigt sich schon allein an den mehr als 17 Milliarden Euro, die seit Anfang der 1990er-Jahre für Auslandseinsätze ausgegeben wurden (Deutscher Bundestag, Drucksache 17/14 408 vom 6. August 2013, S. 10). [...] Die Einsätze begannen erst Anfang der 1990er-Jahre und dies in einer verfassungsrechtlichen Grauzone. Klarheit in die Frage, ob Auslandseinsätze der Bundeswehr überhaupt mit dem Grundgesetz vereinbar sind, brachte erst ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) [...] vom 12. Juli 1994. [...]

Der Kern des Karlsruher Richterspruchs lautete, dass Art. 24 Abs. 2 GG Deutschland nicht nur den Eintritt in Systeme kollektiver Sicherheit – die Richter verwiesen auf die VN wie auch auf die NATO [...] – und damit verbundene Einschränkungen seiner Hoheitsrechte ermöglichte. Der Artikel erlaube zugleich die Übernahme der mit einer solchen Zugehörigkeit verbundenen Aufgaben und Pflichten. Letzteres könne die Bereitstellung militärischer Mittel beinhalten. Voraussetzung für die Entsendung bewaffneter Streitkräfte sei allerdings die konstitutive Zustimmung des Bundestags (Parlamentsvorbehalt). Die Bundeswehr wurde somit zu einer „Parlamentsarmee“. [...]

Seit dem Richterspruch ist die Frage nach einer Beteiligung der Bundeswehr an multinationalen Einsätzen eine politische Frage geworden, die wiederum in den letzten Jahren wiederholt positiv – im Sinne einer Beteiligung Deutschlands an solchen Einsätzen – beantwortet worden ist. [...]

Hinsichtlich der praktischen Umsetzung der „Parlamentsarmee“ forderten die Karlsruher Richter, dass die von ihnen festgelegte Notwendigkeit der konstitutiven Zustimmung des Bundestags zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr in ein Gesetz überführt würde. Dieses Gesetz ließ jedoch mehr als ein Jahrzehnt auf sich warten. Erst im März 2005 verabschiedete der Bundestag das Parlamentsbeteiligungsgesetz (ParlBG). [...]

Maßgeblich ist Paragraph 1 Abs. 2 ParlBG, der die Notwendigkeit der „Zustimmung des Bundestages“ zum „Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes“ festschreibt. Als Einsatz gilt dabei, wenn die Streitkräfte „in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind oder eine Einbeziehung in eine bewaffnete Unternehmung zu erwarten ist“ (§ 2 Abs. 1 ParlBG). Neben dem Zustimmungserfordernis vor dem Beginn eines Einsatzes weist das ParlBG dem Bundestag auch ein Rückholrecht zu. Sollten sich bspw. die Gegebenheiten im Einsatzgebiet im Laufe der mandatierten Einsatzdauer grundlegend ändern, kann der Bundestag „die Zustimmung zu einem Einsatz [...] widerrufen“ (§ 8 ParlBG).

Trotz der auf den ersten Blick weit reichenden Kompetenzen des Bundestags ist jedoch auf wenigstens drei eng miteinander verbundene Aspekte zu verweisen, welche die Rolle der Parlamentarier gegenüber der Bundesregierung schmälern. Erstens geht die Initiative stets von der Bundesregierung aus. Nur diese kann Anträge zur Entsendung der deutschen Streitkräfte ins Ausland einbringen (§ 3 Abs. 1 ParlBG). Zweitens schreibt die Bundesregierung in diesen Anträgen bereits die maßgeblichen

Parameter des Einsatzes fest, etwa den Auftrag, das Einsatzgebiet, die Höchstzahl der einzusetzenden Kräfte und die Dauer des Einsatzes (§ 3 Abs. 2 ParlBG). Und drittens kann der Bundestag den Anträgen der Bundesregierung nur in ihrer Gesamtheit zustimmen oder diese ablehnen (§ 3 Abs. 3 ParlBG). Änderungen an den von der Bundesregierung gemachten Vorgaben sind nicht möglich. [...]

Fest steht jedenfalls zweierlei. Zum einen hat der Bundestag seit dem wegweisenden Urteil des BVerfG aus dem Jahr 1994 bereits rund 240 Mal über die Entsendung deutscher Streitkräfte ins Ausland abgestimmt. Zum anderen gab es bislang keinen einzigen Fall, in dem der Bundestag den Antrag der Bundesregierung abgelehnt hat. [...]

Abschließend ist anzuführen, dass sich in den letzten Jahren die Zweifel dahingehend mehrten, ob das ParlBG in seiner im Jahr 2005 beschlossenen Form noch zeitgemäß sei. Angezweifelt wird v.a. die Passgenauigkeit des bestehenden Verfahrens angesichts der zunehmenden Integration der deutschen Streitkräfte in europäische („pooling and sharing“ im Rahmen der EU) und transatlantische („smart defence“ im Rahmen der NATO) Strukturen. Diese Entwicklungen werden nicht nur von der erhofften weiteren Steigerung der Kooperationsfähigkeit etlicher Streitkräfte angetrieben, die sich insbesondere in den, wie das deutsche Beispiel zeigt, in der Regel gemeinsam durchgeführten Missionen bezahlbar machen sollte. Darüber hinaus führen auch stagnierende, wenn nicht sogar sinkende Verteidigungsbudgets dazu, dass vermehrt gemeinsame – und damit im Idealfall kostengünstigere – Strukturen geschaffen werden. [...]

Es gibt mehrere Spannungsfelder im Zusammenhang mit der Bundeswehr als einem Instrument deutscher Außen- und Sicherheitspolitik. Ein Spannungsfeld existiert zwischen den internationalen Verpflichtungen Deutschlands und der autonomen Entscheidungshoheit des Landes über die Entsendung der deutschen Streitkräfte ins Ausland. Ein zweites resultiert aus der Notwendigkeit der parlamentarischen Zustimmung für die Entsendung der Bundeswehr in Auslandseinsätze und den Zwängen, die sich aus der Funktionslogik parlamentarischer Regierungssysteme, insbesondere für die Regierungsfractionen, ergeben und die Handlungsmöglichkeiten des Parlaments begrenzen. Ein drittes Spannungsfeld bezieht sich auf die insgesamt eher kritische Haltung der deutschen Öffentlichkeit zu Auslandseinsätzen und der mitunter dem Mehrheitswillen der Bevölkerung zuwiderlaufenden Entscheidung der Bundesregierung. Eine Debatte über die künftige Rolle Deutschlands in der internationalen Politik wird nicht umhin kommen, Antworten auf diese Punkte zu finden.

Klaus Brummer, „Auslandseinsätze der Bundeswehr: zwischen Bündnisverpflichtung, Parlamentsvorbehalt und öffentlicher Meinung“, in: Gesellschaft • Wirtschaft • Politik (GWP) Heft 1/2015, S. 49 ff. ([www.budrich-journals.de](http://www.budrich-journals.de))

siehe auch: [www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw](http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw) und Rainer L. Glatz / Rolf Tophoven (Hg.): Am Hindukusch – und weiter? Die Bundeswehr im Auslandseinsatz: Erfahrungen, Bilanzen, Ausblicke (bpb-Schriftenreihe Bd. 1584), Bonn 2015

# Die EU – irgendwann ein globaler Akteur?

**Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU hat ein breites Aufgabenspektrum mit Schwerpunkten in der östlichen und südlichen Nachbarschaft. Die GSVP basiert auf Absprache und Grundkonsens der EU-Mitgliedstaaten. Doch deren Entscheidungsvorbehalte hemmen die Schlagkraft und Reaktionsfähigkeiten im Krisenfall.**

## Nobelpreis für die Europäische Union

Im Dezember 2012 wurde die Europäische Union mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet. Die Reaktionen auf die Verleihung reichten von freudiger Überraschung bis zu ungläubiger Skepsis. Die Auszeichnung bezog sich nicht nur auf den Modellcharakter der Europäischen Union für die dauerhafte Befriedung und Wohlförderung durch politische und wirtschaftliche Integration in Europa, sondern gleichermaßen auf ihre sicherheitspolitische Rolle. Aber welchen sicherheitspolitischen Mehrwert erbringt die Europäische Union?

### Rechtliche Grundlage

#### Artikel 42 EUV

(1) Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Sie sichert der Union eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Operationsfähigkeit. Auf diese kann die Union bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zurückgreifen. Sie erfüllt diese Aufgaben mit Hilfe der Fähigkeiten, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden. [...]

#### Artikel 43 EUV

(1) Die in Artikel 42 Absatz 1 vorgesehenen Missionen, bei deren Durchführung die Union auf zivile und militärische Mittel zurückgreifen kann, umfassen gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens sowie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten. Mit allen diesen Missionen kann zur Bekämpfung des Terrorismus beigetragen werden, unter anderem auch durch die Unterstützung für Drittländer bei der Bekämpfung des Terrorismus in ihrem Hoheitsgebiet. [...]

Vertrag von Lissabon, hg. v. d. Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, Bonn 2010, S. 55 ff.

Die EU ist in vielfältiger Weise als Sicherheitsakteur tätig. Sie unterhält zahlreiche internationale zivile und militärische Missionen und Operationen – von Pirateriebekämpfung am Horn von Afrika bis hin zu einer umfassenden Reform des Sicherheitssektors im Kosovo. Das Aufgabenspektrum ist also sehr breit. Die im Vertrag von Lissabon in Artikel 43 niedergelegten Petersberger Aufgaben umfassen den gesamten Verlauf einer internationalen Krise – von der Prävention bis zum Wiederaufbau, ergänzt um gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze sowie militärische Beratung und Unterstützung. Die Abstimmung und Koordinierung der Mitgliedstaaten mit den EU-Institutionen und auch innerhalb der EU-Organe hat große Fortschritte gemacht. Der Aufbau militärischer und ziviler Fähigkeiten der Europäischen Union gestaltet sich hingegen sehr schwierig und leidet unter den Folgen der schrumpfenden Verteidigungshaushalte. In nahezu allen EU-Mitgliedsländern werden die Streitkräfte reduziert.

In ihrer Europäischen Sicherheitsstrategie „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ von 2003 hat die EU den Anspruch formuliert, gemeinschaftlich, fähig und aktiv zu handeln, und vertritt darin einen umfassenden Sicherheitsbegriff, der unter anderem militärische, diplomatische, ökonomische, entwicklungspolitische und ökologische Elemente umfasst. Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ist in einem verzahnten Dualismus organisiert, das heißt, die beiden ursprünglich voneinander getrennten zwischenstaatlichen und supranationalen Entscheidungsstrukturen greifen immer stärker ineinander. Trotzdem bleibt die GSVP primär eine zwischenstaatliche Angelegenheit, die von den Mitgliedstaaten entschieden und betrieben wird.

## Von St. Malo nach Lissabon – die GSVP

Die Europäische Union ist eine recht junge Akteurin in der internationalen Sicherheitspolitik. Erst mit dem Vertrag von Maastricht 1992 wurde die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) eingerichtet. Auf ihrem Gipfeltreffen in St. Malo 1998 waren Großbritannien und Frankreich zu der Ansicht gelangt, dass die Europäische Union über eigenständige militärische und zivile Fähigkeiten verfügen müsse, um unabhängig von der NATO aktiv werden zu können. Daher wurde der GASP auf dem EU-Gipfel in Köln 1999 auf Anregung Großbritanniens und Frankreichs die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) hinzugefügt, die 2009 in Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) umbenannt wurde.

Die Sicherheitspolitik war kein völlig neues Feld für den europäischen Integrationsprozess. Schon in den Anfängen folgte der Montanunion 1951 mit dem Plevin-Plan 1950 und dem daraus entstandenen Vertrag einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) 1952 ein sicherheitspolitisches

Integrationsprojekt, das allerdings 1954 an innenpolitischen Schwierigkeiten vornehmlich in Frankreich scheiterte. Seither war die Sicherheitspolitik aus dem Integrationsprozess ausgeklammert und wurde über die NATO und die Westeuropäische Union (WEU) organisiert. Mit der wachsenden wirtschaftlichen Bedeutung der Europäischen Gemeinschaft (EG) mussten sich die Mitgliedsländer aber zunehmend auch globalen sicherheitspolitischen Herausforderungen stellen. Um auf die Auswirkungen der Ölkrisen und des Nahostkonflikts reagieren zu können, wurde in den 1970er-Jahren die informelle Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) der Mitgliedstaaten geschaffen. Anschließend führte der Weg über die Einheitliche Europäische Akte (EEA) von 1986 zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) des Maastrichter Vertrages von 1992. Die GASP war rein zwischenstaatlich organisiert und ließ sicherheitspolitischen Aktionen zunächst nur wenig Spielraum. In den Balkankriegen der 1990er-Jahre erwies sich dies als zentrales Hindernis. Die EU sprach nicht mit einer Stimme. Daher führten die Staats- und Regierungschefs mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 neben dem Amt des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (HR) auch die Petersberger Aufgaben ein und steckten vertraglich den Rahmen für die sicherheitspolitische Rolle der EU ab. Auf diesen Entwicklungen konnten die Staats- und Regierungschefs ab 1999 aufbauen.

**Organisations- und Entscheidungsstruktur**

Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) wird trotz des oben beschriebenen verzahnten Dualismus von zwischenstaatlichen und supranationalen Entscheidungsstrukturen von den Mitgliedstaaten dominiert, geprägt und gestaltet.

Der Europäische Rat, in dem unter anderem die Staats- und Regierungschefs vertreten sind, hat daher auch die volle Kontrolle über Inhalt und Ausrichtung der GASP und der GSVP. Jeder Politikansatz erfordert einen Grundkonsens zwischen den nationalen Regierungen. Dieses enge Zusammenspiel von nationaler, zwischenstaatlicher und supranationaler Außen- und Sicherheitspolitik macht den besonderen Charakter der EU als sicherheitspolitische Akteurin aus. Deshalb ist es

auch nicht so wichtig, dass die EU mit einer Stimme spricht, sondern dass die verschiedenen Stimmen sich in einem ständigen Koordinierungsprozess miteinander einigen. Das verhindert aber oft eine schnelle Reaktion in internationalen Krisen.

In diesem Abstimmungsprozess kommt dem **Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK)**, das sich aus den EU-Botschaftern der Mitgliedsländer zusammensetzt, eine Schlüsselrolle zu. Das PSK führt zwischen den Treffen des Rates für Auswärtige Angelegenheiten, der aus den zuständigen Ministern der Mitgliedsländer gebildet wird und für die GASP und GSVP zuständig ist, die notwendige Koordinierung, Abstimmung und Vorbereitung von Entscheidungen durch. Es arbeitet eng mit dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und dem ihm unterstellten Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) zusammen.

Der Forderung nach einer einheitlichen Stimme für die europäische Außen- und Sicherheitspolitik war zunächst mit dem Hohen Vertreter der GASP Rechnung getragen worden. Dieses Amt war im Amsterdamer Vertrag rein zwischenstaatlich eingerichtet worden, um die GASP nach außen im Auftrag des Rates zu vertreten. Seit dem Vertrag von Lissabon ist das Amt als Doppelhut eingerichtet. Es verbindet die ursprünglich zwischenstaatliche Aufgabe des Hohen Vertreters der GASP – nunmehr aufgewertet durch den Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten – mit der supranationalen Aufgabe des Vizepräsidenten der EU-Kommission und der Zuständigkeit für das auswärtige Handeln der Union. Mit dem Lissabonner Vertrag heißt er nun Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und ist das Sinnbild des verzahnten Dualismus der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik geworden. Der Hohe Vertreter ist bewusst kein europäischer Außenminister, der eine eigene außenpolitische Linie festlegen kann. Er ist der Koordinator und Vermittler von nationaler, zwischenstaatlicher und supranationaler Außenpolitik, die erst im Zusammenspiel zu einer gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik wird. Wenn sich der Rat auf keine gemeinsame Position verständigen kann, gibt es keine europäische Außen- und Sicherheitspolitik, die der Hohe Vertreter nach außen spiegeln könnte. Dieser hat aber einen

**Die Strukturen der GASP/GSVP**



Übersetzung aus: European Security and Defence College (Hg.), CSDP Handbook, 2nd edition, Vienna/Brussels 2013



Der Rat der EU stimmt sich über gemeinsame Positionen in außen- und sicherheitspolitischen Fragen ab, bevor Federica Mogherini, die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, die Entscheidungen nach außen tragen kann.

enormen Einfluss darauf, die Wege hin zu einer gemeinsamen Außenpolitik zu bahnen, vorzubereiten, abzustimmen und in Einklang mit dem supranationalen Außenhandeln der Europäischen Union und den nationalen Außenpolitiken der Mitgliedsländer zu bringen.

Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD), an dessen Spitze der Hohe Vertreter steht, setzt sich zu je einem Drittel aus Mitarbeitern der EU-Kommission, des Rates der Europäischen Union (Ministerrat) und Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen. So spiegelt sich auch in der bürokratischen Struktur des EAD der verzahnte Dualismus der GASP und der GSVP wider. Der EAD vereint darüber hinaus unter seinem Dach alle Hilfsorgane der GASP und der GSVP. Alle zivilen und militärischen Strukturen, die für ein umfassendes internationales Krisen- und Konfliktmanagement notwendig sind, arbeiten ebenfalls unter dem gemeinsamen Dach des EAD: der Europäische Militärstab, das zivil-militärische Planungsdirektorat, das zivile Planungsdirektorat, die Generaldirektion für Krisenreaktion und operationale Koordinierung, das EU-Analysezentrum und die Sonderbeauftragten der EU für bestimmte Regionen oder Themen. So wird das europäische Krisen- und Konfliktmanagement enorm vereinfacht, weil alle wichtigen Einrichtungen unter der Federführung des Hohen Vertreters zusammenarbeiten. Die verschiedenen Elemente eines umfassenden Krisen- und Konfliktmanagements von der Prävention bis zum Wiederaufbau nach dem Ende eines Konflikts können so sehr viel besser aufeinander abgestimmt werden und greifen deshalb bei der Umsetzung besser ineinander. Der EAD verbindet auf diese Weise die Aufgaben eines Außen- und Verteidigungsministeriums.

## Militärische und zivile Fähigkeiten

Die Europäische Union hat keine eigenen Streitkräfte. Die Mitgliedstaaten stellen der EU für ihre Operationen und Missionen das notwendige militärische und zivile Personal bereit. Das setzt aber voraus, dass die Mitgliedsländer die notwendigen militärischen und zivilen Kräfte zur Erfüllung der Pe-

tersberger Aufgaben bereithalten und sie europäisieren, das heißt in die Lage versetzen, mit den anderen europäischen Staaten in Einsätzen zusammenzuarbeiten, die entsprechenden Fähigkeiten gemeinsam zu entwickeln und aufeinander abzustimmen. Zu diesem Zweck haben die Mitgliedstaaten bereits 2004 die Europäische Verteidigungsagentur (EVA) gegründet, die eine wichtige Rolle bei der Koordinierung der Fähigkeitsentwicklung spielt.

Entsprechend den Petersberger Aufgaben hat die EU Pläne, sogenannte *Headline Goals*, formuliert, in denen die Mitgliedsländer festgelegt haben, welche und wie viele Streitkräfte und zivile Kräfte die Europäische Union bereithalten will. Das Helsinki *Headline Goal* von 1999 beschreibt den Umfang einer größeren militärischen Operation, die mit bis zu 60 000 Soldaten innerhalb von 60 Tagen für die Dauer von sechs Monaten einsatzfähig sein soll. Diese Einsatzbereitschaft wurde bis heute nicht erreicht. Die EU hat auch ein ziviles *Headline Goal* formuliert, das die Anforderungen für ein ziviles Krisenmanagement mit Unterstützungselementen und schneller Einsatzfähigkeit beschreibt. In einem weiteren militärischen *Headline Goal* 2010 entwickelte die EU das Konzept schneller Reaktionstruppen, der sogenannten *Battle Groups*. Dabei handelt es sich um kleinere bis zu 1500 Soldaten starke, schnell verlegbare Einsatzverbände, die zumeist von zwei oder drei Mitgliedstaaten gemeinsam aufgestellt werden. Bisher stehen der EU 14 verschiedene *Battle Groups* zur Verfügung, von denen zwei jeweils für sechs Monate in Bereitschaft sind.

Bisher hat die EU aber noch keine *Battle Group* eingesetzt. Das hat zu einer grundsätzlichen Diskussion über das Konzept geführt. Gerade in finanziell schwierigen Zeiten stehen solche hochqualifizierten und teuren Einheiten unter besonders kritischer Beobachtung. Damit die EU dennoch ihre militärischen Fähigkeiten aufrechterhalten und weiterentwickeln kann, wurde das Konzept „*Pooling and Sharing*“ (Zusammenlegen und Teilen) entworfen. Es soll den Mitgliedstaaten ermöglichen, koordiniert und aufeinander abgestimmt in sogenannten Inseln der Kooperation verschiedene militärische Fähigkeiten zu bündeln und spezielle Schwerpunkte auszubilden. Dieses Konzept erweist sich in der Umsetzung allerdings als schwierig, da die Mitgliedstaaten nur sehr zögerlich darauf eingehen. Die Europäische Kommission hat 2013 mit einem Vorschlag versucht, einen gemeinsamen europäischen Rüstungsmarkt zu schaffen, was der Entwicklung von gemeinsamen Fähigkeiten künftig einen großen Schub geben könnte.

## Missionen und Operationen

Seit 2003 hat die Europäische Union mehr als 25 verschiedene Missionen und Operationen durchgeführt. Darunter sind kleine Beobachtungs- oder Ausbildungsmissionen mit einer Stärke von 25 Mitarbeitern, aber auch große Missionen mit mehr als 1000 Mitarbeitern. Die Missionen haben geografisch einen klaren Schwerpunkt in der südlichen und östlichen Nachbarschaft der EU. Zur Durchführung autonomer Operationen kann die EU auf drei verschiedene Formate zurückgreifen: auf die NATO-Struktur aufgrund der Berlin-Plus-Vereinbarung von 2003 zwischen NATO und EU, auf nationale Operationszentren und Hauptquartiere sowie auf ein EU-Operationszentrum, das sich allerdings noch im Anfangsstadium befindet.

Die Europäische Union entwickelt in ihren Missionen eine enge zivil-militärische Zusammenarbeit, sodass sie einen möglichst umfassenden und nachhaltigen Beitrag leisten kann. Hier kommt ihr zugute, dass sie, koordiniert durch den Europäischen Auswärtigen Dienst, die verschiedenen Ele-

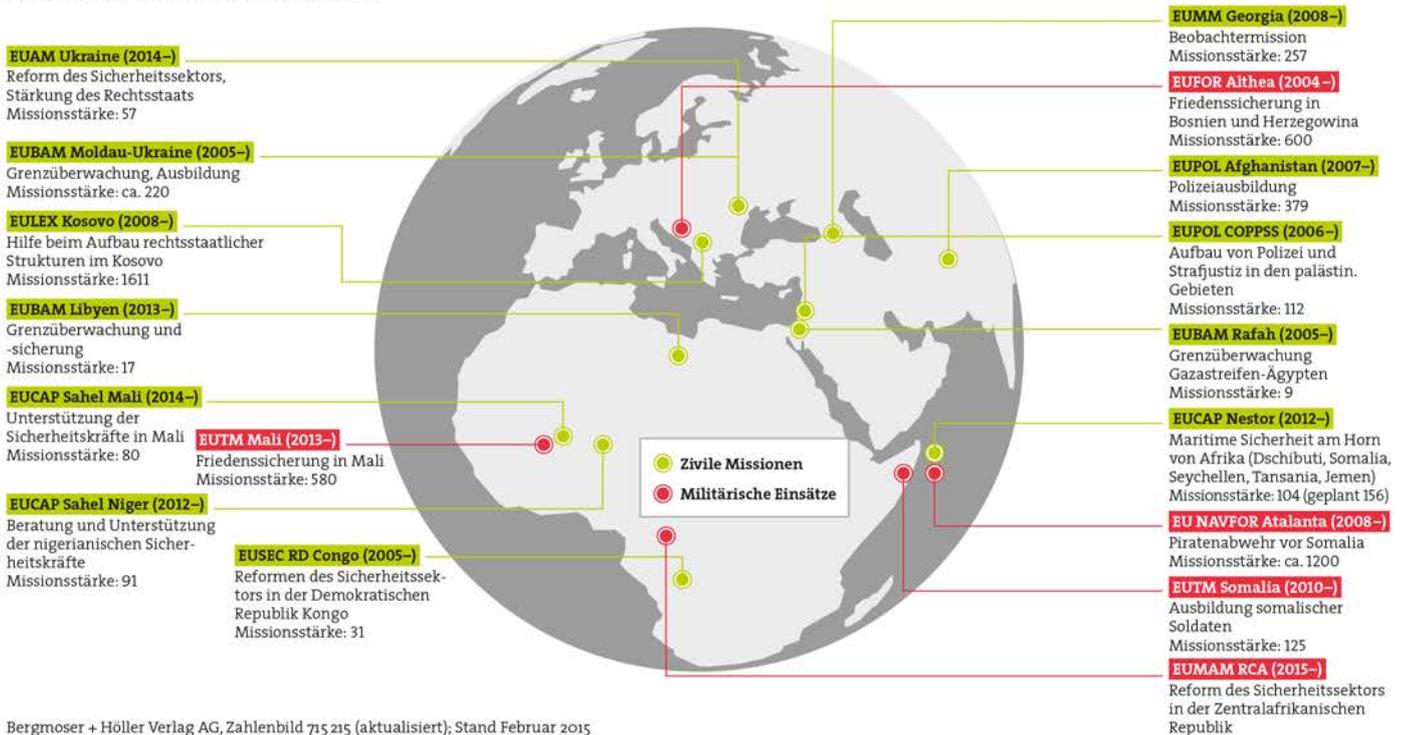
## Instrumente der GSVP

### Typen der Operationen und Missionen

Beobachtermissionen	Grenzüberwachungsmissionen	Rechtsstaatsmissionen	Polizeimissionen	Missionen zur Sicherheitsbereichsreform	Militärische Operationen	Militärische Ausbildungsmissionen
z. B. EUMM Georgia	z. B. EUBAM Moldawien/Ukraine	z. B. EULEX Kosovo, EUJUST LEX	z. B. Proxima, EUPOL Kinshasa	z. B. EUSEC RD Congo	z. B. Atalanta, EUFOR Althea	z. B. EUTM

Übersetzung aus: European Security and Defence College (Hg.): CSDP Handbook, 2nd edition, Vienna/Brussels 2013

## Einsätze der EU im Ausland



Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 715 215 (aktualisiert); Stand Februar 2015

## Abgeschlossene EU-Missionen

Name	Einsatzgebiet	Zeitraum
● ARTEMIS	Demokratische Republik Kongo	2003
● CONCORDIA	Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	2003
● EUPM	Bosnien und Herzegowina	2003–2012
● EUPOL PROXIMA	Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	2004–2005
● EUJUST THEMIS	Georgien	2004–2005
● AMM Monitoring Mission	Aceh/ Indonesien	2005–2006
● Support to AMIS II (African Union Mission in Sudan)*	Sudan/Darfur	2005–2006
● EUPOL Kinshasa	Demokratische Republik Kongo	2005–2007
● EUJUST LEX	Irak	2005–2013
● EUPAT	Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	2006
● EUFOR RD Kongo	Demokratische Republik Kongo	2006
● EUPOL RD Congo	Demokratische Republik Kongo	2007–2014
● EUFOR Chad/RCA	Tschad – Zentralafrikanische Republik	2008–2009
● EU SSR	Guinea-Bissau	2008–2010
● EUAVSEC	Südsudan	2012–2014
● EUFOR RCA	Zentralafrikanische Republik	2014

Abkürzungen: EUFOR = European Union Force, EUNAVFOR = European Union Naval Force, EUBAM = European Union Border Assistance Mission, EUPOL, EUPM = European Union Police Mission, EUCAP = European Union Capacity Building Mission, EUTM = European Union Training Mission, EUMM = European Union Monitoring Mission, EUSEC = European Union Security Sector Reform Mission, EU SSR = European Union Mission in support of the security sector reform, EULEX, EUJUST = European Union Rule of Law Mission, EUPAT = European Union Police Advisory Team, EUAVSEC = European Union Aviation Security Mission, EUAM = European Union Advisory Mission, AMM = Aceh Monitoring Mission

\* Die Mission „Support to AMIS II“ ist eine zivile und militärische Mission.

[www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/](http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/)



Ein Mitglied der Rechtsstaatsmission EULEX im Kosovo sichert den Eingang eines Wahllokals in der ethnisch gespaltenen Stadt Mitrovica im November 2013 (li.). Im Rahmen der EU-Militärmission Atalanta nehmen portugiesische Soldaten der Fregatte „Alvaros Cabral“ im Dezember 2009 im Golf von Aden mutmaßliche Piraten fest.



Die EU-Polizeimission EUPOL Kinshasa sollte zu Aufbau und Professionalisierung einer multiethnischen kongolesischen Polizeitruppe beitragen. Training mit einem französischen Missionsmitglied 2006 (li.). 2008 startet die Beobachtermission EUMM Georgia, die die Einhaltung des Waffenstillstands zwischen Georgien und Russland überwachen soll. Ein britisches Missionsmitglied bei der georgischen Stadt Duscheti im Oktober 2008

mente des Krisen- und Konfliktmanagements zusammenführen kann, die in der Europäischen Kommission oder im Rahmen der GASP angesiedelt sind. Dazu gehört auch die enge Abstimmung mit anderen internationalen Akteuren, vor allem den Vereinten Nationen, der NATO oder der Afrikanischen Union und vor Ort mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen.

Für das Horn von Afrika und für die Sahelzone hat die Europäische Union jeweils eine regionale Strategie entwickelt. So verbindet sie mehrere zivile Missionen und militärische Operationen miteinander, statt eine große zivil-militärische Operation zu lancieren. Dieses Modell ermöglicht eine größere Flexibilität und erweitert das Handlungsspektrum der EU.

## Ausblick

Die Europäische Union ist weiterhin bemüht, ihrem Anspruch gerecht zu werden, sicherheitspolitisch kohärent, fähig und aktiv zu handeln. Es ist ihr mit dem Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes gelungen, einen Apparat zu etablieren,

der die mühevollen Aufgabe der Koordinierung eines umfassenden Krisen- und Konfliktmanagements übernehmen kann. Die strukturellen Mängel des verzahnten Dualismus können so zwar nicht beseitigt, aber doch beträchtlich abgemildert werden. Die EU wird solange keine wirklich einheitlich handelnde globale Akteurin sein können, wie die Mitgliedstaaten die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik zwischenstaatlich organisieren und der Europäischen Union ihre zivilen und militärischen Fähigkeiten nur von Fall zu Fall zur Verfügung stellen. Eine weitere Synchronisierung oder Europäisierung der militärischen und zivilen Fähigkeiten wird diesen Mangel zwar nicht beseitigen, aber doch beträchtlich verringern können.

SVEN GAREIS

# OSZE – stille Kraft im Hintergrund

**Im Ukraine-Konflikt bietet die OSZE ein wichtiges Verhandlungsforum und eine der wichtigsten Quellen unabhängiger Informationen. Ob die größte Regionalorganisation der Welt dauerhaft eine bedeutendere Rolle im internationalen Krisenmanagement spielen kann, bleibt angesichts ihrer zahlreichen strukturellen Schwächen offen.**

Sie ist mit derzeit 57 Teilnehmerstaaten (Stand Anfang 2015) die größte Regionalorganisation der Welt, der (mit Ausnahme des Kosovo) alle Staaten Europas, Eurasiens und Nordamerikas sowie elf Staaten aus Asien und Afrika angehören, und verfügt über ein ebenso breites wie erprobtes Instrumentarium für Konfliktprävention und Krisenmanagement. Dennoch steht die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE; *Organization for Security and Cooperation in Europe*, OSCE) eher am Rande der internationalen Friedensbemühungen.

