

Berichte & Studien

93

 **Hanns
Seidel
Stiftung**

Akademie für
Politik und
Zeitgeschehen

Reinhard Meier-Walser/Alexander Wolf (Hrsg.)

NEUE DIMENSIONEN INTERNATIONALER SICHERHEITSPOLITIK



Berichte & Studien 93

Reinhard Meier-Walser / Alexander Wolf (Hrsg.)

Neue Dimensionen internationaler Sicherheitspolitik

Mit einem Geleitwort von Christian Schmidt, MdB
Parlamentarischer Staatssekretär
beim Bundesminister der Verteidigung

Impressum

ISBN	978-3-88795-377-5
Herausgeber	Copyright 2011, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München Lazarettstraße 33, 80636 München, Tel. 089/1258-0 E-Mail: info@hss.de, Online: www.hss.de
Vorsitzender	Dr. h.c. mult. Hans Zehetmair, Staatsminister a.D., Senator E.h.
Hauptgeschäftsführer	Dr. Peter Witterauf
Leiter der Akademie für Politik und Zeitgeschehen	Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser
Leiter PRÖ / Publikationen	Hubertus Klingsbögl
Herausgeber	Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser Alexander Wolf, Dipl. sc. pol. Univ.
Redaktion	Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser (Chefredakteur, V.i.S.d.P.) Barbara Fürbeth M.A. (Redaktionsleiterin) Susanne Berke, Dipl. Bibl. (Redakteurin) Claudia Magg-Frank, Dipl. sc. pol. (Redakteurin) Marion Steib (Redaktionsassistentin)
Druck	MDV Maristen Druck & Verlag GmbH, Furth

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Namentlich gekennzeichnete redaktionelle Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder.

Zum Geleit

Die Erleichterung über das Ende des Ost-West-Konflikts 1990 und die für Deutschland ungewohnt komfortable Lage, nur von Freunden und Partnern umgeben zu sein, mit denen weder latente noch akute Interessenkonflikte oberhalb der sicherheitspolitisch relevanten Grenze überhaupt möglich erscheinen, führte zu einem weitverbreiteten Missverständnis: „Von Freunden umzingelt“ ist man erst einmal nur hinsichtlich der sozusagen klassischen Sicherheitsrisiken, die von anderen Staaten ausgehen. Es wurde übersehen, dass wir stattdessen heute einer Vielzahl anderer, neuer Bedrohungen unterschiedlicher Urheber und unterschiedlicher Manifestationen ausgesetzt sind.

Die Gefahren und Konflikte des 21. Jahrhunderts sind aufgrund ihrer Asymmetrie unberechenbarer und abstrakter, deswegen oftmals schwerer erkennbar und hinsichtlich ihrer Auswirkungen oft nicht einfach zu vermitteln. Das bedeutet in offenen Demokratien eine schwerwiegende Veränderung. Die Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit verschwimmen zusehends. Der internationale Terrorismus, Angriffe im und aus dem Cyberraum sowie die globale Vernetzung der organisierten Kriminalität sind nur einige Gefahren, die sich in unterschiedlichster Intensität auch unmittelbar auf Deutschland auswirken können.

Ungelöste Regionalkonflikte und Staatsversagen mit Begleiterscheinungen wie Migration, Radikalisierung und Piraterie, die zunehmende Kluft zwischen Arm und Reich sowie Verteilungskämpfe als Folge des stetigen Bevölkerungswachstums sind Herausforderungen, die einer vertieften Analyse bedürfen. Zudem steht die Untersuchung von Gefahren im Bereich des virtuellen Raums erst am Anfang.

Neue Gefahren erfordern neues Denken, vor allem Bereitschaft zur Betrachtung komplexer Bedingtheiten und die Entwicklung ausgreifender Lösungsansätze und Handlungsempfehlungen.

Ich danke der Hanns-Seidel-Stiftung und den Autoren dieses Bandes, dass sie hochinteressante Beiträge zu diesen Problemstellungen liefern.

Christian Schmidt, MdB
Parlamentarischer Staatssekretär
beim Bundesminister der Verteidigung

Inhaltsverzeichnis

Reinhard Meier-Walser

Akteure, Instrumente und Strategien internationaler Sicherheitspolitik
auf dem Prüfstand transnationaler Risiken und Bedrohungen –
eine Einführung 7

Lothar Rühl

Das Ende des Kalten Krieges 21

Alexander Wolf

Die Auswirkungen der Globalisierung auf die Sicherheitspolitik 35

Christian Hacke

Vernetzte Sicherheit: Intention und Wirklichkeit 45

Kai Hirschmann

Internationaler Terrorismus: Der Siegeszug der Dschihad-Ideologie ... 59

Thomas Jäger / Olga-Maria Hallemann

Transnational Organisierte Kriminalität 73

Oliver Thränert

Immer mehr Atommächte?

Gefahren der nuklearen Proliferation im Zeitalter der Globalisierung ... 85

Peter L. Münch-Heubner

Der Iran: Religion, Systemstabilität und Atompolitik –

Theologie der Politik oder Politik der Theologie? 97

Alexander Wolf

Staatszerfall: scheiternde, gescheiterte und kollabierte Staaten 113

Konstantinos Tsetsos

Kleine und Große Kriege im 21. Jahrhundert 127

Stefan Bayer

Umwelt und Sicherheit 141

Heinrich Kreft

Rohstoffsicherung – eine neue geopolitische Herausforderung 153

Frank Umbach

Internationale Energiesicherheit 171

Reinhard Hutter

Cyber-Bedrohungen – Risiken und die Folgen 187

Michael Stehr

Piraterie – Bedrohung der Seeschifffahrt 205

<i>Sara E. Davies</i>	
What does it mean to „securitize“ infectious diseases?	217
<i>Boris Wilke</i>	
Sicherheitspolitik in Südasien	231
<i>Martin Wagener</i>	
Grundlagen der Sicherheitspolitik Ostasiens: Mächte – Konflikte – Strukturen	243
<i>Rainer Tetzlaff</i>	
Sicherheitspolitik in Afrika	257
<i>Sascha Werthes</i>	
Exkurs: Menschliche Sicherheit – Ein alternatives Konzept zur Gewährleistung von Sicherheit in einer sich verändernden Welt	277
<i>Stefan Fröhlich</i>	
Die EU als sicherheitspolitischer Akteur	291
<i>Carlo Masala</i>	
Und sie bewegt sich doch! Die Entwicklung der NATO	303
<i>Johannes Varwick</i>	
Die Vereinten Nationen und die sicherheitspolitischen Herausforderungen	317
Autorenverzeichnis	329

Akteure, Instrumente und Strategien internationaler Sicherheitspolitik auf dem Prüfstand transnationaler Risiken und Bedrohungen – eine Einführung

Reinhard Meier-Walser

Ungeachtet mannigfaltiger Differenzen hinsichtlich der Frage der Bewältigung neuer sicherheitspolitischer Herausforderungen gehört zu den unumstrittenen Gemeinplätzen des Schrifttums zur internationalen Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert die Feststellung, dass erstens der Begriff der internationalen Sicherheit durch Entwicklungen wie das Ende der Ost-West-Konfrontation sowie durch die Prozesse der Globalisierung eine signifikante Veränderung erfahren hat und dass zweitens die traditionellen Strategien und Instrumente internationaler Sicherheit, die in der Ära des Kalten Krieges zum Zwecke der Bewältigung der primär militärisch dimensionierten Risiken und Bedrohungen entwickelt worden waren, im Zeitalter transnationaler, zum Teil sogar völlig neuer Herausforderungen internationaler Sicherheit mit Blick auf ihre funktionale Leistungsfähigkeit kritisch überprüft werden müssen.

Die Konstatierung einer Veränderung der Grundlagen des Sicherheitsbegriffs, die sich sowohl im militärischen als auch im politischen und diplomatischen sowie im wissenschaftlichen Sprachgebrauch niederschlug, mündete ebenfalls weithin unstrittig in der Einführung und Verwendung des neuen Terminus „erweiterter Sicherheitsbegriff“ (in Abgrenzung zum „konventionellen“ oder „herkömmlichen“ Sicherheitsbegriff).

Systematisch rekonstruiert wurde der Prozess der Erweiterung des Sicherheitsbegriffs durch Daase, der die Vielschichtigkeit dieser Entwicklung in vier Dimensionen kategorisiert: 1. Sachdimension (d. h. die Ergänzung militärischer Sicherheitsaspekte durch ökonomische, ökologische und humanitäre Aspekte); 2. Referenzdimension (d. h. die Akzentverschiebung vom Staat über die Gesellschaft zum menschlichen Individuum als Referenzobjekt der Sicherheitspolitik); 3. Raumdimension (d. h. eine räumliche Ausweitung des Sicherheitsbegriffs von der ursprünglich nationalstaatlichen über die regionale zur globalen Ebene); 4. Gefahrendimension (d. h. eine Differenzierung der qualitativen Bedeutung der Herausforderung – konkrete „Bedrohung“ oder diffuses „Risiko“?).¹

¹ Daase, Christopher: Der erweiterte Sicherheitsbegriff, in: Internationale Politik als Überlebensstrategie, hrsg. von Mir A. Ferdowsi, Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, München 2009, S. 137-153, hier insbes. S. 138 f. Zur Unterscheidung von „Bedrohung“ und

Die Forderung nach einer kritischen Überprüfung der funktionalen Leistungsfähigkeit traditioneller Sicherheitsstrategien und -instrumente im Zeitalter transnationaler Sicherheits Herausforderungen wiederum mündete in der Erkenntnis weitgehender Ineffizienz hergebrachter Ansätze, die etwa in einer von der Bundeszentrale für Politische Bildung herausgegebenen Studie zur „Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert“ lapidar ausgedrückt wird: „Die Welt ist seit Beilegung des Ost-West-Konflikts nicht sicherer, aber unübersichtlicher geworden ... Angesichts der globalen Dimensionen und der Vielfalt der Problemfelder sowie neuer Formen der Bedrohung („asymmetrische“ Kriegführung) erweisen sich herkömmliche militärische Mittel und staatliche Alleingänge als wirkungslos.“²

Die Korrelation des Befundes mangelnder Effizienz traditioneller sicherheitspolitischer Ansätze im 21. Jahrhundert mit der Erkenntnis der ungebrochenen Dynamik globaler sicherheitspolitischer Veränderungen führt nicht nur zur Notwendigkeit der Konzipierung neuer, adäquater Strategien zur Bewältigung der aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen, sondern legt auch eine kontinuierlich durchzuführende systematische Analyse des Spektrums sicherheitspolitischer Veränderung nahe, um – hier schließt sich wieder der Kreis zur wissenschaftlichen Politikberatung – die entsprechenden Grundlageninformationen zu erarbeiten, auf deren Basis neue sicherheitspolitische Ansätze entwickelt werden können.

Diese Überlegung verdeutlicht den Entstehungshintergrund der vorliegenden Publikation, in deren Mittelpunkt die für die postsowjetische Weltordnung charakteristische Vieldimensionalität internationaler Sicherheitspolitik steht. Die Komposition des Bandes ist von dem Gedanken der Herausgeber getragen, aktuelle funktionale sicherheitspolitische Herausforderungen im Kontext ihrer historischen Entwicklung und generellen bzw. globalen Bedeutung zu beleuchten, Problemstrukturen anhand ausgewählter regionaler Fallbeispiele zu verdeutlichen und die Frage der Bewältigungsmöglichkeiten im Rahmen der Untersuchung einschlägiger multinationaler Akteure zu diskutieren.

Im Sinne des bereits erwähnten kausalen Zusammenhanges stehen die Beiträge zum „Ende des Kalten Krieges“ und zu den „Auswirkungen der Globalisierung auf die Sicherheitspolitik“ aus der Feder von Lothar Rühl bzw. Alexander Wolf am Beginn der Edition. Durch das Ende des Kalten Krieges sei das Problem der Koexistenz Russlands mit dem Westen, so Rühls Analyse, zwar „nicht länger das einer konflikträchtigen Konfronta-

„Risiko“ vgl. Daase, Christopher: Internationale Risikopolitik. Ein Forschungsprogramm für den sicherheitspolitischen Paradigmenwandel, in: Internationale Risikopolitik. Der Umgang mit neuen Gefahren in den internationalen Beziehungen, hrsg. von Christopher Daase, Susanne Feske und Ingo Peters, Baden-Baden 2002, S. 9-35.

² Editorial, in: Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert, hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung (= Informationen zur politischen Bildung Nr. 291), Bonn 2006, S. 3.

tion“, allerdings sei es auch von einer „Strategischen Sicherheitspartnerschaft“ noch „deutlich entfernt“, wiewohl die diesbezüglichen Aussichten sich in den vergangenen rund drei Jahren „etwas aufzuhellen schienen“.

Auch Wolfs Untersuchung der sicherheitspolitischen Relevanz der Globalisierung kommt zu ambivalenten Ergebnissen: erstens im Hinblick auf die sicherheitspolitischen Auswirkungen der Globalisierungsprozesse, zweitens in Bezug auf die funktionale Rolle des Nationalstaates als sicherheitspolitischer Akteur und drittens auch in Bezug auf die Frage der angemessenen Reaktionen auf die mit der Globalisierung einhergehenden sicherheitspolitischen Veränderungen. Aufgrund der geringeren Bedeutung direkter militärischer Bedrohungen einerseits, der gleichzeitigen Relativierung militärischer sicherheitspolitischer Instrumente andererseits, erfordere sicherheitspolitisches Denken und Handeln im Zeitalter der „modernen Globalisierung“ vor allem eine „weitsichtige und verantwortungsethische Präventionspolitik“.

Ist angesichts der sicherheitspolitischen „Unübersichtlichkeit“ der gegenwärtigen Weltordnung und aufgrund der Multidimensionalität des Bündels sicherheitspolitischer Herausforderungen das Konzept der „Vernetzten Sicherheit“ („Comprehensive Security“) ein adäquater Ansatz zur Bewältigung der Bedrohungen und Risiken? Bereits der Titel des Beitrages von Christian Hacke („Vernetzte Sicherheit: Intention und Wirklichkeit“) suggeriert eine Diskrepanz zwischen Idee und Realisierung, die der Autor an einzelnen Beispielen westlicher Sicherheitspolitik offenlegt. Hacke konstatiert ein konkurrierendes Nebeneinander der drei neuen Dimensionen von vernetzter Sicherheit („Ökonomie, Umwelt, menschliche Sicherheit“) mit der traditionellen („nationalen, militärisch orientierten“) Sicherheitsauffassung. Dieser „Spaltpilz“ werde „nicht nur im transatlantischen Verhältnis, sondern auch innerhalb Europas und innerhalb der nationalen Regierungen und Parteien“ sichtbar. „Je nach Interessenlage, politischer Orientierung oder aus Opportunität oszillieren die Auffassungen zwischen ziviler oder militärischer Schwerpunktsetzung.“

Einen „Siegeszug der Dschihad-Ideologie“ diagnostiziert Kai Hirschmann in seiner Analyse der Hintergründe des Internationalen Terrorismus. Die Gewaltideologie des Dschihad, die unter Missbrauch von Religion die Schaffung eines alternativen Gesellschafts- und Wertesystems anstrebe, habe ihre Wurzeln in Staatszerfall, Diktatur und Unterdrückung und sei daher „heute angesichts massiver Umbrüche in der arabischen Welt, aber auch in muslimischen Gemeinden im Westen, relevanter denn je“. Sicherheitspolitisch problematisch sei aus westlicher Sicht nicht zuletzt auch, „dass nicht primär nach Personen mit bestimmten Merkmalen gesucht werden kann, sondern eine Gewaltidee in den Köpfen als Geisteshaltung bekämpft werden muss“.

In ihrer Beleuchtung der Reichweite und der Bekämpfungsmöglichkeiten Organisierter Kriminalität räumen Thomas Jäger und Olga-Maria Hallemann zwar ein, dass Organisiertes Verbrechen kein neues Phänomen ist,

sie betonen aber, dass sich die Erscheinungsformen und Tätigkeitsfelder dieser Deliktbereiche, die heute u. a. Drogenhandel, Prostitution, Menschenschmuggel und Terrorfinanzierung umfassen, im Zuge der Globalisierung und Transnationalisierung „erheblich gewandelt“ hätten. Transnationale Organisierte Kriminalität werde häufig mit der Hydra beschrieben – jenem neunköpfigen Schlangwesen aus der griechischen Mythologie, dem stets zwei Köpfe nachwachsen, wenn einer abgeschlagen wurde. Diese Analogie werde vor allem deshalb gewählt, weil die Beschäftigung mit Transnationaler Organisierter Kriminalität diesem „vielschichtigen komplexen, unterschiedliche Akteure und Handlungsebenen umgreifenden Phänomen genau diesen Eindruck hinterlässt“.

Während im „ersten Nuklearzeitalter“, in der Ära des „Kalten Krieges“, insbesondere die „vertikale Proliferation“, also das Anwachsen der nuklearen Waffenarsenale der beiden antagonistischen Blocksysteme, Sorgen bereitete, wächst im „zweiten Nuklearzeitalter“ seit dem Ende des Kalten Krieges vor allem die Gefahr horizontaler Proliferation – die Ausweitung der Zahl nuklearer Akteure, wie Oliver Thränert zeigt. Ein wesentlicher Faktor für diese Entwicklung sei die Globalisierung, die den Zugang zu sensitiven Technologien erleichtere und gleichzeitig den Einfluss der USA und anderer Staaten, die nukleare Proliferation verhindern wollten, mindere. Sollte es nicht gelingen, den Iran vom Überschreiten der Schwelle zur Atommacht abzuhalten, könnte dies das „Fass zum Überlaufen bringen“ und einen neuen Proliferationsschub generieren. „Damit würde die Wahrscheinlichkeit von Atomwaffeneinsätzen steigen.“

Exakt an der Frage der Atompolitik Teherans knüpft die Untersuchung Peter L. Münch-Heubners an, die neben geostrategischen und historischen Determinanten auch die religiöse Dimension der iranischen Außen-, Sicherheits- und Militärpolitik in den Mittelpunkt rückt. Aufgrund der vielen Fragezeichen hinsichtlich der Machtfaktoren und Entscheidungsstrukturen im Dualsystem der Islamischen Republik ließen sich die Motivationen, Interessen und Strategien Teherans im Hinblick auf das Atomprogramm nicht mit letzter Gewissheit bestimmen. Es bliebe „letztendlich zu vermuten, dass eine Atomwaffe in der Hand der Teheraner Führung in erster Linie ein unkalkulierbares Drohpotenzial dem Westen gegenüber darstellen soll“ – keine beruhigende Perspektive!

Fühlte sich der demokratische Westen im Zeitalter des Kalten Krieges vor allem durch die militärische Stärke des machtpolitischen und ideologischen Gegners bedroht, so stellen heute insbesondere Zonen fragiler Staatlichkeit Sicherheitsrisiken dar, die mit dem Instrumentarium der „Abschreckung“ nicht bewältigt werden können. Alexander Wolfs Typologie unterschiedlicher Stufen des Scheiterns von Staaten („weak“, „failed“, „collapsed“ states) arbeitet die Determinanten fragiler Staatlichkeit vergleichend heraus und prüft Möglichkeiten der stabilisierenden Beeinflussung der Zerfallsprozesse (im Sinne von „state-building“ bzw. „nation-building“) durch die internationale Staatengemeinschaft. Wolfs Fa-

zit lautet, dass „moderne Herrschaftsstrukturen – so aufgeklärt sie auch sein mögen – nicht von außen implementiert werden können. Republikanische Staatsformen und demokratische Gesinnung müssen aus der jeweils betroffenen Gesellschaft heraus erwachsen, um innerhalb dieser die notwendige Akzeptanz zu erfahren, welche sie erst legitim und stabil werden lassen.“

Der Erosionsprozess von Staatlichkeit, den Wolf anhand der Entwicklung Somalias im Detail exemplifiziert, geht nicht selten einher mit blutigen Auseinandersetzungen und Bürgerkriegen, die wiederum zu Flucht, Vertreibungen und Migration führen. Konstantinos Tsetsos' Analyse „kleiner und großer Kriege im 21. Jahrhundert“ liefert einen Überblick über unterschiedliche Formen, Ausmaße und Intensitäten moderner Kriege und kommt zu der Schlussfolgerung, dass in Zukunft die Zahl der „Großen symmetrischen Kriege“ weiter zurückgehen werde. Den Großteil der Konflikte werden „Kleine asymmetrische Kriege“ zwischen „materiell stark überlegenen Staaten und unterlegenen Staaten bzw. nicht-staatlichen Akteuren stellen“. Dazu komme, so Tsetsos, noch eine weitere Interaktion: „Konflikte zwischen nicht-staatlichen Akteuren – meist Volksgruppen – wie etwa in vielen Teilen Afrikas, dem Irak oder in Zentralasien.“

Mit der sicherheitspolitischen Dimension von Umweltfragen, der Rohstoffverteilung und der Energieversorgung befassen sich die Studien von Stefan Bayer, Heinrich Kreft und Frank Umbach. Bayer führt ökologische und sicherheitspolitische Aspekte in der ökonomischen Theorie der externen Effekte zusammen. Seine Analogien zwischen umweltökonomischen und sicherheitspolitischen Ableitungen („indem auf beim Verursacher nicht berücksichtigte sicherheitsrelevante Kosten abgestellt wird und diese eine direkte Konsequenz der Nichtanlastung von Umweltkosten darstellen“) führen zu einer besonderen politischen Herausforderung, die darin bestehe, dass „Internationalisierungsmaßnahmen nur in einem kooperativen internationalen Politikansatz Aussicht auf Erfolg haben können“. In sicherheitsrelevanten Umweltbereichen erfordere lösungsorientiertes Handeln „geradezu das Denken in größeren, supranationalen oder gar internationalen Zusammenhängen – nationale politische Steuerungsmodelle haben in diesen Bereichen ausgedient“.

Die Notwendigkeit einer über die nationalstaatliche Ebene hinausgehenden, kooperativen Anstrengung sieht auch Heinrich Kreft in seiner perspektivisch angelegten Analyse der offenen Fragen der Rohstoffsicherung, mit denen Deutschland und Europa konfrontiert sind. Die Sicherung der Rohstoffe stelle eine signifikante Herausforderung dar, zumal sie eine „entscheidende Voraussetzung für die Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit der gesamten industriellen Wertschöpfungskette und damit für Wohlstand, Wachstum und Beschäftigung in Deutschland und Europa“ sei. Obwohl sich die künftige Entwicklung der Rohstoffmärkte nicht präzise voraussagen lasse, deute der gegenwärtige Trend eindeutig in Richtung einer „insgesamt steigenden Rohstoffnachfrage“. Dies bedeute, so Kreft,

„Unternehmen, Bundesregierung und EU bleiben aufgefordert, durch aufeinander abgestimmtes Zusammenwirken den freien Zugang zu den Rohstoffen dieser Welt zu sichern“.

Aus westeuropäischer Sicht stand die Frage der Energieversorgung seit Ende der 1970er-Jahre bis vor wenigen Jahren nicht auf einem der vorderen Plätze politischer Prioritäten, zumal nach der Ölkrise 1973/74 gewaltige Kapazitätspuffer aufgebaut worden waren, die eine langfristige Versorgungssicherheit zu gewährleisten schienen. Nach rund einem Vierteljahrhundert waren diese Kapazitätspuffer aber weitgehend aufgebraucht, während gleichzeitig der Energiehunger zahlreicher, vor allem asiatischer Staaten und damit die Rohstoffpreise weltweit drastisch steigen, Autokraten und Diktatoren in Förderländern ihre fossilen Schätze als neue Machtwahrung instrumentalisieren und die Staaten des demokratischen Westens plötzlich erkennen mussten, dass sie energiepolitisch erpressbar sind. Vor dem Hintergrund krisenhafter Zuspitzungen im Nahen und Mittleren Osten, Gasversorgungskrisen zwischen Russland und einigen osteuropäischen Staaten sowie anderer internationaler Entwicklungen wurde in der jüngeren Vergangenheit schließlich mehr und mehr deutlich, dass das immer wichtiger werdende Thema der Energieversorgung der Bundesrepublik Deutschland und ihrer europäischen Partner nicht nur wirtschafts- und umweltpolitische Fragen aufwirft, sondern auch eminente außen- und sicherheitspolitische Herausforderungen in sich birgt.³ Diesen Herausforderungen widmet sich der Beitrag Frank Umbachs, der die Schwierigkeiten der Gewährleistung einer sicheren Energieversorgung im Kontext der anderen Elemente des „energiepolitischen Zieldreiecks“ diskutiert und insbesondere wegen der auf der internationalen Agenda stark beachteten Umweltdimension eine „doppelte Herausforderung“ diagnostiziert: „einerseits eine verlässliche und bezahlbare Energieversorgungssicherheit zu gewährleisten, andererseits aus Gründen des globalen Klimawandels vor allem in den Nicht-OECD-Staaten auf höhere Energieeffizienz mit gleichzeitig niedrigerem CO₂-Ausstoß strukturell umzusteuern.“ Auch Umbach kommt zu dem Ergebnis, dass aufgrund der sich hinter der Frage der internationalen Energiesicherheit verbergenden Komplexität und Vieldimensionalität „nationalstaatliche Ansätze und Strategien bereits heute völlig unzureichend“ seien.

Noch nicht einmal in Umrissen hingegen sind effektive Gegenstrategien und Maßnahmenpakete gegen eine relativ junge, aber sich dynamisch und rasant entwickelnde Bedrohungsform zu erkennen, die in dem Terminus „Cyber-Risiken“ zusammengefasst wird. Diese zunehmend perzipierte Form von Attacken manifestiert, so Reinhard Hutter, „neue Dimensio-

³ Vgl. Meier-Walser, Reinhard: Zur Einführung: Energieversorgung als politische Querschnittsaufgabe, in: Energieversorgung als sicherheitspolitische Herausforderung, hrsg. von Reinhard Meier-Walser (= Berichte und Studien 88), München 2007, S. 7-19.

nen der zivilen Sicherheit und staatlicher Auseinandersetzungen. Cyber Wars können eigenständige Konflikte darstellen, die sich im Netz und in komplexen IT-Systemen abspielen. Sie können aber auch substanzieller Teil umfassender zwei- oder mehrseitiger Konfliktführung sein. Das Potenzial hat eine strategische Dimension erreicht und umfasst staatliche wie nichtstaatliche Akteure.“ Hutter, der für die Zukunft einen Rüstungswettlauf im Cyber-Space erwartet, geht davon aus, dass bereits heute „die IT-Systeme kritischer Infrastrukturen höher industrialisierter Staaten mit elektronischen Bomben infiltriert sind. Diese können bei Bedarf entweder als Bedrohungsmittel fungieren, z. B. bei wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen, oder auch ‚ferngezündet‘ werden.“

Im Gegensatz zu den Cyber-Bedrohungen handelt es sich bei der Piraterie um ein Jahrhunderte altes Phänomen – ein Delikt, das zu Beginn des 20. Jahrhunderts sogar bereits endgültig verschwunden zu sein schien und das seit 1970 aber, wie Michael Stehrs Untersuchung zeigt, als Kriminalität zurückkehrt. Der dramatische Anstieg der Piraterie am Horn von Afrika seit Beginn des 21. Jahrhunderts, der sowohl eine Bedrohung des internationalen Seeverkehrs als auch der globalen Wirtschaftsströme darstellt, belegt die kausalen Zusammenhänge zwischen verschiedenen Dimensionen internationaler Sicherheitspolitik (im Falle Somalias Bürgerkrieg, Staatenzerfall und Piraterie). Stehr befürchtet für die Zukunft nicht nur gewalttätigere Angriffstaktiken der Piraten, die in der jüngeren Vergangenheit durch finanzielle Einnahmen aus Lösegeldforderungen modernere Waffen und Schiffe erwerben und ihren Aktionsradius verbreitern konnten, sondern auch eine Verbindung von Piraterie mit Terrorismus. Die „Rahmenbedingungen zur Vorbereitung terroristischer Anschläge auf die Schifffahrt“ hätten sich, so Stehr, „im Umfeld von Somalia und Jemen seit 2008 verbessert, extremistische Gruppierungen in beiden Ländern haben ein Interesse daran, Hilfeleistungen und militärische Operationen der internationalen Staatengemeinschaft zu stören.“

Ähnlich wie moderne Piraterie am Horn von Afrika verkörpern auch Infektionskrankheiten heutzutage eine neue Form altbekannter Sicherheitsrisiken, wie Sara E. Davies zeigt. In ihrem Beitrag „What does it mean to ‚securitize‘ infectious disease?“ betont sie, dass Staaten bereits seit Jahrhunderten „infectious disease as a threat to their population, their ability to trade and accept migrant labor“ betrachteten. Die Vernetzung aller Kontinente im Zuge der Globalisierung generiert allerdings eine neue Risikodimension von Infektionskrankheiten, die in Form von Pandemien keine „Grenzen“ kennt und im wahrsten Sinne des Wortes eine „globale“ Gefahr darstellt. Ein wesentliches Problem bei der Bewältigung transkontinentaler Infektionskrankheiten ist, so Davies, dass diese Herausforderung angesichts ihrer globalen Reichweite einerseits eine „global response“ erfordert, dass jedoch andererseits „the securitized response has continued to make the protection of states rather than individuals the primary concern“. Sinnvolle Anstrengungen im Rahmen etwa der Verbesserung der

„International Health Regulations (IHR)“ würden allerdings unterbleiben, solange die Staaten „only see these mechanisms as tools for containment to protect themselves from virulent infectious diseases“.

Mit ausgewählten, sicherheitspolitisch sensiblen bzw. problematischen Regionen befassen sich die Beiträge von Boris Wilke, Martin Wagener und Rainer Tetzlaff. Innere und äußere Sicherheit, so zeigt Boris Wilkes Untersuchung der sicherheitspolitischen Probleme Indiens, Pakistans und Afghanistans, sind in der Region Südasien „stark miteinander verzahnt. Die politische Stabilität wird von Akteuren und Entwicklungen diesseits und jenseits der Landesgrenzen bedroht, und nationale Sicherheit ist die Summe innerer und äußerer Bedrohungslagen.“ Im Unterschied zum EU-Raum sei die Neigung zu Institutionen- und Regimebildung in der Region Südasien „gering“. Die primäre Sorge gelte dort der „Bewahrung der territorialen Integrität und der Festigung der nationalen Identität, also der Konsolidierung des Territoriums und der Bevölkerung an den Staat“, was in Südasien durch eine Reihe von Disputen „in Frage gestellt“ werde – darunter Grenzstreitigkeiten zwischen Afghanistan und Pakistan um die völkerrechtliche Gültigkeit der „Durand-Linie“ sowie der sowohl territoriale Fragen als auch Fragen der nationalen Identität umfassende Kaschmir-Konflikt zwischen Indien und Pakistan.

Mit den verschiedenen „Säulen“ der sicherheitspolitischen Architektur des ostasiatisch-pazifischen Raumes befasst sich der Beitrag Martin Wagens, der die Großmächte Ostasiens mit ihren Interessen- und Machtstrukturen, zentrale zwischenstaatliche Konflikte der Region sowie verschiedene Formen der regionalen Integration zusammenführt und analysiert. In sicherheitspolitischer Hinsicht, so Wagens Resümee, „zeichnet sich der Ferne Osten gegenwärtig durch unipolare Machtstrukturen aus.“ Ungeachtet des wirtschaftlichen Aufstiegs anderer Mächte in der Region verfügten die USA „nicht nur über die umfassendsten Machtprojektionsfähigkeiten, sondern auch über die mit Abstand größte finanzielle Ausstattung.“ Die USA, so Wagener im Lichte des „Offensiven Realismus“, seien durchaus in der Lage, den Status quo in der Region weiter zu stabilisieren, vorausgesetzt allerdings, dass der Abstand „zu einem potenziellen ‚peer competitor‘ so groß ist, dass dieser zumindest vorübergehend auf umfassende Gegenmachtbildung verzichtet und sich mit dem Status quo arrangiert“.

Ein sicherheitspolitisches Koordinatensystem Afrikas entwickelt Rainer Tetzlaff, wobei der Autor bereits zu Beginn seines Beitrages darauf verweist, dass das „politisch-normative Modell einer ‚guten Herrschaft‘ (das aus gutem Grund Europa-zentrisch genannt werden kann)“ nicht „ohne Weiteres auf afrikanische Verhältnisse übertragen werden“ kann. Im Gegensatz zu Amerika und Europa begegne man in Afrika kaum „konsolidierten Nationalstaaten“, sondern überwiegend „fragmentierten, strukturell schwachen post-kolonialen Staatsgebilden, denen das legitime Gewaltmonopol eines Zentralstaates entweder abgeht oder die nur mit

außerlegalen Gewaltmitteln ihre repressive Herrschaft aufrechterhalten, ohne jegliche Sicherheitsgarantie für den Bürger“.

Während im Rahmen traditioneller Sicherheitspolitik staatszentrierte Sicherheitskonzepte mit ihrer Fokussierung auf staatliche Souveränität und territoriale Integrität dominierten, wurde – wie bereits erwähnt – im Zuge des Prozesses der Erweiterung des Sicherheitsbegriffs u. a. auch die „Referenzdimension“ verändert, indem neben die Sicherheit des Nationalstaates auch die „Gesellschaftliche Sicherheit“ und die „Menschliche Sicherheit“ als Referenzobjekte moderner Sicherheitspolitik traten.⁴ Die Befürworter des Konzepts „Menschliche Sicherheit“, so Sascha Werthes in seinem Beitrag über ein „alternatives Konzept zur Gewährleistung von Sicherheit in einer sich verändernden Welt“, argumentierten, „dass die Erfassung der Bedrohungen des menschlichen Lebens durch Armut, Krankheiten, Umweltveränderungen, Menschenrechtsvergehen u. a. ebenso wichtig ist wie die Bedrohung durch bewaffnete Konflikte“. Der exklusive Fokus auf den Schutz des Staates und die Abwehr militärischer Bedrohungen erscheine „vielen nicht mehr ausreichend“, vor allem auch deshalb, weil angesichts neuer Sicherheitsrisiken wie Staatenzerfall, Menschenrechtsverletzungen, Umweltzerstörung, Klimawandel, Pandemien, Piraterie etc. „klassische“ sicherheitspolitische Strategien die neuen Bedrohungen „nicht adäquat erfassen“ und letzten Endes „nur unzureichende Strategien und Handlungsoptionen zur Bewältigung dieser sicherheitspolitischen Herausforderungen“ offerierten.

Tenor nahezu aller Beiträge im vorliegenden Sammelband ist die Erkenntnis, dass die neuen Herausforderungen internationaler Sicherheitspolitik erstens weder von einzelnen Staaten individuell verursacht werden, zweitens die Konsequenzen der neuen Risiken auch nicht einzelne Staaten allein betreffen und drittens Staaten im Rahmen ihrer begrenzten nationalen Kapazitäten deshalb auch nicht in der Lage sind, diesen Herausforderungen mit Aussicht auf Erfolg zu begegnen. Vor diesem Hintergrund fragen die Beiträge von Stefan Fröhlich, Carlo Masala und Johannes Varwick nach der Rolle, den Möglichkeiten, aber auch Problemen multinationaler Einrichtungen in der internationalen Sicherheitspolitik des 21. Jahrhunderts.

Immer wieder in der Geschichte des europäischen Integrationsprozesses wurde die Gemeinschaft mit der Kritik konfrontiert, Europa sei „wirtschaftlich ein Riese“ und „politisch ein Zwerg“. Stefan Fröhlich fragt in seinem Beitrag nach der Rolle der „EU als sicherheitspolitischer Akteur“, deren qualitative Weiterentwicklung zu einem „sicherheitspolitisch relevanten globalen Akteur“ er in der jüngeren Vergangenheit durch die Idee der vernetzten Sicherheit und durch den Lissaboner Vertrag beeinflusst

⁴ Vgl. Daase: Der erweiterte Sicherheitsbegriff, S. 143 f.

sieht. Ungeachtet aller Fortschritte der EU im Bereich der GASP und der nunmehr zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) umbenannten früheren ESVP (die allerdings nach wie vor keine vergemeinschafteten Politikfelder sind, sondern dem Einstimmigkeitsprinzip verhaftet bleiben) hält Fröhlich resümierend fest, dass die EU zwar neben ihrer herausragenden Wirtschaftskraft samt entsprechender Infrastruktur „auch über eine angemessene militärische Leistungsfähigkeit, also über die nötigen institutionellen und materiellen Ressourcen“ verfüge. Ihr fehle „jedoch unverändert der politische Wille zum gemeinsamen Handeln bzw. zum Konsens, um in bestimmten Konfliktsituationen sicherheitspolitische Führungs- und Gestaltungskraft auszuüben und damit unvermeidliche weltpolitische Verantwortung übernehmen zu können“.

Während die Europäische Union aufgrund ihres holistischen Ansatzes, wonach beim Krisenmanagement das gesamte Spektrum ziviler wie militärischer Mittel zur Anwendung kommt, „geradezu prädestiniert“ (Stefan Fröhlich) sei für den Ansatz der vernetzten Sicherheit, der vor dem Hintergrund der Transformation des sicherheitspolitischen Bedrohungsspektrums entwickelt wurde, stand die NATO nach dem Ende der Sowjetunion und des Warschauer Paktes zunächst vor der Frage, in welche Richtung sich die transatlantische Verteidigungs-, Sicherheits- und Wertegemeinschaft ohne gemeinsamen Gegner und mithin ohne gemeinsame Bedrohungssperzeption entwickeln werde.⁵

Nach der Überwindung der Blockkonfrontation hatten sowohl amerikanische als auch europäische Beobachter mit dem Hinweis auf den historisch belegten Zusammenhang zwischen dem Sieg einer Allianz und ihrem anschließenden Zerfall prophezeit, dass zumindest langfristig mit einer Auflösung der NATO zu rechnen sei. Umso erstaunlicher wirkt vor diesem Hintergrund die Tatsache, dass es der NATO im Laufe des ersten Jahrzehntes nach dem Ende des Kalten Krieges trotz des Verlustes des gemeinsamen Feindbildes nicht nur gelungen ist zu überleben, sondern dass sie die existenziell bedeutsame Herausforderung der Suche nach einer neuen, die Partnerschaft tragenden *raison d'être* durch ihre systematische Transformation von einem (primär militärischen) Bündnis kollektiver Verteidigung zu einem (auch politisch dimensionierten) Bündnis der kollektiven Sicherheit konstruktiv begann. Gleichzeitig stellte sie sich der gewaltigen Aufgabe ihrer Erweiterung auf heute rund 30 Staaten sowie der langfristigen Neubewertung ihrer Beziehungen zu Russland und bewies bei ihren Einsätzen in Bosnien und im Kosovo ihre militärische Funktionsfähigkeit.

⁵ Vgl. zum folgenden Abschnitt über die NATO Meier-Walser, Reinhard: Die Transformation der NATO im Lichte nationaler Positionen, in: Reader Sicherheitspolitik, hrsg. vom Streitkräfteamt, Informations- und Medienzentrale der Bundeswehr, H. 3, Bonn 2006, S. 122-136.

Vor dem Hintergrund der Entwicklung des Bündnisses in den 1990er-Jahren hätte man erwarten können, dass eine neue, auf beiden Seiten des Atlantiks gemeinsam erkannte Bedrohung der Wertegemeinschaft der westlichen Zivilisation, wie sie die Terrorattacken vom 11. September 2001 darstellen, der atlantischen Allianz als Instrument der Verteidigung der pluralistischen Demokratien gegen Angriffe von außen neue Dynamik und zusätzliche Relevanz verschaffen würde. Tatsächlich erklärte die NATO unmittelbar nach den Anschlägen in New York und Washington zum ersten Mal seit ihrer Gründung feierlich den Bündnisfall nach Artikel 5 des Nordatlantikvertrages. Danach wurde es allerdings ruhig um Brüssel, die NATO wurde von Washington gewissermaßen auf ein sicherheitspolitisches Nebengleis bugsiert und die Bush-Administration schmiedete sich ihr Anti-Al-Qaida-Bündnis selbst – auf bilateraler Basis, unter Vernachlässigung etablierter transatlantischer Bündnisstrukturen und getreu der neuen Devise des Pentagon, wonach die Mission das Bündnis bestimme und nicht umgekehrt. Dabei banden die außen- und sicherheitspolitischen Strategen in Washington in ihr „coalition of the willing“ genanntes „Konzert der Mächte“ gegen den internationalen staatenlosen Terrorismus neben traditionellen europäischen Sicherheitspartnern auch „neue“ Mitstreiter ein, darunter Russland, China und Pakistan.

Zwar ist unbestreitbar, dass eine auf dem Konsensprinzip aller Mitglieder basierende Allianz es bei militärischen Operationen gegen weltweite terroristische Bedrohungen „prinzipiell nicht mit der Handlungsfähigkeit von Einzelstaaten oder Ad-hoc-Koalitionen aufnehmen“ kann.⁶ Deshalb, so das Argument derjenigen Autoren, die in der NATO nach wie vor das wichtigste Instrument transatlantischer Sicherheitspolitik sehen, sei es „geradezu folgerichtig“ gewesen, dass die USA den Anti-Terror-Krieg gegen das Taliban-Regime nicht im Rahmen der NATO, sondern mit einer Ad-hoc-Koalition „der Willigen“ geführt hätten. Dies mache die NATO „keinesfalls wertlos“, zumal sie ihre Fähigkeiten u. a. bei der „Verhinderung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, bei der nachrichtendienstlichen Zusammenarbeit oder beim politisch-militärischen Dialog mit den Mittelmeerländern in den Dienst der Terrorismusbekämpfung stellen“ könne.⁷

Ungeachtet dessen stellte sich insbesondere nach den Erfahrungen seit der schweren transatlantischen Krise im Zuge des Irak-Krieges des Jahres 2003 jedoch auch die grundsätzliche Frage, ob eine fest strukturierte Zusammenarbeit im Rahmen institutionalisierter Allianzen nicht zunehmend problematisch sei und deshalb sukzessive durch militärische

⁶ Kamp, Karl-Heinz: Kein Totenglöcklein für die NATO, in: Die Zukunft der NATO, hrsg. von Reinhard Meier-Walser (Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen 34), München 2002, S. 29-31, hier S. 30.

⁷ Ebd., S. 30.

und politisch-militärische Ad-hoc-Konstellationen im transatlantischen Aktionsgefüge ersetzt werde, wie etwa Carlo Masala bereits im Jahre 2004 zu bedenken gab.⁸

In seiner theoriegestützten Rekonstruktion der historischen Entwicklung der NATO seit deren Gründung, die Masala in unserem Band vornimmt, wird besonderes Augenmerk auf die Frage gelegt, „wie sich die Allianz an die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts angepasst hat und mit welchen Problemen diese Anpassung verbunden war und ist“. Masalas Untersuchung zeigt, dass die allianzinterne Flexibilisierung bereits Mitte der 1990er-Jahre begann, als einige europäische Staaten (darunter Frankreich und Deutschland) ihre Anstrengungen zur Schaffung eines sicherheitspolitischen Profils der EU intensivierten, „um für die Fälle, in denen die NATO nicht handeln kann oder will, eine Alternative für militärisches Eingreifen zu haben“. Der Flexibilisierungsprozess, das zeigten die divergierenden Positionen der NATO-Staaten in der Afghanistan- und Irak-Frage, ging auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts weiter, wobei, so Masala, erstaunlich sei, dass sich die NATO heutzutage zumindest noch in Operationen befände – „eine Entwicklung, die selbst die kühnsten Propheten 1990 nicht vorherzusagen gewagt hätten.“ Auf der anderen Seite seien all diese Operationen von „tiefgreifenden Zerwürfnissen zwischen den Allianzmitgliedern gekennzeichnet gewesen, die nur dadurch überbrückt werden konnten, dass sich die Allianz in der Frage des Ausmaßes der konkreten Beteiligung ihrer Mitglieder flexibilisiert hat“. Da die neuen Risiken und Bedrohungen seitens der einzelnen Mitgliedsstaaten „in ihrer Dimension für die nationale Sicherheit unterschiedlich eingeschätzt“ würden, gäbe es auch „eine Zurückhaltung, wenn es zum militärischen Eingreifen“ komme. Diese bedeute letzten Endes erheblich reduzierte Möglichkeiten zur geschlossenen Reaktion auf neue internationale Risiken und Bedrohungen, was wiederum zu der Frage führen müsse, ob die NATO nicht noch weiter an Bedeutung verlieren werde.

Die Vereinten Nationen, die nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges als Nachfolgeorganisation des Völkerbundes gegründet wurden, besitzen durch ihre spezielle Konstruktion und Verfasstheit ein völkerrechtlich legitimes und – zumindest in der Theorie – wirkungsvolles Instrumentarium zur Bewältigung internationaler sicherheitspolitischer Herausforderungen. Allerdings spiegelt die UNO insbesondere mit der Zusammensetzung der fünf Ständigen, mit Veto-Recht ausgestatteten Mitglieder die weltpoliti-

⁸ Vgl. Masala, Carlo: Die Zukunft Europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik im transatlantischen Kontext, in: *Gemeinsam sicher? Vision und Realität europäischer Sicherheitspolitik*, hrsg. von Reinhard Meier-Walser, München 2004, S. 279-291, hier S. 280 f.

sche Situation des Jahres 1945 mit dem Konsens der Siegermächte des Zweiten Weltkrieges wider, dem kurze Zeit danach bereits die Eskalationsphase des Kalten Krieges folge. Seitdem hat jede relevante Frage internationaler Sicherheitspolitik die Interessen eines oder mehrerer der Ständigen Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates berührt, was oftmals – und diese Praktik wurde auch durch das Ende des Kalten Krieges nicht substantiell geändert – zum Gebrauch des Vetos durch einen der privilegierten Staaten und damit letzten Endes zur Blockierung der UNO selbst führte. Vor diesem Hintergrund spricht Johannes Varwick in seinem Beitrag „Die Vereinten Nationen und die sicherheitspolitischen Herausforderungen“ von einer „ambivalenten“ Rolle der UNO in der internationalen Sicherheitspolitik. Einerseits besitze sie aufgrund ihrer drei unterschiedlichen Rollenmodelle als „Instrument“, als „Arena“ und als „Akteur“ eine „unbestrittene Relevanz für die internationale Sicherheitspolitik“, andererseits sei „nicht zu übersehen, dass die Weltorganisation in ihrer gegenwärtigen Verfassung eine Rolle als Motor und Agent einer umfassenden Weltordnungspolitik nur sehr unzureichend spielen kann“, wofür, so Varwick, u. a. „die zunehmende Bedeutung von anderen multilateralen Foren wie die so genannte Clubgovernancen“ sowie „grundlegende Probleme des sicherheitspolitischen Multilateralismus“ verantwortlich seien. Wenngleich festzustellen sei, dass multilaterale Zusammenarbeit im Rahmen der Vereinten Nationen „oft mühsam, ineffektiv und zeitraubend“ sei, werde die UNO „auch künftig in der Sicherheitspolitik eine wichtige Rolle in der internationalen Politik spielen“. Allerdings sei es angesichts des bisherigen Verlaufs des mehrdimensionalen Reformprozesses der UNO ratsamer, „auf hochfliegende Reforminitiativen zu verzichten und sehr pragmatisch in den Bereichen Verbesserungen anzustreben, die im Konsens durchzusetzen sind“. Seine ungeachtet der diagnostizierten sicherheitspolitischen Ambivalenz der UNO vertretene Position, dass die Vereinten Nationen auch in Zukunft „für die Stabilität des internationalen Systems unverzichtbar sind“, verbindet Varwick mit einer Erkenntnis, die als Quintessenz unseres gesamten Bandes gelten kann: „Tragfähige Antworten auf die zentralen Menschheitsprobleme sind im 21. Jahrhundert allenfalls multilateral zu geben.“

Das Ende des Kalten Krieges

Lothar Rühl

Das Ende des Kalten Krieges wird allgemein auf das Ende der Sowjetunion und des Warschauer Pakts im Jahre 1991 angesetzt. Tatsächlich aber ging der Kalte Krieg in Etappen zu Ende. Von größter Bedeutung war die Zeit zwischen 1988 und 1990, als die Sowjetunion von innen zusammenbrach. Auch dieser Vorgang hat eine lange Vorgeschichte, die bis auf die Kubakrise von 1962 und den Sturz Chruschtschows zwei Jahre später zurückreicht. Das Ende des Kalten Krieges hatte auch mehrere Ursachen, allen voran der Helsinki-Prozess und die schrittweise Annäherung zwischen den USA und der Sowjetunion über die Sicherheitsbedingungen.

1. Zeitbestimmung

Das Ende des Kalten Krieges hat kein Datum. Es auf einen historischen Punkt im Kalender zu setzen, als ein Ereignis oder den deutlichen Abschluss einer Zeitspanne der Entwicklung, ist eine Frage der Perspektive und damit von Gesichtspunkt und Distanz. Es gibt deshalb keinen allgemeinen Konsens. Doch es gibt drei vorherrschende Sichtweisen: Beginn der 1960er-Jahre nach den Krisen um Berlin 1961 und Kuba 1962; 1966-75 mit dem Prozess der „détente“ oder Entspannung des Ost-West-Konflikts in Europa und 1989/91 mit dem Ende des Warschauer Paktes und der Sowjetunion. Für eine egozentrische Betrachtung aus dem deutschen Gesichtswinkel setzte die Wiedervereinigung Deutschlands 1990 nach dem Sturz der kommunistischen Diktaturen in der allgemein so genannten „friedlichen Revolution“ von 1989 im Osten, die von Polen über Ungarn und die Tschechoslowakei die DDR erreichte und zum Einsturz brachte, den Schlusspunkt.

Dem entsprach auch die irrige Vorstellung vom vereinten Nachkriegsdeutschland als „der europäischen Zentralmacht“, als dem strategischen Dreh- und Angelpunkt, dem politischen Schwergewicht „in der Mitte Europas“, obwohl diese Mitte geographisch von der Atlantikküste Portugals bis zum Ural zwischen Polen und der Ukraine liegt, seit 1918 auch keineswegs strategisch-geopolitisch in Deutschland, das im Ersten Weltkrieg diese Zentralmachtstellung verlor und im Zweiten Weltkrieg nicht wiedergewinnen konnte. Seither hat sich daran nichts geändert.

Das Vordringen der Sowjetmacht in die Mitte Europas im Krieg veränderte die geostrategischen Relationen. Die „friedliche Koexistenz“ zwi-

schen Ost und West musste für 45 Jahre auf dieser territorialen Basis diplomatisch und rüstungskontrollpolitisch organisiert werden.¹

Mit den ersten Verständigungen zwischen Washington und Moskau über Europa durch die Präsidenten Reagan und Gorbatschow ab 1986 wurden die Voraussetzungen für eine Veränderung des europäischen Zustands und damit für die Wiedervereinigung Deutschlands in den Nachkriegsgrenzen geschaffen, 1990 konsolidiert von den Verabredungen zwischen Präsident Bush senior und Gorbatschow. Helmut Kohl konnte „Kanzler der Einheit“ nur werden, weil Bush und US-Außenminister James Baker dies zuvor in Moskau zu amerikanischen Bedingungen für ganz Deutschland in der NATO und ohne Souveränitätsbeschränkungen durchgesetzt hatten. Die USA verhandelten in einer unangreifbaren Position der Stärke, die UdSSR in einer unhaltbaren Position der Schwäche.²

In Wirklichkeit war der innere Zusammenbruch der Sowjetunion das epochale Ereignis, das Europa und Asien geopolitisch veränderte. Dieser Zusammenbruch begann mit den ersten Erschütterungen der Sowjetstaatsordnung und der russischen Vorherrschaft über die anderen Völker des Sowjetimperiums schon 1988 im Baltikum, im Kaukasus und in Zentralasien. Er stand am Ende eines langen Zerfalls und Niedergangs seit etwa Mitte der 1970er-Jahre. Der Misserfolg im afghanischen Krieg 1979-1988 gab ihm den unwiderstehlichen Schub zum Absturz.

Der amerikanische Autor Louis Halle, der in Genf lehrte und forschte, setzte 1967 das Ende des Kalten Krieges „The Cold War as History“ auf die Zeit nach der Kubakrise 1962. Ein Jahr später musste er der deutschen Ausgabe seines Buches, das zu jener Zeit große Beachtung fand, ein Nachwort über die sowjetrussische Besetzung der sozialistischen Tschechoslowakei im Warschauer Pakt hinzufügen, um dieses Ereignis in den von ihm beobachteten „säkularen Gang der Geschichte“ als einen „Rückschlag“ in der historischen Entwicklung des Verhältnisses zwischen Russland und dem Westen einzuordnen.³ Zur selben Zeit nannte der damalige Außenminister General de Gaulles, Michel Debré, diese bewaffnete Intervention einen „Unfall auf der Straße der détente“.

Im selben Jahr 1968 machte der Nordatlantikrat den Vorschlag für „ausgewogene Truppenverminderungen in Europa“ als Gegenzug zum Vorschlag für eine „gesamteuropäische Sicherheitskonferenz“, die 1966 von den Staaten des Warschauer Paktes gefordert worden war, eine Initiative, die im dialektischen Prozess der Ost-West-Beziehungen 1973 in die „Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ einmündete

¹ Vgl. Ulam, Adam B.: *Expansion and Coexistence Soviet Foreign Policy 1917-73*, New York, 2nd Edition, 1974.

² Baker III, James A.: *The Politics of Diplomacy, Revolution, War and Peace 1989-1992*, New York 1995, S. 198-294.

³ Halle, Louis J.: *Der Kalte Krieg. Ursachen – Verlauf – Abschluss*, deutsche Ausgabe, Frankfurt / Main 1969.

und 1975 zur „KSZE-Schlussakte von Helsinki“ führte. Parallel dazu wurde die Verhandlung über „Multilaterale Ausgewogene Streitkräftereduzierungen“ (MBFR) eröffnet.

„Die Helsinki-Prinzipien“ wurden zum Regelkanon der europäischen Diplomatie und hatten im allmählich abbröckelnden „Ostblock“ eine zunehmend starke destruktive Wirkung für dessen Zusammenhalt und damit für die sowjetrussische Hegemonie im Osten bis zur Mitte Europas. In den Bevölkerungen organisierten sich Dissidenten und schließlich politische Opposition in den „Helsinki-Gruppen“ auf der Basis der von den kommunistischen Regierungen 1975 eingegangenen politischen Verpflichtungen der „KSZE-Schlussakte“.

Damit ist die zweite Sichtweise zum „Ende“ des Ost-West-Konflikts in Europa, dem harten Eiskern des „Kalten Krieges“, bezeichnet: die Jahre zwischen 1966 und 1975. Die polnische Krise mit der Moskauer Interventionsdrohung 1980/81 und die sowjetische Intervention in Afghanistan Ende 1979 samt der strategischen Offensivpolitik der Sowjetunion in Afrika, im Nahen Osten seit dem israelisch-arabischen Krieg vom Juni 1967 und der Vietnamkrieg der USA 1965-1973/75 hingen allerdings dem Kalten Krieg nicht einfach als zufällige Ereignisse nach, sondern waren unmittelbar mit dem Ost-West-Konflikt und der globalen Rivalität zwischen den beiden Hauptkontrahenten USA und UdSSR verbunden, dazu im globalstrategischen Dreieck Sowjetunion-USA-China, das die Außenpolitik und Strategie der drei Großstaaten seit Mitte der 1950er-Jahre dominierte.

Der ehemalige Sowjetbotschafter Oleg Grinevskij aus der Schule und näheren Umgebung des Außenministers Gromyko, der in den 1970/80er-Jahren sowjetische Verhandlungsdelegationen über Sicherheit und Rüstungskontrolle in Europa leitete, hat in seinem Buch „Tauwetter – Entspannung, Krisen und neue Eiszeit“⁴ mit der Fokussierung auf Chruschtschow die Kubakrise von 1962 als den großen Wendepunkt in der Moskauer Außenpolitik markiert und angesichts des fortdauernden Konflikts danach „die neue Eiszeit“ angefügt.

Solche Zusätze zu einem „Epochenende“ weisen auf das Kontinuum des Geschichtsablaufs und auf die Willkür von Kalendereinschnitten hin, über die die Geschichte hinweggeht. Dies ändert nichts an der historischen und strategischen Bedeutung der Kubakrise von 1962, die ohne Zweifel neben dem aufbrechenden Gegensatz zwischen Peking und Moskau eine der Hauptursachen der Begrenzung und danach der Abschwächung des Ost-West-Konflikts in Europa war. Der französische Publizist und Spezialist für Außenpolitik der Pariser Zeitung „Le Monde“, André Fontaine, setzte im zweiten Teil seines Werkes „Histoire De La Guerre Froide“ das sich anbahnende Ende des Kalten Krieges auf den Beginn der 1970er-Jahre und mit „der Krise der Allianzen“ ab 1971 bei fortdauerndem

⁴ Grinevskij, Oleg: Tauwetter – Entspannung, Krisen und neue Eiszeit, Berlin 1996.

„Kondominium“ der beiden Supermächte im Ost-West-Verhältnis gleich. Er rechnete aber auch mit der Möglichkeit einer erneuerten Konfrontation in der Zukunft⁵ – ein weiteres Indiz für die Vorläufigkeit und Unsicherheit aller zeitgenössischen Definitionen des „Kalten Krieges“ und dessen „Ende“.

Der Vietnamkrieg ab 1965 war auf der amerikanischen Seite die dritte Ursache von andauernder Nachwirkung, denn er schwächte das militärische Potenzial der USA in Bereitschaft zum Schutze Europas und verstärkte den Druck auf Washington zu einem Arrangement mit Moskau für eine Begrenzung der beiderseitigen nuklearstrategischen Rüstungen und Risiken, woraus nach 1972 die bilaterale „Sicherheitspartnerschaft“⁶ zwischen beiden Weltmächten entstand.

Diese bedingte die Abschwächung des Ost-West-Konflikts zwischen den beiden Bündnissen in Europa, obwohl dieser noch anderthalb Jahrzehnte andauerte und von der Diplomatie der Rüstungskontrolle und der militärischen „Vertrauen bildenden Maßnahmen“ (CBM) im KSZE-Prozess nur reguliert, noch nicht aber beendet werden konnte.

Der amerikanische Historiker und Slawist Adam B. Ulam begrenzte seine große Studie sowjetischer Außenpolitik „Expansion and Coexistence – Soviet Foreign Policy 1917-1973“ in der zweiten Auflage 1974⁷ auf den Beginn der West-Ost-Verhandlungen über Rüstungsbegrenzungen und Sicherheit in Europa in eben jenem Jahr 1973 mit einem Zusatz über den „Schatten von Vietnam“, wo der Krieg für die USA militärisch 1973 zu Ende gegangen war, aber bis zur Besetzung Saigons durch die nordvietnamesische Armee 1975 andauerte.

Dies ist insofern von politisch-strategischem und historiographischem Interesse, weil beide Entwicklungen, die europäische und die fernöstliche, in ihren Wirkungen konvergierten und selbst der Nahostkrieg vom Herbst 1973 mit der internationalen Krise, die er auslöste, trotz Moskauer Drohungen und der strategischen Mobilmachung der US-Streitkräfte, global nicht eskalierte.

Es war in diesem historischen Moment, ähnlich wie 1962 in der Kuba-Krise, evident, dass die USA die Eskalationsdominanz und damit die strategische Kontrolle über die Krise hatten. Im Kern war der Ost-West-Konflikt damit zu Gunsten Amerikas und des Westens entschieden. Die gesamte sowjetische Expansionspolitik im Orient und in Afrika war in Ägypten

⁵ Fontaine, André: Histoire de la Guerre Froide II, de la guerre de Corée à la crise des alliances 1950-1971, Paris, 2e Edition, 1971.

⁶ Vgl Ruehl, Lothar: Machtpolitik und Friedensstrategie, Hamburg 1974, S. 149 ff., wo der Begriff „Sicherheitspartnerschaft“ erstmals verwendet, vom Verfasser als Charakterisierung der neuen – 1972 mit dem Moskauer Salt-I-Abkommen formalisierten – Beziehung der gegenseitigen Risikobegrenzung zwischen USA und UdSSR nach den Ausführungen Henry Kissingers vor dem US-Kongress für die Bedeutung von Salt-I im Verhältnis zwischen den beiden Mächten geprägt wurde.

⁷ Vgl. Ulam: Expansion and Coexistence, 12. Kapitel.

1972 mit der Ausweisung der sowjetischen Militärberater und danach im November 1973 mit den Niederlagen Ägyptens und Syriens, die von der UdSSR aufgerüstet worden waren, im Angriffskrieg gegen Israel eingebrochen. Sie kam von Ende 1973 an zum Stillstand; die Folge war der Verlust aller vorgeschobenen sowjetischen Positionen in Übersee.⁸

Die sowjetische Intervention in den begonnenen afghanischen Bürgerkrieg Ende 1979 wurde nur noch zu einem geopolitisch vom Mittleren Osten isolierten Nachspiel in Südwestasien, das allerdings eine verheerende Wirkung auf die Sowjetunion selber nach sich ziehen und zu deren innerem Zusammenbruch 1988–91 beitragen sollte. Der Iran neutralisierte sich in der schiitischen Revolution selber, erscheint aber seither als gefährliche Bedrohung in der Golfregion und darüber hinaus.

Der von den USA mit Großbritannien 1955 in Bagdad gestiftete Mittelostverteidigungspakt Cento (Central Treaty Organisation) zur Eindämmung des sowjetrussischen Expansionsstrebens fiel nach dem Sturz des Schah und dem Ausscheiden des revolutionären Iran 1979 gemeinsam mit seiner Ursache, der sowjetrussischen Bedrohung, in sich zusammen. Damit war auch die amerikanische Strategie des „containment“ der Moskauer Machtexpansion im Mittleren Osten beendet, denn ohne den zentralen Partner Iran waren die beiden Flügelstaaten Pakistan im Osten und die Türkei im Westen vollends voneinander isoliert, nachdem 1958 schon der Irak aus dem Pakt ausgeschieden und Afghanistan eine Lücke im System geblieben war. Eine gemeinsame Verteidigung war von Anfang an nicht möglich gewesen, weil die geographische Verbindung fehlte und die beiden externen Garantiemächte USA und Großbritannien keine Streitkräfte im Mittleren Osten auf dem eurasischen Festland stationierten.

Diese späteren Ereignisse ließen den Ost-West-Konflikt andauern und die beiderseitigen Rüstungen, wenngleich asymmetrisch stets mit der größeren Zahl der Waffen und Truppen im Osten, höher treiben, dabei demonstrierten sie die Ratsamkeit von Verhandlungen über die gemeinsame Sicherheit und eine kontrollierte Abrüstung. Sie lassen es sinnvoll erscheinen, das Ende des Kalten Krieges nach einer Vorphase seit der ersten strategischen Rüstungsbegrenzung durch das Moskauer Abkommen SALT-I vom Mai 1972 um die Zeit 1989/91 mit dem Umsturz im Osten und den Pariser Abkommen vom Herbst 1990 zwischen den Staaten der NATO und des Warschauer Paktes über die Reduzierung der Zahl der schweren konventionellen Waffen und der Truppenstärken in Europa vom Atlantik bis zum Ural (KSE), dazu der Pariser Erklärung über die Sicherheit in Europa im KSZE-Rahmen, anzusetzen. Es folgte die Auflösung des Warschauer Paktes und danach der Sowjetunion im Jahre 1991. Diese kurze Zeitspan-

⁸ Vgl. Rühl, Lothar: *Das Reich des Guten. Machtpolitik und globale Strategie Amerikas*, Stuttgart 2005, hier S. 331 ff.

⁹ Vgl. Rühl, Lothar: *Zeitenwende in Europa*, Stuttgart 1990, S. 305.

ne von rund drei Jahren (1988-91) war das Ende der Epoche des Kalten Krieges in Europa.⁹ In diese Zeit fallen die Verträge über die weltweite Beseitigung aller bodengestützten Flugkörperwaffen mittlerer Reichweite (INF) zwischen den USA und der UdSSR und über die Begrenzung der konventionellen Landstreitkräfte in ganz Europa bis zum Ural (KSE) zwischen den Staaten der NATO und des Warschauer Paktes.

2. Die geopolitischen und strategischen Veränderungen in und um Europa

Das historische Ereignis war der Fall des russischen Sowjetimperiums mit der Auflösung der Sowjetunion. Die deutsche Wiedervereinigung in den faktisch schon 1945 von den Siegermächten gezogenen Nachkriegsgrenzen, die 1990 nur völkerrechtlich bestätigt wurden, war ein zentrales Ereignis für Europa und die Lösung der nationalen „deutschen Frage“. Doch sie wäre ohne weiterreichende Veränderung der geopolitisch-strategischen Grundstruktur der europäischen Staatenwelt geblieben, wenn es Gorbatschow gelungen wäre, die Einheit der Sowjetunion zu bewahren und den Abfall der osteuropäischen Randländer von Russland zu verhindern. Eben dies war seine Absicht gewesen. In diesem Sinne hatte er noch 1989 die DDR als einen „strategischen Verbündeten“ der Sowjetunion bezeichnet,¹⁰ eben weil sie Garnisonland der Sowjetarmee in der Mitte Europas im Westen Polens und zusammen mit der Tschechoslowakei der zentrale Riegel vor dem Glacis der Sowjetunion gegenüber dem Westeuropa der NATO, d. h. gegenüber der amerikanischen Gegenmacht auf dem Kontinent, war.

Der Verlust des mitteleuropäischen Vorfeldes und der Zwangsverbündeten, die sich nicht in freiwillige Verbündete umwidmen ließen, wie es Moskau 1990 versuchte, und die Unabhängigkeit der drei baltischen Länder, Weißrusslands, der drei südkaukasischen Staaten, vor allem der Ukraine mit der früher russischen Krim und dem überwiegend russischsprachigen Donez-Bergbau- und Industriegebiet, die sich von Moskau selbstständig machten, reduzierten die europäische Bedeutung Russlands. Dies ließ seine westlichen und südlichen Grenzen im Verhältnis zu denen der Sowjetunion um 600 bis 1.300 km zurückfallen, im geographischen Durchschnitt also um etwa 1.000 km. Russland verlor Ende 1991 alle territorialen Eroberungen seit Peter dem Großen und Katharina der Großen im 18. Jahrhundert, ja sogar Weißrussland, das Peters des Großen Vater Zar Alexej Michailowitsch im 17. Jahrhundert nach dem „Smolensker Krieg“ Polen wieder abgenommen hatte. Es fiel noch darüber hinaus zurück auf die Grenzen Muskowiens unter Iwan dem Schrecklichen nach dessen Niederlagen gegen die Krimtataren, Schweden und Polen-Litauen

¹⁰ Vgl. Rühl, Lothar: Deutschland als europäische Macht. Nationale Interessen und internationale Verantwortung, Bonn 1996, S. 77.

Ende des 16. Jahrhunderts.

Es handelte sich 1991 deshalb um eine wahrhaft historische Niederlage gegenüber der Allianz des Westens mit seither unbewältigten geopolitischen und psychologischen Folgen.

Im Verhältnis zur unabhängigen Ukraine fiel der Verlust der Krim-Halbinsel strategisch und politisch am schwersten ins Gewicht, schon weil Chruschtschow 1954 die bis dahin seit der Zeit Katharinas der Großen russische Krim der Ukrainischen Sowjetrepublik im Rahmen der Sowjetunion zur Feier des Anschlusses der ukrainischen Dnjepr-Kosaken an das russische Zarenreich 1654 natürlich in der Erwartung geschenkt hatte, dass die Ukraine nach dreihundert Jahren fest an Russland gebunden bleiben und dass die Sowjetunion fortbestehen würde. Um so schwerer war der Verlust der Krim und auch des eigentlich zu Südrussland gehörenden östlichen Gebietes der Ukraine 1991 zu verwinden. Psychologisch am leidvollsten war der Verlust Kiews, der Hauptstadt, die auch die erste Hauptstadt der alten „Rus“, des frührussischen Staates und der russisch-griechischen Orthodoxie, gewesen war.

Michail Gorbatschow hat die Sezession der Ukraine und Weißrusslands „wider die Logik der russischen Geographie und Geschichte“ genannt. Dieser Abfall vom gemeinsamen Mutterland werde keinen Bestand haben.¹¹

Es handelte sich also 1991 nicht bloß um einen „loss of empire“, wie dies in Amerika und England gesehen wurde, um den Verlust des Imperiums, sondern um einen Stich ins Herz Russlands, um eine Verwundung des russischen Selbstbewusstseins, die Bitterkeit gegenüber dem Westen hervorrief. Die Osterweiterungspolitik der NATO in Richtung auf die neuen russischen Grenzen ließ die Wunde nicht heilen, wie sich seither in zwei Jahrzehnten erwiesen hat. Sie bestätigte nicht nur für alte Kommunisten und russische Nationalisten die gehegten und gepflegten Vorurteile gegenüber dem Westen, sondern auch in den Augen einer breiten Öffentlichkeit und Millionen einfacher Russen. Dies ist in allen Meinungsumfragen und von zahllosen Äußerungen in Gesprächen, selbst mit nach Westen gewandten liberalen Intellektuellen und Repräsentanten der russischen akademischen Elite, deutlich geworden. In diesem psychologischen Kontext drohte der russische Präsident Boris Jelzin im Dezember 1994 in Budapest auf dem Gipfeltreffen der KSZE der NATO mit einem „Kalten Frieden“ als Folge der geplanten NATO-Osterweiterung in Mitteleuropa – also mit einer neuen politischen Konfrontation und Vereisung der Beziehungen. Gleichzeitig eröffnete er den ersten russischen Tschetschenien-Krieg.

Das Misstrauen hat sich auch nicht wirklich abgeschwächt. Der Höhepunkt war im Frühjahr 2008 erreicht, als der Nordatlantikrat in Bukarest

¹¹ Gorbatschow 1992 im Gespräch mit dem Verfasser.

Anfang April auf Drängen des amerikanischen Präsidenten Bush junior die Vorbereitung eines Beitritts der Ukraine und Georgiens zur NATO beschloss.

Das Ende des Kalten Krieges hatte aber auch für Westeuropa und den Mittleren Osten geopolitisch-strategische Folgen, deren Tragweite zwar schon erkennbar ist, wie sich etwa 2008 am russisch-georgischen Krieg um zwei Grenzprovinzen am Südkaukasus zeigte, die aber erst mit der Zeit auf die Sicherheit Europas wirken werden. Offensichtlich sind die Verdrängung der russischen Seemacht aus der Ostsee durch den Verlust des Baltikums, dessen drei Staaten schließlich in die NATO aufgenommen wurden, und ihrer Zurückdrängung im Schwarzen Meer mit dem Verlust der Krim und Odessas. Zwar sind die Präsenz der russischen Schwarzmeerflotte und die Verfügbarkeit von deren Stützpunkten durch Abkommen mit der Ukraine zunächst politisch gesichert. Auch darum ist die Frage eines Beitritts der Ukraine zur NATO von großer strategischer wie politischer Bedeutung für die künftige Sicherheit in Osteuropa und im Schwarzmeerraum. Doch ist es nur eine Frage der Zeit, bis eine Entscheidung über die Lage der Ukraine zwischen West und Ost, d. h. zwischen dem atlantischen Westeuropa mit den USA als Rückhalt und Russland, fallen wird. Die erklärte ukrainische „Neutralität“ und Bündnislosigkeit könnte nach dem nordeuropäischen Beispiel Schwedens und Finnlands gegenüber Russland Entspannung im weiteren europäischen Sicherheitsraum schaffen. Doch ist nicht vorhersehbar, ob es dazu oder zu anderen Entwicklungen wie einer Teilung der Ukraine mit einer Wiedervereinigung des größeren Teils im Osten und der Krim mit Russland oder zu zwei ukrainischen Staaten kommen wird.

Offensichtlich ist auch die veränderte internationale Stellung der Türkei als großes Land zwischen Russland, dem Mittelmeer und dem Mittleren Osten um die Golfregion. Die Öffnung des Ostens 1991 und das Zurückweichen der russischen Küsten hat die Türkei in eine zentrale strategische Position im Schwarzmeer / Kaukasus-Raum gerückt. Sie ist seither mit Abstand das größte Küstenland am Schwarzen Meer. Ihre tatsächliche Kontrolle der türkischen Meerengen kann seit dem Ende des Warschauer Paktes und nach dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens zur NATO von Russland nicht mehr beeinträchtigt, geschweige denn militärisch bedroht werden.

Aus einer Randlage ist die Türkei in ihrer immer vorhandenen geographischen Schlüsselstellung als Eckpfeiler Westeuropas zum Mittleren Osten und zu Russland zu einer zentralen Drehscheibe strategischer Konstellationen befördert und politisch in ihrer Bedeutung erheblich mehr aufgewertet worden als jedes europäische Land im Westen Russlands, Deutschland eingeschlossen.

Geopolitisch und auch ökonomisch hat die Türkei in dieser neuen Situation sich über zwei Jahrzehnte zu einer halb europäischen, halb orientalischen Regionalmacht entwickelt, die in der NATO und gegenüber der

EU, zu der sie noch immer strebt, ihre eigenen Interessen zu verfolgen sucht und kein bedingungslos verfügbarer Verbündeter oder Partner mehr ist – dies weder für die USA noch für Europa. Auch diese Veränderung ist von epochaler Bedeutung und wird in Zukunft mehr und mehr auf Europa wie auf die Golfregion und den Nahen Osten wirken. Die politische Renaissance des Islam in der Türkei sorgt dabei für eine Hinwendung zum Orient und stärkt die nationale Tendenz zu Unabhängigkeit und eigenem internationalen Einfluss. Dies zeigt sich im Verhältnis zu Russland, das sich positiv zu verändern beginnt, zum schiitischen Iran, zum Irak, zu Syrien und im negativen Sinn zu Israel wie zu den USA. Das wurde schon 1990/91 deutlich, als Ankara jede Beteiligung am Krieg gegen den Irak verweigerte und schließlich nur widerwillig den türkischen Luftraum und die NATO / US-Stützpunkte für amerikanische Luftaufklärung freigab. Diese Folge in der türkischen Politik verdeutlichte sich 2002/03, als Ankara im zweiten Irakkrieg der USA die Öffnung Südanatoliens für den Aufmarsch von US-Truppen für eine zweite Front gegen den Irak verweigerte und so die amerikanische Kriegsstrategie erheblich behinderte.¹² Dazu ist allerdings zu bemerken, dass Ankara, damals im Zypernkonflikt unter schwerem Washingtoner Druck, schon 1973 im Nahostkrieg die Freigabe türkischen Luftraums, der US/NATO-Stützpunkte und der anatolischen Häfen für amerikanischen Nachschub nach Israel abgelehnt hatte – die Tendenz wirkt also inzwischen über politisch unterschiedliche Regierungen der Türkei hinweg über vier Jahrzehnte.

3. Die NATO-Osterweiterung und Russland

Die 1993 eingeleitete Politik der kontinuierlichen Osterweiterung der NATO und das amerikanische Projekt einer nach Europa vorgeschobenen strategischen Raketenabwehr in Mitteleuropa (Polen und Tschechien) stellten von Anfang an für Moskau eine neue große politische Herausforderung in einem Zustand der Schwäche und Unsicherheit dar. Die Balkankrise des jugoslawischen Zerfalls seit 1991 mit drei Kriegen, die die serbische Zentralmacht Jugoslawiens trotz politischer Unterstützung Moskaus verlor, demonstrierte die Ohnmacht Russlands in Europa.

Die Neuordnung Südosteuropas wurde ohne Russland und in Wahrheit gegen Russland von den USA mit der NATO erzwungen. Zwei Mal, 1995 über die NATO-Intervention in Bosnien und 1999 über den NATO-Krieg gegen Rumpfjugoslawien (Serbien-Montenegro) um das Kosovo, musste Russland zurückweichen und konnte sich, um das Gesicht zu wahren, nur mit der Unterbrechung der Kooperation mit dem westlichen Bündnis behelfen. Russische Kriegsschiffe konnten bis auf ein einziges Aufklä-

¹² Vgl. Rühl: Das Reich des Guten, S. 294.

zungsschiff zur Beobachtung in der Adria Bosphorus und Dardanellen zur Einfahrt in das Mittelmeer nicht passieren, da sie gegen die 6. US-Flotte keine Chance gehabt hätten. Völkerrechtlich war die russische Schwarzmeerflotte in ihrem Randmeer jenseits der türkischen Meerengen, die von der NATO kontrolliert werden, wie das ganze Mittelmeer mit dem Zugang zum Nahen Osten gegen eine türkische Verweigerung der Passage eingesperrt.

Russland war vom Balkan ausgeschlossen und aus dem gesamten Südosteuropa abgedrängt wie vom Persischen Golf und vom Zugang zum Indischen Ozean, den alten imperialen Zielen der russischen Zaren, aber auch Stalins Sowjetmacht. Die NATO bildete 1995-99 auf dem Balkan eine neue euroatlantische Einfluss-Sphäre, in der die NATO-Südosterweiterung stattfand und seither fortgesetzt wird.

Das Ende des Kalten Krieges 1989/91 hätte zu einer dauerhaften Entspannung und Annäherung im Verhältnis Russlands zum Westen führen können. Versucht wurde eine solche Politik von den westlichen Verbündeten unter amerikanischer Führung und anfangs, wenngleich zögerlich wegen der tief sitzenden russischen Ressentiments, auch vom russischen Präsidenten Jelzin. Doch die angestrebte „Öffnung nach Westen“ wurde von den innerrussischen, „nationalpatriotischen“ Widerständen und von dem Versuch der Regierung Jelzins, die Größe Russlands als imperiale Macht wiederherzustellen, behindert. In Russland setzte sich als Lehre aus dem Verlust der westlichen Randländer und des Vorfeldes im Osten Europas zunächst die alte, aus dem 19. Jahrhundert überkommene „eurasische“ Denkschule der europäischen entgegen:¹³ Russland sollte sich nicht nach Westen, sondern nach Osten wenden und das Potenzial seiner eurasischen Dimension in Sibirien nutzen, um sich erneut als Weltmacht aufzustellen. Selbst Jelzins erster Außenminister Kosyrew proklamierte für Russland eine natürliche „Weltmachtberufung“, gestützt auf die eurasische Großmachtstellung und auf den Ressourcenreichtum Russlands in den Bodenschätzen im Osten des Ural und im Hohen Norden.

Doch einer solchen Politik, die Jelzin auch nicht wirklich versuchte, waren im kulturell fremden islamischen Zentralasien und durch China Grenzen gesetzt. Asien stand und steht jeder asiatischen Expansion Russlands über die schon im 19. Jahrhundert erreichten Grenzen hinaus entgegen. Die Schwäche und Spärlichkeit der russischen Besiedlung Sibiriens, die Konzentration von etwa 80 Prozent der russischen Bevölkerung auf das europäische Russland und die Schrumpfung der russischen Bevölkerung bei Wachstum der muslimischen Völker Russlands setzen neben die geopolitische eine demographische Hürde gegen eine weitere Ausbreitung Russlands nach Osten oder auch nur eine Konzentration Russlands in

¹³ Baranovsky, Vladimir (Hrsg.): *Russia and Europe. The emerging security agenda*, Oxford 1997, S. 231 ff.

seinen Grenzen auf Asien.

China ist für Russland zur großen historischen Herausforderung geworden, anders aber mit vergleichbarer Wirkung wie gegenüber Amerika. China gegenüber aber ist auch Europa keine wirkliche Alternative für Moskauer Machtpolitik, sondern nur eine mögliche europäische Ersatzlösung zur Konsolidierung Russlands. Nordamerika rückt geostrategisch mehr und mehr außerhalb der Reichweite Russlands, ist aber die Referenzgröße für russische Außenpolitik mit dem Vorzeichen des Großmachtstatus und formaler internationaler Ebenbürtigkeit geblieben.

Das Verhältnis ist jedoch nicht länger bilateral, sondern ein globales Dreiecksverhältnis Amerika-China-Russland. Die Gründe dafür liegen nicht allein im Ende des Kalten Krieges in Europa um 1990, denn sie waren schon außerhalb Europas seit den 1960er-Jahren im Fernen Osten, in Südasien und in Afrika wirksam, wo China erfolgreicher zu operieren begann als Russland. Doch der Verlust des Imperiums in Europa mit dem strategischen Westglacis Russlands, schließlich der Verlust Zentralasiens in der Auflösung der Sowjetunion verwiesen Russland trotz der noch immer großen nuklearstrategischen Rüstung mit Interkontinentalwaffen und der großen natürlichen Energiequellen und der Rohstofflager auf den dritten Rang. Chinas wachsende Abhängigkeit von fremden Rohstoffen aller Art, besonders von Erdöl und Erdgas, seltenen Erzen und Erden für seine technologische Modernisierung und wirtschaftliche Entwicklung werden auch Russland ein neues relatives Gewicht und neuen politischen Einfluss geben.

Bis dahin bleiben die Folgen des Endes des Kalten Krieges für Russland trotz der neuen Einflussmöglichkeiten auf Westeuropa und auf die euro-atlantische Politik wie auf die Politik der USA überwiegend nachteilig in der globalen Großmachtgleichung. In Europa selbst misslangen die russischen Versuche, der Expansion der NATO nach Osten „rote Linien“ der Begrenzung zu ziehen. In den Jahren 1993-95 stießen die Moskauer Forderungen nach einer Begrenzung der NATO im Osten und Südosten Europas auf Anerkennung eines russischen „droit de regard“, also Mitspracherechts über die Ausdehnung der NATO, über ihre militärischen Planungen und Übungen für Krisenreaktion und Konfliktkontrolle, die Anerkennung einer besonderen sicherheitspolitischen Verantwortung Russlands im ehemals sowjetischen Raum und für eine Sonderbeziehung zur NATO zunächst auf Ablehnung. Die NATO antwortete mit den berühmten „Vier Nein“: Kein russisches Veto gegen Aufnahme von Ländern in die NATO, kein russisches Mitspracherecht in der Sache, keine Einfluss-Sphären in Europa und keine privilegierte Sonderbeziehung zum westlichen Bündnis.¹⁴ Die NATO-Staaten setzten sich aber nach 1994 über ihre eigenen

¹⁴ Rühl, Lothar: Kollektive Sicherheit und Allianzen, in: Die neue Weltpolitik, hrsg. von Karl Kaiser und Hans Peter Schwarz, Baden-Baden 1995, S. 430 ff.

Prinzipien in Südosteuropa hinweg. Demgegenüber blieb die Moskauer Politik unter Jelzin mit den durch den Osten Europas gezogenen „roten Linien“ der Abgrenzung zur NATO ohne Erfolg.

Das vierte Nein wurde schließlich durch die Pariser Akte von 1997 über den „NATO- / Russlandrat“ als politisches Konsultationsforum abgeschwächt. Aber etwa gleichzeitig wurde eine ähnliche Verständigung zwischen der NATO und der Ukraine in Lissabon vereinbart. Mit allen ehemaligen Sowjetrepubliken und allen ehemaligen Mitgliedern des Warschauer Pakts wurde der „Euro-atlantische Partnerschaftsrat“ in Brüssel gegründet, der weniger war und geblieben ist als die 1994 in OSZE umbenannte KSZE mit ihrem ständigen Rat in Wien. Das ganze politische Format dieser Räte konnte Moskau mit dem russischen Großmachtanspruch und Ebenbürtigkeitsstreben im Verhältnis zu den USA nicht befriedigen: Russland wurde als ein Land neben anderen im einen und als Gegenüber des NATO-Kollektivs im anderen eingeordnet, obwohl es natürlich anders behandelt wird als Kasachstan oder Kirgisien.

Drei Mal wurde nach 1993 die sich anbahnende neue Beziehung aus der Zeit nach dem Ende des Kalten Krieges auf schwere politische Proben gestellt:

1994/95 mit der von Moskau heftigst abgelehnten NATO-Intervention in Bosnien, die dann allerdings zur russischen Mitwirkung an den Verhandlungen über Bosnien und am Dayton-Abkommen von 1995 samt der Beteiligung an der Schutz- und Kontrollokkupation von Bosnien durch die NATO-geleitete IFOR / SFOR auf der Basis einer besonderen bilateralen Beziehung zu den USA führte; 1999 mit dem Interventionskrieg der NATO im Kosovo gegen Serbien-Montenegro gegen leidenschaftliche russische Opposition ohne Wirkung auf das Bündnis, aber mit der Unterbrechung der Kooperation in Bosnien und der Teilnahme Russlands am NATO- / Russlandrat wie am euro-atlantischen Partnerschaftsrat. Zugleich behinderte Moskau die OSZE politisch und blockierte deren Budgetbeschlüsse; 2008 mit dem NATO-Beschluss von Bukarest über die Einleitung der Vorbereitung eines Beitritts der Ukraine und Georgiens zur NATO und später mit der georgischen Krise, als die NATO den NATO- / Russlandrat suspendierte statt ihn diplomatisch zu nutzen.

Doch diese Störungen beherrschten das Verhältnis nicht wirklich, so wie auch der amerikanisch-britische Irakkrieg, den Moskau zu verhindern und später zu konterkarieren versuchte wie schon den von 1990/91, sich nicht als gravierende Krise, geschweige denn als Grund für einen offenen Bruch erwies. Die indirekte Unterstützung der westlichen Intervention in Afghanistan nach 2002 durch Moskau, wiewohl zögernd und nur allmählich Schritt für Schritt, hat übereinstimmende Sicherheitsinteressen gegenüber dem militanten Islam, islamistischen Terror und an Stabilität in Südwestasien verdeutlicht. Solche begrenzte Interessenübereinstimmung hat sich seit dem Ende des Kalten Krieges auch gegenüber dem iranischen Atomprogramm gezeigt, obwohl die russische Haltung ambivalent

und zum Vorteil des Iran geblieben ist wie die chinesische.

Das Problem der Flugkörperabwehr der NATO und USA in Europa mit oder ohne russische Zustimmung oder Beteiligung blieb auch nach den einschlägigen NATO-Beschlüssen seit 2008 als eine offene Frage unbewältigt wie die Inkraftsetzung des veränderten KSE-Vertrags über die Begrenzung der konventionellen Streitkräfte in Europa von 1990. Moskau lehnte auch alle Washingtoner Kooperationsangebote für Raketenabwehr seit der Clinton-Präsidentschaft ab. Andererseits verstand sich der scheidende Präsident Putin im Frühjahr 2008 zu einer gemeinsamen Grundsatzerklärung mit Präsident Bush junior über „gemeinsame Führung“ (joint leadership) in Fragen internationaler Sicherheit.

Die Evidenz der Folgen des Kalten Krieges im Verhältnis Russlands zur NATO und umgekehrt bleibt darum mehrdeutig und unterschiedlich auslegbar. Das Problem der Koexistenz Russlands mit dem Westen in friedlicher Nachbarschaft ist nicht länger das einer konflikträchtigen Konfrontation. Doch von einer „strategischen Sicherheitspartnerschaft“ war es auch 2010 noch deutlich entfernt, wiewohl die Aussichten sich 2008-10 etwas aufzuhellen schienen.

Das Ende des Kalten Krieges brachte weder Europa noch Asien in den 1991 folgenden zwei Jahrzehnten stabile Sicherheit vor Bedrohungen und „Unfällen der Geschichte“ (Stalin 1946). Doch die Sicherheit Westeuropas in der NATO, die zum Fundament der gesamteuropäischen Sicherheit wurde, vor einer Invasion aus dem Osten war und bleibt auf unabsehbare Zeit gewährleistet, vor allem durch Amerika als „europäische Macht“ (Präsident Bush senior 1989). Unbewältigt ist die latente Gefahr künftiger Bedrohungen aus dem Orient geblieben. Sie bedroht aber Russland wie das bis an die russischen Grenzen erweiterte atlantische Europa und stellt mit neuen Herausforderungen auch neue politisch-strategische Aufgaben, die beide betreffen – separat oder gemeinsam zu lösen.

Die Auswirkungen der Globalisierung auf die Sicherheitspolitik

Alexander Wolf

Welche Auswirkungen haben die unter dem Terminus „Globalisierung“ zusammengefassten Phänomene auf die internationale Sicherheitspolitik? Nach der Definition der unabhängigen Variablen „Globalisierung“ als ein sozialer Prozess wird gezeigt, dass ökonomische und kulturelle Transaktionsprozesse konfliktbefördernd wirken können. Es wird weiter argumentiert, dass der Nationalstaat weiterhin der wichtigste und handlungsfähigste Akteur im Bereich der Sicherheitspolitik bleibt. Da Globalisierungsprozesse eher indirekt im sicherheitspolitischen Feld wirken, muss Sicherheitspolitik stärker als Präventionspolitik verstanden werden.

1. Definition Globalisierung

Der Globalisierung zu entgehen, gestaltet sich sowohl im wahren Leben als auch in den Sozialwissenschaften äußerst schwierig. Dieser „catchphrase“ für ein nur umständlich zu umschreibendes Faktorenbündel können sich weder Theorie noch Praxis entziehen. Auch im Bereich der Sicherheitspolitik ist dies der Fall, hat doch „Globalisierung“ seit dem Ende des Kalten Krieges den „Ost-West-Konflikt“ als grundlegende Bedingung jeglicher akademischer Forschungsprojekte scheinbar abgelöst. Doch was ist genau gemeint, wenn von Globalisierung die Rede ist? Diese Frage bedarf einer genaueren Untersuchung, bevor beantwortet werden kann, welche Einflüsse diese Variable auf die Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert hat. Eine viel zitierte Definition des Begriffs stammt von dem Soziologen Anthony Giddens:

„Globalization can ... be defined as the intensification of world-wide social relations which link distant localities in such a way that local happenings are shaped by events occurring many miles away and vice versa. This is a dialectical process ... Local transformation is as much a part of globalization as the lateral extension of social connections across time and space.“¹

Giddens versteht demnach unter Globalisierung einen reziproken Prozess – keinen Zustand –, welcher Gesellschaften über Zeit- und Raumgrenzen hinweg miteinander in Verbindung setzt und sie wechselseitig beeinflusst. Dieses In-Verbindung-Treten geographisch voneinander ge-

¹ Giddens, Anthony: The Consequences of Modernity, Stanford 1990, S. 64.

trennter Gesellschaften ist jedoch an sich kein historisches Novum. Akademisch ist unstrittig, dass Globalisierung kein plötzlich stattfindendes, neues Phänomen in der menschlichen Geschichte darstellt, sondern einen „Prozess mit vielen epochalen Ereignissen und Wendepunkten, die in der Geschichte fast beliebig weit zurückverfolgt werden können“.² Was jedoch neu oder besonders ist an dem „neuen“, uns betreffenden Prozess der Globalisierung, ist der Umstand, dass er in den Worten von Thomas Friedman „farther, faster, cheaper and deeper“³ erfolgt. Die global-gesellschaftlichen Transaktionsprozesse und deren Mechanismen sind also im historischen Vergleich wesentlich weitreichender, schneller, billiger und tiefgreifender geworden.

1.1 Voraussetzungen der Globalisierungsprozesse

Die Voraussetzungen für diese neue Qualität global-gesellschaftlicher Transaktionen sind vor allem technologische Innovationen im Bereich des Kommunikations- und Transportwesens, wodurch die Mobilität von Informationen, Handelswaren, Kapital, Ideen oder Arbeitsprozessen auf ein globales Level gesteigert werden konnten. Durch dieses „Schrumpfen“ geographischer Entfernung scheint die Welt „kleiner“ geworden zu sein. Folglich ist es wesentlich schneller möglich, mit Akteuren an weit entfernten Orten auf dieser Welt in wirtschaftlichen Austausch zu treten oder große Informationsmengen zu übertragen. Dadurch können exponentiell mehr Individuen, Ideen und Sachverhalte an Relevanz gewinnen.⁴ Globalisierung ist nach Ulrich Menzel somit der Prozess der „Intensivierung und Beschleunigung grenzüberschreitender Transaktionen bei deren gleichzeitiger räumlicher Ausdehnung“⁵ bzw. „die Kompression von Raum und Zeit bei tendenzieller Virtualisierung vieler grenzüberschreitender Transaktionen.“⁶

² Menzel, Ulrich: Paradoxien der neuen Weltordnung. Politische Essays, Frankfurt / Main 2004, S. 9; Siehe auch Menzel, Ulrich: Was ist Globalisierung oder die Globalisierung vor der Globalisierung, in: Weltprobleme, hrsg. von Mir A. Ferdowsi, München, 6. vollständig überarb. Auflage, 2007, S. 23-61.

³ Friedman, Thomas: The Lexus and the Olive Tree, London 2000, S. 9.

⁴ Nachrichten können per Satellitentelefon oder Email in Echtzeit von einem Ende der Welt an das andere geschickt werden. Güter jeglicher Art sind mobiler als je zuvor. Durch die Containerschifffahrt können Industrieprodukte innerhalb weniger Wochen, manchmal Tage den Besitzer wechseln. Dienstleistungen (insbesondere im Bereich des Produktservice) sind nicht an Orte gebunden – ein Call-Center-Mitarbeiter aus dem indischen Bangalore kann einen deutschen Kunden beispielsweise in Echtzeit bei Computerproblemen helfen und das zu einem Bruchteil deutscher Lohnkosten.

⁵ Menzel, Ulrich: Tausend Jahre Globalisierung im Rückblick aus der aktuellen Globalisierungsdebatte, in: Neue Blicke auf alte Karten und die Dynamik der europäischen Kulturgeschichte. Vorträge, hrsg. von Helwig Schmidt-Glintzer, Wiesbaden 2007, S. 2.

⁶ Ebd., S. 4.

Grewal hat jedoch zu Recht darauf hingewiesen, dass „[in] its most essential aspects, globalization occurs *after* [Hervorhebung im Original] this change in the experience of global geography [and time]. The release from geographic [and temporal] constraints does not in itself bring about many transformations in the way that people live and relate to each other ...“⁷ Globalisierungsprozesse sind weder äquivalent zu zeit- und raumsparenden technischen Innovationen, noch werden sie ausschließlich durch diese verursacht. Globalisierungsprozesse konstituieren sich erst durch menschliche Interaktion mittels transformierter Interaktionsmöglichkeiten. Sie sind also ein sozialer Prozess.

Aus diesem Grund wurde und wird von nationalstaatlicher Seite der Versuch unternommen, die globalen Ordnungsstrukturen auf wirtschaftlicher, politischer und rechtlicher Ebene so zu gestalten, dass vom Menschen vollzogene Globalisierungsprozesse einen möglichst großen Gesamtnutzen erbringen. Während die Entwicklung global politischer Ordnungsinstrumentarien („global governance“⁸) oder die Verrechtlichung der Globalisierungsprozesse eher langsam voranschreitet, sind weltweite ökonomische Veränderungen vergleichsweise rasant erfolgt.

1.2 Ökonomische Aspekte

Zu diesen ökonomischen Bemühungen sind vor allem die Liberalisierung des Welthandels durch den Internationalen Währungsfonds (IWF), die Weltbank oder das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), welches 1995 durch die World Trade Organization (WTO) ersetzt wurde, zu zählen. Ziel war es, mittels einer weitgehenden Beseitigung mengenmäßiger Handelsbeschränkungen (Kontingente) und tarifärer Handelshemmnisse (Zölle) den Welthandel und somit das globale Wirtschaftswachstum zu steigern. Prinzipiell kann gesagt werden, dass eine „liberale, auf den Prinzipien von Freihandel, freiem Kapitalverkehr, Freizügigkeit und Meinungsfreiheit beruhende Politik ... Globalisierung gefördert hat“⁹ und im Gegenzug diese freiheitlichen Prinzipien weltweit verbreiten und verstärken sollte.

Zwar konnten durch die Liberalisierung des weltweiten Handels und der weitgehenden Freiheit des Kapitalverkehrs auf global-ökonomischer Ebene große Gesamtgewinne erzielt werden. Dennoch bergen die Folgen

⁷ Grewal, David Singh: *Network Power. The Social Dynamics of Globalization*, New Haven & London 2008, S. 19.

⁸ Für einen einführenden Überblick über Global Governance siehe Rosenau, James N.: *Governance in a New Global Order*, in: *Governing Globalization: Power, Authority, and Global Governance*, hrsg. von David Held und Anthony G. McGrew, Cambridge, MA 2002, S. 70-86; Risse, Thomas / Lehmkuhl, Ursula (Hrsg.): *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*, Baden-Baden 2007.

⁹ Menzel: *Tausend Jahre Globalisierung*, S. 6.

der Globalisierungsprozesse Risiken in sich, welche sicherheitspolitische Implikationen haben können. So wird beispielsweise kritisiert, dass die etablierten marktwirtschaftlichen Industrienationen – allen voran die USA – überproportional von der Globalisierung profitieren. Nach Meinung des Nobelpreisträgers Joseph Stiglitz ist dies kein Zufall, sondern Folge bewusster Steuerung interessengeleiteter staatlicher Akteure: „Vorangetrieben wurde die Globalisierung durch ökonomische Faktoren, insbesondere durch die Senkung der Kommunikations- und Transportkosten. Geformt wurde sie jedoch durch politische Interessen. Die Spielregeln haben weitgehend die Industriestaaten festgelegt – geleitet vor allem von in ihren Ländern vertretenen Sonderinteressen – und dabei, wen wundert’s, den Ordnungsrahmen der Globalisierung so gestaltet, dass sie ihren Belangen förderlich ist.“¹⁰

In der Tat kann regional zwischen Globalisierungsgewinnern und -verlieren unterschieden werden. Stark vereinfacht, gehören Nordamerika, Europa und Asien zu den Gewinnern, auf die ca. 80 % des Welthandels entfallen. Lateinamerika (das mittlerweile aufholt) und Afrika gelten als „Verlierer“ der Globalisierung. Zu Beginn der 1990er-Jahre wurde noch davon ausgegangen, dass insbesondere Entwicklungsländer durch die Öffnung des internationalen Kapitalverkehrs in Form verstärkter Kapitalzuflüsse profitieren würden, wodurch sie in die Lage versetzt seien, sich selbst aus ihrer Armut zu befreien. Bis auf private Direktinvestitionen sind aber Kapitalzuflüsse in Form von Wertpapiergeschäften oder Krediten seit 1997 wieder rückläufig bzw. verlaufen von den Entwicklungsländern in Richtung Schwellen- und Industrieländer.

Die Kritik an diesen Negativfolgen der Globalisierung mündet mittlerweile in nicht zu unterschätzenden Vorwürfen des Neokolonialismus gegenüber großen Industrienationen, insbesondere den USA. Aufgrund ihrer Markt- und Kapitalmacht, ihrer Dominanz innerhalb globalisierungssteuernder Institutionen und Regime sowie ihrer militärischen Überlegenheit, würden die Vereinigten Staaten und andere westliche Industrienationen mehr oder weniger imperialistische Politik gegenüber den Entwicklungs- und Schwellenländern betreiben.¹¹

Es wird somit deutlich, dass diese global-gesellschaftlichen Transformationsprozesse auf ökonomischem Feld zu großen Ungleichgewichten geführt haben, obwohl durch sie insgesamt eine bisher nicht gekannte globale Wohlfahrtsmehrung erzielt werden konnte.

¹⁰ Stiglitz, Joseph: Die Chancen der Globalisierung, München 2006, S. 22.

¹¹ Für einen Überblick über das Imperialismus- / Neokolonialismus-Argument siehe Hardt, Michael / Negri, Antonio: *Empire*, Cambridge, MA 2000; Wood, Ellen M.: *Empire of Capital*, London 2003; Wade, Robert H.: *The Invisible Hand of American Empire*, in: *Ethics and International Affairs* 2/2003, S. 77-88.

1.3 Ideelle / Kulturelle Aspekte

Doch Globalisierung ist keineswegs rein ökonomisch zu verstehen. Es wäre, wie Ulrich Beck richtig festgestellt hat, ein Fehler anzunehmen, dass „der Weltmarkt politisches Handeln verdrängt“; denn eine solche Ansicht wäre „monokausal, ökonomistisch, verkürzt die Vieldimensionalität der Globalisierung auf eine, die wirtschaftliche Dimension, die auch noch linear gedacht wird, und bringt alle anderen Dimensionen, ökologische, kulturelle, politische, zivilgesellschaftliche Globalisierung – wenn überhaupt – nur in unterstellter Dominanz des Weltmarktsystems zur Sprache.“¹²

Neben den Handelsströmen überziehen auch Informationsnetze unseren Globus. Via Internet, Mobiltelefone, Satellitenfernsehen und ähnliche Medien sind Informationen, Ideen und kulturelle Ansichten in bisher nicht bekannter Qualität und Quantität weltweit verfügbar geworden. Dauerte früher die Übermittlung eines Briefes von Asien nach Europa bestenfalls mehrere Monate, so erfolgt dies per Email heutzutage in Echtzeit. Über diese vielfältigen Kanäle kann eine Art „Weltöffentlichkeit“ entstehen. Aber wie bereits angemerkt, sind es die Menschen, welche die jeweiligen Ideen vorantreiben, miteinander in Kontakt treten und diese Ideen möglicherweise miteinander teilen. Technologischer Fortschritt selbst lässt die Menschen also nicht zusammenrücken und Diskurse entstehen, sondern befähigt sie nur teilweise dazu, dies im globalen Maßstab zu tun.¹³

Treten diese Menschen, die alle über spezifische, kulturell unterschiedlich geprägte Identitäten verfügen, miteinander in Kontakt, kann dies einerseits zu Verständigung, andererseits zu Missverständnissen führen. Weltweit zirkulierende Informationen – entsprechend der Herkunft ihrer Verfasser von spezifischer kultureller, politischer, religiöser oder weltanschaulicher Prägung – können ohne entsprechende „Übersetzung“ in fremden Kulturkreisen eine gänzlich andere Bedeutung annehmen. Ein besonders drastisches Beispiel war der „Karikaturen-Streit“ in Folge der Veröffentlichung einiger den Propheten Mohammed abbildenden Karikaturen in der dänischen Zeitung Jyllands-Posten. Während die Veröffentlichungen in westlichen Industrienationen trotz des schlechten Stils als freie Meinungsäußerung verteidigt wurden, sahen viele muslimisch geprägte Gesellschaften den Vorfall als einen beleidigenden Angriff gegen religiöse Überzeugungen an.¹⁴ Es handelt sich hier eben um eine kultur- und reli-

¹² Beck, Ulrich: Was ist Globalisierung? Irrtümer des Globalismus – Antworten auf die Globalisierung, Frankfurt/Main, 3. Auflage, 1997, S. 26.

¹³ Vgl. Grewal: Network Power, S. 20.

¹⁴ Die weitreichenden Konsequenzen solch virtueller „Kulturstreitigkeiten“ konnten im Mai 2010 beobachtet werden, als die pakistanische Justiz angeordnet hatte, die Internetseite des sozialen Netzwerks Facebook zu sperren, nachdem dort zum Zeichnen eines „Mohammed-Bildes“ aufgerufen wurde. Das Gericht empfahl der pakistanischen Regierung weiter, diesen Fall auf internationaler Ebene zur Sprache zu bringen. Siehe dazu Karikaturen-Streit um Facebook, in: Süddeutsche Zeitung, 15.5.2010, <http://www.sueddeutsche.de/digital/pakistan-karikaturen-streit-um-facebook-1.945573>

gionsspezifische Frage, bei der vielleicht (gerade noch) Konsens darüber herrscht, dass ein Mindestmaß an respektvollem Miteinander bestehen sollte. Keine Seite kann jedoch legitimerweise die Geltung ihres Wertekansons auf der jeweiligen Gegenseite beanspruchen.

Wenn kulturelle Ansichten aufeinanderprallen, müssen zwar nicht zwangsläufig gewalttätige „clashes of civilizations“ (Samuel Huntington) deren Folge sein. Dennoch können sozio-politische Konfliktlinien, die vormalig verdeckt waren, aufbrechen. „Worldviews, beliefs, institutions, culture and history shape the way different people perceive and react to a phenomenon. This may sound like a truism, but the implications of cultural differences appear with more clarity than ever in the face of the current global challenges.“¹⁵ Unter Bedingungen einer, besonders im informations- und kulturspezifischen Kontext immer enger vernetzten und aus verschiedenen, kulturell unterschiedlich geprägten Gesellschaften bestehenden Welt, nimmt also auch die Anzahl möglicher Konfliktlinien zu. Mehr Kontakte führen nicht zwangsläufig zu mehr Kooperation und größerer Friedfertigkeit zwischen Gesellschaften.¹⁶ Wenn soziale Akteure ihren dem Globalisierungsprozess (vermeintlich) geschuldeten ökonomischen Status mit ihrem kulturell-ideologischen Selbstverständnis (ihrer Identität) in Verbindung bringen, kann dies durchaus negative Folgen im Sinne extremer Ideologisierung und Identitätsbildung haben.¹⁷ „The greater the degree of marginalization, the greater the likelihood that those functionally displaced in these terms will use alternative forms of identity. These alternative identities serve to mobilize, to establish mutual confidences, and above all, serve as ways to collectivize risk. ... Collectivization of risk takes many forms, including ... so-called fundamentalisms, ‚tribalism‘ and extreme sectarianism. Each becomes useful in terms of transforming the risk-taker into the risk-maker, through confrontation, social movements, extra-institutional protest, terrorism or more occasionally revolution: in short, violence.“¹⁸ Huntington hat in seinem umstrittenen Buch zum „Kampf der Kulturen“ darauf hingewiesen, dass materiell bedingte Veränderungen der Selbstwahrnehmung sich auch auf das Außenverhalten von Staaten bzw. Gesellschaften niederschlagen können. „Increases in hard economic and military power produce enhanced self-confidence, arrogance, and belief in the superiority of one’s own culture or soft power compared to those

¹⁵ International Social Science Council (Hrsg.): Introduction, World Social Science Report. Knowledge Divides, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Paris 2010, S. 9-10, hier S. 10.

¹⁶ Siehe dazu Waltz, Kenneth N.: Theory of International Politics, Reading, MA 1979, S. 106-107.

¹⁷ Zu den Effekten der Globalisierung auf Identität siehe Kinnvall, Catarina: Globalization and Religious Nationalism: Self, Identity, and the Search for Ontological Security, in: Political Psychology 5/2004, S. 741-767.

¹⁸ Apter, David: Marginalization, violence, and why we need new modernization theories, in: World Social Science Report. Knowledge Divides, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, hrsg. vom International Social Science Council, Paris 2010, S. 32-37, hier S. 34.

of other peoples and greatly increases its attractiveness to other peoples. Decreases in economic and military power lead to self-doubt, crises of identity and efforts to find in other cultures the keys to economic, military, and political success.¹⁹

Kulturelle Differenzen führen jedoch nicht deterministisch zu Konflikt. Sie dürfen auch nicht monokausal als Konfliktursache interpretiert werden. Denn egal wie zentral die Rolle von Überzeugungen und Weltanschauungen auch sein mag, Kultur prägt nicht alleine den Kontext – den handlungsprägenden Rahmen unterschiedlicher Gesellschaften. Vielmehr ist ein lokaler Kontext die Summe aus ökonomischen, sozialen, geschlechterspezifischen, ethnischen, institutionellen, politischen, technologischen, ökologischen und kulturellen Faktoren.²⁰ Dennoch haben Globalisierungsprozesse auf individueller und kollektiver Ebene zu einem verstärkten Bewusstsein der Sub- bzw. Superordination geführt. Die Perzeption dieser Ungleichheiten kann folglich zu politischer, ideologischer oder religiöser Radikalisierung bzw. zu einem Rückzug auf tradierte Formen gesellschaftlicher Kontrolle (ethnisch, tribal, etc.) führen, wodurch wiederum neue Konfliktlinien entstehen können.

2. Nationalstaatliche Souveränität unter Bedingungen der Globalisierung

Die Prozesse der Globalisierung haben in großem Maße Aktionseinheiten unterhalb des Nationalstaates in ihrer Handlungsfreiheit gestärkt. In diesem Kontext werden vor allem multinationale Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen oder die Zivilgesellschaft,²¹ aber auch Gruppen, Netzwerke und Individuen genannt. In gleichem Maße wie diese substaatlichen Aktionseinheiten an Handlungsmacht gewinnen, wurde immer häufiger ein nationalstaatlicher Souveränitätsverlust bzw. ein Verlust der Machtkonzentration in den Händen des Nationalstaates attestiert.²² Vielfach ist auf den Umstand hingewiesen worden, dass Staaten nicht länger fähig seien, ihr Territorium und ihre Bürger vor externen Bedrohungen und Risiken zu schützen, auch weil deren Natur sich fundamental gewandelt habe. Staaten seien nicht mehr in der Lage diesen Herausforderungen zu begegnen, da gerade die Innovationen in den Bereichen der Kommunikation, Informationstechnologie oder Kriegsführung nationalstaatliche Grenzen geradezu anachronistisch anmuten lassen.²³ Als Beispiel hierfür sei

¹⁹ Huntington, Samuel P.: *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York 2003, S. 92.

²⁰ Vgl. *World Social Science Report*, S. 10.

²¹ Vgl. Czempiel, Ernst-Otto: *Weltpolitik im Umbruch*, München 1993.

²² Vgl. Mathews, Jessica T.: *Power Shift. The Rise of Global Civil Society*, in: *Foreign Affairs* 1/1997, S. 50-66.

²³ Vgl. Ayoob, Mohammed: *Security in the Age of Globalization*, in: *Globalization, security, and the nation-state: paradigms in transition*, hrsg. von Ersel Aydinli und James N. Rosenau, Albany, NY 2005, S. 9-26, hier S. 11.

nur die problematische Bekämpfung global agierender und lose miteinander verbundener terroristischer Netzwerke genannt. Während einerseits seit dem Ende des Kalten Krieges klassische zwischenstaatliche Sicherheitsbedrohungen wie die eines nuklear geführten Schlagabtausches von einer rückläufigen Entwicklung gekennzeichnet sind, konnten andererseits nichttraditionelle Herausforderungen stärker in den Vordergrund treten. Terrorismus, organisierte Kriminalität, Klimawandel, Energiesicherheit, Migration, Staatszerfall u. v. m. führen auch zu der verstärkten gesellschaftlichen Wahrnehmung, dass Sicherheit nicht alleine physische Unversehrtheit, sondern vielmehr eine weiter gefasste „alltägliche“ Lebenssicherheit, bekannt als „human security“ (dazu Sascha Werthes in diesem Band) sei. Nationalstaaten haben gegenüber solchen Herausforderungen bisher keine wirklich erfolgversprechenden Instrumente entwickelt, sondern sind in zunehmendem Maß auf kooperative und innovative Ansätze angewiesen.

Allerdings muss ebenfalls darauf hingewiesen werden, dass trotz relativer Souveränitätsverluste der Nationalstaat – insbesondere im Bereich der Sicherheitspolitik – der handlungsfähigste Akteur mit der weltweit größten Reichweite geblieben ist. Denn obwohl die Fähigkeiten eines Staates, Sicherheit zu garantieren, durch nichttraditionelle Herausforderungen eingeschränkt werden (können), ist kein alternativer Akteur auszumachen, welcher diese Primärfunktion auf internationaler Ebene erfolgversprechender übernehmen könnte als der Staat. Vor diesem Hintergrund muss die Erweiterung des Sicherheitsbegriffes diskutiert werden.

In der Forschung ist man sich jedoch weitgehend darüber einig, dass die oben beschriebenen Prozesse der Globalisierung nationalstaatliches Regieren, also auch die Garantie physischer Sicherheit und Gefahrenabwehr, nicht durch „governance without government“ (Rosenau / Czempiel 1992) ersetzt haben.²⁴ Dass ein nationalstaatlicher Souveränitätsverlust jedoch stattgefunden hat, ist empirisch nicht von der Hand zu weisen. Auch ist Sicherheit kein rein zwischenstaatliches Problem mehr, sondern, wie Buzan sehr früh bemerkte, ein sich über vielfältige und unterschiedliche Felder erstreckendes Konzept. Bereits 1983 nennt er in diesem Zusammenhang fünf Felder: (1) das militärische Feld, (2) das politische Feld, (3) das ökonomische Feld, (4) das gesellschaftliche Feld und (5) das

²⁴ Vgl. Grande, Edgar u. a.: Politische Transnationalisierung: Die Zukunft des Nationalstaats – Transnationale Politikregime im Vergleich, in: Globalisierung. Forschungsstand und Perspektiven, hrsg. von Stefan A. Schirm, Baden-Baden 2006, S. 119-146; Wagschal, Uwe: Steuerpolitik und Steuerreformen im internationalen Vergleich. Eine Analyse der Determinanten, Ursachen und Blockaden, Münster 2005; Ganghof, Steffen: Konditionale Konvergenz, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1/2005, S. 7-40; Zohlnhöfer, Reimut: Globalisierung der Wirtschaft und nationalstaatliche Anpassungsreaktionen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1/2005, S. 41-75.

ökologische Feld.²⁵ Wie bereits angesprochen kann diese Faktorenviefalt mittlerweile – so scheint es zumindest – beliebig erweitert oder begrenzt werden. Je nachdem, was der Betrachter unter den Begriffen „Sicherheit“ und „Globalisierung“ versteht, können vormals unbedenkliche Phänomene analytisch und logisch richtig als sicherheitspolitisch relevante Faktoren identifiziert werden. Ein solches Vorgehen hat jedoch wiederum Auswirkungen auf die wahrgenommene und reale staatliche Souveränität. Wird beispielsweise Klimawandel als Herausforderung der Sicherheitspolitik betrachtet, so muss konzediert werden, dass ein einzelner Nationalstaat über keinerlei selbstständige Handlungsinstrumente zur Gefahrenabwehr verfügt. Entlang der Unterscheidung zwischen dem traditionellen, eng gefassten und dem erweiterten Sicherheitsbegriff wird deutlich, dass Sicherheit immer auch ein relativer, perceptions- und kontextabhängiger Zustand bleiben wird.

3. Moderne Sicherheitspolitik

Sicherheitspolitik als akademische Teildisziplin der Internationalen Beziehungen ist ein Kind des Kalten Krieges. Durch die klare Struktur des Ost-West-Konflikts mit bipolarer Systemkonfiguration, nuklearer Abschreckung und zwei sich antagonistisch gegenüberstehenden Blöcken war Sicherheitspolitik zu dieser Zeit von vier Faktoren geprägt: Staaten, Strategie, Wissenschaft und Status Quo (im Englischen 4 S's: states, strategy, science, status quo). Staaten wurden fast ausschließlich als die relevanten Akteure der Sicherheitspolitik begriffen, die Sicherheit anhand intellektuell gedachter und praktisch umgesetzter Strategien schaffen sollten. Dabei wurde versucht, Sicherheit nach naturwissenschaftlichen Gesetzmäßigkeiten zu durchdenken, um somit die Gefahr einer potenziell selbstzerstörerischen nuklearen Auseinandersetzung zu vermeiden und den Status Quo zu bewahren.²⁶ Nationalstaatliche Sicherheit wurde vor allem mithilfe objektiv verfügbarer Machtmittel (vor allem militärischer) hergestellt und gesteigert.

In einem solch überschaubaren Rahmen ist Sicherheitspolitik unter den Einflüssen moderner Globalisierungsprozesse nicht mehr denkbar. Wie weiter oben gezeigt wurde, hat die moderne Globalisierung vor allem zwei Folgen. Einerseits führten global-ökonomische Prozesse (neben der Steigerung der Gesamtwohlfahrt) zu einer, auf normativer Ebene schwer zu legitimierenden Ungleichverteilung der Globalisierungsgewinne. Dadurch klafft die „soziale Schere“ also auch auf globaler Ebene zunehmend

²⁵ Vgl. Buzan, Barry: *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Brighton 1983.

²⁶ Vgl. Williams, Paul D.: *Security Studies. An Introduction*, in: *Security Studies. An Introduction*, hrsg. von Dems., New York 2009, S. 1-12, hier S. 3.

auseinander. An dieses Problem schließt sich andererseits das zunehmende Bewusstsein der eigenen Marginalisierung an, welches sich durch die kommunikationstechnische Vernetzung bei immer mehr Individuen, Gruppen und Gesellschaften breit macht. In Kombination können diese beiden Folgen bei mangelnder Legitimation und möglicher kultureller Kontextualisierung zu wachsender ideologischer, politischer oder religiöser Radikalisierung, gesellschaftlichen Regionalisierungs- und Fragmentierungstendenzen führen, die wiederum hochgradig konfliktbefördernd wirken können. Diese beiden beispielhaften indirekten Auswirkungen der Globalisierung auf die Sicherheitspolitik können folgendermaßen zusammengefasst werden: Politisch gesteuerte, objektive sozio-ökonomische Ungleichheiten werden zunehmend von marginalisierten sozialen Akteuren wahrgenommen.

Überspitzt formuliert könnte also gesagt werden, Globalisierung macht mehr möglich und mehr notwendig. Sowohl auf der theoretischen Ebene der Problematisierung als auch auf der praktischen Ebene der Implementierung von Sicherheit ist mehr möglich und mehr notwendig geworden. Egal welcher Sicherheitsbegriff – traditionell oder erweitert – in der Analyse zur Anwendung kommt, es wird deutlich, dass Globalisierungsprozesse die Sicherheitspolitik weniger direkt, sondern überwiegend indirekt determinieren. Ökonomische Ungleichheiten, Bewusstsein der Marginalisierung, radikale Ideen, welche selbst nur direkt durch Globalisierung hervorgerufen werden, können sich – meist in ihrer Kombination – zu sicherheitsrelevanten Problemlagen akkumulieren.

Aufgrund der Mannigfaltigkeit der Globalisierungsprozesse, ihrer unterschiedlichen Reichweite, Intensität und der diversen kulturellen Kontexte, in denen sie wirken, kann nicht von einer direkten Auswirkung der Globalisierung auf die klassische Sicherheitspolitik gesprochen werden. Genau an dieser Stelle ist jedoch ein Umdenken erfolgt. So schwierig es auch war, sich von gewohnten Feindbildern und Bedrohungslagen zu lösen, Sicherheit wird angesichts globaler Herausforderungen nicht mehr nur im Sinne direkter militärischer Bedrohungen verstanden. Sicherheitspolitik im Zeitalter der uns betreffenden „modernen“ Globalisierung ist vor allem weitsichtige und verantwortungsethische Präventionspolitik. Dies gilt insbesondere so lange, bis wirksame globale Steuerungs- und Reaktionsinstrumente entwickelt und erfolgreich angewendet werden können, über die der Nationalstaat, trotz seiner anhaltenden Relevanz als sicherheitspolitischer Akteur, derzeit noch nicht verfügt.

Vernetzte Sicherheit: Intention und Wirklichkeit

Christian Hacke

„Vernetzte Sicherheit“ ist heute zum Schlüsselbegriff deutscher und westlicher Sicherheitspolitik geworden. Doch zeigt die Diskussion im Bündnis und innerhalb der Bundesrepublik, dass er von den verantwortlichen Militärs und Politikern selten übereinstimmend, sondern recht unterschiedlich interpretiert wird. Im folgenden Beitrag sucht der Verfasser die unterschiedlichen Wurzeln der Begriffsbildung aufzuspüren, um dann der Frage nachzugehen, ob „vernetzte Sicherheit“ heute noch stellvertretend für eine gemeinsame westliche Sicherheitspolitik wegweisend sein kann.

1. Einleitung

Chancen und Risiken der globalisierten Welt zwingen die Staaten heute, grenzübergreifend zu handeln. Dazu bedarf es eines vernetzten Sicherheitskonzeptes, damit der Staat seinen Bürgern umfassend Sicherheit gewährleisten kann. Internationaler Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, organisierte Kriminalität, Scheitern von Staaten, alte und neue Kriege, geostrategische Rivalitäten und energiepolitische Abhängigkeit machen eine bislang unbekannt Kombination politischer, militärischer, wirtschaftlicher und ziviler Maßnahmen notwendig. Deshalb erscheinen die Abschreckungsstrategien des Kalten Krieges nur noch begrenzt tauglich. Sicherheit allein als Abwehr von physischer Bedrohung der territorialen und funktionalen Integrität und die Souveränität des Staates reicht nicht mehr aus. Präventive Maßnahmen werden dringlich. Vorausschauende Sicherheit, staatliche Kooperation und wachsende Integration sowie neue Formen der Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Organisationen sind gefordert, um die neuen Herausforderungen meistern zu können. Sie bedürfen einer stärkeren Vernetzung, weil der einzelne Staat das ebenfalls vernetzte Gefahrenpotenzial allein nicht mehr bewältigen kann.

Weil der Staat überfordert erscheint, muss er das Spektrum der Gegenmaßnahmen vermehrt mit den regionalen und globalen Gemeinschaftsinstitutionen wie G-8, G-20, UNO, NATO, EU vernetzen. Staatlicher Schutz und Sicherheit im klassischen Sinne können im Zuge von 9/11 und der Finanzkrise vom Einzelstaat allein kaum mehr gewährleistet werden. Folglich wird Vernetzung zum Schlüssel der Sicherheit, um Chancen zu maximieren und Risiken zu minimieren.

Bei der Bekämpfung von Aids, Umweltproblemen, Terror, neuen Kriegen, Finanzkrisen, Energieknappheit und totalitären Herausforderungen gilt es auch den Trend zur vermehrten Innenpolitisierung zu beachten: Fast alle globalen Krisen der vergangenen Jahre zeigen Auswirkungen, die von

der staatlichen bis zur individuellen Ebene reichen. Umgekehrt können heute lokale Ereignisse ungeahnte regionale und internationale Auswirkungen haben. Durch lückenlose globale Vernetzung der Sicherheitspolitik der Demokratien müssen die ebenfalls global organisierten und vernetzten Verbrechersyndikate und Terroristen eingedämmt und möglichst präventiv bekämpft werden, gerade dort, wo „failed states“ Sicherheit für Terroristen und Banden bieten. Deren Geldströme müssen unterbunden werden, damit deren Profite nicht mehr in international agierende Terrornetzwerke fließen können. Die nötigen Gegenmaßnahmen erfordern eine völlig neue Dimension von Vernetzung auf internationaler Ebene, zwischenstaatlich, transnational, innerhalb eines Staates und nicht zuletzt auch gesellschaftspolitisch.

Auch die klassische Trennung zwischen innerer und äußerer Sicherheit bedarf der Überprüfung. Hinzu kommt, dass wir Sicherheit mit anderen Problemen stärker vernetzen müssen, wie sie z. B. bei Integration und beim Zusammenhalt der Gesellschaft auftauchen. Neue kulturelle, politische und religiöse Differenzen können zusätzlichen Treibstoff für Konflikte liefern, die dann mit terroristischer Gewalt ausgetragen werden. Auch die Medien spielen bei Konflikten eine immer wichtigere Rolle, die weit über die klassische Berichterstattung hinausgeht.

Die Revolutionen in den autoritären arabischen Staaten von Algerien über Ägypten bis Libyen wären ohne die neuen Technologien schwer vorstellbar und wohl kaum so erfolgreich verlaufen. Erst sie schafften die Weltöffentlichkeit und vor allem die notwendige innenpolitische Vernetzung und Organisation des Protestes. Hieraus ergibt sich: Der Staat und die Gemeinschaft der freien Staatenwelt muss den Netzwerken der autoritären Regimes, Terroristen und kriminellen Banden ein überlegenes Netzwerk von staatlichen Sicherheitsbehörden, neuer Gemeinschaftsinstitutionen und Anti-Terror-Strategien entgegensetzen.

2. Ursprung und Entwicklung des Konzepts von „vernetzter Sicherheit“

Beim Blick in den historischen Rückspiegel wird deutlich: Nicht alles ist so neu, wie es auf den ersten Blick erscheint. Auch das Konzept der „vernetzten Sicherheit“ hat Vorläufer, die weit in das vergangene Jahrhundert zurückreichen. So deutete schon der Harmel-Bericht der NATO von 1967 mit der neuen Dualität von militärischer Sicherheit und politischer Entspannung einen erweiterten Sicherheitsbegriff an. Dabei ging man von der Überlegung aus, dass Streitkräfte allein keine dauerhafte Sicherheit gewähren können, sondern dass erst im Zusammenspiel mit nicht-militärischen, z. B. entspannungspolitischen Maßnahmen, Frieden geschaffen werden kann. Es waren stets die freiheitlichen Demokratien, die das Gewebe von Sicherheit mit Werten zu vernetzen suchten. Auch im sog. „Helsinki Prozess“ im Zuge der KSZE-Schlussakte wurde ab 1973 eine

neue Multidimensionalität von Sicherheit zwischen West und Ost erkennbar, die auf Kooperation und Durchsetzung demokratischer Grundwerte abgestellt war.

Auch die wirtschaftspolitische Dimension von Sicherheit wurde ursprünglich im Westen entwickelt. So legte Bundeskanzler Helmut Schmidt im Zuge von Ölschock und Weltwirtschaftskrise besonderen Wert auf ökonomische und energiepolitische Sicherheit. Er zog zusammen mit dem französischen Präsidenten Giscard d'Estaing entsprechende institutionelle Schlussfolgerungen, indem er den G6-Gipfel (Vereinigte Staaten, Frankreich, Großbritannien, Deutschland, Japan, Italien) begründete.

Die Nachkriegsgeschichte der westlichen Industriestaaten wurde nach 1945 also zunächst durch eine Dreidimensionalität von militärischer-, entspannungspolitischer- und wirtschaftlicher Sicherheit geprägt:

- In den fünfziger Jahren wurde Sicherheit primär militärisch definiert,
- ab Ende der sechziger Jahre wurde sie durch den Harmel-Bericht politisch erweitert,
- durch die Ostverträge sowie im Rahmen von KSZE wurde Sicherheit in den siebziger Jahren auch vertraglich multilateralisiert,
- seit Mitte der siebziger Jahre erfuhr Sicherheit eine erneute Erweiterung: Energie- und Weltwirtschaftskrise führten eindrucksvoll die ökonomische Dimension vor Augen.

Die Bundeskanzler Brandt und Schmidt erkannten, dass nur durch kluge Vernetzung nach Ost und nach West die Interessen und Werte der Bundesrepublik zu sichern waren. Bis 1989 war Bonn ein aktiver Partner der atlantischen Demokratien, der aufgrund eigener Initiativen im Zuge der Entspannung und der Energie- und Wirtschaftskrisen in Ost und West hohes Ansehen wegen seiner Schrittmacherfunktion bei der Bewältigung der Probleme genoss. Durch die entspannungspolitischen Initiativen von Bundeskanzler Willy Brandt und die wirtschaftspolitischen Anstöße von Bundeskanzler Helmut Schmidt rückte die Bundesrepublik in eine Schlüsselrolle. In Bonn wurden die staatlichen, nationalen und bündnispolitischen Fäden gezogen, um ein haltbares Geflecht von vernetzter Sicherheit zu schaffen, das dann von Bundeskanzler Kohl weiter ausgebaut und gefestigt wurde.

Dass in Europa die Wiedervereinigung Deutschlands auf Zustimmung stieß, hat auch damit zu tun, dass „vernetztes Sicherheit made in Bonn“ Vertrauen schaffte – für die Zukunft eines vereinten Deutschlands in einem vereinten Europa. Hat Deutschland und hat das vereinte Europa nach 1990 konstruktiv auf diesen Fundamenten aufgebaut und das Netz von Sicherheit den neuen Anforderungen angepasst? Haben die folgenden Bundesregierungen das eindrucksvolle Erbe von „vernetzter Sicherheit“ geschickt verwaltet und klug vermehrt?

3. Vernetzte Sicherheit seit der Zeitenwende

Deutschlands Vereinigung in einem vom Kommunismus befreiten Europa schaffte neue Bedingungen für vernetzte Sicherheit. Zunächst gelang durch die Erweiterung von EU und NATO eine umfassendere Vernetzung der europäischen Sicherheitsstrukturen. Bundeskanzler Kohl rückte Europas Integration in den Vordergrund, konnte aber nicht verhindern, dass sich die sicherheitspolitische Vernetzung mit den USA lockerte. Mit Blick auf die neuen Kriege und Krisen auf dem Balkan und im Nahen Osten spielte die deutsche Diplomatie und Außenpolitik nur eine zögerliche Rolle. Auch deshalb fielen die gemeinschaftlichen europäischen Ansätze in Rahmen von EU oder OSZE zur Schaffung einer europäischen Sicherheit kraftlos aus, sodass der serbische Diktator Milosevic auf Jahre nach Belieben auf dem Balkan Krieg führen konnte, ohne dass die Europäer reagiert hätten.

Das neue Netz europäischer Sicherheitspolitik, so selbstbewusst in der Charta der OSZE in Paris angeknüpft, zerfiel schneller als gedacht, derweil die Bindungen an die USA ausdünnten. Diese sicherheitspolitische Malaise in Europa entstand auch, weil Deutschland zu wenig Bereitschaft entwickelte, im Rahmen der Gemeinschaftsinstitutionen für Sicherheit in Europa zu sorgen und die atlantischen Bindungen auszubauen. Je schneller die Gemeinschaftsinstitutionen wie EU und NATO erweitert wurden, je handlungsunfähiger wurden sie – besonders, wenn tatkräftiger Einsatz mit Opferbereitschaft gefordert war. So erstaunt es nicht, dass außerhalb Europas neue Denkanstöße zur Sicherheit entwickelt wurden. Eine neue Initiative signalisierte 1994 der „Human Development Report“ der UNO: Das Konzept von „Human Security“ wurde zum Grundstein für „vernetzte Sicherheit“. Sicherheit wird demzufolge nicht mehr allein als Abwesenheit von Gewalt verstanden, sondern umfasst die Gewährleistung von Menschenrechten. Schutz vor Gewalt und Schutz vor Not bilden die Eckpunkte, die an die „four freedoms“ von Präsident F. D. Roosevelt, aber auch an die Körbe der KSZE erinnern. Die sieben Forderungen der UNO von 1994 umreißen das breite Spektrum der zivilen Aspekte von „vernetzter Sicherheit“ (Ökonomie, Ernährung, Gesundheit, Umwelt, Person, Gemeinschaft und Politik). Das zentrale Argument lautet: Stabilität, Fortschritt und Frieden in Entwicklungsländern und fragilen Staaten kann nur nachhaltig sein, wenn (Über)leben gesichert ist. Entwicklung und Sicherheit bedingen sich demnach gegenseitig.

Nicht nur die UNO, auch die USA suchten die neuen Sicherheitserfordernisse der Zeit anzupassen. Ende der neunziger Jahre wurde im Verteidigungsministerium ein Konzept von vernetzter Sicherheit entworfen, das sich primär auf die neuen militärischen Herausforderungen konzentrierte, wie der Pentagon-Report über die Sicherheitsstrategie im asiatisch-pazifischen Raum von 1998 zeigte. Im Zuge von 9/11 und den Kriegen in Afghanistan und im Irak wurden im Rahmen der Bush-Doktrin die Überlegungen weiterentwickelt, doch dominierten die militärischen Aspekte so stark,

dass von „vernetzter Sicherheit“ nicht mehr gesprochen werden konnte. Erst angesichts des militärischen Scheiterns und unter Druck der europäischen Forderungen nach mehr Berücksichtigung der zivilen Aspekte von Sicherheit begann in den USA in der Schlussphase des Irak-Krieges ein Prozess des Umdenkens. Präsident Obama sucht eine neue und angemessene Balance zwischen militärischen und zivilen Maßnahmen im Rahmen von „comprehensive security“, unter Mitwirkung von Außenministerin Hillary Clinton. Ihre Formel von soft power + hard power = smart power entspricht der allseits akzeptierten Philosophie von vernetzter Sicherheit.

4. Unterschiede beim amerikanischen und deutschen Ansatz zur vernetzten Sicherheit

Doch bleibt ein grundsätzlicher Unterschied zwischen dem amerikanischen und dem deutschen Ansatz von vernetzter Sicherheit erkennbar: Während man in Berlin alle nicht-militärischen Maßnahmen in den Vordergrund stellt, sich aber militärisch sehr zurückhält, bleibt das strategische Kalkül der USA nach wie vor militärisch zentriert. Sicherheit wird bei aller Berücksichtigung von nicht-militärischen Mitteln in Washington zuerst „hart“ dekliniert. Nationale Interessen in Verbindung mit einer robusten Militärstrategie, die sich nach wie vor an Überlegenheit orientiert und dazu seit 9/11 die präventiven und präemptiven Notwendigkeiten betont, bleiben wegweisend. Der deutsche Ansatz hingegen bleibt bis heute mit der Dominanz der nicht-militärischen Faktoren gültig. Daran hat auch der umstrittene Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan nichts geändert. Doch wie kann und soll bei diesen scheinbar unüberbrückbaren Gegensätzen eine gemeinsame westliche Strategie der „Vernetzten Sicherheit“ Wirkung entfalten? Können vielleicht in kluger Ergänzung trotzdem Synergien entstehen? Wohl kaum.

So bleibt nur das ernüchternde Fazit, dass jede Seite ihre Version von vernetzter Sicherheit für die Erfolgreichere hält. Durch die Blume, aber auch bisweilen öffentlich, schreckt man in Washington oder Berlin auch nicht davor zurück, sich selbstgerecht in Szene zu setzen. Wenn man beide Ansätze vergleicht, gibt es objektive Maßstäbe, die belegen, welcher Ansatz sich als erfolgreich(er) erwiesen hat? Wie lässt sich Erfolg heutzutage überhaupt messen? Man kann heute ebenso wenig allein militärisch den Erfolg nach Maßgabe der bedingungslosen Kapitulation messen.

Umgekehrt drohen alle zivilen Maßnahmen zu scheitern, wenn sie nicht militärisch abgestützt werden. Beim Blick auf die amerikanische Variante von vernetzter Sicherheit wird deutlich, dass das große militärische Engagement in den Anti-Terror-Kriegen die Welt kaum sicherer, aber die USA geschwächt hat. Die USA haben sich durch militärische Überdehnung hoch verschuldet, eine weltweite Finanzkrise ausgelöst, ihr eigenes Ansehen in der Welt beschädigt sowie viele Freunde und Partner verprellt. Gleichzeitig haben die USA dadurch den Aufstieg rivalisierender autoritä-

rer Mächte begünstigt. Insgesamt gesehen hat „comprehensive security American style“ die Welt und vor allem den Westen selbst nicht sicherer gemacht. Diese nüchtere Erkenntnis zeigt, dass der unipolare Moment der USA zu einer neo-imperialen Arroganz verführte, bei dem auch Überlegungen zur vernetzten Sicherheit einer hegemonialen Sicherheitsstrategie geopfert wurden.

Doch die europäische oder gar die deutsche Version von vernetzter Sicherheit war kaum erfolgreicher, weil die meisten europäischen Partner ihre Mentalität des Trittbrettfahrers nicht aufgegeben haben. Das gilt überwiegend für Westeuropa. Die neuen jungen Demokratien in Mitteleuropa hingegen leisten als Mitglieder der NATO eigene und in ihrem Rahmen kraftvolle militärische Beiträge zur Sicherheit, während in Westeuropa die Wehretats drastisch zurückgefahren werden und das militärische Engagement im Anti-Terror-Kampf wie z. B. in Afghanistan vergleichsweise zurückhaltend ausfällt. Innereuropäische Gegensätze in NATO und EU sowie zwischen den USA und Europa haben die gegensätzlichen Auffassungen von vernetzter Sicherheit verschärft und die Schlagkraft und die Sicherheit des Westens gelähmt. Afghanistan zeigt, was passiert, wenn beide Konzepte von vernetzter Sicherheit sich nicht ergänzen, sondern miteinander kollidieren. Deutschland hat mit seiner Enthaltung bei der UNO Resolution 1973 für das Flugverbot über Libyen erneut unter Beweis gestellt, dass es die militärische Komponente von „Vernetzter Sicherheit“ sträflich missachtet. Zum ersten Mal seit 1949 stellt sich die Bundesrepublik in einer sicherheitspolitischen Krise gegen die drei zentralen westlichen Bündnispartner und stellt sich an die Seite autoritärer Regime wie Russland und China. Damit positioniert sich Deutschland außerhalb der westlichen Solidargemeinschaft, betritt einen unsicheren Sonderweg und widerspricht allen Grunderfordernissen von „Vernetzter Sicherheit“. Es fehlt also der strategische Konsens in der westlichen Allianz für „vernetzte Sicherheit“.

Kluge Vernetzung der Sicherheit ist aber möglich, wie an folgenden Beispielen deutlich wird. Großbritannien, Polen oder Rumänien zeigen, dass sie nicht wegen Afghanistan in Afghanistan sind, sondern aus einem übergeordneten bündnispolitischen Interesse. Ihnen ist die Effektivität der NATO und vor allem ihr bilaterales Verhältnis zu den USA weitaus wichtiger. Ihr nationales Sicherheitsinteresse dominiert über nachgeordnete Sicherheitsüberlegungen mit Blick auf Afghanistan, denn diese Staaten wissen, dass die Solidarität mit den USA wichtiger ist als Erfolg in Afghanistan.

Deutschland hingegen hat diese Priorität enger sicherheitspolitischer Beziehungen zu den USA längst aufgegeben, sondern agiert rein humanitär und ohne jegliche strategische Vision oder ordnungspolitische Vorstellung in Afghanistan und in Libyen. Deshalb droht Deutschland Gefahr für die Zukunft. Sollte sich einmal Deutschlands Sicherheitslage drastisch verschlechtern, droht die Gefahr, dass die USA nicht mehr so rückhaltlos deutsche Interessen verteidigen, wie sie es jahrzehntelang getan haben. Auch den Beziehungen Deutschlands zu den anderen Lastträgern

im Bündnis, die unter weitaus größeren Opfern im Sinne des Wortes in Afghanistan an der Seite der USA ihre Truppen zum Einsatz bringen, droht Verschlechterung.

Wenn nahezu 48 Nationen in dieser multinationalen Operation in möglichst kraftvoller Gemeinsamkeit militärisch handeln, Deutschland sich aber dieser Gemeinsamkeit weitgehend entzieht und auch bei militärstrategischen Anregungen und Überlegungen durch Abwesenheit glänzt, dann wird nicht vernetzt gehandelt, sondern das Netz zerrissen. Eine Mentalität des Geisterfahrers, der glaubt, er allein fährt richtig, kommt dabei auch zum Vorschein. In Wirklichkeit dominieren in Berlin bei Regierung und Opposition zu oft realitätsfremde Vorstellungen, wenn „vernetztes Sicherheit“ in Afghanistan mit Wagenburg-Mentalität verbunden wird, unangenehme Wahrheiten ausblendet werden, man sich nur auf den Norden konzentriert und schließlich nur noch die eigene Sicherheit zählt. So verkommt „vernetztes Sicherheit“ zu unangemessener „Selbstsicherheit“.

Gegensätzliche Vorstellungen innerhalb der Bundesregierung sowie zwischen Regierung und Opposition rivalisieren leider nur um möglichst wenig militärischen Einsatz und um ein frühes Abzugsdatum. Damit lassen sich Taliban und andere Terroristen aber wohl kaum beeindrucken. Es fehlt in Berlin der Mut zur Unpopularität, die Bevölkerung rückhaltlos über die Kriegslage und die entsprechenden Konsequenzen für Auftrag, Dauer und Zielsetzung aufzuklären.

Doch nicht nur Afghanistan zeigt: Deutschland verharrt seit Jahren schon in seiner Sonderrolle als wenig verlässlicher Partner im Bündnis. Mit dem derzeitigen zivilen Schwerpunkt bei „vernetzter Sicherheit à la Berlin“ besteht deshalb bis auf Weiteres wenig Aussicht, dass in Berlin das Netzwerk von Sicherheit auch militärisch fest geknüpft wird. Damit bleibt auch die Hoffnung unerfüllt, dass beide Versionen, die amerikanische und die deutsch-europäische, besser kombiniert werden. Umgekehrt jedoch haben die USA in den vergangenen zwei Jahren viel getan, um ihre eigenen zivilen Defizite „im Netz“ aufzufüllen. Seit mehreren Jahren wird im Irak und in Afghanistan mehr und mehr der zivile Aspekt von „comprehensive security“ berücksichtigt.

Doch nicht nur in Afghanistan, auch in Libyen zeigt sich: Deutschland droht auf Grund einer unangemessenen einseitigen zivilen Interpretation von „Vernetzter Sicherheit“ immer mehr Isolation in der NATO. Doch damit nicht genug: Deutschland schwächt die Effektivität der NATO in Libyen, die Geschlossenheit westlicher Nord-Afrika Politik und den Selbstbehauptungswillen des Westens, der umgekehrt für Deutschlands Sicherheit über Jahrzehnte tatkräftig eingestanden war. Unter der Rubrik „Vernetzte Sicherheit“ entledigt sich Deutschland Schritt für Schritt seiner militärischen Verpflichtungen in der NATO, der völkerrechtlichen Verantwortung im Rahmen der UNO und missachtet die Pflicht zur Opferbereitschaft und Solidarität. Stattdessen spinnt sich die Bundesregierung in einen Cocon vermeintlicher Sicherheit, der jedoch die unangenehmen Wahrheiten aus-

blendet. Damit verkehrt Berlin den Begriff und den Sinn von vernetzter Sicherheit ins Gegenteil: Er ist zum Sinnbild von Realitätsverlust und zur Chiffre von Unsicherheit geworden.

5. Schlussfolgerungen für Deutschland

So bleibt vorerst die nüchterne Erkenntnis, dass Deutschland in der NATO keine kraftvolle „smart power“ darstellt, sondern das Bündnis schwächt – durch zu wenig militärische Beiträge. Dadurch droht Deutschland auch der Verlust seiner jahrzehntelangen bündnispolitischen Schlüsselfunktion. Deutschland war es über Jahrzehnte gelungen, als Amerikas stärkster Partner zugleich die europäischen Verbündeten von einer atlantischen Ausrichtung europäischer Sicherheitspolitik zu überzeugen. Das ist so nicht mehr der Fall. Deshalb verbergen sich im Streit um den richtigen Weg zur vernetzten Sicherheit nicht nur unterschiedliche, ja gegensätzliche Auffassungen über vernetzte Sicherheit, sondern gegenläufige Visionen über ein europäisches oder atlantisches Konzept zur vernetzten Sicherheit. Diese Grundsatzprobleme konnten auch im neuen strategischen Konzept nur mühsam kaschiert werden und betreffen nicht nur Afghanistan, sondern berühren auch das Selbstverständnis der Allianz. Zukünftig dürfen die verschiedenen sicherheitspolitischen Überlegungen deshalb nicht mehr als „entweder – oder“, sondern müssen als „sowohl – als auch“ verstanden werden. Wie lässt sich das bewerkstelligen?

Der traditionelle militärische Ansatz von Sicherheit darf von Deutschland nicht weiter verwässert werden. Die USA wiederum müssen nicht-militärische Elemente von „vernetzter Sicherheit“ noch stärker ins Feld bringen. Was bedeutet das im Einzelnen und im Besonderen für die Bundesrepublik Deutschland?

Vernetzte Sicherheit sollte zuerst den Interessen Deutschlands dienen. Darüber hinaus sollte sie weniger abstrakt werte- und normenorientiert sein, sondern muss situativ und praktisch nach Maßgabe der Bündnisolidarität verstanden werden. Vernetzung heißt nicht weniger, sondern mehr Verantwortung für Deutschland als Zentralmacht Europas. Das wird von den Nachbarn um der Sicherheit willen gewünscht. Nicht eine zu große Machtpower Deutschlands ist das Problem Europas, sondern Berlins Scheu vor machtpolitischer Verantwortung ist zum Problem Nr. 1 in Europa geworden. Deshalb muss Berlin militärische Verpflichtungen bereitwilliger übernehmen.

Es ist mittlerweile eine Binsenwahrheit, dass Krisen nicht mehr allein, aber auch nicht mehr allein militärisch gelöst werden können. Die andere Binsenwahrheit, dass ziviler (Wieder)aufbau fragil bleibt, wenn er nicht kraftvoll militärisch abgestützt wird, hat sich aber in Berlin noch nicht herumsprochen. Doch müssen militärische Absicherung und ziviler Aufbau besser Hand in Hand gehen. Es gibt keine Sicherheit ohne Entwicklung,

das ist bekannt, aber auch keine Entwicklung ohne militärische Sicherheitsleistungen.

Vernetzte Sicherheit in der Berliner Version bleibt zu einseitig auf die neue ökologische, wirtschaftliche und finanzpolitische Dimension konzentriert. Das war nicht nur von Nachteil. In der globalen Finanzkrise ist die Bundeskanzlerin nicht den Empfehlungen von Präsident Obama gefolgt, sondern sie hat einen europäischen Kurs bevorzugt. Hier hat sich der – im Vergleich zu den USA relative – Sparkurs der Bundesregierung bewährt. Das gilt auch für Deutschlands Vorschläge zur Lösung der Euro-Krise.

Ebenso ansprechend sind Berlins Ansätze zur Förderung von kulturellem und interreligiösem Dialog. Das gilt sowohl für die außen- wie auch für die innenpolitische Dimension dieses wichtigen Aspekts von „vernetzter Sicherheit“. Damit trägt Deutschland zur Herstellung oder zum Erhalt rechtsstaatlicher und demokratischer Verhältnisse bei. Bundeskanzlerin Merkels Überlegungen zur „vernetzten Sicherheit“ betonen die soziale Dimension – im Kampf gegen Hunger, Armut, Krankheiten und im Ringen um mehr Gerechtigkeit, Chancengleichheit, Bildung und Arbeit. Hier lassen sich mannigfaltige Parallelen zum „Soft-Power-Ansatz“ von Außenministerin Clinton ziehen.

Auch der schonende Umgang mit Energie gehört zu Berlins Forderungen. Doch die hohe Energieabhängigkeit Deutschlands erfordert darüber hinaus geo-strategische Überlegungen zu einer soliden nationalen Sicherheitsstrategie. Sie fehlen. Hierzu hat die Bundesregierung fast nichts anzubieten. Zur vernetzten Sicherheit gehört aber eine nationale und eine gemeinsame europäische Strategie zur Sicherung von Rohstoffen. Doch mit entsprechenden Überlegungen scheint die Bundesregierung noch sehr zu geizen. Weil Berlin außerdem die Atomkraft nicht weiter fördert, steht Deutschland einer gemeinsamen europäischen Energiepolitik, die die Atomkraft miteinschließt, im Wege. Auch mit Blick auf die neuen Unsicherheiten im Netz gibt es zu wenig vernetzte Sicherheit aus Berlin. „Cyber war“ lautet die neue Bedrohung.

Was passiert, wenn vitale Kommunikationsstränge wie das Internet in Staat und Gesellschaft durch Fremdeinwirkung zusammenbrechen? Das Zeitalter des Internet birgt nicht nur neue Chancen, sondern auch neue Risiken, die von den USA federführend analysiert und bekämpft werden, aber in Berlin zu lange negiert wurden. Vor dem Hintergrund des russischen Cyber-Angriffes auf Estland 2007 hat die NATO ein Cyber Defense Center in Tallin errichtet und im neuen strategischen Konzept entsprechende Schwerpunkte gesetzt. Anregungen aus Berlin sind nicht bekannt. Die Bundeswehr hat ein Cyber Security Zentrum 2010 eingerichtet. Nach langem Zögern hat die Bundesregierung im Februar 2011 eine Cyber-Sicherheitsstrategie beschlossen, um ein freies und sicheres Internet zu gewährleisten. Da 40 % des Wirtschaftswachstums im IT-Sektor stattfinden und die gesamte hochtechnisierte Infrastruktur Deutschlands auf allen Ebenen gesichert werden muss, kommt dieser neuen Bedrohung höchste

Aufmerksamkeit zu. Erst allmählich wird klar, dass durch cyber war die Selbstbehauptung des Staates gefährdet werden kann. Zum ersten Mal wird nicht-territoriale Sicherheit, also virtuelle Sicherheit, unverzichtbar. Sie stellt heute die Achillesferse der hochkomplexen und verwundbaren postindustriellen Gesellschaft dar.

Vernetzte Sicherheitspolitik erscheint hier auf ungewöhnliche Weise im Spannungsfeld zwischen militärischer und ziviler Macht: Der Ursprung der aggressiven Handlung bleibt lange im Dunkeln. Die Verteidigung des IT-Raumes ist deshalb enorm schwierig. Vernetzte und präventive Abwehrstrategien könnten die Sicherheit erhöhen. Umgekehrt könnte aber die Zusammenarbeit mit anderen Staaten bei cyber war schwierig werden, weil gerade in diesem sensiblen Bereich Misstrauen und technologische Rivalitäten vorherrschen. Staaten lassen sich hier nur ungern in die Karten schauen.

Vernetzung birgt also für Deutschland Schlussfolgerungen, die bislang zu kurz gekommen sind. Die rhetorischen Bekenntnisse zur Kooperation müssen durch eindrucksvolle Aktivitäten, vor allem im militärischen und energiepolitischen Bereich, unterfüttert werden. Auf nationaler Ebene geht es vor allem um bessere Vernetzung der sicherheitspolitischen Organe. Innere Sicherheit ist im Kern Aufgabe der Innenminister von Bund und Ländern, der Polizeien und des Verfassungsschutzes. Der BND unterscheidet nicht zwischen militärischen und zivilen Aufgaben. Deshalb verkörpert er idealtypisch vernetzte Sicherheit. Doch müssen Lageanalyse und Strategiefähigkeit unter Einbezug aller Akteure des Sicherheitssektors stärker integriert erfolgen. Ressortspezifische Ziele müssen mit dieser übergeordneten vernetzten Sichtweise in Einklang gebracht werden.

Zwischen den Ministerien, mit dem Verfassungsschutz sowie den polizeilichen Stellen laufen die wesentlichen Stränge noch nicht reibungslos: Bund und Länder sowie das Bundeskriminalamt, die Landesämter, Zollkriminalamt, Bundespolizei, Landespolizei, Bundesnachrichtendienst und MAD müssen sich stärker vernetzen. Allein auf nationaler Ebene müssen sich rund 40 Behörden abstimmen, um sinnvolle Kooperation mit den Partnerdiensten und Institutionen der Nachbarstaaten zu suchen. Weitere relevante Behörden wie die Ausländerbehörden, Finanzbehörden und andere gehören auch dazu. Hier bleibt noch viel zu tun. Dabei könnte die EU eine wichtige Rolle spielen, wenn sie wichtige Politikfelder auf europäischer Ebene integrieren könnte. Erste Anzeichen einer integralen Behandlung der zivilen und der militärischen Komponenten einer vernetzten Sicherheitspolitik auf europäischer Ebene sind erkennbar, reichen aber noch längst nicht aus.

Aber wer führt im europäischen Verbund und wer trägt Verantwortung? Im Gestrüpp der mannigfaltigen Vernetzung droht immer mehr Unübersichtlichkeit. Effizienz und Verantwortung sind unverzichtbar, aber immer weniger klar auszumachen. Die europäische Ebene löst die Probleme nicht, sondern wird selbst zum Problem, zumal eine europäisch vernetzte

Sicherheitspolitik der EU wiederum mit dem „comprehensive approach“ der NATO konkurriert. Auch hier bleibt der Berliner Kurs undeutlich, man will es wohl allen recht machen: Die NATO soll schlagkräftiger werden, aber auch die EASP soll ausgebaut werden, wohlwissend, dass beides komplett nicht zu haben ist. Wenn man es allen recht machen will, macht man es schließlich niemandem recht und – man wird nicht mehr für voll genommen.

So wie nationale Egoismen einer erfolgreichen Vernetzung auf europäischer Ebene im Wege stehen, so sind es die Ressortegoismen auf nationaler Ebene. Kein Wunder, dass unter diesen neuen vernetzten Rahmenbedingungen auch die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, die Eigenverantwortung der Ministerien (Ressortprinzip) sowie die kollegiale Entscheidungsverantwortung des Kabinetts (Kabinettsprinzip) ausgehöhlt werden könnten. Kraftvolle Führung bliebe dann bei „vernetzter Sicherheit“ auf der Strecke. Das Ressortprinzip droht zu verwässern, wenn zunehmend ressortübergreifend gehandelt werden soll. Bislang werden zwar die Probleme erkannt, aber zu unkoordiniert, zu misstrauisch oder auch zu übersteuert bearbeitet.

Auch unter den westlichen Partnern bleiben Spannungen zwischen koordinierenden und kompetitiven Beziehungen unübersehbar. Nicht nur national kollidieren Ressortegoismen oder werden hierarchische Koordinationshürden aufgebaut. Der Weg von der hierarchischen Kontrolle zu horizontaler Koordination ist auf dem Papier leichter als in der Realität. Deshalb sollte keine perfekte Vernetzung von Akteuren angestrebt werden, sondern eine wohldurchdachte Verbindung autarker Akteure auf der Basis klarer institutioneller Trennungen und Zuständigkeiten. Erst dann werden wieder Verantwortlichkeiten und Führung zur Geltung kommen.

Dem Kabinettsprinzip droht Unübersichtlichkeit, wenn alle Ministerien mitsprechen und mitentscheiden wollen. Eine aktive Kompetenzwahrnehmung des Bundeskanzlers, also eine starke Führung im bzw. des Bundeskanzleramtes wird folglich bei zunehmender Vernetzung immer schwieriger, bleibt aber unabdingbar. Vernetzte Sicherheit erschwert im Übrigen auch eine klare Unterscheidung zwischen formaler und informeller Macht. Sie schwächt die Entscheidungsstruktur (Art 65) und fördert neue unübersichtliche Wechselwirkungen zwischen Rolle und Kompetenz der Behörden sowie dem Zusammenwirken von Exekutive und Legislative. Die Bundesregierung erweckt nicht immer den Eindruck, als ob sie koordiniert und abgestimmt führt.

Das Beispiel Afghanistan zeigt, dass der Spagat zwischen zugesagten Verpflichtungen und tatsächlichem Einsatz nur unzureichend gelingt. Die militärische Bereitschaft zum Schutz des zivilen Wiederaufbaus ist weit hinter den Erwartungen und Anforderungen zurückgeblieben. Zu lange hat die Bundesregierung die Lage mit dem Weichzeichner skizziert, Risiken minimiert und semantische Bocksprünge vollführt, nur um den realen Kriegszustand zu verschleiern. Diese postheroischen Kapriolen, verknüpft

mit selbstgerechter Betonung der zivilen Maßnahmen, haben Deutschlands Ansehen im Bündnis und vor Ort geschadet.

Dabei wurde auch die Chance verpasst, die unpopulären aber notwendigen militärischen Erfordernisse der vernetzten Sicherheitsstrategie für Afghanistan bei der deutschen Bevölkerung couragiert zu begründen. Stattdessen dominieren bis heute Lagerdenken, Wahlkampfpolemik und innenpolitische Opportunitäten. Weil kein Politiker sich der Gefahr aussetzen will, als „Kriegstreiber“ gebrandmarkt zu werden, scheut man auch im Reichstag das offene Wort oder man versteckt sich hinter Gemeinsamkeitsfloskeln. Geostrategische Implikationen deutscher Energie- und Rohstoffabhängigkeit werden ebenso wenig im Parlament diskutiert wie die deutschen Interessen unter Berücksichtigung der deutschen Kooperations- und Integrationsfähigkeit im westlichen Bündnis.

Deutschlands Eliten bleiben sicherheitspolitisch traumatisiert, unfähig, in globalen Dimensionen mit Blick auf die neuen Gefahren tatkräftig zu agieren. Eigene wegweisende militärstrategische Überlegungen wie z. B. in Afghanistan oder gar unter dem Stichwort „Afpak“ bleiben den Berliner Schönwetterstrategen fremd. Hier liegen die zentralen Defizite „vernetzter Sicherheit“. Landesverteidigung, Bündnissolidarität und geostrategische Notwendigkeiten dürfen durch plakative Verweise auf vernetzte Sicherheit nicht ihre zentrale Bedeutung verlieren. Doch genau dies liegt in der Absicht vieler Protagonisten, wenn sie „vernetzte Sicherheit“ wie ein Mantra vor sich her tragen.

6. Zusammenfassung

Die drei neuen Dimensionen von vernetzter Sicherheit (Ökonomie, Umwelt, menschliche Sicherheit) konkurrieren mit der traditionellen (nationalen, militärisch orientierten) Sicherheitsauffassung. Nicht nur im transatlantischen Verhältnis, sondern auch innerhalb Europas und innerhalb der nationalen Regierungen und Parteien wird dieser Spaltpilz sichtbar. Je nach Interessenlage, politischer Orientierung oder aus Opportunität oszillieren die Auffassungen zwischen ziviler oder militärischer Schwerpunktsetzung.

Die gesamte Bandbreite der Herausforderungen wird an vier Schnittstellen von „vernetzter Sicherheit“ erkennbar:

- die zivil-militärische,
- die national-internationale,
- die zwischen Außen- und Innenpolitik,
- die zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren.

Bei Berücksichtigung dieser vier Schnittstellen bleibt die Aktionsfähigkeit von vernetzter Sicherheit prekär – international, aber auch national. Vor allem darf der Staat nicht die nationale Verfügungsgewalt vernachläss-

sigen: Vernetzte Sicherheit und nationale Selbstbehauptung stehen nicht im Widerspruch zueinander. Im Gegenteil, vernetzte Sicherheit muss die nationale Sicherheit stärken, sonst taugt sie nicht.

Diese Sichtweise hat im heutigen Deutschland aber wenig Fürsprecher. Vielmehr dominiert eine moralisierende Sichtweise. Brunnenbohrende Soldaten symbolisieren den schönen Schein von der Zivilmacht Deutschland. Doch ist das Land zum solidarischen militärischen Einsatz auf Augenhöhe mit den Verbündeten derzeit nicht fähig. Droht also beim Ansatz vernetzter Sicherheit Ansehen und ein Autonomieverlust des Staates? Das kann bei einseitiger Interpretation nicht ausgeschlossen werden. Doch kann der einseitige Autonomieverlust des Staates im Zuge von vernetzter Sicherheit durch mehrseitigen Gewinn an Handlungsspielraum angemessen ausgeglichen werden? Wer sorgt für nationale Sicherheit, wenn sie z. B. durch Energieknappheit bedroht ist und sich dann offensichtlich jeder selbst der nächste ist?

Für Deutschland muss bei aller Kritik an der Politik der USA die Maximale Gültigkeit behalten: Es gibt nur eine europäische Sicherheit, wenn sie transatlantisch verankert ist. Sicherheit ohne ein völlig integriertes Europa ist für Deutschland denkbar, aber eine Abkehr der USA von Deutschland hätte weitaus dramatischere Auswirkungen auf die deutsche Sicherheit als Stagnation oder Rückschritt in der EU oder die Abkühlung der deutsch-französischen Beziehungen.

Eine Unterkühlung der Beziehungen mit den USA würde den Lebensnerv Deutschlands beeinträchtigen. Vernetzte Sicherheit erfordert zuallererst kluge Abstimmung mit den USA. Vitale Beziehungen mit Washington müssen wieder zum außenpolitischen Grundgesetz werden. Das bedeutet nicht, allen amerikanischen Überlegungen zu folgen. Aber das Wohl und Wehe der westlichen Führungsmacht muss den Deutschen mehr am Herzen liegen, als es in den vergangenen zwei Jahrzehnten der Fall war. In kluger und selbstbewusster Weise muss Berlin, unter Berücksichtigung mancher europäischer Gesamtinteressen, wieder die alte Schlüsselrolle der transatlantisch ausgleichenden Kraft einnehmen. Nicht als Zivilmacht Europa in einer multipolaren Welt, sondern als konstruktiver Pol zu den USA in einer atlantischen Zivilisation liegt die Zukunft. Nationale Sicherheit, die Freiheit der Meere für unseren Handel, Zugang zu Rohstoffen, die Wahrung deutscher Interessen und die Verteidigung demokratischer Werte sind ohne freundschaftliche Beziehungen zu den USA unvorstellbar.