Mit der Ukraine-Russland-Krise rückte sie im Jahr 2014 jedoch unversehens wieder ins Zentrum des weltpolitischen Geschehens. Ihre *Special Monitoring Mission* (SMM; Spezialbeobachtungsmission), ihr Einsatz an ausgewählten Grenzübergängen zu Russland (Gukowo und Donezk) sowie die *Trilateral Contact Group* (TCG, bestehend aus Vertretern Russlands, der Ukraine und der OSZE) bilden trotz vieler Einschränkungen die wichtigste internationale Präsenz im ostukrainischen Konfliktgebiet. Sie sind die zuverlässigsten unabhängigen Informationsquellen in einer unübersichtlichen Situation, in welcher alle Konfliktparteien durch Propaganda und Fehlinformationen die internationale Wahrnehmung dieses Krieges in ihrem Sinne zu beeinflussen versuchen.

## KSZE und Helsinki-Prozess

Die OSZE ist nicht zu verstehen ohne einen kurzen Rückblick auf ihre Anfänge in den späten 1960er- und frühen 1970er-Jahren, als auf Initiative der Sowjetunion und im Zuge der weltweiten Entspannungspolitik zwischen Ost und West nach neuen Wegen zu einer kooperativen Sicherheitsordnung in Europa gesucht wurde. Ab dem 3. Juli 1973 trafen sich in Helsinki und Genf die Vertreter von 35 Staaten aus Europa und Nordamerika zur Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE), um über grundlegende Prinzipien und Verfahren zur Bedrohungsreduzierung und Konfliktvermeidung sowie zur Zusammenarbeit über die Blockgrenzen hinweg zu verhandeln. In der am 1. August 1975 unterzeichneten Schlussakte von Helsinki vereinbarten sie neben einem Katalog von zehn Prinzipien (Dekalog) vielfältige Maßnahmen in drei große Feldern („Körben“) ihrer Zusammenarbeit, die bis heute die Arbeit der OSZE in ihren drei „Dimensionen“ prägen: der politisch-militärischen, der Wirtschafts- und Umwelt- sowie der menschlichen Dimension.

Die KSZE-Schlussakte stellte dabei kein bindendes völkerrechtliches Vertragswerk dar, sondern ein Kompromisspapier, in welchem die Gegenspieler des Ost-West-Konflikts wichtige Forderungen und Sichtweisen der jeweils anderen Seite

## „Dekalog“ der leitenden Prinzipien in den Beziehungen der KSZE-Teilnehmerstaaten

- I. Souveräne Gleichheit, Achtung der der Souveränität innewohnenden Rechte
- II. Enthaltung von der Androhung oder Anwendung von Gewalt
- III. Unverletzlichkeit der Grenzen
- IV. Territoriale Integrität der Staaten
- V. Friedliche Regelung von Streitfällen
- VI. Nichteinmischung in innere Angelegenheiten
- VII. Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit
- VIII. Gleichberechtigung und Selbstbestimmungsrecht der Völker
- IX. Zusammenarbeit zwischen den Staaten
- X. Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nach Treu und Glauben

akzeptierten: Dem Lager um die Sowjetunion ging es vor allem um die Anerkennung der durch den Zweiten Weltkrieg hervorgebrachten Staatenordnung, den westlichen Staaten um grundlegende humanitäre und menschenrechtliche Standards. Doch durch das politische Bekenntnis aller Teilnehmerstaaten zu allen drei Dimensionen wurde die Schlussakte zum zentralen Referenzdokument für die Bürgerrechtsbewegungen in den Staaten des Warschauer Paktes und markiert in der Rückschau den Beginn des Zerfallsprozesses der osteuropäischen Diktaturen.

Mit der KSZE-Schlussakte und verschiedenen Folgekonferenzen (Helsinki-Prozess) wurde schrittweise ein Klima wachsenden Vertrauens zwischen den Machtblöcken geschaffen. Diese Annäherung schuf nach dem Zusammenbruch des sowjetischen Lagers 1989/90 beste Voraussetzungen für die Gestaltung einer neuen kooperativen Friedensordnung in Europa.

## Übergang zur OSZE

Auf die Umwälzungen in Osteuropa und der Sowjetunion reagierten die KSZE-Teilnehmerstaaten mit der am 21. November 1990 verabschiedeten „Charta von Paris für ein neues Europa“. Auf dem Treffen von Helsinki 1992 erklärte sich die KSZE zu einer regionalen Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der UN-Charta und rief eine Reihe von Institutionen ins Leben, darunter das Forum für Sicherheitskooperation (FSK) oder das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) in Wien. Am 5. und 6. Dezember 1994 beschlossen die Staats- und Regierungschefs während ihres Gipfeltreffens in Budapest die Namensänderung in Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die zum 1. Januar 1995 in Kraft trat.

Wichtigstes Ziel der OSZE ist die Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität in Europa. Hierzu hat sie im Rahmen der drei oben genannten Dimensionen ein breites Instrumentarium in den Bereichen Frühwarnung, Konfliktprävention, Krisenmanagement und Konfliktnachsorge/Wiederaufbau entwickelt. Sie übernimmt vielfältige Aufgaben in Feldern wie der Abrüstung und deren Überwachung, vertrauensbildenden Maßnahmen, Aufbau demokratischer Institutionen, Wahlbeobachtungen, Polizeiausbildung, Schutz von Menschenrechten und nationalen Minderheiten, Terrorabwehr oder Umweltschutz.

### Institutionelle Struktur

Auch wenn sich die OSZE als Organisation versteht, ist sie dennoch eher eine Art verstetigter Staatenkonferenz mit einem vergleichsweise kleinen institutionellen Apparat. Der wichtigste Unterschied zu klassischen internationalen Organisationen wie UNO, EU, AU oder NATO besteht darin, dass ihr kein völkerrechtlicher Vertrag zugrunde liegt, der die grundlegenden Rechte und Pflichten der Teilnehmerstaaten und deren Beziehungen zur Organisation regelt. Gleichwohl ist es den Teilnehmerstaaten gelungen, der OSZE ein institutionelles Gefüge zu geben, das ihre Arbeitsfähigkeit gewährleistet.

Wichtigstes Gremium zur Verabschiedung grundlegender politischer Richtungsentscheidungen sind die OSZE-Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs. Sie treten in unregelmäßigen Abständen und vergleichsweise selten zusammen. Nach dem Gipfel in Budapest 1994 gab es nur zwei weitere Treffen, in Istanbul 1999 und Astana 2010.

Einmal pro Jahr trifft sich dagegen der Ministerrat, bestehend aus den Außenministern der Teilnehmerstaaten. Entscheidungen des Rates werden einstimmig getroffen, sie sind jedoch nicht rechtlich bindend. Die Tagesarbeit der OSZE wird durch den Ständigen Rat geleistet, in dem einmal pro Woche die in Wien ansässigen OSZE-Botschafter der Teilnehmerstaaten zusammenkommen. Formal geleitet wird die Arbeit der OSZE durch den jährlich unter den Teilnehmerstaaten wechselnden Amtierenden Vorsitz (*Chairperson in Office*, CiO), der in seiner Arbeit durch den vorangegangenen sowie den nachfolgenden Vorsitz unterstützt wird („Troika“). Vertreter der CiO und oberster Verwaltungsbeamter der OSZE ist ihr Generalsekretär, dem das Sekretariat in Wien sowie dessen Außenstelle in Prag unterstehen. Der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, deren Sekretariat seinen Sitz in Kopenhagen hat, gehören 323 Parlamentarier aus allen 57 Teilnehmerstaaten an.

Eine Institution mit eigenem Entscheidungsrecht in Angelegenheiten der politisch-militärischen Sicherheit ist das oben bereits erwähnte Forum für Sicherheitskooperation (FSK), das wöchentlich ebenfalls in Wien zusammenkommt. Das Forum wird dabei durch das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) unterstützt.

Daneben haben die OSZE-Staaten drei weitere wichtige Institutionen geschaffen, die ihrer Arbeit jeweils aufgrund eigener Autorität nachgehen können. Dies ist zuerst das in Warschau angesiedelte Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (*Office of Democratic Institutions and Human Rights*, ODIHR). Es deckt eine breite Spanne von Aktivitäten vom Einsatz für Toleranz und gegen Diskriminierung bis hin zur Terrorismusbekämpfung ab, ist einer breiten Öffentlichkeit jedoch vor allem durch die Organisation und Beobachtung von Wahlen sowie den Bemühungen um den Aufbau demokratischer Institutionen vor allem in Nach-Konflikt-Situationen bekannt.

1992 schufen die KSZE-Teilnehmerstaaten das in Den Haag angesiedelte Amt des Hochkommissars für die Nationalen

Minderheiten (*High Commissioner on National Minorities*), dem einerseits eine Frühwarnfunktion für mögliche Konflikteskalationen zwischen Bevölkerungsgruppen zukommt, das andererseits aber auch den Regierungen der betroffenen Staaten beratend zur Seite steht.

1997 wurde am Wiener Hauptsitz der Organisation das Amt des Vertreters der OSZE für die Freiheit der Medien (*OSCE Representative on Freedom of the Media*) eingerichtet. Es beobachtet die Situation der Medien in allen Teilnehmerstaaten und mahnt gegebenenfalls die jeweiligen Regierungen zur Einhaltung der OSZE-Standards.

In den verschiedenen OSZE-Einrichtungen sind derzeit (2015) rund 550 Mitarbeiter beschäftigt, hinzu kommen circa 2350 Vertragskräfte in den 17 Feldaktivitäten der Organisation. Teilnehmerstaaten können auf freiwilliger Basis und auf eigene Rechnung der OSZE zudem zusätzliche Fachkräfte zur Verfügung stellen. Die Finanzierung der OSZE orientiert sich an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Teilnehmerstaaten. Die Feldaktivitäten der OSZE werden nach dem gleichen Prinzip finanziert, doch werden den ärmeren Mitgliedern Nachlässe gewährt, die von den reicheren ausgeglichen werden. Im Haushaltsjahr 2014 betrug das Budget der OSZE 142,3 Millionen Euro, von denen der Großteil (87,5 Millionen Euro) für die Feldaktivitäten der Organisation zu Buche schlägt.

### Feldaktivitäten

Die derzeit 17 Feldaktivitäten (*field operations*) in Südosteuropa (Balkan-Staaten), Osteuropa, Südkaukasus und Zentralasien gehören zu den wichtigsten und sichtbarsten Instrumenten der OSZE. Die Bandbreite umfasst kleinere Einrichtungen mit einem längerfristigen Beratungsauftrag bei der Implementierung von OSZE-Standards wie das Büro in Eriwan (Armenien) bis hin zu komplexen Einsätzen in Kriegs- und Konfliktgebieten wie etwa in der Ukraine. Am Beispiel der mit über 470 Angehörigen derzeit größten Operation, der Spezialbeobachtungsmission (SMM) in der Ukraine, zeigen sich aber auch Stärken und Schwächen dieser OSZE-Instrumente: Das Einverständnis des Gastlandes und das Einvernehmen aller Mitglieder des Ständigen Rates sind wesentliche Voraussetzungen dafür, dass eine solche Mission überhaupt eingerichtet und mit Angehörigen zahlreicher Teilnehmerstaaten besetzt werden kann. Andererseits sorgt dasselbe Konsensverfahren dafür, dass das Mandat einer solchen Mission vielfältigen Begrenzungen unterliegt. So wurde der von Deutschland und Frankreich eingebrachte Vorschlag, die SMM mit unbewaffneten Aufklärungsdrohnen zur Überwachung der ostukrainischen Konfliktgebiete auszustatten, im Herbst 2014 über Monate hinweg ergebnislos verhandelt.

### Schlussbemerkung

In ihrem gesamten Aufgabenspektrum von der Prävention bis zur Konfliktnachsorge ist die OSZE zu einer unverzichtbaren Einrichtung in der europäischen Sicherheitspolitik geworden. Ihre besondere Bedeutung liegt in der umfassenden Einbeziehung aller Staaten mit ihren jeweiligen Sichtweisen auf Probleme und Konflikte. Sie hat mit ihren verschiedenen politischen Dokumenten Standards für das Verhalten von Staaten in ihren internationalen Beziehungen geschaffen. Diese können zwar nicht eingeklagt werden, an ihnen aber kann die konkrete Politik von Teilnehmerstaaten gemessen werden. Und schließlich bietet die OSZE auch dann ein Forum für gleichberechtigte Verhandlungen, wenn andere Formate blockiert sind.

HEIKE KRIEGER

# Das Konzept der Internationalen Schutzverantwortung



Evelyn Hockstein / Polaris / laif



© epd-bild / Roif Zöllner

Schwere Verbrechen gegen die Menschlichkeit haben das Konzept der Internationalen Schutzverantwortung angeschoben. Eine Keule, die während des Genozids in Ruanda 1994 genutzt wurde, liegt als Beweismittel beim Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda. Vor dem Brandenburger Tor erinnert im Juli 2010 ein symbolischer Berg von rund 16 700 Schuhen an die mehr als 8300 Menschen, die 1995 unter den Augen niederländischer Blauhelme in der UN-Schutzzone Srebrenica ermordet wurden.

**Schwerste Menschenrechtsverletzungen stellen völkerrechtliche Straftatbestände dar und rufen nach einem Eingreifen der internationalen Gemeinschaft. Eine Intervention ist rechtlich jedoch nur mit einem Mandat des UN-Sicherheitsrates erlaubt. Eine Pflicht zum Eingreifen besteht hingegen nicht. Das Konzept der Internationalen Schutzverantwortung kann allerdings den politischen Druck auf die beteiligten Akteure erhöhen.**

## Begriff

Im Jahr 1994 kamen in Ruanda innerhalb weniger Monate bis zu 800 000 Menschen zu Tode. Obwohl UN-Friedenstruppen im Land stationiert waren, sah die internationale Gemeinschaft dem Geschehen tatenlos zu. Während des Bosnienkrieges töteten im Sommer 1995 bosnisch-serbische Einheiten in der UN-Schutzzone Srebrenica etwa 8000 Bosniaken vor den Augen niederländischer Blauhelmsoldaten. Das Erschrecken über beide Ereignisse hat eine Entwicklung angestoßen, aus der das Konzept der Internationalen Schutzverantwortung (engl.: *Responsibility to Protect / R2P*) hervorgegangen ist. Unter diesem Konzept wird ein Bündel von Rechtspflichten, politischen Standards und Forderungen sowie organisatorisch-institutionellen Vorkehrungen zusammengeführt, die schwerste Menschenrechtsverletzungen abwenden sollen.

Eine wichtige Quelle für das Verständnis der Internationalen Schutzverantwortung findet sich in den Paragraphen 138 und 139 des Abschlussdokuments des UN-Weltgipfels von 2005. Die darin enthaltenen Grundsätze hat der UN-Sicherheitsrat im Frühjahr 2014 aus Anlass des 20. Jahrestages des Völker-

mordes in Ruanda in seiner Resolution 2150 erneut bekräftigt. Danach enthält das Konzept der Internationalen Schutzverantwortung drei aufeinander aufbauende Elemente: Zunächst obliegt dem einzelnen Staat die vorrangige Pflicht, den Schutz seiner Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu gewährleisten. Hierbei kommt ihm die internationale Gemeinschaft zu Hilfe, die zu diesem Zweck auf einer zweiten Ebene auch Frühwarnmechanismen errichtet. Versagen diese Instrumente, ist die internationale Gemeinschaft in einem letzten Schritt dafür verantwortlich, auf der Grundlage der UN-Charta gemeinsame Maßnahmen zeitgerecht und entschlossen zu ergreifen.

## Rechtlicher Gehalt

Die Internationale Schutzverantwortung wird häufig als politische Norm oder sogar als eine Rechtsregel im Entstehen bezeichnet. Hier muss man genau unterscheiden, denn unter dem großen Schirm des Konzepts verbergen sich verschiedene, bereits geltende Rechtsregeln ebenso wie (rechts-)politische Forderungen.

Einige Inhalte der Internationalen Schutzverantwortung sind längst Bestandteil des geltenden Völkerrechts. So kommt bereits der Gleichsetzung von Souveränität und Verantwortung im Abschlussdokument vorrangig ein symbolischer Wert zu, denn die Staaten sind durch zahlreiche Verträge verpflichtet, ihre Bevölkerung vor Völkermord und ähnlich gravierenden internationalen Verbrechen zu bewahren. Alle Mitgliedstaaten der UN sind den vier Genfer Abkommen von 1949, die Regelungen zu Kriegsverbrechen enthalten, beigetreten und im-

merhin 146 Staaten haben die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes unterzeichnet. Darüber hinaus beanspruchen diese Verbote auch jenseits völkerrechtlicher Verträge gewohnheitsrechtliche Geltung. Völkermord, zu dem nach den tatsächlichen Umständen auch ethnische Säuberungen gehören können, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit stellen zudem völkerstrafrechtliche Verbrechenstatbestände nach dem Statut des Internationalen Strafgerichtshofes dar, das die Grundlagen dieses Gerichtes regelt. Schließlich macht schon das Abschlussdokument des Weltgipfels von 2005 selbst deutlich, dass der UN-Sicherheitsrat ohnehin dafür zuständig ist, schwerste Menschenrechtsverletzungen abzuwenden. Der Sicherheitsrat kann nach Kapitel VII der UN-Charta (siehe S. 51) feststellen, ob ein Konflikt eine Friedensbedrohung darstellt, und Maßnahmen beschließen, die den Weltfrieden wiederherstellen können. Dabei hat er seit Anfang der 1990er-Jahre sein Aufgabenverständnis ausgeweitet und versteht den Schutz vor extremen menschlichen Notsituationen gerade auch im Bürgerkrieg als Teil seiner Aufgabe, den Weltfrieden zu wahren. Seit der Resolution 688 (1991) zum Nordirak hat sich eine Praxis herausgebildet, schwere Menschenrechtsverletzungen als Friedensbedrohung einzuordnen. Dabei kann der Rat Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII verhängen. Von diesen Möglichkeiten hat der Sicherheitsrat unter anderem bei den Konflikten in der afrikanischen Region der Großen Seen Gebrauch gemacht.

Ob und wie sich darüber hinaus neue rechtlich verankerte Wege der Friedenssicherung aus dem Konzept der Schutzverantwortung entwickeln lassen, ist höchst umstritten. Hier dient das Konzept zwar als Argument, das auf politischer und institutioneller Ebene Entwicklungen angestoßen hat. Völkerrechtlich hat die Internationale Schutzverantwortung aber bislang keine neuen Rechte oder Pflichten für die UN-Mitgliedstaaten begründet. Damit weckt das Konzept gleichermaßen Hoffnungen wie Befürchtungen: Hoffnungen als Projektionsfläche für Gerechtigkeitsforderungen in der internationalen Friedenssicherung, Befürchtungen in Hinblick auf eine drohende Überforderung der internationalen Ordnung im Lichte allzu idealistischer Erwartungen.

## Neue Wege der Friedenssicherung?

### Schutzverantwortung und die Praxis des UN-Sicherheitsrates bei Kapitel VII UN-Charta

Diese Überforderung wird dort am deutlichsten, wo aus der Internationalen Schutzverantwortung die Pflicht der UN-Mitgliedstaaten abgeleitet werden soll, in Staaten einzugreifen, in denen schwerste Menschenrechtsverletzungen stattfinden. Zwar ent-

spricht es längst der geltenden Rechtslage, dass der UN-Sicherheitsrat zuständig ist, in diesem Fall Maßnahmen zu ergreifen und – wie im Fall Libyens – Mitgliedstaaten zu militärischen Interventionen zu ermächtigen. Den Mitgliedstaaten, die im UN-Sicherheitsrat abstimmen, kommt aber ein weiter Entscheidungsspielraum darüber zu, ob und wie der Sicherheitsrat einen Konflikt zu bewältigen versucht. Insbesondere steht den ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrates (China, Frankreich, Russland, USA und Vereinigtes Königreich) grundsätzlich ein Vetorecht zu, mit dem sie eine Beschlussfassung des Sicherheitsrates verhindern können, selbst wenn sich in einem Staat schwerste Menschenrechtsverletzungen ereignen.

Zwar wird in der Literatur vorgebracht, dass die ständigen Mitglieder ihre Rechtspflichten verletzen würden, wenn sie in einem solchen Fall untätig blieben bzw. ihr Veto ausübten (Peters, 2011, 35 ff.). Diese Annahme setzt aber voraus, dass eine entsprechende Rechtsentwicklung bereits stattgefunden hat. Hierfür ist im Völkerrecht die Praxis der Staaten rechtlich entscheidend. Diese spiegelt bislang jedoch keine solche Rechtsüberzeugung wider. Die UN-Mitgliedstaaten halten die Ausübung des Vetos in solchen Fällen nicht für völkerrechtswidrig. Ebenso wenig sehen sie sich verpflichtet, Maßnahmen nach der UN-Charta zu ergreifen.

Schließlich ist auch keine Rechtsregel entstanden, wonach sich die Mitgliedstaaten für berechtigt hielten, ohne Ermächtigung des UN-Sicherheitsrates im Falle eines (drohenden) Vetos militärisch einzugreifen, wenn in einem Staat schwerste Menschenrechtsverletzungen stattfinden. Daran hat auch die NATO-Intervention im Kosovo im Jahr 1999 nichts geändert, die wegen eines drohenden Vetos Chinas und Russlands ohne Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat durchgeführt wurde.

Das zeigt bereits die Entwicklungsgeschichte der Internationalen Schutzverantwortung. Da das weltweite Entsetzen über das Versagen der Vereinten Nationen gerade auch im Kosovo Auslöser für die folgende Entwicklung war, hängen die Internationale Schutzverantwortung und die Frage nach der Zulässigkeit militärischen Eingreifens ohne Ermächtigung des UN-Sicherheitsrates von Anfang an eng zusammen. Daher erwog auch die im September 2000 von der kanadischen Regierung eingesetzte unabhängige Internationale Kommission (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*, ICISS) in ihrem Bericht Möglichkeiten, jenseits des Sicherheitsrates vorzugehen, wenn dieser aufgrund eines Vetos nicht handeln kann.

Diese Option wurde aber durch den Bericht der sogenannten Hochrangigen Gruppe „*A More Secure World: Our Shared Responsibility*“ wieder klar zurückgewiesen. Weil der UN-Generalsekretär die Hochrangige Gruppe im Vorfeld des UN-Weltgipfels 2005 ins Leben gerufen hatte, um Vorschläge für den Reformprozess der Vereinten Nationen zu machen, band der Bericht das Konzept der Internationalen Schutzverantwortung wieder eng an Kapitel VII der UN-Charta an. Als Folge herrscht bis heute die An-



Als Auseinandersetzungen um das Ergebnis der Präsidentschaftswahlen in der Elfenbeinküste 2011 eskalieren, stärkt die UN-Resolution 1975 die bereits in der Region befindlichen UN-Truppen.

sicht vor, dass die Schutzverantwortung nur im Rahmen von Kapitel VII wahrgenommen werden kann. Das lässt auch der Fall Syriens erkennen. Obwohl nicht zuletzt angesichts des dortigen Giftgaseinsatzes völkerrechtliche Verbrechen begangen worden sind, konnten entsprechende Resolutionen des UN-Sicherheitsrates unter anderem wegen des Vetos Chinas und Russlands nicht zustande kommen, ohne dass die Staatengemeinschaft hierin eine Verletzung völkerrechtlicher Verpflichtungen dieser beiden Staaten gesehen hätte.

Die Wirkung der Internationalen Schutzverantwortung liegt demnach auf politischer Ebene. Das Konzept trägt zur Legitimierung von Militärinterventionen auf Grundlage einer Sicherheitsratsresolution bei und erhöht den politischen Handlungsdruck. Das spiegelt die Praxis des Sicherheitsrates auch wider. Bereits bei Verabschiedung der Resolution 1556 (2004) zum Konflikt in Darfur haben einige Staaten ihr Handeln damit begründet, dass die Regierung des Sudans ihre Pflicht, die Bürger vor den Übergriffen der Janjaweed-Miliz zu schützen, nicht erfüllt habe. Bei der Legitimation der militärischen Interventionen in Libyen und in der Elfenbeinküste im Jahr 2011 spielte die Internationale Schutzverantwortung eine herausragende Rolle. In der Resolution 1970 zu Libyen und in der Resolution 1975 zur Elfenbeinküste bekräftigte der Sicherheitsrat die Verantwortung der beiden Staaten, die Menschenrechte ihrer Bevölkerung zu schützen, und äußerte seine Besorgnis, dass die Gewalttaten gegen die Zivilbevölkerung Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen könnten. In der Präambel der Resolutionen griff er ausdrücklich auf die Formulierungen der Internationalen Schutzverantwortung zurück, erwähnte aber die Verantwortung der internationalen Gemeinschaft nicht. Anderenfalls hätte mit dem Widerstand Russlands und Chinas gerechnet werden müssen. Beide Staaten stehen dem Konzept der Internationalen Schutzverantwortung nämlich skeptisch gegenüber (Schaller 2013, 9f.).



Der Libyen-Einsatz 2011 wurde mit der Internationalen Schutzverantwortung legitimiert. UN-Generalsekretär Ban Ki-moon (M.) tröstet den libyschen Botschafter, als dieser erstmals Muammar al-Gaddafi vor dem Sicherheitsrat angeklagt hat.



Massenflucht von Libyen nach Tunesien, hier am 2. März 2011

## Schutzverantwortung: Anspruch und Wirklichkeit

[...] Auf den ersten Blick scheint sich R2P [*Responsibility to Protect*, Anm.d.Red.] 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 ähnlichen 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 allerletztes 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 [...].

Siddharth Mallavarapu, „Schutzverantwortung als neues Machtinstrument“, in: APuZ 37/2013, S. 3f.

## Schutzverantwortung und das Vetorecht der ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates

Vor diesem Hintergrund könnte eine der wichtigsten Neuerungen im System der internationalen Friedenssicherung darin liegen, das Vetorecht Chinas, Frankreichs, Russlands, der USA und des Vereinigten Königreichs in den Fällen zu begrenzen, in denen die Tatbestände der Internationalen Schutzverantwortung erfüllt sind. Bemühungen, eine Rechtsfortentwicklung anzustoßen, sind bislang aber nicht erfolgreich. Bereits der Bericht der kanadischen Kommission von 2001 fordert die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates auf, ihr Veto nicht auszuüben, wenn ihre zentralen staatlichen Eigeninteressen nicht berührt seien und sie durch das Veto eine Intervention behinderten, für die es ansonsten eine Mehrheit gebe. Nachdem sich diese Forderung zunächst als zu weitgehend erwiesen hatte, sind später erneut Versuche unternommen worden, das Veto zu begrenzen. Hervorzuheben ist der Entwurf einer Resolution der „Small Five“ (Costa Rica, Jordanien, Liechtenstein, Schweiz und Singapur) für die UN-Generalversammlung 2012, wonach die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates die Gründe für einen Gebrauch des Vetos erklären und im Falle schwerster Menschenrechtsverletzungen gänzlich auf die Ausübung des Vetos verzichten sollten. Die Gruppe hat den Entwurf allerdings unter diplomatischem Druck der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates im

Mai 2012 wieder zurückgezogen. Im Jahr 2013 ist aus den *Small Five* eine Gruppe von 22 Staaten hervorgegangen, die sich unter dem Kürzel ACT (*Accountability, Coherence and Transparency* – Verantwortlichkeit, Kohärenz und Transparenz) zusammengeschlossen haben. Zu den Zielsetzungen dieser Staatengruppe gehört es weiterhin, die Arbeitsmethoden des Sicherheitsrates zu verbessern und seine ständigen Mitglieder dazu zu bewegen, freiwillig auf die Ausübung des Vetos in Fällen der Internationalen Schutzverantwortung zu verzichten. Immerhin befürwortete Frankreich Ende 2012 einen solchen Vorschlag in Übereinstimmung mit seinem Engagement in der Elfenbeinküste und in Libyen. Die Unterstützung durch ein ständiges Mitglied des Sicherheitsrates ist möglicherweise ein wesentlicher Schritt bei dem Versuch, das Ermessen der ständigen Mitglieder bei der Ausübung des Vetos zu begrenzen.

## Frühwarnmechanismen

Klarere Entwicklungen zeichnen sich auf der institutionellen Ebene ab. Der UN-Generalsekretär hat im Hinblick auf die Umsetzung der Internationalen Schutzverantwortung innerhalb der Vereinten Nationen zwei Institutionen errichtet, die der Frühwarnung dienen sollen. Seit 2004 findet sich ein „Sonderberater für die Prävention von Genozid“ (*Special Adviser on the Prevention of Genocide*) sowie ein Sonderberater zur Internati-

onalen Schutzverantwortung. Die Aufgabenbereiche der beiden ergänzen sich. Der Sonderberater für die Prävention von Genozid ist unter anderem dafür zuständig, die wesentlichen Akteure zu mobilisieren, wenn sich die Gefahr eines Genozids abzeichnet. Der Sonderberichterstatter für die Internationale Schutzverantwortung soll demgegenüber vorrangig die Entwicklung auf konzeptioneller Ebene vorantreiben.

Auf der institutionellen Ebene der Vereinten Nationen ist auch der Menschenrechtsrat in das Frühwarnsystem eingebunden. Diesem stehen hierbei zahlreiche Instrumente zur Verfügung, wie zum Beispiel die Durchführung von Sonder Sitzungen zu Situationen und Konflikten, in denen schwerste Menschenrechtsverletzungen stattfinden, verbunden mit der Verabschiedung entsprechender Resolutionen. Seit 2006 hat der Menschenrechtsrat 20 solcher Sitzungen durchgeführt, unter anderem zu Darfur (2006), zur Demokratischen Republik Kongo (2008), zur Elfenbeinküste (2010), zu Libyen (2011), zu Syrien (2011/2012) und zur Lage in der Zentralafrikanischen Republik (2014). Dabei hatte der Menschenrechtsrat beispielsweise im Fall Libyens ausdrücklich auf die Schutzverantwortung des Staates in seiner Resolution Bezug genommen, worauf sich wiederum der Sicherheitsrat in der Resolution 1970 (2011) berief. Des Weiteren kann der Menschenrechtsrat Untersuchungs- und Erkundungskommissionen einsetzen und den Hohen Menschenrechtskommissar per Mandat beauftragen, mit den Parteien in einen Dialog einzutreten. Zukünftig sollten die Interaktionsmöglichkeiten zwischen Sicherheitsrat und Menschenrechtsrat weiter vertieft werden. Als Mittler agiert bereits der Hohe Menschenrechtskommissar, der im Rahmen von Anhörungen den Sicherheitsrat über schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen informiert.

### Schutzverantwortung und Regionalorganisationen

Um militärische Einsätze zur Erfüllung der Schutzverantwortung politisch zu legitimieren, ist die Einbindung von Regionalorganisationen wichtig. Dies hat vor allem das Beispiel Libyens deutlich gemacht. Hier rief die Arabische Liga den UN-Sicherheitsrat auf, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, unverzüglich eine Flugverbotszone über Libyen zu errichten und Sicherheitszonen für die Zivilbevölkerung zu gewährleisten. Diesem Ruf wird ein erheblicher Einfluss auf die Entscheidungsfindung im Sicherheitsrat zugemessen. So hat der Sicherheitsrat in seiner Resolution 2150 (2014) zur Internationalen Schutzverantwortung die besondere Rolle der Regionalorganisationen betont. Dazu gehört auch Artikel 4 (h) des Gründungsstatuts der Afrikanischen Union (AU) aus dem Jahr 2000. Danach kommt der Union auf der Grundlage einer Entscheidung ihrer Unionsversammlung ein Recht zum militärischen Eingreifen in einem Mitgliedstaat zu, wenn sich dort Kriegsverbrechen, ein Genozid oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit ereignen. Der Gründungsakt unterscheidet dabei zwischen den Mitgliedstaaten, die nach Artikel 4 (g) die Souveränität der jeweils anderen Mitgliedstaaten zu beachten haben, und der Union selbst, der eine Internationale Schutzverantwortung zukommt. In der Praxis handelt es sich bei der AU allerdings um Einsätze von Friedenstruppen, denen der betroffene Staat zustimmt, wie etwa in Burundi, im Sudan und in Somalia. Entscheidungen zu Militärinterventionen – etwa in Darfur – konnte die Afrikanische Union demgegenüber nicht treffen. Auch hier fallen normativer Anspruch und politische Realität weit auseinander.