Internationaler Terrorismus: Der Siegeszug der Dschihad-Ideologie

Kai Hirschmann

Die zeitgenössische terroristische Bedrohung geht hauptsächlich von der militanten Dschihad-Ideologie aus, die ein alternatives Politik- und Gesellschaftssystem unter Muslimen mit Gewalt herbeiführen will. Die Grundzüge dieser Gewaltideologie reichen sechzig Jahre zurück. Diese Weltanschauung hatte und hat ihre Wurzeln in Staatszerfall, Diktatur und Unterdrückung. Daher ist sie heute angesichts massiver Umbrüche in der arabischen Welt, aber auch in muslimischen Gemeinden im Westen, relevanter denn je. Daran wird auch der Tod Osama bin Ladens am 2. Mai 2011 nichts ändern, denn damit ist ein Verkäufer des Dschihad tot, aber das Produkt lebt weiter.

Islamismus ist ein Sammelbegriff für politische Ideologien, die sich auf eine spezifische Auslegung des Islam stützen. Solche Ideologien umfassen ein alternatives Politik- und Gesellschaftssystem, das vorgibt, die Gebote des Islam abzubilden. Mit derartigen eigenen Politik- und Gesellschaftsentwürfen treten Islamisten in Konkurrenz zur herrschenden Ordnung, die sie als diktatorisch, sozial ungerecht und unislamisch ablehnen. Islamisten versuchen sich durch Maßnahmenbündel (Wohltaten) in der Gesellschaft zu verankern. Ihre Radikalität beruht auf einer selektiven Interpretation von Religion (häufig missbräuchlich), an die sich zur Durchsetzung häufig die gewaltsame Dschihad-Ideologie und der internationale Dschihad-Terrorismus anschließen. Islamistische Ideen haben besonders große Chancen, wenn Menschen sich in einem Staat verfolgt, unterdrückt oder ausgegrenzt fühlen.

Der Dschihad-Terrorismus hatte und hat einen direkten Legitimationsbezug zu Staatszerfall, Diktatur und Unterdrückung. So ist diese Ideologie einst entstanden und heute relevanter denn je. Letztlich ist der Zusammenbruch einiger Diktaturen in der arabischen Welt Anfang 2011 das Ziel, auf das Islamisten und Dschihadisten immer hingearbeitet haben. Inzwischen finden sie auch unter den frustrierten und suchenden Muslimen in europäischen Gesellschaften immer mehr Anhänger.

Die Bedeutung des säkularen, ethnonationalen Terrorismus, der noch die 1970er- und 1980er-Jahre in manchen Regionen beherrschte, hat seither sehr stark abgenommen. Er überließ das Feld dem weltweiten „Dschihad-Terrorismus“, der zur mit Abstand bedeutendsten terroristischen Strömung in der Geschichte avancierte.

1. Staatszerfall und Diktaturen als Quellen des Islamismus

Die Kontrolle über das System und politische Prozesse in einem Staat ist die entscheidende Machtquelle. Gleichermäßen ist die Kontrolle physischer Gewalt konstitutiv für das politische System.¹ Der Staat sollte in der Lage sein, auf seinem Territorium ein Ordnungsmanagement (Sicherheit und Wohlfahrt) zu gewährleisten, gesellschaftliche Beziehungen zu regulieren sowie Ressourcen zu mobilisieren und zielgerichtet zu verwenden.² Ist ein Staat dazu nicht (mehr) fähig, besteht die Gefahr der Fragmentierung und damit der Herausbildung von substaatlichen Ordnungen.³ Staatszerfall entwickelt sich in mehreren Phasen. Meist kommt es zu einer Zunahme an Gewalt, dem Auftreten von Gebiets- und Stammesherrschern sowie Tendenzen zur Ablösung staatlicher Institutionen durch nicht-staatliche Gruppen. Im Endstadium des Staatszerfalls bricht das staatliche Gewalt- und Steuerungsmonopol zusammen. In den Zwischenstadien kontrolliert die zentrale Regierung dauerhaft Teile ihres Landes nicht mehr.⁴

Die Grenzziehungen von Nationalstaaten insbesondere in Afrika und Asien erfolgten häufig willkürlich nach politischen Interessen Dritter. Beherrschende Mächte waren nicht daran interessiert, Gebiete mit einer eigenen Identität als Staat im Sinne eines modernen Nationengründungsprozesses zu versehen.⁵ Ethnisch homogene Siedlungsräume wurden ignoriert und bunt zusammengewürfelte Verwaltungsgebiete geschaffen, die nach ihrer Unabhängigkeit de jure zu Nationalstaaten wurden. Derartige Konstrukte genießen in der Bevölkerung wenig Legitimation. Die Loyalitäten richten sich zumeist weiterhin auf die ethnische Zugehörigkeit. Die Erfahrungen der Geschichte haben gezeigt, dass „unnatürliche“ Nationalstaatsgebilde mit unvollständigem Nation-Building oft nur durch autoritäre Herrschaftssysteme (Diktaturen) zusammengehalten werden können. Solche Regime unterdrücken zur Machterhaltung jede Opposition, auch die gemäßigte und pluralistische, blutig. Nicht selten haben sich Herrschaftsquaden den Staatsapparat angeeignet und finanzieren sich aus den Ressourcen des Landes, wobei die Mehrheit der Bevölkerung ausgeschlossen bleibt.⁶

Durch den Machtmissbrauch der Eliten öffnet sich zusätzlich die Schere zwischen Armen und Reichen im Land. Autoritäre Regierungen schaf-

¹ Jung, Dietrich: *The Political Sociology of World Society*, Kopenhagen 2001.

² Vgl. Migdal, Joel S.: *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton / New Jersey, 1988, S. 4 ff. sowie Hahn, Andreas: *Realitäten der Quasi-Staatlichkeit – Zur politischen Ökonomie alternativer Herrschaftsordnungen*, INEF-Report 82/2006, Institut für Entwicklung und Frieden, Duisburg, S. 8.

³ Vgl. Hahn: *Realitäten der Quasi-Staatlichkeit*, S. 27.

⁴ Vgl. Hirschmann, Kai: *Staatszerfall, Sektierer und internationaler Terrorismus: Eine neue Sichtweise*; in: *Jahrbuch für Extremismus- und Terrorismusforschung 2008*, hrsg. von Armin Pfahl-Traughber, Brühl 2008, S. 531-548, hier S. 532 f.

⁵ Kassem, Mahmoud: *Staaten am Rande des Abgrunds*; in: *Politische Studien 393/2004*, S. 40.

⁶ Vgl. Hirschmann: *Staatszerfall, Sektierer und internationaler Terrorismus*, S. 533.

fen es nicht, den Unmut über Fehlentwicklungen, größer werdende soziale Ungleichheit und Perspektivlosigkeit in den Griff zu bekommen. Ihr Fokus liegt auf dem eigenen Machterhalt und der Versorgung der machtkonstituierenden Eliten, die häufig in weit verzweigten Patronagenetzwerken organisiert sind.⁷ Dabei entziehen sich immer mehr Menschen und Regionen ihrer Kontrolle. Die Folgen sind Instabilität und Staatszerfall. Substaatliche Akteure, darunter Islamisten, nutzen den Machtverlust der (autoritären) Regierungen, um eigene Ziele durchzusetzen.

Es besteht auch ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Staatszerfall und Terrorismus: Einerseits können unter den Bedingungen von Staatszerfall lokale, terroristische Gewaltstrukturen entstehen, andererseits bieten sich „staatsfreie Gebiete“ als Rückzugs- und Ruheräume, als Orte für Trainings- und Ausbildungscamps, zur Rekrutierung oder als Transiträume an. Häufig kommt es zu einer Vernetzung lokaler Gewaltakteure mit international operierenden Terroristen.⁸ Es handelt sich demnach nicht nur um ein Entwicklungsproblem, sondern zunehmend um ein internationales Sicherheitsproblem.⁹

Islamistische Oppositionsgruppen entwickeln oft ihre Ideenmuster als radikalen Gegenentwurf zur herrschenden Ordnung, die sie beseitigen wollen. Eine ideologische Interpretation von Religion wird dabei in muslimischen Ländern häufig als Legitimation herangezogen. In Prozessen des Staatszerfalls werden diese Oppositionsgruppen stets versuchen, politische Macht an sich zu reißen, indem sie die Politik weltlicher Parteien unterminieren und Nationalismus mit religiösen Begriffen neu definieren.¹⁰ Die Bevölkerungen andererseits sind zunehmend geneigt, neuen und diametral anderen politischen Kräften eine Chance zu geben, da die alte Ordnung aus ihrer Sicht nicht in der Lage war, Unterwicklung, Benachteiligungen und Fehlentwicklungen zu verhindern oder dies sogar noch förderte.

Die Umstürze und Revolten in Ägypten, Tunesien, Libyen, dem Jemen und anderen Staaten im Frühjahr 2011 haben gezeigt, dass sich die Herrschaft autoritärer Machthaber dominoartig dem Ende zuneigt. Die Ursachen der Proteste, nämlich Perspektivlosigkeit der Jugend, soziale Ungerechtigkeit und politische Repression, sind Probleme in nahezu allen muslimischen Staaten.¹¹ Im Grunde sind die Staaten damit heute wieder dort angekommen, wo sie vor fünfzig Jahren schon einmal waren.¹² Der

⁷ Zum Begriff und für den Jemen vgl. Steinberg, Guido: Der Jemen vor dem Staatszerfall?, in: SWP-Aktuell 6/2010.

⁸ Vgl. Schneckener, Ulrich: States at Risk – Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem, Diskussionspapier, Forschungsgruppe Globale Fragen, Berlin 2004, S. 1 f.

⁹ Vgl. Mair, Stefan: Intervention und „state failure“ – Sind schwache Staaten noch zu retten?, in: Internationale Politik und Gesellschaft 3/2004, S. 82-98.

¹⁰ Siehe hierzu Gonsalves, Francis: Kriegsgötter und Gotteskriege: Religionen und Gewalt in der heutigen Gesellschaft, Aachen 2001.

¹¹ Vgl. Asseburg, Muriel / Werenfels, Isabelle: Tunesien – Einzelfall oder erster Dominostein?, in: SWP-Aktuell 4/2011.

¹² Vgl. hierzu Le Sueur, James D.: Postcolonial Time Disorder, in: Foreign Affairs (Internet-Ausgabe), 14.2.2011.

Aufstieg islamistischer Bewegungen als Systemopposition lieferte den autoritären Machthabern zu unterschiedlichen Zeiten einen Vorwand für die politische Unterdrückung des Volkes.¹³ So wurden sie zu Verbündeten des Westens im Kampf gegen eine Gewaltbewegung, die sie durch ihre Politik zum großen Teil selbst verursacht haben. Als jahrzehntelange Systemopposition haben Islamisten in den jeweiligen Staaten häufig als Einzige funktionierende Organisationsstrukturen und sind in der Bevölkerung verankert. Daher werden sie bei Umstrukturierungsprozessen kaum ausgeschlossen werden können.¹⁴ „Viele haben die Hoffnung auf einen Wandel durch den politischen Prozess aufgegeben. Das ist deshalb brisant, weil die Perzeption vorherrscht, die Aufrechterhaltung der Ordnung diene nicht in erster Linie dem Wohle der Bevölkerungen, sondern der Bereicherung einer korrupten Elite.“¹⁵ Damit ist auch eine Gewaltideologie weiterhin relevant, deren Grundsteine vor mehr als fünfzig Jahren gelegt wurden. Geschichte wiederholt sich immer wieder, wenn die Rahmenbedingungen sich nicht ändern.

2. Politische Gewalt zur Systemveränderung: Die Dschihad-Ideologie

2.1 Grundzüge islamistischen Denkens

Religiöser Fundamentalismus ist eine Geisteshaltung, die zum ursprünglichen, reinen Glauben zurückkehren möchte,¹⁶ was zumeist ohne Bekämpfung und Zerstörung der herrschenden Ordnung nicht möglich ist.¹⁷ Die als alleinmögliche Wahrheit angenommene, „Gott gewollte“ eigene Glaubensinterpretation¹⁸ muss gegen Andersdenkende verteidigt¹⁹ und der eigene „gute Glaube“ vom „Bösen“ abgegrenzt werden.²⁰

Für islamistische Fundamentalisten ist die von der Säkularisierung geprägte moderne Zivilisation nicht auf dem Boden ihrer eigenen Kultur gewachsen, sondern durch Expansion der westlichen Moderne von außen aufgezogen worden. Daher stellt die Rückbesinnung auf den „Ur-Islam“

¹³ Vgl. Günay, Cengiz: Ägypten – Der zweite Dominostein?, in: Österreichisches Institut für Internationale Politik (ÖIIP), Kurzanalyse Januar 2011/2, S. 3.

¹⁴ Vgl. Rosefsky Wickham, Carrie: The Muslim Brotherhood After Mubarak, in: Foreign Affairs (Internet-Ausgabe), 3.2.2011.

¹⁵ Asseburg / Werenfels: Tunesien – Einzelfall oder erster Dominostein?, S. 7.

¹⁶ Siehe hierzu Juergensmeyer, Mark: Terror im Namen Gottes, München 2004.

¹⁷ Siehe hierzu Djassemi, Mohammed: Die Grundzüge der islamischen Ideologie, in: Politische Studien, Sonderheft Naher Osten 1980.

¹⁸ Vgl. Carpenter, Joel A.: From Fundamentalism to the New Evangelical Coalition; in: Evangelicalism and Modern America, hrsg. von George M. Marsden, Grand Rapids 1984, S. 10.

¹⁹ Vgl. Hunter, James Davison: Fundamentalism in Its Global Contours; in: The Fundamentalist Phenomenon, hrsg. von Norman J. Cohen, Grand Rapids 1990, S. 57.

²⁰ Vgl. Ostow, Mortimer: The Fundamentalist Phenomenon: A Psychological Perspective; in: The Fundamentalist Phenomenon, hrsg. von Norman J. Cohen, Grand Rapids 1990, S. 107.

die einzige Alternative zur Gottlosigkeit und Unmoral der heutigen Welt dar.²¹ Der Islamismus als religiöse Ideologie „ist aus der Rückbesinnung auf die zum Ideal erhobene Frühzeit des Islam – das Modell von Medina mit seiner Einheit von religiösem und politischem Islam – und aus der Auseinandersetzung der Muslime mit dem modernen aufgeklärten Denken des Westens mitsamt seinen Ideologien – Rationalismus, Idealismus, Humanismus, Sozialismus, Nationalismus, Faschismus – entstanden“.²²

Der Islamismus war und ist vor allem eine Protestbewegung gegen als tyrannisch empfundene Regierungen in muslimischen Ländern und die Einflussnahme des „Westens“, die für sozioökonomische Probleme, kulturelle „Überfremdung“ und politisches Versagen in der islamischen Welt verantwortlich gemacht werden. Während sich Teile der islamistischen Bewegungen an Wahlen beteiligen und zur Zielerreichung eines islamischen Gottesstaates nicht auf Gewalt setzen, will eine Minderheit der Islamisten die herrschenden muslimischen Regierungen mit Gewalt beseitigen und die Einflüsse des „Westens“ auf die Muslime bekämpfen.²³

„Mit der Weltwirtschaftskrise der 1920er- und 1930er-Jahre ... sahen sich die Moslems aber vom erwarteten Erfolg und Wohlstand abgeschnitten. Die Öffnung zum Westen schien sich nun – weniger aus theologischen, sondern vor allem aus wirtschaftlichen Gründen – als Irrweg darzustellen.“²⁴ Für einige „Vordenker“ in der arabischen Welt schien der Niedergang der islamischen Gemeinschaft unaufhaltsam fortzuschreiten, z. B. durch eine zunehmende „Verwestlichung“ der sozialen Schere zwischen Arm und Reich sowie durch den Niedergang des Kalifats als identitätsstiftender Ausdruck der gesamtislamischen Gemeinschaft (Umma).²⁵ So war (und ist) z. B. eines der Ziele der ägyptischen Muslimbruderschaft, als Basisbewegung der einfachen Bevölkerung gerechte Lebensbedingungen zu schaffen.²⁶

Der „Ur-Islam“, auf den sich islamistische Fundamentalisten berufen, kennt keine Trennung von religiösen und politischen Lebensbereichen. Diese fehlende Trennung geht auf den Propheten Mohammed und dessen Wirken zurück: Er war nicht nur ein Verkünder von Allahs Wort, sondern hatte auch die Funktion eines politischen und militärischen Anführers

²¹ Vgl. Huth, Fritz R.: Arbeitshilfe Fundamentalismus, hrsg. vom „Zentrum Ökumene“, München 2002, S. 10.

²² Troeger, Eberhard: Islam oder Islamismus? – Argumente zu seiner Beurteilung, in: Institut für Islamfragen, Sonderdruck 5/2005, S. 3.

²³ Vgl. Hirschmann, Kai / Tophoven, Rolf: Das Jahrzehnt des Terrorismus, (Security Explorer), Berlin 2010, S. 16.

²⁴ Valentin, Joachim: Zur aktuellen Gefährdung des monotheistischen Glaubens durch den Fundamentalismus, Vortrag im Rahmen des Theologischen Studententages Gottesbild und Gewalt in den monotheistischen Religionen, Katholische Akademie Freiburg i.Br., 24.3.2004, S. 8.

²⁵ Vgl. Zuleck, Thomas: Zur Genealogie des Islamismus, Magister-Arbeit, Universität Wien 2009, S. 101.

²⁶ Vgl. Aslan, Reza: Kein Gott außer Gott – Der Glaube der Muslime von Muhammad bis zur Gegenwart, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung 581/2006, S. 258.

inne. Unter diesem Blickwinkel wird die muslimische Gemeinschaft auch zu einer politischen Größe.²⁷ Islamisten interpretieren das Weltgeschehen religiös, wobei kein Lebensaspekt für sie außerhalb der Religion steht.²⁸ Geschichte ist daher für sie nicht das Produkt menschlichen Handelns, sondern das Ergebnis eines göttlichen Plans.²⁹

Der Islamismus will einen Islam, der in allen Lebensbereichen, vom Individuum über die Familie bis hin zur Gesellschaft und der politischen Ordnung, prägend ist. Seine totalitären Züge sind dabei unverkennbar.³⁰ Von der Mehrheit der Muslime unterscheiden sich Islamisten dadurch, dass sie aus ihrer Interpretation des Islam „die Forderung nach einer Gesellschaft ableiten, die vollständig durch den Islam bestimmt wird“.³¹

Innerhalb des fundamentalistischen Spektrums sieht eine Minderheit der Islamisten keine andere Möglichkeit zur Durchsetzung ihrer Ziele, als die herrschenden muslimischen Regierungen (Diktatoren) mit Gewalt zu beseitigen und die Einflüsse des „Westens“ auf die Muslime zu bekämpfen. Dies ist in den 1950er-Jahren die Geburtsstunde der Dschihad-Ideologie, wobei Emotionalisierung, Rekrutierung und Radikalisierung durchaus Vergleiche zu Sekten nahelegen.³² Aus der radikalen Glaubenssicht sektenartiger Minderheiten entwickelte sich eine Ideologie mit Gewaltkomponente,³³ bei der drei Phasen unterschieden werden können:³⁴ Die erste Phase der Formulierung der Ideologie, die zweite Phase der Weiterentwicklung und Implementierung sowie die dritte Phase der Konsolidierung und Verbreitung.

2.2 Phase eins (1930-1966): Das Ideologiegerüst

Das neue islamistische Denken begann in den 1920er-Jahren in Ägypten (al-Banna) und Indien / Pakistan (Maududi). Sayyid Abul A'la Maududi (1903-1979) propagierte als Ziel den islamischen Staat. Wichtigstes Mittel hierzu sei der gewaltsame Dschihad, für den er die Muslime zum Kampf aufrief.³⁵ Hassan al-Banna (1906-1949), Gründer der ägyptischen Muslimbrüder, lehrte, dass der Tod im „Dschihad des Schwertes“ die höchste Form des Martyriums sei. Al-Banna schuf mit seinem weit verbreiteten

²⁷ Vgl. Tinnes, Judith: Internetnutzung islamistischer Terror- und Insurgentengruppen unter besonderer Berücksichtigung von medialen Geiselnahmen im Irak, Afghanistan, Pakistan und Saudi-Arabien, Dissertation, Universität Saarbrücken 2010, S. 15.

²⁸ Ebd., S. 15.

²⁹ Musharbash, Yassin: Die neue al-Qaida – Innenansichten eines lernenden Terrornetzwerks, Köln 2006, S. 15.

³⁰ Vgl. Troeger: Islam oder Islamismus?, S. 3.

³¹ Musharbash: Die neue al-Qaida, S. 15.

³² Siehe hierzu Hirschmann, Kai: „Dschihadismus“: Gewaltideologie einer politischen Sekte; in: Sicherheit + Frieden 3/2006, S. 116-122.

³³ Siehe hierzu detailliert Hirschmann, Kai: Staatszerfall, Sektierer und internationaler Terrorismus.

³⁴ Hirschmann / Tophoven: Das Jahrzehnt des Terrorismus, S. 17.

³⁵ Vgl. Maududi, Sayyid Abul A'la: Als Muslim leben (Neuaufgabe der Lehren), Karlsruhe 1995, S. 260 ff.

Dschihad-Essay eine der ideologischen Grundlagen der Gewaltanwendung.³⁶

Die Grundlagen der heutigen Gewaltideologie³⁷ finden sich insbesondere in den Schriften des ägyptischen Grundschullehrers Sayyid Qutb (1906-1966), der ab den 1950er-Jahren eine führende Rolle in der ägyptischen „Muslimbruderschaft“ spielte. „Seine ideologische und persönliche Entwicklung kann heute als Sinnbild der gesamten dschihadistischen Bewegung gesehen werden“.³⁸ Sein Buch „Ma‘alim fi-I Tariq“ (Zeichen auf dem Weg des Herrn), in dem er 1964 seine Lehren zusammenfasste, war die Initialzündung der Dschihad-Ideologie. „Wegzeichen“ ist bis heute ein Vademekum extremistischer Dschihad-Gruppierungen.³⁹

Den Grund für den „Niedergang“ der muslimischen Zivilisation sieht Qutb darin, dass die muslimische Welt durch diktatorische Regime sowie westliche Einflüsse und Interventionen von ihrer Religion entfernt wurde, die Orientierung verloren und damit Entwicklungschancen eingebüßt habe. Daher müsse eine (religiöse) „Wiedererweckung“ der islamischen Länder durch eine Bewegung „zurück zu den Wurzeln“ stattfinden. Es sei dabei Aufgabe einer islamischen Avantgarde, unter anderem die eigenen Regierungen (den „nahen Feind“) mittels eines Dschihad zu stürzen und die göttliche Herrschaftsgewalt wiederherzustellen. Qutb betont zudem, dass seine Lehren keine genuin religiöse Theorie darstellen, sondern Ausdruck eines politisch-ideologischen Denkens sind.⁴¹

Überblickartig lässt sich die Basisideologie dieses „Grundlagen-Manifestes des militanten Islamismus“,⁴² dessen strukturelle Gemeinsamkeiten zu totalitären Ideologien evident sind,⁴³ in einem „3-2-1-Modell“ zusammenfassen.⁴⁴

³⁶ Vgl. Ewaida, Bassam: Die islamische Bewegung der Hamas in Palästina – Entstehung, Entwicklung und politische Haltungen 1989-2007, Dissertation, Freie Universität Berlin 2009, S. 44.

³⁷ Zur Entwicklung der Dschihad-Ideologie im Detail vgl. Hirschmann, Kai: Internationaler Terrorismus; in: Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert, hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Informationen zur politischen Bildung 291/2006, S. 26; siehe auch Hirschmann, Kai: Der Dschihadismus: Ideologie, Organisation und Bekämpfungsmöglichkeiten, in: Terrorismus und Rechtsstaatlichkeit, hrsg. von Kurt Graulich und Dieter Simon, Berlin 2007 sowie Hirschmann, Kai: Internationaler Terrorismus, in: Handwörterbuch Internationale Politik, hrsg. von Wichard Woyke, Opladen, versch. Aufl., 2006-2010.

³⁸ Kamleitner, Thomas: Politischer Islam. Zur Ideologie des Dschihadismus, Magisterarbeit, Universität Wien 2010, S. 64.

³⁹ Vgl. Radler, Christopher: Islamischer Fundamentalismus und Geopolitik – vom europäischen Kolonialismus bis zum globalen Dschihad, in: DIAS-Kommentar 129/2008, S. 4.

⁴⁰ Ebd., S. 4.

⁴¹ Rudolph, Ulrich: Überlegungen zum radikalen Islamismus – Die Lehren des Saiyid Qutb; in: Neue Zürcher Zeitung, 20.5.2000, S. 101.

⁴² Steinberg, Guido / Hartung, Jan Peter: Islamistische Gruppen und Bewegungen; in: Der Islam in der Gegenwart, hrsg. von Werner Ende und Udo Steinbach, Bonn 2005, S. 681-695, hier S. 684.

⁴³ Siehe Gerschewski, Johannes: Weltweites Ende oder Renaissance des Totalitarismus?, in: GI-GA-Focus 4/2008.

⁴⁴ Vgl. Dietl, Wilhelm / Hirschmann, Kai / Tophoven, Rolf: Das Terrorismus-Lexikon. Täter, Opfer, Hintergründe, Frankfurt am Main 2006, Kap. 5.

- Drei Feinde: Die Fehlentwicklungen in den muslimischen Gesellschaften seien ursächlich auf drei Feinde zurückzuführen: „Kreuzfahrer“ (westliche Gesellschaften), „Juden“ (Israel) und „Handlanger“ (eigene muslimische Regierungen).
- Zwei Angriffsarten: Der Angriff erfolge zum einen durch die Eroberung und Okkupation eines muslimischen Landes (physischer Angriff), dem eine Unterdrückung der Menschen und Ausbeutung der Ressourcen der Region folge; und zum anderen durch den aggressiven Export von nicht-muslimischer Kultur (psychischer Angriff).
- Eine gemeinsame Verteidigungsanstrengung: Gegen die Feinde und ihre ständigen Angriffe sei eine „gemeinsame Verteidigungsanstrengung“ (Dschihad) erforderlich.⁴⁵

Aus der muslimischen Gemeinschaft (Umma) sollen freiwillige Kämpfer (Mudschahiddin) zum Dschihad zusammengeführt werden, um als Elite ihrer Pflicht nachzukommen.⁴⁶ Der „Dschihad“ wird als einziger Weg gesehen, eine alternative Politik- und Gesellschaftsordnung als Gegenentwurf zu etablieren.

2.3 Phase zwei (1966-1990): Weiterentwicklung

Innerhalb der den neuen, konservativen Ideen aufgeschlossenen Muslime findet sich eine kleinere Gruppe, die eine Umsetzung der Ideen Sayyid Qutbs mit politischer Gewalt befürwortet. Sie formuliert ihren Standpunkt ausdrücklich in Konfrontation zur westlichen Kultur der Moderne, da bisher nur deren Schattenseiten in den islamischen Ländern angekommen seien (Verarmung, Zerstörung von Strukturen, autoritäre Regime und Weltmarktabhängigkeit). Auf die vermeintlichen Vorteile „Demokratie und Wohlstand“ wartet eine Mehrheit der Menschen bis heute vergeblich.⁴⁷ Nicht zuletzt dieser Umstand ist auch ursächlich für den Aufstieg des fundamentalistischen Islam und die Wut der Bevölkerung, die auch in den Ereignissen Anfang 2011 sichtbar wurde.

Seit Beginn der 1980er-Jahre blühte die Dschihad-Idee, begünstigt durch drei Entwicklungen, in großen Stil international auf:⁴⁸

⁴⁵ Der Begriff „Dschihad“ bedeutet wörtlich übersetzt „Anstrengung oder Bemühung auf dem Wege Allahs“, nicht „Heiliger Krieg“! Letztere, durchaus gebräuchliche Übersetzung ist eine unzulässige Verkürzung als amerikanische Übersetzung „Holy War“.

⁴⁶ Kepel, Gilles: Das Schwarzbuch des Dschihad – Aufstieg und Niedergang des Islamismus, München 2002.

⁴⁷ Vgl. Ammann, Ludwig: Cola und Koran. Das Wagnis einer islamischen Renaissance. Freiburg im Breisgau 2004, S. 69 ff. sowie Valentin: Zur aktuellen Gefährdung des monotheistischen Glaubens, S. 10.

⁴⁸ Vgl. International Crisis Group: Comprendre l'Islamisme, Rapport Afrique du Nord / Moyen-Orient N°37, Le Caire / Bruxelles 2005, S. 15 f.

- Interne Auseinandersetzung: Widerstand gegen diktatorische muslimische Regime im arabischen Raum, basierend auf den radikalen Lehren Sayyid Qutbs.
- Kampf gegen Besatzer: Mobilisierung von Aktivisten zur „Befreiung besetzter muslimischer Territorien“. Zunächst in Palästina durch die HAMAS (Ableger der ägyptischen Muslimbruderschaft) und die Mudschahiddin (= Kämpfer des Dschihad) in Afghanistan gegen die Rote Armee und das pro-sowjetische Regime in Kabul (1979-1989).
- Globaler Kampf: Der von Al-Qaida und weiteren Dschihad-Gruppen seit Anfang der 1990er-Jahre ausgerufene Kampf gegen „den Westen“.

Die ideologischen Grundlagen wurden von weiteren Vordenkern Schritt für Schritt in Richtung der heutigen Dschihad-Interpretation verfeinert. Scheich Ahmad Jassin (1936-2004) wendete Qutbs Ideologie auf Palästina an und gründete die HAMAS. Scheich Omar Abdel Rachman (geb. 1938) wurde zur Inspirationsquelle und zum geistigen Vater der ägyptischen-Dschihad-Gruppen, eine davon geführt von Ayman al-Zawahiri. Sehr nachhaltig aber wurde die Ideologie des heutigen gewaltsamen Terror-Kampfes geprägt von Scheich Dr. Abdullah Azzam (1941-1989), dem ideologischen Lehrer Osama bin Ladens sowie den Ideologen des Dschihadi-Salafismus.⁴⁹ Diese Fortentwicklungen und Verfeinerungen bilden die Essenz des seit den 1980er-Jahren gültigen Dschihad-Universalmodells.⁵⁰

Der palästinensische Religionsgelehrte Abdullah Azzam gilt seit den 1980er-Jahren als „Imam des Dschihad“.⁵¹ Zusammen mit Mohammed Qutb (Bruder) lehrte er in den 1970er-Jahren an der Universität Dschidda in Saudi-Arabien, wo er akademischer und theologischer Lehrer Osama bin Ladens während dessen Studium wurde. Seine internationalisierte Vision des „Dschihad“ übte großen Einfluss auf viele Mudschahiddin aus.⁵² „Jedes Prinzip braucht eine Vorhut, die ... große Opfer auf sich nimmt. ... Diese Vorhut bildet das starke Fundament (al qaeda al-sul-bah) für die Gesellschaft, auf die wir warten“, so Abdullah Azzam.⁵³ Diese Worte wurden die Grundlage für die Namensgebung und das Selbstverständnis der „Al-Qaida“.

⁴⁹ Als Ideologen des Dschihadi-Salafismus sind insbesondere Abu Masab al-Suri, Abu Mohammad al Maqdisi und Abu Bakr Naji zu nennen; siehe hierzu detailliert Baehr, Dirk: Ideologie und Wandel in der Ideologie des Jihadi-Salafismus, in: Forum Junge Politikwissenschaft 22/2010.

⁵⁰ Siehe hierzu Burke, Jason: Al-Qaida – Wurzeln, Geschichte, Organisation, Düsseldorf / Zürich 2005; Kepel, Gilles: Schwarzbuch des Dschihad: Aufstieg und Niedergang des Islamismus, München 2002; Bergen, Peter L.: Heiliger Krieg Inc. – Osama Bin Ladens Terrornetz, Berlin 2001 und Clarke, Richard A.: Against all Enemies, München 2004.

⁵¹ Hegghammer, Thomas: Abdullah Azzam, der Imam des Dschihads; in: Al-Qaida. Texte des Terrors, hrsg. von Gilles Kepel und Jean-Pierre Milelli, München / Zürich 2006, S. 145-173, hier S. 145 f.

⁵² Vgl. Burke: Al-Qaida, S. 353.

⁵³ Abdullah Azzam zitiert in ebd., S. 26 und 67.

Im Mittelpunkt von Azzams Publikationen steht der Dschihad als Solidaritätsprojekt bedrohter Muslime, was insbesondere in seinen Hauptschriften „Defence of the Muslim Lands“ und „Join The Caravan“ zum Ausdruck kommt.⁵⁴ Die wichtigsten Punkte seiner Ideologie sind:⁵⁵

- Die Bekämpfung angeblicher ausländischer Aggressoren und Besatzer als individuelle Glaubenspflicht in allen „muslimischen Gebieten“.
- Der dschihadistische Internationalismus, der universal die gesamte muslimische Glaubensgemeinschaft umfasst.
- Die „Zwei-Schienen-Lehre“: Für den Dschihad sollen auf der ersten Schiene fanatisierte Kämpfer, die weltweit rekrutiert wurden, in den Konfliktregionen zusammenkommen. Die zweite Schiene sollen weltweite Anschläge, verstanden als „Nadelstichtaktik im Herzen der Feinde“, bilden.
- Der „Provider-Gedanke“: Es muss zahlreiche Organisationen weltweit geben, die als Dienstleister (Provider) Leistungen wie Waffen, Sprengstoffe, Training, Logistik, Kontakte und Finanzmittel für die Mudschahiddin bereitstellen, damit diese den Dschihad in die Tat umsetzen können. Eine dieser Provider-Organisation, die für die Dschihad-Ideologie Leistungen erbringt, ist Al-Qaida.

Abdullah Azzam wendete seine Ideologie zunächst auf die Besetzung Afghanistans durch die Sowjets an. 1984 gründete er in Peschawar mit bin Laden und Zawahiri ein Büro für Mudschahiddin-Dienste (Vorläufer Al-Qaida). Azzam hat die Verwirklichung und Verbreitung seiner Ideen ab den 1990er-Jahren nicht mehr erlebt. Er wurde 1989 durch eine Autobombe in Karatschi, Pakistan getötet.

2.4 Phase drei (1990 bis heute): Dschihad weltweit

Für die „erste Schiene“ der Regional-Dschihads konnte Abdullah Azzam noch den „Grundstein“ legen. Sie fanden bzw. finden z. B. statt:⁵⁶ in Afghanistan (seit 1980; Mudschahiddin, Al-Qaida, Taliban), in Palästina (seit 1987, HAMAS und „Islamischer Dschihad“), in Tschetschenien (seit 1998), in Somalia (seit 2005, „Al-Shabab“ und „Hizbul Islami“), in Bosnien-Herzegowina (1992-1995), im Irak (seit 2003), im Jemen (seit den 1990er-

⁵⁴ Vgl. Hegghammer: Azzam – Imam des Dschihads, S. 145 f. sowie Kamleitner: Politischer Islam, S. 84.

⁵⁵ Vgl. Hirschmann / Tophoven: Das Jahrzehnt des Terrorismus, S. 19 sowie Hegghammer: Imam des Dschihad, S. 164 ff.

⁵⁶ Vgl. Hirschmann, Kai: Die Ideologie des Dschihad: Terroristische Gewalt und der Kriegsbegriff; in: Kriegstheorie, hrsg. von Thomas Jäger und Rasmus Beckmann, Köln 2011 (im Erscheinen).

Jahren), in Nordafrika / Magreb (seit 1992) und in Südostasien (seit Mitte der 1990er-Jahre).⁵⁷ Zukünftige Regionen werden die zentralasiatischen Republiken und Westafrika sein. Bergen prägte hierfür den Slogan „In achtzig Dschihad um die Welt“.⁵⁸

Die Aufgabe der Implementierung der „zweiten Schiene“ übernahmen die regionalen Dschihad-Dienstleister (Provider). Personen wie Osama bin Laden, Ayman al-Sawahiri oder Abu Mussab al-Sarkawi können daher eher als „Dienstleister für den Dschihad“ bezeichnet werden. Azzams „Nadelstichtaktik im Herzen der Feinde“ wurde von zahlreichen lokalen Dschihad-Netzwerken dezentral umgesetzt. Hunderte solcher Anschläge haben seit Beginn der 1990er-Jahre weltweit stattgefunden; in manchen muslimischen Ländern in sehr hoher Frequenz. Zu den bekanntesten zählen das World Trade Center in New York (Feb. 1993), die US-Botschaften in Kenia und Tansania (August 1998), New York und Washington (11.9.2001), Djerba / Tunesien gegen deutsche Touristen (11.4.2002), Bali / Indonesien gegen Touristen (12.10.2002), Istanbul (15. bzw. 20.11.2003), Madrid (11.4.2004), London (7. bzw. 21.7.2005) und Bombay (Nov. 2008). In jüngster Zeit sind der Anschlag von Stockholm⁵⁹ am 11.12.2010 sowie der Flughafen-Anschlag in Moskau⁶⁰ am 24.1.2011 in Erinnerung geblieben. Zahlreiche vereitelte Anschläge haben zusätzlich für öffentliche Aufmerksamkeit auch in Europa gesorgt.

Auf Personen und Namen kommt es bei dieser Weltanschauung wenig an. Selbst charismatische Personen wie bin Laden waren austauschbar und wurden ersetzt. Eine Ideologie verliert auch nicht an Einfluss und Popularität, wenn einzelne ihrer Propagandisten getötet werden. Entscheidend sind die Idee in den Köpfen und die Radikalisierung von Sympathisanten.⁶¹ Mit der Tötung Osama bin Ladens am 2. Mai 2011 in Abbottabad, Pakistan, wurde zwar eine Symbolfigur des Dschihad getroffen, aber Al-Qaida war nie eine festgefügte und hierarchische Organisation, sondern eine Plattform für eine Weltanschauung. Was unabhängig von seinem Tod bleibt, ist die Gewaltidee des weltweiten Dschihad.

Heutige Dschihad-Gruppen haben es geschafft, sich in Kontinuität einer globalen historischen Perspektive zu präsentieren, indem sie das klassische Dschihad-Konzept auf aktuelle zeitgenössische Zusammenhänge anwenden und damit die Fortführung einer Tradition vorgaukeln, die erst

⁵⁷ Ein Überblick über regionale Dschihad findet sich bei Steinmetz, Thomas: *Globaler Kleinkrieg*, Frankfurt am Main 2011.

⁵⁸ Kapitelüberschrift bei Bergen: *Heiliger Krieg Inc.*, S. 243 ff.

⁵⁹ Siehe hierzu z. B. Musharbash, Yassin: *Selbstmordattentat erschüttert Stockholm*, in: *Spiegel Online*, 12.12.2010.

⁶⁰ Vgl. o.V.: *Attacke von Domodedowo – Russische Ermittler identifizieren Flughafen-Attentäter*, in: *Spiegel Online*, 29.1.2011.

⁶¹ Vgl. Hirschmann: *Terroristische Gewalt und der Kriegsbegriff*.

für diesen Zweck erfunden wurde.⁶² Es stellt sich die Frage, ob die propagierten Zielsetzungen der Dschihadisten nicht lediglich eine nachgereichte Selbstrechtfertigungsargumentation sind.⁶³ „Im Ergebnis sind Freund und Feind ebenso unscharf definiert wie die konkreten Ziele der Bewegung. Vielmehr wird eine Gemeinschaftsideologie konstruiert, der sich potentiell jedermann angehörig fühlen kann.“⁶⁴ Der Dschihad wird so für einige, die auf der Suche nach einem Sinn und Halt sind und sie im Fundamentalismus finden, zu einer Ersatzidentität.⁶⁵

In muslimischen Gesellschaften, aber auch in muslimischen Diaspora-Gemeinden, z. B. in Europa, sind Islamisten nur eine Minderheit von 5 % bis zu 15 % der Bevölkerung. Unter ihnen sind solche, die ihre Überzeugungen mit Gewalt durchsetzen wollen (oder würden) wiederum eine kleine Minderheit.⁶⁶ Allerdings reichen bei Terroranschlägen wenige Täter, um viele Opfer zu töten und hohe Schäden zu verursachen.

3. Warum aus Deutschland? Der Dschihad vor der Haustür

Es existieren abgeschotteten Lebenswelten in Europa, in denen junge Muslime auf den Weg in den Extremismus oder Terrorismus gebracht werden können.⁶⁷ Für die Dschihad-Ideologie begeistern sich seit einigen Jahren auch junge Leute, die in Ländern mit westlicher Gesellschaftsordnung geboren sind oder seit ihrer Kindheit hier wohnen und somit hier sozialisiert wurden.⁶⁸ Solche Menschen, entweder mit Migrationshintergrund oder zum Islam Konvertierte, werden als „homegrown terrorists“ bezeichnet.

Der Rückzug in eine radikale, politisch-religiöse Welt der Absolutheit und Sicherheit entfaltet eine gewisse Attraktivität⁶⁹ bei Menschen, die auf der Suche nach etwas sind, was sie bisher in ihrer Gesellschaft nicht fanden. Der alternative Lebensentwurf bietet eine Möglichkeit, die eigene Isolation zu durchbrechen und sich eine soziale Basis zu schaffen.⁷⁰ Ihre Suche wird ausgenutzt von vermeintlichen Heilsbringern im Namen einer Religion oder Glaubenslehre, deren politischen Missbrauch sie nicht

⁶² Vgl. Sireloui, Matenia: Lokaler Konflikt im globalen Jihad. Kontextualisierung innerstaatlicher und internationaler Konflikte in die Ideologie des transnationalen Jihad (ein Entwurf), Paper 2, Workshop des AFK-Arbeitskreises Theorie, Marburg, 10.-12.4.2008, S. 4.

⁶³ Karg, Ludwig: Staatsversagen und Dschihadistischer Terrorismus als sicherheitspolitische Herausforderungen, Dissertation, Universität Bonn 2011, S. 79.

⁶⁴ Ebd., S. 83.

⁶⁵ Beig, Stefan: Dschihadismus als Ersatzidentität, in: Wiener Zeitung, 28.4.2010, S. 17.

⁶⁶ Vgl. Dietl / Hirschmann / Tophoven: Das Terrorismus-Lexikon, S. 24.

⁶⁷ Vgl. Sarhan, Aladdin: Islamisten am Rande der Gesellschaft, in: Terrorismus 25/2009, S. 5-8.

⁶⁸ Vgl. Nischler, Christiane: „Home-grown“ – Terrorismus und Radikalisierungspotentiale in Deutschland: Hintergründe und präventive Ansätze aus polizeilicher Sicht, in: Die Kriminalpolizei 2/2009, S. 4.

⁶⁹ Vgl. Ostow: The Fundamentalist Phenomenon, S. 107.

⁷⁰ Vgl. Djassemi: Die Grundzüge der islamischen Ideologie.

durchschauen.⁷¹ Sie stellen sich bewusst außerhalb der bisher für sie relevanten Gesellschaft; grenzen sich aus und akzeptieren die Ablehnung der Mehrheit.⁷² Häufig setzen sich solche jungen Menschen durch emotionale Erschütterungen in ihrem Leben (Todesfälle, Scheidung der Eltern etc.) stärker als zuvor mit ihrer Identität und ihrem Glauben auseinander und werden so auf die radikale Religionsauslegung der Dschihad-Ideologie aufmerksam.⁷³ Als häufige Faktoren der Radikalisierung werden auch mangelnde soziale Integration und eine Identitätskrise innerhalb der zweiten und dritten Einwanderergeneration genannt.⁷⁴

Der globale Dschihad ist zwar nicht primär auf Europa fokussiert, denn 90 % der Dschihad-Terroranschläge finden in arabischen und muslimischen Staaten statt.⁷⁵ Dennoch werden zunehmend hier lebende und zuvor unauffällige Muslime durch das Internet sowie lokale extremistische Strukturen bis hin zur Gewaltbereitschaft radikalisiert.⁷⁶ In Europa ist inzwischen eine neue Generation des islamistischen Terrorismus herangewachsen.⁷⁷ In Deutschland gelten weniger als 1 % der Muslime als extremistisch; der Verfassungsschutz beziffert diesen Personenkreis in seinen Jahresberichten auf ca. 33.000. Der Kern der Dschihad-Fanatiker wird um die 3.000 Personen geschätzt, wovon wiederum 10 % als solche „Gefährder“ eingestuft werden, die einen Anschlag verüben würden.⁷⁸ Darüber hinaus gelten von den ca. 2.900 Moscheen in Deutschland 100 als auffällig.⁷⁹ Hier steigen Suchende nicht als gewaltbereite Fanatiker ein, sondern geraten in eine Radikalisierungsspirale. Zunächst werben einschlägige Gemeinden auf Internetportalen um Jugendliche und bieten Gesprächsgruppen an, in denen Jugendliche über Probleme reden können. Hier bilden sich Gruppen, die sich von der Außenwelt abgrenzen und die Gemeinde als einzigen Zufluchtsort begreifen. Einschlägige Moscheen fungieren so als

⁷¹ Vgl. Hirschmann, Kai: Fanatiker in unserer Mitte – Das Phänomen der „homegrown jihadists“, in: KAS-Auslandsinformationen 8/2010, S. 21-43, hier S. 26.

⁷² Vgl. Nitsch, Holger: Der Weg in den Terrorismus, in: Terrorismus 26/2010, S. 1-4.

⁷³ Vgl. New York Police Department / Intelligence Division: Radicalization in the West: The Home-grown Threat, New York, NY 2007, S. 30 ff.

⁷⁴ Zum gefährdeten Personenpotenzial und Radikalisierungsprozessen siehe detailliert Hirschmann: Fanatiker in unserer Mitte, S. 26 ff. sowie Hirschmann / Tophoven: Das Jahrzehnt des Terrorismus, S. 33 f.

⁷⁵ Vgl. Perthes, Volker: Globaler Jihad: Europa im Fokus, Keynote-Vortrag beim BND-Symposium „Globaler Jihad: Europa im Fokus“, 23.10.2008, S. 2.

⁷⁶ Zu radikalisierten Muslimen in Europa siehe auch die Studie von Bakker, Edwin: Jihad terrorists in Europe, their characteristics and the circumstances in which they joined the jihad, hrsg. vom Netherlands Institute of International Relations, Clingendael 2006.

⁷⁷ Siehe hierzu detailliert Mekhennet, Souad / Sautter, Claudia / Hanfeld, Michael: Die Kinder des Dschihad, München 2006.

⁷⁸ Vgl. Hirschmann: Fanatiker in unserer Mitte, S. 31 sowie Hirschmann / Tophoven: Das Jahrzehnt des Terrorismus, S. 35.

⁷⁹ Siehe hierzu Ramelsberger, Annette: Der deutsche Dschihad – Islamistische Terroristen planen den Anschlag, Düsseldorf 2008.

Kontaktbörse für Extremisten und sind für einige ein „Durchlaufbahnhof“ in die Gewalt.⁸⁰

In der deutschen Dschihad-Szene wird nicht offen für den Weg als Mudschahid geworben. Nur konspirativ sind die Namen der Multiplikatoren zu erhalten, die sich auf dem Dschihad-Weg auskennen. Es findet ein mehrstufiger Auswahlprozess statt: Zunächst muss der Kandidat seinen Glauben bzw. dessen radikale Interpretation prüfen lassen und seine Standhaftigkeit beweisen. Dann wird die Überzeugung mit Sprachkursen in arabischen Staaten weiter vertieft. Hier findet eine erneute Selektion statt. Nur wer sich als würdig erweist, erhält einen Platz in einer einschlägigen Religionsschule oder einem Trainingscamp in Pakistan oder im Jemen. Der deutsche Anwerber verfolgt diesen Weg genau.⁸¹

Die Liste der Jugendlichen in und aus Deutschland, die mit der Dschihad-Ideologie infiziert wurden und zum Terrorismus bereit waren / sind, ist inzwischen lang. Sie umfasst zum Beispiel⁸² Christian Ganczarski (Konvertit, Beteiligung am Djerba-Anschlag auf deutsche Touristen am 11.4.2002), Fritz Gelowicz und Daniel Schneider (Konvertiten, Anschlagvorbereitung im Sauerland 2006), Eric Breininger (verstorbener Konvertit, Drohungen gegen Deutschland 2009), Bekkay Harrach (Drohungen gegen Deutschland), Yassin und Mounir Chouka (Drohungen gegen Deutschland) sowie die „Deutschen Taliban Mudschahiddin“, eine kleine, im pakistanisch-afghanischen Grenzgebiet operierende Gruppe von deutschen Dschihad-Fanatikern. Andere Staaten der Europäischen Union haben vergleichbare Probleme.

Eine der größten sicherheitspolitischen Herausforderungen besteht mithin in einer Ideologie, die ein anderes Gesellschafts- und Wertesystem mit Gewalt herbeiführen will und dabei eine Religion missbraucht. Da eine Ideologie per se nicht an nationale Grenzen oder Regionen gebunden ist, reicht sie überall dort hin, wo sich Anhänger werben lassen. So hat die Dschihad-Ideologie, jeweils ergänzt um regionale und zeitgenössische politische Fragen, weltweit Anhänger gefunden. Sicherheitspolitisch schwierig ist dabei auch, dass nicht primär nach Personen mit bestimmten Merkmalen gesucht werden kann, sondern eine Gewaltidee in den Köpfen als Geisteshaltung bekämpft werden muss.

⁸⁰ So Reimann, Anna: Integrationsprobleme in Berlin, Moschee mit Macht, in: Spiegel Online, 27.2.2011.

⁸¹ Hirschmann / Tophoven: Das Jahrzehnt des Terrorismus, S. 38.

⁸² Siehe ebd., S. 34 ff.

Transnational Organisierte Kriminalität

Thomas Jäger / Olga-Maria Hallemann

Organisierte Kriminalität ist kein neues Phänomen. Gleichwohl haben sich die Erscheinungsformen und Tätigkeitsfelder dieses kriminellen Vorgehens im Zuge der Globalisierung und Transnationalisierung erheblich gewandelt. Transnationale Organisierte Kriminalität kann dadurch zu einer durchgreifenden Sicherheitsbedrohung werden, sei es im Drogenhandel, durch Menschen-smuggel oder bei der Terrorfinanzierung.

Organisierte Kriminalität (OK) und dann auch deren inzwischen geläufige grenzüberschreitende Form, die Transnational Organisierte Kriminalität (TOK), werden sehr häufig mit einer griechischen Mythenfigur beschrieben, der Hydra. Die Tochter des Typhon und der Echidna entwickelte sich – wenn man so will: in guter Familientradition – zu einem neunköpfigen Ungeheuer, das als Schlange im Wasser lebte und nur hin und wieder an Land kam, um Viehherden zu reißen oder Felder und Ernteerträge zu verwüsten. Ihr besonderes Kennzeichen war, dass ihr zwei Köpfe nachwuchsen, wenn ihr ein Kopf abgeschlagen wurde. So wie Sisyphos zum Sinnbild des stets neuen Versuches, etwas zu bewerkstelligen wurde, ohne dass der Versuch jemals erfolgreich sein könnte, wurde die Hydra zum Sinnbild eines Wesens, das nicht zu besiegen ist; mehr noch: Der Kampf gegen sie bringt sie jedes Mal neu hervor. TOK wird mit diesem Bild deshalb so häufig beschrieben, weil die Beschäftigung mit diesem vielschichtigen, komplexen, unterschiedliche Akteure und Handlungsebenen umgreifenden Phänomen genau diesen Eindruck hinterlässt. Er rührt jedoch nicht zuletzt daher, dass die beobachtende Beschäftigung mit TOK diese erst sichtbar werden lässt – und sie deshalb nicht im eigentlichen Sinne hervor-, sondern lediglich ins Bewusstsein bringt.

Gleichzeitig ist es auch deshalb so schwer, den Fall TOK genau zu beschreiben, weil er sehr unterschiedliche Formen annehmen kann und auf ganz unterschiedlichen Gebieten – vom Diebstahl und der Fälschung wertvoller Kunstgegenstände bis zu drastischen Gewaltverbrechen beim Menschenhandel – sich ausbreiten und festsetzen kann.

Dabei hat TOK inzwischen Eingang gefunden in die zentralen politischen Beschreibungen der gesamtgesellschaftlichen Bedrohungslagen. So heißt es beispielsweise in der National Security Strategy der USA vom Mai 2010: „Global criminal networks foment insecurity abroad and bring people and goods across our own borders that threaten our people.“¹ Daran anschließend geht die Analyse noch einen Schritt weiter, indem sie die Verbindungen zwischen der terroristischen und der kriminellen Bedro-

hung zu einem Netzwerk beschreibt: „The crime-terror nexus is a serious concern as terrorists use criminal networks for logistical support and funding.“² Man kann darüber streiten, ob dies wirklich stets der Fall ist, verfolgen Terroristen und kriminelle Netzwerke doch sehr unterschiedliche Ziele und Zwecke. Deshalb gibt es auch gute Gründe, die Zuschreibung eines terroristisch-kriminellen Netzwerkes zur Beschreibung der Sicherheitsbedrohungen kritisch zu hinterfragen. Gleichwohl fließen, wie wir noch ausführen werden, erhebliche Geldmittel von der kriminellen zur terroristischen Seite. Um also eine adäquate Analyse leisten zu können, ist es notwendig, sich der schwierigen Aufgabe zu stellen, die vielköpfige Hydra TOK zu definieren.

1. Zur Definition von TOK

Über OK und TOK existiert bislang keine Legaldefinition, was insofern von Bedeutung ist, als die unter diesem Namen zusammengefassten Phänomene ja bürokratisch bearbeitet, eingeschätzt, bewertet und in einem arbeitsteiligen Prozess bestimmten Stellen zugewiesen werden müssen. Das gelingt in der bürokratischen Arbeitsteilung bisher mit einem zumindest einigermaßen einheitlichen Kriterienkatalog, der allerdings in unterschiedlichen Staaten, und in Deutschland sogar in verschiedenen Bundesländern, ungleich breit ausfällt.³ Demnach versteht man unter OK die von vorrangigem Gewinn- und korrespondierendem Machtstreben bestimmte planmäßige Begehung von Straftaten, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von erheblicher Bedeutung sind, wenn mehr als zwei Beteiligte auf längere oder unbestimmte Dauer arbeitsteilig und unter Verwendung gewerblicher oder geschäftsähnlicher Strukturen oder unter Anwendung von Gewalt oder anderer zur Einschüchterung geeigneter Mittel oder unter Einflussnahme auf Politik, Medien, öffentliche Verwaltung, Justiz oder Wirtschaft zusammenwirken. Die TOK ist diejenige Form der OK, die über Staatsgrenzen hinweg in der stabilen Kooperation zwischen gesellschaftlichen Gruppen erfolgt. Dabei spielte die Form der ethnischen Ausrichtung von TOK für einige Zeit eine wichtige Rolle bei der Abschottung der Organisa-

¹ National Security Strategy, May 2010, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf, Stand: 25.2.2011, S. 8.

² Ebd., S. 49.

³ Dies betrifft die Rechtslage in unterschiedlichen Ländern, Implementierungsschwierigkeiten von Anti-TOK-Mechanismen sowie kulturelle und soziale Schwierigkeiten. Zur OK-Bekämpfung und der Bedeutung einer Definition von OK in Deutschland siehe u. a. die Beiträge von Menzel, Thomas: Rahmenbedingungen für die OK-Bekämpfung, in: *Der Kriminalist* 11/2010, S. 20 ff; Jaeger, Rolf: Neue Wege in der Bekämpfung schwerer Kriminalitätsformen – nützt oder schadet die OK-Definition der Bekämpfung wichtiger Kriminalitätsphänomene?, in: *Der Kriminalist* 7+8/2010, S. 23-31.

tionen,⁴ löste sich im Zuge der weitergehenden Transnationalisierung aber zunehmend auf.⁵

Die Vereinten Nationen gehen in der United Convention Against Transnational Organized Crime aus dem Jahr 2000 immer dann von TOK aus,

- wenn das Verbrechen in mehr als einem Staat begangen wurde;
- wenn es in einem Staat begangen wurde, ein großer Teil der Vorbereitung, Planung, Leitung und Kontrolle aber in einem anderen Staat durchgeführt wurde;
- wenn das Verbrechen in einem Staat durchgeführt wurde, aber eine organisierte kriminelle Gruppierung, die in mehr als einem Staat aktiv ist, daran beteiligt ist;
- wenn das Verbrechen in einem Staat begangen wurde, aber erhebliche Folgen auch für andere Staaten aufweist.⁶

Von transnationalem Verbrechen wird in der wissenschaftlichen Literatur dann gesprochen, wenn die Handlung über nationalstaatliche Grenzen hinweg ausgeübt wird und von mindestens zwei Staaten durch Verträge, Abkommen oder durch nationale Gesetze als kriminelle Handlung identifiziert wird.⁷

Weiter kann davon ausgegangen werden, dass das strategische Zentrum der TOK dort zu verorten ist, wo die Risiken gering sind, während die Güter und Dienstleistungen dort angeboten werden, wo hohe Gewinne zu erwarten sind.⁸

TOK kann dann definiert werden als das organisierte, auf Dauer gestellte, grenzüberschreitende Begehen von Straftaten mit dem Ziel, Profite zu erzielen, wobei die (unterschiedlich intensiv ausgestaltete) Vernetzung mit politischen Akteuren, der staatlichen Verwaltung, dem Justizsystem und der legalen Wirtschaft dazu dient, die ertragreiche kriminelle Tätigkeit abzusichern.

Der Zweck der TOK ist nicht die Zerstörung der jeweiligen staatlichen Strukturen – wie stark diese auch ausgebildet sein mögen –, sondern die Korrumpierung derselben und die Nutzung für die eigenen Profitziele. Das bedeutet in Gebieten schwacher Staatlichkeit, die parastaatlichen Struk-

⁴ Lange, Klaus: Transnationale Organisierte Kriminalität (TOK). Aspekte ihrer Entwicklung und Voraussetzungen erfolgreicher Bekämpfung, in: Aktuelle Analysen 9/1997, S. 20; Jamieson, Alison: Transnational Organized Crime. A European Perspective, in: Studies in Conflict & Terrorism 24/2001, S. 378.

⁵ Barthelmess, Petra Y.: Transnationale organisierte Kriminalität. Ordnungspolitische Eingriffe auf internationaler Ebene und in der Schweiz, in: Bulletin 2002 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, hrsg. von Kurt R. Spillmann und Andreas Wenger, Zürich 2002, S. 27-61, hier S. 34.

⁶ United Nations: United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, United Nations 2000, S. 2.

⁷ Vgl. Friman, H. Richard / Andreas, Peter: Introduction. International Relations and the Illicit Global Economy, in: The Illicit Global Economy and State Power, hrsg. von H. Richard Friman und Peter Andreas, Lanham u. a. 1999, S. 1-23, hier S. 5.

⁸ Jamieson: Transnational Organized Crime, S. 378.

turen zu durchdringen und politische Akteure quasi zu beherrschen wie dies zeitweise der Drogenindustrie in Kolumbien gelang,⁹ aber auch in stabilen Staaten Einfluss auf die Gesetzgebung zu nehmen, beispielsweise um bestimmte Delikte der Wirtschaftskriminalität im legislativen Prozess zu schützen. Die Akteure der TOK können dabei hierarchisch oder als Netzwerk organisiert sein.¹⁰

Grundsätzlich lassen sich die unterschiedlichen Aktivitäten der TOK-Gruppen unterteilen in:

- die Basiskriminalität, also die strafrechtlich relevanten Handlungen vom KfZ-Diebstahl bis zu Menschenhandel, die die Grundlage für die Profiterzielung sind;
- die Finanzkriminalität, die sich darin ausdrückt, dass die illegal erwirtschafteten Gewinne „gewaschen“ werden müssen, weshalb Geldwäsche mit allen Formen der TOK verbunden ist;
- die Einflussnahme auf die staatlichen und legal-wirtschaftlichen Strukturen, um mit diesen im gewünschten Maß integriert zu sein.¹¹ Das Mittel hierzu ist die Korruption.

Das Problem der klaren Abgrenzung und Definition von TOK ist sowohl wissenschaftlich als auch für den polizeilichen Umgang von nachhaltiger Wirkung. Für Letzteres insbesondere, weil sich dieses Problem bei der strafrechtlichen Verfolgung der handelnden TOK-Akteure niederschlägt. Die Schwierigkeiten der strafrechtlichen Verfolgung und Bekämpfung von TOK ergibt sich dabei vor allem aus den unterschiedlichen Fähigkeiten und dem Willen von Staaten, bestimmtes als illegal eingestuftes Handeln zu verfolgen und zu bestrafen. Dabei spielen die Legitimation, die die TOK-Akteure und deren Handeln in der jeweiligen Gesellschaft haben und die zu erwartenden Gewinne eine wichtige Rolle.¹²

⁹ Zur Situation Kolumbiens vgl. Jäger, Thomas / Daun, Anna / Lambach, Daniel u. a.: Die Tragödie Kolumbiens. Staatszerfall, Gewaltökonomie und Drogenökonomie, Wiesbaden 2007.

¹⁰ Für Ausführungen über die netzwerkorientierte Organisation von TOK-Gruppen vgl. Jamieson: Transnational Organized Crime; Felbab-Brown, Vanda: Unternehmen Kriminalität. Wie funktionieren illegale Ökonomie? Und warum werden sie oft geduldet?, in: Internationale Politik 65/2010, S. 10-17; Klerks, Peter: The Network Paradigm Applied to Criminal Organisations. Theoretical Nitpicking or a Relevant Doctrine for Investigators? Recent Development in the Netherlands, in: Transnational Organized Crime. Perspective on Global Security, hrsg. von Adam Edwards und Peter Gill, London / New York 2003, S. 97-113; für einen breiteren Ansatz vgl. Shelley, Louise I.: Transnational Organized Crime. An Imminent Threat to the Nation-State?, in: Journal for International Affairs 48/1995; S. 471 f.

¹¹ Barthelmess: Transnationale organisierte Kriminalität, S. 31 f.

¹² Vgl. OSCE: Combating Trafficking as Modern-Day Slavery. A Matter of Rights, Freedoms and Security: 2010 Annual Report of the Special Representative and Co-ordinator for Combating Trafficking in Human Beings, Wien 2010. Weiter auch UNODC / UN.GIFT: Global Report on Trafficking in Persons. Human Trafficking – A Crime That Shames Us All, 2009, http://www.unodc.org/documents/Global_Report_on_TIP.pdf, S. 8-9. Eine genauere Betrachtung der Schwierigkeiten bei der Etablierung von Gesetzen, deren Anwendung und Erfolg bietet Baker, Estella: The Legal Regulation of Transnational Organized Crime. Opportunities and Limitations, in: Transnational Organized Crime. Perspective on Global Security, hrsg. von Adam Edwards und Peter Gill, London / New York 2003, S. 183-194.

2. Zahlen und Fakten

Es kann nicht deutlich genug darauf hingewiesen werden, dass es sich bei Lagebildern zur OK und TOK immer um eine Hellfeldbetrachtung¹³ handelt. Beide Formen der OK sind klassische Formen der Kontrollkriminalität, weshalb sich die Bereitstellung von größeren Ressourcen zu ihrer Aufklärung direkt auf die Fallzahl auswirken wird. Mit der verstärkten Aufklärung nimmt die Zahl der beobachteten Fälle zu; zuvor bestanden sie, ohne beobachtet zu werden.

Denn die TOK-Gruppen haben großes Interesse daran, dass ihre Aktivitäten verborgen bleiben. Die mit ihr verbundenen „legalen“ Akteure verfolgen dasselbe Interesse. Deshalb können TOK-Akteure, wenn sie erfolgreich sind, die legale Wirtschaft unterwandern, durch den Einsatz von Geld oder Gewalt den politischen Willensbildungsprozess beeinflussen und somit das politische und wirtschaftliche System für die eigenen, weiter verborgenen Ziele nutzen.¹⁴ In den neunziger Jahren wurden diese Entwicklungen vor allem in Russland und einigen osteuropäischen Staaten mit großer Aufmerksamkeit verfolgt.

Aufgrund des bereits angesprochenen Interesses der TOK-Akteure, ihre Aktivitäten möglichst verborgen und geheim zu halten, ergibt sich bei der Messbarkeit des Umsatzes und der Gewinne von TOK beziehungsweise des Volumens an zu waschenden Geldern ein ganz entscheidendes Problem: Sie können nur geschätzt werden. Schneider unterscheidet hier zwei unterschiedliche Methoden voneinander: die Schätzung anhand von Zahlungsströmen und die direkte Schätzung der Umsätze und Gewinne von TOK mit Hilfe des ökonometrischen Ansatzes. Bei dem Versuch der Identifizierung des Ausmaßes durch Schätzungen anhand von Zahlungsströmen ergibt sich das Problem, dass legale und illegale Gelder nur sehr schwer unterschieden werden können. Weiter sind in diesem Zusammenhang nur Hochrechnungen über eingezogene Vermögenswerte möglich, wodurch allerdings Rückschlüsse auf die Dunkelziffer nur schwer festzustellen sind. Sollen die Umsätze und Gewinne direkt geschätzt werden, indem man eine Reihe von Ursachen – wie die Anzahl krimineller Aktivitäten bei Waffen- und Drogengeschäften, illegalen Diamantenhandel und Handel mit gefährlichen Produkten – statistisch mit Indikatoren – wie die Menge beschlagnahmter Gelder für Geldwäsche, Bargeld pro Kopf – verbindet, so bleibt der Umsatz eine latente, unbeobachtbare Größe.¹⁵ Denn letztlich lassen Daten über konfiszierte Waren und über aufgedeckte Fäl-

¹³ Dieser Begriff wird im Gegensatz zum Dunkelfeld, den nicht bekannten und beobachteten Vergehen, gebraucht. Gerade in den Bereichen, in denen alle Beteiligten Nutzen erwarten, existiert eine geringe Bereitschaft, die kriminellen Handlungen anzuzeigen.

¹⁴ Friman, Richard: Externalizing the Costs of Prohibition, in: *Crime and the Global Political Economy*, hrsg. von H. Richard Friman, Boulder 2009, S. 51.

¹⁵ Schneider, Friedrich: Die Finanzströme von organisierter Kriminalität und Terrorismus. Was wissen wir (nicht)?, in: *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung* 87/2009, S. 73-78.

le, beispielsweise im Bereich Menschhandel, Menschenschmuggel und Zwangsarbeit, wenn überhaupt, Rückschlüsse auf das Scheitern oder Gelingen von Fahndungsaktionen zu, können jedoch kaum Aussagen über die Gesamtheit der tatsächlichen TOK-Aktivitäten stützen.

Hinzu kommt, dass auch die staatlichen Organe nicht ohne eigene normative oder bürokratische Interessen sind und deshalb die Zahlen und Fakten, die öffentlich zur TOK bekanntgegeben werden, zur Legitimierung ihres Handelns auf nationalstaatlicher als auch auf internationaler Ebene nutzen.

Weiter kann die Datenerhebung in unterschiedlichen Staaten und je nach Organisation schon allein aufgrund von deren divergierenden Verständnissen bzw. der Abweichungen bei der Definition von TOK ganz unterschiedlich ausfallen.¹⁶ Es scheint daher nicht sehr verwunderlich, dass die öffentlich zugänglichen Daten stark variieren und nur bedingt Rückschlüsse auf die realen Verhältnisse zulassen, was eine zutreffendere Analyse zwangsläufig notwendig macht.¹⁷

Insofern bestehen erhebliche Schwierigkeiten sowohl hinsichtlich der Datenerhebung und der Messbarkeit von TOK als auch hinsichtlich der Interpretation der vorhandenen Daten.¹⁸ Trotz dieser genannten Schwierigkeiten wollen wir an dieser Stelle anhand der öffentlich zugänglichen Zahlen das vielschichtige und komplexe TOK-Feld beschreiben. Dabei werden wir sowohl Daten zum Umsatz als auch zum Gewinn nutzen, auch wenn dadurch die direkte Vergleichbarkeit der jeweiligen Daten erschwert wird.

Das aggregierte Volumen des Umsatzes von OK für 20 OECD-Länder¹⁹ belief sich auf der Grundlage einer ökonomischen Schätzung im Jahre 1995 auf 273 Milliarden US-\$ (oder 1,35 % des BIP dieser Länder). 2006 erhöhte sich das Gesamtvolumen auf 603 Milliarden US-\$ (oder 1,74 %

¹⁶ Abweichungen zwischen veröffentlichten Daten von TOK sind allerdings auch auf die z. T. sehr unklare Definition der einzelnen TOK-Bereiche zurückzuführen. Vergleiche hierzu u. a. die Definition von Menschenhandel von UNODC und des State Department. UNODC geht dabei explizit auf den Bereich des Organhandels ein, während das State Department sich in seiner Definition v. a. auf den Sexhandel und die Ausbeutung der Arbeitskraft bezieht. Siehe dazu den Bericht des State Department 2010, <http://www.state.gov/documents/organization/142979.pdf>, Stand: 17.2.2011 und die Internetseite von UNODC, http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/what-is-human-trafficking.html?ref=menu#side#What_is_Human_Trafficking, Stand: 17.2.2011.

¹⁸ Für die Verzerrung der Daten im Bereich Zwangsarbeit vgl. ILO: A Global Alliance Against Forced Labour. Global Report on the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Genf 2005, S. 8 f.

¹⁹ Burnham, Bill: Measuring Transnational Organised Crime. An Empirical Study of Existing Data Sets on TOC with Particular Reference to Intergovernmental Organisations, in: Transnational Organised Crime. Perspectives on Global Security, hrsg. von Adam Edwards und Peter Gill, London / New York 2003, S. 65-77; Gregory, Frank: Classify, Report and Measure. The UK Organised Crime Notification Scheme, in: Transnational Organised Crime. Perspectives on Global Security, hrsg. von Adam Edwards und Peter Gill, London / New York 2003, S. 78-96; Lessmann, Robert: Flying Dutchman. Die internationale Drogenpolitik der Obama-Administration, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik (ZfAS) 3/2010, S. 379-396. Die berücksichtigten Staaten sind Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Japan, Kanada, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweiz, Spanien, USA.

des BIP der 20 OECD-Länder). Werden anschließend die internationalen Schätzungen des weltweiten Finanzvolumens der OK anhand von Zahlungsströmen beobachtet, so kann laut *The Economist* (London) eine Steigerung des weltweiten Volumens von 400 Milliarden US-\$ im Jahr 1997 auf 600 Milliarden US-\$ im Jahr 2001 festgehalten werden. Demgegenüber spricht die UN in den Jahren 1994/98 von einem weltweiten Volumen zwischen 700-1.000 Milliarden US-\$ und John Walker geht 1998 von einem weltweiten Gesamtvolumen von 2.850 Milliarden US-\$ aus.²⁰

Die Produktpiraterie mit einem 2010 geschätzten weltweiten Umsatz von ca. 500 Milliarden US-\$²¹ ist neben dem Drogenhandel mit einem geschätzten weltweiten Gewinn von 227,6 Milliarden US-\$ im Jahr 2003 einer der größten Wirtschaftszweige der TOK.²² Eine weitere wichtige Einnahmequelle der TOK ergibt sich aus dem Bereich des Menschenhandels, Menschenschmuggels und der Zwangsarbeit. Wobei die aus dem Menschenhandel geschlagenen Gewinne laut OSCE auf 32 Milliarden US-\$ geschätzt werden.²³ Die Preise für die Dienstleistungen von sogenannten Schleusern variieren je nach Route und Zielland. Die FATF geht in ihrem Bericht von 2004/2005 von einer Spannweite zwischen 250 Euro und 100.000 US-\$ aus.²⁴ Die Zeitschrift für Internationale Politik (IP) schätzt dabei den Umsatz, der 2010 allein aus dem Menschenhandel aus Lateinamerika nach Nordamerika gewonnen wurde, auf rund 7 Milliarden US-\$. Die finanziellen Einkünfte, die sich aus dem Menschenschmuggel von Afrika nach Europa ergeben, fallen demgegenüber weitaus geringer aus und belaufen sich laut IP auf 150 Millionen US-\$.²⁵

Die Ziele von Menschenhandel können sehr unterschiedlich sein und umfassen unter anderem die Ausbeutung der Arbeitskraft, sexuelle Ausbeutung, den Zwang zu betteln und den Organhandel. In den letzten Jahren haben zwar immer mehr Länder Schritte hin zur Implementierung des UN Protocol against Trafficking in Persons gemacht, doch existieren in vielen, vor allem afrikanischen Staaten, Schwierigkeiten bei der Implementierung. Die Zahl der Verurteilungen ist weiterhin gering.²⁶ Die Organisationsform der Netzwerke im Bereich Menschenhandel ist weniger organisiert als in anderen Bereichen der TOK.²⁷

²⁰ Siehe hierzu weiter Schneider: Die Finanzströme von organisierter Kriminalität und Terrorismus, S. 75 f.

²¹ Möller, Doris: Lippenbekenntnisse reichen nicht aus. Markenpiraterie in Deutschland und Frankreich, in: Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog 2/2010, S. 83–85.

²² Schneider: Die Finanzströme von organisierter Kriminalität, S. 74.

²³ OSCE: Combating Trafficking as Modern-Day Slavery, S. 9.

²⁴ FATF / GAFI: Financial Action Task Force. Money Laundering and Terrorist Financing Typologies 2004-2005, 10.6.2005, Paris, S. 70.

²⁵ O. A.: Die transnationale organisierte Kriminalität (TOK). Bedrohung für die internationale Staatengemeinschaft, in: Internationale Politik 65/2010, S. 18-19.

²⁶ UNODC / UN.GIFT: Global Report on Trafficking in Persons, S. 6 f.

²⁷ Feingold, David A.: Trafficking in Numbers. The Social Construction of Human Trafficking Data, in: Sex, Drugs, and Body Counts. The Politics of Numbers in Global Crime and Conflict, hrsg. von Peter Andreas und Kelly M. Greenhill, Ithaca / London 2010, S. 46-74, S. 48.

Das jährliche Marktvolumen des illegalen Waffenhandels wurde bereits in den 1990er-Jahren auf 40-50 Milliarden US-\$ und die aus dem illegalen Organhandel gewonnenen Gewinne auf ca. 500 Milliarden US-\$ geschätzt.²⁸ So unterschiedlich die Daten auch ausfallen mögen, die Grundtendenz aller Statistiken zeigt, dass von einem Wachstum der Umsätze und Gewinne von TOK ausgegangen wird, was ihre zunehmende politische und wirtschaftliche Bedeutung in der Zukunft vermuten lässt.

Auch wenn diese Daten keine präzisen und exakt nachvollziehbaren Aussagen über das reale Ausmaß der TOK zulassen, verdeutlichen sie auf der einen Seite dennoch den enormen, wenn auch nur geschätzten Umfang der aus diesen Aktivitäten hervorgetretenen Schattenwirtschaft, der damit verbundenen ökonomischen Verluste für nationale gesellschaftliche Versorgungssysteme und Steuereinnahmen sowie auch auf der anderen Seite die damit verbundenen Gewinne für TOK-Akteure. Diesen stehen somit erhebliche Mittel zur Beeinflussung der wirtschaftlichen und politischen Ordnung zur Verfügung. Neben den wirtschaftlichen Konsequenzen sind deshalb auch enorme politische und soziale Folgen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene zu erwarten, die je nach Bereich ganz unterschiedlich gewichtet sein können und darüber hinaus auch verschiedene, sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Akteure auf unterschiedliche Weise tangieren können.

Dabei divergieren die Interessen von Regierungen und TOK-Akteuren nicht zwangsläufig, wodurch es zu Kooperationen und sogar zu einer staatlichen Unterstützung von TOK-Akteuren beziehungsweise Aktivitäten kommen kann. Diese Art der Zweckbeziehungen konnte man in den 1990er-Jahren vor allem mit Blick auf die Regime in Burma, Nordkorea, Afghanistan und Haiti beobachten, die von den illegalen ökonomischen Aktivitäten im Land profitiert haben. Aber auch in Teilen Italiens und Japans waren derartige Prozesse zu beobachten.²⁹

Insbesondere die Verbindung von TOK und Korruption sowie Gewalt können dabei demokratische Entwicklungen, gute Regierungsführung und den mühsamen Prozess des Aufbaus staatlicher Strukturen verhindern oder erschweren, was für fragile und gescheiterte Staaten ein besonderes Problem darstellt.³⁰ Am Ende kann der Verlust des staatlichen Gewaltmonopols über ganze Regionen des Landes oder über einzelne Stadtteile von Metropolen stehen. Wie sich solche Prozesse entfalten können, konn-

²⁸ Friman / Andreas: Introduction, S. 2.

²⁹ Felbab-Brown, Vanda: Unternehmen Kriminalität, S. 17; vgl. hierzu auch Friman / Andreas: Introduction, S. 10.

³⁰ Brombacher, Daniel: Nicht nur ein Problem innerer Sicherheit. Konsequenzen der organisierten Kriminalität für das internationale System, in: Internationale Politik 65/2010, S. 20-25, S. 25.

te am Beispiel Kolumbien als Hauptproduktionsland³¹ von Kokain in den letzten Jahren sehr gut beobachtet werden. Hier sind es paramilitärische Gruppen und die Guerillaorganisation FARC, die von den Drogengeschäften profitieren, wobei Erstgenannte seit der ersten Hälfte der 1990er-Jahre einen Großteil des nationalen und internationalen Schmuggels kontrollierten, um damit ihren Kampf gegen die Staatsgewalt zu finanzieren. Dabei können TOK- und OK-Akteure und ihre Aktivitäten selbst in einigen Fällen auf eine breite Unterstützung in der Bevölkerung bauen, da sie sich für die sozialen Belange einsetzen wie beispielsweise in Kolumbien, wo die Guerilla die Sicherheit der Bauern schützen.³³

Die breite Legitimation ganzer TOK-Zweige innerhalb der Bevölkerung einiger Staaten lässt sich dabei vor allem im Bereich der Produktpiraterie nachweisen. Gefälschte Produkte genießen in einigen Kulturkreisen einen sehr guten Ruf, wobei deren Anfertigung zusätzlich meist nicht als illegal bewertet wird.

Neben den genannten Folgen in den sogenannten Produktionsländern hat die TOK auch enorme innerstaatliche Auswirkungen auf andere Staaten. Im Bereich des Drogenhandels spielen die TOK-Aktivitäten insbesondere für Europa (mit einem Marktvolumen von 34 Milliarden US-\$) und Nordamerika (mit einem Volumen von 37 Milliarden US-\$) als größte Absatzmärkte eine wichtige Rolle. Dabei muss gefragt werden, welche sicherheitspolitischen Auswirkungen der enorme Drogenkonsum auf diese Länder hat, insbesondere in Anbetracht der Tatsachen, dass sich die Produktion von sogenannten ATS (Amphetamine Type Stimulants) und von Cannabis in den letzten Jahren räumlich in die Richtung des Absatzmarktes orientiert hat und damit auch in Deutschland an Bedeutung gewonnen hat.³⁴

Im Bereich der Produktpiraterie beklagen Unternehmen enorme Verluste. Der deutsche Zoll beschlagnahmte im Jahre 2009 gefälschte Ware im Wert von 354 Millionen Euro.³⁵ Dabei kann grundsätzlich für die Produktpiraterie festgehalten werden, dass sie mittlerweile eine größere Bandbreite an gefälschten Produkten vor allem auch im Bereich der Technologie

³¹ Kokainschmuggel macht laut UNODC-Berichten mit einem gewonnenen Umsatz von ca. 88 Milliarden US-\$ den Hauptanteil des gesamten Finanzumfanges des illegalen Drogenhandels aus; vgl. hierzu UNODC: World Drug Report 2010, Wien 2010, S. 16-19. Europa mit einem Marktvolumen von 34 Milliarden US-\$ und Nordamerika mit einem Volumen von 37 Milliarden US-\$ stellen dabei die größten Absatzmärkte dar. Ein Großteil dieses weltweit konsumierten Kokains wird laut UNODC in Kolumbien, Peru und Bolivien hergestellt und später über sog. Transitstaaten zum Konsumenten gebracht; vgl. hierzu UNODC: World Drug Report, S. 16-19.

³² Jäger / Daun / Lambach u. a.: Die Tragödie Kolumbiens, S. 64-65.

³³ Ebd., S. 64.

³⁴ UNODC: World Drug Report, S. 22-26; Brombacher: Nicht nur ein Problem innerer Sicherheit, S. 23.

³⁵ Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Der Zoll. Im Einsatz für Bürger, Wirtschaft und Umwelt, Berlin 2010.

aufweist. So wird berichtet, dass dem deutschen Maschinen- und Anlagenbau rund 6,4 Milliarden Euro Umsatz durch Produktpiraterie verloren gegangen sind.³⁶ Dabei fürchtet das Bundesministerium für Finanzen neben den erwartbaren wirtschaftlichen Verlusten einzelner Unternehmen enorme Risiken für die Konsumentensicherheit und warnt vor gewaltigen negativen Auswirkungen auf die Arbeitsmarktsituation, vor Wettbewerbsverzerrung und Imageschäden.³⁷ Auf der anderen Seite erhoffen sich Akteure positive Effekte wie die Entstehung neuer Kooperationen und Produktentwicklungen als auch Entwicklungschancen für Entwicklungs- und Schwellenländer.³⁸ In Anbetracht der enormen Verluste, die Unternehmen durch die Produktpiraterie verkraften müssen, greifen einige Unternehmen auf private Agenten zurück, um die Produktpiraterie direkt im Erzeugerland zu bekämpfen.³⁹ In diesem Zusammenhang werden immer wieder auch sogenannte PPPs (Public Private Partnerships) gefordert.⁴⁰

Damit wird bereits deutlich, dass die befürchteten Folgen je nach Akteur und Interessenlage anders gewichtet werden können.

Grundsätzlich warnen vor allem demokratische Rechtsstaaten vor der Verbindung zwischen TOK und dem internationalen Terrorismus. Auch wenn die Geldmittel aus kriminellen Aktivitäten nur einen Teil der Finanzquellen von terroristischen Organisationen ausmachen, so stellen sie dennoch einen wichtigen Teil des Budgets dar. Schneider hält dazu fest, dass in den Jahren 2001 bis 2004 im Durchschnitt allein 25-30 % der Gelder von Al Kaida aus dem Drogengeschäft gewonnen wurden und 15-20 % aus dem illegalen Diamantenhandel.⁴¹

3. Die Zukunft der TOK

Die von uns angeführten illustrierenden Zahlen weisen darauf hin, dass die TOK über erhebliche Mittel zur Einflussnahme verfügt und diese Mittel in Zukunft noch steigen könnten. Der Grund hierfür ist, dass die TOK diejenigen Prozesse für die eigenen finanziellen Profitziele und politischen Zwecke nutzt, die auch das Wachstum und die Entwicklung der Gesellschaften

³⁶ Skowronowski, Christine: Kampf der Maschinen-Piraten, in: Frankfurter Rundschau, 19.4.2010.

³⁷ Vgl. hierzu Bundesministerium der Finanzen: Produktpiraterie, http://www.zoll.de/h0_wir_ueber_uns/h0_zollmuseum/b0_ausstellung/a1_zoll_gegenwart/d1_produktpiraterie/index.html, Stand: 1.3.2011; Splett, Christian: Lebensgefährliche Plagiate, in: Entwicklung und Zusammenarbeit 9/2009, S. 338-339; Treverton, Gregory F. / Matthies, Carl / Cunningham, Karla J. u. a.: Film Piracy, Organized Crime, and Terrorism, Santa Monica 2009; Zaichkowsky, Judith L.: The Psychology Behind Trademark Infringement and Counterfeiting, Mahwah 2006.

³⁸ Trott, Paul / Hoecht, Andreas: Product Counterfeiting, Non-consensual Acquisition of Technology and New Product Development. An Innovation Perspective, in: European Journal of Innovation Management 1/2007, S. 126-143.

³⁹ Becker, Tom: Private Eyes Help Fight Counterfeit Telecom Equipment, in: Wall Street Journal, 8.7.2003, S. A12.

⁴⁰ Kimberly, Palmer: Fake Busters, in: Government Executive 38/2006, S. 48-55.

⁴¹ Schneider: Die Finanzströme von organisierter Kriminalität, S. 81.

überhaupt begründen – der Transnationalisierung, Globalisierung, Deregulierung. Insofern ist die TOK Fleisch vom Fleische der gesellschaftlichen Entwicklung und nicht dadurch zu bekämpfen, dass man diese gesamtgesellschaftlichen Prozesse eindämmt oder zurückdreht. TOK nutzt zivile Strukturen für kriminelle Ziele, und hin und wieder gelingt ihr sogar auch die Legitimierung durch die betroffene Bevölkerung, etwa durch einen ihre Profitinteressen begleitenden sozialen Einsatz der erlangten Mittel. Hinzu kommen in vielen Gebieten Parastaatlichkeit, Gewaltökonomien und umfassende Korruption, die sich angesichts der weitergehenden Perforierung der Grenzen zwischen den Staaten und Gesellschaften dann auch in anderen Regionen auswirken können.

In den weiter entwickelten Staaten kann die TOK deshalb grundsätzlich als Bedrohung des Staates auftreten. Korruption schwächt die staatliche Legitimität, es kann zur Ausgliederung von ganzen Vierteln aus großen Städten kommen, größere territoriale Gebiete können dem Zugriff des staatlichen Gewaltmonopols entzogen werden. Dann stellt die TOK eine Gefährdung der sozio-ökonomischen Entwicklung der betroffenen Gesellschaften dar.

Dagegen haben die Staaten erste Schritte unternommen, um TOK einzudämmen. Die Palermo-Konvention (United Nations Convention against transnational organized crime) wurde im Jahr 2000 von der UN-Generalversammlung angenommen und ist seit 2003 in Kraft.⁴² Im Mittelpunkt stehen die Angleichung des Strafrechts, verstärkte internationale Zusammenarbeit sowie der zügigere und intensivere Austausch von Informationen. Seither wurden die drei Zusatzprotokolle: Gegen Menschenhandel, insbesondere mit Frauen und Kindern; Gegen Schleusung von Migranten und Gegen illegale Produktion und illegalen Handel mit Waffen verabschiedet.

4. TOK eindämmen

Wenn das eingangs zitierte Bild von der Hydra stimmt, dann werden sich die OK und die TOK nicht ausradieren lassen. TOK besteht weiter und verbindet auf unterschiedliche Weise erstens unterschiedliche Bereiche der Gesellschaft und des Staates miteinander, zweitens unterschiedliche Geschäftsfelder und drittens verschiedene Nationalstaaten und Regionen. Das bedeutet, dass – wie auf anderen Handlungsfeldern auch – der Transnationalisierung mit Internationalisierung, also der Kooperation von Staaten zur Beherrschung emanzipierter gesellschaftlicher Gruppen, begegnet werden muss. Aus diesem Gedanken wird häufig die Internationalisierung der Polizei gefordert. Das ist theoretisch stringent, mit Blick auf TOK aber

⁴² Hierzu Barthelmess: *Transnationale organisierte Kriminalität*, S. 39 ff.

auch mit dem Risiko behaftet, dass dann international zentrale Strukturen der Einflussnahme durch TOK-Gruppen ausgesetzt sein können. Die Kooperation der Polizeien hat zwar selbst bei vorhandenem politischem Willen zur Zusammenarbeit ihre bürokratischen und organisatorischen Grenzen, ihre verbleibende Dezentralität kann jedoch auch ein Vorteil für die Aufklärungsarbeit sein. Das gilt auch für die in diesem Zusammenhang angeführte Zusammenarbeit zwischen der Polizei und den Diensten.

Bedeutend ist es, die Organisationsform der jeweiligen TOK-Akteure zu erfassen. Netzwerkorientierte TOK-Gruppen sind schwieriger zu beobachten und zu stellen; sie verlangen nach anderen Methoden, als dies bei hierarchischen Organisationen der Fall sein kann. Hinzu kommt, dass TOK-Aktivitäten in unterschiedlichen Bereichen – vom Menschenhandel bis zur Produktpiraterie – sehr unterschiedliche Bedingungen vorfindet und sich diesen anpasst, um die kriminellen Ziele zu verfolgen.

Immer mehr Atommächte? Gefahren der nuklearen Proliferation im Zeitalter der Globalisierung

Oliver Thränert

Die Gefahr der Verbreitung von Atomwaffen wird in den kommenden Jahren wachsen. Die Gründe dafür sind vielfältig. Ein wesentlicher Faktor ist die Globalisierung. Sie erleichtert den Zugang zu sensitiven Technologien und mindert zugleich den Einfluss der USA sowie anderer Staaten, die nukleare Proliferation verhindern wollen. Zudem befindet sich das internationale Regime zur nuklearen Nichtverbreitung seit Jahren in einer tiefen Krise. Sollte Iran zur Kernwaffenmacht werden, könnte dies das Fass zum Überlaufen bringen. Der weitere Verlauf des einundzwanzigsten Jahrhunderts könnte dann von nuklearer Proliferation geprägt sein. Damit würde die Wahrscheinlichkeit von Atomwaffeneinsätzen steigen.

1. Tendenzen der nuklearen Proliferation

Staaten können sich aus unterschiedlichen Gründen für den Griff nach der Atombombe entscheiden. Aus realpolitischer Sicht steht bei den Motiven für ein Nuklearwaffenprogramm die eigene Sicherheit im Vordergrund: Staaten streben nach Kernwaffen, wenn ihr Gegner welche besitzt. Klassische Beispiele dafür sind die Sowjetunion, nachdem die USA Atomwaffen entwickelt hatten oder Pakistan, dessen Nuklearwaffenprogramm ausschließlich mit Blick auf die Kernwaffen seines Nachbarn Indien begründet wird. Darüber hinaus können politisch völlig isolierte Regime wie Nordkorea Atomwaffen als Überlebensversicherung ansehen. Israel wiederum hat sich für Nuklearwaffen entschieden, um sich in einer feindlichen Umgebung behaupten zu können, auch wenn seine Nachbarn – jedenfalls bis jetzt – selbst nicht über Kernwaffen verfügen. Es kommen aber auch andere Faktoren als unmittelbare Sicherheitsbedürfnisse in Betracht. Dazu gehören Prestige – ein Gesichtspunkt, der beispielsweise für Frankreich bedeutsam ist – oder der Einfluss von Interessengruppen wie einer Atomlobby. Dies spielte beim indischen Kernwaffenerwerb eine wichtige Rolle.

Demgegenüber beruht der Verzicht auf Atomwaffen bei den meisten Staaten auf der Tatsache, dass sie aus technischen, finanziellen und bürokratischen Gründen nicht dazu in der Lage sind, die vielfachen Hindernisse auf dem Weg zur Bombe zu überwinden. Andere – dazu gehört auch Deutschland – bevorzugen es, sich unter den Nuklearschirm des amerikanischen Bündnispartners zu begeben. Überdies ist die durch den Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) etablierte Norm gegen die Verbreitung

von Atomwaffen bedeutsam. Die 184 Nichtkernwaffenstaaten dieses Abkommens hoffen, durch ihren dauerhaften Verzicht auf Atomwaffen gefährliche nukleare Rüstungswettläufe in ihrer jeweiligen Region zu verhindern. Ferner haben sie von den im Rahmen des NVV anerkannten Atomwaffenmächten USA, Russland, China, Frankreich und Großbritannien zwei wichtige Zugeständnisse bekommen: Erstens verpflichteten sich diese fünf zur nuklearen Abrüstung mit dem Fernziel einer nuklearwaffenfreien Welt; zweitens ist den Nichtkernwaffenstaaten der Zugang zur friedlichen Nutzung der Kernenergie garantiert worden, solange solche Programme überprüfbar nicht zum Bau von Atomwaffen missbraucht werden.¹

Im Zeitalter der Globalisierung droht diese seit Jahrzehnten leidlich funktionierende nukleare Ordnung – nur fünf Staaten dürfen Kernwaffen besitzen, alle anderen Vertragsstaaten haben unbefristet auf den Atomwaffenbesitz verzichtet – aus den Fugen zu geraten. Der Zugang zu nuklearer Technologie sowie auch zu Raketentechnologie, die benötigt wird, um Atomwaffen prompt an ihr Ziel bringen zu können, ist einfacher geworden. Dabei spielen auch nicht-staatliche Akteure eine wichtige Rolle, die nukleare Komponenten aus Profitinteressen vertreiben. Zugleich ist das internationale Regime zur Verhinderung der Verbreitung von Atomwaffen kaum dazu in der Lage, sich gegen die Gefahren der Technologiediffusion erfolgreich zu stemmen. Dabei ist ebenfalls die Globalisierung bedeutsam. Denn der Einfluss von Schwellenmächten wie Brasilien, die sich – bislang erfolgreich – gegen stärkere Verifikationsbestimmungen und die Beschränkung des Zugangs zu sensitiven Technologien wie der Urananreicherung aussprechen, wächst im Rahmen des Nichtverbreitungsregimes beständig. Zugleich schwindet die Gestaltungsmacht der USA und anderer Großmächte, die sich für eine Stärkung des Nichtverbreitungsregimes engagieren.

Aus diesen Proliferationsgefahren ergeben sich jedoch keine Zwangsläufigkeiten. Nukleare Proliferation ist keine Einbahnstraße. Vielmehr ist die jüngere Geschichte voll von Beispielen, in denen Länder ihre Atomwaffenprojekte wieder aufgaben. Dazu gehören Brasilien und Argentinien ebenso wie Südkorea und Taiwan oder Ägypten und Libyen. Mit Südafrika wurde nach dem dortigen Ende des Apartheidsregimes sogar ein Land zum Nichtkernwaffenstaat, das zuvor Atomwaffen besessen hatte.²

Dies kann aber über die aktuellen Gefahren, die mit der nuklearen Proliferation verknüpft sind, nicht hinwegtäuschen. Der zentrale Aspekt dabei

¹ Vgl. zu den Ursachen der nuklearen Proliferation grundlegend: Sagan, Scott D.: *Why Do States Build Nuclear Weapons?*, in: *Going Nuclear: Nuclear Proliferation and International Security in the 21st Century*, hrsg. von Michael E. Brown u. a., Cambridge, MA 2010, S. 3-35.

² Vgl. Levite, Ariel: *Never Say Never Again: Nuclear Reversal Revisited*, in: *Going Nuclear: Nuclear Proliferation and International Security in the 21st Century*, hrsg. von Michael E. Brown u. a., Cambridge, MA 2010, S. 297-326.

ist, dass ein Zusammenbruch der existierenden nuklearen Ordnung auch den Kollaps der gesamten internationalen Ordnung verursachen könnte. Wenn Nordkorea und vielleicht auch Iran zu Atomwaffenmächten werden können, obgleich sich die höchste internationale Autorität, der UN-Sicherheitsrat, mehrfach in Resolutionen gegen eine solche Entwicklung wandte, was ist der Sicherheitsrat dann noch wert? Mehr noch: Wer über Atomwaffen verfügt, ist praktisch nicht mehr sanktionierbar. Er kann also seine Nachbarn unter Druck setzen oder sogar überfallen, ohne dafür zur Rechenschaft gezogen werden zu können. Auch wirtschaftliche Drohpotenziale – man denke nur an den Ölpreis – könnten eine ganz andere Wirkung entfalten, wenn sie von künftigen Atommächten aufgebaut werden. Vor allem aber stiege mit der Zunahme der Anzahl der Atommächte auch die Gefahr, dass Krisen zwischen Nuklearwaffenbesitzern außer Kontrolle geraten und es nach 1945 erstmals wieder zu Kernwaffeneinsätzen kommt.

1.1 Technologiediffusion

Globalisierung bedeutet, dass Waren, Dienstleistungen und Informationen im globalen Maßstab immer schneller ausgetauscht werden. Die damit verknüpfte Entwicklung der internationalen Arbeitsteilung führt dazu, dass Hochtechnologieprodukte zunehmend in Schwellen- und Entwicklungsländern hergestellt werden. Kenntnisse, Fähigkeiten und Materialien, die neben zivilen auch zu militärischen Zwecken genutzt werden können, werden daher zugänglicher. Eines der deutlichsten Beispiele dafür ist die Entdeckung einer modernen Urananreicherungsanlage in Nordkorea im November 2010. Die Herkunft der entsprechenden Zentrifugen bleibt vorerst ungeklärt. Womöglich ist es den Nordkoreanern aber gelungen, die vielen Einzelteile für die Anlage nach und nach auf dem freien Markt unentdeckt zu erwerben. Es wird nun befürchtet, dass Nordkorea seine fortgeschrittenen Zentrifugen oder angereichertes Uran für den Bau von Kernwaffen an andere Staaten oder womöglich sogar nicht-staatliche Akteure verkauft. Dies wäre eine völlig neue Dimension der Proliferation.³

Die Bedeutung nicht-staatlicher Akteure für das Problemfeld Proliferation wächst. Das beste Beispiel dafür ist das so genannte Khan-Netzwerk, benannt nach A. Q. Khan. Dieser pakistanische Staatsbürger verschaffte sich zu Beginn der siebziger Jahre als Angestellter eines Subunternehmers des deutsch-britisch-niederländischen Konsortiums URENCO, das zu zivilen Zwecken Uran anreichert, illegal Zugang zu relevanten Informationen, Materialien und Geräten, die auch militärisch verwendbar sind. Diese bot er der pakistanischen Regierung, die nach Indiens Kernexplosi-

³ Vgl. Hecker, Siegfried S.: A Return Trip to North Korea's Yongbyon Nuclear Complex, hrsg. vom Center for International Security and Cooperation, Stanford University, 20.11.2010, <http://iis-db.stanford.edu/pubs/23035/Yongbyonreport.pdf>

on von 1974 verstärkt nach Wegen zum Bau von Atomwaffen suchte, an. Khan, der 1975 in sein Heimatland zurückkehrte und dort im Rahmen des pakistanischen Kernwaffenprogramms das Urananreicherungsprojekt leitete, brachte nicht nur Designs und Bauteile für die Herstellung von Zentrifugen mit, sondern auch umfangreiche Listen von Zulieferfirmen. Mit ihrer Hilfe knüpfte Khan in den Folgejahren ein ausgedehntes Netzwerk zur Beschaffung nahezu aller notwendigen Elemente für das pakistanische Urananreicherungsprogramm, das dem Bau der Bombe diente.

Vorwiegend aus Profitinteressen heraus begann Khan jedoch schon bald, das Netzwerk umzuorientieren. Nicht nur diente es nun dazu, Pakistans Atomwaffenprojekt zu fördern, vielmehr wurden auch andere Staaten – darunter Libyen, Iran, Irak und Nordkorea – mit Informationen und Materialien für den Bau von Urananreicherungsanlagen zu Waffenzwecken versorgt. Mindestens im Fall Libyen ging Khan sogar soweit, die Blaupausen eines Atomsprenkopfes, die Pakistan von China erhalten hatte, weiterzuleiten. Ende 2003 wurde das Khan-Netzwerk aufgedeckt und Khan von der pakistanischen Regierung unter Arrest gestellt. Es konnte nie abschließend geklärt werden, ob pakistanische Regierungsstellen Kenntnis von Khans Aktivitäten hatten.⁴

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion wanderten viele Raketenkonstrukteure, die ihre privilegierte Stellung verloren hatten, nach Nordkorea ab, um den dortigen Machthabern beim Bau von Nodong-Mittelstreckenraketen zu helfen. In diesem Zusammenhang wurde ein weiterer Trend offenbar, nämlich die Kooperation von Staaten zum Zwecke der Proliferation. Iran und Pakistan beteiligten sich an dem Entwicklungsprogramm und führten die Nodong unter der pakistanischen Bezeichnung „Ghauri“ bzw. unter dem iranischen Label „Schahab 3“ bei ihren Streitkräften ein. Dabei kam es zwischen Nordkorea und Pakistan offenbar zu einem Bartergeschäft: Für die Lieferung der Nodong revanchierte sich A. Q. Khan mit Zentrifugen für die Urananreicherung.⁵

Ein eklatantes Beispiel für die Zusammenarbeit zwischen Proliferationsstaaten ist der Bau eines gasgekühlten Graphitnuklearreaktors in Syrien. Kurz vor seiner Fertigstellung wurde dieser im September 2007 von der israelischen Luftwaffe zerstört. Der Reaktor wurde offenbar nach dem Modell desjenigen nordkoreanischen Reaktors gefertigt, den Pjöngjang zur Produktion von Waffenplutonium nutzte. Daher liegt eine syrisch-nordkoreanische Kooperation nahe. Da sich Damaskus den Bemühungen der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) um Aufklärung weit-

⁴ Vgl. Tertrais, Bruno: Khan's Nuclear Exports: Was there a State Strategy?, in: Pakistan's Nuclear Future: Worries beyond War, hrsg. von Henry D. Sokolski, Carlisle, PA 2008, S. 13-57.

⁵ Vgl. EastWest Institute (Hrsg.): Iran's Nuclear and Missile Potential. A Joint Threat Assessment by U.S. and Russian technical Experts, New York 2009; Thränert, Oliver / Wagner, Christian: Atommacht Pakistan, in: SWP-Studie 3/2009.

gehend verweigerte, konnte bislang weder die vermutete syrisch-nord-koreanische Zusammenarbeit bestätigt noch geklärt werden, ob es sich bei dem Reaktor um einen Bestandteil eines syrischen Atomwaffenprogramms handelte. Auch blieben Vermutungen unbestätigt, Iran habe den Bau des Reaktors finanziert.⁶

1.2 Die „Renaissance der Kernenergie“

Probleme hinsichtlich der Verhinderung des Entstehens immer neuer Atomkräfte könnten auch durch eine von Experten als „Renaissance der Kernenergie“ bezeichnete Entwicklung entstehen. Zwar ist es aus verschiedenen Gründen eher unsicher, ob der Anteil des Atomstroms an der globalen Stromerzeugung tatsächlich zunehmen wird; absehbar ist jedoch, dass immer mehr Staaten ein starkes Interesse an der friedlichen Nutzung der Kernenergie entwickeln. Daran dürfte auch die Havarie von Kernreaktoren im japanischen Fukushima kaum etwas geändert haben. Die IAEA geht von bis zu zwanzig neuen kommerziellen Kernenergienutzern bis zum Jahr 2030 aus. Verschiedene Faktoren spielen in diesem Zusammenhang eine Rolle: weiter wachsende Energiebedürfnisse im Zuge von Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum; volatile Öl- und Gaspreise sowie das Prestige, das mit der friedlichen Nutzung der Kernenergie einhergeht.

Bei nahezu 90 % der weltweit zu friedlichen Zwecken genutzten Atomkraftwerke handelt es sich um Leichtwasserreaktoren. Theoretisch taugt dieser Reaktortyp für die Herstellung von Waffenplutonium, doch wäre dies sehr aufwändig und bliebe auch nicht unentdeckt. Der Reaktor müsste nach kurzen Laufzeiten immer wieder heruntergefahren und geöffnet werden. Dabei entstünde eine radioaktive Wolke, die leicht detektierbar wäre. Bisher gibt es kein Beispiel eines Landes, das allein auf der Basis des Betriebs von Leichtwasserreaktoren ein Kernwaffenprogramm auf die Beine stellte.

Die größten Gefahren der nuklearen Proliferation gehen daher nicht von Reaktoren, sondern von den beiden Enden des nuklearen Brennstoffkreislaufes, also der Urananreicherung und der Wiederaufbereitung, aus. Für den Betrieb von Leichtwasserreaktoren muss Uran zunächst schwach angereichert werden, um es als Brennstoff verwenden zu können. Ein Staat, der dies beherrscht, kann prinzipiell auch hoch angereichertes Uran für Kernwaffen produzieren. Der Anreicherungsgrad für Leichtwasserreaktoren beträgt drei bis fünf Prozent, derjenige für Kernwaffen mehr als 80 %. Das Entscheidende ist jedoch, die Anreicherung überhaupt zu be-

⁶ Vgl. Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Syrian Arab Republic, Report by the Director General, IAEA GOV/2010/47 vom 6.9.2010.

herrschen, nicht der Anreicherungsgrad. Für den gewünschten Grad der Anreicherung muss das Uran nur immer wieder in den Zentrifugen bearbeitet werden, bis das angestrebte Ergebnis erzielt worden ist.

Urananreicherung ist eine komplexe und kostenträchtige Technologie. Daher versorgt sich die überwiegende Mehrheit der Atomkraftwerksbetreiber auf dem internationalen Markt mit nuklearem Brennstoff, anstatt selbst Anreicherungsanlagen zu bauen. Die meisten derjenigen Staaten, die ein eigenes Anreicherungsprogramm betreiben, sind zugleich Nuklearwaffenstaaten.

Ähnlich problematisch wie die Urananreicherung ist das andere Ende des nuklearen Brennstoffkreislaufes, die Wiederaufbereitung. Diese ist prinzipiell sogar einfacher zu bewerkstelligen als die Urananreicherung. Jede Wiederaufbereitungsanlage kann Plutonium für kommerzielle oder militärische Zwecke aus nuklearem Brennstoff extrahieren. Geschieht dies nicht im Labor-, sondern im industriellen Maßstab, handelt es sich um großtechnische Einrichtungen, bei denen aufwendige Instrumente wie Roboter zum Einsatz kommen müssen. Aus vielerlei Gründen ist diese Technologie für die meisten Staaten wenig attraktiv.

Zwar sind Leichtwasserreaktoren nicht gut für die Herstellung von Waffenplutonium geeignet, sie können jedoch zur Legitimationsfolie für den Aufbau eines Urananreicherungsprogramms genutzt werden. Dies zeigt das Beispiel Iran. Das dortige Regime argumentiert, man strebe die nationale Unabhängigkeit seines Nuklearprogramms an, weswegen man die Fähigkeit erlangen wolle, Brennstoff für Leichtwasserreaktoren selbst produzieren zu können. Dies ist jedoch wenig glaubhaft, da Iran erst einen Reaktor in Buschehr besitzt, der vertragsgemäß von Russland mit Brennstoff versorgt wird. Der Verdacht liegt nahe, dass es Iran zumindest auch um eine Atomwaffenoption geht. Daher ist eine Reihe internationaler Beobachter der Meinung, dass Irans Nachbarn wie Ägypten, Saudi-Arabien oder auch die Türkei in ihrem Streben nach friedlicher Nutzung der Kernenergie auch die Absicht hegen, sich zumindest langfristig eine militärische Nuklearoption zu eröffnen. Derzeit konzentrieren sich diese Staaten auf Pläne zum Bau von Leichtwasserreaktoren und zielen nicht auf eigene Urananreicherung ab. Doch sie alle wollen sich diese Möglichkeit grundsätzlich offenhalten.⁷

2. Das nukleare Nichtverbreitungsregime unter Stress

Der NVV befindet sich seit einer Reihe von Jahren in einer handfesten Krise. Seine Mitglieder streiten immer wieder über die Gewichtung und Umsetzung seiner drei Pfeiler nukleare Nichtverbreitung, nukleare Abrüstung

⁷ Vgl. Thränert, Oliver: Von „Atomen für den Frieden“ zu Atomen für den Krieg?, in: SWP-Studie 15/2010.

und Zugang zur friedlichen Nutzung der Kernenergie. Noch gelingt es, die Vertragsstaatengemeinschaft einigermaßen beieinander zu halten, doch sollte das Mitglied Iran zur Atommacht werden, droht ihr Zerfall.

2.1 Die Zerrissenheit der NVV-Vertragsstaatengemeinschaft

Die NVV-Mitglieder treffen sich alle fünf Jahre zu Überprüfungs Konferenzen. Diese New Yorker Zusammenkünfte haben die doppelte Aufgabe, die Implementierung des Abkommens in den vorangegangenen Jahren zu prüfen und Vorschläge für die künftige verbesserte Umsetzung zu erarbeiten. Oft gingen die Delegationen im Streit auseinander. Auch 2005 gelang es nicht, im erforderlichen Konsens ein gemeinsames Schlussdokument zu erarbeiten. Für dieses Ergebnis war die damalige amerikanische Bush-Administration mitverantwortlich, die jeglichen Führungswillen vermissen ließ. Dies änderte sich mit der neuen Obama-Administration. Sie wollte 2010 unbedingt ein Schlussdokument erreichen, was auch gelang. Dieses positive Ergebnis war wesentlich auf Washingtons Bereitschaft zu Kompromissen zurückzuführen. Allerdings ließ auch dieses Abschlussdokument in der Substanz zu wünschen übrig. Dies verdeutlicht, dass amerikanische Führung zwar eine notwendige, in Zeiten der Globalisierung jedoch keineswegs hinreichende Bedingung ist, wenn es um die dringend erforderliche effektive Stärkung des nuklearen Nichtverbreitungsregimes geht.

Für viele Nichtkernwaffenstaaten sind bedeutsame Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung unerlässliche Voraussetzung für eine verbesserte Umsetzung des NVV. Dementsprechend forderten viele Blockfreie anlässlich der NVV-Überprüfungskonferenz 2010 einen konkreten Zeitplan zur vollständigen nuklearen Abrüstung bis zum Jahr 2025 sowie eine Konvention über das Verbot von Nuklearwaffen. Gemeinsam mit Russland konnten die USA zwar auf Abrüstungserfolge wie die Unterzeichnung des New-START-Abkommens verweisen. Das Ansinnen vieler Blockfreier wurde von den USA wie auch den anderen Kernwaffenmächten jedoch entschieden abgelehnt. Auch wenn US-Präsident Obama sich in seiner Prager Rede vom April 2009 für eine kernwaffenfreie Welt ausgesprochen hatte – in ein von einem multilateralen Vertrag vorgegebenes Zeitkorsett wollte sich Washington ebenso wenig einspannen lassen wie die anderen Atomwaffenstaaten. So beschied man sich in New York mit einem allgemeinen Bekenntnis zum Fernziel einer Welt ohne Atomwaffen. Darüber hinaus enthielt ein verabschiedeter Abrüstungsaktionsplan alte Forderungen wie die baldige Inkraftsetzung des Nuklearen Teststoppabkommens.

Doch nicht nur beklagen viele Schwellen- und Entwicklungsländer einen Mangel an nuklearer Abrüstung. Auch die Existenz der drei Atom-mächte Indien, Pakistan und Israel außerhalb des Vertrages ist ihnen ein Dorn im Auge. Die Tatsache, dass die Gruppe der nuklearen Lieferländer für Indien eine Ausnahmeregelung beschloss und nunmehr bereit ist, Delhi bei der zivilen Nutzung der Kernenergie zu unterstützen, ist für viele

Beleg für den oftmals beklagten doppelten Standard, mit dem vor allem die westlichen Staaten agierten. Besonders für die arabischen Staaten ist es darüber hinaus unerlässlich, die Debatte über eine Zone frei von Massenvernichtungswaffen im Nahen Osten voranzutreiben, um somit auf den israelischen Atomwaffenbesitz aufmerksam zu machen. In dieser Hinsicht erzielte die NVV-Überprüfungskonferenz 2010 insofern ein praktisches Ergebnis, als zu diesem Thema im Jahr 2012 eine internationale Konferenz stattfinden soll.

Zum Streit um die nukleare Abrüstung und der Existenz von Atom-mächten außerhalb des Vertrages als wesentliche Bruchlinien innerhalb der NVV-Vertragsstaatengemeinschaft kommen zwei weitere wichtige Themen hinzu, die hinsichtlich der notwendigen Stärkung der Nichtverbreitungsnorm von zentraler Bedeutung sind: die Verbesserung der Verifikation und die Zukunft des nuklearen Brennstoffkreislaufes. Auch hier gelangen in New York 2010 keine wesentlichen Fortschritte.

Jeder Nichtkernwaffenstaat muss laut NVV ein Sicherheitsabkommen mit der IAEO schließen, um sicherzustellen, dass zivile Nuklearprogramme nicht militärisch missbraucht werden. Dabei gab es in der Vergangenheit immer wieder Zweifel an der Vertragstreue einzelner Mitglieder. Vor allem gelang es Saddam Hussein, ungeachtet der IAEO-Inspektionen im Irak über Jahre ein geheimes Atomwaffenprogramm zu verfolgen. Dies war möglich, weil das Waffenprogramm an nicht gemeldeten Einrichtungen vorangetrieben wurde, zu denen die IAEO keinen Zugang hatte. Aus dieser Erfahrung zog die Behörde ihre Lehren und beschloss in den neunziger Jahren ein Zusatzprotokoll zu den herkömmlichen Sicherheitsabkommen. Es enthält zwei wesentliche Fortschritte: Die erforderlichen Meldungen sind wesentlich umfangreicher und erfassen das komplette Nuklearprogramm eines Staates, einschließlich Forschungs- und Entwicklungsarbeiten; und der Zugang für die Inspektoren ist verbessert worden, sodass sie beispielsweise Umweltproben an jedem Ort ihrer Wahl nehmen dürfen, um somit versteckte Urananreicherungsanlagen entdecken zu können.

Derzeit wird das Zusatzprotokoll von etwa gut der Hälfte der NVV-Vertragsstaaten umgesetzt. Ziel der Europäischen Union wie auch der G8-Staaten sowie weiterer Länder ist es seit geraumer Zeit, das Zusatzprotokoll zum Standard der NVV-Vertragserfüllung zu machen. Dem widersetzen sich aber wichtige Schwellenländer wie vor allem Brasilien, Ägypten oder Iran mit einer Reihe von Argumenten. So sei die Abrüstung zunächst voranzutreiben, bevor die Überwachung gestärkt werde; die Umsetzung des Zusatzprotokolls enthalte die Gefahr der Industriespionage; mit Indien, Pakistan und Israel existierten drei Länder außerhalb des NVV, die ihre Atomanlagen nicht oder nur teilweise der IAEO zugänglich machten; die IAEO gehe nicht immer mit der notwendigen Vertraulichkeit mit den ihr überlassenen Informationen um.

Ein ähnlicher Misserfolg wie bei der Verifikation blieb denjenigen NVV-Mitgliedern, denen es auf die Stärkung der Nichtverbreitungsnorm an-

kommt, in New York 2010 auch hinsichtlich der Zukunft des nuklearen Brennstoffkreislaufes beschieden. Seit Jahren werden Vorschläge diskutiert, Nichtkernwaffenstaaten den Zugang zu nuklearem Brennstoff für den Betrieb kommerzieller Kernreaktoren zu garantieren, zugleich jedoch wirtschaftliche Anreize zu schaffen, damit diese Länder insbesondere auf den Bau eigener kostspieliger Urananreicherungsanlagen in nationaler Regie verzichten. Obgleich alle Überlegungen auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruhen, neue Urananreicherungsanlagen also nicht grundsätzlich verboten werden sollen, bleiben die meisten Schwellen- und auch Entwicklungsländer skeptisch. Vor dem Hintergrund ihrer Geschichte wittern sie zumeist einen neuen Neo-Kolonialismus, in dessen Zuge ihnen der Zugang zu modernen und attraktiven Technologien verwehrt werden soll. Viele wollen sich erst gar nicht auf eine Diskussion über die Gefahren sensitiver Technologien einlassen, da sie fürchten, dass am Ende die westlichen Industriestaaten und andere nukleare Lieferländer darüber entscheiden, was als gefährlich zu betrachten ist.

Wie groß das Misstrauen ist, zeigte sich im November 2009 anlässlich der Verabschiedung eines Plans zu Errichtung einer Uranbank in Russland zur gesicherten Versorgung mit nuklearem Brennstoff für diejenigen Staaten, denen aus welchen Gründen auch immer der freie Markt nicht zugänglich sein würde. Bei der Abstimmung im IAEA Gouverneursrat – dieses Gremium, in dem 35 Staaten vertreten sind, entscheidet normalerweise einstimmig – erfolgten acht Gegenstimmen. Und auch anlässlich der NVV-Überprüfungskonferenz im Mai 2010 wurden jegliche Absichten, Anreize für den Verzicht auf die eigene Herstellung nuklearen Brennstoffs zu schaffen, von den meisten Schwellen- und Entwicklungsländern abgelehnt. Sie pochten vielmehr auf ihr Recht auf vollen Zugang zur friedlichen Nutzung der Kernenergie. Über ihre fortbestehende Skepsis konnte auch die Tatsache nicht hinwegtäuschen, dass der IAEA-Gouverneursrat im Dezember 2010 einen Plan für die Errichtung einer von der IAEA zu verwaltenden Uranbank grundsätzlich annahm, ohne jedoch Einzelheiten wie den Ort einer solchen Anlage festzulegen.⁸

2.2 Das iranische Atomprogramm als Bedrohung für das nukleare Nichtverbreitungsregime

Das nukleare Nichtverbreitungsregime bleibt also trotz der Verabschiedung eines Schlussdokumentes anlässlich der NVV-Überprüfungskonferenz 2010 fragil. In dieser Situation könnte das iranische Atomprogramm das Regime wie ein Kartenhaus zum Einsturz bringen. Mit Nordkorea ge-

⁸ Vgl. Thränert, Oliver: Der nukleare Nichtverbreitungsvertrag auf dem Weg aus der Krise? Nach der Überprüfungskonferenz 2010, in: Der Mittler-Brief 2/2010; Factsheet: IAEA Low Enriched Uranium Reserve, http://www.iaea.org/Publications/Factsheets/English/iaea_leureserve.html

lang es bereits einem NVV-Vertragsstaat, aus dem Regime auszubrechen und ein militärisches Atomprogramm bis zu dem Punkt voranzutreiben, zu dem bisher zwei Atomtests möglich wurden. Pjöngjang ist 2003 aus dem NVV ausgetreten, was der Vertrag grundsätzlich zulässt. Doch wurden dabei Formfehler begangen, so dass dieser Austritt nicht von allen NVV-Mitgliedern anerkannt wird.

Sollte nun zu Nordkorea mit Iran noch ein zweites Land hinzukommen, das trotz rechtlich verbrieftem Verzicht letztlich doch Atomwaffen entwickelte oder sich zumindest in die Situation brächte, dies in sehr kurzer Zeit tun zu können, stellt sich die Frage, welchen Wert die nukleare Nichtverbreitungsnorm noch hätte. Zumal es sich bei Iran anders als bei Nordkorea nicht um ein weitgehend isoliertes und wirtschaftlich schwaches Land handelt, sondern um einen Staat, der den Anspruch regionaler Führung erhebt.

Dass es Teheran nicht nur um die friedliche Nutzung der Kernenergie geht, dafür spricht eine ganze Reihe von Indizien. So hat sich Iran nicht an die Sicherheitsabkommen mit der IAEO gehalten und arbeitet nicht mit der notwendigen Transparenz mit der Organisation zusammen. Auch die Tatsache, dass Teheran nachweislich mit dem Khan-Netzwerk kooperierte sowie sein extensives Raketenprogramm sprechen dafür, dass Irans eigentliches Ziel der Aufbau einer Atomwaffenkapazität ist. In bis dahin nicht gekannter Klarheit brachte ein Bericht des IAEO-Generaldirektors Amano vom Februar 2010 die Sorge zum Ausdruck, dass Irans Nuklearprojekte nicht nur – wie von Teheran immer wieder beteuert – auf eine friedliche Nutzung abzielen. Auf der Basis ihrer zugänglicher, als glaubwürdig eingeschätzter Quellen wies die Agentur auf von Iran nicht gemeldete Programme für die Entwicklung eines Nuklearsprengkopfes für eine Rakete hin. Von der IAEO angestrebte Aufklärungen über iranische Aktivitäten zu Hochpräzisionszündern und Wiedereintrittskörpern seien zudem verweigert worden. Darüber hinaus sei Iran nicht ausreichend transparent, sodass die IAEO nicht mit Gewissheit sagen könne, ob alle in Iran vorhandenen nuklearen Materialien ausschließlich für friedliche Zwecke genutzt würden.⁹

Seitdem im August 2002 bekannt geworden war, dass Iran ein bis dahin geheim gehaltenes Atomprogramm unterhält, versuchten ab Oktober 2003 zunächst die E-3 (Frankreich, Großbritannien, Deutschland), seit Juli 2006 dann die E-3 plus 3 (Frankreich, Großbritannien, Deutschland, USA, Russland, China), Iran von seinem Kurs mittels Anreizen, aber auch durch vom UN-Sicherheitsrat verabschiedeter Sanktionen, abzubringen. Doch

⁹ Vgl. IAEA Board of Governors (Hrsg.): Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran, Report by the Director General, GOV/2010/62 vom 23.2.2010.

ohne jeden Erfolg. Iran setzte entgegen den Forderungen des Sicherheitsrates seine Urananreicherung fort. Mit seiner Resolution 1929 vom 9. Juni 2010 hat der UN-Sicherheitsrat eine weitere wichtige Anstrengung unternommen, Iran von seinem derzeitigen Atomkurs abzubringen. Die Europäische Union sowie weitere Länder sind über die darin enthaltenen Sanktionen noch hinausgegangen. Diejenigen Maßnahmen, die Iran offensichtlich am ehesten beeindruckten, betreffen seine Erdölförderindustrie sowie die Einrichtungen zur Weiterverarbeitung von Rohöl und auch die internationalen Aktivitäten seiner Banken.¹⁰

Zwar ist es im Zuge von Sabotageaktionen offenbar gelungen, das iranische Atomprogramm empfindlich zu behindern, doch damit wurde lediglich Zeit gekauft. Sollten diplomatische Maßnahmen nichts fruchten, so bliebe – vorausgesetzt, es werden keine militärischen Maßnahmen gegen das iranische Atomprogramm ergriffen – letztlich nichts anderes übrig, als eine Eindämmungspolitik gegenüber Teheran zu verfolgen und zu versuchen, Irans Nachbarn durch konventionelle Rüstungslieferungen und den Aufbau einer Raketenabwehrarchitektur von einem Verzicht auf den eigenen Griff nach der Bombe zu überzeugen. Ob eine solche Politik erfolgreich wäre, bleibt ebenso offen wie es mehr als fraglich ist, ob das nukleare Nichtverbreitungsregime einen nuklearen Iran auf Dauer überleben könnte.¹¹

3. Perspektiven

Auch in Zeiten der Globalisierung ist nukleare Proliferation nicht zwangsläufig. Noch besteht die Möglichkeit, das nukleare Nichtverbreitungsregime zu erhalten und zu stärken. Dazu bedarf es amerikanischer Führungsstärke. Präsident Obama hat seine Bereitschaft mit seiner Vision von einer Welt ohne Atomwaffen unterstrichen. Allein können die USA die Herkulesaufgabe aber nicht bewältigen. Es bedarf zudem einer starken Europäischen Union sowie einer Zusammenarbeit mit Russland und weiteren Ländern, die sich nicht mit einer Welt voll von immer mehr Atomwaffenstaaten abfinden wollen. Ob es gelingen wird, Iran den Atomwaffenstatus zu verwehren, wird in den kommenden Jahren vermutlich über die Zukunft der nuklearen und damit der gesamten internationalen Ordnung entscheiden.

¹⁰ Vgl. Security Council Resolution 1929, Adopted by the Security Council at its 6335th meeting, on 9 June 2010.

¹¹ Vgl. die Debatte unter dem Titel „The Iranian quagmire: How to move forward“, mit Beiträgen von Thomas R. Pickering, Lawrence J. Korb, Bennett Ramberg, Mustafa Kibaroglu, Kayhan Barzegar, Emily B. Landau, in: *The Bulletin of the Atomic Scientists* 6/2010, S. 88-120, [www. http:// bos.sagepub.com/content/66/6/88.full](http://bos.sagepub.com/content/66/6/88.full)

Der Iran: Religion, Systemstabilität und Atompolitik Theologie der Politik oder Politik der Theologie?

Peter L. Münch-Heubner

Welche Motive stehen hinter dem Atomprogramm des Iran? Neben den geostrategischen und historischen Determinanten iranischer Vormachtpolitik in der Region werden immer auch religiöse Gründe genannt, die das politische Handeln Präsident Ahmadinedschads zu bestimmen scheinen. Dabei scheint sich das Bild einer an irrationalen Elementen reichen und damit nur schwer kalkulierbaren Politik Teherans zu ergeben. Wie rational oder irrational ist die iranische Außen-, Sicherheits- und Militärpolitik tatsächlich – und welche Rolle spielt die Religion dabei?

Der Vordere Orient scheint sich im Umbruch zu befinden. In Ägypten ist nach dreißigjähriger Herrschaft Präsident Mubarak von wütenden demonstrierenden Massen aus seinem Amt vertrieben worden und auch in anderen arabischen Hauptstädten gehen die Menschen auf die Straßen. Selbst in Libyen, in einem Land, in dem die Sicherheitskräfte in der Vergangenheit sich regende Proteste schon im Keim erstickten, zeigen sich ungewohnte Bilder. Das macht eine Stabilitätsanalyse bzw. eine sicherheitspolitische Einschätzung der Lage in der Region zu einem gegenwärtig wissenschaftlich problematischen Unterfangen, denn niemand weiß momentan noch, wie sich die Dinge dort weiterentwickeln werden. Ein wissenschaftlicher Betrachter steht vor dem Problem, dass die Regierung bzw. das Regime, mit dem er sich beschäftigen möchte, am Ende seiner Studie bzw. bei Drucklegung seines Manuskripts vielleicht schon gar nicht mehr existieren könnte.

Der Iran bzw. die Islamische Republik des Iran scheint da einen Sonderfall abzugeben, doch haben die Entwicklungen im Februar 2011 gezeigt, dass es Präsident Ahmadinedschad auch mit seiner „harten Linie“ der Opposition gegenüber wohl nicht geschafft hat, diese Regimegegner seit den letzten Wahlen restlos mundtot zu machen. Dennoch dürfte mit einiger Sicherheit mit einer tiefgreifenden Umwälzung der politischen Ordnung im Iran auf mittelfristige Sicht nicht zu rechnen sein. Das bedeutet, dass die Außen-, Sicherheits- und Militärpolitik und damit auch das umstrittene Atomprogramm des Iran auch in einem Jahr noch die Internationale Politik in der Art beschäftigen werden, wie sie dies bisher getan haben.

Der vorliegende Beitrag soll keine weitere Abhandlung des iranischen Atomprogramms, seiner Geschichte und Entwicklung darstellen. Dieses Programm ist bereits Gegenstand einer Vielzahl von Untersuchungen ge-

wesen. Wer sich sein Werden und Aussehen und die mit ihm verbundenen grundlegenden sicherheitspolitischen Problemstellungen vergegenwärtigen will, wer auch Lösungsansätze analysiert sehen will, der sei an dieser Stelle z. B. nur auf den Beitrag von Christian Fischer in den Politischen Studien vom September / Oktober 2008 verwiesen.¹

Kernpunkt dieser Untersuchung sollen die Motivationen iranischer Sicherheits- und Atompolitik sein, soweit dies im Rahmen einer wissenschaftlichen Studie in dem Umfang überhaupt möglich ist. Dabei geht es sehr viel um die Wahrnehmung internationaler und regionaler Politikzusammenhänge und Entwicklungen aus der Sicht der politischen Akteure in Teheran. Es geht des Weiteren um die Frage, welche Rolle Religion, bzw. hier im konkreten Falle der schiitisch-islamische Glaube, bei der Politikgestaltung in der Islamischen Republik spielt und letztlich auch darum, ob dieser schiitische Glaube im Iran systemstabilisierend oder auf lange und mittlere Sicht im Gegenteil sogar destabilisierend wirkt. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang an die zunehmenden Stellungnahmen von Ayatollahs und Großayatollahs nach den letzten Präsidentschaftswahlen, die gerade die religionsrechtliche Legitimation der Machtausübung im oft so bezeichneten „theokratischen System“ der Islamischen Republik in Frage gestellt haben. Die Studie wird also sehr viel mit der Theologie der Politik im Iran zu tun haben.

1. Präsident Ahmadinedschad und die „Eschatologie der Bombe“?

Nicht selten wird heute im Hinblick auf das iranische Atomprogramm und auf die Motivationsgrundlagen iranischer Atompolitik das düstere Bild eines irrational im Sinne des schiitischen Mahdi-Glaubens handelnden Präsidenten gezeichnet, in dessen Endzeitvorstellungen eine „nukleare Apokalypse“ die Wiederkehr des „verborgenen Imams“ vorbereitet. Zu diesen Ängsten vor einem Präsidenten Ahmadinedschad, der eine atomare Katastrophe im Nahen Osten als eine eschatologische „Erlösung“ der Menschheit, als ein Armageddon am Ende der Zeiten ansehen könnte, haben dessen Äußerungen über eine unmittelbar bevorstehende Wiederkunft dieser Messias-ähnlichen Gestalt mit Sicherheit beigetragen. In Israel lösen diese Vorstellungen von einem „irrationalen politischen“ iranischen Staatspräsidenten, der in seinem Glaubenswahn einen Atomschlag gegen den jüdischen Staat als eine endzeitliche Erlösungsvision betrachten könnte, berechtigterweise „ein Alpträum“ aus.² Demgegenüber aber konzidiert schon Suzanne Maloney, zumindest teilweise, dass

¹ Fischer, Christian: Das iranische Atomprogramm – Eine Bedrohung für die regionale Sicherheit?, in: Politische Studien 421/2008.

² Anidjar, Patrick: La Bombe Iranienne. Israël face à la menace nucléaire, Paris 2008, S. 32 f., 46 ff.

„Iran's WMD ambitions do not reflect a wholly irrational set of strategic calculations by its leadership.“³

Die Schiiten erkennen nur direkte Nachfahren aus der Verbindung des Ali ibn Abi Talib mit der Prophetentochter Fatima als legitime Nachfolger des Propheten Muhammad als ihre Imame an. Bei den „Zwölfer-Schiiten“ geht „diese Folge bis zur schicksalhaften Zahl zwölf.“ Der zwölfte Imam in dieser Reihe der Nachfolge gilt für die Anhänger dieser Glaubensrichtung nicht als verstorben, sondern als „verborgen“. Die „große Verborgenheit“, die mit dem Jahr 939 beginnt – nachdem „vier Mittler“ nach der „kleinen Verborgenheit“ zunächst „mit dem Imam in Verbindung“ standen –, endet erst mit „dem Ende der Zeiten, ... wenn der Imam als der Mahdi (der Rechtgeleitete) – eine messianische Gestalt – zurückkommt, um die Gerechtigkeit wiederherzustellen.“⁴ Schon früh und lange vor dem zwölften Imam hatten sich im schiitischen Islam solch apokalyptisch-messianische Vorstellungen herausgebildet: Schon Ali galt vielen seiner Anhänger als „verborgen“ und nicht verstorben und er würde, so die Auffassung, „am Ende der Welt, das man als nahe bevorstehend ansah, wiederkommen und Gericht halten.“ Oft wurden von „Häresiographen“ zum schiitischen Islam bekehrte Juden oder Christen als Urheber solcher Vorstellungen vom „Jüngsten Tag“ ausgemacht.⁵

Von der realen Machtausübung ausgeschlossen, entwickelte sich bei den Schiiten dieses „Imamat“ als ein ideelles Gegenkonzept zum real existierenden Kalifat der Sunniten. Und es entstand ein politischer Quietismus, der die „Errichtung einer islamischen Rechtsordnung“ – so wie die Schiiten sie sich vorstellen – „mit der Wiederkunft des Mahdi verband“. Mit der „politischen Passivität“, die sich mit diesem Quietismus verband – denn für die Anhänger dieses Glaubens waren alle politischen Ordnungen im Orient illegitime Herrschaftsformen, die aber erst der Mahdi stürzen würde – brach „erst Khomeini, als er seine Lehre verbreitete, dass in der Abwesenheit des Imam auch die Rechtsgelehrten“ wichtige, vor allen Dingen politische Funktionen des Mahdi übernehmen könnten, um dessen „Wiederkunft ... vorzubereiten.“⁶ Ahmadedschad sieht sich nun als direkter Wegbereiter des Mahdi.

Seit der Islamischen Revolution haben sich konkrete Vorstellungen über diese Wiederkunft des Zwölften Imams auf der Basis der Neuinterpretation der alten Quellen herausgebildet. Die ursprünglichen Überlieferungs-

³ Maloney, Suzanne: Iran's Long Reach. Iran as a pivotal state in the Muslim World, Washington, DC 2008, S. 52.

⁴ Cahen, Claude: Der Islam I. Vom Ursprung bis zu den Anfängen des Osmanenreiches, [Weltbild Weltgeschichte = Lizenzausgabe der Reihe Fischer Weltgeschichte, Bd. 14.] Augsburg 1998, S. 209 ff.

⁵ Ebd., S. 57.

⁶ Münch-Heubner, Peter L.: Islamismus oder Fundamentalismus? Ein Beitrag zu einem akademischen Glaubenskrieg, in: Der Islam. Im Spannungsfeld von Konflikt und Dialog, hrsg. von Hans Zehetmair, Wiesbaden 2005, S. 46.

texte und Prophezeiungen gehen auf die Zeit ab dem 10. Jahrhundert zurück.⁷ Die damals von verschiedenen Verfassern und Hadith⁸-Exegeten angekündigten Geschehnisse im Zusammenhang mit der Wiederkunft des Mahdi und die diese Wiederkunft ankündigenden „Vorzeichen“ wurden in der Neuzeit und vor allen Dingen in der Islamischen Republik seit den 1980er-Jahren auf aktuelle Geschehnisse bezogen und uminterpretiert. Der Nahostkonflikt spielt in diesen apokalyptischen Endzeitvisionen tatsächlich eine Rolle.

Im Mittelpunkt der Neuinterpretation der alten apokalyptischen Voraussagen stehen dabei vor den „widernatürlichen Himmelserscheinungen“, die dieses Ereignis ankündigen, die eher politischen „irdischen Katastrophen“.⁹ Für den europäischen Betrachter zunächst überraschend, berufen sich die alten schiitischen Textkompilatoren bei ihren Zusammenfassungen auch auf christliche Offenbarungstexte wie das Matthäusevangelium und die Johannesbriefe. Die Figur des „Dağğal“, des Gegenspielers des Mahdi, leitet sich hier vom „Antichristen“ der neutestamentarischen Überlieferung ab, ebenso wie auch Jesus als Mitstreiter des Mahdi auftreten wird. Von besonderer Bedeutung ist dabei nun die endzeitliche „Schlacht um die Befreiung Jerusalems“.¹⁰

Bei der Lektüre der ursprünglichen Prophezeiungstexte muss aber zunächst jedoch zwischen den „Vorzeichen“ und den Geschehnissen nach der Wiederkunft unterschieden werden.

Neben der Verbreitung von Gottlosigkeit, Unmoral, Zügellosigkeit, ungerechter Herrschaft, sozialer Ungerechtigkeit und Armut stehen jene „blutigen Kämpfe“ im Vordergrund der Voraussagen der schiitischen Apokalyptik bezüglich der „Vorzeichen“, die in der syrischen Provinz, heute „also dem Gebiet des heutigen Palästina, Israel, Syrien und Jordanien“ stattfinden – worunter in der Gegenwart der arabisch-israelische Konflikt verstanden wird. Des Weiteren werde sich ereignen: „Die Araber sprengen ihre Fesseln, verweisen die Fremden ihrer Länder und nehmen diese wieder selbst in Besitz.“¹¹

Solche Texte könnten sich für eine tagespolitisch-opportune Instrumentalisierung im Sinne der Teheraner Politik sehr gut eignen. Dies umso mehr, da die alten Quellen für die Zeit unmittelbar vor der Wiederkehr des Mahdi eine Erhebung auch und gerade der Jemeniten voraussagen, die dann auf den Hedschas übergreifen und mit der Ermordung des dortigen Königs – heute Saudi-Arabiens? – enden würde.¹² Gemäß den Überlieferungen wird vor allen Dingen den Persern in den folgenden Schlachten

⁷ Siehe Ourghi, Mariella: *Schiitischer Messianismus und Mahdi-Glaube in der Neuzeit*, [= Mitteilungen zur Sozial- und Kulturgeschichte der Islamischen Welt, Bd. 26.] Würzburg 2008, S. 29 ff.

⁸ Prophetenüberlieferungen.

⁹ Ourghi: *Schiitischer Messianismus*, S. 44 ff.

¹⁰ Al-Kurani, al-Mumahiddun, zitiert ebd., S. 221.

¹¹ Ourghi: *Schiitischer Messianismus*, S. 46.

¹² Siehe ebd., S. 232 f. und Anm. 403.

des Mahdi gegen die Ungläubigen – und damit auch in der „Schlacht in Jerusalem“ – eine besondere Bedeutung zukommen.¹³

Tatsächlich lässt sich gegenwärtig eine Neuinterpretation der vorausgesagten Erhebung der Araber im Sinne der offiziellen Politik, vor dem Hintergrund der aktuellen Ereignisse in Ägypten oder Tunesien dokumentarisch noch nicht belegen, eine Neuinterpretation, die aber generell das Fundament der neuzeitlichen schiitischen Apokalyptik darstellt.

Und in diesen Neuauslegungen sind in der Gegenwart „die USA und Israel ... als Mächte des Bösen“ zu den wichtigsten Gegenspielern des Mahdi auf der Seite des Dağğal geworden.

Aus den Byzantinern, den „Römern“, die in den alten Texten den „Dar ul-Islam“, den Herrschaftsbereich des Islam, angegriffen haben, wurden die USA, Europa und Israel.¹⁴

Doch, was festzuhalten bleibt: Das „Joch der Unterdrückung“ abzuwerfen, wird in den alten Texten dem „Verborgenen Imam“ obliegen, ebenso wie der Sieg in der „Schlacht zur Befreiung Jerusalems“ von jener Figur des Sufyani errungen werden wird, der neben Jesus auf der Seite des Mahdi kämpfen wird.¹⁵ Der Sieg über die Ungläubigen und die „Mächte des Bösen“ fällt also in die Zeit nach der Wiederkehr des zwölften Imams und ist kein „Vorzeichen“ seiner Rückkehr.

Die Neuinterpretation der schiitischen Apokalyptik steht zudem seit ihrem Beginn auch vor einem anderen entscheidenden Problem: Die „Vorzeichen“ der Wiederkehr sind allesamt negativer Natur. Es handelt sich um Krankheiten – wozu sehr schnell die Immunschwäche Aids gezählt wurde –, Naturkatastrophen, den Verfall von Sitte und Moral, Kriege, Elend und Armut. Allesamt sind dies negative Zeichen des Elends der Menschheit, die das Erscheinen der Erlöserfigur geradezu notwendig machen. In diesen Kontext passt die Islamische Revolution, die sich selbst in positiver Betonung als eine „Erlösung“ der Iraner von „Joch der Fremdherrschaft“ betrachtet, zunächst nicht hinein – worauf auch Mariella Ourghi verwiesen hat. Der Erklärungsversuch, dass diese Revolution nur einen Teil der Menschheit befreit habe, deren Großteil eben noch immer in einem bemitleidenswerten Zustand verharren müsse,¹⁶ ist allenfalls eine exegetische und hermeneutische „Krücke“ mit vielen Bruchstellen.

Die wichtige Frage aber, ob ein Entscheidungsträger wie Präsident Ahmadinedschad sich bei der Festlegung seiner Politik tatsächlich von solchen apokalyptischen Erlösungsvorstellungen leiten lässt, kann „von außen“ niemand beantworten. Darüber hinaus bleibt auch festzustellen, dass der Staatspräsident im Iran nicht Staatsoberhaupt im eigentlichen Sinne ist. Die zentrale Frage „Who rules Iran“ ist von Wilfried Buchta nicht

¹³ Siehe dazu z. B. ebd., S. 50 f.

¹⁴ Ebd., S. 213 ff.

¹⁵ Zitate ebd., S. 218 ff.

¹⁶ Siehe ebd., S. 223 ff.

zu Unrecht gestellt worden.¹⁷ Denn neben dem Staatspräsidenten bestehen im komplexen Dualsystem der politischen Institutionen, im Neben- und Miteinander von weltlichen und religiösen Institutionen sehr viele Macht- und Entscheidungszentren – der Revolutionsführer, der Wächterrat, der Expertenrat etc. –, die oft gegeneinander agieren. Ahmadinedschad scheint nicht derjenige zu sein, der in Teheran die letztlich gültigen Entscheidungen trifft.

Iranisches Handeln auf internationaler Ebene wird zudem von einer Reihe exogener und endogener Faktoren bestimmt, die mit der Theologie schiitischer Teleologie erst in zweiter Linie zu tun haben – und auch von Erfahrungen und Wahrnehmungen, die rational leicht zu erklären sind.

„Iran’s bid for regional hegemony“¹⁸ in der Region wird in der Literatur als eine fast schon historische bzw. transepoche und alle Regierungswechsel überstehende Determinante iranischer Machtpolitik verstanden, ein Bestreben, das nicht erst mit der Islamischen Revolution in Erscheinung getreten ist.

Dass der iranischen Atompolitik letztlich auch defensive Motivationselemente inhärent sind, die aus einer Art von „Einkreisungssyndrom“ heraus entstanden sind, kann von Experten ebenfalls kaum gelehnet werden. Die geostrategische Position des Landes, umringt von anderen Atomwaffenmächten – wie Israel, Pakistan und auch von Norden her von Russland – hat die iranische Wahrnehmung und die daraus folgenden Handlungsoptionen ebenso bestimmt wie die Tatsache, dass die militärische US-amerikanische und NATO-Präsenz an der rechten und linken Flanke des Landes – im Irak und in Afghanistan – eine unbestrittene Realität ist.

Suzanne Maloney bezeichnet in ihrer Studie das iranische Atomprogramm zudem als „security bond against regime change“, d. h. als Sicherheit gegen einen aus Teheraner Sicht von Seiten der USA drohenden Versuch, von außen einen Machtwechsel im Iran herbeizuführen. Und in Teheran gehe man davon aus, dass man am Beispiel Nordkoreas lernen könne, dass der Besitz von Atomwaffen den USA eine weniger offensive Politik einem Drittstaat gegenüber gebietet, als dies dem Iran gegenüber der Fall ist.¹⁹

Aus wirtschaftlichen Gründen besteht trotz der Tatsache, dass der Iran ein Land reich an Ölvorkommen ist, ein erklärbares Interesse an der – allerdings nur friedlichen – Nutzung von Kernenergie: Das Land ist z. B. trotz

¹⁷ Buchta, Wilfried: *Who Rules Iran? The Structure of Power in the Islamic Republic*, Washington, DC 2000.

¹⁸ Maloney: *Iran’s Long Reach*, S. 47.

¹⁹ Ebd., S. 53.

seiner Rohölvorkommen aufgrund „seiner geringen Raffineriekapazitäten“ auf z. B. „Benzinimporte“ angewiesen.²⁰

Zu den historischen Faktoren, die die Außen-, Sicherheits- und Atompolitik des Iran mitbestimmt haben, zählen auch die „Erfahrungen der nahezu vollständigen Isolation, ... die das Land nach der islamischen Revolution erfuhr“ und an zentraler Stelle die „Erfahrung“ im Krieg mit dem Irak Saddam Husseins, dass der Kriegsgegner „völkerrechtswidrig gegen den Iran Chemiewaffen“ einsetzen konnte, „ohne dass der Westen entschlossen dagegen vorging“. Gerade diese Erfahrung ist es, die „besonders die jetzige Führungsschicht prägte.“²¹ Die „Indifferenz“, mit der der Westen und damit auch die internationale Völkergemeinschaft auf die auch zivilen Opfer dieses Völkerrechtsbruchs reagierten, hat sich in den „Erinnerungen“ der Iraner und ihrer Führungsschicht „eingerkerbt“²² – und stand auch am Beginn der Wiederaufnahme des Atomprogramms aus der Zeit des Schah. Das war zunächst nach 1979 aufgegeben worden, weil es sich bei der Kernkraft um eine „unislamische Technologie“ handele.²³

Entstanden aus alledem ist ein Teufelskreis, aus dem heraus sich kaum Auswege aufzeigen lassen. Auch kein wie auch immer gearteter „regime change“ würde an der iranischen Haltung zum Atomprogramm etwas ändern: Denn im Lande steht eine breite Koalition hinter diesem Programm, selbst die Opposition erachtet es für notwendig und unterstützt es. Und Präsident Ahmadinedschad hat damit gerade ein Thema gefunden, das ihm „Rückhalt in der gesamten Gesellschaft gibt“²⁴ – und damit auch bei jenen für Zustimmung sorgt, die, wie viele Ayatollahs auch, den Präsidenten nicht als Wegbereiter des Mahdi anerkennen.

Bei alledem stellt sich die grundlegende Frage, inwieweit die Neuausrichtung in der Teleologie des schiitischen Mahdi-Glaubens tatsächlich von der schiitischen Geistlichkeit und auch von der Bevölkerung mitvollzogen wurde. Inwieweit Khomeinis Lehre von der „Herrschaft des Rechtsgelehrten“ von der breiten Masse der Iraner aufgenommen wurde, wird sich in dieser Studie kaum belegen lassen. Empirische Aussagen darüber – etwa anhand von „Meinungsumfragen“ – lassen sich nicht treffen. Doch schon bezüglich der Haltung der Rechtsgelehrten selbst, bezüglich der Haltung der Ayatollahs, der Hodschatoleslam, d. h. der mittleren

²⁰ Vgl. u. a.: Durnio, Henning-Christian / Urzenitzok, Adrian: Herausforderungen für die mittelfristige deutsche Energieversorgung unter besonderer Berücksichtigung des Nahen und Mittleren Ostens, unveröffentlichte Diplomarbeit, Universität der Bundeswehr München-Neubiberg 2006, S. 184 f.

²¹ Bachmann, Stephan: Wirtschaftssanktionen gegen den Iran aus deutscher Sicht, unveröffentlichte Diplomarbeit, Universität der Bundeswehr München-Neubiberg 2006, S. 35.

²² Maloney: Iran's Long Reach, S. 53.

²³ Bachmann: Wirtschaftssanktionen gegen den Iran, S. 34. Zu diesem Themenbereich siehe auch: Thränert, Oliver: Das iranische Atomprogramm, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 48/2005 und Perthes, Volker: Stolz und Misstrauen – Wie der Konflikt mit dem Westen im Iran gesehen wird, in: *Internationale Politik* 60/2005.

²⁴ Bachmann: Wirtschaftssanktionen gegen den Iran, S. 35.

und niederen „Geistlichkeit“ (wenn man diesen Ausdruck an dieser Stelle ganz un-orientalistisch verwenden will) zu den Lehren, die das Fundament darstellen, auf denen das politische System der Islamischen Republik aufgebaut worden ist, scheinen Zweifel an der vollkommenen Durchdringung der gesamten Schí'a von diesen Dogmen angebracht.

2. Das brüchige Fundament der schiitisch-islamrechtlichen Legitimation der politischen Ordnung im Iran

Im Juli 2009, nach den umstrittenen Präsidentschaftswahlen, die zu den schwersten Unruhen im Iran seit der Islamischen Revolution führten, meldete sich Großayatollah Montazeri mit einem Rechtsgutachten zu den damaligen Vorgängen zu Wort.²⁵

In dieser Verlautbarung betonte Montazeri die Unverletzlichkeit von Menschenwürde und Menschenrechten, er betonte, dass Religions-, Meinungs- und Gedankenfreiheit von den Prinzipien des Islam vorgegeben sind und er unterstrich – gerade zu diesem Zeitpunkt – das Widerstandsrecht der Menschen gegen eine „tyrannische“ und „ungerechte“ Herrschaft. Es war indes nicht das erste Mal, dass Montazeri sich mit Kritik an der Menschenrechtssituation in Iran hervorgetan hatte. 1985 ursprünglich zum Nachfolger Khomeinis bestimmt, war er wegen permanenter Kritik an den Menschenrechtsverletzungen in der Islamischen Republik „in Ungnade“ gefallen.²⁶

Montazeri nahm auch kurz vor seinem Tode noch einmal das ihm als Großayatollah zustehende Recht zur eigenständigen Rechtsfindung und Rechtsauslegung in Anspruch. Denn neben und unabhängig von den staatlich-weltlichen und den religiösen shari'a-Gerichtsbarkeiten können Großayatollahs, wenn sie es wollen, quasi auf einer dritten Ebene ein eigenes Rechtswesen bilden. Denn ihnen steht das Recht auf „idschtihad“ zu, d. h. sie können das islamische Recht weiterentwickeln, es unabhängig interpretieren und eigenständig Rechtsfindung betreiben, d. h. sogar neues Recht schaffen, wo der Koran und die herkömmliche shari'a keine Antwort auf anstehende Fragen geben können.

Als Großayatollah stand Montazeri in der traditionellen Hierarchie der schiitischen Rechtsgelehrtschaft / Geistlichkeit deutlich über Revolutionsführer Khamenei, der „nur Ayatollah“ ist.

Generell gilt vor allen Dingen der Stand der höchsten Geistlichen im Iran als dem Regime mit Skepsis gegenüberstehend. Dies, weil sich vie-

²⁵ resaleh-e hoquq-e hasrat-e ayat-allah al-uzma montazeri, Rechtsabhandlung des ehrenwerten Großayatollah Montazeri, Teheran.

²⁶ Reissner, Johannes: Irans Außenpolitik. Islamisch oder iranisch?, in: Aktuelle Profile der islamischen Welt, hrsg. von Bernd Rill [Berichte und Studien 76 der Hanns-Seidel-Stiftung], München 1998, S. 288.

le der Großayatollahs der „Neuinterpretation der religiösen Tradition“, wie sie durch Ayatollah Khomeini erfolgte, weitgehend verschlossen. Anstelle dessen verharrten sie im Quietismus althergebrachter Natur, was bedeutete, dass hier die Auffassung verteidigt wurde, „... dass die gerechte Herrschaft nicht durch ‚normale‘ Menschen, sondern ausschließlich durch den zwölften Imam realisiert werden könne.“²⁷ Khomeini hingegen vertrat in seinem Buch über die „Islamische Herrschaft“ (Hokumat-e Eslami) die Auffassung, „... dass stellvertretend für den zwölften Imam nur der am besten qualifizierte Rechtsgelehrte die politische Macht ausüben dürfe (welayat-e faqi).“ Er wollte so auch die „politische Apathie der Masse“, die in der Folge dieser chiliastischen Jenseits-Orientierung der schiitischen Heilslehren entstanden war, brechen.²⁸

Eine Abkehr vom kompromisslosen Quietismus und damit von der politischen Enthaltensamkeit indes hatte sich über die letzten fünfhundert Jahre in der theologischen Entwicklung der Schi‘a in langsamen Schritten aber bereits angekündigt.

„Machtlos“ und in permanenter Opposition war die schiitische Religion seit dem Aufstieg der Dynastie der Safaviden im Iran seit dem Beginn des 16. Jahrhunderts schon nicht mehr. Der erste Safaviden-Herrscher Schah Ismail „erhob die Schia zum herrschenden Bekenntnis“²⁹ in Persien. Obwohl die Schiitisierung des Landes noch über die nächsten Jahrhunderte hinweg sich vollziehen sollte, schufen die Safaviden mit diesem Schritt und mit ihrer „schiitischen Herrschaft“ damals schon ein theologisches Oxymoron, eine schiitisch legitimierte Herrschaft vor Ankunft des Mahdi, eine Herrschaft, die es eigentlich nicht geben konnte und nicht geben durfte. Doch hermeneutische Auswege aus dem teleologischen Dogmen-Dilemma der Mahdi-Lehre fanden sich damals schon.

Die Safaviden ernannten sich selbst zu genealogischen Nachfahren der Aliden und der Safaviden-Schah trat, „wenn nicht ... als der Mahdi selbst, so doch als dessen legitimer Stellvertreter und Sachwalter während der gaiba ...“, der Verborgenheit, auf. Gleichzeitig förderte die Dynastie den Aufbau eines „Standes“ der „imamitischen Rechtsgelehrten“, die ihre Herrschaft religionsrechtlich legitimieren konnten. Der Schah nahm für sich als Nachfolger Alis auch die „oberste religiöse Autorität der Schia“ in Anspruch, aber er „delegiert[e] ... die Administration der religiösen Angelegenheiten an einen Stellvertreter.“ Das Amt des Sadr wurde zur höchsten religiösen Institution, ein weltlicher und ein religiöser Bereich entstanden.

In den folgenden Jahrhunderten erfolgte eine schrittweise Übertragung von „Prärogativen des Verborgenen Imams“ auf die „qualifizierten schiiti-

²⁷ Ourghi: Schiitischer Messianismus, S. 91.

²⁸ Ebd., S. 77 f.

²⁹ Halm, Heinz: Die Schi‘a, Darmstadt 1998, S. 107.

schen Gelehrten³⁰ – dies allerdings noch im nur religiösen Bereich. Dieser religiöse Bereich erstreckte sich aber schon auf das Steuerwesen, da es sich um die Aufsicht über im Koran erwähnte Abgaben handelte und auch auf das Rechtswesen, da es um das religiöse Recht der Schari'a ging.

Der Stand der Geistlichkeit, der Mollas – von „arab. Maula: Herr, „Meister“ – und an deren Spitze die mudschtahids, d. h. diejenigen, die unabhängig idschtihad betreiben dürfen, gelangte im Iran der Safaviden „zu einem sozialen und bald auch politischen Einfluss“, wie ihn Religionsgelehrte „nie zuvor besessen hatten.“³¹ Denn als Nutznießer der religiösen Steuereinnahmen und mit dem oft gewaltigen Vermögen religiöser Stiftungen im Rücken wird er zu einem Machtfaktor in der persischen Gesellschaft. Doch dem Staat gegenüber verhält man sich noch loyal, die Herrschaft der Safaviden wird, theologisch begründet, zwar nur als „geliehenes Königtum“ bezeichnet, doch bedarf es eines weltlichen Herrschers, „der das Schwert führt“,³² das aber auch hier nur von Gott geliehen ist.

Mit der Usuli-Schule in der imamitischen Schi'a des Iran obsiegt endgültig das Prinzip des idschtihad. Macht, Ansehen und Autorität des mudschtahid steigen weiter an und schaffen so den „schiitischen Klerus, so wie wir ihn kennen ...“. Ab dem 19. Jahrhundert werden die mudschtahids immer mehr als Ayatollahs bezeichnet.

Mit der Herrschaft der Qadscharen im 19. Jahrhundert, die keine Abstammung von Ali mehr reklamieren, endet die Einigkeit zwischen religiöser Autorität und weltlicher Macht, dies auch vor dem Hintergrund der wachsenden europäischen Einflussnahme im Land. Die Geistlichkeit wirft den Herrschern Willfährigkeit den Kolonialmächten gegenüber vor, man spricht in Bezug auf die Qadscharenherrschaft als von einer „usurpierten weltlichen Macht“ und leistet sogar Widerstand. Die Rechtsgelehrtenchaft nimmt nun für sich allein das Recht der „kollektiven Stellvertreterchaft“ des Mahdi in Anspruch. Doch der Sturz einer weltlichen Regierung wird immer noch als blasphemischer menschlicher Eingriff in die göttliche Vorsehung und Vorherbestimmung begriffen.

Die Hierarchisierung des schiitischen Klerus schreitet weiter voran, der Rang des mardscha-e taqlid – übersetzt: Quelle der Nachahmung – als höchste religiöse Autorität entsteht.³³ Es kann aber mehrere mardschas nebeneinander geben, die auch miteinander konkurrieren können. Die Zahl der Anhängerschaft entscheidet über den Einfluss eines mardscha in der schiitischen Welt – und damit auch über die Höhe der Steuereinnahmen, die diesem Rang zufließen.³⁴

³⁰ Ebd., S. 109 ff.

³¹ Ebd., S. 121.

³² Ebd., S. 121. Anklänge an die abendländische Zwei-Schwerter-Lehre scheinen sich hier aufzudrängen.

³³ Ebd., S. 124 ff.

³⁴ Walbridge, Linda S.: Introduction, in: *The Most Learned of the Shi'a. The Institution of the Marja' Taqlid*, hrsg. von Ders., Oxford 2001, S. 4.

Aus dem Kreise der mardschas heraus kann es auch zur Bestimmung eines allerhöchsten mardscha kommen, eines mardscha 'al a'zam, dies wäre dann der „highest marja in the world.“³⁵ Klare Richtlinien zur Wahl einer solcher Autorität gibt es nicht. Bei der „Ernennung“ eines mardscha im Iran spielen aber sowohl die Gesamtheit der Großayatollahs als auch Rechtsgelehrteneinrichtungen in Qum eine gewisse Rolle. Der mangelnde Konsens in den Reihen der Großayatollahs weltweit hat dazu geführt, dass der Rang eines mardscha 'al a'zam über weite Zeiträume hinweg unbesetzt geblieben ist – und der „Stuhl“ dieses schiitischen Papstes auch gegenwärtig „vakant“ ist. Der Widerstand der Schiiten im Libanon gegen einen höchsten mardscha iranischer Herkunft ist erwähnenswert.

Die Gesamtheit der Großayatollahs innerhalb und außerhalb des Iran hat bislang alle Versuche der Führung in Teheran, nach dieser Institution zu greifen, erfolgreich abgewehrt. Den Versuch, zur „Quelle der Nachahmung“, zum mardscha-e taqlid aufzusteigen, gab Khomeini im Dezember 1994 angesichts offensichtlicher Widerstände selbst auf.

Ayatollah Khomeini zumindest ist es 1963 gelungen, in den Rang eines mardscha-e taqlid aufzusteigen. Dieser Titel war ihm nach den Unruhen in diesem Jahr von anderen mardschas jener Zeit zuerkannt worden, um ihn „damit vor Prozess und Tod“ zu schützen.³⁶ Als „Gleichen“ indes scheinen ihn die Großayatollahs nie wirklich anerkannt zu haben. Die Verfassung der Islamischen Republik beförderte Khomeini dann zum „hochmögenden mardscha-e taqlid“³⁷ – eine fast neue Kategorie in der Hierarchie. Walbridge aber schreibt, dass selbst zu Lebzeiten Khomeinis dessen Autorität nie die eines Großayatollah Khu'í im Irak erreicht habe.³⁸ Und im Iran selbst verurteilte Großayatollah Taleghani noch 1979 Khomeinis Lehren als blasphemisch, aus dem Kollegium der führenden Religionsgelehrten vertrat Shariat-Madari offen seinen Standpunkt, dass sich Khomeinis „velayat-e faqi“-Konzept nicht aus der schiitischen Theologie ableiten lassen könne.³⁹

Khomeini führte eine „Ent-Eschatologisierung im schiitischen Denken durch, die aber an einen historischen Entwicklungsstrang anknüpfte, was

³⁵ Ebd., S. 4.

³⁶ Halm: Die Schi'a, S. 163 f.

³⁷ Ebd., S. 163.

³⁸ Walbridge: Introduction, S. 5.