Auch auf Ebene der Europäischen Union nehmen Aktivitäten zur Verwirklichung der Internationalen Schutzverantwortung zu, wenn sich auch Vieles auf Berichte und Diskussionen be-

schränkt. Seit 2005 finden sich in außenpolitischen Erklärungen der EU regelmäßig Bezugnahmen auf die Internationale Schutzverantwortung, wie zum Beispiel im Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2008. Insbesondere Resolutionen des Europäischen Parlaments berufen sich auf die Internationale Schutzverantwortung. Allerdings wird kritisiert, dass die EU bislang nicht hinreichend präventiv tätig werde und die Koordination innerhalb der EU noch unzureichend sei. Das Europäische Parlament hat im April 2013 zahlreiche Empfehlungen an die anderen EU-Organe dazu ausgesprochen, wie die Internationale Schutzverantwortung zukünftig stärker in die Arbeit der EU integriert werden könnte. So schlägt das Parlament vor, Berichtspflichten sowie Frühwarnmechanismen zu verstärken und die Internationale Schutzverantwortung in die Entwicklungspolitik der EU einzubinden.

### Internationale Schutzverantwortung und der Internationale Strafgerichtshof (IStGH)

Zunehmend wird eine unmittelbare Verbindung zwischen den Funktionen des Internationalen Strafgerichtshofes und der Internationalen Schutzverantwortung betont. Denn die Tatbestände, die die Internationale Schutzverantwortung auslösen, entsprechen weitgehend den internationalen Verbrechen, die durch das Statut des Gerichtes in Den Haag unter Strafe gestellt werden. Diese Verknüpfung ist im Libyenkonflikt praktisch geworden, als der Sicherheitsrat die Situation in dem afrikanischen Land unter Bezugnahme auf die Internationale Schutzverantwortung an den Internationalen Strafgerichtshof überwiesen hat. Der IStGH hat in der Folge im Jahr 2011 einen Haftbefehl wegen Verbrechen gegen die Mensch-



Tatbestände wie Völkermord, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die die Internationale Schutzverantwortung auslösen, sollen vom Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag geahndet werden.

lichkeit unter anderem gegen Saif Al-Islam Gaddafi erlassen, den Sohn des ehemaligen libyschen Diktators. Bislang hat sich die neue libysche Regierung allerdings geweigert, Gaddafi nach Den Haag zu überstellen.

Die Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofes wird dabei als Wahrnehmung der Internationalen Schutzverantwortung gesehen, weil der Herstellung strafrechtlicher Verantwortlichkeit eine abschreckende Funktion zukomme und – so der UN-Generalsekretär – dadurch die Glaubwürdigkeit der Institutionen gestärkt werde (Bericht des UN-Generalsekretärs, 2013, § 40). So verstanden, droht allerdings das Konzept der Schutzverantwortung, die internationale Ordnung zu überfordern. Denn es scheint mehr zu versprechen, als die internationalen Institutionen unter den gegebenen Bedingungen zu leisten vermögen. Die Schwierigkeiten, denen sich der Internationale Strafgerichtshof selbst gegenüber sieht, zeigen sich zum Beispiel am Fall Darfur, den der Sicherheitsrat an den IstGH überwiesen hatte. Hier erging im Jahr 2009 ein Haftbefehl gegen den amtierenden Staatspräsidenten des Sudan Omar al-Baschir. Allerdings wurde Baschir bislang nicht an den Gerichtshof überstellt, und die Afrikanische Union hat den Gerichtshof in der Folge scharf kritisiert, weil sich das Verfahren gegen einen amtierenden Staatspräsidenten richtet. Hierin wird eine Bevormundung durch westliche Staaten gesehen, denen vorgeworfen wird, beim Umgang mit schwersten Menschenrechtsverbrechen nicht immer die gleichen Standards anzulegen. Eine Reihe von afrikanischen Staaten hat sich dementsprechend geweigert, Baschir trotz einer entsprechenden Rechtspflicht an den Gerichtshof auszuliefern. Den Vorwurf unterschiedlicher Standards sehen Teile der internationalen Öffentlichkeit be-

### Gerechtigkeit als Hindernis für Frieden?

Der Internationale Strafgerichtshof sieht sich der Kritik ausgesetzt, die drohende Verfolgung von Kriegsverbrechern würde Friedensprozesse behindern: Machthaber sind nämlich häufig nur zum Friedensschluss bereit, wenn sie im Gegenzug Straffreiheit erhalten. Das Statut des Strafgerichtshofes schließt Amnestien jedoch im Allgemeinen aus. Die Angst vor strafrechtlicher Verfolgung mag deshalb Konfliktparteien dazu verleiten, durch die Fortsetzung gewaltsamer Auseinandersetzungen ihre Macht zu erhalten. Bleiben in einer Post-Konfliktgesellschaft schwerste Verbrechen aber ungesühnt, drohen ebenso Rechtlosigkeit und neue Gewalttaten. Wenn innerstaatliche Gerichte tatsächlich oder politisch nicht in der Lage sind, Politik und Militär zur Verantwortung zu ziehen, kann der Internationale Strafgerichtshof diese Aufgabe übernehmen und zur Rechtsdurchsetzung beitragen. Damit wird den Opfern auch ein Rahmen geboten, in dem sie emotionale und finanzielle Genugtuung erlangen können, auch wenn es vom Einzelfall abhängen wird, ob die aufwendigen Strafverfahren ein Gefühl von Gerechtigkeit als Grundlage eines friedvollen Zusammenlebens schaffen oder ob sie alte Wunden aufbrechen und einem Neuanfang im Wege stehen. Vor allem kann ein robustes internationales System auf zukünftige Täter abschreckend wirken und dazu beitragen, schwerste Menschenrechtsverletzungen zu vermeiden, auch weil Drittstaaten davon abgehalten werden, mutmaßlichen Kriegsverbrechern Schutz zu bieten. So kann die internationale Strafgerichtsbarkeit auch die Glaubwürdigkeit der internationalen Gemeinschaft stärken.



*Die Anklage gegen den sudanesischen Präsidenten Omar al-Baschir kommt nicht voran, weil sein Land ihn trotz Haftbefehls nicht ausliefert und die Nachbarstaaten zu ihm stehen – hier beim Treffen der Arabischen Liga in Kuwait 2014.*

kräftigt durch den Umstand, dass der Sicherheitsrat die Situation in Syrien bislang nicht an den Internationalen Strafgerichtshof überwiesen hat. Auch dies droht die Glaubwürdigkeit der internationalen Institutionen zu unterminieren.

### Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten

Das Konzept der Internationalen Schutzverantwortung ist schließlich eng verknüpft mit dem Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten. Seit Ende der 1990er-Jahre verabschiedet der Sicherheitsrat thematische Resolutionen zu abstrakten Problemlagen im Rahmen allgemeiner Debatten. Neben dem Schutz von Kindern und Frauen steht hier der Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten im Vordergrund. In der Folge ist die Ermächtigung, Maßnahmen zum Schutz von Zivilisten vor Gewalt zu ergreifen, Bestandteil der Mandate von UN-Friedenstruppen geworden, wie zum Beispiel bei MONUSCO in der Demokratischen Republik Kongo. Das Konzept ist dabei weit angelegt, indem es nicht nur die Pflichten zum Schutz der Zivilbevölkerung aus dem IV. Genfer Abkommen von 1949 und seinen beiden Zusatzprotokollen von 1977 erfasst, sondern auch andere menschenrechtliche Schutznormen, Flüchtlingsrecht und Völkerstrafrecht (Wills 2009) einbezieht. Trotz anfänglicher Abwehrreaktionen Chinas und Russlands ist dabei das Konzept des Schutzes von Zivilisten mit der Internationalen Schutzverantwortung in den einschlägigen Resolutionen verknüpft worden. Beide Konzepte haben erheblich dazu beigetragen, den Charakter von Friedenstruppeneinsätzen zu verändern und den Schutz der Zivilbevölkerung in den Vordergrund der Missionen zu rücken.

### Fazit

Das Konzept der Internationalen Schutzverantwortung ist für viele Beobachter der Schlüssel für die nachhaltige Verhinderung schwerster Menschenrechtsverletzungen. Zurückhaltende Stimmen beobachten zumindest eine höhere Sensibilisierung der internationalen Öffentlichkeit. Dennoch ist das Missverhältnis zwischen internationalen Erklärungen, Berichten, Debatten und übermäßiger Institutionalisierung einerseits und dem nachhaltigen Schutz des Menschen in schweren Krisensituationen andererseits nicht zu übersehen. Es bleibt zu hoffen, dass die Internationale Schutzverantwortung, die Kritiker bereits als potemkinsches Dorf bezeichnen, nicht zum Symbol des Scheiterns internationaler Gerechtigkeitsvorstellungen wird.

DENNIS MICHELS, SILKE WEINLICH

# Entwicklungspolitik als Antwort auf Sicherheitsprobleme?

**Entwicklungsdefizite bilden einen Nährboden für gewaltsame Konflikte, die global wirksam werden können. Umgekehrt ist in Staaten, die Wohlergehen und Rechte ihrer Bevölkerung nicht gewährleisten, Entwicklung nur schwer möglich. Eine Entwicklungspolitik, die sich auf Augenhöhe mit allen Beteiligten um nachhaltige Ergebnisse bemüht, ist auf Dauer die beste Konfliktprävention.**

Was hat Entwicklungszusammenarbeit mit Sicherheitspolitik zu tun? Auf den ersten Blick wenig, wenn man von einer immer noch populären Lesart ausgeht. Danach spenden reiche Länder armen, unterentwickelten Ländern Geld, materielle Güter und Fachwissen, damit diese ihre politische, wirtschaftliche und soziale Situation verbessern. Dieses Bild war schon immer übermäßig vereinfacht. Entwicklungszusammenarbeit hat auf vielen Ebenen mögliche Überschneidungen mit Sicherheitspolitik und kann diese auch positiv befördern. Sie kann erstens unmittelbar einen Beitrag zur Prävention einer gewaltsamen Eskalation von Konflikten leisten, da sie deren tiefere Ursachen wie sozioökonomische Ungleichheit oder schwache staatliche

Strukturen angeht. Auf diese Weise ist es ihr auch möglich, in konfliktgeplagten Staaten dazu beizutragen, ein Wiederaufblühen der Gewalt zu verhindern und die Fundamente für einen dauerhaften Frieden zu legen. Es geht in der Entwicklungszusammenarbeit mittlerweile auch darum, globalen Herausforderungen wie der Destabilisierung ganzer Regionen durch Konflikte entgegenzuwirken oder der grenzüberschreitenden Ausbreitung von Pandemien vorzubeugen. Damit ist ein zweiter, mittelbarer Bezug zur Sicherheitspolitik hergestellt.

Entwicklungszusammenarbeit soll immer stärker dazu beitragen, die Herausforderungen der Globalisierung und ihre Risiken auf eine kooperative und friedfertige Art und Weise zu meistern. Viele grenzüberschreitende Probleme können, wenn sie nicht konstruktiv bearbeitet werden, zum Ausbruch von Konflikten führen. Damit die globale Problembearbeitung legitim und damit auch mittel- und langfristig effektiv ist, muss sie von allen, Verursachern, Nutznießern und Betroffenen, getragen werden. Hier setzt auch die Entwicklungspolitik an: Sie zielt darauf ab, Entwicklungsländer zu befähigen, stärker an solch globalen Problemlösungen teilzuhaben, und die internationalen Verhandlungssysteme so zu reformieren, dass

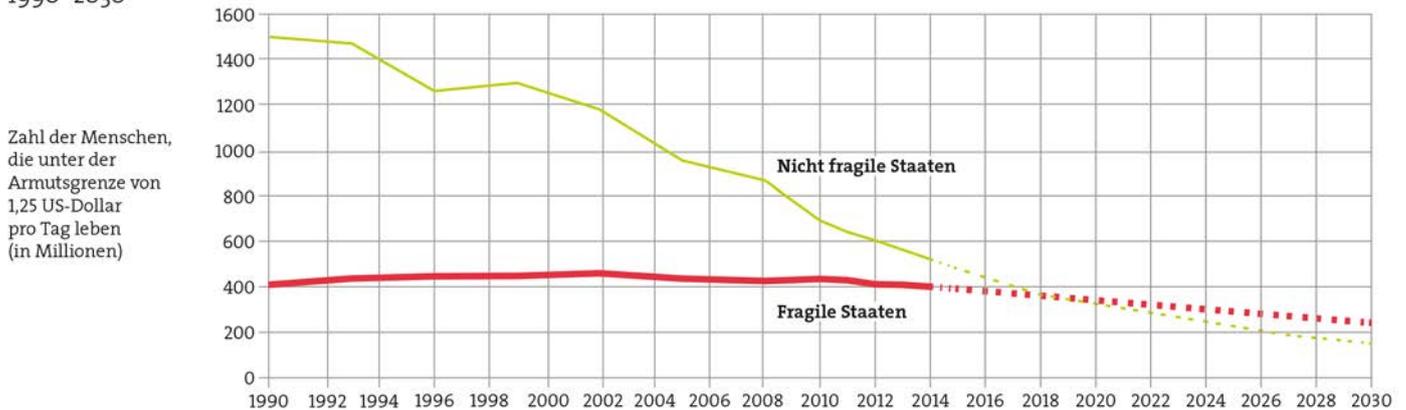
## Fragile Staaten

in der Abgrenzung der Weltbank (2014)



## Anzahl der Menschen in Armut: Fragile Staaten im Vergleich mit stabilen Entwicklungsländern

1990–2030



Die Länderklassifizierung (fragil / nicht fragil) beruht auf der Liste, die im *Fragile States Report* von 2013 benutzt wurde; die Einteilung der Länder wurde im Zeitverlauf konstant gehalten.

Quelle: L. Chandu, N. Ledlie and V. Penciakova (2013), *The Final Countdown: Prospects for Ending Extreme Poverty by 2030* (interactive), April 24, 2013 Brookings Institution, Washington DC, available at [www.brookings.edu/research/interactives/2013/ending-extreme-poverty](http://www.brookings.edu/research/interactives/2013/ending-extreme-poverty)

eine globale Kooperation auf Augenhöhe stattfinden kann. Bei allem Synergiepotenzial: Entwicklungszusammenarbeit darf nicht als Instrument der Sicherheitspolitik betrachtet werden, sondern hat ihre eigene Berechtigung. Nicht nationale Sicherheit steht im Vordergrund, sondern die menschliche Sicherheit, die Überlebens- und Entfaltungschancen von Individuen, die geschützt und gefördert werden müssen.

### Entwicklungszusammenarbeit in schwachen und konfliktgeplagten Staaten

Krieg und Armut stehen in einem engen Verhältnis. Ungestillte Bedürfnisse in Bereichen wie Sicherheit, Zugehörigkeit, Teilhabe und ökonomischer Wohlfahrt stellen überall auf der Welt einen Nährboden für Konflikte dar. Bereits heute lebt ein immer größerer Anteil der Armen in fragilen und von Konflikten betroffenen Staaten. Diese sind abgehängt vom global zu beobachtenden Fortschritt in der Armutsbekämpfung und hinsichtlich anderer international vereinbarter Entwicklungsziele. Fachleute schätzen, dass im Jahr 2018 über die Hälfte der ärmsten Menschen der Welt in fragilen und von Konflikten betroffenen Staaten leben wird.