³⁹ Erst wenige Tage nach Taleghanis Tod konnte Khomeini sein Konzept von der Islamischen Republik und seine Herrschaftstheorien auf dem Weg über die Expertenversammlung in die Realität umsetzen. Taleghanis Anhänger gehen bis heute davon aus, dass der Geistliche auf Geheiß Khomeinis ermordet wurde. Auf der anderen Seite konnte Shariat-Madari seinen Standpunkt von der theologischen Unrechtmäßigkeit der velayat-e faqi noch lange Zeit weiter vertreten. Er wurde „nur“ zu Hausarrest verurteilt, die Würde seiner Position schien ihn vor politischer Verfolgung zu schützen. Shariat-Madari sprach sich bis zu seinem Tode für das Prinzip der Volkssouveränität, für eine parlamentarische Demokratie und ein Mehrparteiensystem aus. Er glaubte, all dies aus den Prinzipien des Islam herleiten zu können. (Vgl. hierzu: Drögemüller, Hans-Peter: Iranisches Tagebuch. Fünf Jahre Revolution, Hamburg 1983, und Fischer, Michael M.: Iran: From Religious Dispute to Revolution, Wisconsin 2003).

von Ourghi als „eine folgerichtige Fortführung einer bereits bestehenden Tendenz“ bezeichnet wird.⁴⁰ Trotzdem aber macht auch heute noch bezüglich der velayat-e faqi-Lehre des Khomeini nicht nur sie eine „Spaltung des Lagers der politisch denkenden Schiiten“ aus, es herrsche darüber „kein Konsens“. Und da gibt es natürlich immer ein puristisches „quietistisches Lager“, das an der alten Mahdi-Lehre als dem „Herzstück schiitischer Identität“ festhält.⁴¹

Khomeini sah sich als „Wegbereiter des Mahdi“, dessen Kommen schon in den Schriften angekündigt sei, doch einige schiitische Theologen sahen dies auch zu seinen Lebzeiten schon anders. Einer von ihnen schrieb:

„Diese Beschreibung auf die Anhänger Homeinis zu übertragen ist nicht richtig, weil er (Homeini) die Menschen mit Frustration und Irreführung niederwarf.“⁴²

Für Khomeinis Nachfolger wiegen diese theologischen Legitimationsdefizite heute noch schwerer. 2009 war Montazeri nicht der einzige Großayatollah, der mit Kritik an Staats- und Revolutionsführung an die Öffentlichkeit trat. Die Großayatollahs Yussuf Sanei, Nasser Shirazi und Abdolkarim Mousavi Ardabili brandmarkten das Vorgehen der Sicherheitskräfte gegen Demonstranten und Oppositionelle als „unislamisch“, sprachen von islamischen Normen und Werten widersprechenden Repressionsmaßnahmen und bezeichneten mit Gewalt erpresste Geständnisse als ungültig.⁴³

Nach Khomeinis Tod übernahm mit Khamenei ein Repräsentant der mittleren Rechtsgelehrtenschaft das Amt der Revolutionsführung, der beim Tode Khomeinis nicht einmal ein Ayatollah gewesen war. Bei seiner Wahl wurde er in einem bemerkenswert improvisatorischen Verfahren zum Ayatollah ernannt. Für die Großayatollahs blieb Khamenei indes ein kleiner Parvenü und Günstling, dessen „theologische Qualifikationen“ angezweifelt werden. Und so kann der Mann, der heute für sich in Anspruch nimmt, die „höchste politische Autorität“ – über auch dem Staatspräsidenten stehend – zu repräsentieren, nicht von sich behaupten, auch die „höchste religiöse Autorität in der schiitischen Welt“ zu sein. Dementsprechend wurde auch die Verfassung geändert, der „regierende Rechtsgelehrte“ muss nun nicht mehr „Quelle der Nachahmung“ sein,⁴⁴ was 1989/90 schon eine zumindest teilweise Kapitulation der Lehren Khomeinis und seiner Anhänger vor der Realität der traditionellen Hierarchie des Schiitentums gewesen ist.

⁴⁰ Ourghi: Schiitischer Messianismus, S 125 f.

⁴¹ Ebd., S. 210.

⁴² Al-Fatalawi, zitiert ebd., S. 209.

⁴³ Vgl. dazu u. a.: O. V.: Wenn der Ayatollah protestiert – Das Land gehört dem Volk, nicht irgendjemandem: Eine Fatwa gegen Irans Führung – nutzt sie der Revolte?, in: Der Tagesspiegel, 15.7.2009.

⁴⁴ Buchta: Who Rules Iran? S. 52 ff.

Und dies weist auf eine der gravierendsten in der westlichen Welt anzutreffenden Fehlperceptionen bezüglich des Herrschaftssystems der Islamischen Republik hin. Der Iran ist kein Staat „der“ Ayatollahs, sondern ein Staat, in dem einige Ayatollahs, die mit den Prinzipien der Islamischen Revolution konform gehen, auch politische Machtfunktionen ausüben. Wissenschaftlichen Einschätzungen zufolge stellen diese aber die eindeutige Minderheit in der Gesamtheit der religiösen Würdenträger dar. Denn von den geschätzten 5.000 Ayatollahs im Lande sind nach Angaben von Wilfried Buchta nur 80 in das politische System der Islamischen Republik integriert, bei den mittleren Geistlichen, den Hodschatoleslam, beläuft sich die Zahl der von ihm auch in diesem Fall so bezeichneten „regime clerics“ auf ca. 2.000 aus einer Gesamtanzahl von 28.000.

Bei den Großayatollahs – von denen Buchta im Jahr 2000 insgesamt 20 anführt, 14 davon im Iran – war Montazeri zuletzt der einzige, der den Lehren Khomeinis gefolgt war – und der sich politisch in der Islamischen Republik engagiert hatte. Doch auch der einzige vom Quietismus abgefallene Großayatollah wich in seinem antiquetistischen Aktivismus von der Linie Khomeinis ab und stellte sich gegen die Lehre. Für Buchta führt diese Machtausübung quasi aus der zweiten Garde der Geistlichkeit heraus zu einer „latent crisis of religious legitimacy of the entire system of rule by the jurists.“⁴⁵ Seither muss das System mit dem „serious handicap“ leben, dass die Position des „rahbar“, des Revolutionsführers, jederzeit von einem „higher-ranking Great Ayatollah“ auch politisch – theologisch sowieso – konterkariert werden kann.⁴⁶

Khomeini kann die Republik lenken – allein? –, solange aber die Quietisten quietistisch bleiben, bleibt die Ablehnung der Lehren Khomeinis durch das Gremium der Großayatollahs damit paradoxerweise ein Garant für die Fortdauer des bestehenden Systems in der Nachfolge Khomeinis. Denn was dessen zentrale Zielsetzung, die Ablösung der alten apolitischen Apathie und der Passivität durch einen neuen Aktivismus unter den iranischen Schiiten anbetrifft, so könnte gerade diese politische Aktivierung sich in ihrer Wirkung heute gegen die *velayat-e faqi* und das mit ihr begründete Herrschaftssystem wenden. Taleghani und Shariat-Madari vor drei Jahrzehnten oder Männer wie Sanei oder Ardabili heute sind eigentlich kaum mehr als Quietisten zu bezeichnen, ihre Opposition ist schon lange keine nur „innere“ mehr. Tatsächlich hat sich hier eine Hinwendung zum Aktivismus aus dem Quietismus heraus vollzogen, die sich gegen eine Staatsmacht wenden könnte, die auf dem geistigen Fundament eben dieser „Entquietisierung“ der Schi'a beruht. Letztlich könnten damit die Lehren Khomeinis in der Zukunft an genau jenen Geistern scheitern, die sie selbst riefen.

⁴⁵ Ebd., S. 53 ff.

⁴⁶ Halm, Heinz: *Shi'ism*, Edinburgh, 2. Aufl., 2004, S. 122.

Ahmadinedschad versucht nun, die von Khomeini geweckten Messias-Erwartungen neu zu beleben, mit neuen Versprechungen bezüglich der unmittelbar bevorstehenden Wiederkunft des Mahdi. Den Anhängern hat er die Wiederkunft des zwölften Imams noch während seiner Amtszeit versprochen. Zu den Anstrengungen, die dabei helfen sollen, diese Wiederkunft zu beschleunigen, gehöre der Kampf gegen Israel.⁴⁷

Doch das Schüren dieser messianistischen Hoffnungen trägt von Anfang an eine Gefahr in sich: „Lässt nämlich die Erlösung allzu lange auf sich warten, werden die Menschen beginnen, nach anderen Lösungen für ihre Probleme zu suchen.“⁴⁸

3. Schlussbetrachtung

Die Tatsache, dass Ahmadinedschad nun den Kampf gegen den jüdischen Staat als eine Vorbedingung für das Erscheinen des Mahdi sieht, trägt nicht unwesentlich zu der Befürchtung bei, der umstrittene Staatspräsident könnte den Einsatz einer Atomwaffe gegen Israel als Mittel zur Vorbereitung einer von ihm erwarteten eschatologischen Erlösung der Menschheit am Ende der Zeiten ansehen.

Das wäre theologisch aus den alten Überlieferungstexten zwar nicht herauszulesen, denn – wie oben gesehen – wird in der schiitischen Apokalyptik die „Schlacht um die Befreiung Jerusalems“ zeitlich eigentlich in der Phase nach dem Erscheinen des Mahdi angesiedelt. Doch könnte, nachdem in den Mahdi-Lehren schon seit geraumer Zeit eine Übertragung der Befugnisse des Mahdi auf die Rechtsgelehrtenschaft stattgefunden hat, auch hier eine quasi Vorverlegung der Ereignisse der Wiederkunft auf die Zeit davor in die Linie der Neuinterpretation der Überlieferungstexte hineinpassen. Ahmadinedschads Neo-Apokalyptik aber bleibt in ihrer Gestalt inkohärent und scheint tatsächlich irrational und voller Widersprüche.

Doch vor einer Überbetonung der irrationalen Elemente in der politischen Entscheidungsfindung in Teheran sei trotz aller radikaltheologischer Rhetorik letztlich gewarnt. Denn bei alledem stellen sich die zwei zentralen Fragen:

- Inwieweit sind Ahmadinedschads apokalyptische Visionen tatsächlich Bestandteil seines Weltbildes oder handelt es sich hier um die politische Instrumentalisierung von Messias-Erwartungen nach innen zur Mobilisierung der Massen im Sinne der Regimepolitik? Es dürfte sich hier um beides handeln, doch selbst wenn er das glaubt, was er sagt, stellt sich noch immer die Frage, ob das, was er sagt, tatsächlich auch immer getan wird bzw. in uneingeschränkter Form als Regierungspolitik umgesetzt wird. Denn wichtiger noch als die erste Frage ist die zweite:

⁴⁷ Ourghi: Schiitischer Messianismus, S. 247 f.

⁴⁸ Ebd., S. 251.

- Ist der Staatspräsident im Dualsystem der Islamischen Republik der oberste Entscheidungsträger? Diese Frage wird von nahezu allen Iran-Experten mit einem klaren Nein beantwortet. Hinter bzw. über ihm wird die Revolutionsführung ausgemacht, doch auch diese scheint allein kein Entscheidungszentrum zu sein. Und so dürfen neben den irrationalen Motivationsgrundlagen die rational erklärbaren nicht außer Acht gelassen werden.

Rational wäre ein Atomschlag gegen Israel für die iranische Politik und die Position des Landes der arabischen und der islamischen Welt gegenüber von kontraproduktiver Wirkung, denn er könnte mit einer Zerstörung der Heiligen Stätten des Islam in Jerusalem enden und wäre auch mit einer großen Anzahl von Opfern in der palästinensischen Bevölkerung verbunden. Das Argument, dass diese Opfer dann als Märtyrer einer übergeordneten Zielsetzung deklariert werden könnten, greift nicht wirklich. Schiitische Erlösungsvorstellungen sind den Sunniten fremd. Die Politik Teherans den Palästinensern gegenüber ist am übergeordneten Ziel orientiert, der traditionellen Isolierung des nichtarabischen Iran den arabischen Staaten gegenüber entgegenzuwirken – ein Massaker an den Palästinensern würde in der arabischen Welt kaum für Sympathie dem Iran gegenüber sorgen.

So bleibt letztendlich zu vermuten, dass eine Atomwaffe in der Hand der Teheraner Führung in erster Linie ein unkalkulierbares Drohpotenzial dem Westen gegenüber darstellen soll. Immerhin könnten mit Atomwaffen bestückte Raketen aus dem Iran jederzeit auch NATO-Territorium erreichen. Die „Erdölwaffe“ in den 1970er-Jahren und auch einige Beispiele aus der iranischen Außen- und auch Außenwirtschaftspolitik zeigen, wie effektiv politische Strategien, die darauf abzielen, innerwestliche Interessengegensätze im Sinne der eigenen Interessen auszunutzen und damit etwa NATO-Partner erfolgreich gegeneinander auszuspielen, eingesetzt und angewandt werden können. Auch dies schon könnte sich auf Israel negativ auswirken. Dass eine Atomwaffe eine Waffe ist, die nicht wirklich eingesetzt werden soll, sondern deren Drohpotenzial politisch ausgenutzt und deren Abschreckung gezielt eingesetzt wird, ist Grundlage sicherheitspolitischer Grundkonzeptionen – nicht nur im Kalten Krieg – in Europa gewesen. Dass sich die Teheraner Politik solcher klassischer Motive – auch unter umgekehrten Vorzeichen – bedienen könnte, sollte man der Politik im Iran durchaus zutrauen können.

Staatszerfall: scheiternde, gescheiterte und kollabierte Staaten

Alexander Wolf

Staatszerfall ist eine der „neueren“ Herausforderungen internationaler Sicherheitspolitik. Die Terroranschläge des 11. September 2001 haben deutlich werden lassen, was aus einer Vernachlässigung des Problems folgen kann. Auch deswegen gilt Staatszerfall mittlerweile wieder als eines der drängendsten Probleme internationaler Sicherheitspolitik. Nach einer Einführung in das Sujet „Staatszerfall“, einer Darstellung des Referenzwertes „moderne Staatlichkeit“ wird unter Bezug auf Rotberg dargestellt, anhand welcher Kriterien Staaten als „schwach“, „gescheitert“ oder „kollabiert“ kategorisiert werden können. Anhand des empirischen Fallbeispiels Somalias wird abschließend gezeigt, welche Determinanten einen Staat schwach werden, scheitern und schließlich kollabieren lassen.

1. Staatszerfall – was ist das?

Dass Staatszerfall ein drängendes sicherheitspolitisches Problem auf internationaler Ebene darstellt, ist unumstritten. Dabei sind es weniger direkte Folgen des Staatszerfalls (z. B. defizitäre innere Souveränität) als die mit diesem Prozess in kausaler Verbindung stehenden interdependenten Wechsel- und Folgewirkungen, welche die internationale Staatengemeinschaft insgesamt vor Herausforderungen stellen.¹ Deren Tragweite und potenzielle Implikation für die Sicherheitspolitik ist deutlich an den Rahmenbedingungen zu erkennen, innerhalb welcher die Terroranschläge des 11. September 2001 auf New York City und Washington D.C. erfolgt sind. Fragilitätsinduzierter Stabilitätsverlust in Afghanistan (das als eines der ärmsten Länder der Welt gilt) hatte in Verbindung mit neuesten Kommunikationsmöglichkeiten (Internetverbindungen oder Satellitentelefonie) substaatliche Akteure in die Lage versetzt, die Weltmacht USA auf unkonventionelle Weise empfindlich zu verletzen. Das Risiko, welches von Räumen fragiler Staatlichkeit ausgeht, wird mittlerweile nicht mehr unterschätzt. So kommen akademische Studien oder staatliche Sicherheitsplanungen an fragiler Staatlichkeit als Analysegegenstand nicht mehr vorbei.² Ob als Rückzugsräume für regional oder transnational operierende Ter-

¹ Siehe dazu Crocker, Chester A.: Engaging Failing States, in: Foreign Affairs 5/2003, S. 32-44.

² Vgl. Schneckener, Ulrich: Fragile Staatlichkeit als globales Sicherheitsrisiko, in: APuZ 28-29/2005, S. 26-31, hier S. 26.

rorgruppierungen oder als Austragungsorte ethnisch, ideologisch sowie machtpolitisch motivierter Konflikte, Räume fragiler Staatlichkeit bilden den Nährboden für weitere, sich international auswirkende sicherheitspolitische Herausforderungen.³

1.1 Der Referenzwert „Moderne Staatlichkeit“

Wenn von zerfallenden oder zerfallenen, scheiternden oder gescheiterten Staaten die Rede ist, wird immer auch die Existenz funktionierender Staaten impliziert.⁴ Referenzwert ist dabei der moderne Staat, dessen Siegeszug im 20. Jahrhundert das internationale System geprägt hat.⁵ Existierten 1914 erst 55 international anerkannte staatliche Gebilde, so waren es 1950 bereits 69. Mit den Dekolonisierungsprozessen der 1960er-Jahre schnellte diese Zahl auf 90, nach der Auflösung der Sowjetunion zu Beginn der 1990er-Jahre auf 191 Staaten an. Mit Ost-Timor ist 2002 der derzeit letzte Staat international anerkannt worden, wodurch momentan 192 souveräne Staaten weltweit existieren.⁶ Diese quantitative Zunahme an Staatlichkeit kann jedoch keinesfalls mit einer gleichartigen qualitativen Zunahme an Staatlichkeit gleichgesetzt werden.

Moderne Staatlichkeit steht einerseits in der Tradition der Vertragstheorie (Hobbes, Locke, Rousseau). Staaten sind durch ihre Einwohner funktional legitimierte Körperschaften, deren Zweck in der Gewährleistung staatlicher Leistungen liegt. Zu diesen Leistungen zählt vor allem die Bereitstellung politischer (öffentlicher) Güter. Das vermeintlich wichtigste politische Gut ist dabei die Bereitstellung von Sicherheit für Bevölkerung und Territorium, also „to prevent cross-border invasions and infiltrations,

³ In der Literatur zum Thema Staatszerfall unterscheiden sich internationale und deutsche Forschungsprojekte häufig anhand der angewandten Methode. Während international zumeist quantitative Analysen überwiegen, kommen in Deutschland meist qualitative Methoden zur Anwendung. Für einen Überblick zu den verschiedenen Forschungsrichtungen sowie unterschiedlichen Beratungsprojekten siehe: Terlinden, Ulf / Debiel, Tobias / Reinhardt, Dieter: Institutionen-Mapping und Bibliographie zu Staatsversagen und Good Governance, Erste Teilstudie im Rahmen des Studien- und Beratungsvorhabens „Staatsversagen in Entwicklungs- und Transformationsländern: Ansatzpunkte für die EZ“, unter Mitarbeit von Anne Herm und Daniel Lambach, <http://www.state-failure.de/directory/Directory.htm>

⁴ Funktionierende Staatlichkeit wird oft fälschlicherweise als komplette, unbegrenzte Staatlichkeit verstanden. Für eine Problematisierung des Begriffes Staatlichkeit siehe Risse, Thomas: Begrenzte Staatlichkeit und neue Governance-Strukturen, in: Einsatz für den Frieden. Sicherheit und Entwicklung in Räumen begrenzter Staatlichkeit, (= Jahrbuch Internationale Politik, Band 28,) hrsg. von Josef Braml, Thomas Risse und Eberhard Sandschneider, München 2010, S. 23-29.

⁵ Für eine weiterführende Einordnung des Konzepts moderner Staatlichkeit in den Kontext des Staatszerfalls siehe Clapham, Christopher: The Challenge to the State in a Globalized World, in: Development and Change 3/2002, S. 775-795.

⁶ Der Internationale Gerichtshof hat im Juli 2010 in einem Rechtsgutachten die Unabhängigkeit des Kosovo für rechtmäßig erklärt. Da dieses Gutachten jedoch völkerrechtlich nicht bindend ist und bisher nur 72 von 192 Staaten (Stand: Dezember 2010) das Kosovo anerkannt haben, bleibt dessen Status weiter strittig.

and any loss of territory; to eliminate domestic threats to or attacks upon the national order and social structure; to prevent crime and any related dangers to domestic human security; and to enable citizens to resolve their differences with the state and with their fellow inhabitants without recourse to arms or other forms of physical coercion.“⁷

Weitere wichtige politische Güter sind politische Teilhabe der Bürger, medizinische Versorgung, Bildung, Infrastruktur, eine Wirtschaftsordnung, Raum zur Entfaltung der Zivilgesellschaft und eine gesunde Umwelt. Diese Güter können einer Gesellschaft zumeist erst dann effizient zur Verfügung gestellt werden, wenn der notwendige Grad physischer und rechtlicher Sicherheit innerhalb des Staates besteht (weshalb diese im Folgenden als politische Komplementärgüter bezeichnet werden).⁸

Um all diese politischen Güter bereitstellen zu können, beansprucht der moderne Staat Souveränität in seinen Außenbeziehungen zu anderen Staaten und „das Monopol legitimen physischen Zwangs“ (Max Weber) im Inneren. Nach Jellinek muss er dazu die drei Elemente Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt kontrollieren können. Um allerdings im derzeitigen zwischenstaatlichen System gegenüber anderen Nationen handlungs- und vertragsfähig zu sein, bedarf der moderne Staat neben dieser De-facto-Staatlichkeit auch einer De-jure-Staatlichkeit, welche ihm durch seine Anerkennung seitens der internationalen Staatengemeinschaft zukommt.⁹ Diese beiden Komponenten gelten in der Fachliteratur als Minimal Kriterien moderner Staatlichkeit.¹⁰

1.2 Schwache, gescheiterte und kollabierte Staaten

Der Begriff Staatszerfall, wie er in der populären Diskussion oft gebraucht wird, ist problembehaftet, da er einerseits über eine zu geringe analytische

⁷ Rotberg, Robert I.: *The Failure and Collapse of Nation-States. Breakdown, Prevention, and Repair*, in: *When States Fail*, hrsg. von Dems., Princeton, NJ 2003, S. 1-49, hier S. 3; siehe dazu auch Risse: *Begrenzte Staatlichkeit und neue Governance-Strukturen*, S. 26.

⁸ Vgl. Rotberg: *The Failure and Collapse of Nation-States*, S. 3.

⁹ Der Unterschied zwischen De-jure-Staatlichkeit und De-facto-Staatlichkeit sowie die Reichweite dieser Konzepte werden anhand des Beispiels der Republik Kosovo deutlich. Der Staat verfügt aufgrund mangelnder internationaler Anerkennung über keine ausreichende De-jure-Staatlichkeit, weshalb ihm der Beitritt zu den meisten internationalen Organisationen versagt bleibt. De-facto besteht jedoch die Republik Kosovo als Nationalstaat, verfügt über funktionierende Institutionen und hat im Dezember 2010 erfolgreich Wahlen abgehalten. Ein Staat, der die Republik Kosovo anerkennt, ist die Republik Somalia, welche De-facto nicht existent ist, im Unterschied zur Republik Kosovo jedoch über eine durch den Anerkennungsprozess verliehene De-jure-Staatlichkeit verfügt. Das Problem in diesem Kontext ist in der in Art. II der Charta der Vereinten Nationen festgehaltenen staatlichen Souveränitätsgarantie (De-jure) zu sehen, aufgrund welcher selbst kollabierte Staaten wie Somalia als international anerkannte Staaten betrachtet und ihre staatliche De-jure-Souveränität garantiert werden. Diese „völkerrechtlichen Zombiestaaten“ existieren, ohne dass ein staatliches Gewaltmonopol einen legitimen oder auch nur realistischen Anspruch auf Durchsetzung stellen kann.

¹⁰ Vgl. Schneckener, Ulrich: *States at Risk. Zur Analyse fragiler Staatlichkeit*, in: *States at Risk. Fragile Staaten als Entwicklungs- und Sicherheitsproblem*, hrsg. von Dems., Berlin 2004, S. 5-27, hier S. 9-10.

Trennschärfe verfügt, um spezifische „Problem-Staaten“ sowie konkrete Problemkonstellationen angemessen zu differenzieren, andererseits weist er eine normative Konnotation auf, welche das Problem extern eingeführter moderner Staatlichkeit als partielle Zerfallsursache verschleiert (siehe Punkt 3). Nach Rotberg können von Zerfallsprozessen betroffene Staaten in drei Kategorien eingeteilt werden. Schwache Staaten (*weak states*), gescheiterte Staaten (*failed states*) sowie kollabierte Staaten (*collapsed states*). Kategorisiert werden können solche Staaten anhand ihrer Performanz in der Bereitstellung oben angesprochener politischer Güter.

Schwache Staaten (*weak states*)

Schwache Staaten sind dadurch gekennzeichnet, dass sie eine durchwachsene staatliche Leistungsbilanz aufweisen. In einigen Bereichen gelingt es ihnen, politische Güter bereitzustellen, in anderen nicht. Je weniger politische Güter sie von Bereich zu Bereich bereitstellen können, desto schwächer werden sie. In diesem Stadium abnehmender Bereitstellungskompetenz wird von scheiternden Staaten (*failing states*) gesprochen. Es handelt sich also um schwache Staaten, die noch nicht gescheitert sind, dies aber tendenziell werden. Schwache Staaten verfügen aufgrund historisch bedingter Schwäche, geographischer, physischer, ökonomischer oder situativer Nachteile, gewaltsamer inner- oder zwischenstaatlicher Konflikte über keine ausreichende Kompetenz, eine mengenmäßig angemessene Bereitstellung politischer Güter zu garantieren. Schwache Staaten sind zunehmend Autokratien, also undemokratisch geführte Staaten, welche oberflächlich betrachtet zwar stark und sicher erscheinen, jedoch nur sehr wenige politische Komplementärgüter bereitstellen.¹¹

Gescheiterte Staaten (*failed states*)

Gescheiterte Staaten weisen (noch) ein nominales Herrschaftsmonopol auf, sind jedoch nicht in der Lage oder willens, die gesamte Gesellschaft mit politischen Gütern zu versorgen. Ein schwacher Staat wird dann zu einem gescheiterten Staat, wenn die staatliche Autorität sich in ihren Handlungen (partiell) gegen die eigene Bevölkerung richtet. In den allermeisten Fällen sind diese Staaten von gewaltsamen Interessenkonflikten zweier, oft auch mehrerer innergesellschaftlicher Parteien betroffen. Diese Konflikte sind für gewöhnlich Folgen von Verteilungskämpfen um oben angesprochene politische Komplementärgüter, welche in gescheiterten Staaten tendenziell von der das Herrschaftsmonopol innehabenden Partei und ihrer Klientel beansprucht werden. Dieser Klientelismus oder Patrimo-

¹¹ Vgl. Rotberg: *The Failure and Collapse of Nation-States*, S. 4-5.

nialismus kann sich entlang verschiedener Loyalitäten (ideologisch, ethnisch, tribal, religiös etc.) bewegen.¹² Insbesondere dekolonisierte Staaten sind von diesem Problem stark betroffen, da in Folge ihrer Kolonisierung anthropogeographische Regionalfaktoren wie der Zugang zu Ressourcen oder Siedlungsräumen, aber auch ethnische oder religiöse Homogenität kaum berücksichtigt wurden.¹³ Fearon und Laitin haben jedoch zu Recht darauf hingewiesen, dass ethnische, religiöse oder linguistische Heterogenität nicht Ursachen, sondern begünstigende Bedingungen des Scheiterns von Staaten sind. Vielmehr ist es die ökonomische Marginalisierung oppositioneller Gruppen sowie deren gewaltsame Unterdrückung durch schwache und klientelistisch herrschende Autoritäten, die als direkte Ursache für Aufstände bzw. Bürgerkriege gelten können.¹⁴ Gescheiterte Staaten sind demnach geprägt von internen, gewaltsam ausgetragenen Interessenkonflikten zwischen sozio-ökonomisch marginalisierten Gesellschaftsteilen und einer klientelistisch herrschenden Klasse. Aufgrund deren antagonistischer Beziehung schwindet bei letzterer sowohl der Anreiz als auch die Fähigkeit, politische Güter für alle Gesellschaftsteile und in allen Landesteilen bereitzustellen. „A failed state is a polity that is no longer able or willing to perform the fundamental jobs of a nation-state in the modern world.“¹⁵

Kollabierte Staaten (collapsed states)

Kollabierte Staaten sind die extreme Form von gescheiterten Staaten. Innerhalb des Territoriums eines solchen Staates besteht keinerlei staatliche Autorität. Sicherheit wird auf einer individualistischen Basis durch eigene Stärke hergestellt, wodurch sich die Gesellschaft des kollabierten Staates in einer Form des Sicherheitsdilemmas befindet. Ohne staatliches Gewaltmonopol besteht die Gefahr, dass die Gesellschaft auf den Hobbes'schen Naturzustand des „bellum omnium contra omnes“ zurückfällt. Ein kollabierter Staat „is a mere geographical expression, a black hole into which a failed polity has fallen“.¹⁶ Gesellschaftliche Ordnungsfunktionen werden infolge des völligen Staatszusammenbruchs von substaatlichen Aktionseinheiten übernommen. Zumeist entstehen auf lokaler Ebene – nur durch physische Gewalt – legitimierte Herrschaftszentren, an deren Spitzen in der Regel Warlords stehen. Diese kontrollieren verschiedene Teile des

¹² Vgl. Ebd., S. 5.

¹³ Zur Problematik fester Grenzziehung in sozio-politisch schwachen Gebieten wie Kolonien siehe: Atzili, Boaz: When Good Fences Make Bad Neighbors: Fixed Borders, State Weakness, and International Conflict, in: *International Security* 3/2006-07, S. 139-173.

¹⁴ Vgl. Fearon, James D. / Laitin, David D.: Ethnicity, Insurgency, and Civil War, in: *American Political Science Review* 1/2003, S. 75-90.

¹⁵ Rotberg: *The Failure and Collapse of Nation-States*, S. 5.

¹⁶ Ebd., S. 9.

Staatsgebiets mithilfe eigener Milizen und organisieren teilweise die Bereitstellung spezifischer, meist ihnen Gewinn bringender politischer Güter.¹⁷

Oftmals wird ein kollabierter Staat als ein anarchischer Raum dargestellt. Dies ist jedoch nicht richtig, wird staatliche Herrschaft doch nur durch eine – unter modernen Vorzeichen zwar illegitime, aber dennoch existente – alternative Herrschaftsform ersetzt.¹⁸ Die von kollabierten Staaten ausgehende Problematik für die internationale Staatengemeinschaft ergibt sich aus dem Umstand, dass zumeist kriminelle Machenschaften (Waffen-, Drogen-, Menschenhandel etc.) oder transnationaler Terrorismus in substaatlich beherrschten Räumen besser prosperieren als innerhalb eines funktionierenden Nationalstaats.¹⁹ Gründe hierfür finden sich unter anderem in dem individuellen Gewinnstreben der Kriegsfürsten, welche oft über eine vom Gesellschaftswillen losgelöste Legitimation und Autorität verfügen. Des Weiteren besteht das Risiko, dass durch Flüchtlingsströme, zunehmende Kriminalität oder Waffenhandel die Zerfallsprozesse auf Nachbarländer und möglicherweise ganze Regionen übergreifen. Folgeentwicklungen können massive Menschenrechtsverletzungen, die Herausbildung von Kriegsökonomien oder neue „save havens“ für terroristische Gruppierungen sein.²⁰

Der gewaltfreie Einfluss der internationalen Staatengemeinschaft auf solche, von substaatlichen Akteuren kontrollierte „Para-Staaten“ ist äußerst gering, denn „the traditional tools of diplomacy – démarches, treaties, dialogue – often have limited sway over actors unconcerned about their international image and legitimacy.“²¹ Militärische Interventionen können hinsichtlich der Beseitigung unliebsamer Machthaber zwar ein kurzfristig nützliches Instrument sein. Die Erfahrungen im Bereich „state-“ bzw. „nation-building“ haben jedoch deutlich gezeigt, dass ein destruktives militärisches Machtpotenzial sich nicht eins zu eins in ein konstruktives Machtpotenzial zum Wiederaufbau gescheiterter und kollabierter Staaten

¹⁷ Marten, Kimberly: Warlordism in Comparative Perspective, in: *International Security* 3/2006-07, S. 41-73.

¹⁸ Zu Formen alternativer Autorität siehe Zartman, I. William (Hrsg.): *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, CO/London 1995.

¹⁹ Zu den Folgewirkungen von Staatszerfall siehe Menkhaus, Ken: *Governance without Government in Somalia: Spoilers, State Building, and the Politics of Coping*, in: *International Security* 3/2006-07, S. 74-106; Holmes, Stephen: *What Russia Teaches Us Now: How Weak States Threaten Freedom*, in: *The American Prospect* Juli-August/1997, S. 30-39; Ayooob, Mohammed: *State-Making, State-Breaking and State Failure: Explaining the Roots of „Third World“ Insecurity*, in: *Between Development and Destruction: An Enquiry into the Causes of Conflict in Post-Colonial States*, hrsg. von Luc van de Goor u. a., New York 1996; Kline, Harvey F.: *Colombia: Lawlessness, Drug Trafficking, and Carving up the State*, in: *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, hrsg. von Robert I. Rotberg, Cambridge, MA 2003; Barak, Oren: *Lebanon: Failure, Collapse, and Resuscitation*, in: *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, hrsg. von Robert I. Rotberg, Cambridge, MA 2003.

²⁰ Vgl. Schneckener: *States at Risk*, S. 6-7.

²¹ Krasner, Stephen D. / Pascual, Carlos: *Addressing State Failure*, in: *Foreign Affairs* 4/2005, S. 153-163, hier S. 155.

konvertieren lässt. Eine solche Aufgabe setzt ein wesentlich längerfristiges, kostspieligeres und kooperativeres Engagement in den jeweiligen „Protektoraten“, welche durch eine Intervention entstehen, voraus.²²

2. Extern induzierte Staatlichkeit als Keim des Verfalls: das Fallbeispiel Somalia²³

Wie bereits weiter oben angesprochen weist der Begriff Staatszerfall eine Konnotation auf, nach welcher moderne Staatlichkeit als Referenzpunkt positiv besetzt, alternative Herrschaftsformen negativ besetzt sind. Diese Voreingenommenheit verschleiert den wichtigen Blick auf den Umstand, dass viele schwache, gescheiterte und kollabierte Staaten vormals über ein relativ stabiles, alternatives Herrschaftsmodell verfügten, welches erst mit der externen Induktion moderner Staatlichkeit aus dem Gleichgewicht geriet. Anhand des Fallbeispiels Somalia kann gezeigt werden, dass die Ursache für das Scheitern des modernen Staates und der bald darauf folgende Kollaps in kausaler Verbindung mit seiner künstlichen Implementierung von außen steht.

2.1 Kolonialpolitisches Erbe: von der funktionierenden Gesellschaft zum schwachen Staat²⁴

Mit der Freigabe des geopolitisch wichtigen Suez-Kanals 1869 wurde Somalia Spielball kolonialpolitischer Ambitionen der europäischen Mächte England, Italien und Frankreich sowie des Nachbarlandes Äthiopien. Diese Staaten teilten in der Folge die somalischen Siedlungsgebiete untereinander auf, wobei der somalische Erbfeind Äthiopien die Ogadenregion in

²² Zu verschiedenen Ansätzen hinsichtlich internationaler Kriseninterventionen siehe ausführlich: Downs, George / Stedman, Stephen: Evaluating Issues in Peace Implementation, in: *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, hrsg. von Stephen Stedman, Donald Rothchild und Elizabeth Cousens, Boulder, CO 2002, S. 43-72; Doyle, Michael / Sambanis, Nicholas: *International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis*, in: *American Political Science Review* 4/2000, S. 779-801; Masala, Carlo: *Protektorate erfolgreich managen*, in: *Internationale Politik* 2/2006, S. 110-115; Ders.: *Managing Protektorate. Die vergessene Dimension*, in: *Politische Studien* 411/2007, S. 49-55; Meier-Walser, Reinhard C.: *Wann soll der Westen in Krisen intervenieren? Globale Einsätze als mehrdimensionale Projekte*, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 20.11.2007; Weinstein, Jeremy M.: *Autonomous Recovery and Internal Intervention in Comparative Perspective*, Center for Global Development, Working Paper No. 57, April 2005; Wolf, Alexander: *Die U.S.-amerikanische Somaliintervention 1992-1994*, Wiesbaden 2010.

²³ Punkt drei basiert auf: Wolf: *Die U.S.-amerikanische Somaliintervention 1992-1994*; sowie Ders.: *Exogen und endogen induzierte Determinanten des Staatszerfalls – Das Fallbeispiel Somalia, unveröffentlichter Konferenzbeitrag, „Globale Stabilität ohne Staatlichkeit? – Staatszerfall und europäische Sicherheit“*, Kolloquium der ASKO Europa Stiftung und der Hanns-Seidel-Stiftung, Europäische Akademie Otzenhausen, 12.-13.11.2009.

²⁴ Zur Geschichte und Sozialstruktur Somalias siehe ausführlich: Lewis, Ioan M.: *A Modern History of Somalia. Nation and State in the Horn of Africa*, Boulder, CO/London, überarb., aktualisierte und erweiterte Aufl., 1988; Lewis, Ioan M.: *Blood and Bone. The Call of Kinship in Somali Society*, Lawrenceville 1994; Lewis, Ioan M.: *A Pastoral Democracy. A Study of Pastoralism and Politics among the Northern Somali of the Horn of Africa*, Hamburg, 3. Aufl., 1999.

Besitz nahm. Bei dieser rein nach kolonialpolitischen Maßgaben erfolgten Grenzziehung wurden anthropogeographische Faktoren wie Siedlungsräume, Weidegebiete oder Wasserstellen kaum berücksichtigt, wodurch die pastoral-nomadische Gesellschaftsmajorität Somalias in ihrer Mobilität stark eingeschränkt und somit vor große sozio-ökonomische Herausforderungen gestellt wurde. Denn in Verbindung mit der kolonialpolitischen Modernisierung von Wirtschaft, Verwaltung, Justiz und Infrastruktur konnten die ehemals minder privilegierten sesshaften (saab) Gesellschaftsteile auf Kosten der traditionell vorherrschenden nomadischen Clans (samaal) überproportional an politischem und ökonomischen Einfluss gewinnen. All diese sozio-ökonomischen Veränderungen führten in der Folge zu einer Intensivierung traditioneller Interessenkonflikte zwischen den weiterhin nach tribalen Verhaltensnormen interagierenden somalischen Clans.²⁵

Die externe und „künstliche“ Einführung moderner Nationalstaatlichkeit in den tribal-fragmentierten somalischen Gesellschaftsraum (1) schwächt also die traditionell dezentrale Vorherrschaft der nomadischen Gesellschaftsmajorität zugunsten der eher sesshaften Gesellschaftsminorität; (2) schwächte zusätzlich die historisch gewachsenen gesellschaftlichen Konfliktlösungsmechanismen durch ein neues, nicht anerkanntes Verfahrensmodell, und (3) verstärkte die Interessenkonflikte zwischen den Clans und dem Staat wie auch zwischen den verschiedenen Clans selbst. Somit kann gesagt werden, dass durch die externe Einflussnahme der Kolonialmächte politische Güter (insbesondere Komplementärgüter) nur noch für einen, nun bevorzugten Teil der Gesellschaft bereitgestellt werden konnten. Aus einer nach alternativen Herrschaftsmustern funktionierenden Gesellschaft wurde ein schwacher Staat geschaffen, der alleine durch die Anwesenheit der militärisch weit überlegenen Kolonialmächte stabilisiert werden konnte.

2.2 Der gescheiterte Versuch der Emulation moderner Staatlichkeit

Nach der Staatsgründung des modernen Somalias 1960 konnte sich die neue Form demokratischer Parlamentsherrschaft aufgrund weiter bestehender tribaler Partikularinteressen nicht durchsetzen. Gerade aufgrund der mangelhaften Reichweite und Effizienz neu geschaffener staatlicher Institutionen, aufgrund von Korruption oder Klientelwirtschaft wurde der Staat von Beginn an von der marginalisierten Gesellschaftsmajorität als Fremdkörper betrachtet, welcher eher der Sicherung fremder als somali-

²⁵ Vgl. Herrmann, Ron: Der kriegerische Konflikt in Somalia und die internationale Intervention 1992 bis 1995: Eine entwicklungsgenetische und multidimensionale Analyse. (Diss.), Frankfurt a. M. und Berlin 1997, S. 37; Vgl. auch: Bestman, Catherine: Violent politics and the politics of violence: the dissolution of the Somalia nation-state, in: *American Ethnologist* 3/1996, S. 579-596, hier: S. 581.

scher Interessen diene. Diese Faktoren begünstigten wiederum den gesellschaftlichen Rückzug auf die Familie oder den Clan, was sich auch in der Anzahl der politischen Parteien Somalias widerspiegelte.²⁶

In diesen fragmentierten Machtverhältnissen erfolgte 1969 ein Staatsstreich des Militärs, der Mohammed Siad Barre an die Macht brachte. Der Diktator Barre suchte unverzüglich den blockpolitischen Schulterschluss zum sozialistisch-kommunistischen Lager. Um die politische und wirtschaftliche Schwäche des demokratischen Vorgängerstaates zu beseitigen und eine weitgehende gesellschaftliche Identifikation mit dem Einheitsstaat herzustellen, führte das neue Regime weitgehende Reformen durch. Hervorzuheben ist die Einführung des „scientific socialism“, einer radikalen Form der Zentralverwaltungswirtschaft, eine dafür notwendige weitere Zentralisierung des Verwaltungs- und Justizwesens, die Einführung der somalischen Schriftsprache (1972), aber vor allem der Versuch, die tribalistische Gesellschaftsstruktur Somalias zu beseitigen.²⁷

Der wissenschaftliche Sozialismus war von Beginn an, wie in vielen anderen sozialistischen Staaten, wenig erfolgreich, auch weil sich die nomadische Viehwirtschaft kaum planen ließ. Als die maßgebliche Variable der internen Destabilisierung gilt aber der Versuch, die gesellschaftlichen Loyalitäten von den Clans auf den Einparteienstaat zu überführen. Dies hat zwei Gründe: Erstens wurden die traditionellen Ältestenräte zugunsten des staatlichen Autoritätsanspruchs weiter entmachtet, wodurch das ausgleichende Moment innerhalb der somalischen Gesellschaft zugunsten des eher konfliktiven Abstammungsprinzips geschwächt wurde. Interessengegensätze wurden somit zunehmend konfliktiv statt konsensual gelöst. Um die tribal fragmentierte somalische Gesellschaft unter einem gemeinsamen staatlichen Ziel zu vereinen, stellte sich der Diktator Siad Barre zweitens an die Spitze der pansomalischen Bewegung und nutzte 1977 die sozialistische Revolution in Äthiopien, um in der Ogadenregion (Teil des „Greater Somalia“) einzumarschieren. Zur Überraschung Mogadischus stellte sich jedoch der eigene externe Stabilisator – die UdSSR (und Kuba) – im Ogadenkrieg aktiv auf die Seite der äthiopischen Revolutionsregierung. Dieser Allianz hatten die somalischen Truppen nichts entgegensetzen.²⁸

Die Kriegsniederlage hatte ebenfalls ihre destabilisierenden Folgen für den somalischen Staat: Denn erstens verlor das Regime den ideologischen Integrationsmotor des Pansomalismus, welcher die latenten Interessen-

²⁶ Vgl. Samatar, Abi Ismael: *The State and Rural Transformation in Northern Somalia 1884-1989*, Madison 1989, S. 76; vgl. auch: Samatar, Abi Ismael: *Destruction of State and Society in Somalia: Beyond the Tribal Convention*, in: *The Journal of Modern African Studies* 4/1992, S. 634 ff.

²⁷ Vgl. Omaar, Rakiya: *Somalia: At War with Itself*, in: *Current History* 565/1992, S. 230-235, hier S. 231.

²⁸ Vgl. Clark, Jeffrey: *Debacle in Somalia*, in: *Foreign Affairs* 1/1992-1993, S. 109-123.

konflikte der Clans überdeckte. Zweitens kam es zu großen Flüchtlingsströmen ethnischer Somalis aus der Ogadenregion nach Somalia, wodurch eine zu dieser Zeit bestehende Lebensmittelknappheit weiter verschärft wurde und zusätzliche soziale Spannungen zwischen den verschiedenen Clans ausgelöst wurden. In der Folge dieser Entwicklungen entstanden drittens ab 1978 die ersten lokalen, entlang tribaler Abstammung entstehenden Widerstandsbewegungen gegen das Barre-Regime.²⁹

In dieser Phase entwickelte sich Somalia somit von einem schwachen Staat zu einem scheiternden Staat, der aufgrund der Kriegsniederlage, der Flüchtlingsströme, Misswirtschaft und natürlicher Faktoren wie der Hungersnot seiner Bevölkerung immer weniger politische Komplementär-güter bereitstellen konnte.

2.3 Vom scheiternden zum gescheiterten zum kollabierten Staat

Erst ab diesem Zeitpunkt kann von einer gezielten Schwächung des somalischen Staates durch die eigene Regierung gesprochen werden. Um seine Herrschaft zu konsolidieren, begann das Regime um Siad Barre mit der offenen Bekämpfung regionaler Widerstandsbewegungen. Zu diesem Zweck verließ sich Barre in der Folge einzig auf die politische Unterstützung durch seine eigene Clanfamilie der Marehaan, der seiner Mutter (Ogaaadeen) und der seines Schwiegersohnes (Dulbahante).³⁰ Oppositionelle Clans wurden zunehmend gegeneinander ausgespielt, politische Teilhabe wurde ihnen verwehrt. Für gewöhnlich wurden Militäreinheiten ortsfremder Clans zur Aufstandsbekämpfung und Durchführung von Repressalien in umkämpften Gebieten eingesetzt. Diese „divide-et-impera-Politik“ war in dem Sinne erfolgreich, als bestehende Interessenkonflikte zwischen einzelnen Clans nochmals verschärft wurden. Allerdings bewirkte sie auch, dass die Majorität der marginalisierten Clans ein gemeinsames Interesse in der Beseitigung des herrschenden Regimes hatte.³¹

Zwar konnte sich das Barre-Regime bis zum Ende des Kalten Krieges mithilfe amerikanischer Unterstützung nominell an der Macht halten. Nachdem sich jedoch die strategische Lage nach 1990 verändert hatte, stellten auch die USA ihre externe Unterstützung des Regimes ein. Durch den Wegfall dieser externen Unterstützung wurde das Regime bzw. das

²⁹ Zu den Folgen des Ogadenkrieges siehe ausführlich: Tareke, Gebru: *The Ethiopia-Somalia War of 1977 revisited*, in: *International Journal of African Historical Studies* 3/2000, S. 635-667.

³⁰ Vgl. Lewis, Ioan / Mayall, James: *Somalia*, in: *The new interventionism 1991-1994. United Nations experience in Cambodia, former Yugoslavia and Somalia*, hrsg. von James Mayall, Cambridge 1996, S. 103-104.

³¹ Vgl. Ahmed, Ismail I. / Green, Reginald Herbold: *The heritage of war and state collapse in Somalia and Somaliland: local-level effects, external interventions and reconstruction*, in: *Third World Quarterly* 1/1999, S. 113-127; vgl. auch Herrmann: *Der kriegerische Konflikt in Somalia*, S. 66.

was davon übrig war, vollständig zu einer Miliz unter vielen.³² Da Somalia während des Kalten Krieges von beiden Blockmächten immens aufgerüstet wurde und erst die Kolonialpolitik, später die Enttribalisierungspolitik des Barre-Regimes die Autorität der traditionellen Ältestenräte weitgehend beseitigt hatten, gab es nur wenige Möglichkeiten einer friedlichen bzw. konsensualen Streitbeilegung. Es entstand somit ein klassisches Sicherheitsdilemma, in dem jede Partei eigenständig und mit allen Mitteln ihr eigenes Überleben sichern musste.³³ Ohne zentralstaatliches Gewaltmonopol oder einen externen Stabilisator versank Somalia im Bürgerkrieg, der zu einem totalen Staatszerfall führte.³⁴

Um die Probleme des Scheiterns sowie die Erosion des staatlichen Gewaltmonopols zu bekämpfen, wurde in Somalia ein verhängnisvoller Weg gegangen. Durch die weitere Beschränkung politischer Güter bzw. deren alleinige Bereitstellung für die eigene Klientel verschärfen sich einerseits sozio-ökonomische Ungleichheiten innerhalb der Gesellschaft, wodurch die Grundlage für Aufstände und Widerstandsbewegungen geschaffen wurde. Durch die gewaltsame, repressive Bekämpfung oppositioneller Gesellschaftsteile wendete sich das Regime offen gegen einen großen Teil der eigenen Bevölkerung und verlor somit die letzten Reste ihrer schon fragmentierten Legitimität. In dieser Phase überschritt Somalia die Schwelle von einem scheiternden zu einem gescheiterten Staat. Als das Ende des Kalten Krieges das Ende der externen Unterstützung des Regimes durch die USA einläutete, brach der Bürgerkrieg vollständig aus. Da nun das Regime auch den letzten Rest seines Gewaltmonopols verloren hatte, standen sich nur mehr substaatliche Aktionseinheiten gegenüber. Seit diesem Zeitpunkt (1991) kann bezüglich Somalia nur noch von einem kollabierten Staat gesprochen werden, denn politische Güter, vor allem das Primärgut Sicherheit, wird nicht mehr von (quasi-)staatlichen Institutionen, sondern einzig von privaten, substaatlichen Akteuren (Warlords) bereitgestellt.³⁵

³² Vgl. Bariagaber, Assefaw: The United Nations and Somalia. An Examination of a Collective Clientelist Relationship, in: *Journal of Asian and African Studies* 162/1996, S. 162-177, hier S. 164-165; vgl. auch Lewis, Ioan M.: *Blood and Bone. The Call of Kinship in Somali Society*, Lawrenceville 1994, S. 177-178.

³³ Trotz der weitgehenden ethnischen Homogenität der somalischen Bevölkerung kann der somalische Bürgerkrieg entsprechend der von Barry Posen vorgenommenen Anwendung des Sicherheitsdilemmas auf ethnische Konflikte betrachtet und erklärt werden. Siehe dazu Posen, Barry R.: *The Security Dilemma and Ethnic Conflict*, in: *Survival* 1/1993, S. 27-47.

³⁴ Vgl. Seybolt, Taylor B.: *Humanitarian Military Intervention. The Conditions for Success and Failure*, Oxford and New York 2007, S. 53; vgl. auch: von Hippel, Karin: *Democracy by Force: US Military Intervention in the Post-Cold War World*, Cambridge 2000, S. 59; vgl. auch: Grosse-Kettler, Sabrina: *External actors in stateless Somalia. A war economy and its promoters*, Bonn 2004, S. 11.

³⁵ Die relativ stabile Phase der internationalen humanitären Intervention in Somalia muss bezüglich der Bereitstellung von Sicherheit ambivalent beurteilt werden, da somalische Warlords in dieser Phase ihre Konfliktbereitschaft politisch instrumentalisierten, die Interventionstruppen jedoch kein umfassendes Gewaltmonopol beanspruchen konnten; siehe dazu Wolf: *Die U.S.-amerikanische Somaliantervention*.

Zusammenfassend kann also – wenn auch sehr verallgemeinernd – für den Fall Somalia festgehalten werden: (1) Dass die externe Einführung moderner Nationalstaatlichkeit die traditionellen Herrschaftsmuster und sozio-politischen Hierarchien in ein Ungleichgewicht gebracht hat; (2) dass das neue Herrschaftsmodell nur aufgrund einer externen Unterstützung aufrechterhalten werden konnte; (3) dass gesellschaftliche Interessengegensätze sich intensivierten; (4) und dass nach einem Wegfall der externen Unterstützung der künstlich-moderne Staat nicht über ausreichende Machtmittel oder Legitimität verfügte, um einem Machtkampf gesellschaftlicher Gruppen um das Machtmonopol dauerhaft und erfolgreich entgegenzuwirken. Über all diese Phasen hinweg sank die staatliche Bereitstellungskompetenz hinsichtlich Sicherheit und politischer Komplementärgüter stetig.

3. Schlussbetrachtungen

Staatszerfall ist kein unumgänglicher Prozess, dem schwache oder scheiternde Staaten zwangsläufig anheimfallen müssen. Auch ist die Richtung, in welche sich ein Staat auf der Achse schwach-scheiternd-gescheitert-kollabiert bewegt, nicht jenseits der Kontrolle staatlicher Akteure. Die zwei Dekaden seit dem Ende des Ost-West-Konflikts haben gezeigt, dass aus gescheiterten Staaten funktionierende Mitglieder der internationalen Gemeinschaft werden können wie die Fälle Tajikistan, Libanon, Kosovo, Kambodscha oder Ost-Timor beweisen. Genauso gilt jedoch, wo es Licht gibt, da ist auch Schatten. Die Beispiele Afghanistan, Angola, die Demokratische Republik Kongo, Liberia, Mosambik, Sierra Leone oder Somalia sind Beweise dafür, dass Regierungen ihre staatliche Souveränität schwerwiegend untergraben, die Verbindung zwischen den Herrschenden und Beherrschten auflösen, die Entstehung oppositioneller Gruppen und Bürgerkriege befördern und somit das Scheitern von Staaten mit all seinen negativen Konsequenzen für die eigene Bevölkerung, ihre Regionen sowie die internationale Staatengemeinschaft herbeiführen können. Da es bislang jedoch nur schwache Indikatoren wie sozio-ökonomische Ungleichheit, repressive Behandlung oppositioneller Gruppen oder schwach ausgebildete und gesellschaftlich schlecht verankerte Institutionen gibt, die auf einen möglichen Staatszerfall hinweisen, ist präventives und kollektives Handeln der internationalen Staatengemeinschaft nur schwer zu organisieren, gleichzeitig aber notwendiger denn je. Ob bevorzugt jene Staaten mit zufriedenstellender „good-governance-Bilanz“ entwicklungs-technisch unterstützt und stabilisiert, diejenigen mit schlechter Performanz in der Bereitstellung politischer Güter für ihre Bevölkerung dagegen eher eingedämmt werden sollten, ist eine theoretische Frage, die nur in praktischer Anwendung beantwortet werden kann. Die Frage des Wiederaufbaus schwacher, scheiternder, gescheiterter oder kollabierter Staaten wurde in dieser Analyse bewusst ausgegrenzt, denn Strategien hierzu

müssen hochgradig differenziert und insbesondere in der Auswahl lokaler Wiederaufbaupartner (change agents) auf den spezifischen Einzelfall zugeschnitten sein.

Fakt ist jedoch, dass moderne Herrschaftsstrukturen – so aufgeklärt sie auch sein mögen – nicht von außen implementiert werden können. Republikanische Staatsformen und demokratische Gesinnung müssen aus der jeweils betroffenen Gesellschaft heraus erwachsen, um innerhalb dieser die notwendige Akzeptanz zu erfahren, welche sie erst legitim und stabil werden lassen. Angesichts schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen, Genozid und ethnischer Säuberungen sowie die Sicherheit anderer Staaten gefährdender interdependenter Folge- und Wechselwirkungen ergibt sich ein Spannungsverhältnis zwischen moralisch gerechtfertigter externer Einflussnahme und realpolitisch angebrachter Zurückhaltung. Ein erster Ansatz, dieses Spannungsverhältnis aufzulösen, wäre eine vorausschauende Außenpolitik, welche sich der Tatsache bewusst ist, dass kurzfristige, auf Kosten anderer Staaten erzielte militärische, ökonomische oder politische Vorteile diese schwächen und somit Ungleichgewichte generieren können, die mittel- und langfristig den Nährboden für sicherheitspolitische Probleme darstellen, für welche bisher keine adäquaten Lösungsansätze bereitstehen.

Kleine und Große Kriege im 21. Jahrhundert

Konstantinos Tsetsos

Kleine Kriege werden die zukünftige Entwicklung der internationalen Sicherheitspolitik dominieren. Durch die Reprivatisierung der Gewaltanwendung etablieren sich nicht-staatliche Akteure in Kleinen Kriegen als Antithese zum Staatensystem, tragen so zu einer Erosion des humanitären Völkerrechts bei und unterminieren durch die Zersetzung des Prinzips staatlicher Souveränität schließlich die Stabilität des internationalen Systems.¹ Der folgende Beitrag liefert einen Überblick über Konzepte des Großen und Kleinen Krieges. Die Implikationen, welche asymmetrische Kriege für die internationale Sicherheitspolitik des 21. Jahrhunderts mit sich führen, sind Gegenstand begleitender Überlegungen.

1. Einleitung

Das in der Politik, Öffentlichkeit und akademischen Diskussion weit verbreitete Verständnis vom Krieg² als einem Konflikt zwischen Staaten bzw. deren regulären Streitkräften ist eine besonders in der westlichen Welt etablierte Ansicht, die jedoch selbst einer rudimentären historischen Überprüfung nicht standhält. Diese Perspektive trifft nur auf eine vergleichsweise kurze Phase der späten Neuzeit zu und beschränkt sich primär auf den europäisch geprägten geographischen Raum, denn kleine, asymmetrische und unkonventionell geführte Kriege treten seit Beginn der militärischen Geschichtsschreibung in einer viel höheren Frequenz auf als jene symmetrischen und zwischenstaatlichen Kriege, die das Verständnis über Krieg heute noch weitestgehend prägen. Einige der in den letzten Jahren erschienenen Publikationen zu den sogenannten Neuen Kriegen oder der Transformation des Krieges³ erwecken den Anschein, als haben sich sowohl die grundlegenden Prinzipien als auch die Natur des Krieges gewandelt, denn selbst wenn die heutigen Kriege komplexer und zerrfahrenere erscheinen als die Kabinettskriege des 18. Jahrhunderts oder die großen und totalen Kriege des 20. Jahrhunderts, so verbindet sie noch immer die Triade aus

¹ Daase, Christopher: Kleine Kriege – Große Wirkung. Wie unkonventionelle Kriegsführung die internationale Politik verändert, (Reihe Weltpolitik im 21. Jahrhundert, Bd. 2,) Baden-Baden 1999, S. 236.

² Als Krieg werden Konflikte zwischen mindestens zwei Akteuren mit mindestens 1.000 Toten pro Konfliktjahr verstanden.

³ Creveld, Martin van: Die Zukunft des Krieges, München 1998; Münkler, Herfried: Die neuen Kriege, Reinbek 2002; Münkler, Herfried: Der Wandel des Krieges. Von der Symmetrie zur Asymmetrie, Weilerswist 2006.

Ziel (Niederwerfen des Gegners), Mittel (Anwendung physischer Gewalt) und politischem Zweck (Aufzwingen seines eigenen Willens) und die damit einhergehende Natur des Krieges. Clausewitz schrieb über die vielfältigen Erscheinungsformen des Krieges: „Die Resultate, von dem, was der Krieg ist, wie Zweck und Mittel in ihm wirken, wie er sich von seinem ursprünglich strengen Begriff in den Abweichungen der Wirklichkeit bald mehr, bald weniger entfernt, hin und her spielt, aber immer unter jenem strengen Begriff wie unter einen höheren Gesetz steht.“⁴ Aus diesem Grund ist es vorzuziehen, von „Neuen Kriegen“ zu sprechen bzw. eine Transformation der Natur des Krieges zu postulieren.⁵ Was „neu“ ist an „Kleinen Kriegen“, ist weder ihre zunehmende Anzahl, ihre Frequenz oder Dauer noch ihre geringe oder mittlere Intensität oder komplexe und undurchsichtige Form, sondern der Trend, dass mächtige Staaten Kriege gegen vermeintlich schwächere nicht-staatliche Akteure oder Gruppierungen verlieren. Um die sich daraus ergebenden Herausforderungen für die internationale Staatengemeinschaft besser verstehen zu können, sollen im folgenden Beitrag zunächst „Große“ bzw. symmetrische Kriege, totale Kriege, die Kleinkriegsführung und schließlich „Kleine“ bzw. asymmetrische Kriege diskutiert werden. Im Anschluss wird eine kurze Analyse der unterschiedlichen Interpretationsformen des „Kleinen Krieges“ vorgenommen, um schließlich die Implikationen, welche asymmetrische Kriege mit sich bringen, für die Sicherheitspolitik des 21. Jahrhunderts zu benennen.

2. Große und symmetrische Kriege, totale Kriege, Kleinkriege und kleine asymmetrische Kriege

2.1 Großer Krieg

Seit dem Ende des Dreißigjährigen Krieges sind „Große Kriege“ kriegerische Auseinandersetzungen zwischen Territorial- bzw. Nationalstaaten, die mit regulären Streitkräften ausgefochten werden. Zwischenstaatliche Kriege sind Ausdruck des Rechts von Staaten, Krieg zu führen (*ius ad bellum*)⁶ und folgen zudem meist den kodifizierten Regeln des sich stets weiterentwickelnden humanitären Völkerrechts (*ius in bello*). Als wichtigste Errungenschaft des Kriegsvölkerrechts gilt, dass – zumindest im Regelfall – nur noch die gegnerischen Streitkräfte oder militärische Infrastruktur als

⁴ Clausewitz, Carl von: Vom Kriege: hinterlassenes Werk des Generals Carl von Clausewitz, ungekürzter Text, Frankfurt / Berlin / Wien 1980, I, 3, S. 52.

⁵ Kiras, James D.: *Irregular Warfare*, in: *Understanding Modern Warfare*, hrsg. von David Jordan, James D. Kiras u. a., Cambridge 2008, S. 225-291, hier S. 276.

⁶ Das *ius ad bellum* wurde durch die Gründung der Vereinten Nationen und die Ächtung des Interventions- bzw. Angriffskrieges abgeschafft. Ein Recht auf Krieg existiert daher nur noch im Verteidigungsfall gemäß Art. 51 der UN-Charta oder aufgrund einer Resolution des Sicherheitsrats, die militärische Zwangsmaßnahmen gemäß Kapitel VII vorsieht.

legitimes Ziel militärischer Handlungen gelten, nicht aber die Zivilbevölkerung. Auch medizinisches Personal, Kriegsgefangene und verwundete Soldaten genießen nach gängigem Völkerrecht einen besonderen Schutz.⁷ Hauptmerkmal des Großen Krieges ist der strategisch wie taktisch direkte und konventionelle Einsatz von Streitkräften, um einem Gegner die physische Fähigkeit, Widerstand zu leisten, zu entziehen, um schließlich dem Kontrahenten seinen eigenen Willen aufzuzwingen.⁸ Da es das primäre Ziel der Kriegsparteien ist, die physische Fähigkeit des Gegners, Krieg zu führen, zu neutralisieren, sind neuralgische bzw. strategische „Schwerpunkte“⁹ das Hauptziel der kriegerischen Auseinandersetzungen. Folgt man dem Militärtheoretiker Clausewitz, sind unter „Schwerpunkten“ nach Priorität geordnet folgende Werte eines Kriegers zu verstehen: seine Armee, seine Hauptstadt, seine Bündnisse und Alliierten, seine Führung bzw. wichtige Persönlichkeiten und schließlich die öffentliche Meinung im Kriegsgebiet.¹⁰ Diese gilt es sukzessive auszuschalten, um einen Gegner so rasch und effektiv wie möglich zu bezwingen. Das Herbeiführen einer schnellen Entscheidung durch den bedingungslosen Einsatz aller zur Verfügung stehenden konventionellen Mittel sowie das Streben nach einer Entscheidungsschlacht, welche zugleich den Kulminationspunkt des Krieges darstellt, dominiert hierbei das strategische Denken der Kriegsparteien im Großen Krieg. Es gibt klare Fronten, an denen Heere in Formation aufeinanderstoßen. Der Krieg richtet sich nicht gegen die Zivilbevölkerung des Gegners, sondern folgt strengen Restriktionen und wird primär auf dem Schachtfeld ausgetragen.

2.2 Totaler Krieg

In Fällen, in denen eine rasche Entscheidung ausbleibt, das Ringen um die Schwerpunkte anhält und es keiner Konfliktpartei gelingt, eine Entscheidung herbeizuführen, können sich „Große Kriege“ zu „totalen Kriegen“ transformieren. Im Gegensatz zu limitierten Kriegen, in denen Heere auf den Schlachtfeldern um den Sieg ringen und sich die soziokulturellen Auswirkungen auf die kriegsführenden Gesellschaften in Grenzen halten, sind „totale Kriege“ die radikalste Eskalationsform zwischenstaatlicher Auseinandersetzungen. In solchen Kriegen werden alle verfügbaren militärischen und wirtschaftlichen Ressourcen eines Staates und alle Bereiche

⁷ Ausnahmen wie beispielsweise die menschenverachtende Behandlung polnischer, serbischer und sowjetischer Kriegsgefangener durch das Dritte Reich bestätigen hierbei die Regel.

⁸ Clausewitz, Carl von: *Vom Kriege*, I, 2, S. 17.

⁹ Strategische Schwerpunkte (engl.: centers of gravity) sind streng von taktischen zu unterscheiden. Spricht man in der Taktik von einem Schwerpunkt bzw. einer Schwerpunktbildung, wird der konzentrierte Einsatz von Truppen an einem wichtigen Punkt im Gefecht beschrieben.

¹⁰ Clausewitz: *Vom Kriege*, VIII, 4, S. 662-669.

des öffentlichen Lebens dem Zweck des Krieges untergeordnet, während auf dem Schlachtfeld die selbst auferlegten ethischen und rechtlichen Restriktionen nahezu vollkommen aufgegeben werden; die Zivilbevölkerung der Konfliktparteien wird legitimes Ziel militärischer Aktionen, wie die beiden Weltkriege des 20. Jahrhunderts negativ unter Beweis stellen.¹¹ Aufgrund des hohen Eskalationsgrads können totale Kriege nur durch bedingungslose Kapitulation oder den vollkommenen Sieg einer Seite beendet werden. Durch die Entwicklung der Nuklearwaffen kann man davon ausgehen, dass die Gefahr eines zukünftigen totalen Krieges durch die garantierte gegenseitige Zerstörung gebannt ist und es wohl, sollte ein totaler Krieg ausbrechen, zu einem Konflikt mit verheerenden Folgen für die gesamte Menschheit führen würde.

2.3 Kleinkrieg

Ein Begleitphänomen des „Großen Krieges“ ist der Kleinkrieg, den es vom „Kleinen Krieg“ strikt zu unterscheiden gilt. Als Kleinkrieg (bzw. Volksbewaffnung) bezeichnet man den taktischen Einsatz kleiner – meist regulärer – Einheiten (detachments) zur Unterstützung eines „Großen Krieges“. Für Clausewitz ist „Kleiner Krieg“ im Sinne von Kleinkriegstaktik Teil einer strategischen Defensive. Dabei wird angenommen, dass ein stehendes Heer mit regulären Streitkräften den eigentlichen Krieg führt. Diese detachments können im Gegensatz zu ihrem regulären Pendant auch auf indirekte bzw. unkonventionelle Kriegsführung zurückgreifen, um den Kampf des regulären Heeres zu unterstützen. Spionage-, Aufklärungs- und Kommandounternehmen, Hinterhalte und Partisaneneinsätze hinter der Front vor Beginn einer konventionellen Offensive sowie das kontinuierliche Stören der Nachrichten-, Versorgungs- und Nachschubwege durch kleinere Einheiten im Hinterland sind die bekannten Methoden, die den Einsatz der Kleinkriegstaktik durch staatliche Akteure von jeher verdeutlichen.¹² Der Einfluss der Kleinkriegstaktik auf die Gesamtstrategie kriegsführender Staaten ist eher rudimentärer Natur und kann als Komplementärtaktik verstanden werden. In Anbetracht der zahlreichen Spezialverbände, die Staatsarmeen auch heute noch unterhalten, wird die Kleinkriegstaktik wohl auch im 21. Jahrhundert als Begleiterscheinung von Kriegen bestehen bleiben. Der Einsatz von Special Operations Forces in Afghanistan im Oktober 2001, um vor der Invasion durch die Hauptstreitmacht wichtige Stützpunkte, Flughäfen und Verkehrsknotenpunkte zu besetzen, ist ein

¹¹ Beckett, Ian F.: Total War, in: War, hrsg. von Lawrence Freedman, Oxford / New York 1994, S. 254-259.

¹² Eine kurze Übersicht über die Geschichte der Kleinkriegstaktik des 18. und 19. Jahrhunderts findet sich in: Schmidl, Erwin A.: „Asymmetrische Kriege“ – Alter Wein in neuen Schläuchen?, in: Asymmetrische Kriegsführung – ein neues Phänomen der Internationalen Politik, hrsg. von Josef Schröfl und Thomas Pankratz, Baden-Baden 2004, S. 121-132.

aktuelles Beispiel für den weiterhin verbreiteten Einsatz von kleinen regulären Verbänden im Sinne der Kleinkriegstaktik.¹³

3. Kleine Kriege und asymmetrische Kriege

Der Begriff des „Kleinen Krieges“¹⁴ genießt in den Sicherheitsstudien eine gewisse Prominenz, obwohl er berechtigterweise schwierig zu definieren ist und mehrere verwandte Definitionen (asymmetrischer¹⁵ Krieg, Low Intensity Conflict, Partisanen- bzw. Guerillakrieg, Bürgerkrieg, Rebellion, Revolution, Befreiungskrieg, Kolonialkrieg, Sezessionskrieg, Aufstand, Kriege zwischen staatlichen und jene zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren) hervorgebracht hat. Es gibt eine Vielzahl von Lesarten, wie es „Kleine Kriege“ von „Großen Kriegen“ zu unterscheiden gilt. Ein wichtiger Bestandteil ist die nahezu vollkommene Missachtung der Regeln des Krieges durch die Kriegsparteien, was im Vergleich zu „Großen Kriegen“ zu höheren Verlusten unter der Zivilbevölkerung führt. Lag das Verhältnis der Kriegstoten um 1900 bei etwa 80 % Soldaten und 20 % Zivilisten, hat es sich seit 1945 radikal gewandelt auf etwa 10 % Soldaten zu 90 % zivilen Toten. Obwohl die absoluten Opferzahlen seit dem Zweiten Weltkrieg rückläufig sind und „Kleine Kriege“ in Jahrzehnten nicht zu so vielen Toten führen wie zwischenstaatliche Kriege sie in Tagen oder Wochen verursachen konnten, so ist der Trend doch negativ einzuschätzen. Als Ursache dafür kann man die nicht vorhandenen Schwerpunkte der nicht-staatlichen Gegner nennen, die staatliche Akteure dazu verleiten, die gegnerische Bevölkerung als letzten eindeutig identifizierbaren Schwerpunkt auszumachen und einen Großteil der Operationen darauf zu konzentrieren: „But when there is no king to conquer, no capital to seize, no organized army to overthrow ... the objective is not easy to select. It is then that the regular troops are forced to resort to cattle lifting and village burning and that the war assumes an aspect which may shock the humanitarian. ... If the enemy cannot be touched in his patriotism or his honour, he can be touched through his pocket.“¹⁶ Ähnlich der totalen „Großen Kriege“ also handelt es sich bei „Kleinen Kriegen“ um unlimitierte

¹³ The United States Army in Afghanistan: Operation Enduring Freedom. October 2001 – March 2002, <http://www.history.army.mil/brochures/Afghanistan/Operation%20Enduring%20Freedom.htm>, Stand: 31.1.2011, S. 7-9.

¹⁴ „Kleine Kriege“ und asymmetrische Kriege werden im weiteren Verlauf des Artikels als Synonyme verwendet. Als Kriege werden Konflikte mit mindestens 1.000 Toten pro Konfliktjahr bezeichnet.

¹⁵ In diesem Artikel bezeichnet der Begriff der Asymmetrie, falls nicht anders vermerkt, auf Konflikte, bei denen eine Kriegspartei ihrem Gegner mit einem relativen Machtverhältnis von mindestens 5:1 überlegen ist und folgt damit der Lesart der numerischen Asymmetrie.

¹⁶ Callwell, C. E. Colonel: Small Wars – Their Principles and Practice, Breinigsville [1906] 2010, S. 40.

Konflikte, in denen jedes Mittel, das dem Zweck des Krieges dient, gerechtfertigt zu sein scheint. Auch hier fehlt ein eindeutiger Mechanismus, die Konflikte beizulegen, was ihre Totalität weiter verschärft und dadurch „Kleine Kriege“ oftmals sich zu permanenten Kriegen bzw. sehr langen Kriegen entwickeln lässt.

Fünf unterschiedliche Lesarten, was „Kleine Kriege“ klein, dafür aber umso komplexer macht, sollen hier diskutiert werden. Dabei gilt es zu beachten, dass mit den Begriffen „kleiner“ beziehungsweise asymmetrischer Krieg zunächst keine Bewertung der Intensität, Dauer, Opferzahlen, Anzahl der beteiligten Akteure oder die Stärke der eingesetzten Truppen vorgenommen wird. Vielmehr deuteten diese Begrifflichkeiten auf eine Diskrepanz bei den untersuchten Analysekr iterien hin.

Im klassischen Sinne sind „Kleine Kriege“ Konflikte, welche zwischen mindestens zwei Akteuren ausgetragen werden, bei denen eine der Konfliktparteien seinem Gegner um ein Verhältnis von mindestens 5:1 oder 10:1 materiell überlegen ist. Die materiell-numerische Asymmetrie ergibt sich aus dem relativen Machtverhältnis, welches sich aus dem Produkt von Bevölkerung, Truppenstärke und wirtschaftlicher Produktivität (Bruttoinlandsprodukt)¹⁷ bestimmen lässt und trennt die Konfliktparteien in stärkere und schwächere Akteure.¹⁸ Dabei ist es irrelevant, ob es sich um zwischenstaatliche Kriege oder Konflikte zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren handelt. Unter der Annahme, dass relative Macht entscheidend ist, wäre auch zu erwarten, dass starke Akteure immer gewinnen und schwache Akteure immer verlieren. Allerdings ist dies wie im weiteren Verlauf dargelegt nicht immer der Fall. Als aktuellstes Beispiel eines zwischenstaatlichen asymmetrischen Krieges kann der Russisch-Georgische Krieg vom Sommer 2008 angeführt werden, während der Afghanistankrieg von 2001 exemplarisch für einen asymmetrischen Konflikt zwischen einer Koalition von Staaten gegen einen nicht-staatlichen Akteur genannt werden kann. Im Folgenden wird von dieser grundlegenden Definition der Asymmetrie ausgegangen.

Dem Asymmetrieverständnis des numerischen Ansatzes folgend, ihn aber um eine Erklärungsvariable erweiternd, hat Andrew Mack das Konzept der Interessensasymmetrie entwickelt. Dieser Ansatz untersucht die relative Entschlossenheit der Konfliktparteien.¹⁹ Während in „Großen Kriegen“ die Akteure alle Kräfte mobilisieren um in einen Krieg schnell die Entscheidung herbeizuführen, führt Asymmetrie der relativen Macht dazu,

¹⁷ Das Bruttoinlandsprodukt wird seit 1934 erhoben und erst seit 1945 als Indikator für relative Macht verwendet.

¹⁸ Arreguin-Toft, Ivan: *How the Weak Win Wars. A Theory of Asymmetric Conflict*, New York / Cambridge 2005, S. 3.

¹⁹ Mack, Andrew J. R.: *Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict*, in: *World Politics* 2/1975, S. 175-200.

dass es den stärkeren Akteuren in Kleinen Kriegen aufgrund ihrer Überlegenheit an Entschlossenheit mangelt: „The greater the gap in relative power, the less resolute and hence the more politically vulnerable strong actors are, and the more resolute and less politically vulnerable weak actors are“.²⁰ Nach Mack ist die politische Verwundbarkeit der entscheidende Faktor der Asymmetrie, der dazu führt, dass die Öffentlichkeit eines starken Akteurs oftmals ihre Unterstützung für einen Krieg entzieht, sollte ein schneller Sieg ausbleiben.

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges und dem einsetzenden Entkolonialisierungsprozess, der zu einer Vielzahl von „Kleinen Kriegen“ führte, drängt sich durch den unterschiedlichen Organisationsgrad der Konfliktparteien ein weiteres Analysekriterium in den Vordergrund. Die Akteursasymmetrie untersucht Konflikte auf Basis der Unterscheidung der Akteursbeschaffenheit und trennt dabei staatliche von nicht-staatlichen Akteuren. Zwar waren Kolonialkriege des 19. Jahrhunderts auch Konflikte staatlicher gegen nicht-staatliche Akteure, jedoch galten die Gegner zu meist als unzivilisierte Volksgruppen und Stämme, welche entweder nur geringe militärische Fähigkeiten besaßen, häufig unterbewaffnet oder kaum ausgebildet waren und sich weder in taktischer noch strategischer Kriegsführung mit den Kontinentalstreitkräften messen konnten. Für staatliche Akteure wirft erst eine Vielzahl an Niederlagen, sowohl militärischer als auch politischer Natur, die Frage auf, ob das klassische Verständnis von Krieg und Strategie, welches Staaten praktizieren, in Auseinandersetzungen mit nicht-staatlichen Akteuren überhaupt erfolgreich angewendet werden kann.²¹ Viele Beispiele seit 1940 verdeutlichen das Problem: der Chinesisch-Japanische Krieg, der Französisch-Indochinesische Krieg, der Französisch-Algerische Krieg, die Unabhängigkeitskriege in Angola und Mozambique, der Vietnamkrieg und der Sowjetisch-Afghanische Krieg – um nur einige zu nennen. Vertreter des Low Intensity Conflict-Ansatzes sehen die Präferenz und Fixierung von Staaten auf konventionelle Kriegsführung als deren zentrale Schwäche und Grund dafür, dass mächtige Staaten in „Kleinen Kriegen“ so schlecht abschneiden.²²

Das Konzept der qualitativen Asymmetrie geht auf Colonel C. E. Callwell zurück, der 1906 in *Small Wars – Their Principles and Practice* über „Kleine Kriege“ schreibt: „Practically it may be said to include all campaigns other than those where both the opposing sides consist of regular

²⁰ Arreguin-Toft, Ivan: How the weak win wars. A Theory of Asymmetric Conflict, in: *International Security* 1/2001, S. 93-128, hier S. 95.

²¹ Crevelde: *Die Zukunft des Krieges*, S. 42-51.

²² Crevelde, Martin van: *The Future of Low-Intensity War*, in: *War*, hrsg. von Lawrence Freedman, Oxford / New York 1994, S. 355-357.

troops.“²³ Im Gegensatz zur quantitativ-numerischen geht die qualitative Asymmetrie davon aus, dass die Qualität eines Akteurs bzw. seiner Streitkräfte, also die Art und Weise, nicht das hohe Niveau seiner Organisation, Ausbildung und Bewaffnung Asymmetrie ausmachen. Erst im Falle einer qualitativen Balance zwischen den Kriegsparteien, so die Lesart, kommt numerische Asymmetrie zum Tragen.²⁴ Die qualitativen Unterschiede führen zu einem Prozess der Asymmetrisierung von Kriegen, da die qualitativ schwächere Seite durch asymmetrische Kriegsführung versucht, ihre Unterlegenheit wettzumachen: „Asymmetry is acting, organizing, and thinking different than opponents, in order to maximize one’s own advantages, exploit an opponent’s weakness, attain the initiative, or gain greater freedom of action.“²⁵ Darüber hinaus wird der Ansatz erweitert, indem er postuliert, dass es neben der Asymmetrisierung eines Konflikts zur Minimierung der eigenen Schwäche auch eine Asymmetrisierung der eigenen Stärken geben kann.²⁶

Das letzte Konzept widmet sich der taktischen Asymmetrie. Diese besagt, dass eine Diskrepanz der angewandten Methoden der Kriegsführung asymmetrische Kriege ausmacht. Während staatliche Akteure demnach die offene und direkte Kriegsführung bevorzugen, also eine Präferenz dafür besitzen, auf dem Schlachtfeld Kräfte zu messen, den Regeln des humanitären Völkerrechts zu folgen und den Konflikt so schnell wie möglich mit einem Sieg zu Ende führen zu wollen, bevorzugen nicht-staatliche Akteure unorthodoxe und unkonventionelle Kriegsführung, missachten die Regeln des Rechts im Krieg und versuchen, durch eine Entschleunigung des Krieges einen Abzug ihrer Gegner zu provozieren. Teil dieser taktischen Asymmetrie ist es also, nicht nur die physische Fähigkeit des stärkeren Gegners, Krieg zu führen, anzugreifen (etwa durch die Nadelstichtaktik oder Hinterhalte), sondern im Besonderen durch die Verlangsamung und Verlängerung des Krieges eine Zermürbung seiner psychischen Fähigkeit, Krieg zu führen, zu erreichen.²⁷ Dadurch entwickelt sich das klassische Gefecht zwischen Kampfeinheiten eher zu einem Massaker an der Zivilbevölkerung der jeweiligen Kriegsparteien. In manchen Fällen transformieren sich aber die irregulären Truppen kleiner Akteure im Verlauf des Krieges in

²³ Callwell: *Small Wars*, S. 21.

²⁴ Münkler, Herfried: *Asymmetry and the Process of Asymmetrization*, in: *Winning the Asymmetric War*, hrsg. von Josef Schröfl, Sean Michael Cox und Thomas Pankratz, Frankfurt a. M. 2009, S. 111-120, hier S. 111.

²⁵ Metz, Steven / Johnson, Douglas V.: *Asymmetry and U.S. Military strategy: Definition, Background and Strategic Concepts*, Carlisle PA, 2001, S. 5.

²⁶ Ebd., S. 113.

²⁷ Eine generelle Übersicht zur asymmetrischen Land-, Luft- und Seekriegsführung findet sich in Thornton, Rod: *Asymmetric Warfare. Threat and Response in the Twenty-First Century*, Cambridge 2007.

konventionelle Streitkräfte. So wird aus einem „Kleinen Krieg“ ein „totaler Krieg“ zwischen ähnlich organisierten Truppen.²⁸

4. Diskussion der unterschiedlichen Lesarten

Im Grunde können alle fünf angeführten Lesarten, jede auf ihre Weise, das Phänomen des „Kleinen Krieges“ bzw. asymmetrischen Krieges verdeutlichen und unser Verständnis über seine Beschaffenheit erklären. Allerdings führt die Vielfältigkeit der Erklärungsansätze dazu, dass kein allgemeingültiges Verständnis über Asymmetrie und „Kleine Kriege“ zustande kommt. In diesem Beitrag wurde das Konzept der materiell-numerischen Asymmetrie favorisiert, da auch die Theoretiker, die den „Kleinen Krieg“ selbst praktizierten, den numerischen Ansatz als Ursprung zugrundeliegender Asymmetrie zwischen Kriegsparteien betrachteten.²⁹ Dazu schreibt Sebastian Haffner: „Krieg in seiner herkömmlichen Form ist ja bekanntlich durch die waffentechnische Entwicklung, und vielleicht nicht nur durch sie als Mittel der Politik, mindestens für den Augenblick unbrauchbar geworden, zugleich aber ist eine neue Art Krieg aufgekommen – von den herkömmlichen so verschieden, dass man eigentlich ein neues Wort dafür benötigt –, die sich als ein durchaus brauchbares und höchst wirksames Mittel der Politik, jedenfalls einer bestimmten Politik, erwiesen hat. Diese neue Art Krieg hat außerdem noch die verwirrende Eigenschaft, dass bei ihr ständig die scheinbar schwächere Seite gewinnt und scheinbare Übermacht sich als Ohnmacht erweist ...“³⁰ Vor allem aufgrund dieser materiellen Asymmetrie hat Mao Tse-tung folgenden Grundsatz für die schwächere Seite über die Wechselbeziehungen zwischen Taktik und Strategie im Partisanenkrieg aufgestellt: „Unsere Strategie lautet: Stellt einen gegen zehn; unsere Taktik ist: Stellt zehn gegen einen; dies ist eine unserer grundlegenden Prinzipien, um die Oberhand über den Gegner zu gewinnen.“³¹

Alle Erklärungsansätze für sich alleine genommen sind in gewisser Hinsicht defizitär. Auch wenn etwa die Interessenasymmetrie die mangelnde Entschlossenheit als Grund für die zahlreichen Niederlagen von Staaten in asymmetrischen Kriegen anführt, so deckt sie damit im Grunde nur Demokratien ab, da autoritäre Regime sich durch eine lange Kriegsdauer,

²⁸ So geschehen im Chinesisch-Japanischen Krieg 1944: Tse-Tung, Mao: Strategische Probleme des revolutionären Krieges in China [1936], in: Theorie des Guerillakrieges oder Strategie der Dritten Welt, Hamburg 1966; und im Deutsch-Jugoslawischen Krieg 1944: Schmider, Klaus: Partisanenkrieg in Jugoslawien 1941-1944, Hamburg / Berlin / Bonn 2002.

²⁹ Vgl. Kapitel 5: Der marxistische Zyklus: Engels, Lenin, Mao Tse-Tung, Che Guevara und Nuygen Giap, in: Kriegstheorien – ihre Entwicklung im 19. und 20. Jahrhundert, von Jehuda L. Wallach, Frankfurt a. M. 1972, S. 251-312.

³⁰ Haffner, Sebastian: Der neue Krieg (einleitender Essay), in: Theorie des Guerillakrieges, von Mao Tse-Tung, Reinbek bei Hamburg [1936] 1966.

³¹ Tse-Tung, Mao: Vom Kriege. Die kriegswissenschaftlichen Schriften, Gütersloh 1969, S. 123.

hohe eigene Opferzahlen und eine kritische Öffentlichkeit kaum von einem Krieg abbringen lassen. Auch das Konzept der qualitativen Asymmetrie hat grundlegende Schwächen, da es davon ausgeht, dass sich die Asymmetrisierung der Mittel in symmetrischen Konflikten auf strategischer Ebene, in asymmetrischen Konflikten hingegen auf taktischer Ebene abspielt. Das Konzept der qualitativen Balance, wobei die Frage offen bleibt, ob Wehrpflichtheere und Berufsheere bereits Asymmetrie ausmachen, führt als Indikator für Symmetrie ein Analysekriterium ein, welches unkonkreter nicht sein könnte. Anders als bei der numerischen Asymmetrie lässt sich die qualitative nicht eindeutig intersubjektiv messen. Auch die Akteursasymmetrie der Low Intensity Conflict-Schule erscheint wenig hilfreich zur Formulierung einer umfassenden Theorie über asymmetrische Kriege, denn trotz des Trends zahlreicher staatlicher Niederlagen seit 1945 kann der Ansatz nicht erklären, warum etwa Großbritannien in Malaysia, Russland in Tschetschenien, Serbien im Kosovo oder die Türkei in Kurdistan gegen nicht-staatliche Akteure gewonnen haben.

Erst die materiell-numerische Unterlegenheit zwingt Akteure dazu, auf unkonventionelle Formen der Kriegsführung zurückzugreifen und statt der physischen die psychische Fähigkeit eines Gegners, Krieg zu führen, anzugreifen. Man sollte also die konkurrierenden Ansätze stets im Lichte der numerischen Asymmetrie betrachten, um ein umfassendes Verständnis von Asymmetrie und „Kleinen Kriegen“ entwickeln zu können. Erst auf Basis der numerischen Asymmetrie und unter Zuhilfenahme einer zusätzlichen Erklärungsvariable wie Interesse, Akteursnatur, Qualität oder strategischer Interaktion kann ein Ansatz entwickelt werden, der eine ausreichende Erklärung zur Handhabung asymmetrischer Kriege im 21. Jahrhundert liefern kann.

5. Die Bedeutung Kleiner Kriege für die Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert

5.1 Zunahme Kleiner Kriege und zunehmende Niederlagen starker Akteure

Seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts wurden etwa 500 asymmetrische Kriege ausgetragen und beendet.³² Bei einem Großteil dieser Konflikte

³² Eine übersichtliche Liste aller Inter-, Intra-, Extra- und nicht-staatlichen Kriege findet sich in der „Correlates of War database,“ in Singer, David J. / Small, Melvin: *Patterns in International Warfare 1816-1980*, in: *International War. An Anthology*, hrsg. von David J. Singer und Melvin Small, Chicago, 2. Aufl., 1989, S. 26-37; sowie in aktualisierter Form in Sarkees, Meredith Reid / Wayman, Frank Whelon: *Resort to Arms. A Data Guide to Inter-state, Intra-state, Extra-state and Non-state wars 1816-2007*, Washington D.C. 2010; Eine Kurzbeschreibung zu allen Kriegen seit 1497 findet sich in Clodfelter, Michael: *Warfare and Armed Conflict: A Statistical Reference to Casualty and Other Figures, 1494-2007*, London 2008.

handelt es sich um Kolonial- und Besatzungskriege gegen nicht-staatliche Akteure, in denen eine zumeist europäische Großmacht ihre Interessensphäre durch den Einsatz militärischer Mittel in Asien oder Afrika ausgeweitet hat. Darunter fallen auch die zahlreichen Insurrektionen und Unabhängigkeitskriege gegen die Fremdherrschaft in den besetzten Kolonien. Das britische Empire bzw. Großbritannien war an fast der Hälfte dieser Konflikte direkt oder indirekt beteiligt.³³ Bei etwa 180 dieser Kriege handelt es sich um asymmetrische zwischenstaatliche Kriege zwischen einer Großmacht und einem kleineren Staat. Diese zwischenstaatlichen „Kleinen Kriege“ zeichnen sich durch eine relative materielle Überlegenheit der beteiligten Großmacht von mindestens 5:1 oder gar 10:1 aus. Eine Analyse der asymmetrischen Kriege der letzten 200 Jahre zeigt einige bemerkenswerte Trends auf: Die Zahl der zwischenstaatlichen „Kleinen Kriege“ geht stark zurück, während jene gegen nicht-staatliche Akteure weiter ansteigt. Neben dieser Zunahme ist auch ein kontinuierlicher Anstieg von Siegen nicht-staatlicher Akteure zu verzeichnen.³⁴ Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurden generell mehr „Kleine Kriege“ von den sowohl numerisch als auch technologisch eindeutig unterlegenen Akteuren gewonnen. Zudem steigt die Konfliktdauer zunehmend an, was auf einen Rückgang der Erfolgsquote von schnellen Entscheidungsschlachten und Blitzkriegen durch staatliche Akteure hindeutet und nachhaltig am politischen Willen der Öffentlichkeit zerrt, Kriege durch vornehmlich demokratische Staaten zu unterstützen. Es wird für die internationale Staatengemeinschaft daher zu den größten sicherheitspolitischen Herausforderungen gehören, diesen Trends entgegenzuwirken und vor allem durch die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und kontrollierter Migration ein Überschwappen der Konflikte auf die Territorien von kriegsführenden Nationen und Drittstaaten zu verhindern.

5.2 Kleine Kriege und Großmächte

Auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts bleiben „Kleine Kriege“ als Indikator zur Messung sicherheitspolitischer Fähigkeiten von Staaten erhalten. Denn sowohl etablierte Super- und Großmächte als auch emporkommende Mittelmächte können sich auf Dauer kein vielfaches Scheitern in „Kleinen Kriegen“ erlauben. Die Russische Föderation hat beispielsweise nach der Niederlage im ersten Tschetschenienkrieg 1996, bereits 1999-2000 in einem zweiten Versuch gegen die Rebellen das Land erfolgreich wieder unter ihre Kontrolle gebracht, auch wenn es zu berücksichtigen gilt,

³³ Übersichten über Kleine Kriege, an denen Großbritannien beteiligt war, finden sich in Featherstone, Donald: *Colonial Small Wars 1837-1901*, Devon 1973; und in Hernon, Ian: *Britain's Forgotten Wars. Colonial Campaigns of the 19th century*, Gloucestershire 2008.

³⁴ Arreguin-Toft: *Weak Win Wars*, S. 4.

dass die Operationen zur Aufstandsbekämpfung bis ins Jahr 2007 hinein durchgeführt werden mussten und auch heute noch sporadische Terrorangriffe die Hauptstadt Grosny unsicher machen. Zudem hat das russische Vorgehen dazu geführt, dass der Konflikt die ganze Region destabilisiert hat, da nun auch in Inguschetien, Dagestan, Kabardino-Balkarien und Nord-Ossetien Guerillaaktivitäten zu verzeichnen sind und auch Moskau immer wieder Ziel terroristischer Anschläge wird. Auch das Vorgehen im benachbarten Süd-Ossetien, dessen Unabhängigkeit Russland gegen Georgien behauptet und damit seinen Hegemonialanspruch im Kaukasus nachdrücklich untermauert hat, beweist, dass starke Staaten weiterhin Erfolge in „Kleinen Kriegen“ nutzen, um ihren Status als Großmacht zu festigen.

6. Ausblick – Kleine Kriege, große Ziele

Im 21. Jahrhundert wird die Zahl der „Großen symmetrischen Kriege“ weiter zurückgehen, ganz ausbleiben werden sie aber aller Wahrscheinlichkeit nach nicht, da weiterhin schwelende Konflikte zwischen Staaten – beispielsweise die Grenzkonflikte zwischen Indien und Pakistan, Nord- und Südkorea oder Äthiopien und Eritrea und der Atomstreit zwischen Israel und dem Iran – eskalieren können. Den Großteil der Konflikte werden „Kleine asymmetrische Kriege“ zwischen materiell stark überlegenen Staaten und unterlegenen Staaten bzw. nicht-staatlichen Akteuren ausmachen. Dazu kommt noch eine Interaktion, die in diesem Beitrag nicht berücksichtigt wurde: Konflikte zwischen nicht-staatlichen Akteuren – meist Volksgruppen – wie etwa in vielen Teilen Afrikas, dem Irak oder in Zentralasien. Durch den internationalen Terrorismus haben schwächere Akteure in „Kleinen Kriegen“ zudem die Möglichkeit, die Bevölkerung einer kriegsführenden Nation direkt anzugreifen und damit soziokulturelle Änderungsprozesse in Gang zu setzen, die sonst nur durch „totale Kriege“ angetrieben wurden. Daher ist es für Staaten wichtig, die Konflikte soweit möglich innerhalb der betroffenen Regionen zu isolieren und unmittelbar einen politischen Versöhnungsprozess voranzutreiben. „Kleine Kriege“ des 21. Jahrhunderts werden anders als ihre Vorgänger im 19. und 20. Jahrhundert nicht mehr ausschließlich militärisch zu bewältigen sein. Die militärische Komponente wird weiterhin entscheidend sein, um die Sicherheitslage zu schaffen, in der die politischen und zivilen Aufbauprozesse gedeihen können. Vielmehr bedarf es aber einer hybriden militärisch-zivilen Komponente der Aufstandsbekämpfung und des Wiederaufbaus, um, wie Clausewitz es für den Zweck des „Großen Kriegs“ vorsah, dem Gegner seinen Willen aufzuzwingen, seine Bevölkerung aber vom Zweck des Friedens zu überzeugen. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen jedoch die militärischen, politischen, finanziellen und zivilen Anstrengungen der Staatenwelt in den aktuellen und anstehenden Konflikten um ein Vielfaches verstärkt werden, denn das zaghafte, schrittweise und

zeitlich begrenzte Engagement vieler Staaten in „Kleinen Kriegen“, gepaart mit den großen Zielen wie Staatsaufbau und Demokratisierung, führen zu einer unnötigen Verlängerung von Konflikten und sind letztendlich zum Scheitern verurteilt. Dies wiederum führt zu permanenten Kriegen, zu deren Beendigung ein Mechanismus fehlt. Ein Bestandteil dieses Mechanismus wäre eine umfassende Theorie zu asymmetrischen Kriegen. Erst eine solche Theorie würde es ermöglichen, die Herausforderungen für die Staatenwelt beherrschbar zu machen, zur Konfliktbeilegung von aktuellen Konflikten beizutragen und zukünftige Konflikte entweder schneller beenden zu können oder ganz zu vermeiden.

Umwelt und Sicherheit

Stefan Bayer

Ein Zusammenhang zwischen Umweltproblemen und Sicherheitsfragen wird spätestens seit der Etablierung des Begriffes der erweiterten Sicherheit Anfang der 1990er-Jahre nicht mehr in Frage gestellt. Gleichwohl verläuft die Analyse beider Phänomene in der Wissenschaft und der praktischen Politik häufig noch zu sehr voneinander getrennt. Der vorliegende Beitrag versucht, beide Aspekte über die ökonomische Theorie der externen Effekte zusammenzuführen. Der Aufsatz zielt darauf ab, Ursachen, Auswirkungen und politische Herangehensweisen zu untersuchen und damit sowohl einen Beitrag für den theoretischen interdisziplinären Diskurs als auch die praktische ursachenadäquate Politik zu leisten.

Emissionen, die sowohl bei der Produktion als auch der Konsumption nahezu sämtlicher Güter und Dienstleistungen in unserem Lebensumfeld anfallen, haben neben ihren Auswirkungen auf die natürliche Umwelt (wie z. B. den anthropogenen Treibhauseffekt als Folge der Verbrennung fossiler Brennstoffe) auch Effekte auf die nationale, die internationale oder die humanitäre Sicherheit. So machen Ergebnisse der Klimafolgenforschung deutlich, dass etwa aufgrund der durchschnittlichen Erhöhung der Temperatur auf der Erdoberfläche die Degradation bzw. Überflutung von Wohn- und landwirtschaftlicher Nutzfläche zunimmt, die dann einen (zusätzlichen) Migrationsdruck auf die dort lebende Bevölkerung ausüben könnte. Dies betrifft zunächst humanitäre Sicherheitsaspekte in Form des von außen verursachten Verlustes von „Heimat“. Möglicherweise wird die nationale Sicherheit durch diese Auswirkungen negativ beeinträchtigt, indem sich Bevölkerungsgruppen in der von Klimawandel betroffenen Volkswirtschaft auf die Suche nach neuen Wohnmöglichkeiten innerhalb derselben Nation machen (und dabei u. a. etablierte Eigentumsrechte in Frage stellen). Internationale Sicherheitsphänomene werden spätestens dann virulent, wenn sich diese Menschen auf den Marsch in klimatisch sicherere Regionen machen, wie sie zum Beispiel in Mitteleuropa oder Nordamerika vorgefunden werden können. Auch die jüngsten Umwelteffekte in Folge des Erdbebens sowie des sich daran anschließenden Tsunamis in Japan insbesondere in den Atomkraftwerken von Fukushima machen deutlich, dass neben den humanitären Sicherheitsgefährdungen für Leib und Leben der lokalen Bevölkerung aufgrund der Verstrahlung von Boden, Luft, Wasser und Lebensmitteln die nationale Sicherheit erheblich beispielsweise durch Umsiedlungen und das Ausweisen einer Sperrzone betroffen ist. Aber auch internationale Effekte sind nicht von der Hand zu weisen

– man denke beispielsweise an radioaktiv kontaminierte Schiffe, die auch europäische Häfen anlaufen.

Die genannten Sicherheitsgefahren ließen sich beliebig erweitern – darauf wollen wir aber in diesem Artikel nicht weiter eingehen, da der geneigte Leser diese in vielen Publikationen sehr gut dokumentiert findet.¹ Wir wollen in diesem Aufsatz jedoch weniger auf konkrete umweltinduzierte Sicherheitseffekte abstellen und stattdessen die Frage nach Ursachen sowie Möglichkeiten zur politischen Steuerung stellen. Gemeinsam ist allen Sicherheitsphänomenen, die ihre Ursache auch in Umweltveränderungen haben, dass sie eine Konsequenz nicht funktionierender Märkte sind – ökonomisch gesprochen liegen externe Kosten vor. Dieses Konzept wird knapp in Kapitel 1 vorgestellt. Internalisierungsstrategien externer Effekte werden in Kapitel 2 angesprochen, um in Kapitel 3 die zentralen politischen Möglichkeiten und Herausforderungen bei der Umsetzung dieses Konzeptes in der Praxis zu analysieren. Ein Fazit beschließt die Überlegungen.

1. Externe Effekte als staatliches Eingriffserfordernis

Im Rahmen der Globalisierung hat sich der internationale Handel von Gütern auf abstrakten Märkten als Erfolgsmodell zur Generierung von Wohlstand erwiesen. Zum guten Funktionieren von Märkten gehört, dass die beteiligten Anbieter und Nachfrager, Unternehmen und Haushalte, vollständig die Kosten ihrer Transaktionen tragen und ebenfalls ausschließlich in den Genuss der Erträge kommen. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass die Beteiligten in ihren Entscheidungen alle Kosten- und Nutzeneffekte von Gütern vollständig berücksichtigen und unter Abwägung dieser Gesichtspunkte die besten (ökonomisch effizienten) Entscheidungen über Art und Menge treffen können.

Mit Blick auf Umwelt- und mithin auch Sicherheitseffekte liegt jedoch eine Störung dieses Vollständigkeitsprinzips vor: Theoretisch besteht sie darin, dass mit einer Markttransaktion – der Produktion oder dem Konsum eines Gutes – positive oder negative Auswirkungen auf unbeteiligte Dritte verbunden sind, die nicht im Preiskalkül berücksichtigt werden. Man

¹ Vgl. zum Klimawandel etwa die einschlägigen Publikationen des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC, <http://www.ipcc.ch>) im Internet. Die sicherheitspolitischen Folgen des Klimawandels werden sehr illustrativ in Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU): Welt im Wandel. Sicherheitsrisiko Klimawandel, Berlin 2007 analysiert. Der Zustand und Verlauf weiterer Umweltmedien werden sehr gut auf den Webseiten der Europäischen Umweltagentur (European Environment Agency, EEA, <http://www.eea.europa.eu/>) dokumentiert. Für die USA finden sich Daten auf den Webseiten der US-Environmental Protection Agency (EPA, <http://www.epa.gov>).

spricht hier von (technologischen) externen Effekten bzw. externen Erträgen und externen Kosten.² Praktisch entstehen durch die Entscheidung von Millionen Autofahrern, Mobilität durch Verbrennung fossiler Energie zu erzeugen, externe Kosten in Form eines anthropogenen Klimawandels, der Auswirkungen auf Dritte, etwa Küstenbewohner in Bangladesh, hat, deren Häuser aufgrund des Meeresspiegelanstiegs überflutet werden. Die Bangladeshis haben bislang also keinerlei Abwehrmöglichkeiten gegenüber den von Dritten an ihnen verursachten Schäden. Die Verursacher dieser „Klimakosten“ werden bislang nicht in ausreichendem Maße „zur Kasse gebeten“.

Die Effekte werden dadurch extern, dass sie nicht über den Preismechanismus internalisiert werden. Wer einem Dritten einen ökonomischen Vorteil verschafft, kann dafür keinen Preis verlangen. Ebenso braucht derjenige, der einem anderen Kosten verursacht, nicht dafür aufzukommen. Die Konsequenz ist, dass die externen Kosten und externen Erträge nicht in die Wirtschaftsrechnung des Verursachers eingehen. Er kalkuliert nur mit den privaten (internen) Kosten und Erträgen und nicht mit den höheren volkswirtschaftlichen Kosten und Erträgen.

Der Steuerungsmechanismus des Marktes ist in solchen Situationen unvollkommen. Güter, die mit externen Kosten verbunden sind, werden vom Markt überbewertet und Güter, die externe Erträge hervorrufen, werden unterbewertet. Das Marktangebot ist zu groß bzw. zu gering. Durch externe Effekte vermindert sich nicht nur die Effizienz des marktlichen Allokationsmechanismus, sondern es wird auch seine Funktion, eine leistungsgerechte Einkommensverteilung herbeizuführen, beeinträchtigt. Wenn Unternehmen Kosten externalisieren können, verbessern sie damit ohne eigene Leistung ihre Gewinnsituation zu Lasten unbeteiligter Dritter.

Externe Effekte lassen sich auch zeitlich unterscheiden in intratemporale und intertemporale Effekte. Bei intratemporalen externen Effekten treten Ursache und Wirkung in der gleichen Periode auf – etwa das Emitieren von Schadstoffen innerhalb gesetzlicher Grenzwerte, die bei sensiblen Menschen sofort zu Atemwegserkrankungen führen. Intertemporale externe Effekte werden dagegen in einer aktuellen Periode verursacht, führen aber erst später zu Auswirkungen auf die Produktions- und Nutzenfunktionen der Menschen. So verursacht der heutige Abbau erschöpfbarer Ressourcen in der Gegenwart externe Kosten für die in der Zukunft lebenden Menschen (sogenannte User-Costs), weil die verbrauchten Ressourcen unwiderruflich verloren gehen. Ebenso birgt die Produktion von Strom in Atomkraftwerken zum einen die Gefahr eines Unfalls mit der

² Vgl. Cansier, Dieter / Bayer, Stefan: Einführung in die Finanzwissenschaft. Grundfunktionen des Fiskus, München / Wien 2003, S. 135-165.

Konsequenz des massiven Freisetzens radioaktiver Stoffe, zum anderen ist seit Anbeginn der friedlichen Nutzung der Atomkraft in der Bundesrepublik die Frage eines geeigneten Endlagers für abgenutzte Brennstäbe ungelöst. Externe Kosten entstehen dann in Form der Aufwendungen für den Schutz der Atommülltransporte in Zwischen- und/oder Endlager.³

Externalitäten führen also zu Verzerrungen von Entscheidungen unterschiedlichster Art, beispielsweise

- zwischen verschiedenen Gütern mit und ohne externen Effekten,
- zwischen verschiedenen Gütern mit unterschiedlich stark ausgeprägten externen Effekten,
- zwischen heutigem und zukünftigem Verbrauch von natürlichen Ressourcen (beispielsweise Erdöl, Erdgas, Wald- und Fischbestände),
- zwischen heutiger und zukünftiger Umweltinanspruchnahme,
- zwischen heutigen und zukünftigen materiellen Bedürfnisbefriedigungen, die etwa über Umwelteffekte auch Auswirkungen auf die Sicherheitssituation zu den beiden in Frage stehenden Zeitpunkten haben.

2. Internalisierung externer Effekte

Klassischerweise werden die externe Kosten verursachenden Aktivitäten über umweltpolitische Maßnahmen reduziert. Staatliche Politik setzt sinnvollerweise bei den Urhebern – insbesondere direkt bei den Schadstoffemittenten – an. Man spricht von einer Politik der Internalisierung der externen Kosten bei den Verursachern. In der Praxis finden sich vielfach ordnungsrechtliche Maßnahmen (Ge- und Verbote). Sie schreiben den Verursachern bestimmte Grenzwerte für Schadstoffe vor. Der Staat „befiehlt und kontrolliert“ (Command-and-Control-Politik). Die wichtigsten Formen sind absolute Verwendungsverbote (für gesundheitsgefährdende Stoffe), Produktstandards und Emissionsgrenzwerte. Ökonomen favorisieren stattdessen wirtschaftliche Anreizinstrumente (Umweltabgaben, insbesondere Umweltsteuern, und Umweltzertifikate). Beide Instrumente zielen auf eine Änderung des Verhaltens der Emittenten ab, indem der Umweltverbrauch preislich beim Verursacher erfasst und somit verteuert wird.

³ In diesem Kontext muss auch über die Diskontierung zukünftig anfallender Schäden nachgedacht werden. Vgl. hierzu Bayer, Stefan: Intergenerationelle Diskontierung am Beispiel des Klimaschutzes, Marburg 2000. Dabei geht es grundsätzlich darum, wie zukünftige mit gegenwärtigen Effekten in ökonomischen Analysen verglichen werden – je weiter ein Effekt in der Zukunft auftritt, desto weniger ist er aus heutiger Sicht wert. Der Grad dieser Abwertung zukünftiger Effekte hängt maßgeblich von der zugrunde gelegten Diskontierungsrate ab. Vgl. hierzu vertiefend im Bereich der Bewertung von Sicherheit auch Bayer, Stefan: Nutzen und Kosten von Auslandseinsätzen – eine ökonomische Perspektive, in: Auslandseinsätze der Bundeswehr. Sozialwissenschaftliche Analysen, Diagnosen und Perspektiven, hrsg. von Sabine Jaberg u. a., Berlin 2009, S. 235-255.

Der Urheber aller dieser Überlegungen ist der britische Nationalökonom Arthur C. Pigou, der bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts vorschlug, eine Internalisierungsabgabe – die sogenannte Pigou-Steuer – einzuführen.⁴ Die Idee dieser Steuer ist denkbar einfach: Jeder, der externe Kosten verursacht, soll diese durch die Pigou-Steuer angelastet bekommen. Der politisch festzulegende Steuersatz soll dabei so bemessen werden, dass er den externen Kosten (genauer Grenzkosten) bei der effizienten Produktionsmenge eines Marktes entspricht, um eine gesamtwirtschaftlich effiziente Produktionsmenge politisch zu generieren. Der Staat muss also die fehlerhaften Marktergebnisse korrigieren.⁵

Neben dem Umwelt- und dem Sicherheitseffekt ergeben sich bei Einführung einer solchen Internalisierungsabgabe jetzt für den Fiskus zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten in Form einer sog. „Doppelten Dividende“.⁶ Dies führt einerseits politisch immer wieder zu Begehrlichkeiten, andererseits muss der Staat sich über die Verwendung des Steueraufkommens konstruktive Gedanken machen. Mögliche Verwendungsformen lassen sich grob in zwei Kategorien einteilen: (1) Zusätzliche Ausgabenprogramme. Dies impliziert eine Budgetverlängerung. (2) Absenkung alternativer (besonders ineffizienter) Abgabebelastungen, was das Budgetvolumen unverändert belässt. Bei (1) wäre etwa die Förderung der Forschung und Entwicklung im Bereich besonderes umweltfreundlicher Technologien denkbar oder die Erhöhung der staatlichen Ausgaben für die Bewältigung besonders sicherheitsrelevanter Implikationen wie die Erhöhung oder Verstärkung von Deichen zur Vermeidung von Überschwemmungsschäden an den Küsten. Bei (2) wäre an die Abschaffung besonders ineffizienter Steuerarten zu denken, die hohe Zusatzlasten der Besteuerung aufweisen und damit wie eine Wachstumsbremse wirken (etwa die 1998 in der Bundesrepublik abgeschaffte Gewerbesteuer, die unabhängig von der tatsächlichen Gewinnsituation von Unternehmen erhoben wurde und da-

⁴ Vgl. Pigou, Arthur C.: *The Economics of Welfare*, Neuauflage von *Wealth and Welfare* (1912), London 1960 im Original sowie Cansier / Bayer: Einführung in die Finanzwissenschaft, S. 142 ff.

⁵ Die Wirkungsweise von Umweltzertifikaten (oder handelbaren Emissionsrechten) ist preislich ähnlich gelagert, allerdings erfolgt der politische Zugriff nicht über die staatliche Fixierung eines Preises (Steuersatzes), sondern über die Festlegung einer maximal tolerierten Emissionsmenge, die in einer bestimmten Periode nicht überschritten werden darf. Vgl. zu Details generell Cansier, Dieter: *Umweltökonomie*, 2., Stuttgart, neubearbeitete Auflage, 1996, S. 187 ff. oder speziell mit Blick auf den Klimawandel Bayer, Stefan: Ökonomische Aspekte des Klimawandels, in: *Sicherheit und Frieden (S+F)* 3/2009, S. 160-166.

⁶ Vgl. dazu Ahlheim, Michael: *Ökosteuern – Idee und Wirklichkeit*, in: *Integriertes Steuer- und Sozialsystem*, hrsg. von Manfred Rose, Heidelberg 2003, S. 242-267 und Wiegard, Wolfgang / Gottfried, Peter: *Wunderwaffe Ökosteuern? Eine finanzwissenschaftliche Betrachtung*, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Vol. 24, 1995, S. 500-508. Dies gilt prinzipiell auch für Umweltzertifikate, wenn diese staatlich verkauft oder versteigert würden. Vgl. dazu Cansier: *Umweltökonomie*, S. 188 ff.

mit wie eine „Substanzsteuer“ wirkte). Das Aufkommen aus einer Umweltabgabe könnte dann den Einnahmeausfall aus der Streichung bestimmter Steuerarten vollständig kompensieren.

Aus Effizienz­sicht gilt es jedoch zu bedenken, dass gerade in der Verwendung des Aufkommens einer Internalisierungsabgabe (oder des Versteigerungserlöses bei Umweltzertifikaten) nicht die eigentliche Begründung für die Einführung dieses Lenkungs­instrumentes liegen sollte. Allerdings kann nicht von der Hand gewiesen werden, dass in der politischen Debattenlage bei der Einführung eines solchen Instruments fiskalische Mehrerträge gut kommuniziert werden können, was die Erfolgsaussichten für die Einführung einer solchen Steuer möglicherweise erhöhen kann, aber auch zwangsläufig zu einer Verschiebung der Steuerstruktur führt. Konkret könnte die Debatte über die potenzielle Einführung etwa einer Piratensteuer⁷ dazu führen, dass die sehr komplexen und Großteilen der Bevölkerung nicht präsenten oder gänzlich unbekannt­en Zusammenhänge zwischen Güterverfügbarkeit, Freiheit der internationalen Seewege und intakter Umwelt etwas bewusster werden und damit einen Beitrag zur Verbesserung des Informationsstandes bei Kaufentscheidungen leisten könnten.⁸

Für den Umwelt- und den Sicherheitsbereich gilt, dass bestimmte Schäden aufgrund der Nichtberücksichtigung der Umwelt- und Sicherheitseffekte über das mit einer solchen Maßnahme verbundene fiskalische Aufkommen relativ gut kompensiert werden könnten. Dies gilt streng genommen aber immer nur für Schäden, die auch tatsächlich innerhalb der Grenzen eines eine Umweltabgabe einführenden Landes entstehen und dort auch zeitlich in relativer Nähe zur Entstehung der Schäden kompensiert werden können. Für internationale Phänomene oder Langfrist­schäden ist diese Logik nur defizitär anwendbar. Zudem leistet dieses Instrumentarium einen wesentlichen Beitrag zum bewussteren Umgang mit Umwelt- und Sicherheitsphänomenen, die jetzt im Kalkül der Verursacher abgebildet werden und dadurch auch in der Preisbildung auf Märkten im Bewusstsein potenzieller Käufer Berücksichtigung finden.

⁷ Vgl. Bayer, Stefan: Ökonomische Aspekte der Pirateriebekämpfung, in: Piraterie in Geschichte und Gegenwart, hrsg. von Sabine Todt u. a. (im Druck), zur Internalisierung der nicht eingepreisten sicherheitsrelevanten Kosten des internationalen Seehandels.

⁸ Hierbei gilt es jedoch auch zu betonen, dass in der Bevölkerung eine möglichst günstige, qualitativ hochwertige Güterversorgung ebenfalls eine hohe Priorität aufweist („Schnäppchenjägermentalität“). Wenn dies allerdings nur dadurch möglich war und ist, dass an anderer Stelle oder in der Vergangenheit externe Kosten bei der Produktion vorlagen, so lassen sich diese physischen Kosten nicht dauerhaft „verstecken“: Sicherheits- und Umweltkosten treten dann zeitverzögert auf und müssen irgendwann politisch bearbeitet werden.

3. Politische Herausforderungen bei der Regulierung von Umwelt- und Sicherheitsproblemen

Würden die externen Kosten nicht beim Verursacher internalisiert, würden ineffiziente oder fehlerhafte Marktergebnisse resultieren. Das gilt sowohl für eine ineffizient zu hohe Umweltinanspruchnahme als auch für die damit verbundenen Sicherheitsprobleme. Wir wollen unsere Überlegungen zur Internalisierung von Umwelt- und Sicherheitseffekten am Beispiel des internationalen Klimawandels verdeutlichen.

Die Anthropogenität des Klimawandels wird im 4. Sachstandsbericht des IPCC sehr deutlich nachgewiesen. Natürliche Ursachen sind demnach allenfalls ergänzend zu menschlichem Verhalten zu sehen – einer politischen Steuerung entziehen sie sich in der Regel fast vollständig. Das wichtigste Treibhausgas ist das Kohlenstoffdioxid, das in erster Linie bei der Verbrennung fossiler Brennstoffe wie Kohle, Öl und Gas anfällt. Weitere wichtige Treibhausgase sind Methan, Distickstoffoxid sowie Fluorchlorkohlenwasserstoffe. Alle Treibhausgase wirken wie ein „Globalschadstoff“, d. h. sie entfalten ihre spezifische Treibhauswirkung (Treibhauspotenzial) unabhängig davon, wo sie emittiert werden. Die Emittenten von Treibhausgasen verteilen sich über die gesamte Erde. Allerdings übersteigen die aktuellen sowie die kumulierten historischen Treibhausgasemissionen der bereits industrialisierten Volkswirtschaften in der Regel deutlich die der Entwicklungsländer: Dies belastet die internationalen Klimakonferenzen insofern, als Letztgenannte ein „Recht auf nachholende Entwicklung“ einfordern.⁹ Die weltweit höchsten Pro-Kopf-Emissionen unter den Flächenstaaten weisen die USA auf, wohingegen China derzeit die höchste absolute Treibhausgasmenge ausstößt.¹⁰

Das Hauptgutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) aus dem Jahr 2007 rückt den Zusammenhang von Klimawandel und Sicherheit in den Mittelpunkt seiner Analyse. Der Beirat arbeitet vier wesentliche klimainduzierte Folgen heraus, die im Einzelnen im genannten Gutachten ausführlicher erläutert werden: (1) Degradation von Süßwasserressourcen, (2) Rückgang der Nahrungsmittelproduktion, (3) Zunahme von Sturm- und Flutkatastrophen und (4) durch die drei erstgenannten Folgen induzierte Migration. Diese Auswirkungen verteilen sich regional sehr unterschiedlich auf der Erdoberfläche. In Europa ist beispielsweise mit mehr Regen im Norden sowie einer größeren Trockenheit im Süden zu rechnen. In Afrika setzt sich die ohnehin

⁹ Dies ergibt sich unmittelbar aus der Formulierung des Art. 3, Punkte 1 und 2, der sog. Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1992. Vgl. hierzu Vereinte Nationen: Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, New York 1992.

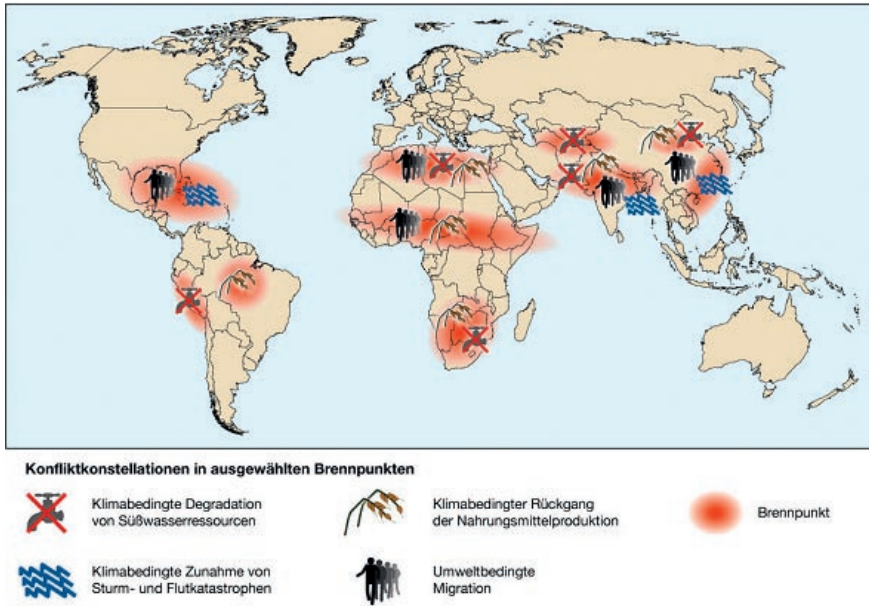
¹⁰ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU): Kassensturz für den Weltklimavertrag – Der Budgetansatz, Sondergutachten 2009, Berlin 2009, S. 19, 26.

bereits stattfindende Verwüstung weiter fort, Hungersnöte verstärken sich, die Chancen für eine ökonomische Entwicklung reduzieren sich und Überschwemmungs- und Erosionsgefahren steigen speziell in den Küstengebieten. In Asien erwartet man dagegen die Migration von Millionen von Menschen aufgrund des Meeresspiegelanstiegs, zudem erhöht sich die Gefährdung von Ökosystemen, speziell Mangrovenwäldern sowie Korallenriffen. In Nordamerika dagegen werden sinkende Wasserspiegel in den Großen Seen sowie eine deutliche Beeinträchtigung der Landwirtschaft in den großen Ebenen erwartet. In Lateinamerika erhöht sich die Gefahr von Überschwemmungen sowie tropischer Wirbelstürme.¹¹ Daraus lassen sich klimainduzierte sicherheitsrelevante Brennpunkte ableiten, wie nachfolgender Abbildung entnommen werden kann.

Der WBGU erwartet auf sechs Feldern Gefährdungen von Stabilität und Sicherheit aufgrund des anthropogenen Klimawandels: (1) Mögliche Zunahme der Zahl schwacher und fragiler Staaten als Folge des Klimawandels, (2) Risiken für die weltwirtschaftliche Entwicklung, (3) Risiken wachsender Verteilungskonflikte zwischen Hauptverursachern und Hauptbetroffenen, (4) Gefährdung der Menschenrechte und der Legitimation der Industrieländer als Global-Governance-Akteure, (5) Induzierung und Verstärkung von Migration sowie (6) Überforderung der klassischen Sicherheitspolitik. Auch wenn die geographischen Brennpunkte klimainduzierter Konfliktkonstellationen sich um den Äquator zu konzentrieren scheinen, sind die gemäßigten Breiten nicht automatisch von möglichen Konfliktkonstellationen ausgenommen: Über Migrationseffekte lassen sich alle Weltregionen in diese Konfliktkonstellationen einbeziehen, v.a. solche Länder mit geringer Klimasensitivität sind aus Sicht potenzieller Migranten ein „sicherer Hafen“.

¹¹ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU): Welt im Wandel. Sicherheitsrisiko Klimawandel, S. 59 ff.

Abb.: Klimainduzierte Konfliktkonstellationen in ausgewählten Brennpunkten (Quelle: WBGU, 2007, S. 4)



Diese sicherheitsrelevanten Implikationen lassen sich weitgehend darauf zurückführen, dass bei der Verbrennung fossiler Brennstoffe neben den reinen privaten (betriebswirtschaftlichen) Kosten auch externe Kosten vorliegen, die den Klimawandel verursachen oder bestehenden Klimawandel beschleunigen. Insofern sind die sicherheitsrelevanten Implikationen direkte Folgen der nicht internalisierten Umweltschäden. Die diese Folgen verursachenden externen Kosten werden bzw. wurden in der Vergangenheit nicht hinreichend beim Verursacher internalisiert, denn trotz ungenauer Kenntnis der exakten monetären Beträge der skizzierten Implikationen lässt sich doch erahnen, dass dies nicht in den Preisen für Erdöl, Benzin oder Kohle berücksichtigt wird. Insoweit liegt beim anthropogenen Klimawandel eindeutig ein Externalitätenproblem vor: Es wird aus Effizienz- und Verteilungssicht zu viel an fossilen Energieträgern nachgefragt und verbraucht. Neben den sich einstellenden Umwelteffekten stellen auch die sicherheitsrelevanten Aspekte externe Kosten dar, die nicht internalisiert wurden. Der sich einstellende Preis liegt unter dem aus Effizienz- und Verteilungssicht, ja sogar unter dem aus sicherheitspolitischer Sicht optimalen Preis, der sich bei der Internalisierung aller mit einer Maßnahme verbundenen externen Effekte einstellen würde. Dadurch werden zusätzliche Kosten induziert, die zur Beseitigung der externen Kosten anfallen. Ohne deren genaue Höhe zu kennen – Schätzungen sind Ge-

genstand umweltökonomischer Forschung¹² –, spricht vieles dafür, dass eine Internalisierung beim Verursacher die kostengünstigere Lösung im Vergleich zur nachträglichen Kompensation darstellt.

Externe Effekte fallen hier in zweifacher Hinsicht an: Erstens streuen die Effekte stark räumlich. Der Klimawandel fällt nicht nur in den Ländern an, in denen er hauptsächlich aufgrund der treibhausrelevanten Emissionen verursacht wird. Die Industrieländer haben seit Beginn der industriellen Revolution einen Großteil der weltweiten treibhausrelevanten Emissionen verursacht und werden auch auf absehbare Zeit den Löwenanteil der Emissionstätigkeiten stellen. Gleichwohl existieren mittlerweile auch einige Entwicklungsländer, zu denen nach internationaler Terminologie auch China und Indien zählen, die in jüngster Vergangenheit erhebliche Emissionszuwächse aufweisen. Seit 1990 steigen die weltweiten CO₂-Emissionen stark an. Dieser Anstieg findet sowohl in den Entwicklungsländern als auch in den Industrieländern statt. Ausnahmen sind einzelne Länder, in denen die Emissionstätigkeit seit 1990 absank, etwa die Bundesrepublik und das Vereinigte Königreich, sowie alle Transformationsländer des ehemaligen Osteuropas. Bis 2050 wird prognostiziert, dass die Emissionstätigkeit in den Industrieländern auf Pro-Kopf-Basis einen leicht abnehmenden Trend aufweist, wohingegen sich die Pro-Kopf-Emissionen in den Entwicklungsländern nahezu vervierfachen, was weltweit eine ungefähre Verdopplung der Pro-Kopf-Emissionen impliziert. Unter Berücksichtigung der jeweiligen Bevölkerungsschätzungen für die beschriebenen Regionen impliziert dies einen weltweiten CO₂-Emissionsanstieg bis 2050.

Zweitens ergeben sich intertemporale Auswirkungen: Heute emittierte Treibhausgase entfalten ihre spezifische Treibhauswirksamkeit nicht nur zum jetzigen Zeitpunkt, sondern bleiben unterschiedlich lange in der Atmosphäre wirksam, einzelne Gase gar bis zu mehreren tausend Jahren. Dies führt zu zusätzlichen Konflikten zwischen Kurzzeit- und Langzeitinteressen. Heutige Emissionen verursachen möglicherweise erst in 100 Jahren Schäden, etwa in Form des Anstiegs des Meeresspiegels und der Überschwemmung küstennaher Regionen. Auf der anderen Seite führen heute vermiedene Emissionen erst in etwa 30 bis 40 Jahren zu spürbaren Klimaverbesserungen, ab diesem Zeitpunkt jedoch möglicherweise bis in die weite Zukunft. Die langen Zeitverzögerungen liegen vor allem an den enormen Trägheiten des weltweiten Klimasystems. Insofern erfordert die Bekämpfung des anthropogenen Klimawandels einen sehr umfassenden Ansatz: Wirksamer Klimaschutz muss sowohl international als auch unter Berücksichtigung der intertemporalen Auswirkungen, also dauerhaft, betrieben werden.

¹² Vgl. z. B. Stern, Nicholas G.: *The Economics of Climate Change. The Stern Review*, Cambridge 2007.

4. Fazit

Die Internalisierung externer Kosten leistet einen Beitrag zur vollständigen Berücksichtigung aller mit bestimmten Aktivitäten verbundenen Kosten. Wird diese nicht durchgeführt, besteht die Möglichkeit, dass einzelne Akteure sich einen Vorteil zulasten anderer verschaffen können, was sowohl ineffizient als auch nach generellen Maßstäben ungerecht ist. Neben den nicht berücksichtigten Umweltkosten, die klassischerweise im Rahmen der Umweltökonomie analysiert werden, versucht dieser Beitrag eine Analogie zur Sicherheitspolitik herzustellen, indem auf beim Verursacher nicht berücksichtigte sicherheitsrelevante Kosten abgestellt wird und diese eine direkte Konsequenz der Nichtanlastung von Umweltkosten darstellen.

Die besondere politische Herausforderung besteht nun darin – analog zum internationalen Klimawandel –, dass Internalisierungsmaßnahmen nur in einem kooperativen internationalen Politikansatz Aussicht auf Erfolg haben können.¹³ Alleingänge einzelner Staaten weisen immer den Nachteil auf, dass sich Wettbewerbsverhältnisse zugunsten konkurrierender Volkswirtschaften ergeben, die dann zu neuen Problemen führen könnten. Die Politik muss sich von der naiven Vorstellung befreien, dass die staatliche Souveränität in den beschriebenen Problembereichen noch voll vorhanden wäre. Lösungsorientiertes Handeln erfordert geradezu das Denken in größeren, supranationalen oder gar internationalen Zusammenhängen – nationale politische Steuerungsmodelle haben in diesen Bereichen ausgedient. Sowohl im Klima- als auch im Sicherheitsbereich hat sich im letzten Jahrzehnt zunehmend diese Erkenntnis durchgesetzt. Idealerweise sollten derartige Fragestellungen auf kooperativer Ebene zwischen allen Staaten vereinbart werden, da jedes Land aufgrund nicht internalisierter Umwelt- und / oder Sicherheitskosten erheblichen politischen und auch finanziellen Aufwand betreiben müsste. Auch das singuläre Ausscheren oder die Nichtbeteiligung einzelner Länder stellt die internationale Gemeinschaft vor erhebliche Funktionalitätsprobleme bei der effektiven und effizienten Bearbeitung internationaler Phänomene, nicht nur im Sicherheitsbereich.

Der große Vorteil des Umsetzens des ökonomischen Internalisierungskonzeptes über eine Internalisierungsabgabe besteht darin, dass neben den Umwelteffekten auch die damit verbundenen Sicherheitsphänomene ins Bewusstsein aller Menschen gerückt werden. Zudem fallen fiskalische Einnahmen an, die für die internationale Bearbeitung der Effekte nötig werden können – etwa die Anpassung an Klimaschäden, die Kontrolle strahlenkontaminierter Lebensmittel aufgrund eines nuklearen Zwischen-

¹³ Vgl. genauer Bayer, Stefan: Multidimensionalität des Klimawandels – Herausforderungen für einen umfassenden Politikansatz, in: Jahreshft Geopolitik 2009, Schriftenreihe des Geoinformationsdienstes der Bundeswehr, hrsg. von Leiter Geoinformationsdienst der Bundeswehr, Heft 2/2010, Euskirchen 2010, S. 25-30.

falls oder die Bearbeitung von umwelt- und sicherheitsinduzierter Migration (inkl. Maßnahmen zur Integration). Ein konkreter, jedoch derzeit noch eher visionärer Vorschlag besteht darin, eine Internalisierungsabgabe auf UN-Ebene zu installieren, die dann Maßnahmen zur Beseitigung und Prävention von Umwelt- und Sicherheitsphänomenen finanzieren kann, ohne auf den Goodwill der Mitgliedstaaten angewiesen zu sein.

Rohstoffsicherung – eine neue geopolitische Herausforderung

Heinrich Kreft

Der Einsatz von Rohstoffen ist für moderne Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften unverzichtbar. Daher ist eine sichere Rohstoffversorgung zu bezahlbaren Preisen von existenzieller Bedeutung. Deutschland und Europa sind in besonderem Maße von der Einfuhr von Rohstoffen abhängig. Neben Energieträgern müssen vor allem metallische Rohstoffe importiert werden.

1. Einleitung

Steigende Energiepreise und der wiederholte Gaskonflikt zwischen Russland und der Ukraine haben die Abhängigkeit Deutschlands und Europas von Öl- und Gasimporten für alle deutlich gemacht und auf die politische Agenda gesetzt. Vergleichbare Probleme bei der Versorgung mit nicht-energetischen Rohstoffen haben noch nicht diese Aufmerksamkeit erlangt, obwohl die Versorgungsrisiken, insbesondere bei einigen Hochtechnologiemetallen, höher sind als bei Öl und Gas.

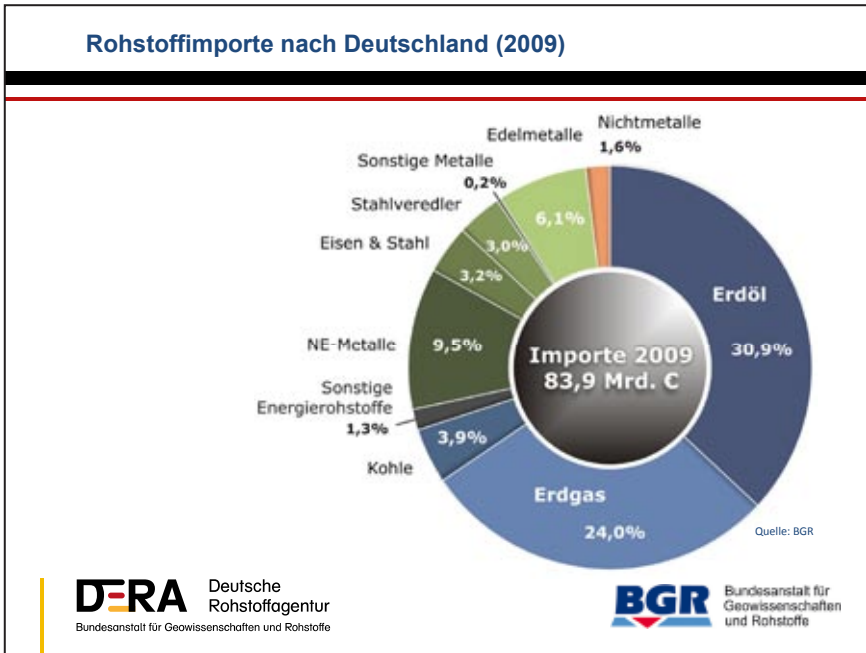
Die Versorgungslage wird voraussichtlich auf Dauer angespannt bleiben, da aufgrund der Transformation zahlreicher Entwicklungsländer zu Schwellenländern die Nachfrage nach Rohstoffen auch zukünftig hoch bleiben oder sogar weiter zunehmen wird. Es besteht zudem die wachsende Gefahr von Rohstoffkonflikten in vielen Förderländern, angeheizt durch den international ungleichen Zugang zu diesen Rohstoffen sowie durch eine neue Handelsgeographie, hervorgerufen durch den Aufstieg der Schwellenländer.

Die Sicherung der Rohstoffversorgung ist in erster Linie Aufgabe der rohstoffverarbeitenden Industrie selbst. Die Verantwortung des Staates beschränkt sich darauf, die politischen, rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen für eine international wettbewerbsfähige Rohstoffversorgung zu setzen. Er muss sich für eine möglichst weitreichende Liberalisierung der Weltmärkte in den internationalen Gremien, insbesondere innerhalb der EU sowie der OECD und der WTO, einsetzen. Parallel dazu kann er konkrete Aktivitäten von Unternehmen flankierend unterstützen. Flankierende Maßnahmen durch die Bundesregierung und die EU-Kommission werden angesichts der wachsenden globalen Herausforderungen immer wichtiger. Neben Maßnahmen zur Sicherung des Zugangs zu Rohstoffen besteht ein wichtiger Weg zur Reduktion der Importabhängigkeit in der Steigerung der Ressourceneffizienz und in der Stärkung der Stoffkreisläufe zur Steigerung des Versorgungsbeitrags durch Recycling von Alt- und Abfallstoffen.

2. Hohe Abhängigkeit von Rohstoffimporten

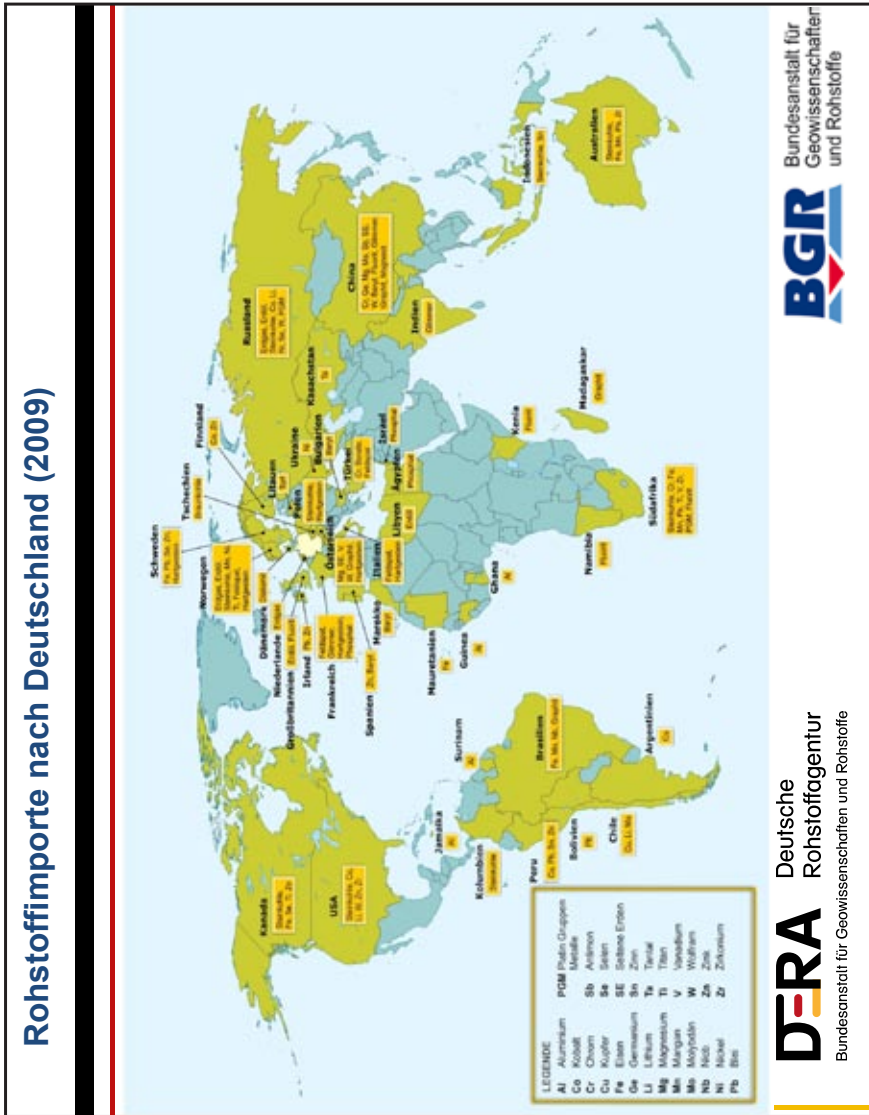
Deutschland ist kein rohstoffarmes Land. Der Bedarf an Kiesen und Sanden, Steinen und Erden sowie Kali- und Steinsalz wird vollständig aus Rohstofflagerstätten in Deutschland gedeckt. Allerdings sind einige Rohstofflagerstätten – wie in anderen EU-Mitgliedstaaten auch – durch Schutzgebietsausweisungen und Festsetzungen mit anderen Nutzungen überplant und damit der Rohstoffgewinnung entzogen.

Abbildung 1



Bei den meisten anderen Rohstoffen ist die deutsche Volkswirtschaft zumeist erheblich oder vollkommen von Importen abhängig wie zum Beispiel bei Kupfer- und Eisenerz, die zusammen mit anderen zu importierenden metallischen Rohstoffen für eine Vielzahl von Branchen – von der Luft- und Raumfahrttechnik, dem Automobilbau bis hin zur Elektrotechnik und Elektronikindustrie – unverzichtbar sind. Insgesamt wurden 2009 Energierohstoffe, Metalle (Erze und Metalle der ersten Verarbeitungsstufe) und Nichtmetalle im Wert von 83,9 Mrd. Euro importiert.

Abbildung 2



Neben diesen Primärrohstoffen benötigt unsere Volkswirtschaft zudem in erheblichen Mengen sogenannte Sekundärrohstoffe, d. h. Schrott und Abfälle, deren Wiederverwendung energetisch günstiger ist. Der Bedarf an Sekundärrohstoffen ist innerhalb der EU inzwischen auf 40 bis 60 Prozent des Ausgangsmaterials für die Metallerzeugung angestiegen.

Ein großer Bedarfsträger von Rohstoffimporten ist die für unsere Volkswirtschaft so wichtige Exportindustrie. Rund 80 Prozent der Rohstoffe, die deutsche Unternehmen aus dem Ausland importieren, werden in veredelter Form wieder exportiert.

Bundesanstalt für
Geowissenschaften
und Rohstoffe



Deutsche
Rohstoffagentur

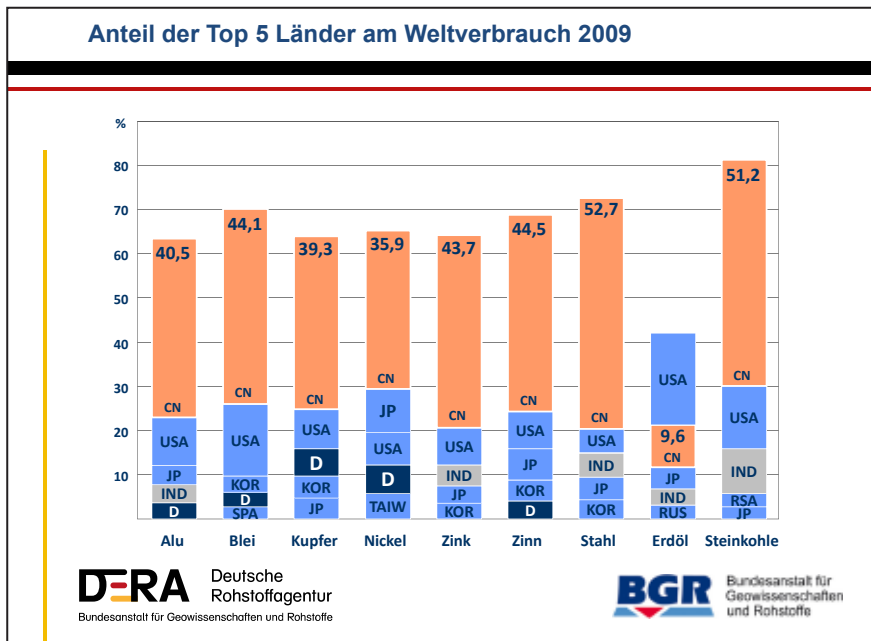


Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe

Eine hochgradige Importabhängigkeit besteht auch bei sogenannten Hochtechnologiemetallen wie Kobalt, Platin, Titan und seltenen Erden. Diese strategischen Rohstoffe sind für Schlüsseltechnologien und damit für die technologische Zukunft unseres Landes unverzichtbar. Sie werden für die Herstellung technisch anspruchsvoller Produkte, z. B. für die Umstellung auf eine nachhaltige Produktion und umweltfreundliche Produkte (u. a. auch für die Elektromobilität), zunehmend wichtig.

Für die Herstellung immer spezifischerer Produkte und Anwendungen benötigt die Wirtschaft immer unterschiedlichere Materialien. Während in den 1980er-Jahren noch zwölf Elemente ausreichten, um die damals aktuelle Generation von Computerprozessoren zu entwickeln, waren es in den 1990er-Jahren bereits 16 verschiedene Elemente. Heute kommen in Rechnerprozessoren bis zu 60 verschiedene Elemente, vornehmlich Metalle, zum Einsatz. Diese Entwicklung dürfte sich fortsetzen.

Abbildung 3



3. Die Weltrohstoffmärkte im Wandel

3.1 Verfügbarkeit von Rohstoffen

Es ist zwar eine unumstößliche Tatsache, dass die Rohstoffausstattung der Erdkruste endlich ist, doch prinzipiell gibt es ausreichend mineralische Rohstoffressourcen, die den weltweiten Rohstoffbedarf auch langfristig decken können. Die seit der Jahrtausendwende zu beobachtende hohe Preisvolatilität auf den Rohstoffmärkten ist das Ergebnis eines Ungleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage. Sie hat ihre Ursache

hingegen nicht, wie oft irrtümlich angenommen, in der Erschöpfung von Rohstoffvorkommen. So beträgt die statistische Ressourcenreichweite von Chrom 600 Jahre und die der Platinmetalle noch immerhin 190 Jahre. Dennoch sind die Preise dieser und anderer Metalle mit mittleren Reichweiten in hohem Maße volatil. Die Marktturbulenzen sind das Ergebnis eines Ungleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage.

Die Rohstoffversorgung ist global hoch vernetzt und dadurch vielfältigen Einflüssen ausgesetzt, die von einem Staat (z. B. mit Hilfe nationaler Kartellbehörden) oder gar einem einzelnen Unternehmen nur begrenzt beherrschbar sind. Marktstörungen können verschiedene Ursachen haben. Sie bestehen zumeist nicht in einer vollständigen Unterbrechung der Rohstoffzufuhr, sondern in Lieferverzögerungen, in Konzentrationsprozessen in der Bergbaubranche, mit negativen Folgen für den Wettbewerb oder in der Instabilität von Förderländern, was zum kurzfristigen Ausfall ganzer Produktionsstätten führen kann. Marktstörungen entstehen aber auch, wenn – wie in der Vergangenheit zu beobachten war – durch das rapide Wachstum von Entwicklungs- und Schwellenländern die Rohstoffnachfrage unvorhergesehen schnell ansteigt oder revolutionäre Technologieschübe Bedarfsspitzen oder auch Nachfrageeinbrüche zur Folge haben.

Das Störpotenzial ist dort besonders groß, wo keine (oder keine schnellen) Substitutionsmöglichkeiten für knappe und teure Rohstoffe existieren. So ist Chrom in rostfreien Stählen nicht ersetzbar, Kobalt nicht in verschleißfesten Legierungen, Indium nicht in Flüssigkristall-Displays und Flachbildschirmen und Neodym nicht in starken Permanentmagneten.

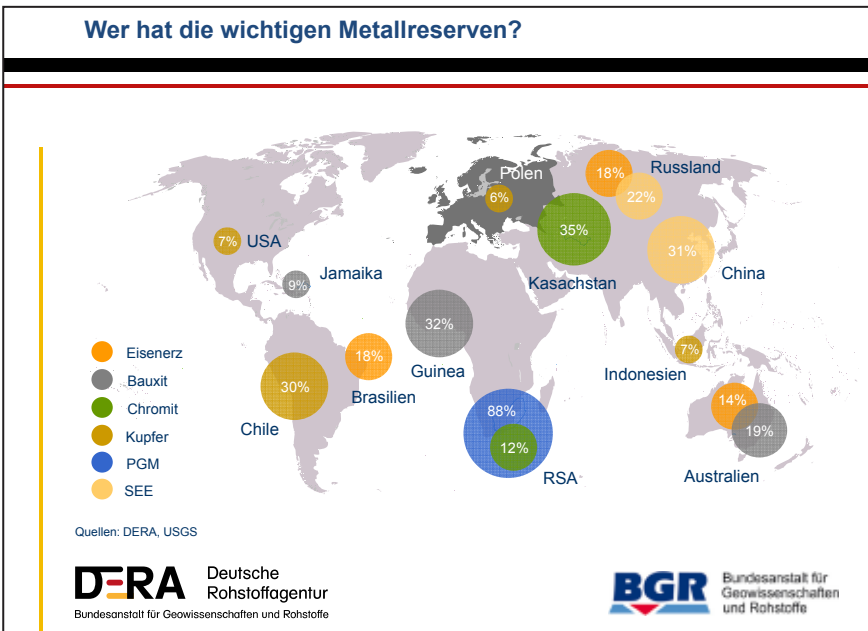
Zudem gibt es zwischen verschiedenen Wirtschaftssektoren Nachfragekonkurrenzen um bestimmte Rohstoffe. So wird Tantal in der Elektrotechnik, in der Stahlveredlung und in der Chirurgie benötigt, Platin in der Chemie und der Kfz-Industrie.

Die hohe Volatilität der Rohstoffpreise in den zurückliegenden Jahren geht zu einem großen Teil auf Fehleinschätzungen der Marktteilnehmer, insbesondere der Bergbauunternehmen, zurück. Eine erste Fehleinschätzung bestand darin, dass technologische Neuerungen nicht (rechtzeitig) erwartet wurden. Ein Beispiel dafür ist der starke Anstieg der Zinnnachfrage und des Zinnpreises als Folge des Umstiegs der Elektro- und Elektronikindustrie auf bleifreie Lote – denn diese benötigen einen höheren Zinnanteil. Die von neuen Technologien ausgehenden Impulse für die Rohstoffnachfrage zeigen die gestaltende Kraft des technischen Wandels. Eine vom Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung (IZT) zusammen mit dem Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung (ISI) im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums herausgegebene Studie¹ geht der Frage nach, welche Impulse die zukünftige industrielle Nutzung von

¹ IZT / ISI (Hrsg.): Rohstoffe für Zukunftstechnologien. Einfluss des branchenspezifischen Rohstoffbedarfs in rohstoffintensiven Zukunftstechnologien auf die zukünftige Rohstoffnachfrage, Schlussbericht vom 15.5.2009, Stuttgart 2009.

Zukunftstechnologien auf die Rohstoffnachfrage auslöst und auf welche Rohstoffe solche Innovationen besonders angewiesen sind. Bei einigen dieser Hochtechnologierohstoffe wird der Bedarf im Jahr 2030 auf ein Vielfaches der derzeitigen Weltproduktion geschätzt. So ist der von absehbaren technischen Innovationen ausgehende Bedarf an Gallium und Neodym in 2030 6 bzw. 3,8-mal so hoch wie deren gesamte heutige Weltproduktionsmenge. Bedarfstreiber bei Gallium sind die Dünnschicht-Photovoltaik und schnelle integrierte Schaltungen, bei Neodym die bereits genannten Hochleistungspermanentmagnete. Informationen darüber, welche Innovationen einen Nachfrageboom für bestimmte Rohstoffe auslösen, sind strategische Informationen für Rohstoffkonzerne, um ihre Produktionskapazitäten rechtzeitig an den zukünftigen Bedarf anpassen zu können.

Abbildung 4



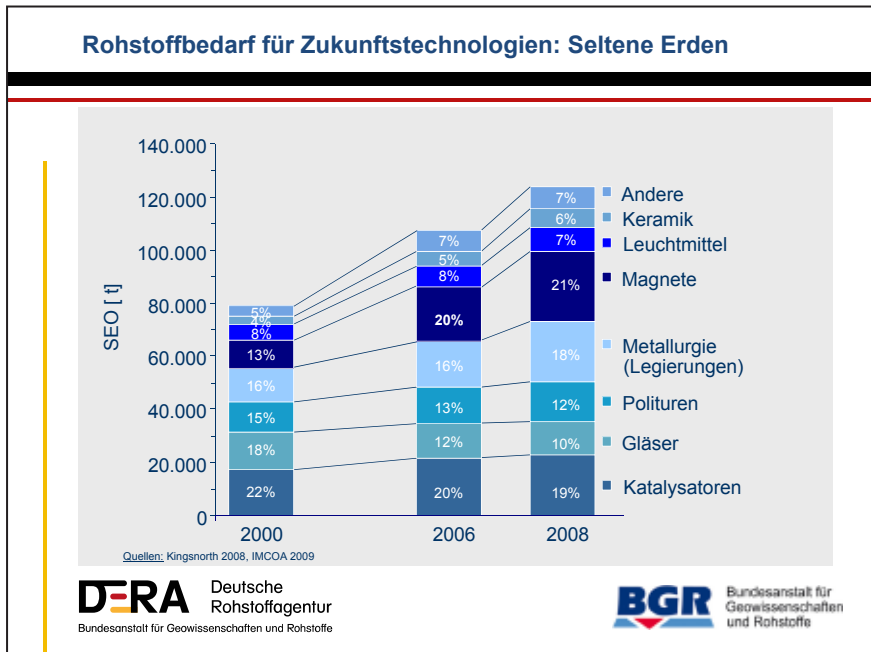
Die zweite Fehleinschätzung betraf die stürmische Entwicklung der chinesischen Wirtschaft und den dadurch ausgelösten Importsog nach Rohstoffen, der für viele Marktteilnehmer unerwartet kam. Vor allem China hat dafür gesorgt, dass das jährliche Wachstum der Weltwirtschaft von über viele Jahre hinweg moderaten 3,8 Prozent seit 2004 auf 5 Prozent angestiegen ist. Angetrieben durch das hohe Wirtschaftswachstum Chinas erreichte der fünf Jahre anhaltende Rohstoff-Superzyklus einmalige Ausmaße in der modernen Wirtschaftsgeschichte. Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise hat die Preise für die meisten Metallrohstoffe zwischenzeitlich sinken lassen, allerdings befinden sie sich seit 2010 wieder auf Rekordkurs.

Die Entwicklungen in China waren zwar der Hauptauslöser der jüngsten, von 2003 bis zur Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 herrschenden Rohstoffhausse, nicht aber ihre alleinige Ursache. Die Hausse ist auch auf das für die Rohstoffbranche typische zyklische Investitionsverhalten zurückzuführen. Indien spielt zwar derzeit noch keine große Rolle als Nachfrager auf den Rohstoffmärkten, dies dürfte jedoch angesichts der sich schnell entwickelnden indischen Volkswirtschaft nur eine Frage der Zeit sein. Dank der Bestätigung der reformorientierten Regierung von Premierminister Singh in den Parlamentswahlen vom Mai 2009 ist Indien weiterhin auf Reformkurs. China und Indien sind die einzigen größeren Volkswirtschaften, die im Krisenjahr 2009 mit 8 bzw. 5 Prozent noch nennenswert gewachsen sind. Ihr Wachstum lag auch in 2010 mit 10 bzw. 6 Prozent deutlich über dem Wachstum des euro-atlantischen Raums.

Die hohen und nach einem vorübergehenden Rückgang in 2008/2009 bereits wieder auf Rekordkurs sich befindenden Rohstoffpreise sind nicht das Ergebnis eines Angebotschocks, sondern die Folge einer großen Nachfrage, die von einem starken weltwirtschaftlichen Wachstum und zum Teil durch Spekulation ausgelöst wurde.

Für die Zukunft ist davon auszugehen, dass sich auch das Wachstum Indiens und anderer Schwellenländer merklich auf die Rohstoffnachfrage auswirken wird. Das wirtschaftliche Aufholen der weniger entwickelten Weltregionen ist gewollt und Voraussetzung für eine friedliche Zukunft. Eine nachholende Entwicklung der armen Länder wird zwangsläufig das

Abbildung 5



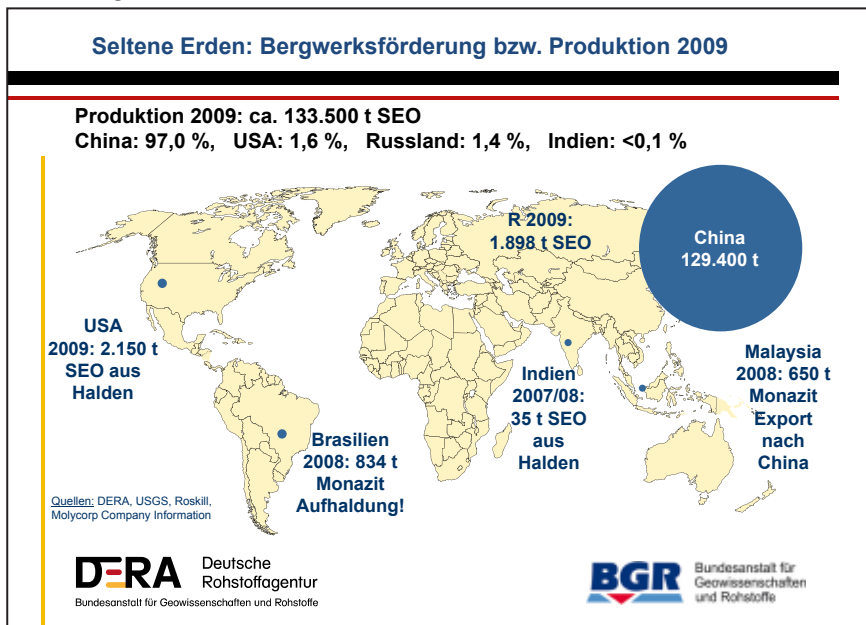
Weltwirtschaftswachstum über das langfristige Mittel der Vergangenheit steigen lassen. Aber selbst wenn das künftige jährliche Wirtschaftswachstum wieder auf Jahreswachstumsraten von 3,8 Prozent zurückfallen sollte, wird die Weltwirtschaftsleistung im Jahre 2030 bereits das 2,4-fache von 2006 erreichen, wovon zweifellos starke Impulse auf den zukünftigen Rohstoffbedarf ausgehen werden.

Die Nachfrage nach Massenrohstoffen, sogenannten Commodities, mit breitem Verwendungsspektrum wie Eisen und Stahl, Kupfer und Chrom dürfte in der Zukunft stärker vom Weltwirtschaftswachstum getrieben werden, während die Nachfrage nach Hochtechnologiemetallen wie Gallium, Neodym, Indium u. a. m. eher vom technologischen Fortschritt bestimmt sein dürfte. Bei den Platinmetallen, Tantal, Silber, Titan und Kobalt dürften sich beide Treiber in gleicher Weise auf die Nachfrage auswirken.

Zu den Besonderheiten der Produktion metallischer Rohstoffe gehört ihr häufig gemeinsames („vergesellschaftetes“) Vorkommen in Erzen. Steigt die Erzproduktion aufgrund der größeren Nachfrage nach einem bestimmten Metall, werden auch andere damit gekoppelte Metalle in größeren Mengen produziert und umgekehrt. So wird z. B. das extrem knappe Indium als Koppelprodukt von Aluminiumerz (Bauxit) und Zink gewonnen.

Bei einigen Metallen wie Platin, Indium und Neodyn ist die Versorgungssicherheit aus drei gewichtigen Gründen als kritisch einzuschätzen. Zum einen handelt es sich dabei um strategische Rohstoffe für unsere Industrie. Zum zweiten ist nicht nur die Importabhängigkeit sehr hoch, sondern auch die Zahl der Lieferländer sehr klein. Drittens gibt es für diese

Abbildung 6



Rohstoffe derzeit keine Substitutionsmöglichkeiten.² China ist der größte Produzent von vielen Hochtechnologiemetallen, die es zunehmend in der eigenen im Aufbau befindlichen Hightech-Industrie einsetzt. Für etliche davon hat Peking bereits Exportbegrenzungen verfügt, was insbesondere da gravierend ist, wo China, wie bei Neodyn, mit 97 Prozent der Weltproduktion derzeit quasi über ein Weltförderungsmonopol verfügt. Besonders gravierend war das im Herbst 2010 von China gegen Japan verhängte Exportverbot von Seltenen Erden – als Reaktion auf die Kollision eines chinesischen Fischerbootes mit einem Schiff der japanischen Küstenwache in der Nähe einer von beiden beanspruchten Inseln.

3.2 Gestörte Weltmärkte

Die wichtigsten Fördergebiete für viele Hochtechnologiemetalle liegen in China, Afrika, Südamerika, Russland und Australien. Einige dieser Länder und Regionen sind wirtschaftlich oder politisch instabil, andere sind durch einen erheblichen Einfluss der Regierungen auf die Wirtschaft geprägt.

Schwellenländer verfolgen zunehmend Strategien, die darauf hinauslaufen, ihren eigenen Rohstoffe verarbeitenden Industrien einen privilegierten und preisgünstigeren Zugang zu heimischen Rohstoffvorkommen zu sichern als ausländischen Konkurrenten. Mehr als 450 Exportbeschränkungen für mehr als 400 verschiedene Rohstoffe wurden von der EU festgestellt.³ Einige Schwellenländer zielen zudem darauf, sich privilegierten Zugang zu rohstoffreichen Ländern zu verschaffen. So hat sich China in den vergangenen Jahren an mehreren Großprojekten zur Erschließung von Rohstofflagerstätten in Afrika beteiligt.⁴

Typisch für eine Rohstoffpreis-Hausse ist die wachsende Konzentration und vertikale Integration der Unternehmen innerhalb des Bergbau- und Verarbeitungssektors. Bei anhaltender Entwicklung kann dies zu Einschränkungen des Wettbewerbs und damit zu höheren (Oligopol-) Preisen führen.

Über 50 Prozent der wichtigen Rohstoffvorkommen liegen in Ländern mit einem Pro-Kopf-Einkommen von unter zehn US-Dollar pro Tag. Für viele dieser armen rohstoffexportierenden Staaten hat sich ihr Rohstoffreichtum als „Fluch“ erwiesen. Das Phänomen „Armut trotz Rohstoffreichtum“ lässt sich durch makroökonomische („Dutch Disease“) und politisch-institutionelle Defizite („Bad Governance“) erklären. Allerdings gibt es mit Chile und Botswana zwei löbliche Ausnahmen.

² Im Jahr 2000 kam es beispielsweise infolge des Handy-Booms zu Versorgungsschwierigkeiten bei Tantal. Solche (temporären) Engpässe sind in Zukunft häufiger zu erwarten.

³ Zu den wichtigsten Ländern, die solche Maßnahmen ergriffen haben, gehören China, Russland, Ukraine, Argentinien, Südafrika und Indien.

⁴ U. a. in Sambia (Kupfer), Demokratische Republik Kongo (Kupfer, Kobalt), Republik Südafrika (Eisenerz) und Zimbabwe (Platin).

Mehr als die Hälfte der weltweiten Rohstoffproduktion erfolgt in Ländern, die von der Weltbank als politisch instabil oder extrem instabil eingestuft werden. Bei metallischen Rohstoffen stammen über 60 Prozent der Produktion allein aus instabilen oder extrem instabilen Ländern. Bei einigen Metallerzen stammt sogar die gesamte Weltförderung aus Ländern dieser Kategorien. Das politische Risiko, dass diese Länder aufgrund von militärischen Konflikten, Terrorismus oder der Verstaatlichung von Rohstoffquellen als Lieferanten ausfallen könnten, ist relativ hoch. Diese Gefahr besteht vor allem in Zentralafrika.