Die Zusammenhänge zwischen Krieg und Armut – und andersherum – Frieden und Entwicklung sind komplex. Es ist aber hinreichend wissenschaftlich nachgewiesen, dass Gewalt und schwache staatliche Strukturen ein schweres Hemmnis für breitenwirksame und nachhaltige Entwicklung darstellen. Schwache Staaten wie zum Beispiel Somalia oder Haiti sind geprägt von Defiziten in zentralen staatlichen Funktionsbereichen; ein legitimes Gewaltmonopol ist oft nicht vorhanden, die politische Machtkontrolle und auch das Rechtswesen weisen Mängel auf. Staatliche Dienstleistungen und Steuererhebung funktionieren kaum, eine soziale Grundversorgung ist nur rudimentär gegeben, und der Wirtschaft fehlen verlässliche Rahmenbedingungen. Zwar ist ein funktionierender Staat allein noch kein Garant für erfolgreiche Entwicklungsprozesse. Ohne ihn aber sind die meisten Entwicklungsbemühungen langfristig zum Scheitern verurteilt.

### „Good Governance“ und Demokratisierung

Seit Anfang der 1990er-Jahre setzen viele westliche Geberländer und multilaterale Entwicklungsorganisationen wie die Europäische Union in ihrem entwicklungspolitischen Engage-

ment Schwerpunkte im Bereich der „guten Regierungsführung“ („good governance“). Dieser Fokus ergab sich auch vor dem Hintergrund einer gemischten Bilanz der Entwicklungszusammenarbeit. Es hatte sich als falsch herausgestellt, dass eine Liberalisierung der Märkte, die Privatisierung staatlicher Leistungen und makroökonomische Stabilität hinreichende Bedingungen für wirtschaftliches Wachstum sowie eine Verringerung der Armut und eine gerechtere Einkommensverteilung bieten. Derartige Politikmaßnahmen waren als sogenannter Washingtoner Konsens in den 1980er-Jahren von der Weltbank, dem Internationalen Währungsfonds und anderen propagiert worden.

Es zeigt sich, dass Entwicklungszusammenarbeit größere Wirkung entfalten kann in Ländern, in denen bereits gute politisch-institutionelle Rahmenbedingungen bestehen. Geschickte oder fragile Staaten schneiden besonders schlecht ab; hier ist es besonders schwierig, nachhaltige Entwicklungsprozesse anzustoßen. Anknüpfungspunkt der Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staaten ist daher die Wiederherstellung oder Stärkung verlässlicher staatlicher Strukturen. Oftmals geht dies Hand in Hand mit Maßnahmen zur Förderung der Demokratie, also der Unterstützung von demokratischen Institutionen (z. B. Parlamente) und Verfahren (z. B. Wahlen), von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Bürgererziehung. Außer in unmittelbaren Nachkriegsszenarien, in denen eher



Gute institutionelle Rahmenbedingungen fördern die Entwicklungszusammenarbeit. Eine bedeutsame Rolle in diesem Zusammenhang spielen demokratische Wahlen, wie hier in Guinea-Bissau 2014. Stimmabgabe in Bissau

kurzfristige Stabilisierungsmaßnahmen im Vordergrund stehen, kommen oft auch sogenannte Konditionalitäten zum Einsatz, das heißt, die Vergabe von Mitteln wird an politische Bedingungen geknüpft, etwa an die Durchführung von Reformen im öffentlichen Finanzmanagement oder die stärkere Bekämpfung von Korruption. Beide Ziele, Staatsaufbau und Demokratieförderung, müssen und können allerdings nur aus der betroffenen Gesellschaft selbst heraus gelingen, ausländische Hilfe kann hierbei nur unterstützen.

### Konfliktsensible Entwicklungszusammenarbeit

Das Engagement in Konfliktländern hat zu einem Bewusstsein der nicht beabsichtigten Folgen des eigenen Handelns geführt. Am Anfang stand die Erkenntnis, dass Entwicklungszusammenarbeit in Krisensituationen nie neutral ist, sondern stets einen Eingriff in die Gesellschaft des Ziellands darstellt. Solch ein Eingriff kann im günstigsten Fall eine konstruktive Konfliktbewältigung unterstützen und der gewaltsamen Eskalation von Konflikten vorbeugen, indem wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten angegangen werden, staatliche Strukturen gestärkt oder die Teilhabe von benachteiligten Bevölkerungsgruppen unterstützt wird. Allerdings kann ein solcher Eingriff auch dazu beitragen, dass sich Bürgerkriegs-ökonomien etablieren oder ungerechte Herrschaftsstrukturen stabilisieren, beispielsweise, wenn einseitig eine der Konfliktparteien materiell unterstützt wird. Gemäß des *do-no-harm*-Prinzips soll Entwicklungspolitik so gestaltet werden, dass sie keine neuen Konflikte auslöst oder bestehende Konflikte unnötig verschlimmert. In der Realität erfordert dies umfassende Kenntnisse des lokalen Kontexts, eine kohärente Strategie und eine offene Auseinandersetzung mit unvermeidlichen Zielkonflikten. Soll etwa der Aufbau funktionierender staatlicher Strukturen in Ländern wie Afghanistan Vorrang haben vor der Verwirklichung von demokratischer Partizipation oder Menschenrechten?

### Entwicklungspolitik = vorsorgende Sicherheitspolitik?

Mit den Anschlägen des 11. Septembers 2001, dem folgenden Krieg gegen den Terror und den Einsätzen in Afghanistan und im Irak wurden Sicherheit und Entwicklung stärker verschränkt. Einerseits begriffen westliche Regierungen Entwicklungspolitik vermehrt als vorsorgende Sicherheitspolitik. Es galt, dem Terrorismus den Nährboden zu entziehen. Damit knüpfte man

durchaus an frühere Überlegungen an. So hatte die Nord-Süd-Kommission unter Willy Brandt bereits Ende der 1970er-Jahre Entwicklungspolitik als Baustein der Friedenspolitik definiert, und in den 1990er-Jahren wurde als Reaktion auf vermehrt auftretende innerstaatliche Konflikte viel konzeptioneller und politischer Elan in die Gewalt- und Krisenprävention gesteckt. Die Mittel für Entwicklungszusammenarbeit, die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts auf ein historisches Tief gefallen waren, stiegen weltweit wieder an. Andererseits gab es auch eine direktere Einbindung der Entwicklungspolitik in den Kampf gegen den Terrorismus. Als Extremfall gelten die USA, wo das Pentagon einen erheblichen Teil der US-Entwicklungshilfe verwaltet. Aber auch anderen westlichen Regierungen ist eine solche Zusammenführung von Sicherheits- und Entwicklungspolitik nicht fremd, wobei Deutschland sich bislang eher zurückhält.

Plastisch werden die Potenziale, aber auch die Schwierigkeiten der Verschränkung von Entwicklungs- und Sicherheitspolitik in der zivil-militärischen Zusammenarbeit in Konfliktkontexten. Bereits in den 1990er-Jahren trafen das Militär, entwicklungspolitische und humanitäre Akteure und zivilgesellschaftliche Organisationen in multidimensionalen Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen aufeinander. Der Einsatz in Afghanistan war für Deutschland eine quantitativ und qualitativ neue Erfahrung. Die Bundeswehr ist für die Sicherheit im Norden des Landes zuständig, gleichzeitig unterstützten entwicklungspolitische Akteure dort den zivilen Aufbau und eine nachhaltige wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung. Diese Tätigkeiten sollten einander wechselseitig verstärken. Die physische Unsicherheit und Gewaltkonflikte werden militärisch eingehegt, während gleichzeitig die zivilen Maßnahmen an einigen der Konfliktursachen ansetzen. Dabei treffen unterschiedliche Erfahrungen, Arbeitskulturen und Handlungslogiken aufeinander und sorgen für Konfliktpotenzial. Auch besteht das Risiko, dass aus der Perspektive der lokalen Bevölkerung die Grenzen zwischen militärischen Einsätzen und humanitärem und entwicklungspolitischem Engagement verwischen.

Es regt sich durchaus Widerstand gegen eine mögliche Vereinnahmung der Entwicklungszusammenarbeit durch die Sicherheitspolitik. Zwar braucht Entwicklung ein Mindestmaß an Sicherheit. Kritikerinnen und Kritiker vor allem aus dem entwicklungs- und friedenspolitischen Kontext befürchten jedoch, dass die sicherheitspolitische Logik politische Ziele und Handlungsansätze verschiebt. Werden die sozioökonomischen Lebensbedingungen von Menschen im globalen Süden nicht mehr



Polioimpfung in Lahore, Pakistan 2014. Gerüchte, wonach die Impfkampagne u. a. für Zwecke eines auswärtigen Geheimdienstes missbraucht worden sei, senkten die Impfbereitschaft und ließen die gefährliche Infektionskrankheit wiederaufflammen.



Zivil-militärische Zusammenarbeit verläuft nicht immer konfliktfrei, kann im besten Falle aber nachhaltige Entwicklung befördern. Unterricht in Nordafghanistan 2013

als entwicklungspolitische Herausforderung begriffen, sondern als Sicherheitsrisiko, verengt sich das Spektrum möglicher Maßnahmen. Sicherheitspolitische Maßnahmen sind oft reaktiv und auf kurzfristige Wirkung angelegt. Sie drohen, entwicklungspolitische Maßnahmen zu verdrängen, die auf strukturellen Wandel angelegt sind, der durch ein langfristiges Engagement und durch die Beteiligung der einheimischen Bevölkerung bei der Planung und Durchführung von Projekten befördert wird. Gleichzeitig überlagert die Wahrnehmung von zum Beispiel Staatszerfall als zu bekämpfendem Sicherheitsproblem die Diskussion über die tieferliegenden Ursachen inklusive einer Mitverantwortung der Industrieländer. Weiterhin wirken sich sicherheitspolitische Prioritäten auf die generell angebotsgetriebene Verteilung von Entwicklungsgeldern aus. Afghanistan etwa gehört seit Jahren zu den größten Empfängern, während im Gegenzug andere Länder trotz ihres entwicklungspolitischen Handlungsbedarfs von Gebern eher vernachlässigt werden. Guinea, Nepal oder Mali beispielsweise gehören zur Gruppe der sogenannten *aid orphans*, von der Entwicklungshilfe vernachlässigter Länder, in der sich generell viele fragile Staaten befinden.

## Entwicklungspolitik zur Bewältigung globaler Problemlagen

Entwicklungspolitik geht schon lange über eine reine Armutsbekämpfung hinaus, auch wenn diese angesichts immer noch bestehender extremer Armut auf der Welt weiterhin bedeutsam bleiben wird. Die Globalisierung nahezu aller Politikbereiche hat wechselseitige Abhängigkeiten zwischen den Staaten und Gesellschaften der Erde hervorgebracht und zugleich die Möglichkeiten einzelner Staaten zur Problembearbeitung eingeschränkt. Globale Herausforderungen, wie die Stabilität globaler Finanzmärkte oder die Destabilisierung ganzer Regionen durch scheiternde Staaten, erfordern grenzüberschreitendes, gemeinsames Herangehen. Andere Beispiele wie der Rückgang der Artenvielfalt und der Klimawandel veranschaulichen mit besonderem Nachdruck, wie sehr inzwischen das Erdsystem vom Menschen mitgeprägt wird.

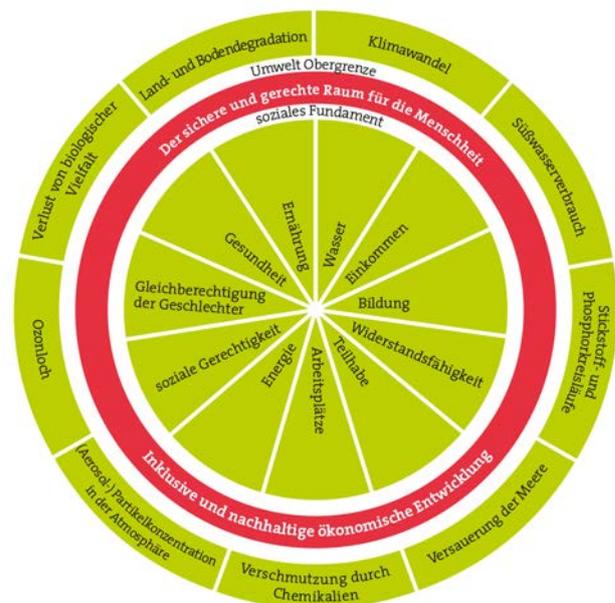
Dies hat Wissenschaftler wie den niederländischen Chemie-Nobelpreisgewinner (1993) Paul Josef Crutzen zu der Beobachtung geführt, dass eine neue geologische Epoche – das Anthropozän – eingetreten ist, in der die Menschheit zur stärksten das Erdsystem beeinflussenden Kraft geworden ist. Dabei gelangen wir zunehmend an planetarische Grenzen und gefährden unsere Lebensgrundlagen. Unter diesen Vorzeichen ändert sich auch der Aufgabenbereich für Entwicklungspolitik. Den Herausforderungen durch Globalisierung, Weltprobleme und die globalen Umweltveränderungen muss Rechnung getragen werden – andernfalls wird mittelfristig auch Armutsbekämpfung unmöglich. Kate Raworth von der entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisation Oxfam hat die Idee der planetarischen Grenzen mit sozialen Standards zusammengebracht (siehe Schaubild). Es gilt, darauf hinzuwirken, dass sich die Menschheit im sicheren und gerechten Bereich bewegt. Das bedeutet, dass die Menschheit als Ganzes innerhalb der ökologischen Gegebenheiten des Erdsystems lebt und gleichzeitig jedes Individuum über die Ressourcen verfügt, die es zur Verwirklichung seiner Menschenrechte benötigt. Ein solches Bild ist ein hilfreicher Kompass nicht nur für die Entwicklungspolitik, sondern auch für andere Politikfelder.

### Acht Weltprobleme unserer Zeit

1. Armut, Einkommensungleichheit und soziale Konflikte
2. Globales Bevölkerungswachstum
3. Zerfallende Staaten
4. Neue Kriege und privatisierte Gewalt
5. Trinkwasserknappheit
6. Klimawandel und Rückgang der Biodiversität
7. Instabilität der internationalen Finanzmärkte
8. Marginalisierung von Ländern und Regionen in der Weltwirtschaft

Zusammenstellung nach Dirk Messner, „Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik“, in: Thomas Jäger, Alexander Höse, Kai Oppermann (Hg.), Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2., aktual. u. erw. Aufl., Wiesbaden 2010, S. 422 ff.

### Der Raworth-Donut der sozialen und planetarischen Grenzen



Kate Raworth, „A safe and just space for humanity: Can we live within the doughnut?“ discussion paper, Oxfam, Oxford, auf Grundlage von Rockström et al. (2009), „A safe operating space for humanity“, Nature, No. 461, 2012, S. 472–475

### Entwicklungsländer und globales Regieren

Aus dieser Perspektive werden Entwicklungsländer zu Staaten, deren Beitrag für die politische Gestaltung der Globalisierung und für die effektive und legitime Bearbeitung von Weltproblemen benötigt wird. Ein Auftrag von Entwicklungspolitik ist demnach, sie darin zu unterstützen. Daraus leiten sich eine Vielzahl von Aufgaben ab: Internationale Rahmenbedingungen müssen noch entwicklungsfreundlicher werden, indem zum Beispiel die internationalen Finanz- und Handelsstrukturen weiter reformiert werden. Schnell wachsende Entwicklungsländer mit steigendem Energieverbrauch wie China, Indien oder Indonesien werden durch weitere Investitionen in regenerative Energien beim Aufbau nachhaltiger Wirtschaftsmodelle unterstützt. Kleinere Entwicklungsländer erhalten Beistand, um informiert und aktiv ihre Interessen in Verhandlungsprozessen zur Bearbeitung von Weltproblemen wie dem

Klimawandel einzubringen. Die Strukturen globaler Regierens müssen angepasst werden, um den Ländern des Südens eine größere Mitsprache zu ermöglichen. Regionale Kooperationsstrukturen werden weiter gestärkt, um Problemlösungen bereits auf dieser Ebene anzugehen. Die Kehrseite dieses grob skizzierten Programms betrifft die westlichen Länder, die im letzten Jahrzehnt von ihrer ordnungspolitischen Vormachtstellung profitiert haben. Menschen und Gesellschaften in den Industriestaaten beginnen zu erkennen, dass sie von Problemen in scheinbar weit entfernten Regionen nicht nur betroffen sind, sondern auch eine Mitverantwortung tragen. Um auch den Ländern des Südens eine wirtschaftliche und soziale Entwicklung innerhalb der planetarischen Grenzen zu erlauben, gilt es nicht zuletzt, die westlichen Wachstums- und Konsummodelle zu verändern.