4. Versorgungssicherheit unter den Bedingungen globalisierter Märkte

4.1 Erhöhung von Materialeffizienz und Ressourcenproduktivität

Die kritische Abhängigkeit der deutschen und europäischen Industrie von bestimmten Rohstoffen zeigt die Dringlichkeit, die Effizienz der Nutzung von Primärrohstoffen weiter zu verbessern und das Recycling von Altstoffen zu stärken. Dafür sollten Ressourceneffizienz, Recycling und die Substitution sowie der verstärkte Einsatz erneuerbarer Rohstoffe gefördert werden. Ein wichtiger Ansatzpunkt ist die Förderung von Rückgewinnungsverfahren von kleinen Rohstoffanteilen aus komplexen Produkten. Zudem sind größere Investitionen in leistungsfähige Recyclingtechniken notwendig, die kosteneffizient Sekundärrohstoffe in der Qualität von Primärrohstoffen gewinnen. Sekundärrohstoffe sind bei Metallen die einzige nennenswerte heimische Rohstoffquelle. Recycling verbessert zudem die Energieeffizienz, vor allem in der Metallerzeugung, da hier bei der Verarbeitung von Sekundärrohstoffen deutlich weniger Energie eingesetzt werden muss als bei der Verarbeitung von Primärrohstoffen.

4.2 Die Erschließung von heimischen Rohstofflagerstätten als neue Priorität

Um die Versorgung mit heimischen Rohstoffen sicherzustellen, muss die Erschließung neuer Rohstofflagerstätten ermöglicht werden. Dazu sollte die Bundesregierung im Zusammenwirken mit den rechtlich zuständigen Bundesländern eine gleichrangige Abwägung zwischen der Rohstoffgewinnung und anderen Belangen sicherstellen. Auch in der EU müssen die Rahmenbedingungen so gestaltet werden, dass der Zugang zu in Europa verfügbaren Rohstoffen dauerhaft gesichert wird. Die dauerhafte Versorgung mit Rohstoffen aus heimischen Quellen setzt auch mehr Wissen über die in der EU vorhandenen Lagerstätten voraus. Durch eine stärkere Einbeziehung der staatlichen geologischen Anstalten in die Raumplanung, die sich zudem europaweit besser vernetzen sollten, könnte der Zugang zu Rohstofflagerstätten für eine spätere Erschließung offen gehalten werden.

Strategien zur Sicherung der Rohstoffimporte

Die Rohstoffversorgung ist in erster Linie Aufgabe der Unternehmen selbst. Die Unternehmen brauchen dafür einen eigenen strategischen Ansatz, der mit der Beschaffung strategischer Informationen über die Entwicklung des eigenen Bedarfs (unter Berücksichtigung des technologischen Fortschritts und Steigerung der Ressourceneffizienz), über drohende Rohstoffverknappungen und mögliche Preiserhöhungen beginnen muss. Den Firmen stehen verschiedene Instrumente unternehmerischer Rohstoffsicherung zur Verfügung, die auf die Sicherung des Rohstoffbezugs, auf die Erkennung und Abfederung von Rohstoffverknappung und -verteuerungen sowie auf die direkte Verständigung mit Rohstoffproduzenten und -lieferanten abzielen.

Eine Möglichkeit, den Rohstoffbezug zu sichern, ist die Beteiligung an der Rohstoffförderung („Rückwärtsintegration“). Hierdurch erhöhen sich die Chancen, den betreffenden Rohstoff in ausreichender Menge und Qualität zum benötigten Zeitpunkt zu beziehen. Allerdings ist eine solche Beteiligung oder gar der direkte Kauf einer Rohstofflagerstätte mit hohem finanziellen Aufwand verbunden. Deshalb unterstützt der Bund förderungswürdige oder im besonderen staatlichen Interesse der Bundesrepublik Deutschland liegende Vorhaben mit Garantien für Ungebundene Finanzkredite (UFK). Als förderungswürdig erachtet werden insbesondere Vorhaben, die der Erhöhung der Versorgungssicherheit Deutschlands mit Rohstoffen dienen (rohstoffpolitische Förderungswürdigkeit). Voraussetzung ist, dass auf der Grundlage von langfristigen Lieferverträgen mit inländischen Abnehmern Rohstoffe nach Deutschland verbracht werden, an deren Bezug ein gesamtwirtschaftliches Interesse besteht.

Eine für die meisten Firmen realistische Option ist die Sicherung des Rohstoffbezugs durch langfristige Lieferverträge mit einer Bergbaugesellschaft, eventuell verbunden mit der Vereinbarung einer Partnerschaft. Daneben ist die Diversifizierung der Lieferbeziehungen ein klassisches Instrument der Risikostreuung. Zur Absicherung gegen kurzfristige Rohstoffpreisanstiege und -fluktuationen existieren verschiedene finanzielle Absicherungsinstrumente (OTC-Forwards, -Swaps, -Optionen und Bandbreitenstrategien). Solche Absicherungsinstrumente sind allerdings nur für solche Rohstoffe möglich, für die es einen offiziellen Referenzpreis (z. B. einen Börsenpreis) gibt. Ein weiteres Instrument ist die Pflege guter Geschäftsbeziehungen („Good Practice“) zwischen den Partnern einer Wertschöpfungskette. Hierdurch können existenzielle Krisen bei einzelnen Gliedern vermieden werden, bei gleichzeitiger Absicherung der Überlebensfähigkeit aller.

Aufgrund der hohen Abhängigkeit Deutschlands und der EU von Rohstoffimporten sind freie Weltmärkte ohne Handelsverzerrungen eine grundlegende Voraussetzung für die sichere Rohstoffversorgung. Allerdings sind die internationalen Rohstoffmärkte in beträchtlichem Maße von Handels- und Wettbewerbsverzerrungen gekennzeichnet. Insbesondere

re bedeutende Schwellenländer wie China setzen in strategischer Weise handels- und wettbewerbsverzerrende Maßnahmen ein, um die eigene Rohstoffversorgung zu sichern. Infolge der Finanzmarktkrise kamen zusätzliche handelsverzerrende Maßnahmen zur Anwendung. Es ist Aufgabe der EU, im Zusammenwirken mit den Mitgliedstaaten mit dem ganzen zur Verfügung stehenden Instrumentarium für offene und funktionierende Weltrohstoffmärkte und für gleiche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen einzutreten.

Das politische Problembewusstsein für Rohstofffragen ist in den vergangenen Jahren ohne Zweifel gewachsen: Die Bundesregierung macht Handels- und Wettbewerbsverzerrungen bei Rohstoffen inzwischen zum Gegenstand bilateraler Gespräche. Die EU-Kommission geht gegen Verstöße gegen bestehende WTO-Vereinbarungen zum Handel mit Rohstoffen inzwischen im Rahmen von WTO-Streitschlichtungsverfahren vor. Darüber hinaus fordert sie den Abbau von Ausfuhrbeschränkungen auf Rohstoffe bei bilateralen WTO-Beitrittsverhandlungen.

Um dem Problem noch wirksamer begegnen zu können, hat die EU-Kommission bereits im Jahr 2006 den Vorschlag gemacht, die WTO-Regeln um ein Verbot von Exportzöllen auf Rohstoffe zu ergänzen. Dies umzusetzen ist aufgrund des anhaltenden Widerstands insbesondere der Entwicklungsländer bislang nicht gelungen und erscheint derzeit eher unwahrscheinlich.

Der bilateralen Ebene kommt angesichts der Schwierigkeit, auf multilateraler Ebene kurz- und mittelfristig Verbesserungen zu erzielen, große Bedeutung zu.

In den bilateralen Gesprächen mit den betreffenden Ländern muss – vonseiten der Bundesregierung und der EU-Kommission – konsequent auf den Abbau handels- und wettbewerbsverzerrender Maßnahmen hingewirkt werden, sowohl im Rahmen der handels-, als auch der außen- und entwicklungspolitischen Gespräche. Dies sollte in abgestimmter Form im Rahmen einer gemeinsamen Rohstoffpolitik von Wirtschafts-, Außen- und Entwicklungspolitik geschehen, wie es in der Rohstoffinitiative der EU-Kommission bereits angestrebt wird. Entsprechende Ansätze sind auf nationaler und europäischer Ebene gefordert, sie sollten wirksam miteinander verzahnt werden. Kurzum: Deutschland und Europa brauchen eine aktive und integrierte Rohstoffpolitik. Die Vereinbarung einer gemeinsamen Rohstoffstrategie von Auswärtigem Amt (AA), Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) und dem Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) vom Herbst 2010 ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

Darüber hinaus müssen Verbote von Ausfuhrbeschränkungen auf Rohstoffe zum Gegenstand bilateraler Handelsabkommen gemacht werden, die von der EU-Kommission verhandelt werden. Auch für den Abschluss von WTO-Beitrittsverhandlungen muss der umfassende Abbau solcher Beschränkungen weiterhin angestrebt werden.

Die politischen Herausforderungen für die Versorgung mit nicht-energetischen Rohstoffen sind vielschichtig und komplex; sie betreffen Wirtschafts- und Umweltpolitik ebenso wie Außen-, Handels- und Entwicklungspolitik. Die Verantwortung für viele der genannten Politikbereiche liegt heute ganz oder zum Teil bei der Europäischen Kommission. Zur Sicherung der Versorgung Europas mit Rohstoffen werden deshalb ganzheitliche Politikansätze benötigt, bei denen die EU die nationalen Maßnahmen sinnvoll ergänzt.

Nach Aufforderung durch den EU-Rat für Wettbewerbsfähigkeit hat die EU-Kommission während der deutschen Präsidentschaft in der ersten Hälfte 2007 damit begonnen, einen solchen ganzheitlichen Politikansatz zu entwickeln. Sie hat im November 2008 eine Rohstoffinitiative zur Sicherung der Versorgung Europas mit den für Wachstum und Beschäftigung notwendigen Gütern vorgelegt, die in einem im Februar 2011 vorgelegten Strategiepapier weiterentwickelt worden ist. Die EU-Rohstoffstrategie ruht auf drei Säulen: Gewährleistung des diskriminierungsfreien Zugangs zu den auf dem Weltmarkt gehandelten Rohstoffen, Senkung des Primärrohstoffverbrauchs in der EU und Sicherung der Versorgung mit Rohstoffen aus heimischen Quellen.⁵ Zur Sicherung des Zugangs zu den benötigten Rohstoffen strebt sie ein besseres Management der bestehenden strategischen Partnerschaften⁶ sowie der vielfältigen Kontakte zu den meisten in diesem Kontext relevanten Staaten und regionalen Zusammenschlüssen an. Auch die aktuelle Vereinbarung der EU-Kommission mit der Kommission der Afrikanischen Union über eine vertiefte Kooperation im Rohstoffbereich ist in diesem Zusammenhang zu begrüßen. Durch einen Ausbau der Zusammenarbeit der EU mit den Ländern Afrikas im Rohstoffbereich kann ein bedeutender Beitrag zum nachhaltigen Nutzen des Rohstoffreichtums der Länder für deren eigene Bevölkerungen geleistet werden, gleichzeitig kann so die Rohstoffsicherheit Europas verbessert werden.

Des Weiteren soll mit rohstoffreichen Schwellenländern wie Russland, China und der Ukraine vor allem der Dialog mit dem Ziel einer Aufhebung marktverzerrender Maßnahmen (wie z. B. Exportbeschränkungen) intensiviert werden. Mit den Vereinbarungen zum Abbau von Exportbeschränkungen bei Rohstoffen, die in den Beitrittsverhandlungen der WTO Anfang 2009 mit der Ukraine erzielt wurden, ist ein erster wegweisender Erfolg erzielt worden. Die Anrufung der WTO zu den Verstößen Chinas gegen bestehende Vereinbarungen zu Ausfuhrbeschränkungen bei Rohstoffen ist ebenfalls Ausdruck der Umsetzung der Rohstoffstrategie der EU. Mit

⁵ Mitteilungen der Europäischen Kommission: Die Rohstoffinitiative – Sicherung der Versorgung Europas mit den für Wachstum und Beschäftigung notwendigen Gütern, KOM 699/2008, Brüssel, 4.11.2008.

⁶ Die EU hat strategische Partnerschaften mit China, USA, Russland, Indien, Japan, Brasilien und Kanada geschlossen.

ähnlich rohstoffabhängigen Ländern wie Japan und den USA soll schließlich ein Dialog über gemeinsame Interessen und Initiativen zur Stärkung des freien Welthandels geführt werden. Außerdem will sich die EU für eine verstärkte internationale Zusammenarbeit engagieren und innerhalb der G8, OECD, UNCTAD und UNEP für ihre Position werben. Geplante Handelsabkommen müssen konsequent genutzt werden, um Verbote von Ausführbeschränkungen bei Rohstoffen festzuschreiben. Den laufenden Verhandlungen mit Indien und dem Golf-Kooperations-Rat kommt in diesem Zusammenhang besondere Bedeutung zu. Es dürfen keine Kompromisse zugestanden werden, die als Präzedenzfall zur Gestaltung von Exportabgaben gewertet werden können und damit die EU-Position in künftigen Verhandlungen schwächen könnten. Zu begrüßen ist auch das europäische Engagement in Zukunftsfragen – wie im Tiefseebergbau, in der Arktis und bei der Sicherung der internationalen Handelswege für Rohstoffe.⁷ Im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes setzt die EU auch auf ihre Entwicklungspolitik, um die staatlichen Strukturen in vielen schwachen Rohstoffförderländern zu stärken und eine nachhaltige Rohstoffbewirtschaftung zu unterstützen. Eine gemeinschaftliche Rohstoffbevorratung auf europäischer Ebene ist keine Lösung.

Auch die Bundesregierung unterstützt Partnerländer mit eigenen Rohstoffvorkommen dabei, die Voraussetzungen für eine nachhaltige und stabile Entwicklung zu schaffen. Durch die Förderung von klaren staatlichen Steuerungsstrukturen, Transparenz und Anti-Korruptionsmaßnahmen werden die Grundlagen für verlässliche Handelspartnerschaften geschaffen.⁸

Sowohl die Bundesregierung als auch die EU zielen darauf ab, durch die Förderung eines günstigen Investitionsklimas zu einer Erhöhung des Rohstoffangebots beizutragen. Dazu gehört auch die Forderung an die Wettbewerbsbehörden der EU wie auch der Mitgliedstaaten, stärker auf die internationalen Konzentrationsprozesse in den Rohstoffsektoren zu achten, um die Versorgungssicherheit mit Rohstoffen zu angemessenen Preisen nicht durch Unternehmenszusammenschlüsse zu gefährden.

Die EU-Rohstoffstrategie muss konsequent umgesetzt und wirksam mit den Rohstoffstrategien der EU-Mitgliedstaaten verknüpft werden. Auf Ebene Deutschlands sollten die „Elemente einer Rohstoffstrategie“, die auf dem 2. BDI-Rohstoffkongress vorgestellt wurden, zu einer ganzheitlichen Rohstoffstrategie weiterentwickelt werden, die effektiv mit der EU-Rohstoffstrategie verzahnt wird. Der nationalen Rohstoffstrategie sollte in der Bundesregierung hohe Aufmerksamkeit beigemessen werden.

Viele der für die Sicherung der Rohstoffversorgung Deutschlands und Europas als notwendig erachteten Maßnahmen sind weder bilateral noch

⁷ Mitteilungen der Europäischen Kommission zu Rohstoffen, KOM 699/2008, S. 6 f.

⁸ Siehe dazu das 2010 veröffentlichte Positionspapier des BMZ „Entwicklungsfaktor Extraktive Rohstoffe“.

auf EU-Ebene zu erreichen, sondern nur international und in Kooperation mit anderen interessierten Partnern umzusetzen. Dazu gehört eine deutlichere Ausrichtung sowie eine bessere Kooperation in der Entwicklungszusammenarbeit wie auch die weiterführende Unterstützung internationaler Transparenzinitiativen und anderer Maßnahmen zur nachhaltigen Stabilisierung und Entwicklung rohstoffreicher Entwicklungsländer. Nur über das nachhaltige Management der eigenen Rohstoffvorkommen und der damit verbundenen Einnahmen werden die rohstoffreichen Entwicklungs- und Schwellenländer in der Lage sein, wirtschaftliche und politische Stabilität zu erreichen. Hier hat die internationale Gemeinschaft die Aufgabe, die Länder dabei zu unterstützen und den internationalen Austausch zu „Best Practices“ zu fördern. Ein Beispiel in diesem Kontext sind sogenannte nationale Rohstofffonds, wie sie bereits von Norwegen und Chile eingerichtet wurden und auch vermehrt von anderen Ländern angestrebt werden (z. B. Mongolei, Zentralafrika). Wichtige Kriterien für den Erfolg solcher Fonds sind ein unabhängiges Management, auch um eine wirksame öffentliche Kontrolle zu ermöglichen, die Transparenz von Einnahmen und Ausgaben, um der Korruption entgegenzuwirken sowie die Zweckbindung der Erträge für eine nachhaltige Entwicklung. Da viele Staaten nicht selbst in der Lage sind, derartige Institutionen entlang dieser Kriterien aufzubauen und zu betreiben, benötigen sie hierbei die Unterstützung von bilateralen Partnern und von internationalen Organisationen (z. B. von einer VN-Unterorganisation oder der Weltbank). Hier findet bereits an unterschiedlichen Stellen eine internationale Abstimmung statt, die jedoch noch klarer durch ein politisches Mandat eingefordert werden sollte. Solche Rohstofffonds dürfen aber nicht den freien Zugang zu Rohstoffen einschränken.

Ein gutes Beispiel für die zielorientierte internationale Abstimmung ist die „Extractive Industries Transparency Initiative“ (EITI), die sowohl von der Bundesregierung als auch von der deutschen Industrie politisch und finanziell unterstützt wird. In ihrem Kern besteht sie darin, dass Zahlungsströme an öffentliche Stellen im Bereich der Rohstoffgewinnung wie etwa Konzessionsabgaben oder Genehmigungskosten von den Unternehmen offengelegt werden. Dieses – so die Hoffnung – fördert die Verantwortlichkeit der Regierungen rohstoffreicher Länder gegenüber ihrer Bevölkerung. Die Offenlegung der Zahlungsströme trägt gleichzeitig zu verantwortungsvollem Umgang mit Einnahmen aus dem Rohstoffsektor bei, d. h. zu good governance, und wirkt Korruption entgegen. Auf diese Weise werden die nachhaltige Nutzung des Rohstoffreichtums in Entwicklungsländern gefördert und gleichzeitig die Investitionsbedingungen für europäische Unternehmen verbessert. Die Europäische Union wie auch die Bundesregierung sollten die Partnerländer Afrikas ermutigen, der Transparenzinitiative EITI beizutreten. Die Initiative „Publish What You Pay“ verfolgt ähnliche Ziele, und die „Global Reporting Initiative“ zielt auf die Veröffentlichung von Umwelt- und Sozialdaten.

Neben der EITI bestehen weitere Ansätze auf internationaler Ebene, mit Hilfe von Standards Rahmenbedingungen für verantwortlichen Umgang mit Rohstoffen und damit verbundenen Einnahmen zu schaffen. Hierzu gehört der „International Council on Mining and Metals“ (ICMM), der von international tätigen Bergbauunternehmen gegründet wurde. Er hat zehn Prinzipien für Nachhaltigkeitsstandards für seine Mitgliedsunternehmen formuliert – ein erster wichtiger Schritt zur Schaffung und Implementierung von Umwelt- und Sozialstandards, der auch mit bilateralen und multilateralen Ansätzen verknüpft werden sollte. Neben dem seit Längerem bestehenden Kimberley-Zertifizierungsprozess für Diamanten ist von deutscher Seite eine Initiative zur Zertifizierung von Handelsketten im Rohstoffbereich ausgegangen. Die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) hat ein Konzept erarbeitet, wie die Handelswege von Hightech- und Edelmetallen wie Tantal, Wolfram, Zinn und Gold speziell aus dem handwerklichen (artisanalen) Kleinbergbau überprüft und zertifiziert werden können. Mit Hilfe eines geochemischen „Fingerabdrucks“, der jedem Erz eigen ist, können illegal gewonnene und gehandelte Rohstoffe identifiziert werden. Das Konzept zeigt, wie der Weg eines Rohstoffs auf der Grundlage internationaler Umwelt- und Sozialstandards vom lokalen Produzenten bis zu den industriellen Abnehmern zertifiziert werden kann. Gemeinsam mit der Deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit werden gleichzeitig die entsprechenden staatlichen Kontrollinstanzen in den Förderländern aufgebaut und gestärkt, um die Anwendbarkeit des Mechanismus sicherzustellen und so den Entwicklungskreislauf zu schließen.

Die Informationen über Rohstoffe und ihre Verwendung stammen aus ganz unterschiedlichen Quellen. Eine bessere Vernetzung der bestehenden Institutionen könnte hier Abhilfe schaffen und den Bergbaukonzernen sowie den rohstoffnachfragenden Industrien aufbereitete Informationen zur Verfügung stellen. Informationsaustausch zwischen diesen Wirtschaftsakteuren dürfte zu einer besseren Abstimmung von Rohstoffangebot und -nachfrage führen und die risikobehaftete und damit kostenträchtige Volatilität auf den Rohstoffmärkten reduzieren. In diesem Zusammenhang ist die Ankündigung des Bundeswirtschaftsministeriums vom Sommer 2010 zu begrüßen, die BGR mit einer neuen, serviceorientierten Rohstoffagentur zum Dienstleister der Wirtschaft auszubauen. Dadurch soll die Transparenz auf den Rohstoffmärkten in engem Schulterschluss mit der Wirtschaft erhöht werden. Als Sofortmaßnahme wird die BGR eine „Kontaktstelle für Rohstofffragen“ als Serviceeinrichtung für die rohstoffverarbeitende Industrie einrichten.

5. Ausblick

Rohstoffsicherheit ist kein Selbstzweck, sondern entscheidende Voraussetzung für die Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit der gesamten industriellen Wertschöpfungskette und damit für Wohlstand, Wachstum und

Beschäftigung in Deutschland und Europa. Niemand kann die künftige Entwicklung der Rohstoffmärkte voraussagen. Die eingehende Analyse der treibenden Faktoren und die Herstellung von Transparenz über fundamentale Marktdaten erlauben es jedoch, belastbare Entwicklungstrends zu identifizieren. Dieser Trend geht in Richtung einer insgesamt steigenden Rohstoffnachfrage. Damit steigt auch die Gefahr einer geostrategischen Abhängigkeit Europas insbesondere bei metallischen Rohstoffen. Der vorübergehende Preisverfall im Zuge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise hat an der grundsätzlichen Bedeutung, unsere Rohstoffabhängigkeit zu reduzieren und sich um eine nachhaltige Sicherung unserer Rohstoffimporte zu bemühen, nichts geändert. Unternehmen, Bundesregierung und EU bleiben aufgefordert, durch aufeinander abgestimmtes Zusammenwirken den freien Zugang zu den Rohstoffen dieser Welt zu sichern.

Internationale Energiesicherheit

Frank Umbach

Die Energieversorgungssicherheit hängt im hohen Maße von der innenpolitischen Stabilität der erdöl- und erdgasproduzierenden Länder ab, die derzeit größtenteils als politisch instabil eingestuft werden. Daher ist für eine nachhaltige Energieversorgung ein ausgewogener globaler Energiemix nötig. Deutschland als rohstoffarmes Land und bisheriger Exportweltmeister kann sich zudem keine energiepolitischen Alleingänge in der EU leisten und sollte aus Gründen der Versorgungssicherheit und wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit einen kurzfristigen Atomausstieg vermeiden.

1. Einführung

Die jüngsten politischen Revolutionen in den arabischen Staaten haben die Frage der Energieversorgungssicherheit mit besonderer Brisanz auf die politische Weltagenda gerückt. Dies gilt nicht zuletzt auch für Europa, da diese Weltregion für die Erdöl- und Erdgasversorgungssicherheit sowohl der EU als auch für den Rest der Welt unverzichtbar ist.¹ So ist Algerien der drittgrößte Erdgasversorger der EU und insbesondere für Italien und Spanien von besonderer strategischer Bedeutung. Der Ausfall von Pipelinegas aus Algerien im Umfang von 47 Billionen Kubikmeter (bcm) und von Libyen mit 10 bcm verursacht zwar in den Frühlings- und Sommermonaten wohl keine ernsthaften Versorgungsprobleme, da die EU-Staaten wie Italien und Spanien dies vor allem durch alternative Importe von Flüssiggas (Liquefied Natural Gas / LNG) kompensieren können. Doch mit zusammen 12 % des EU-Gasverbrauchs und über 26 % der nicht-europäischen Importe der EU könnte ein längerfristiger Ausfall von libyschem und vor allem algerischem Gas sehr wohl ernstere Probleme der Energieversorgung in den Wintermonaten mit ihrem höheren Energieverbrauch hervorrufen.² Immerhin werden über 30 % des italienischen und rund 20 % des spanischen Gasbedarfs allein von Algerien gedeckt.

Auch der Produktions- und Exportausfall der Erdölförderung Libyens als zwölftgrößter Ölproduzent der Welt mit 1,6 Mio. Fass Rohöl pro Tag (mb/d) – rund 2 % der Weltproduktion mit den größten Ölreserven Afrikas

¹ Vgl. Klare, Michael T.: The Collapse of the Old Oil Order, in: European Energy Review, 7.3.2011, <http://www.europeanenergyreview.eu>

² Vgl. Lochner, Stefan / Dieckhöner, Caroline: Civil Unrest in North Africa: A Risk for Europe's Natural Gas Supply? – A Scenario-Based Analysis, hrsg. vom Energiewirtschaftlichen Institut an der Universität Köln (EWI), Köln 2011; Dies.: Civil Unrest in North Africa – Risks for Natural Gas Supply?, in: EWI-Working Paper 11/01, April 2011.

und 7 % der deutschen Ölimporte – konnte von anderen Erdölproduzenten aufgefangen werden. Doch der gegenwärtige libysche Bürgerkrieg droht sich über Monate oder sogar Jahre hinzuziehen, so dass zumindest ein höheres Preisniveau auf den Rohölmärkten die Folge wäre. Sollten auch andere Erdölproduzenten vor allem in der Golfregion aufgrund innenpolitischer Unruhen monatelang ausfallen (Saudi Arabien als weltgrößter Erdölproduzent und Exporteur), so wäre eine Weltölkrise keineswegs ausgeschlossen.

Auch wenn die gegenwärtigen Revolutionen von eher demokratischeren Kräften und nicht von radikalen islamistischen Bewegungen wie Al-Qaida getrieben sind, so sind regional ausweitende Unruhen nicht auszuschließen, weil sich die 22 arabischen Staaten gewaltigen gesellschaftlichen Modernisierungsherausforderungen gegenübersehen. Bereits vor einigen Jahren kamen arabische Wissenschaftler selbst in den „Arab Human Development Reports“ zum Ergebnis, dass mit Ausnahme Schwarzafrikas keine andere Weltregion derartig düstere Zukunftsperspektiven aufweist.³ Zudem sind westliche Geheimdienste über die gegenwärtige instabile Lage in Libyen auch deshalb besorgt, da sich Al-Qaida und andere islamistische Terrorgruppierungen in großem Umfang aus geplünderten libyschen Armeebeständen mit schweren Waffen, Sprengstoff und sogar tragbaren Flugabwehrraketen versorgen, mit denen sich völlig neue Optionen für terroristische Anschlagsszenarien ergeben,⁴ die sich auch auf Europas kritische Energieinfrastrukturen erstrecken können.

Im April 2010 hatte die Explosion der Ölplattform „Deepwater Horizon“ im Golf von Mexiko nicht nur die größte Naturkatastrophe in der Geschichte Amerikas verursacht, sondern auch die Frage der weltweiten Ölversorgungssicherheit aufgeworfen, weil die Endlichkeit der konventionellen Erdölreserven bei lediglich ca. 40 Jahren liegt und damit weitaus brisanter ist als bei den beiden anderen fossilen Energieträgern von konventionellem Erdgas (ca. 60 Jahre) und Kohle (rund 150 Jahre). Vor allem der weltweite Transportsektor, der bis heute fast ausschließlich auf Erdöl bzw. Benzin und Diesel angewiesen ist, gilt als der eigentliche Faktor für die weltweite Ölnachfrage, die in den nächsten Jahren und Jahrzehnten nur durch größere Ausbeutung von unkonventionellen Erdölen (aus Teersand, Ölsand und Ölschiefer, Schwerstölen etc.) und durch technisch sowie finanziell immer aufwendigere Ölbohrungen in der Tiefsee oder künftig auch in den arktischen Gewässern gewährleistet werden kann. Diese aber ist mit immer größeren Risiken verbunden. Zudem ist Erdöl auch der Aus-

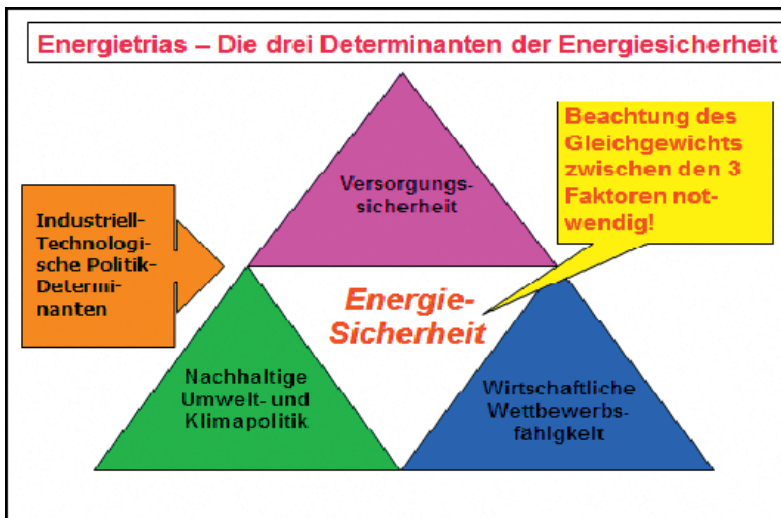
³ Vgl. UNDP (Hrsg.): Arab Human Development Report 2002. Creating Opportunities for Future Generations, New York 2002. Zu diesen und anderen innenpolitischen sowie regionalen Instabilitäten siehe auch Umbach, Frank: Globale Energiesicherheit. Strategische Herausforderungen für die europäische und deutsche Außenpolitik, München 2003, S. 259 ff.

⁴ Vgl. Mertins, Silke / Zapf, Marina: Raketenwerfer im Sonderangebot, in: FinancialTimes Deutschland (FTD), 6.4.2011, S. 12.

gangsrohstoff für die Produktion für alle Treib- und Schmierstoffe sowie in Form von Rohbenzin auch für alle Kunststoffe, Pharmazeutika, Farbstoffe und Textilien.

Die arabischen Revolutionen haben auch mehr denn je die Frage nach der zukünftigen politischen Stabilität der Erdöl- und Erdgas-Produzentenstaaten aufgeworfen. Tatsächlich hat diese Frage der Versorgungssicherheit zwar auch in Europa mit den russisch-ukrainischen und russisch-belarussischen Gas- und Ölkonflikten seit 2006 an Brisanz gewonnen. Doch Versorgungssicherheit hat auf der tagespolitischen Energieagenda Deutschlands zumeist nur einen deklaratorischen Wert im „Energietrias“ und in der konkreten Umsetzung keine vergleichbare Bedeutung wie der Umwelt- und Klimaschutz sowie die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit. Diese Beachtung des Gleichgewichts innerhalb des Energietrias ist aber aus Sicht vieler internationaler Energieexperten zur Bewahrung der globalen, regionalen und nationalen Energiesicherheit notwendig (siehe Abbildung 1). Auch wenn sich Umwelt- und Klimaschutz sowie der Ausbau der erneuerbaren Energien auf der einen Seite und Versorgungssicherheit auf der anderen Seite nicht notwendigerweise per se widersprechen, so wurde in Deutschland Umwelt- und Klimaschutz in den letzten Jahren oft zulasten der nationalen Versorgungssicherheit forciert.⁵

Abbildung 1



Quelle: Frank Umbach

⁵ Vgl. Umbach, Frank: Germany's Energy Insecurity, in: Journal of Energy Security, October 2008, <http://www.ensec.org>

Dies zeigt sich einmal mehr in der medialen Berichterstattung und den innenpolitischen Diskussionen in Deutschland über die Auswirkungen des schweren japanischen Reaktorunfalls in Fukushima im März 2011 infolge des verheerenden Erdbebens und der gewaltigen Tsunami-Welle, die alle energiepolitischen Diskussionen mit Blick auf Nordafrika überlagern und nicht selten Züge von Hysterie („German Angst“) tragen. Diese wird mit Erstaunen und Befremdung im Ausland wahrgenommen. So ist Deutschland nicht nur in Europa, sondern auch weltweit das einzige Land, das im Betrieb befindliche Kernreaktoren vom Netz genommen hat und dies mit einer „gefühlten Notfallsituation“ und einer neuen „gesellschaftlichen Bewertung“ (Bundesumweltminister Röttgen) erklärt.⁶ Damit ist zugleich das energiepolitische Konzept der Bundesregierung vom Herbst 2010 nach nur 6 Monaten bereits wieder zur Makulatur geworden. Der endgültige Ausstieg aus der Kernenergie, der auch im Energiekonzept der Bundesregierung vom Herbst 2010 bekräftigt, aber mit einer Laufzeitverlängerung von rund 10 Jahren hinausgeschoben wurde, soll nun beschleunigt werden. Doch sind bisher weder der genaue Zeitpunkt noch die Kosten sowie die konkrete Strategie des beschleunigten Umbaus auf erneuerbare Energien klar.

In all den Diskussionen über das Kernenergie-Moratorium und den Umbau des deutschen Energiesystems ist zugleich von einer gemeinsamen EU-Energiepolitik keine Rede, obwohl diese seit 2007 durchaus vorangeschritten ist und der Ausbau durch innereuropäische Gas- und Strom-Interkonnektoren für einheitliche und liberalisierte Energiemärkte forciert wird. Da das nationale Stromnetz Deutschlands bereits heute integraler Bestandteil des europäischen Elektrizitätsnetzes ist, betrifft jegliche nationale Entscheidung Deutschlands über seinen Energiemix und das Stromnetz auch automatisch die Energiepolitik sowie das Stromnetz der Nachbarstaaten und zugleich die gemeinsame EU-Energiepolitik, da Deutschland Strom als Nettoexporteur importiert und exportiert. Mit der Moratoriumsentscheidung hat Deutschland gegen das unterzeichnete Solidaritätsgebot verstoßen, das eine Vorabinformation der Nachbarstaaten und der EU vorsieht, wenn energiepolitische Entscheidungen Deutschlands direkte Auswirkungen auf die Energiesicherheit der Nachbarschaften haben.

Vor diesem Hintergrund will die folgende Analyse einen Überblick über die gewaltigen globalen energiepolitischen Herausforderungen geben, aus denen sich die Anforderungen an die europäische und deutsche Energiepolitik ergeben. Die „Globalisierung der Energiesicherheit“ wird auch deshalb weiter an Brisanz gewinnen, als sich diese Anforderungen und das Verständnis von Energiesicherheit wandeln und hierfür auch neue

⁶ Vgl. „Wir können schneller aussteigen als bisher geplant“, Gespräch mit Umweltminister Norbert Röttgen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 20.3.2011, S. 7; siehe hierzu auch Seibel, Andrea: Kernschmelze der Politik, in: Die Welt, 21.3.2011, S. 1.

konzeptionelle Ansätze im Sinne einer „ressortübergreifenden vernetzten Energiesicherheit“ (analog einer vernetzten Sicherheitspolitik) entwickelt werden müssen. Hierbei müssen künftig mehr denn je die gesamtwirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Wirkungszusammenhänge und Wirkungsketten der kritischen (Energie-)Infrastrukturen (KRITIS) begriffen und berücksichtigt werden.

2. Die Herausforderungen der globalen Energiesicherheit und die strategische Relevanz Chinas: eine neue „Ära einer nie dagewesenen Unsicherheit“⁷

Als der Chefökonom der Internationalen Energieagentur (IEA) in Paris, Fatih Birol, auf einem Weltenergiekongress im September 2010 im Vorfeld der jährlichen Publikation des World Energy Outlook 2010 von einer „Ära nie dagewesener Unsicherheiten“ der globalen Energieversorgung sprach und vor den gewaltigen Herausforderungen der weltweiten Energienachfrage bis 2035 warnte, war einer – wenn nicht sogar der wichtigste – der von ihm identifizierten „Schlüsseldeterminanten der Zukunft des globalen Energiesystems“ die künftige Energiepolitik Chinas.⁸

China ist weitaus früher als vor ein paar Jahren noch erwartet inzwischen zum weltweit größten Energiekonsumenten aufgestiegen und hat die USA hinter sich gelassen.⁹ Im Zeitraum 2004 bis 2009 war China für nicht weniger als 40 % des weltweiten Anstiegs des Rohölverbrauchs verantwortlich. Bereits in 2009 hat China Deutschland als Exportweltmeister abgelöst und im Jahre 2010 Japan als zweitgrößten Importeur von Rohöl. Chinas Anteil an der weltweiten Energienachfrage beträgt derzeit 17 % und wird bei einem anhaltenden höheren Wirtschaftswachstum bis 2035 auf 22 % zunehmen und dabei allein für 36 % des gesamten globalen Anstiegs der Energienachfrage verantwortlich sein.¹⁰

Gleichzeitig befürchten zahlreiche internationale Energie- und außenpolitische Experten in aller Welt, dass künftig Energie- und Ressourcenkonflikte nicht ausgeschlossen werden können, wenn der gesicherte Zugang zu diesen Ressourcen, die für die Aufrechterhaltung der innenpolitischen Stabilität und das Überleben der politischen Regime von zentraler strategischer Bedeutung sind, nicht gegeben ist. Die sich aus den zunehmenden Energieabhängigkeiten ergebenden Sicherheitsauswirkungen auf stabile Seetransportwege bilden schon heute das Rational für größere maritime Rüstungsanstrengungen oder gar einen neuen maritimen Rüs-

⁷ Forbes, Alex: An Outlook of „Unprecedented Uncertainty“, in: European Energy Review, 20.9.2010 und IEA (Hrsg.): World Energy Outlook (WEO) 2010, Paris 2010, S. 45.

⁸ Ebd.

⁹ Vgl. Hoyos, Carola: China Now the World's Biggest Energy User, in: Financial Times (FT), 19.7.2010, Internet-Version.

¹⁰ Vgl. IEA (Hrsg.): WEO 2010.

tungswettbewerb, wie dies derzeit bei der Entwicklung von Blue-Water-Marinefähigkeiten auf Seiten Chinas und Indiens zu beobachten ist.¹¹

Inzwischen muss China bereits mehr als 50 % seines Rohölbedarfs durch Importe aus dem Mittleren Osten, Afrika und anderen ostasiatischen Staaten decken. Darüber hinaus ist China – trotz seiner global drittgrößten Kohlevorräte und als weltgrößter Kohleproduzent und -verbraucher – in 2009 erstmals auch zum Nettoimporteur bei Kohle aufgestiegen. Das „Reich der Mitte“ und Indien sind wesentlich für das in Deutschland und Europa gern ignorierte Faktum verantwortlich, dass Kohle – anders als in der öffentlichen Wahrnehmung und ungeachtet aller globalen Umwelt- und Klimaschutzbemühungen – bereits seit 10 Jahren der weltweit am stärksten wachsende Energieträger ist. Daher kann es auch nicht überraschen, dass China bereits seit 2006 auch der weltgrößte Treibhausgasemittent ist und hierbei die USA bereits überflügelt hat.¹²

Problematisch ist für die globale Energiesicherheit aber nicht nur der unmittelbare Energiehunger Chinas, sondern es sind auch die zumeist unilateralen Energie- und Rohstoffstrategien Pekings, die sich nicht von der westlichen Philosophie freier Märkte und der Trennung der politischen von den wirtschaftlichen Faktoren leiten lassen und damit zumindest dem Geist der WTO-Ordnung widersprechen. Zahlreiche (Staats)Unternehmen aus anderen Ländern sind heute mit breiter Rückendeckung ihrer Regierungen bereit, für den Energie- und Rohstoffimport weit mehr als die üblichen internationalen Marktpreise zu bezahlen. Sie drängen damit Unternehmen aus Deutschland, Europa und den USA zunehmend aus den Weltmärkten, die sich bisher primär von kurzfristigen Gewinnerwartungen leiten lassen. Aus der Sicht chinesischer und anderer ausländischer Staatskonzerne befinden sie sich in einem verschärften globalen Wettbewerb und „Wirtschaftskrieg“, bei dem nicht einzelne taktische Erfolge (kurzfristige Geschäftserfolge) entscheidend sind, sondern die überlegene langfristige Strategie. Unter diesen Umständen hat die Ausrichtung der chinesischen Energieversorgungsstrategien direkte Auswirkungen nicht nur auf die Energie-, sondern auch die Außen- und Sicherheitspolitik des Landes sowie die politische Stabilität des internationalen Systems.¹³ So hat China die Gelegenheit der ökonomischen Schwäche des Westens genutzt, um sich in zahlreiche multinationale Minengesellschaften und Rohstoffindustrien einzukaufen. Dabei lässt sich Chinas langfristige Strategie vom Ausbau direkter Erstzugriffsrechte leiten, auch wenn diese selbst von Widersprüchen und einzelnen Rückschlägen keineswegs gefeit ist.

¹¹ Vgl. National Intelligence Council (Hrsg.): *Global Trends 2025: A Transformed World*, Washington, DC 2008.

¹² Vgl. auch Umbach, Frank: *The EU-China Energy Relations and Geopolitics: The Challenges for Cooperation*, in: *The Globalization of Energy. China and the European Union*, hrsg. von Mehdi P. Amineh und Yang Guang, Leiden u.a. 2010, S. 31-69.

¹³ Vgl. Klare, Michael T.: *China: the 21st Century Energy Superpower*, in: *European Energy Review*, 30.9.2010.

Abbildung 2: Weltweite Nachfrage nach Primärenergie 1990-2035 in Mtoe (Millionen Tonnen Rohöl); IEA-New Policy Scenario von 2010 u. Alternativszenario von 2007)

	1990	2009	2015	2020	2030	2035	2005-2030*
Kohle	2.233	3.315	3.892	3.966 (3.743)	3.984 (2.714)	3.934 (2.496)	0,6% (1,0%)
Erdöl	3.222	4.059	4.252	4.346 (4.175)	4.550 (3.975)	4.662 (3.816)	0,5% (0,8%)
Gas	1.674	2.596	2.919	3.132 (2.960)	3.550 (3.106)	3.748 (2.985)	1,4% (1,5%)
Kernenergie	526	712	818	968 (1.003)	1.178 (1.495)	1.273 (1.676)	2,2% (1,6%)
Wasser	184	276	331	376 (383)	450 (483)	476 (519)	2,0% (2,5%)
Biomasse und Müll	904	1.225	1.385	1.501 (1.539)	1.780 (2.022)	1.957 (2.316)	1,7% (1,7%)
Andere Erneuerbare Energien	36	89	178	268 (325)	521 (789)	699 (1.112)	7,9% (8,2%)
Gesamt	8.779	12.271	13.776	14.557 (14.128)	16.014 (14.584)	16.748 (14.920)	1,2% (1,3%)

* Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate in Prozent.

Die Angaben in den Klammern für 2020-2035 geben das ehrgeizige 450-Szenario wider, das an die Klimapolitik und das „2° C“-Ziel angelehnt ist.

Quelle: IEA (Hrsg.): World Energy Outlook (WEO) 2010, Paris 2010, S. 622 und IEA (Hrsg.): WEO 2007, S. 618 f.

Die jüngst eher moderaten Rohöl- und Erdgaspreise seit Sommer 2008 waren jedoch nur temporär aktuell und können nicht die langfristigen strategischen Trends von hohen volatilen Öl- und Gaspreisen in Frage stellen. Mittelfristig könnte die weltweite Energieversorgung durch den weiteren Aufschub zeitkritischer Investitionen in neue Explorationsprojekte und sonstige Energieinfrastruktur sogar noch stärker gefährdet sein.

Zudem steigen die Sicherheitsanforderungen nicht nur aufgrund der tradierten geopolitischen Risiken, sondern auch, weil die Gefährdungen (vor allem durch Cyberangriffe) der kritischen (Energie-)Infrastrukturen (KRITIS) quantitativ und qualitativ stark zunehmen und von Regierungen sowie Unternehmen völlig neu bewertet werden müssen. Dies gilt nicht nur für fossile Energieträger wie Öl und Gas sowie deren Produktions- und Transportsektoren, sondern mit immer größerer Brisanz auch für die Elektrizitätsinfrastruktur und die zunehmende „Elektrifizierung der Energieerzeugung“ durch den Ausbau der erneuerbaren Energien und die Möglich-

keit größerer Effizienzgewinne durch neue Technologien (wie Smart Grids, Metering Systems und Supergrids).¹⁴

Somit überschneiden sich zahlreiche strategische Sicherheits- und energiepolitische Megatrends, die sich gegenseitig beeinflussen und stärken. Im Resultat werden die gewaltigen Herausforderungen der globalen Energiesicherheit und ihre Auswirkungen auf die Grundstrukturen des internationalen Systems sowie der zunehmend vernetzten Sicherheitspolitik unterschätzt und allenfalls partiell wahrgenommen:

1. Der weltweite Markt für die fossilen Energieträger Öl, Gas und Kohle steht vor einem dramatischen Strukturwandel. Aus Sicht der IEA sind die gegenwärtigen energiepolitischen Megatrends nicht nur aus klimapolitischen, sondern auch aus Sicht der globalen Energieversorgungssicherheit nicht länger tragbar und nachhaltig.¹⁵

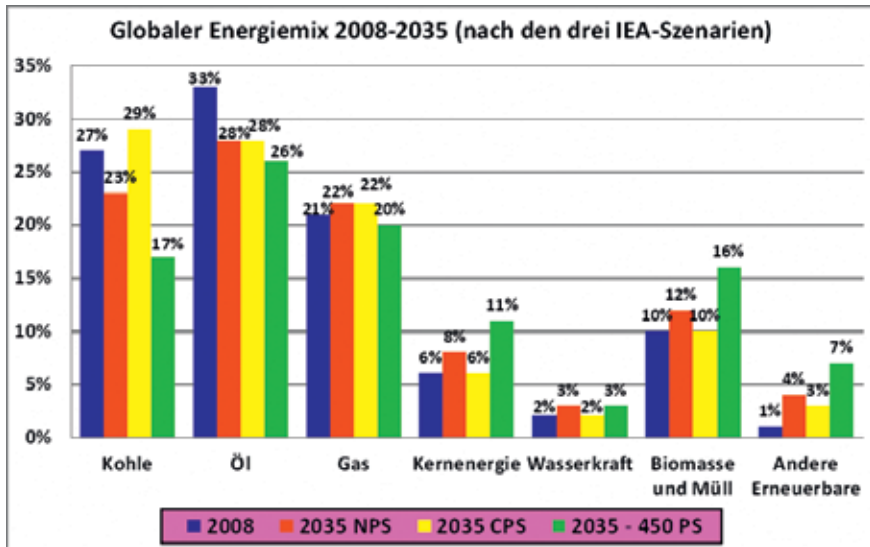
2. In 2008 haben die Entwicklungsländer mit China an der Spitze erstmals die OECD-Staaten beim Verbrauch von Primärenergie übertroffen. Gegenwärtig erwirtschaften 82 % der Weltbevölkerung nur 25% des globalen Bruttoinlandsproduktes und benötigen hierfür aber bereits 50 % der Weltenergieproduktion. Die Nicht-OECD-Staaten (insbesondere die BRIC-Staaten) werden künftig für einen immer größeren Anteil und den eigentlichen Anstieg der globalen Energienachfrage verantwortlich sein. Bis 2035 wird der zusätzliche globale Anstieg zu 93 % auf die Nicht-OECD-Staaten entfallen, obwohl auch die Energienachfrage der OECD-Staaten sich um bis zu 15 % erhöhen dürfte.

3. Der Anteil der fossilen Energieträger im globalen Energiemix wird in 2035 unter Berücksichtigung der neueren energiepolitischen Pläne aller weltweiter Staaten („New Policy Scenario“) bei 74 % liegen und somit auch den Großteil des Anstiegs der weltweiten Energienachfrage decken müssen. Dies wird die Preisbildung nachhaltig beeinflussen und neue Herausforderungen für die internationale Energiesicherheit sowie den Klimaschutz haben.

¹⁴ Vgl. Nerlich, Uwe / Umbach, Frank: European Energy Infrastructure Protection: Addressing the Cyberwarfare Threat, in: Journal of Energy Security, Oktober 2009; Dies.: Kritikalitätsanalyse der EU-Gasinfrastruktur: Erhöhte Anforderungen an Gasleit- und Kontrollzentren, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen, November 2009, S. 34-40; Umbach, Frank: Critical Energy Infrastructure Protection in the Electricity and Gas Industries. Coping with Cyber Threats to Energy Control Centers, [= OSCE-CTN Newsletter, Special Bulletin: Protecting Critical Energy Infrastructure from Terrorist Attacks,] January 2010, S. 25-28.

¹⁵ Die folgenden Zahlen und Kennziffern basieren auf IEA (Hrsg.): World Energy Outlook 2010.

Abbildung 3



* NPS: New Policy Scenario (berücksichtigt neue beschlossene, aber noch nicht – vollständig – implementierte Beschlüsse der Energiepolitik der Regierungen);

CPS: Current Policy Scenario (Fortsetzung der aktuellen energiepolitischen Situation – „Business-as-usual“);

450 PS: 450 Policy Scenario (angelehnt an die Kyoto-Klimaschutzpolitik und das 2°C-Ziel der Begrenzung der Erderwärmung).

Quelle: Frank Umbach, basierend auf IEA (Hrsg.): WEO 2010.

4. Rohöl bleibt mit etwa 28 % (33 % in 2008) im weltweiten Energiemix der wichtigste Energieträger bis 2035. Der durchschnittliche Rohölbedarf wird bis 2035 weltweit um 37 % gegenüber 2008 zunehmen. Da zugleich viele erschöpfte Ölfelder ersetzt werden müssen (die weltweite Produktion von 68 mb/d der alten Felder in 2009 wird auf ganze 16 mb/d in 2035 abnehmen), muss die Rohölproduktion sogar um faktisch 28 mb/d bis 2020 und sogar um 67 mb/d (das Sechsfache der heutigen Gesamtrohölproduktion Saudi Arabiens als weltgrößter Rohölproduzent) bis 2035 zunehmen.¹⁶ Während die Peak-Oil-Debatte auch in den nächsten Jahren kontrovers bleiben wird, so ist heute schon unstrittig, dass die „Ära des billigen Öls“ bereits vorbei ist und das Überschreiten des Ölfördermaximums vielfältige weltwirtschaftliche und geopolitische Auswirkungen hat.¹⁷

¹⁶ Vgl. ebd., S. 118 f.

¹⁷ Vgl. Zentrum für Transformation der Bundeswehr (Hrsg.): Peak Oil. Sicherheitspolitische Implikationen knapper Ressourcen, Teilstudie 1: Streitkräfte, Fähigkeiten und Technologien im 21. Jahrhundert, Umweltdimensionen von Sicherheit, Strausberg 2010.

5. Die Zunahme der weltweiten Erdgasproduktion um 44 % von 3.049 bcm in 2008 auf 4.500 bcm in 2035 wird mit 46 % im Mittleren Osten erfolgen müssen, der seine Erdgasproduktion gegenüber heute verdoppeln muss. Auch bei Gas werden die Nicht-OECD-Staaten für 84 % des globalen Nachfrageanstiegs verantwortlich sein. Der interregionale Gashandel wird von 680 bcm um 80 % auf 1.190 bcm bis 2035 zunehmen. Der Anteil des Flüssiggases (LNG) wird von 52 % in 2006 auf 69 % in 2030 ansteigen und zahlreiche neue Sicherheitsprobleme aufwerfen. China wird ein durchschnittliches jährliches Wachstum von allein 6 % aufweisen. Seine Erd- und Flüssiggasimporte werden von 5 bcm in 2008 auf bis zu 200 bcm in 2035 zunehmen und damit rund 40 % des weltweiten interregionalen Gashandels ausmachen. Die globale Erdgasnachfrage wird allerdings durch die globale „stille Revolution“ der Fördertechnologien von unkonventionellem Erdgas erleichtert, das bis 2035 nicht weniger als 35 % des Anstiegs der globalen Erdgasproduktion ausmachen soll.¹⁸

6. Der weltweite Strombedarf wird zwischen 2007 und 2035 sogar um über 70 % ansteigen. Während der Kohleanteil an der weltweiten Stromerzeugung von 41 auf 44 % zunehmen wird, dürfte der Anteil der erneuerbaren Energien von gegenwärtig 16 % auf 25 % ansteigen und damit Erdgas bereits kurz nach 2010 als zweitwichtigste globale Erzeugungsquelle für Strom ablösen. Doch heißt dies auch für die Perspektive bis 2035 keineswegs, dass die erneuerbaren Energien die fossilen Energieträger weltweit bereits überwiegend oder gar vollständig ablösen werden.

7. Die globale Kohleproduktion wird von 4.900 Millionen Tonnen Steinkohleeinheiten (Mtce) auf 5.600 Mtce zunehmen. China deckt noch immer rund 65 % seines Primärenergiebedarfes durch Kohle; in Indien sind es 60 %, in der gesamten Region Asiens immerhin noch 46 %. China ist 2009, obwohl es über die drittgrößten Kohlereserven der Welt verfügt, zum Nettoimporteur auch bei Kohle aufgestiegen. Bis 2035 werden China, Indien und Indonesien allein nahezu 90 % des weltweiten Wachstums bei der Kohlenachfrage ausmachen. Bis 2035 will China mehr als 600 Gigawatt an neuer kohleerzeugter Stromproduktion zusätzlich ans Netz bringen, welches die gesamte kombinierte kohleerzeugte Stromproduktion in den USA, der EU und Japan ausmacht. In Asien ist Kohle bereits heute zum Schlüsselrohstoff des 21. Jahrhunderts geworden, weil dieser auch für die Stahlerzeugung und -verarbeitung sowie (durch Veredelung) für die chemische Industrie von strategischer Bedeutung ist.¹⁹

¹⁸ Vgl. IEA (Hrsg.): WEO 2010, S. 179 ff.; EIA (Hrsg.): World Shale Gas Resources: An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States, Washington, DC 2011.

¹⁹ Vgl. auch Rakau, Oliver: Chemische Industrie – Chinas Wachstum verändert Rohstoffmix, in: Deutsche Bank Research, Aktueller Kommentar, 17.2.2010.

8. Um die weltweite Energiesicherheit zu garantieren, sind rund 26 Billionen US-Dollar an Investitionen bis 2030 notwendig. Diese Investitionen werden allerdings nur dann erfolgen, wenn sich die Rahmenbedingungen für ausländische Investoren und die politische Stabilität in vielen Förderländern deutlich verbessern. Derzeit bestehen erhebliche Zweifel, dass dieser Investitionsumfang rechtzeitig und in ausreichendem Maß geschehen wird.

9. Die staatliche Subventionierung des weltweiten fossilen Energieverbrauchs belief sich in 2009 auf 312 Milliarden US-Dollar, 2008 waren es sogar 558 Milliarden US-Dollar. Dementsprechend ist der Energieverbrauch dieser Staaten von realen Marktpreisen weitgehend abgekoppelt, so dass auch keine Anreize bestehen, den Energieverbrauch durch Einsparungen zu verringern und so die Energieeffizienz zu erhöhen.

Auf dem internationalen Gassektor ist es inzwischen zu einer Entkopplung der internationalen Gaspreise vom Rohölpreis gekommen, der zu einer weltweiten Gasschwemme (vor allem Flüssiggas / LNG) geführt hat.²⁰ Diese ist nicht nur Folge der Weltwirtschaftskrise, sondern vor allem auch neuer Bohrtechniken, die in den USA die Exploration von bisher als ökonomisch unrentabel eingestuften unkonventionellen Gasressourcen (aus Schiefer- und Kohleschichten sowie dichtem Sandstein) in großem Ausmaß ermöglicht haben. Sollten diese Bohrtechniken auch die Ausbeutung der unkonventionellen Gasressourcen in Europa, Asien und anderen Weltregionen ermöglichen, hätte dies nicht nur energiepolitische Auswirkungen auf Energiemix und -importabhängigkeiten, sondern auch geopolitische Implikationen, welche die Energiesicherheit Deutschlands stärken würden.²¹

3. Geoökonomische und geopolitische Risiken der globalen Energieversorgungssicherheit²²

Bereits die Renationalisierungswelle in den weltweiten Energie- und Rohstoffsektoren hat seit Ende der 90er-Jahre zu grundlegenden Verschiebungen des Machtgleichgewichts zwischen Produzenten und Konsumenten zugunsten der Energieexporteure geführt. Rund 85 % der globalen Öl- und Gasressourcen befinden sich heute unter der Kontrolle staatlicher Energiekonzerne und ihrer Regierungen, die ihre Produktion nicht allein nach Angebot und Nachfrage ausrichten, sondern mindestens ebenso

²⁰ Vgl. auch Auer, Josef: Gasschwemme erreicht Europa. Starke Effekte auf Preise, Sicherheit und Marktstruktur, in: Deutsche Bank Research, EU-Monitor Nr. 75/2010.

²¹ Vgl. Kuhn, Maximilian / Umbach, Frank: Strategic Perspectives of Unconventional Gas: A Game Changer with Implications for the EU's Energy Security, in: EUCERS-Strategy Paper 1/2011.

²² Vgl. auch Umbach, Frank: Global Energy Security and the Implications for the EU, in: Energy Policy 3/2010, S. 1229-1240; Ders.: Ressourcen- und Rohstoffkonflikte, in: Internationale Politik als Überlebensstrategie, hrsg. von Mir. A. Ferdowsi, München 2009, S. 53-88.

sehr nach innen- und außenpolitischen Interessen. Das Entstehen politisch „autoritärer Petrostaaten“, ihre Ablehnung von Demokratie und sozialer Marktwirtschaft, ein außenpolitisch konfrontativeres Grundverhalten (wie Iran, Venezuela, Russland etc.) sowie unzureichende Investitionen in eine effiziente Ausweitung der Produktion werfen nicht nur grundlegende Fragen für die Nachhaltigkeit der globalen Energiesicherheit bis 2030 auf, sondern auch für die internationalen Grundstrukturen, die weltweite Ordnungspolitik und Möglichkeiten eines effektiven internationalen Krisenmanagements.

So ist Russland nur ein markantes Beispiel für die Veränderung des Machtverhältnisses zwischen Energieproduzenten und -konsumenten zugunsten eines weltweiten „Verkäufermarktes“, der wesentlich durch die hohen Öl- und Gaspreise sowie die Rohstoffhausse bei nichtenergetischen Ressourcen erklärbar ist. Die Frage der Versorgungssicherheit von Energie- und anderen Rohstoffen rückte damit auf die politische Tagesordnung, da diese die zentrale Voraussetzung für die Stabilität der gesamten wirtschaftlichen Wertschöpfungskette ist.

Im Zuge der globalen Rohstoffhausse, einer zunehmenden Angebotskonzentration auf immer weniger Länder und Unternehmen, verschärfte Handels- und Wettbewerbsverzerrungen durch politisch induzierte Einschränkungen der Rohstoffverfügbarkeit, der Subventionierung des Energieverbrauchs sowie vermehrter Strategien der staatlich forcierten Rückwärtsintegration durch zunehmende Beteiligungen an Bergbauunternehmen im Ausland (direkter Zugriff und Kontrolle der Lagerstätten im Ausland) stellen sich somit vermehrt Fragen sowohl hinsichtlich der Lieferfähigkeit als auch der Lieferwilligkeit der Rohstoffexporteure.

Zudem spiegelt sich beim „Ressourcenfluch“ nicht nur ein enger Zusammenhang zwischen hohen Ölpreisen und Rentierökonomien wider, sondern auch jener zwischen hohen Ölpreisen und der mangelnden Reformbereitschaft sowie der Demokratisierung in der Innenpolitik und einer konfrontativeren Außenpolitik vieler reicherer Produzentenstaaten. Allerdings zeigte sich in der jüngsten Weltwirtschaftskrise auch, wie anfällig die „Petrostaaten“ sind, deren Haushalte von mehr als 50 % durch hohe Energieeinnahmen garantiert werden und die alle vom „Ressourcenfluch“, d. h. der mangelnden Diversifizierung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der übrigen Industrien und Dienstleistungssektoren, geprägt sind. Dies zeigt sich auch am Beispiel Russlands, das seine Abhängigkeit vom Energie- und Rohstoffsektor seit dem Amtsantritt von Präsident Putin in 2000 nicht verringern konnte. Je mehr jedoch die Energieversorgung von fanatischen Muslimen, diktatorischen Potentaten, Kriegsverbrechern und unsicheren Exporteuren abhängig ist, umso mehr kann auch die eigene außenpolitische Glaubwürdigkeit und Berechenbarkeit leiden, wenn die steigende Importabhängigkeit zu Nachgiebigkeit, vorseilendem Gehorsam, Unterwürfigkeit oder Kungelei mit Diktatoren in der Außen- und Sicherheitspolitik führt (Bsp. Libyen).

Wenn jedoch jenseits des Zeithorizonts von 2030 die erneuerbaren Energien die fossilen Energieträger weltweit tatsächlich zunehmend ersetzen können, dann sind die OPEC-Staaten und Erdgasproduzenten schon heute umso mehr gezwungen, ihre Gesamtwirtschaft durch kluge Investitions-, Innovations- und Bildungspolitik mittels ihrer gigantischen Einnahmequellen ihres Rohöl- und Erdgasexportes erfolgreich zu diversifizieren oder aber international abzustiegen und mit innenpolitischen oder gar regionalen Konflikten belastet zu werden. Das aktuelle saudische Beispiel, die Bevölkerung durch expansive Sozialprogramme und -ausgaben von mehr als 27 Milliarden US-Dollar im Zuge der jüngsten arabischen Revolutionen politisch ruhig zu stellen, mag derzeit vorerst erfolgreich gewesen sein. Der innenpolitische Druck auf politische, ökonomische und gesellschaftliche Veränderungen ist damit aber keineswegs kleiner geworden, sondern dürfte künftig an innenpolitischer Brisanz weiter zunehmen.²³

Bereits heute müssen folgende geoökonomische und geopolitische Fakten der sogenannten „Strategischen Ellipse“ (der Region des Persischen Golfes und des Kaspischen Beckens) berücksichtigt werden:

- Rund 90 % der derzeit nachweisbaren Erdölreserven befinden sich in der islamischen Welt und reichen von den zumeist noch unerschlossenen Feldern in Kasachstan und Zentralasien sowie des Kaspischen Beckens bis nach Saudi-Arabien.
- 70 % der Weltrohölreserven und 40 % der Weltgasreserven befinden sich in der „Strategischen Ellipse“ bzw. der Region des „Greater Middle East“ (Persischer Golf / Zentralasien / Kaspisches Becken).
- Allein die sechs Mitgliedsstaaten des Golf-Kooperationsrates (Gulf Cooperation Council, GCC) – Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate – verfügen über 45 % der weltweit nachweisbaren Ölreserven und 15 % der globalen Gasressourcen. Unter Einschluss des Iraks und Irans verfügt die gesamte Region des Persischen Golfes sogar über etwa 62 % aller Weltölreserven und 34 % aller globalen Erdgasreserven.

Mit der stetigen Abnahme der verbleibenden konventionellen Rohölressourcen im globalen Maßstab und der gleichzeitigen kontinuierlichen Verringerung jener im atlantischen Becken nimmt die geopolitische Bedeutung der Großregion der „Strategischen Ellipse“ (Persischer Golf und Kaspisches Becken) sogar noch weiter zu. Mit der Konzentration der verbleibenden konventionellen Erdölressourcen in dieser Schlüsselregion der Weltpolitik nehmen damit aber auch die Diversifizierungsoptionen der

²³ Vgl. Zand, Bernhard: Can Oil Money Buy Political Stability, in: Spiegel-Online, 1.3.2011.

Rohölimportländer stetig ab. Diese Situation verschärft sich auch durch den Umstand, dass seit Jahren bereits 10 der 14 weltweit größten Rohöl exportierenden Staaten als politisch instabil eingestuft werden.

Darüber hinaus haben seit 2001 die terroristischen Angriffe auf die Energieinfrastruktur sehr stark zugenommen. Diese physischen Angriffe beschränken sich keineswegs mehr allein auf Anschläge auf Öl- und Gaspipelines, sondern auch auf alle kritischen Energieinfrastrukturen wie Raffinerien, Öl- und Gasexplorationsfelder, Offshore-Öl Plattformen, Öl- und Gastanker, LNG-Terminals oder Pipelines. Auch die Piratenüberfälle in Südostasien (Straße von Malakka) und im Golf von Aden sowie den somalischen Küstengewässern schließen den Überfall auf große Öl- und Gastanker zunehmend ein und lassen zugleich wie bei den terroristischen Anschlägen eine wachsende Professionalisierung, Ausweitung der Operationsgebiete und militär-technische Aufrüstung erkennen.²⁴

Völlig neue Sicherheitsherausforderungen stellen sich mit elektronischen Angriffen (Cyber Warfare) durch private Hacker, organisierter Kriminalität, staatlichen Akteuren (Geheimdienste) und terroristischen Gruppierungen auf kritische (Energie-)Infrastrukturen.²⁵ Als besonders brisant müssen derartige Cyberangriffe auf Energiekontrollzentren mit ihren unzureichend geschützten SCADA-Steuer- und Kontrollsystemen eingestuft werden.²⁶ Dabei wird künftig die Strominfrastruktursicherheit, welche die Grundlage für das Funktionieren aller anderen kritischen Infrastrukturen bildet, in ihrer strategischen Bedeutung für die Energiesicherheit auf das gleiche Niveau wie die Öl- und Gasversorgungssicherheit aufrücken.

4. Zusammenfassung und Perspektiven

Zwischen den internationalen Experten und Energieorganisationen wie der IEA, der Energy Information Administration (EIA), dem World Energy Council (WEC) und der EU-Kommission besteht weitgehend einhellig die Auffassung, dass nur ein ausgewogener und breitest möglicher Energiemix, der keinen Energieträger ausschließt, die globale, regionale und nationale Energiesicherheit nachhaltig garantieren kann. Vor allem in der mittelfristigen Perspektive bis 2030 darf aus ihrer Sicht vor den gewaltigen Herausforderungen der globalen Energiesicherheit und des weltweiten Klimawandels weder auf die Kernenergie noch die Kohle verzichtet werden, da

²⁴ Vgl. auch Nincic, Donna J.: The „Radicalization“ of Maritime Piracy: Implications for Maritime Energy Security, in: The Journal of Energy Security, 14.12.2010.

²⁵ Vgl. Clarke, Richard A.: Cyber War. The Next Threat to National Security and What to Do about It, New York 2010; Gaycken, Sandro: Cyberwar. Das Internet als Kriegsschauplatz, München 2011.

²⁶ Umbach, Frank / Nerlich, Uwe: Asset Criticality in European Gas Pipeline Systems - Increasing Challenges for NATO, its Member States and Industrial Protection of Critical Energy Infrastructure, in: Energy Security. Infrastructures, hrsg. von A. Gheorghe und L. Muresan, NATO Science for Peace and Security Series C: Environmental Security, Dordrecht 2011, S. 273-303.

die Welt vor einer doppelten Herausforderung steht – einerseits eine verlässliche und bezahlbare Energieversorgungssicherheit zu gewährleisten, andererseits aus Gründen des globalen Klimawandels vor allem in den Nicht-OECD-Staaten auf höhere Energieeffizienz mit gleichzeitig niedrigerem CO₂-Ausstoß strukturell umzusteuern. Trotz der eher enttäuschenden Ergebnisse des im Dezember 2009 zu Ende gegangenen Kopenhagener Klimagipfels werden die weltweiten Anstrengungen die Optionen zur Bewältigung der globalen Herausforderungen der internationalen Energiesicherheit mittelfristig eher einengen und damit zusätzliche Risiken für die globale Energieversorgungssicherheit aufwerfen.

Während somit die Weltrohöl- und Weltgasnachfrage immer größer, gleichzeitig aber auch die konventionellen Erdölressourcen immer begrenzter werden, nimmt nicht nur die Abhängigkeit der Weltenergienachfrage von immer weniger Produzentenstaaten von Rohöl und Erdgas zu, sondern auch von der ohnehin instabilen Region des Persischen Golfes. Dies heißt zudem, dass die Diversifizierungsmöglichkeiten für alle Rohöl-Importstaaten immer kleiner werden. Damit haben sich die internationalen Rahmenbedingungen für die globale Energie- und Versorgungssicherheit verschlechtert, die zukünftig mehr denn je ein determinierender Faktor für die Konkurrenzfähigkeit der deutschen und europäischen Gesamtwirtschaft wird. Eine derartige strategische Gesamtanalyse ist im Energiekonzept vom September 2010 nicht zu erkennen und insofern auch nicht überraschend, da die Zersplitterung der energiepolitischen Kompetenzen auf bis zu acht Ministerien auch in der 2009 angetretenen Koalitionsregierung von CDU/CSU und FDP festgeschrieben wurde.

Eine grundlegende Korrektur der deutschen Energiepolitik darf nicht heißen, dass die marktwirtschaftliche Ausrichtung aufgegeben wird, wohl aber, dass der Staat und die EU auf der übergeordneten Gemeinschaftsebene wieder stärker in die Pflicht für die Frage der zukünftigen Energie- und Versorgungssicherheit genommen werden, indem sie ihre ordnungspolitische Rolle erkennen und ausüben. Hierfür müssen die EU und ihre Mitgliedsstaaten noch stärker gemeinschaftliche Instrumente und Mechanismen entwickeln sowie den politischen Realitäten auf der internationalen Ebene die gebührende Aufmerksamkeit schenken. Dies gilt insbesondere für Deutschland, das als rohstoffarmes Land und als Exportvizeweltmeister noch mehr als fast alle anderen Staaten auf eine funktionierende, liberalisierte Weltwirtschaftsordnung, politische Stabilität in den Energie und Rohstoff produzierenden und exportierenden Staaten sowie sichere Transportrouten zu Lande und zu Wasser angewiesen ist.

Doch gerade weil Deutschlands Wirtschaft und Wohlstand als Exportvizeweltmeister mehr als alle anderen Staaten von der Stabilität ausländischer Märkte und Staaten abhängig ist und die gewaltigen Herausforderungen des globalen Klimawandels und der weltweiten Energieversorgungssicherheit sowie der sicherheitspolitischen Globalisierung nicht allein national bewältigen kann, ist Deutschland mehr denn je auf

Kooperation innerhalb der EU und in den transatlantischen Beziehungen angewiesen. Es zeigt sich gerade auch in der Moratoriumsentscheidung und dem beschleunigten Atomausstieg sowie der fehlenden strategischen Ausrichtung der Energiepolitik hinsichtlich der globalen Dimensionen und Risiken, wie sehr die deutsche Innenpolitik inzwischen von taktischen und emotionalen Politikgesichtspunkten sowie Dogmatismus geprägt ist und wie sehr es dieser zugleich an europäischen Visionen sowie einer realistischen strategischen Vorschau mangelt.

Solange vor allem Deutschland als größte und reichste Wirtschaftsmacht sowie geographische Mittelmacht im Herzen Europas in der EU nicht auf energiepolitische Alleingänge und Sonderwege verzichtet, wird die dringend notwendige gemeinsame EU-Energiepolitik nicht in ausreichendem Maße voranschreiten. Dies zeigt sich auch in der jüngsten deutschen Blockade, die erneuerbaren Energien einer gemeinsamen EU-Förderpolitik zu unterwerfen, um damit mehr Effizienz zu gewinnen und damit zugleich auch Geld einzusparen. Deutschland kann nicht auf Dauer eine gemeinschaftliche EU-Energiepolitik wollen und gleichzeitig auf nationalen Förderstrategien beharren. Zu einer verantwortlichen Staatspolitik im Sinne der Bewahrung einer Staatsräson gehören auch politische Führung, unpopuläre Entscheidungen und das Negieren einzelner Lobbyinteressen. Mit dem beschleunigten Atomausstieg verzichtet Deutschland im Gegensatz zu zahlreichen anderen (EU-)Staaten auch auf die Entwicklung inhärent sicherer Kernkraftwerke, die den Super-GAU vermeiden, und zugleich auf seinen Einfluss in den internationalen Atomgremien, welche die zukünftigen internationalen Sicherheitsstandards für die künftigen Reaktoren jenseits der deutschen Grenzen festlegen. Ein deutscher Atomausstieg beendet zudem keineswegs den Import von Atomstrom, der kurz- und mittelfristig in dem weitgehend liberalisierten europäischen Strommarkt sogar noch zunehmen dürfte.

In der mittelfristigen Perspektive bis 2030 sollte daher nicht zuletzt aus Kostengründen ein eher langsamerer Atomausstieg verfolgt werden, bei dem bis dahin alle Energieträger (einschließlich Kohle) für einen möglichst breiten Energiemix genutzt werden. Mit der bisherigen, eher ideologischen Ausrichtung der deutschen Energiepolitik des „entweder-oder“ von Kernenergie und alternativen Energien, gepaart mit einer Unterschätzung der geopolitischen Auswirkungen der internationalen Energiesicherheit, ist eine langfristige und auf Nachhaltigkeit orientierte Energiepolitik, die zudem innerhalb der EU mehrheitsfähig wäre und ein wirklich ausbalanciertes Gleichgewicht der Zieltrias von Wirtschaftlichkeit, Umweltverträglichkeit und Versorgungssicherheit anstrebt, kaum zu gewährleisten. Zudem sind zur Lösung oder Minimierung sowohl der geopolitischen Herausforderungen als auch der künftigen Sicherheitsanforderungen an die kritischen (Energie-)Infrastrukturen nationalstaatliche Ansätze und Strategien bereits heute völlig unzureichend.

Cyber-Bedrohungen – Risiken und die Folgen

Reinhard Hutter

Risiken, die primär von der Informationstechnik (IT¹) herrühren, sogenannte „Cyber“²-Gefahren, sind relativ jung, aber sie entwickeln sich rasanter als die meisten anderen Bedrohungen. Mit Maßnahmen zu Vorbeugung und Schutz stehen wir jedoch erst am Anfang, d. h. das Thema ist in seiner Tragweite bei weitem noch nicht mit der erforderlichen Priorität und Nachhaltigkeit in Politik und Gesellschaft angekommen. Bei dem oft gebrauchten Begriff „Cyber War“ kann man nicht wie bei konventionellen Konflikten von klaren Abgrenzungen wie „Krieg“ und „Frieden“ ausgehen, weder im juristische Sinne noch geographisch noch technisch noch in seinen möglichen Auswirkungen. Die globalen elektronischen Vernetzungen und Abhängigkeiten einerseits und Möglichkeiten der verdeckten Operationen lassen neue Konfliktformen mit zunehmend strategischer Bedeutung entstehen: sowohl eigenständige Cyber-Kriege als auch der Einsatz von Cyber-Waffen als konfliktentscheidende Option in konventionellen Kriegen. Die Politik muss darauf neue Antworten finden.

1. Wie es begann

Die Geschichte der Cyber-Risiken ist nicht einmal 35 Jahre alt. Als wohl erster hat Thomas Rona, wissenschaftlicher Berater des US Department of Defense, mit „Weapon Systems and Information War“³ 1976 das Pentagon auf die neuen Bedrohungsqualitäten aufmerksam gemacht. 1991 warnte der US-Wissenschaftler und Regierungsberater Winn Schwartau spektakulär vor der Möglichkeit eines „Electronic Pearl Harbour“. Die USA mit ihrem Vorsprung in der Verbreitung und Nutzung der IT für zivile wie militärische Zwecke dominieren bis heute die Diskussion über Cyber War.⁴

Während in den 90er-Jahren der Informationskrieg dort primär als Unterstützung der Führung und Verstärkung konventioneller Waffen gesehen wurde, im sog. Multiplikator-Effekt, haben sich in den vergangenen 10 Jahren Gedankenmodelle und reale Möglichkeiten einer eigenständigen Cyber-Kriegführung entwickelt. Im ersten Golfkrieg Desert Storm und im

¹ Der Begriff IT wird hier verwendet als Sammelbegriff aller digitalen Verarbeitungs- und Kommunikationseinrichtungen (einschl. Internet) und deren Software.

² Anglizismen werden minimiert, sind aber bei diesem Thema unvermeidbar. Der Begriff Cyber ist gebräuchlich als Sammelbegriff für Phänomene in der vernetzten IT-Welt.

³ Campen, Alan D. / Dearth, Douglas H. u. a.: Cyber War 3.0: Human Factors in Information Operations and Future Conflict, Fairfax, VA 2000.

⁴ Auch John Arquilla und David Ronfeldt („Cyberwar is Coming“) gehören zu den „Pionieren“.

Balkankrieg haben sich die Effekte von Cyber-basierten Mitteln deutlich gezeigt, sowohl in der Steigerung der Waffen-Fähigkeiten als auch bei der Beeinflussung von Bevölkerung und gegnerischer Militärs durch digitale Information und auch durch neue Arten der Propaganda.

Andere „Player“ wie China, Russland, Israel haben sich in den letzten 10 Jahren zunehmend zu Wort gemeldet. Seit einigen Jahren haben sich auch alle größeren internationalen Organisationen wie die EU und NATO des Themas angenommen.

2. Cyber-Risiken

Der Terminus Cyber War ist nicht generell einheitlich definiert. Richard Clarke⁵ nennt ihn: „actions by a nation-state to penetrate another nation's computers or networks for the purposes of causing damage or disruption“. Dieser Beitrag diskutiert ein etwas umfassenderes Spektrum von Cyber Risiken: Gefahren, die sich aus Bedrohungen und Verwundbarkeiten, aber auch bloß aus der Nutzung der IT ergeben.

Generell ist „Risiko“ definiert als das Produkt eines erwarteten Schadens und seiner Eintrittswahrscheinlichkeit. Allerdings mangelt es an empirischen Daten für zuverlässige Vorhersagen. Darüber hinaus müssen auch andere Risiken wie Verlust an Souveränität, Verletzung nationalen und internationalen Rechts in einer Risikobewertung berücksichtigt werden.

Das Spektrum von Cyber-Bedrohungen und -Verwundbarkeiten und deren mögliche Folgen betrifft praktisch alle Bereiche der Bevölkerung, der Wirtschaft und staatlicher Organe, so dass die Zuständigkeiten für Schutz- und Gegenmaßnahmen sich über alle Bereiche der Gesellschaft erstrecken müssen.

2.1 Verwundbarkeiten

Politisch und gesamtgesellschaftlich betrachtet sind die sog. Kritischen Infrastrukturen die aus der IT heraus verwundbarsten Bereiche unserer Gesellschaft.⁶ Ob Luftverkehr oder Energieversorgung, Banken und Finanzwesen, wichtige öffentliche Dienste oder die Lebensmittel- und Wasserversorgung, alle sind heute massiv von der IT abhängig. Besonders empfindlich zu stören ist ihr Betrieb über Kontroll- und Steuerungsein-

⁵ National Coordinator for Security, unter Präsident Clinton und Mitglied der 9/11-Kommission.

⁶ Die Definition der Kritischen Infrastrukturen für Deutschland findet sich in <http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/544770/publicationFile/27031/kritis.pdf> auf S. 8.

richtungen.⁷ Diese haben sich von früher proprietären zu hochkomplexen IT-Systemen entwickelt. Während sie früher isoliert, firmenspezifisch, z. T. lokal arbeiteten, sind sie heute hochgradig vernetzt, auch über Landesgrenzen hinweg, und stehen trotz aller Warnungen zunehmend auf irgendeine Weise mit dem Internet in Verbindung oder sind gar von ihm abhängig. Des Weiteren sind wichtige Teilsysteme kommerziell auf dem Markt erhältlich und basieren z. T. auf dem Betriebssystem Windows.

Hinzu kommt, dass nicht nur die Informationstechnik immer komplizierter und verwundbarer wird, sondern auch die Organisationen, die für ihren Betrieb und ihre Sicherheit, Wartung etc. zuständig sind. Und schließlich sind diese Infrastrukturen so gegenseitig abhängig – man spricht von sog. Interdependenzen –, dass eine Störung in einem Sektor massive Störungen in anderen nach sich ziehen kann.