Noch gehören nicht alle der hier kurz umrissenen Aufgaben zum Kernbereich der Entwicklungszusammenarbeit. Allerdings gewinnen sie an Bedeutung, nicht zuletzt, weil das klassische Entwicklungsparadigma zunehmend unter Druck gerät. Angesichts des mehr oder weniger ohne Hilfe von außen erfolgten wirtschaftlichen Aufstiegs von Staaten wie China oder Brasilien, im Lichte der im Vergleich zu Direktinvestitionen oder Rücküberweisungen von Migrantinnen und Migranten schrumpfenden Entwicklungshilfebudgets und in Anbetracht des trotz vieler kleiner Erfolgsgeschichten fehlenden Nachweises von Entwicklungserfolgen im großen Stil müssen sich alle Beteiligten einer Diskussion über die Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit stellen. Selbst wenn Entwicklungspolitik gut gemeint ist und gut gemacht wird, ist sie oft geprägt von Paternalismus und der unterschweligen Arroganz der Helfer, Experten und Finanziers. Die Debatte über ein neues entwicklungspolitisches Zielsystem, das die 2015 auslaufenden Millennium-Entwicklungsziele ablöst, zeigt, dass die traditionelle Perspektive langsam abgelöst wird. Nach einem ersten Verhandlungsergebnis der UN-Generalversammlung aus dem Juli 2014 läuft es erstens darauf hinaus, dass universelle Ziele für eine global nachhaltige Entwicklung definiert werden, die sowohl Entwicklungsländer als auch Industrieländer in die Pflicht nehmen. Zweitens steht zwar die Verringerung von Armut und Ungleichheit im Vordergrund, aber nicht auf Kosten der Natur. Drittens soll eine globale Partnerschaft entstehen, die die Ungleichheit zwischen den Ländern verringert.

## Schlussfolgerungen

Eine erfolgreiche Entwicklungspolitik ist die beste Konfliktprävention. Dabei ist jedoch zu betonen, dass bei einem solchen Begriff von Sicherheit der Mensch als Träger unveräußerlicher Rechte im Vordergrund steht, dessen Überlebens- und Entfaltungschancen geschützt und gefördert werden müssen. Zentrales entwicklungspolitisches Anliegen bleibt es, dem Anspruch aller Menschen auf ein Leben in Würde und frei von Not und Furcht Geltung zu verschaffen. Sicherlich sind diesem Anliegen in der Praxis oftmals Grenzen gesetzt. Das internationale System der Entwicklungszusammenarbeit ist stark zersplittert und wird auch von den Einzelinteressen der verschiedenen Geber getrieben. Interventionen von außen, so zeigt sich auch bei militärischen Interventionen, stehen durch die Komplexität des lokalen Kontexts oftmals vor großen Schwierigkeiten, kämpfen mit nicht beabsichtigten Folgen. Nichtsdestotrotz unterscheidet sich ein entwicklungspoliti-

## Vorschläge für die Post-2015-Agenda

Der Vorschlag [der *Open Working Group* für nachhaltige Entwicklung] stellt eine wichtige Basis für die weitere Erarbeitung der Post 2015-Agenda [...] im Rahmen der VN ab Anfang 2015 dar.

1. Armut in jeder Form und überall beenden.
2. Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern.
3. Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern.
4. Inklusive, gerechte und hochwertige Bildung gewährleisten und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens für alle fördern.
5. Geschlechtergerechtigkeit und Selbstbestimmung für alle Frauen und Mädchen erreichen.
6. Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten.
7. Zugang zu bezahlbarer, verlässlicher, nachhaltiger und zeitgemäßer Energie für alle sichern.
8. Dauerhaftes, inklusives und nachhaltiges Wirtschaftswachstum, produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle fördern.
9. Eine belastbare Infrastruktur aufbauen, inklusive und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen.
10. Ungleichheit innerhalb von und zwischen Staaten verringern.
11. Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen.
12. Für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sorgen.
13. Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen\*.
14. Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen.
15. Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften, Wüstenbildung bekämpfen, Bodenverschlechterung stoppen und umkehren und den Biodiversitätsverlust stoppen.
16. Friedliche und inklusive Gesellschaften im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung fördern, allen Menschen Zugang zur Justiz ermöglichen und effektive, rechenschaftspflichtige und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen.
17. Umsetzungsmittel stärken und die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung wiederbeleben.

\* In Anerkennung der Tatsache, dass die UNFCCC das zentrale internationale, zwischenstaatliche Forum zur Verhandlung der globalen Reaktion auf den Klimawandel ist.

[http://www.bmz.de/de/zentrales\\_downloadarchiv/grundsaeetze\\_und\\_ziele/2014\\_12\\_03\\_Bericht\\_Post\\_2015-Agenda\\_komplett.pdf](http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/grundsaeetze_und_ziele/2014_12_03_Bericht_Post_2015-Agenda_komplett.pdf)

scher Blickwinkel von einer nationalstaatlichen Perspektive auf Sicherheit: Sicherheitspolitisch macht es Sinn, Bedrohungen zuallererst von der eigenen Bevölkerung abzuwenden. Damit wird, anders als bei der Entwicklungspolitik, selektiv die Sicherheit einzelner über die Sicherheit anderer gestellt. Doch nur eine gerechtere, ressourcenschonende und die Menschenrechte schützende Weltordnung wird auf Dauer der wichtigste Beitrag zur Verminderung von Konfliktpotenzial und zur Schaffung einer sichereren Welt sein.

## Literaturhinweise

- Algieri, Franco: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Wien 2010, 220 S.
- Al Qaida. Texte des Terrors, hg. u. kommentiert von Gilles Kepel und Jean-Pierre Milelli, München/Zürich 2006, 516 S.
- Bierling, Stephan: Geschichte der amerikanischen Außenpolitik. Von 1917 bis zur Gegenwart, 3., durchgeseh. u. erw. Auflage, München 2007, 280 S.
- Ders.: Vormacht wider Willen. Deutsche Außenpolitik von der Wiedervereinigung bis zur Gegenwart, München 2014, 304 S.
- Böckenförde, Stephan / Gareis, Sven Bernhard (Hg.): Deutsche Sicherheitspolitik. 2., überarb. u. erw. Auflage, Opladen 2014, 445 S.
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI): Fokus IT-Sicherheit 2013; Bonn 2013, 6 S.
- Das.: Die Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2014, Bonn 2014, 44 S. Download für beide unter: [www.bsi.bund.de/DE/Publikationen/Lageberichte/lageberichte\\_node.html](http://www.bsi.bund.de/DE/Publikationen/Lageberichte/lageberichte_node.html)
- Bundesministerium des Innern: Cyber-Sicherheitsstrategie für Deutschland, Berlin 2011, 20 S. Download: [www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED\\_Verwaltung/Informationsgesellschaft/cyber.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Informationsgesellschaft/cyber.pdf?__blob=publicationFile)
- Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Reihe APuZ: Nach dem Ende der Sowjetunion, 49–50/2011; BRICS, 50–51/2013; Waffen und Rüstung, 35–37/2014; Ukraine, Russland, Europa, 47–48/2014; Transatlantische Beziehungen 50–51/2014; Entwicklungszusammenarbeit, 7–9/2015; Flucht und Asyl 25/2015, Bonn. Download unter: [www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)
- Dies. (Hg.): Reihe Informationen zur politischen Bildung: Nr. 310 Die Vereinten Nationen, 2011; Nr. 320 Politisches System der USA, 2013; Nr. 279 Europäische Union (Neuaufgabe), 2015; Nr. 325 Regieren jenseits des Nationalstaates, 2015; Bonn. Download unter: [www.bpb.de/izpb](http://www.bpb.de/izpb)
- Clarke, Richard A. / Knake, Robert K.: World Wide War – Angriff aus dem Internet, Hamburg 2011, 352 S.
- Collier, Paul: Die unterste Milliarde. Warum die ärmsten Länder scheitern und was man dagegen tun kann, München 2008, 255 S.
- Debiel, Tobias / Werthes, Sascha: Menschliche Sicherheit. Fallstricke eines wirkungsmächtigen Konzepts, in: Christopher Daase / Julian Junk (Hg.): Verunsicherte Gesellschaft – überforderter Staat. Zum Wandel der Sicherheitskultur, Frankfurt / New York 2013, S. 319–336
- Europäische Kommission / Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Cybersicherheitsstrategie der Europäischen Union – ein offener, sicherer und geschützter Cyberraum, Brüssel 2013, 23 S. Download: [http://eeas.europa.eu/policies/eu-cyber-security/cybsec\\_comm\\_de.pdf](http://eeas.europa.eu/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_de.pdf)
- Fischer, Doris / Müller-Hofstede, Christoph: Länderbericht China, Bonn 2014, 1030 S. (bpb-Schriftenreihe Band 1501)
- Fröhlich, Stefan: Die EU als globaler Akteur, 2., überarb. und akt. Aufl., Wiesbaden 2014, 368 S.
- Gareis, Sven Bernhard / Varwick, Johannes: Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen, 5., vollständig überarb. Aufl., Opladen 2014, 428 S. (bpb-Schriftenreihe Band 1446)
- Gareis, Sven B. / Hauser, Gunther / Kernic, Franz (Hg.): The European Union – A Global Actor?, Opladen 2013, 450 S.
- Gaycken, Sandro: Cyberwar – Das Wettrüsten hat längst begonnen, München 2012, 256 S.
- Gerges, Fawaz A.: The Far Enemy: Why Jihad Went Global, 2. Aufl., New York 2009, 400 S.
- Hartung, Jan-Peter / Steinberg, Guido: Islamistische Gruppen und Bewegungen, in: Werner Ende / Udo Steinbach (Hg.): Der Islam in der Gegenwart, 5. Aufl., München 2005, S. 681–695
- Hochrangige Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel: Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung, UN-Dokument A/59/565, New York 2004, 99 S. Download: [www1.umn.edu/humanrts/instree/report.pdf](http://www1.umn.edu/humanrts/instree/report.pdf)
- ICISS: The Responsibility to Protect, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa, Dezember 2001, 108 S. Download: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>
- Ihne, Hartmut / Wilhelm, Jürgen (Hg.): Einführung in die Entwicklungspolitik, 3., neu überarb. Aufl., Berlin 2013, 608 S.
- Janus, Heiner / Klingebiel, Stephan / Paulo, Sebastian: Beyond Aid: konzeptionelle Überlegungen zum Wandel der Entwicklungszusammenarbeit, Discussion Paper 18/2013, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik 2013, 31 S. Download: [www.die-gdi.de/uploads/media/DP\\_18.2013.pdf](http://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_18.2013.pdf)
- Klein, Margarete: Russlands neue Militärdoktrin. Nato, USA und „farbige Revolutionen“ im Fokus, SWP-Aktuell 2015 / A 12, Februar 2015, 4 S.
- Dies.: Russland als euro-pazifische Macht. Ziele, Strategien und Perspektiven russischer Ostasienpolitik, SWP-Studien 2014 / S 12, Juli 2014, 40 S.
- Dies. / Kaim, Markus: Die Nato-Russland-Beziehungen nach dem Gipfel von Newport. Rückversicherung, Kooperation und Sicherheitsgarantien, SWP-Aktuell 2014 / A 58, September 2014, 4 S.
- Klingebiel, Stephan: Entwicklungszusammenarbeit: eine Einführung, DIE Studies 73: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn 2013, 90 S. Download: [www.die-gdi.de/uploads/media/Studies\\_73.pdf](http://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies_73.pdf)
- Leininger, Julia / Ziaja, Sebastian: Zielkonflikte in der Demokratieförderung: Pauschallösungen und unvollständige Demokratisierung verhindern, Analysen und Stellungnahmen 16/2014: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn 2014, 4 S. Download: [www.die-gdi.de/uploads/media/AuS\\_16\\_2014.pdf](http://www.die-gdi.de/uploads/media/AuS_16_2014.pdf)
- Messner, Dirk: Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik, in: Thomas Jäger, Alexander Höse, Kai Oppermann (Hg.): Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, 2., aktual. u. erw. Auflage, Wiesbaden 2011, S. 414–444
- Ders.: Wie kann globale Nachhaltigkeit gelingen? Eine Strategie für globale Entwicklung, Außensicht 12. Juni 2014, Review 2014 – Außenpolitik weiter denken (Blog des Auswärtigen Amtes), online unter: [www.review2014.de/de/pdf/aussensicht/article/wie-kann-globale-nachhaltigkeit-gelingen.html](http://www.review2014.de/de/pdf/aussensicht/article/wie-kann-globale-nachhaltigkeit-gelingen.html) (zuletzt 02.06.2015).
- Müller, Franziska / Sondermann, Elena / Wehr, Ingrid / Jakobeit, Cord / Ziai, Aram (Hg.): Entwicklungstheorien: Weltgesellschaftliche Transformationen, entwicklungspolitische Herausforderungen, theoretische Innovationen (PVS-Sonderheft 48), Baden-Baden 2013, 525 S.
- Müller-Hennig, Marius / Schulze, Bodo / Zupan, Natascha: Entwicklung in unsicheren Gefilden, in: FriEnt Briefing 10/2011, online unter: [www.frient.de/nc/publikationen/dokumente/library/entwicklung-in-unsicheren-gefilden.html](http://www.frient.de/nc/publikationen/dokumente/library/entwicklung-in-unsicheren-gefilden.html) (zuletzt 02.06.2015)
- OSCE: Survey of OSCE Field Operations, Wien 2015, 98 S. Download: [www.osce.org/cpc/74783?download=true](http://www.osce.org/cpc/74783?download=true)
- Paul, Michael: Atomare Abrüstung. Probleme, Prozesse, Perspektiven, Bonn 2012, 272 S.
- Peters, Anne: The Security Council's Responsibility to Protect, in: International Organizations Law Review 8 (2011), S. 15 ff.
- President of the United States: International Strategy for Cyberspace – Prosperity, Security, and Openness in a Networked World, Washington, D.C. 2011, 30 S. Download: [www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/international\\_strategy\\_for\\_cyberspace.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf)

Riedel, Sabine: Illegale Migration im Mittelmeerraum. Antworten der südlichen EU-Mitgliedsstaaten auf nationale und europapolitische Herausforderungen, Berlin 2011, 35 S. Download: [www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011\\_S10\\_rds\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S10_rds_ks.pdf)

Schaar, Peter: Das Ende der Privatsphäre – Der Weg in die Überwachungsgesellschaft, Bielefeld 2009, 256 S.

Ders.: Überwachung total: Wie wir in Zukunft unsere Daten schützen, Berlin 2014, 301 S.

Schaller, Christian: Völkerrechtliche Spielräume und Grenzen militärischen Eingreifens in R2P-relevanten Bürgerkriegssituationen, in: Lars Brozus / Christian Schaller: Über die Responsibility to Protect zum Regimewechsel, Berlin 2013, S. 7–17

Schmidt, Dirk / Heilmann, Sebastian: Außenpolitik und Außenwirtschaft der Volksrepublik China, Wiesbaden 2012, 204 S.

Sen, Amartya: Die Idee der Gerechtigkeit, München 2012, 496 S.

Steinberg, Guido: Der nahe und der ferne Feind. Das Netzwerk des islamistischen Terrorismus, München 2005, 281 S.

Ders.: Al-Qaidas deutsche Kämpfer. Die Globalisierung des islamistischen Terrorismus, Hamburg 2014, 464 S.

Ders.: Kalifat des Schreckens: IS und die Bedrohung durch den islamistischen Terror, München 2015, 208 S.

Tankel, Stephen: Storming the World Stage: The Story of Lashkar-e-Taiba, Oxford 2014, 352 S.

Tukyda, Kurt P.: Die OSZE – Besorgt um Europas Sicherheit. Kooperation statt Konfrontation, Hamburg 2007, 262 S.

UN: A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High Level Panel on Threats, Challenges and Change, UN GV- Dok. A/59/565 vom 2. Dezember 2004, 142 S. Download: [www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp\\_more\\_secure\\_world.pdf](http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf)

Dies.: Bericht des UN-Generalsekretärs, Responsibility to Protect, UN Dok. S/2013/399 vom 9. Juli 2013

Dies.: Millenniums-Entwicklungsziele, Bericht 2013: [www.un.org/depts/german/millennium/MDG%20Report%202013\\_german.pdf](http://www.un.org/depts/german/millennium/MDG%20Report%202013_german.pdf)

Dies.: World Summit Outcome, UN GV-Res 60/1 vom 16. September 2005, 38 S. Download: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021752.pdf>

UNHCR: Global Trends. War's human cost, Genf 2014, 52 S. Download: [www.unhcr.org/5399a14f9.html](http://www.unhcr.org/5399a14f9.html)

Varwick, Johannes: Erneuerung der euroatlantischen Sicherheitspartnerschaft im Dreieck NATO-EU-USA. Der Mittler-Brief. Informationen zur Sicherheitspolitik, (4) 2014

Ders.: Die NATO. Vom Verteidigungsbündnis zur Weltpolizei?, München 2008, 200 S.

Wills, Siobhan: Protecting Civilians: The Obligations of Peacekeepers, Oxford 2009, 320 S.

Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU): Zivilisatorischer Fortschritt innerhalb planetarischer Leitplanken. Ein Beitrag zur SDG-Debatte, Politikpapier Nr. 8 (Juni 2014), Berlin: WBGU, online unter: [www.wbgu.de/fileadmin/templates/dateien/veroeffentlichungen/politikpapiere/pp2014-pp8/wbgu\\_politikpapier\\_8.pdf](http://www.wbgu.de/fileadmin/templates/dateien/veroeffentlichungen/politikpapiere/pp2014-pp8/wbgu_politikpapier_8.pdf) (zuletzt 02.06.2015)

## Die Autorinnen und Autoren

**Prof. Dr. Stephan Bierling** ist Professor für Internationale Politik unter besonderer Berücksichtigung der transatlantischen Beziehungen an der Universität Regensburg. Seine Hauptarbeitsgebiete sind die deutsche und amerikanische Außenpolitik, das transatlantische Verhältnis sowie die Innen- und Wirtschaftspolitik der USA. 2013 wurde er in einem bundesweiten Wettbewerb der Zeitschrift UNICUM zum „Professor des Jahres“ gewählt.  
Kontakt: [stephan.bierling@ur.de](mailto:stephan.bierling@ur.de)

**Prof. Dr. Sven Bernhard Gareis** ist seit 2011 Deutscher Stellvertretender Dekan am George C. Marshall European Center for Security Studies in Garmisch-Partenkirchen. Seit 2007 lehrt er Internationale Politik am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster mit den Schwerpunkten Internationale Organisationen, deutsche und europäische Sicherheitspolitik und Politik Chinas. Er hat das vorliegende Heft konzipiert und seine Erstellung koordiniert.  
Kontakt: [svengareis@web.de](mailto:svengareis@web.de)

**Prof. Dr. Wolff Heintschel von Heinegg** ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Völkerrecht, Europarecht und ausländisches Verfassungsrecht an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder. Er befasst sich seit vielen Jahren mit Rechts- und Sicherheitsfragen im Cyber-Raum und ist Mitautor des Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare.  
Kontakt: [heinegg@euv-frankfurt-o.de](mailto:heinegg@euv-frankfurt-o.de)

**Dr. Margarete Klein** ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Sie gehört zu den führenden deutschen Fachleuten zur Politik Russlands. Ihre Forschungsgebiete sind die Außen-, Sicherheits- und Militärpolitik Russlands, besonders Russlands Nahost- und

Asienpolitik sowie Moskaus Verhältnis zur NATO und die russische Militärreform.

Kontakt: [margarete.klein@swp-berlin.org](mailto:margarete.klein@swp-berlin.org)

**Prof. Dr. Heike Krieger** ist Universitätsprofessorin für Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Freien Universität Berlin und war zwischen 2007 und 2014 Richterin des Verfassungsgerichtshofes des Landes Berlin. Seit 2014 gehört sie dem Wissenschaftsrat an, einem der wichtigsten wissenschaftspolitischen Beratungsgremien für die Bundesregierung und die Regierungen der Länder. Sie ist eine der führenden Wissenschaftlerinnen auf dem Gebiet des Humanitären Völkerrechts und hat in den zurückliegenden Jahren maßgebliche Beiträge zu Fragen humanitärer Interventionen und der internationalen Schutzverantwortung geleistet.

Kontakt: [heike.krieger@fu-berlin.de](mailto:heike.krieger@fu-berlin.de)

**Dennis Michels, M.A.**, ist wissenschaftliche Hilfskraft am Käte Hamburger Kolleg „Politische Kulturen der Weltgesellschaft“, das zum besseren Verständnis der Möglichkeiten und Hindernisse grenzüberschreitender Kooperation beitragen will und ein interdisziplinäres Zentrum für globale Kooperationsforschung (Centre for Global Cooperation Research) der Universität Duisburg-Essen ist.

Seine Forschungsschwerpunkte sind Post-Konfliktsituationen, Transitional Justice und Versöhnung, Entwicklungszusammenarbeit und Globale Kooperation, (Humanitäres) Völkerrecht und Normen in den Internationalen Beziehungen.

Kontakt: [michels@gcr21.uni-due.de](mailto:michels@gcr21.uni-due.de)

**Prof. Dr. Ralf Roloff** ist der Leiter der deutschen Fakultät am deutsch-amerikanischen George C. Marshall European Center for Security Studies in Garmisch-Partenkirchen und Direktor des „Master in International Security Studies“-Programms. Seit 2015 ist er Professor (apl.)

an der sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität der Bundeswehr München. Seine Fachgebiete sind Europäische Außenpolitik, internationale Beziehungen, internationale Sicherheit und internationale politische Ökonomie, transatlantische Beziehungen sowie deutsche Außen- und Sicherheitspolitik.

Kontakt: [ralf.roloff@marshallcenter.org](mailto:ralf.roloff@marshallcenter.org)

**Prof. Dr. Siegmund Schmidt** ist Professor für Analyse und Vergleich politischer Systeme und internationale Politik am Institut für Sozialwissenschaften der Universität Koblenz-Landau am Standort Landau.

Seine Forschungsschwerpunkte sind Demokratie und Entwicklung in Sub-Sahara Afrika, Europäische Außen- und Sicherheitspolitik, Deutsche Außen- und Entwicklungspolitik.

Kontakt: [schmidts@uni-landau.de](mailto:schmidts@uni-landau.de)

**Dr. Guido Steinberg** ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Er gilt als einer der führenden Experten auf dem Gebiet des Salafismus. Seine Forschungsschwerpunkte sind die Arabische Halbinsel, Kurden im Nahen Osten, Naher/Mittlerer Osten, Dschihadismus, Politischer Islam/Islamismus und Terrorismus.

Kontakt: [guido.steinberg@swp-berlin.org](mailto:guido.steinberg@swp-berlin.org)

**Dr. Oliver Thraener** ist Leiter der Denkfabrik am Center for Security Studies der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich. Er ist seit Jahrzehnten ein ausgewiesener Fachmann auf dem Gebiet der internationalen Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik bei nuklearen, biologischen und chemischen Waffen. Er befasst sich ebenfalls mit Fragen der nuklearen Abschreckung sowie der Raketenabwehr.

Kontakt: [oliver.thraener@sipo.gess.ethz.ch](mailto:oliver.thraener@sipo.gess.ethz.ch)

**Prof. Dr. Johannes Varwick** ist Inhaber des Lehrstuhls für Internationale Beziehungen und europäische Politik an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und Politikberater in Berlin. Seine Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind internationale Sicherheit und strategische Fragen, internationale Organisationen (insbesondere NATO und Vereinte Nationen) sowie transatlantische, europäische und deutsche Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Kontakt: [johannes.varwick@politik.uni-halle.de](mailto:johannes.varwick@politik.uni-halle.de)

**Dr. Silke Weinlich** ist Senior Researcher am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) in Bonn und arbeitet als Politikwissenschaftlerin in der Abteilung Bi- und multikulturelle Entwicklungspolitik. Ihre Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind Entwicklungszusammenarbeit „beyond Aid“, Vereinte Nationen, Multilaterale Verhandlungen, Global Governance und Internationale Organisationen.

Kontakt: [silke.weinlich@die-gdi.de](mailto:silke.weinlich@die-gdi.de)

## Impressum

### Herausgeberin:

Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, Adenauerallee 86, 53113 Bonn, Fax-Nr.: 02 28/99 515-309, Internetadresse: [www.bpb.de/izpb](http://www.bpb.de/izpb), E-Mail: [info@bpb.de](mailto:info@bpb.de)

### Redaktion:

Christine Hesse (verantwortlich/bpb), Jutta Klaeren, Magdalena Langholz (Volontärin)

### Redaktionelle Mitarbeit:

Sascha Brünig, Marburg; Fabian Flatten, Euskirchen; Milena Rommel, Würzburg

### Gutachten:

Prof. Dr. Beate Neuss, Professur für Internationale Politik am Institut für Politikwissenschaft der TU Chemnitz; Prof. em. Dr. Dr. h. c. Wichard Woyke, Professur „Europapolitik“ am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

### Titelbild:

KonzeptQuartier® GmbH, Fürth; unter Verwendung von AP Photo (Frank Augstein); fotolia (JWS, Neyak); ullstein bild (AP, AP / Luis Romero, Eckel, Marielle van Uitert, P/F/H, Reuters / AMR ABDALLAH DALSH, Reuters / SHANNON STAPLETON)

### Umschlag-Rückseite:

Leitwerk, Köln

### Gesamtgestaltung:

KonzeptQuartier® GmbH, Art Direktion: Linda Spokojny, Schwabacher Straße 261, 90763 Fürth

### Druck:

apm alpha print medien AG, 64295 Darmstadt

### Vertrieb:

IBRo, Verbindungsstraße 1, 18184 Roggentin

### Erscheinungsweise:

vierteljährlich

ISSN 0046-9408, Auflage dieser Ausgabe: 50 000

### Redaktionsschluss dieser Ausgabe:

Juni 2015

Text und Fotos sind urheberrechtlich geschützt. Der Text kann in Schulen zu Unterrichtszwecken vergütungsfrei vervielfältigt werden.

Der Umwelt zuliebe werden die Informationen zur politischen Bildung auf chlorfrei gebleichtem Papier gedruckt.



## Anforderungen

bitte schriftlich an

Publikationsversand der Bundeszentrale für

politische Bildung/bpb, Postfach 501055, 18155 Rostock

Fax: 03 82 04/66-273 oder [www.bpb.de/informationen-zur-politischen-bildung](http://www.bpb.de/informationen-zur-politischen-bildung)

Absenderanschrift bitte in Druckschrift.

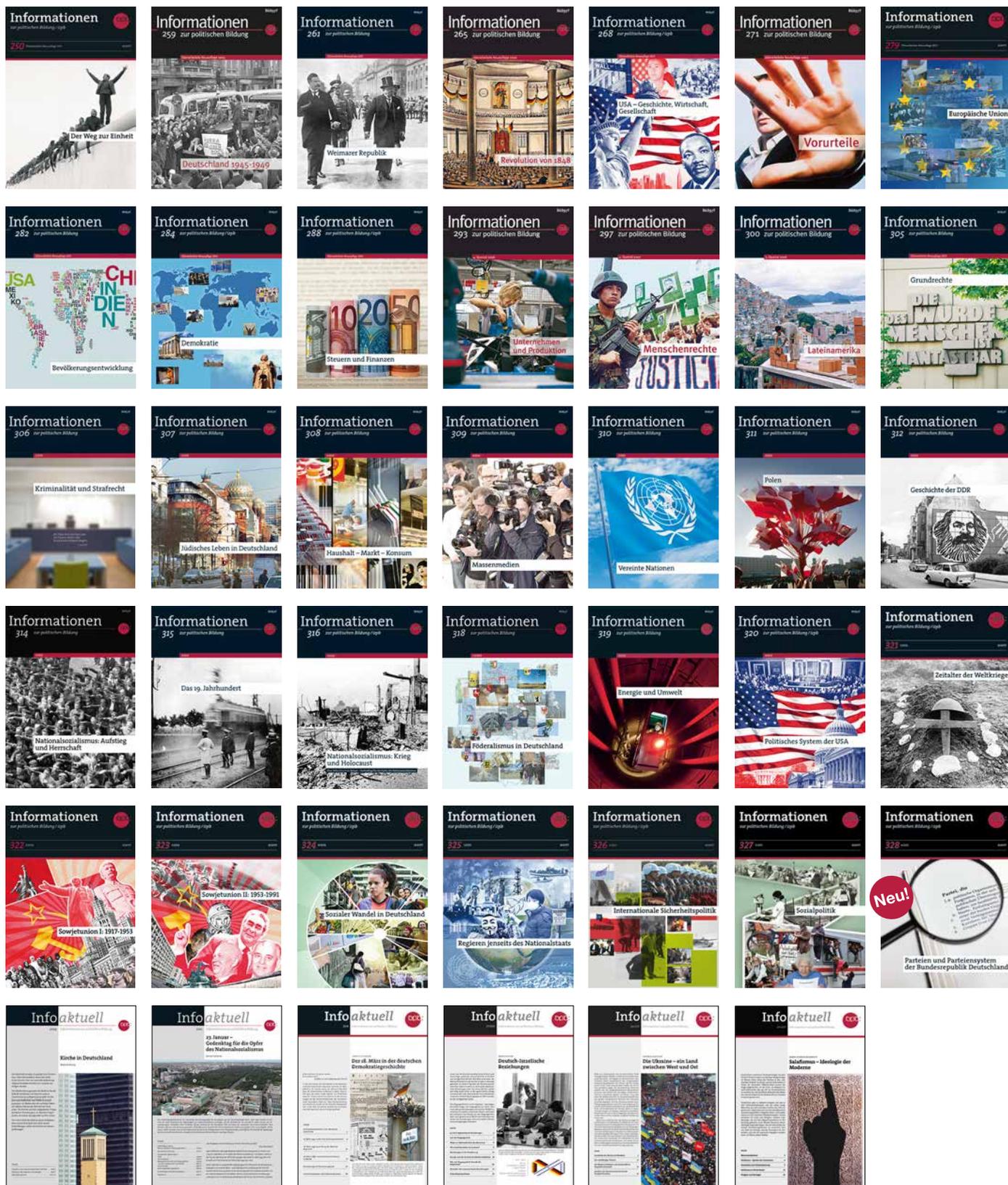
**Abonnement-Anmeldungen oder Änderungen der Abonnementmodalitäten** bitte melden an [informationen@abo.bpb.de](mailto:informationen@abo.bpb.de)

Informationen über das weitere Angebot der Bundeszentrale für politische Bildung/bpb erhalten Sie unter der o. g. bpb-Adresse.

Für telefonische Auskünfte (**bitte keine Bestellungen**) steht das Info-telefon der bpb unter Tel.: 02 28/99 515-0 Montag bis Freitag zwischen 9.00 Uhr und 18.00 Uhr zur Verfügung.



# Kompaktes Wissen. In Heftform.



Die Informationen zur politischen Bildung.  
 Recherchieren und bestellen: [www.bpb.de/izpb](http://www.bpb.de/izpb)