Aus der Abhängigkeit lebenswichtiger Einrichtungen von der IT resultieren also zunehmende Verwundbarkeiten unserer Gesellschaft.⁸

Sie sind auch dadurch massiv angestiegen, dass wir uns von IT-Monopolen der DV-Ausstattung und des Internets und seiner Dienste abhängig machen. Die Auswirkungen sind so vielfältig, dass hier nur zwei Kategorien genannt werden:

- die abnehmende Transparenz der IT-Systeme, der Datenweitergabe und -nutzung, die Überwachung und das Anlegen von Profilen, im schlimmsten Fall der nicht abzuwehrende Eingriff von außen sowie
- die großenteils homogene IT-Infrastruktur, welche eine massenhafte Schadensausbreitung begünstigt.

Die Verwundbarkeit komplexer Systeme, die das Wohlergehen der Menschen, die Funktionsfähigkeit der Industrie, wichtiger Verwaltungen und öffentlicher Dienste und schließlich die Souveränität politischen Handelns bestimmen, nimmt ständig zu. Das Spektrum reicht von dem leichtfertigen Umgang von Millionen von Nutzern mit der IT über die (z. Zt. angesagte) Auslagerung ganzer sensibler Verwaltungen in das „Cloud Computing“, dessen Sicherheitsstandards weder transparent noch vorgeschrieben sind, bis zu den global vernetzten Industriestrukturen.⁹

Grundsätzlich muss festgestellt werden, dass die durch IT-Abhängigkeit entstandenen Verwundbarkeiten eine strategische Dimension erreicht haben und ständig neue Risikoformen entstehen lassen.

⁷ SCADA = Supervisory Control and Data Acquisition.

⁸ Hutter, Reinhard: Challenges of the new Dimensions of Security – an analytical view, in: Victory in Europe and the road ahead, München 2004.

⁹ Eckert, Claudia: Sicher durch elektronische Welten, in: Faszination Forschung 6/2010, S. 67, 68.

2.2 Bedrohungen durch Störung und Zerstörung

Die enormen volkswirtschaftlichen Schäden alleine durch Spam-E-Mails werden vom Einzelnen als tragbares kleineres Übel hingenommen, weil die riesigen Vorteile der elektronischen Post überwiegen. Fällt jedoch in mehreren Ländern Europas der Strom aus, weil ein Schiff auf der Ems eine Hochspannungsleitung kappt (2006), berichtet die ganze Welt, Untersuchungskommissionen arbeiten auf EU-Ebene Kataloge von Konsequenzen aus. Wird in Estland die öffentliche Verwaltung massiv gestört, erfährt das eine enorme politische Aufmerksamkeit, weil es Streit mit Russland über eine Kriegerstatue gibt (2007), es bekommt eine wesentlich höhere politische Bedeutung als ein „I love you“-Virus, obwohl dieser einen vielfachen Schaden angerichtet hat (2000). Wie noch später zu diskutieren sein wird, sind die Bewertungsmaßstäbe im Sicherheitsbereich enorm abhängig von Sichtweise und Rolle des Betrachters:

Die Palette realer und möglicher gesellschaftlich, wirtschaftlich und politisch relevanter Cyber-basierter Störungen oder Zerstörungen ist riesig. Wahrnehmung, Bewertung und Maßnahmen zur Verhinderung oder Abwehr basieren aber nicht auf einer rein rational nachvollziehbaren Methodik.

2.3 Bedrohungen durch Ausnutzung und Beeinflussung

Noch subtiler wird die Lage, wenn Systeme (möglichst lange unbemerkt) manipuliert werden. Eine große Zahl von Fällen wird in der Publikation von Joseph Weiss über den Schutz industrieller Kontrollsysteme vor elektronischen Angriffen¹⁰ beschrieben. Auf der Seite der massenhaften Bedrohungen finden wir z. B. die Botnets, die Teile Ihrer Rechenkapazität „kapern“ und fremdnutzen können, oder das Ausspionieren von Passwörtern. Politisch höchste Aufmerksamkeit sollten Vorfälle wie Stuxnet¹¹ (2010) erhalten. Hier geht es um die Beeinflussung oder gar Übernahme der Kontrolle über hochkomplexe Steuerungssysteme. Die aufwendige Schadsoftware wurde (über USB-Sticks!) in die Welt gesetzt. Sie ist in der Lage, Kontroll- und Steuerungssysteme empfindlich zu manipulieren, so dass es zu schwersten Aus- oder Unfällen, z. B. in Nuklearanlagen, kommen kann. Primäres Ziel war der Iran.¹²

¹⁰ Weiss, Joseph: Protecting Industrial Control Systems from Electronic Threats, New York 2010.

¹¹ Krüger, P. A. u. a.: Der Wurm und der Luftballon, in: Süddeutsche Zeitung, 2./3.10.2010.

¹² Symantec: W32 Stuxnet Dossier Version 1.3, Nov. 2010; vgl. Ladurner, Ulrich / Pham, Khue: Iran im Krieg, in: Die Zeit, 30.9.2010.

Experten sind sich einig, dass solche „digitalen Bomben“ nur von einer staatlichen oder staatlich beauftragten professionellen Organisation mit enormem Insiderwissen entwickelt werden können. Die Entwicklungskosten werden auf mehrere Millionen geschätzt. Damit bewegt sich die Spirale von Maßnahmen und Gegenmaßnahmen endgültig auf die Ebene der Politik. Nicht nur in den Medien wird davon gesprochen, dass der Cyber-Krieg begonnen hat.¹³ Es gibt unzählige Berichte und Dokumentationen über alle Arten von Cyber-Angriffen auf staatliche Einrichtungen, Forschungslabors und das Militär, nicht nur in den USA, sondern weltweit.

Zur Kategorie der Manipulation gehören eben auch Datendiebstahl und Spionage ebenso wie illegale fremdbestimmte Überwachungsmaßnahmen wie das Orten über Mobiltelefon (handy tracking) oder „issue tracking“. Hiermit wird m. E. heute schon massiv außerhalb gültiger Arbeitsschutz- und Datenschutzgesetze gearbeitet, was uns zu weiteren gesellschaftlichen Risiken der IT führt.

2.4 Die Gesellschaft und ihre weiteren Cyber-Risiken

Gegenüber den Segnungen der IT werden negative Effekte und damit verbundene Risiken in der Gesellschaft nicht ausreichend oder zu spät erkannt und thematisiert.

Die Persönlichkeitsprofile der jüngeren und der nächsten Generationen werden sich durch die IT, das Internet und seine Dienste verändern, positiv wie negativ. Reale und potenzielle Risiken müssen aber rechtzeitig identifiziert und fachkundig analysiert werden. Es geht dabei nicht nur um den jungen „Freak“, der süchtig wird oder Symptome permanenter Überforderung entwickelt. Es geht vor allem um das Potenzial subtilerer Persönlichkeitsbeeinflussung, Meinungs- und Verhaltensmanipulation. Es geht auch um die Frage der Isolation gesellschaftlicher Gruppen, die an der IT-Welt nicht teilhaben („digital divide“), kriminelle Verhaltensmuster und wenn man pessimistisch ist, die Gefahr der kulturellen Verflachung oder gar des moralischen Verfalls. Diese sind alles Phänomene, die nicht als Vorwand für eine stärkere Bevormundung oder gar Kontrolle der Bürger herangezogen werden dürfen. Die technischen Möglichkeiten führen staatliche Stellen leicht dazu in Versuchung, siehe z. B. Vorratsdatenhaltung. Aber der Staat hat die Aufgabe, Fehlentwicklungen rechtzeitig zu erkennen und möglichst behutsam umzusteuern, dem Bürger Hilfen anzubieten und in der Bildungspolitik die Segnungen der IT zu nutzen, aber auch deren Risiken klar zu machen.

¹³ Rieger, Frank: Die Angreifer kennen ihr Ziel offenbar ganz genau, in: FAZ, 11.11.2010.

3. Die Akteure

Akteure reichen vom verärgerten Mitarbeiter (Innentäter) über eingeschleuste Kriminelle (Spione, Terroristen) über das ganze Spektrum der Hacker, internationale kriminelle Organisationen bis hin zu Aktionen von Staaten. Aufmerksamkeit und ggf. Maßnahmen auf staatlicher Seite bedürfen die Cyber-Formen der Kriminalität (national und international), des Terrorismus und Akteure fremder Staaten. Es ist festzustellen, dass sich auf fast allen Ebenen sowohl die Qualität der angewandten Techniken als auch die Häufigkeit der Vorfälle seit mehr als 10 Jahren progressiv entwickeln.¹⁴ Gleichzeitig haben die technisch / intellektuellen Voraussetzungen zur Entwicklung und zum Einsatz von Schadsoftware stark abgenommen. Z. B. gibt es Anleitungen und fertige Bausteine im Internet. Zivile und staatliche Einrichtungen schaffen sich verstärkt Kapazitäten und Werkzeuge zur Abwehr, aber auch für offensive Einsätze.

Man kann davon ausgehen, dass heute schon die IT-Systeme kritischer Infrastrukturen höher industrialisierter Staaten mit elektronischen Bomben infiltriert sind. Diese können bei Bedarf entweder als Bedrohungsmittel fungieren, z. B. bei wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen, oder auch „ferngezündet“ werden. Ihre Fähigkeiten und Schadenspotenziale sind naturgemäß unbekannt, sie sind jedoch besser abschätzbar, wenn man eigenes Wissen und eigene Kapazitäten zur Entwicklung entsprechender Schadsoftware hat.

Zum Cyber-Terrorismus gibt es spätestens seit 9/11 zugleich Warnungen, Spekulationen und Abwiegelung. Es ist z. B. bekannt, dass Al Qaida Computer- und Netzfachleute rekrutiert. Ob sie allerdings eher für organisatorische Aufgaben und Propaganda eingesetzt oder aber auch für Cyber-Angriffe ausgebildet werden, ist nicht gesichert. Terrorismusexperten und Nachrichtendienste gehen davon aus, dass für Terroristen konventioneller Sprengstoff immer noch der kosteneffizienteste Weg ist, viele Tote und einen hohen Grad an Aufmerksamkeit zu erreichen.

Sicherheitsexperten sind sich allerdings darüber im Klaren, dass auch über Cyber-Angriffe vergleichbare Schäden verursacht werden können, z. B. durch massive Störung der Flugverkehrskontrolle oder von Leitungssystemen der Bahn. Dass diese Fähigkeiten entwickelt und zum Einsatz kommen werden, ist vermutlich nur eine Frage der Zeit. Man muss sich also bei der Vorbereitung auf Cyber-Risiken – nicht nur ausgehend vom Terrorismus – mit der Gegenwart, mittelfristigen Trends (5-10 Jahre) und langfristig erwarteten Entwicklungen auseinandersetzen. In der heutigen

¹⁴ Carnegie Mellon University – CERT CC, www.cert.org und www.cert.org.stats

Wahrnehmung haben wir es oft mit durch die Medien oft zum Hysterischen gesteigerten kurzfristigen Maßnahmen zu tun. Die kurzen Legislaturperioden tragen ihren Teil zur Verhinderung langfristiger-strategischer Handelns bei.

4. Charakteristiken des Cyber War

Ab hier werden nur noch Cyber-War-Aspekte betrachtet, die für die Gesellschaft und Wirtschaft sowie für staatliche Organe von erheblicher Bedeutung sind oder sein sollten.

Cyber War gehorcht nicht der klassischen¹⁵ Definition von Krieg. Andererseits: Auch im konventionellen Krieg sind Bevölkerung, Wirtschaft und Staat massiv betroffen. Dennoch handelt es sich bei Cyber War um etwas komplett anderes, um eine „neue Dimension“. Zusammenfassend kann ich hier seine Eigenschaften und (möglichen) Ausprägungen nur in einer sequenziellen Aufzählung darstellen. In der Realität werden meist mehrere dieser Eigenschaften zum Einsatz kommen und sich gegenseitig verstärken.

Die Eigenschaften eines Cyber War

- „Cyber“ bietet ein neues Feld der möglichen Auseinandersetzungen. Waffen sind schon entwickelt und werden weiterentwickelt, mit vergleichsweise sehr kurzen Entwicklungszeiten, aber auch kurzen „Halbwertszeiten“.¹⁶
- Die Einsatzschwelle ist niedrig (es fällt kein Schuss, es detoniert keine Bombe).
- Die Folgen sind schwer vorhersehbar, da sich die Möglichkeiten und Verwundbarkeiten ständig weiterentwickeln und es keine ausreichenden empirischen Wirksamkeitsdaten gibt, z. B. verglichen mit militärischem Datenmaterial.
- Eine Cyber-War-Doktrin ist „asymmetrisch“, d. h. sie zielt auf das Erreichen großer Schäden mit vergleichsweise geringen und unkonventionellen Mitteln.
- Es gibt, außer evtl. auf der politischen Ebene, kaum Frühwarnung.
- Der vorbeugende Schlag ist entscheidend, da die Infrastruktur des Angegriffenen für einen Gegenschlag dann bereits zerstört ist. Damit bekommt der „preemptive strike“ eine ähnliche prinzipielle Bedeutung

¹⁶ Eher: „Wirksamkeitszeitraum“.

¹⁵ Definition nach Carl von Clausewitz, siehe u. a. http://evakreisky.at/2003-2004/staat-krieg/referat03_b.pdf

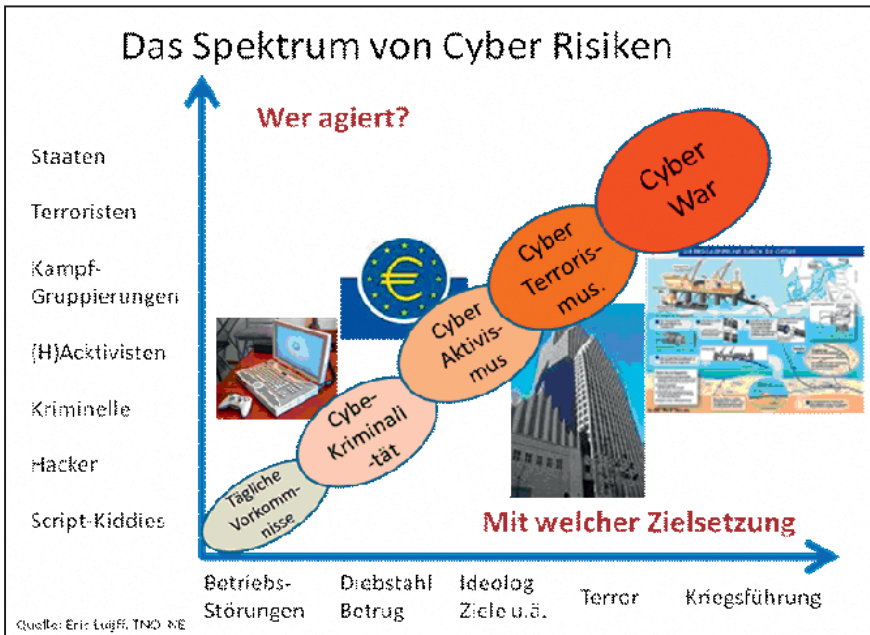
wie im Nuklearkrieg.

- Der Cyber War hat kein klar eingrenzbare „Schlachtfeld“; er tendiert zur schnellen länderübergreifenden / internationalen Ausbreitung. Er ist in dieser Hinsicht diametral anders als ein Nuklearkrieg oder konventioneller Krieg.
- Kollaborationen von IT-Industrie und Politik bieten die Möglichkeit staatlicher Kontrolle über Software und zu Manipulationen, die weitgehend unsichtbar bleiben.
- Von Cyber-Risiken sind meistens auch große Wirtschaftskonzerne betroffen, sog. Kritische Infrastrukturen. Das erfordert neue Formen der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Sicherheitsorganisationen.
- Die Balance zwischen Sicherheit und Freiheitsrechten inkl. Datenschutz ist nicht gefunden und wird vermutlich immer schwieriger.
- Die Unterscheidung zwischen Krieg und Nicht-Krieg wird schwieriger bis unmöglich. Das internationale Recht schließt heute militärische Antworten auf Cyber-War-Angriffe als Form des Krieges aus.¹⁷
- Das Internet schafft neue Möglichkeiten der Überwachung und Durchsetzung staatlichen Willens in Diktaturen.
- Die IT und das Internet schaffen aber auch neue Möglichkeiten der Organisation von Bevölkerung oder Gruppierungen (siehe die Vorgänge in Nordafrika) oder der Handhabung und Verbreitung sensibler Informationen. Einen Vorgeschmack zu diesem letzten Punkt gibt es mit WikiLeaks: Hier kämpft der Staat gegen illegale Veröffentlichungen und auf der anderen Seite schlagen WikiLeaks-Anhänger gegen Firmen zurück, die sich von den Geschäftsbeziehungen mit WikiLeaks zurückgezogen haben.

Zusammengefasst kann man sagen: Die Geschichte des Cyber War ist sehr jung; es gibt wenig gesicherte Erkenntnisse und viele denkbare Zukunftsszenarien. Cyber War kann mit nahezu Lichtgeschwindigkeit passieren, d. h. Vorwarn-, Aktions- und Reaktionszeiten sind extrem kurz. Cyber War kennt (im Prinzip) keine geographischen Grenzen und kann sich sehr schnell global ausbreiten, kontrolliert oder unkontrolliert. Cyber-Angriffe müssen keine Spuren hinterlassen, entweder weil der Angreifer sie löschen kann oder der Angegriffene die Tatsache des Angriffs geheim hält. Cyber War hat bereits begonnen. Es gibt viele Ereignisse die zeigen, welches „Schlachtfeld“ sich hier auftut.

¹⁷ „Spielregeln für den Cyber War“, <http://www.heise.de/security/meldung/Spielregeln-fuer-den-Cyberwar-1078102.html>

Das folgende Bild ist der Versuch, das ungeheure Spektrum von Akteuren, von Zielsetzungen und von Ausprägungen der Cyber-Risiken zusammenzufassen:



5. Wie rüstet sich die Welt?

Grundsätzlich sollte eine ausgewogene Cyber-„Rüstung“ eine defensive und eine offensive Komponente haben. Letztere aus Gründen der schon erwähnten wichtigen Erstschlagfähigkeit. Da allerdings im Falle eines Angriffs voraussichtlich primär die Kritischen Infrastrukturen in Mitleidenschaft gezogen werden, diese in „westlichen“ Ländern aber weitgehend privatisiert sind, ist eine effiziente und effektive Verteidigung nur in enger Zusammenarbeit zwischen diesen Betreibern, dem Militär und den zivilen Sicherheitseinrichtungen möglich. Dies wiederum erfordert bei Strategieentwicklung, bei deren Umsetzung und im Ernstfall etablierte länderübergreifende Kooperationsstrukturen zwischen den Ressorts Inneres, Verteidigung, Wirtschaft, ggf. auch Forschung, Umwelt, mit der Wirtschaft und natürlich unter Beteiligung des Kanzleramtes oder unter dessen Führung, z. B. mit einem um entsprechende Kompetenzen erweiterten Sicherheitsrat.

In dieser notwendigen Kooperationsstruktur liegt das größte Handicap von Demokratien. Im Vergleich haben Regime wie in China oder Nordko-

rea direkte Direktionsgewalt in die Industrie, während z. B. in den USA der private Sektor die Zusammenarbeit bisher weitgehend verweigert hat.¹⁸

Ein weiterer Treiber der Cyber-Verteidigung eines Landes ist der Grad der Abhängigkeit seiner wichtigen Infrastrukturen, Verwaltungen und auch der Bevölkerung von der Informationstechnik. Je größer diese Durchdringung und Abhängigkeit, umso verwundbarer ist ein Staat. Das bedeutet auch, dass seine Fähigkeit zur Abwehr entsprechend stark sein muss. Das Dilemma zwischen hoher Abhängigkeit und niedriger Bereitschaft der Wirtschaft macht es demokratisch-marktwirtschaftlich verfassten Staaten extrem schwer, die richtigen Strategien und Maßnahmen zu entwickeln und zu etablieren.

Ohne Zweifel ist dennoch das „digitale Wettrüsten“ in vollem Gang. Mehrere globale Akteure haben entsprechend zivile und militärische Programme und Kapazitäten aufgebaut und entwickeln sie weiter.

5.1 Die USA

In den USA gab es schon in den 90er-Jahren Initiativen der US Air Force (USAF) und in Folge der US Army. Heute ist ein integriertes „Cyber Command“ unter STRATCOM in Ft. Meade eingerichtet. Allein die USAF setzen geschätzte 6.000 bis 8.000 Personen in ihren Cyber War Einheiten ein.

Im zivilen Bereich haben die USA mit der PCCIP¹⁹ 1996 begonnen, ein nationales Konzept zu etablieren, welches nach dem Bericht „Critical Foundations ...“ mit der Presidential Decision Directive PDD63 in einem umfangreichen „National Plan for Information Systems Protection“ umgesetzt wurde (Jan. 2000). Nach der Gründung des DHS²⁰ als Folge von 9/11 wurden unzählige Initiativen, Organisationen, Forschungs- und Technologieprogramme mit Milliardenbeträgen ausgestattet, die zweifelsohne zeigen, welchen Stellenwert das Thema für die US-Regierung hat. Das Dilemma der Kooperation mit der Privatwirtschaft ist aber weiterhin weitgehend ungelöst – ebenso die Modalitäten der zivil-militärischen Zusammenarbeit auf Regierungsebene. „... this issue of who would run America’s cyber war became a battle between civilian and military government lawyers.“²¹

5.2 China

Der meist zitierte „Player“ in Sachen Cyber War ist inzwischen China. Die US-Nachrichtendienste betrachten China als die größte Cyber-Bedrohung. Hier werden seit langem Alternativen zur Konventionellen Kriegfüh-

¹⁸ Clarke, Richard A. / Knake, Robert K.: Cyber War; the next threat to national security and what to do about it, New York 2010, S. 47 ff.

¹⁹ President’s Commission on Critical Infrastructure Protection.

²⁰ Department of Homeland Security.

²¹ Clarke: Cyber War, S. 38.

rung und Machtausübung diskutiert.²² U. a. geht es darin um rechtliche, ökonomische, terroristische und nicht zuletzt um netzbasierte Mittel der Auseinandersetzung. 2003 hat China die Schaffung von Cyber Warfare Units für offensive und defensive Aufgaben angekündigt. Hierzu gehören Mittel wie Verbreitung von Propaganda, gezieltes Abladen von Informationsmüll, Platzieren und Auslösen von IT-Bomben, Änderung von Netzdaten (wie Schnittstellen nach außen), Kontrolle und Überwachung der Netznutzer und -betreiber, Informations-Aufklärung und Netzwerk-Spionage. Der Aufbau von Cyberkrieg Einheiten auf der Insel Hainan ist bekannt. Es wird geschätzt, dass etwa 250 Hackergruppen den Vorgaben der Chinesischen Regierung folgen. Zu den defensiven Maßnahmen zählt die Entwicklung eigener chinesische Router (Software und Prozessoren), eines eigenen Betriebssystems „Kylin“, die permanente netzweite Registrierung sog. subversiven Materials, die Möglichkeit, das Internet im Ernstfall vom „Rest der Welt“ zu trennen und schließlich soll es zwei Netzwerk-Spionagestationen auf Kuba geben.

Viele Angriffe auf Einrichtungen der US-Regierung, der US-Infrastrukturen, der IT-Industrie, der Forschung, aber auch auf solche in Kanada und europäischen Ländern werden China zugeschrieben, ob beweisbar oder vermutet, ist oft nicht klar.

5.3 Andere Länder

Vergleichbare Maßnahmen werden von Russland berichtet, z. T. vermutet, wobei hier die spektakulärsten Ereignisse die Lahmlegung großer Teile der Estnischen Verwaltung in 2007 sowie die Beeinflussung der Bevölkerung und Störung der Regierungsseite im Georgienkonflikt (2008) waren.

Respektable Cyber War Fähigkeiten haben offenen Quellen zufolge auch die Länder Australien, Taiwan, Südkorea, Indien und Pakistan. Israel und Frankreich haben explizit Cyber War „units“ eingerichtet. Auch in Nordkorea werden – vorwiegend defensive – Cyber-Maßnahmen angenommen, wobei dieses Land wegen seiner geringen IT- und Internetverbreitung als wenig verwundbar gilt.

5.4 Internationale Organisationen in Kürze

Die NATO

Die NATO hat 2008 das „Cooperative Cyber Defense Centre of Excellence“ Tallinn, Estland eingerichtet mit z. Zt. 8 Unterstützernationen. Die Aufgaben sind vor allem analytischer Natur mit einem beachtlichen Programm des internationalen Informationsaustauschs, Konferenzen und Workshops

²² Liang, Qiao / Xiangsiu, Wang: *Unrestricted Warfare*, Peking 1999.

und der Durchführung szenario-basierter Übungen. Eine Gruppe von Rechtsexperten befasst sich mit der Anwendbarkeit des internationalen Rechts auf Cyber Warfare. Cyber-Bedrohungen gehören zu den von der NATO definierten neuen „Hybrid Threats“.

Die EU

Die EU befasst sich seit über 10 Jahren mit der Thematik des Schutzes Kritischer Infrastrukturen und wesentlich länger mit IT- und Netz-Sicherheit. Letzteres führte zur Gründung der ENISA²³ im Jahr 2005. Parallel entstand nach langem Vorlauf und Abstimmung mit den Nationen das EPCIP, das European Programme for Critical Infrastructure Protection, welches eigene Projektstudien durchführt und beabsichtigt, ein EU-weites Warn- und Informationsnetzwerk²⁴ und ein Testzentrum zu etablieren.²⁵ Daneben werden umfangreiche Forschungsmittel für Analysen und Experimente zur Verfügung gestellt und Übungen²⁶ auf EU-Ebene abgehalten. Eine EU-Direktive²⁷ setzt den Startpunkt für ein koordiniertes EU-weites Vorgehen.

Andere bedeutende internationale Organisationen wie VN, OSZE, G8, Europarat haben alle die Bedeutung der Cyber-Risiken erkannt und entsprechend Positionspapiere erstellt, teilweise auch Kooperationen und Projekte etabliert.

5.5 Deutschland

Deutschland beteiligt sich u. a. an den Programmen und Maßnahmen der NATO, G8 und EU, da davon auszugehen ist, dass massiven Cyber-Störungen nur im internationalen Verbund effektiv begegnet werden kann.

National begann die Bundeswehr bereits 1996, die Möglichkeiten der sog. Informationsoperationen und die Verwundbarkeiten militärischer IT-Systeme zu bewerten. Auch nationale und internationale Übungen gehören dazu, z. B. das MNIOE²⁸ mit 16 Partnern aus 14 Nationen. Das deutsche CD&E²⁹-Konzept hat sich u. a. auch in der NATO³⁰ und der EU³¹ niedergeschlagen. Die operativen Aufgaben liegen beim Kommando Strategische

²³ European Network and Information Security Agency auf Kreta.

²⁴ CIWIN: Critical Infrastructures Warning and Information Network.

²⁵ INSPIRE: EU Projekt; Deliverable D6.6 and Annex 1 (Hutter); <http://www.inspire-strep.eu>

²⁶ Z. B. Cyber Europe 2010.

²⁷ EU: 2008/114/EC: Council Directive on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection, 30.8.2010.

²⁸ https://community.apan.org/mic/m/mic_documents/43115.aspx; http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/streitkraefte/transformation06/militaerische_transformation/konzeptentwicklung?yw_contentURL=/C1256EF4002AED30/W26LCLSG633FEGNDE/content.jsp; Multinational Information Operations Experiment.

²⁹ Concept development and experimentation.

³⁰ NATO (MC 422/3, AJP-3.10).

³¹ EU Concept on Military Info Ops; https://community.apan.org/mic/p/mic_documents.aspx

Aufklärung, Abteilung Informations- und Computernetzwerkoperationen und werden u. a. durch den CERTBw-Verbund mit CERTs³² der NATO, FIRST³³, USA, IT, FR und UK unterstützt.

Im zivilen Bereich wurde nach einigen Jahren des informellen Informationsaustausches zwischen Regierung und Privatwirtschaft das Programm KRITIS unter Federführung des BMI und BSI³⁴ gestartet, welches 2005 im Nationalen Plan und Umsetzungsplan³⁵ zum Schutz kritischer Infrastrukturen mündete. Es adressiert u. a. das Konzept der Kommunikation und Kooperation zwischen staatlichen Stellen und der Privatwirtschaft und zum schrittweisen Ausbau von Maßnahmen und Übungen. Ein CERT-Bund und CERT-Verbund³⁶ wurden etabliert. Unterstützt wird die Thematik auch über das Forschungsprogramm des BMBF und vor allem die Leistungen des BSI zur IT-Sicherheit. 2009 wurde die Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen vom Kabinett verabschiedet, die einen Rahmen setzt für die Bewertung zukünftiger Risiken, Verantwortlichkeiten aller betroffenen Organisationen und Industrien und die nationale und internationale Zusammenarbeit. Dort erwartet man freiwillige Selbstverpflichtung der Wirtschaft, hat aber auch den Vorbehalt aufgenommen, wenn nötig die nationale Rechtssetzung zu ändern. Am 16. Juni 2011 wurde das „Nationale Cyber Abwehrzentrum“ durch das BMI eröffnet. Unter Federführung des BSI und Beteiligung von BfV und BBK sollen Frühwarn- und Koordinationsfunktionen für Behörden aber auch mit der Wirtschaft wahrgenommen werden. BKA, BND und Bundeswehr sind ebenfalls eingebunden. Sowohl Ausstattung als auch die Möglichkeiten der internationalen Zusammenarbeit sind noch sehr bescheiden. Cyber-Sicherheit wird der Schwerpunkt der Übung LÜKEX³⁷ 2011 sein.

³² Computer Emergency Response Team.

³³ FIRST is the global Forum for Incident Response and Security Teams, <http://www.first.org>

³⁴ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik.

³⁵ BMI: Nationaler Plan zum Schutz der Informationsinfrastrukturen (NPSI), 2005 und Umsetzungsplan KRITIS.

³⁶ <http://www.cert-verbund.de>

³⁷ Länderübergreifende Krisenmanagement-Übungen / EXercise.

5.6 Zusammenfassende Übersicht

Eine aktuelle Bewertung der Cyber War Fähigkeiten einiger Länder gibt die folgende Übersicht. Die Werte für Deutschland wurden vom Autor geschätzt.

Cyber War Fähigkeiten

Nation	Cyber Offensive	Cyber Abhängigkeit	Cyber Defensive	Total
USA	8	2	1	11
Russland	7	5	4	16
China	5	4	6	15
Iran	4	5	3	12
Nord Korea	2	9	7	18
Deutschland	3?	3?	3?	9?

Anm.: Die Bewertung der Cyber-Abh. ist inverse: Höhe Abh. niedrige Zahl

Quelle: Richard Clarke; Cyber War.

Zahlen von Deutschland vom Autor geschätzt

Für die Kriterien offensive Fähigkeiten, defensive Fähigkeiten und IT-Abhängigkeit wurde eine Skala von 1 bis 10 gewählt. Um eine sinnvolle Addition in der rechten Spalte zu gewährleisten, wurde eine hohe IT-Abhängigkeit und damit Verwundbarkeit mit einem niedrigen Wert bedacht und umgekehrt (mittlere Spalte). Natürlich kann eine solche Bewertung nur ganz grob die Unterschiede und Relationen zwischen den betrachteten Nationen darstellen. Ich nehme an, dass die US-Werte in dieser US-Quelle zu niedrig angesetzt sind.

6. Strategieüberlegungen

Cyber-Risiken manifestieren neue Dimensionen der zivilen Sicherheit und staatlicher Auseinandersetzungen. Cyber Wars können eigenständige Konflikte darstellen, die sich im Netz und in komplexen IT-Systemen abspielen. Sie können aber auch substanzieller Teil umfassender zwei- oder mehrseitiger Konfliktführung sein. Das Potenzial hat eine strategische Dimension erreicht und umfasst staatliche wie nichtstaatliche Akteure. Von einem Rüstungswettlauf im Cyber-Space ist auszugehen.

Was sind nun die Merkmale einer wirkungsvollen Strategie? Vieles ist völlig anders als bei bisherigen Sicherheitsfragen. Sicherheit sollte grund-

sätzlich auf gesichertem empirischem Wissen, auf soliden Voraussagen und rationalen Planungs- und Entscheidungsprozessen basieren. Das klingt zwar trivial, doch sind diese Voraussetzungen im Bereich Cyber-Sicherheit nicht gegeben, wodurch politische Entscheidungen schwierig und anfechtbar werden. Auch ist Skepsis gegenüber temporären und durch Medien-Hype verstärkten Modeerscheinungen angebracht.

Sicherheit ist ein „Spiel“ mit sich ständig verändernden Spielern, Figuren, Strategien und Regeln.³⁸ Obwohl eine langfristige Strategie dringend geboten ist, sowohl national als auch in internationalen Verbänden, wird sie eher nur einen Rahmen mit Verpflichtungen darstellen können als einen Satz fester Regeln und Maßnahmen. Die Strategie muss es ermöglichen, schnell auf das sich verändernde Umfeld zu reagieren und auch vorausschauend tätig zu werden, was hohe Qualifikation und Eigenverantwortung der handelnden Personen und Organisationen bedingt. Die treibenden Ziele einer Sicherheitsstrategie sind Schadensminimierung und Abschreckung.³⁹ Das Besondere des Cyber-Umfelds ist bestimmt durch:

- Massive und schnell fortschreitende Abhängigkeit der Gesellschaft von IT.
- Weitgehend erfolgte Privatisierung aller lebenswichtigen Infrastrukturen und Versorgungsbereiche.
- Progressiv zunehmendes Cyber-Risikopotenzial in allen Bereichen der Gesellschaft.
- Hochgradig verteilte Macht-, Einfluss- und Zuständigkeitsstrukturen (Verbraucher, Wirtschaft, Finanzwesen, Kommunen, Länder- und Bundesbehörden, das Militär).
- Ein politisches System, das seine Prioritäten eher an den „Tagesgeschehnissen“, maximal an Legislaturperioden ausrichtet.⁴⁰
- Langfristige Cyber-Risiken auch psychosozialer Art wie Abhängigkeit, Suchtverhalten, kriminelle Energie.
- Vorwarn- und Reaktionszeiten sind i. d. R. annähernd null.
- Ein Cyber War kann nur präventiv gewonnen werden. Für einen Gegenschlag ist die Infrastruktur des Reagierenden bereits zerstört. Es bedarf daher auch einer Abschreckungsstrategie gegen Cyber-Bedrohungen.
- Es gibt keinen klar eingegrenzten geographischen „Gefechtsraum“.
- Die Wirkungen in einem Cyber War sind hochgradig asymmetrisch. Dies betrifft sowohl das Verhältnis von Aufwand eines Angreifers zum möglichen Schaden als auch die Notwendigkeit, auf einen Cyber-Angriff mit anderen als Cyber-Mitteln reagieren zu müssen.

³⁸ Schneier, Bruce: *Beyond Fear*, Heidelberg 2006.

³⁹ Beer, Thomas: *Cyberwar. Bedrohung für die Informationsgesellschaft*, Marburg 2005.

⁴⁰ Fischer, Joschka: *I am not convinced*, Köln 2011.

- Die Einsatzschwelle für einen Cyber-Konflikt ist niedrig.
- Die Folgen eines Cyber-Konflikts sind – nach Schäden, Zeit und Raum⁴¹ – sehr schwer vorhersehbar und nicht berechenbar.

Während also, vereinfacht gesprochen, in der Vergangenheit oft das militärische Sicherheitsbedürfnis der Treiber von Technologien und technischer Systeme war,⁴² treiben heute die zivilen technologischen Entwicklungen das Risiko, weil die erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen hinterherhinken. Eine wirksame Cyber-Risiko-Strategie kommt daher mit Verfahren der konventionellen Krisenvorsorge und des Krisenmanagements nicht mehr aus. Es sind z. T. völlig neue Erfordernisse zu berücksichtigen:

- Eine breite Einbindung der Bevölkerung in Prozesse der Bewusstheit von Risiken und in Maßnahmen; Schaffen entsprechender Organisationen und Netzwerke, die den Endnutzer schnell und effizient erreichen und einbinden.
- Entwicklung eines langfristigen Cyber-Risiko-Strategierahmens, der es erlaubt, insbesondere auf technische Veränderungen schnell zu reagieren.
- Beachtung eines ausgewogenen Verhältnisses defensiver und offensiver Fähigkeiten und Einsatzoptionen.
- Schaffung einer ressortübergreifenden (und im Fall Deutschlands auch länder-übergreifenden), mit Kompetenzen ausgestatteten zentralen Organisation.
- Schaffung von Rahmenbedingungen für die Mitverantwortung und Mitwirkung der Wirtschaft, insbesondere der Betreiber Kritischer Infrastrukturen, in einer Mischung von Anreizen und Regeln und staatlicher Maßnahmen, wenn Freiwilligkeit und Selbstverpflichtung nicht wirken.
- Entwicklung von Maßnahmen zur stärkeren Unabhängigkeit von IT-Monopolen (Betriebssystemen, Netzbetreibern, Netzdiensten).
- Schaffung einer kompetenten, unabhängigen⁴³ Beobachtungs-, Analyse- und Simulations-Kapazität.⁴⁴
- Vorbeugende Bewertung und Vorbereitung auf neue technische Entwicklungen und deren Risiken.
- Schaffung und kontinuierliche Verfolgung / Überprüfung der Balance zwischen Einschränkungen der Freiheit und Erhöhung der Sicherheit der Bürger auf der Basis rationaler Bewertungen und Entscheidungsparameter.
- Schaffung von Kompetenz, Autorisierung und vertraglicher Rahmenbedingungen für effiziente internationale Zusammenarbeit.

⁴¹ Die klassischen Paradigmen der Kriegsführung sind Kräfte, Zeit und Raum.

⁴² Das letzte große Beispiel ist ironischerweise das Internet.

⁴³ Unabhängig von Staat, Wirtschaft und Finanzierung.

⁴⁴ Übung „Cyber Storm“, USA / Südkorea / Japan 2009.

Last but not least muss eine Cyber-Sicherheits-Strategie auch die Handhabung von Cyber-Protesten, Cyber-Rebellion bis hin zu prinzipiell möglichen größeren, netzbasierten inneren Konflikten berücksichtigen.

7. Ausblick

Trotz aller Bemühungen um genauere Vorhersagen zur Zukunft der IT- und der Cyber-Risiken passiert meistens doch etwas, worauf man sich nicht vorbereitet hat. Wie sich Cyber-Risiken und Cyber-Defense in Deutschland, Europa und der Welt entwickeln werden, ist nur vage vorhersehbar. Es ist aber davon auszugehen, dass wir uns erst am Beginn der Entwicklung massiver Cyber-Risiken befinden.

Sehr wohl gibt es auch ernstzunehmende längerfristige Trends und Prognosen, die auf viel weitergehende Risiken kommender Generationen hinweisen. Diese werden sich vor allem aus der Nanotechnologie, der Gentechnologie und natürlich auch der Informationstechnologie und deren Spezialgebiet der Künstlichen Intelligenz (KI), in Kombination mit der Hirnforschung, entwickeln.⁴⁵ Zurzeit gehen die Wissenschaftler und Futurologen von der weiteren Entwicklung der IT nach dem sog Moore'schen Gesetz aus, wonach sich die Leistung⁴⁶ ca. alle 18 Monate verdoppelt. Die KI wird in wenigen Jahrzehnten als „programmierbare“ Intelligenz die Leistungsfähigkeit eines menschlichen Gehirns oder wesentlicher Teile darstellen können. Sie kann sich auch in Form des Auslesens menschlicher Gehirnfunktionen und deren Übertragung auf Computer, dem sog. Uploading, manifestieren. Ist dieser Level einmal erreicht, ist es nur eine Frage relativ kurzer Zeit, bis „Maschinen“ die Fähigkeiten des Menschen, dann auch die der Menschheit übersteigen. Man spricht dann auch von „Singularität“.⁴⁷ Wahrscheinlich sind zunächst hybride Lösungen, bei denen die Fähigkeit des Menschen durch elektronische Implantate über HBIs⁴⁸ erweitert werden.

Diese durchaus ernst zu nehmenden Überlegungen führen zu elementaren philosophischen Fragen der physischen Repräsentanz und Übertragbarkeit nicht nur von Wissen, sondern auch von Bewusstsein. Als Folge stellen sich Fragen nach Verbleib und Veränderung der persönlichen Identität. Die Rolle des Menschen in einer solchen Umwelt kann sich grundlegend ändern. Weitergehende noch spekulative Gedanken befassen sich mit der Frage der „erweiterten Evolution“, der gutartigen und der böartigen KI bis hin zum Überlebensrisiko der Menschheit in solchen

⁴⁵ Bostrom, Nick / Circovic, Milan: *Global Catastrophic Risks*, New York 2008.

⁴⁶ Pro US \$ oder pro Volumeneinheit.

⁴⁷ Kurzweil, Ray: *The Singularity is Near*, New York, NY 2006.

⁴⁸ Z. B. HBI = Human-Brain-Interface-Forschung.

Szenarien. Auf der anderen Seite wird so auch eine digitale Lebensverlängerung oder gar Unsterblichkeit denkbar.

Ob irgendwann die Menschheit in einem digitalen Paradies oder Armageddon landet, ist offen. Unsere hoffentlich weise vorausschauenden Maßnahmen und Vorsorgen von heute für morgen und übermorgen (!) darüber, was erlaubt und was zu bekämpfen ist, werden dies mitbestimmen.

Diese noch spekulativen Überlegungen verdeutlichen aber auch, worauf wir uns mit der IT eingelassen haben und dass uns noch ganz andere als die heutigen Chancen und Risiken aus der Cyber-Welt bevorstehen.

Und so wird umso deutlicher, dass eine Cyber-Strategie völlig neue Herausforderungen annehmen muss.

Piraterie – Bedrohung der Seeschifffahrt

*Michael Stehr**

Piraterie schien ab etwa 1900 endgültig verschwunden zu sein. Seit 1970 kehrt sie als Kriminalität zurück. In Gestalt der somalischen Piraterie nimmt sie seit 2008 Züge eines Konfliktes an und wird zur Bedrohung des internationalen Seeverkehrs und der globalen Wirtschaft. Sie fordert die internationale Gemeinschaft zur Durchsetzung des Rechts heraus.

1. Piraterie seit 1970

Ende des 19. Jahrhunderts schien das Übel der Piraterie schon ausgerottet zu sein. Doch seit etwa 1970 erhob die Hydra ihr Haupt aufs Neue. In den siebziger Jahren waren es vor allem die vietnamesischen Boat People, die von thailändischen Fischern überfallen wurden. In den Achtzigern blühte die Piraterie vor allem an den Küsten und Häfen Westafrikas auf – als Begleiter des vorübergehenden wirtschaftlichen Booms. Seit 1990 entwickelte sich die asiatisch-pazifische Region zum Schwerpunktgebiet für den Seeraub. Seit 2005 sind Bangladesh und Somalia neue Schwerpunktgebiete. Als Reaktion etablierte das International Maritime Bureau (IMB, eine Untergliederung des International Chamber of Commerce, ICC, London) sein Piracy Reporting Center (PRC) in Kuala Lumpur (Malaysia) zur Beobachtung der Ereignisse.

2. Zahlen, Daten, Statistiken zur Piraterie

Im Jahre 1993 wird jährlich der Bericht „Piracy and Armed Robbery against Ships – Annual Report“ des International Maritime Bureau in London (IMB) veröffentlicht. Im Folgenden wird allein auf die Daten des IMB Bezug genommen. Das IMB setzt für seinen statistischen Gebrauch folgende Definition der Piraterie ein: „Piracy is the act of boarding any vessel with the intent to commit theft or other crime and with the capability to use force in the furtherance of the act.“ Die Definition ist nicht nur auf rein kriminelle Zwecke beschränkt, so dass die Mittelbeschaffung durch see-räuberisch tätig werdende Terrorgruppen miterfasst ist. Die in der Tabelle wiedergegebenen Zahlen des IMB zeigen eine deutliche Verschiebung der

* Dr. Michael Stehr, Redakteur See- und Völkerrecht der Zeitschrift Marine Forum am Deutschen Marine Institut (www.marineforum.info), befasst sich seit Anfang 2000 mit Piraterie und Terror auf See; siehe auch www.dmkn.de, Expertenliste; weitere Quellen- und Literaturnachweise in Stehr, Michael: Piraterie und Terror auf See, Berlin 2004; Ders.: Piraterie am Horn von Afrika – Bedrohung der zivilen Seeschifffahrt vor Somalia 2005-2010, Berlin 2011.

Risikogebiete von Asien zum Horn von Afrika. Die Zahlen umfassen alle versuchten und vollendeten Überfälle. Seit 2008 übertrifft allein Somalia alle asiatischen Hotspots gemeinsam.

Übersicht über alle versuchten und vollendeten Überfälle um Asien und das Horn von Afrika

Jahr	Asien	Horn von Afrika (südl. Rotes Meer, Golf von Aden, Indischer Ozean, Arabisches Meer)
1993	88	0
1994	73	1
1995	133	14
1996	165	5
1997	148	10
1998	121	9
1999	212	14
2000	355	23
2001	222	20
2002	222	22
2003	278	21
2004	203	10
2005	158	45
2006	141	20
2007	110	44
2008	88	111
2009	97	217
2010	142	219

Wie hoch ist die Dunkelziffer? Nach Seegebieten wohl unterschiedlich. Für Asien und Südamerika gilt, dass nach Meldungen von Überfällen auf Handelsschiffe an nationale Polizeibehörden nicht selten kriminalistische Untersuchungen in den Häfen stattfinden – und mit ihnen sind Hafentiegezeiten, Kosten und Vertrauensverlust beim Kunden verbunden. Daher ist die Neigung vieler Reeder und Kapitäne, Vorfälle zu melden, gering, solange es keine wesentlichen Schäden an Schiff, Besatzung oder Ladung gegeben hat.¹ Manche lokale und staatliche Behörden ziehen es vor,

¹ Mischuk, Georg: Piraterie in Südostasien, in: PGM. Zeitschrift für Geo- und Umweltwissenschaften 2/2004, S. 74-79, hier S. 76.

ihnen bekannt gewordene Überfälle nicht weiterzumelden, da sie um den guten Ruf ihres „sauberen“ Bezirks oder Landes fürchten.² Das IMB, die IMO und die International Transport Workers Federation vertreten die Auffassung, dass die gemeldeten Überfälle etwa 50 % der gesamten Vorfälle repräsentieren.³ Es wird auch die Auffassung vertreten, die an das PRC des IMB oder an die IMO gemeldeten Zahlen stellten nur maximal zehn Prozent der tatsächlich stattgefundenen Zwischenfälle dar. So meldete die philippinische Marine 1998 139 Fälle, davon sind vom IMB nur 6 registriert worden; im selben Jahr wurden in Japan 20 Überfälle auf japanische Schiffe öffentlich gemacht, davon wurde nur einer vom IMB registriert.⁵

Für die Seegebiete rund um das Horn von Afrika gilt: Die Beobachtungen der vor dem Horn von Afrika tätigen Seestreitkräfte (seit 2002 Operation Enduring Freedom, seit 2008 Piratenbekämpfung) geben konkrete Anhaltspunkte. Die Gesamtzahl der Überfälle ist für die Gewässer rund um das Horn von Afrika auf Faktor 2 ausgehend von den Zahlen des IMB zu schätzen. Hintergrund ist der, dass die Meldungen bei etlichen militärischen und zivilen Stellen eingehen; eine gemeinsame Statistik existiert nicht. Zudem wird mancher Notruf nur von nationalen Adressaten zur Kenntnis genommen, zuweilen unterbleiben auch noch Meldungen ganz.

3. Piraterie 2010 – Daten global

Dem International Maritime Bureau in London (IMB) wurden in 2010 weltweit 445 Überfälle gemeldet. 2010 wurden weltweit 1.181 Seeleute während der Entführung ihres Schiffes als Geiseln genommen (2008: 889 und 2009: 1050), dazu wurden 20 Seeleute vor Nigeria bzw. Kamerun von ihren Schiffen ins Binnenland entführt. Erstaunlich gering ist die Zahl der getöteten Seeleute: Das IMB weist in seinem Jahresbericht 8 als getötet aus und 37 als verletzt.

4. Piraterie in den Gewässern Asiens

Die verschiedenen altbekannten asiatischen Hotspots gibt es immer noch, nach den Tiefständen der Vorjahre mit nunmehr leicht erhöhten Überfallzahlen 2010, in Summe 142 (2009: 99).

² Pohl, Manfred: Piraterie in Südostasien – ein Gewerbe mit staatlicher Unterstützung?, in: Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik, hrsg. von Erich Reiter, Hamburg 2001, S. 849, 850.

³ United Nations (Hrsg.): Reports on Piracy. Fifty-sixth Session Agenda, 2001: Oceans and the Law of the Sea – Report of the Secretary-General. V. Crimes at Sea. Section A. Piracy and Armed Robbery against Ships. 1. Extent of the Problem, Nr. 182, www.tortuga.myweb.nl/arc_hive/modern/unrep01.htm; Pohl: Piraterie in Südostasien, S. 849, 850; Chalk, Peter: Non-Military Security and Global Order, Arlington, VI 2000, S. 59-60.

⁴ Hyslop, I. R.: Contemporary Piracy, in: Piracy at Sea, hrsg. von Eric Ellen, Paris 1989, S. 3-40, hier S. 5.

⁵ Pohl: Piraterie in Südostasien, S. 849, 850.

Prominentestes Beispiel ist die Malakka Straße. Die verheerende Flutwelle vom 26. Dezember 2004 brachte die kriminellen Aktivitäten in der Malakka Straße für zwei Monate völlig zum Erliegen. Seither hat die Piraterie in der Malakka Straße nicht mehr die Intensität der Jahre bis 2004 erreicht. Die Malakka Straße (inkl. Singapur Straße) verzeichnete 2008 nur noch 8 Überfälle, 2009 wieder 11 und 2010 nur 5 Angriffe (Höchststand 80 Überfälle in 2000). Das IMB schreibt dies den intensiveren und zunehmend koordinierten Patrouillen der Sicherheitskräfte Singapurs, Malaysias und Indonesiens zu. Grundlage der Zusammenarbeit ist das „Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia“, das 2005 unterzeichnet wurde.⁶

5. Piraterie vor Nigeria – der vergessene Hotspot

Wenig Aufmerksamkeit erhält die Piraterie vor Nigeria mit ihrem Schwerpunkt in der Umgebung des Hafens von Lagos. Doch nirgendwo sonst arbeiten die Täter mit einem vergleichbaren Gewalteinsetz. Immerhin gehen die Zahlen zurück. 19 Überfälle wurden 2010 registriert (2009: 29; 2008: 40). Insgesamt 13 Fahrzeuge wurden geentert, meist wurden leicht bewegliche Güter geraubt, in einigen Fällen Seeleute zwecks Lösegelderpressung entführt.

6. Piraterie am Horn von Afrika – Bedrohung des Seeverkehrs und Gegenmaßnahmen

Somalia beherrscht die Berichterstattung über Piraterie seit 2008. Der erste Überfall somalischen Ursprungs wurde 1994 vom IMB registriert. Die in der nachfolgenden Tabelle wiedergegebenen Zahlen beginnen aber erst mit den intensivierten Aktivitäten somalischer Banden seit 2001 und stellen jeweils Summen dar aus den Angriffsmeldungen für die Seegebiete: südliches Rotes Meer, Golf von Aden, Indischer Ozean und Arabisches Meer, soweit diese vom IMB somalischen Tätern zugeordnet wurden.

Den 49 Entführungen ist noch eine weitere Zahl anzufügen: In 16 Fällen wurden in 2010 Schiffe geentert, die Besatzung konnte sich in einem Schutzraum verbarrikadieren, die Piraten verließen das Schiff oder wurden von Seestreitkräften aufgebracht.

⁶ www.recaap.org

Jahr	Überfälle gesamt	davon Schiffsent- führungen	Geiseln	Seeleute getötet	Seeleute verletzt
2001	20	2	48	0	0
2002	22	2	41	0	0
2003	21	1	26	0	1
2004	10	0	10	0	0
2005	45	15	241	0	1
2006	20	5	87	1	2
2007	44	12	177	2	6
2008	111	42	815	4	14
2009	217	47	867	4	10
2010	219	49	1.016	8	13

Rund 100 mal konnten Einheiten unter der Flagge von EU NAVFOR-Atalanta Piratenangriffe abschlagen, ebenfalls rund 100 Mal wurden Pirate-Attack-Groups (PAGs) aufgebracht. Sie bestanden meist aus Dhow / Whaler und zwei Skiffs. Die Piratenbanden reagieren auf ihre Weise: Seit Herbst 2010 nutzen sie verstärkt gekaperte Trawler oder Handelsschiffe als Mutterschiffe, die Geiseln dienen dabei als menschliche Schutzschilde und machen diese PAGs praktisch unangreifbar. Zudem nutzten die Piraten in einigen Fällen das Überraschungsmoment, das daraus resultiert, dass passierende Handelsschiffe grundsätzlich für ungefährlich gehalten werden. Gegenmaßnahmen der Seestreitkräfte sind verstärkte Seefernaufklärung und verstärkte Präsenz von Schiffen in den Weiten des Indischen Ozeans sowie regelmäßige Information der Seeschifffahrt über verdächtige Schiffsbewegungen.

Am Beginn des 21. Jahrhunderts hat Piraterie am Horn von Afrika eine Dimension angenommen, die der Bedrohung der Handelswege im Mittelmeer vom 17. bis 19. Jahrhundert durch die nordafrikanischen Barbareskenstaaten cum grano salis vergleichbar ist. Die Piraterie vor Somalia ist nach Umfang und Intensität deutlich gefährlicher als die asiatische seit 1990, die sich zwar auf bereits länger bestehende organisierte kriminelle Strukturen abstützen konnte, aber stets das Problem des gefährdeten Rückzugsraums hatte. In Somalia haben die Piraten sichere Häfen, die Vorbereitung der Raubzüge und die Abwicklung der Lösegeldgeschäfte werden bisher nur durch Konkurrenten gefährdet.

7. Hintergrund Somalia: Piraterie, Bürgerkrieg, Fischerei

Schon immer war der somalische Fischfang im Wesentlichen auf küstennahe Subsistenzfischerei beschränkt, Selbstversorgung und Verkauf auf lokalen Märkten, eine exportfähige Fischereiindustrie hat es zumindest in großem Umfang nie gegeben.⁷ Siad Barre hatte während und nach den Hungersnöten der siebziger Jahre tausende Menschen vom Binnenland an die Küste umgesiedelt und sie zur Fischerei genötigt. Vom Fang wurde und wird bis heute nur ein kleiner Anteil exportiert, dieser Wirtschaftszweig ist mit einem Anteil von etwa 2 % am Bruttoinlandsprodukt und 3 % am Export beteiligt und beschäftigte 1990 rund 30.000 Menschen im Hauptberuf, 60.000 im Nebenerwerb.⁸ Auch um 2000 sollen noch rund 90.000 Menschen in der küstennahen Fischerei tätig gewesen sein. Von den wenigen früher vorhandenen Anlagen zur Verarbeitung und Kühlung von Fisch für den Export ist zwischenzeitlich nur noch eine (in Las Korey) arbeitsfähig.⁹ Zugleich sollen bis zu 220 vor dem Horn von Afrika in der somalischen Allgemeinen Wirtschaftszone (200-Meilen-Zone) fischende fremde Trawler dem Meer Thunfisch, Schwertfisch, Hummer usw. im Wert von bis zu 300 Millionen US-\$ jährlich entziehen,¹⁰ was bis 2009 durchaus denkbar war, seither meiden die Trawler aber zunehmend die Nähe der somalischen Küste.

Mehrfach tauchten Medienberichte über Übergriffe fremder Trawler auf somalische Küstenfischer auf, dabei wurden somalische Boote angeblich gerammt und zuweilen auch beschossen.¹¹ Viele „Interviews“ von oder „Lebensgeschichten“ über Piraten wurden gedruckt oder kursieren im Internet – aber alle sind seltsam stereotyp, weithin bestehen sie aus klischeebefriedigenden Versatzstücken über arme Fischer, räuberische Fremde und angebliche „Selbstverteidigung“ durch Piraterie.¹² Dass es

⁷ The Pirates are Winning, <http://www.nybooks.com/articles/archives/2010/oct/14/pirates-are-winning/>

⁸ United Nations Food and Agriculture Organisation, „Fishery Country Profile: The Somali Republic“, January 2005, <http://www.fao.org/fi/oldsite/FCP/en/SOM/profile.htm>; Luke, Leighton G.: Somali Pirates and Islamist Militias Joining Forces – An Attractive Proposition?, Future Directions International, Strategic Analysis Paper, 22.10.2010, S. 1, <http://digitalebookden.com/somali-pirates-and-islamist-militias-joining-forces-an.html>; Kaup, Horand: Prelude to Piracy – The Poor Fishermen of Somalia, <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,594457,00.html>

⁹ United Nations Food and Agriculture Organisation, „Fishery Country Profile: The Somali Republic“, January 2005, <http://www.fao.org/fi/oldsite/FCP/en/SOM/profile.htm>; Kaup: Prelude to Piracy.

¹⁰ Ex-Marinechef fordert Bundeswehr gegen Piratenfischer, 22.6.2009, www.mdr.de/fakt/6458984.html; nach United Nations Food and Agriculture Organisation „Fishery Country Profile: The Somali Republic“, January 2005, <http://www.fao.org/fi/oldsite/FCP/en/SOM/profile.htm>, sind sogar bis zu 700 Trawler illegal aktiv.

¹¹ Z. B. Kaup: Prelude to Piracy.

¹² Vom Fischer zum Piraten: Ein Somalier erzählt, in: Der Standard, 20.1.2009, <http://derstandard.at/1231152285225/Vom-Fischer-zum-Piraten-Ein-Somalier-erzaehlt>; Beruf Pirat – Der Lebensweg eines jungen Somali, 24.4.2010, <http://www.dradio.de/dlf/sendungen/einewelt/1170023/>; kurz angedeutet wird das Versatzstück vom Fischereischutz auch in: Postcard from Somali Pirate Capital, von Andrew Harding, BBC News, 6.6.2009, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8103585.stm>

tatsächlich zumindest gelegentlich zu Auseinandersetzungen zwischen Somalis und Fischern fremder Herkunft kam, darf man allerdings annehmen.

Für den Weg vom Fischer zum Piraten gilt der einfache Satz: Gelegenheit macht Diebe. Und darin scheint mindestens seit 2008 das eigentliche Problem der somalischen Fischerei zu liegen. Nach einer vor Ort durchgeführten Untersuchung mangelt es nicht am Fischbestand in Küstennähe, sondern wohl eher an Fischern. Mittlerweile finden nicht alle Boote genügend qualifizierte Männer, weil diese ihre seemännische Erfahrung lieber den Piratengangs anbieten.¹³ Unter der Piraterie leidet im Übrigen auch die Fischerei der Nachbarstaaten, allein im November 2010 kaperten Somalis drei jemenitische Fischerboote und nahmen deren Besatzung als Geiseln, die Regierung des Jemen beziffert die auf Piraterie zurückgehenden Mindereinnahmen im Fischereisektor auf rund 150 Mio. US-\$ jährlich.¹⁴

Die Piratenbanden bestehen nur zum kleineren Teil aus (ehemaligen) Fischern.¹⁵ Gemeinsame Sache mit Fischern machen bürgerkriegserfahrene Männer, die sich nach neuen Geschäftsfeldern umsehen. In Somaliland spielt Piraterie von Anfang an keine Rolle, die dortigen Milizen verhindern die Entstehung von Piratenbanden schon im Ansatz. Schwerpunkt der Entstehung der Piraterie ist Puntland – idealer Ausgangspunkt für Raubzüge im Golf von Aden. Bei der Rekrutierung der noch kleinen Banden spielt die Zugehörigkeit zu Clans und Sub-Clans anfänglich die Hauptrolle. Eine der frühen Gruppen war die von Farah Hirsi Kulan „Boya“. Schon 1994 zerfiel sie in vier Untergruppen, was 1995 zu erhöhten Überfallzahlen führte.¹⁶

8. Erste Maßnahmen gegen Piraterie unter dem Dach der UN

Mit der UN-SC Nr. 1816 vom 2. Juni 2008 existiert erstmals eine Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (UN-SC), die die seefahrenden Mächte zur Bekämpfung von Piraterie ermächtigt und aufruft. Ziel sind allein die Piraten am Horn von Afrika. Die Resolution UN-SC Nr. 1816 vom 2. Juni 2008 wurde einstimmig beschlossen und erlaubt Aktionen auch in somalischen Hoheitsgewässern.

Der Ministerrat der EU hat am 10. November 2008 den ersten Beschluss in der Geschichte der EU zur Bekämpfung von Piraten gefasst

¹³ Hansen, Stig Jarle: Piracy in the greater Gulf of Aden. Myths, Misconception and Remedies, Norwegian Institute for Urban and Regional Research Report 29/2009, S. 9; <http://www.nibr.no/uploads/publications/26b0226ad4177819779c2805e91c670d.pdf>

¹⁴ Yemen Losses Reach US\$ 150 Million Due to Piracy, 9.11.2010, <http://yemenpost.net/Detail123456789.aspx?ID=3&SubID=2752>

¹⁵ Kaup: Prelude to Piracy.

¹⁶ Hansen: Piracy in the greater Gulf of Aden, S. 19 ff.

(2008/851).¹⁷ Es handelt sich um die erste maritime Operation der EU fernab der europäischen Randmeere. Der Name Operation Atalanta entstammt der griechischen Mythologie, er bezeichnet eine amazonenhafte Jägerin. Die Bundesregierung hat am 10. Dezember 2008 den entsprechenden Antrag an den Deutschen Bundestag formuliert. Der Deutsche Bundestag hat das Mandat am 19. Dezember 2008 mit überwältigender Mehrheit beschlossen. Mit dem Mandat kann sich Deutschland an der Operation Atalanta beteiligen.¹⁸ In internationalen und somalischen Gewässern können seither auch durch deutsche Einheiten WFP-Schiffe geschützt, der Seeraum überwacht, Angriffe auf andere Schiffe abgewehrt und Piraten verhaftet und der Strafverfolgung zugeführt sowie ihre Ausrüstung konfisziert werden.

Die Zahl der Angriffe am Horn von Afrika ist bis Ende 2010 keineswegs kleiner geworden – indes ist das kein Grund, die Arbeit der Seestreitkräfte gering zu schätzen. Ohne Seestreitkräfte wäre die Passage durch den Golf von Aden wohl nicht mehr versicherbar, und man würde nicht über knapp 50 Entführungen pro Jahr sprechen, sondern womöglich über hunderte.

Das Problem ist der Schutz der Handelsschifffahrt in den Weiten des Indik. Sicher ist, dass diese Seegebiete viel zu groß sind, um allein durch Präsenz von Seestreitkräften Überfälle verhindern zu können. Piraten benötigen von der Sichtung bis zur Kaperung eines Schiffes nur 15 bis 30 Minuten, danach erschwert die Geiselnahme in der Regel ein Eingreifen. Als hilfreich erwiesen hat sich eine verstärkte Überwachung aus der Luft mit dem Ziel, Piratenmutterschiffe und Skiffs schon vor Angriffen zu identifizieren und vorbeugend „aus dem Verkehr zu ziehen“, was 2010 etwa 100 Mal gelungen ist. Viele Reedereien haben zwischenzeitlich die Maßnahmen zum Schutz ihrer Schiffe verstärkt. Aber Selbstschutz, Seeraumüberwachung, Geleit und Abwehr im Angriffsfall, so war Ende 2010 klar, waren allein nicht ausreichend.

Seit Anfang März 2010 gehen Seestreitkräfte nahe der Küste Somalias offensiv gegen Piraten vor, und zwar im Wege von Verdachtskontrollen, seit Anfang März unter dem Namen „Operation Iron Fist“. Bis Mitte Dezember haben allein die unter dem Mandat Atalanta operierenden Kampfschiffe rund 75 Pirate Attack Groups aufgebracht.¹⁹ Unter anderen, teils nationalen Mandaten operieren stets noch weitere über 20 Kampfschiffe aus rund 15 Nationen – die Summe der aufgebrachten PAGs liegt bei mindes-

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:301:0033:0037:EN:PDF>

¹⁸ Ausführlich zum Mandat Atalanta siehe in mehreren Beiträgen in *Marine Forum*, Ausgaben 1-2/09 und 3/09.

¹⁹ European Union's Naval Force counter-piracy operation enters its 3rd year as an extension to 2012 is confirmed, <http://www.eunavfor.eu/2010/12/european-union%E2%80%99s-naval-force-counter-piracy-operation-enters-its-3rd-year-as-an-extension-to-2012-is-confirmed/>, Stand: 15.12.2010.

tens 100. Jede dieser Bootsgruppen bestand aus einem größeren Boot (Whaler, Dhow) und zwei Skiffs mit Ausrüstung und Besatzung. MPA und Drohnen leisten ständig weiträumige Seeraumüberwachung, sie führen Kampfschiffe an verdächtige Fahrzeuggruppen heran. Die Luftaufklärung wird begünstigt durch den Umstand, dass die typische PAG im allgemeinen Seeverkehr nicht gut getarnt ist, sondern auffällt: etwa, weil es unüblich ist, wenn Dhows, Whaler oder Skiffs Leitern statt Netze mitführen.

Seit Herbst 2010 reagierten die Banden auf die Aufbringung vieler PAGs, die ohne Geiseln auf See waren, mit der Nutzung gekaperter Trawler und Handelsschiffe. Das IMB zählte 5 Handelsschiffe zwischen 5.000 und 72.000 tons dead weight (tdw) – darunter 4 Tanker – und zusätzlich 3 Fischereifahrzeuge, die von September bis Jahresende als Mutterschiffe eingesetzt wurden. MV Izumi wurde Anfang November gar direkt eingesetzt für den erfolglosen Angriff auf ein Versorgungsschiff (MV Petra 1) der African Union Mission in Somalia (AMISOM-Mission), das von der spanischen Fregatte SPS Infanta Cristina eskortiert wurde – wegen der Geiseln an Bord von MV Izumi wurde der Angriff nur zurückgewiesen, die Piraten aber nicht aufgebracht. Mit den Geiseln als menschliche Schutzschilde können Piraten theoretisch auf allen Meeren auf Raubzug gehen.

Die Fläche des aufzuklärenden Gebiets ist gigantisch, schon wenn man nur das bisherige Mandatsgebiet nimmt, über das die Piraten aber bereits wesentlich hinausgehen und dessen Begrenzung im Mandat daher seit Mitte 2010 entfallen ist (5,426 Mio. km², entspricht grob geschätzt etwa 15 x Deutschland).

Die Mehrzahl der beteiligten seefahrenden Nationen tut sich schwer mit der Verhaftung und Strafverfolgung. Verdächtige Personen werden nach Kontrolle nur allzu oft wieder freigelassen. Und selbst in flagranti erappte Täter werden nur von Frankreich (Abgabe an die Islamic Court Union in Puntland) sowie von den USA und der EU (Abgabe an Kenia, dort wird die Todesstrafe nach Auskunft von Amnesty International seit den neunziger Jahren nicht mehr angewendet) einigermaßen zuverlässig einer Strafverfolgung zugeführt. Ägypten lehnte zu Jahresbeginn 2009 die Aufnahme von verhafteten Piraten ab, die ein Schiff unter ägyptischer Flagge angegriffen hatten. Die Abgabe an den Jemen hat sich ebenfalls als nicht unproblematisch erwiesen, in mindestens einem Fall wurden die in flagranti verhafteten Angreifer kurzfristig wieder freigelassen. In Deutschland wird mittlerweile ein Fall verhandelt, angeklagt sind 10 Männer, die 2010 MV Taipan gekapert hatten.

9. Piraterie, Seewege und Wirtschaft

Piraten verüben ihre Überfälle in Küstengewässern, auf Ankerplätzen und in Häfen, die Schwerpunkte der Bedrohung liegen aktuell in den Gewässern Somalias sowie Nigerias. Die wirtschaftlichen Schäden für einzelne Schiffseigentümer können beträchtlich sein, ganz zu schweigen vom Lei-

den der Schiffsbesatzungen. Im globalen Maßstab war der Aderlass des Seehandels durch Piraten allerdings bisher geringer als durch Betrügereien, Kollisionen, Havarien und Seeschlag. Die Entwicklungen rund um das Horn von Afrika stellen jedoch erstmals eine neue Qualität dar. Der beinahe ausschließlich auf den Seeverkehr gestützte europäisch-asiatische Warenaustausch kommt um die Nähe zu den Küsten Somalias nicht herum, egal, ob die Route über Suez oder via Kapstadt gewählt wird – auch ein Abstand von 1.000 NM von der Küste Somalias garantiert seit 2010 keine Sicherheit mehr. Rund 21.000 Schiffspassagen gehen pro Jahr durch den Golf von Aden mit über 722 Millionen Tonnen Fracht.²⁰ Genauer ist die Statistik der Verwaltung des Suezkanals für das Jahr 2008. Danach passierten ihn südwärts 9.179 und nordwärts 9.921 beladene Schiffe sowie in Ballast südwärts 1.269 und nordwärts 1.046 Schiffe.²¹

Der Seeschifffahrt entstehen durch die Piraterie beträchtliche Kosten. Das IMB schätzt die Schadenssumme auf rund 13 Mrd. US-\$.²² Eine Vergleichszahl: Durch Frachtdiebstähle an Land entstehen jährlich Schäden in Höhe von 30 bis 50 Mrd. US-\$.²³ Jedenfalls sind sich Versicherungsexperten sicher, dass Piraterie eher einen kleinen Teil ihres Schadensabwicklungsvolumens darstellt.²⁴ Einer der Kostenfaktoren sind die Versicherungsprämien für das Fahrtgebiet Golf von Aden, sie stiegen von Anfang bis Ende 2008 um den Faktor 10 an.²⁵ Lloyds of London stuft diese Weltgegend versicherungstechnisch seit Mai 2008 als „War-Risk-Zone“ ein.²⁶ Die Schiffsversicherer sollen allein am Finanzplatz London Prämieinnahmen von rund Euro 340 Mio. realisiert haben, bei Erstattungen in Höhe von Euro 200 Mio.²⁷

Piraten stellen Reedereien vor ernstzunehmende Probleme, denn in der globalen Wirtschaftskrise gestaltet sich die Aufrechterhaltung vieler transkontinentaler Güterliniendienste mit ihren feststehenden Fahrplänen ohnehin schwierig, mit Auswirkungen auf die Logistikketten vieler Industrieunternehmen. Da stellt eine Verlängerung der Reise Asien-Europa oder umgekehrt um 8 bis 14 Tage (durch Vermeidung des Suezkanals und Um-

²⁰ Uhl, Andreas: Gemeinsam gegen die Piraten, in: IP 6/2009, S. 56 ff., S. 57.

²¹ Lemper, Burkhard (Hrsg.): ISL Shipping Statistics Yearbook, Bremen 2009, S. 415.

²² Wiese, Eigel: Piraterie. Neue Dimensionen eines alten Phänomens, Hamburg 2010, S. 149.

²³ Mildner, Stormy-Annika / Groß, Franziska: Piraterie und Welthandel: Die wirtschaftlichen Kosten, in: Piraterie und maritime Sicherheit, hrsg. von Stefan Mair, Berlin 2010, S. 20 ff., hier S. 27.

²⁴ Piraten: Auch für Versicherer ein Fluch, <http://www.aspect-online.de/finanztipps/piraten-auch-fuer-versicherer-ein-fluch-02042009.htm>, Stand: 2.4.2009.

²⁵ Wie im Zweiten Weltkrieg auf dem Atlantik?, in: FAZ, 1.10.2008; Mit 9.000 Volt gegen die Seeräuber, in: FAZ, 1.10.2008.

²⁶ Ploch, Lauren / Blanchard, Christopher M. / O'Rourke, Ronald u. a.: Piracy off the Horn of Africa, Congressional Research Service, Washington 2009, S. 10.

²⁷ Bronsert, Anne-Kathrin: Das lukrative Geschäft mit der Angst, in: Handelsblatt, 24.8.2010, <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/banken-versicherungen/versicherungen-gegen-piraten-das-lukrative-geschaeft-mit-der-angst;2641041>

leitung um Kapstadt, abhängig von der Reisegeschwindigkeit des Schiffes) – die mittlerweile von einigen Reedereien in Kauf genommen wird – eine Herausforderung für das Supply Chain Management dar.

Abgesehen vom globalen Handel sind regionale Staaten besonders betroffen: Kenia wickelt seinen Außenhandel überwiegend an der Ostküste Afrikas und via Golf von Aden ab. Wie drängend das Thema für das Land ist, folgt aus Äußerungen des Premierministers zur abnehmenden Konkurrenzfähigkeit des Hafens von Mombasa und zu den Problemen kenianischer Fischer.²⁸ Djibouti prosperiert als Umschlaghafen in den letzten Jahren zunehmend. Ägypten ist auf die Einnahmen aus dem Suezkanal existenziell angewiesen. Indirekt sind auch Indien, Saudi-Arabien und Dubai betroffen: Dhows und kleinere Frachtschiffe wurden in so großer Anzahl überfallen, dass Mitte 2010 etliche Dhow-Reeder die Fahrtrouten am Horn von Afrika zu meiden begannen.²⁹ Das Verkehrsaufkommen im Suezkanal ist von 2008 auf 2009 bedingt durch die globale Wirtschaftskrise um rund 20 % zurückgegangen. Passierten 2008 noch 59 Schiffe pro Tag, so waren es 2009 nur noch 47.³⁰ Nach Schätzungen der Suezkanalbehörde könnte aber ein Anteil an den Einbußen von bis zu einem Viertel durch Piraterie am Horn von Afrika verursacht sein. So hätte die Piraterie für einen Umsatzrückgang von etwa 5 % gesorgt, so dass 2009 der Ägyptischen Volkswirtschaft Devisen im Umfang von rund 270 Millionen US-\$ entgingen.³¹ Allein die Entscheidung der Reederei Maersk, Tankschiffe rund um Kapstadt fahren zu lassen, brachte nach Schätzungen die Suezkanalbehörde 2009 um Einnahmen von rund 30 Millionen US-\$.³² Ägypten finanziert mit den Einnahmen aus dem Suezkanal Subventionen für Brot, Benzin und weitere Staatsausgaben.

10. Ausblick

Der Seeraub somalischer Prägung ist keine klassische Kriminalität, er ist als Auswuchs des somalischen Bürgerkrieges ein Kaperkrieg, der an historische Ereignisse erinnert, er ist letztlich ein Wirtschaftskrieg.

Der Lösegeldertrag der somalischen Piraten beträgt 2010 rund 240 Mio. US-\$ – die Devisenerlöse Somalias durch Exporte von Lebendvieh, Holzkohle usw. belaufen sich auf rund 320 Mio. US-\$ jährlich. Die fortschreitende Ausdehnung des Operationsgebiets und die zunehmende

²⁸ Kenya says Piracy hurting Economy, http://www.apanews.net/apa.php?page=show_article_eng&id_article=136325, Stand: 1.12.2010.

²⁹ Somali Piracy hurting Saudi Shipping badly, <http://arabnews.com/saudiarabia/article74609.ece>, Stand: 28.6.2010.

³⁰ Muschitz, Silke: Der Suezkanal und die Piraterie. Die wirtschaftlichen Auswirkungen für den Suezkanal aufgrund der Piraterie am Horn von Afrika, Bremen 2010, S. 75.

³¹ Ebd.

³² Ebd., S. 84.

Nutzung gekaperter Handelsschiffe sprechen für die Professionalisierung der Banden. Es besteht nach UN-Berichten der fundierte Verdacht, dass die Regierung Puntlands von der Piraterie finanziell profitiert. Schon bald könnten die Erträge der Piraten zur Entscheidung im somalischen Machtkampf beitragen.

Piraterie ist heute attraktiver denn je für viele Menschen in Somalia: vom arbeitslosen Jungen über den Anführer einer Piratengang bis zum Regierungsmitglied – sie wird nur unter erheblichem Kräfteinsatz ein Ende finden. Die Hauptschiffahrtslinien im gesamten Indik sind akut gefährdet, die Situation ist potenziell gefährlicher als während der mehrjährigen Sperrung des Suezkanals, zuallererst für den Handel der Anrainerstaaten des Indik, aber auch für Asien und Europa, weil nicht nur die Suez-Route, sondern auch die Kapstadt-Route betroffen ist.

Atalanta wird zu einer langfristig angelegten Aufgabe werden. Dementsprechend hat der Deutsche Bundestag seinen Beschluss zur erneuten Verlängerung des Mandats Atalanta am 3. Dezember 2010 gefasst, das Mandat gilt bis 18. Dezember 2011. Kontroverse Debatten zwischen den wichtigen Parteien im Deutschen Bundestag hat es nicht gegeben, die Verlängerung war unumstritten. Das ist wohl auch der Hintergrund für ein erstaunlich geringes Medienecho. Die Piratenbekämpfung scheint zu einer Selbstverständlichkeit geworden zu sein wie die Bekämpfung anderer Verbrechen auch.

In Zukunft muss mit gewalttätigeren Angriffstaktiken der Piraten gerechnet werden. Auch die Rahmenbedingungen zur Vorbereitung terroristischer Anschläge auf die Schifffahrt haben sich im Umfeld von Somalia und Jemen seit 2008 verbessert, extremistische Gruppierungen in beiden Ländern haben ein Interesse daran, Hilfeleistungen und militärische Operationen der internationalen Staatengemeinschaft zu stören.

Langfristig gilt: Die zivile Seeschifffahrt muss sich wieder darauf einstellen, wehrhafter zu werden. Seestreitkräfte werden langfristig gebraucht, um die Sicherheit der Nutzung der See zu gewährleisten und um das Völkerrecht auch in den Weiten der Internationalen Gewässer durchzusetzen.

What does it mean to „securitize“ infectious diseases?

Sara E. Davies

This paper seeks to explain how the selective securitization of infectious disease arose, and to analyze the policy successes from this move. It is argued that despite some success, such as the revised International Health Regulations (IHR) in 2005, there remain serious deficiencies in the political outputs from the securitization of infectious disease.

Nearly eight million children die a year from communicable diseases that are preventable.¹ While this figure represents progress – it was 12.8 million in 1990 – in 67 of the countries with high under-five mortality rates (40 or more deaths among every 1000 live births), only 10 have made any progress in meeting the Millennium Development Goal to halve their childhood mortality rates.² In 2001, access to uncontaminated food and clean drinking water could have prevented the death of 2 million people.³ In 2008, 48 % of the world’s population (2.6 billion) still had no access to clean water and sanitation. By 2015 this number is expected to increase to 2.7 billion. When people, especially children, do not have access to clean water and sanitation they are highly vulnerable to preventable diseases such as diarrhea and pneumonia (two leading causes for death in children under age five).⁴ In 2001, AIDS, tuberculosis (TB) and malaria accounted for 33 % of adult deaths due to infectious disease or 5.6 million people, and in the same year another 5.8 million died from diarrhoeal disease and respiratory infections.⁵ These five diseases accounted for 78 % of the total infectious disease burden in 2001 and little had changed by 2007.⁶ Indeed, between 2002 and 2007, there were some 1100 reported epidemics of infectious disease and these outbreaks occurred primarily in low income countries or those enduring complex emergencies.⁷

¹ World Health Organization (WHO): World Health Statistics 2010, Geneva 2010.

² United Nations (UN): Millennium Development Goals Report 2010, New York 2010, p. 27.

³ Kindhauser, Mary Kay (ed.): Communicable Diseases 2002: Global defence against the infectious disease threat, WHO/CDS/2003.15, Geneva 2003, p. 6.

⁴ UN: Millennium Development Goals Report 2010, p. 27, 61.

⁵ Kindhauser: Communicable Diseases 2002, p. 6

⁶ UN: The Millennium Development Goals Report 2007, New York 2007.

⁷ WHO: The World Health Report 2007: A Safer Future: Global Public Health Security in the 21st Century, Geneva 2007, p. x.

The global spread of infectious disease has been evoked as a security threat.⁸ In particular, there has been increased reference to the threat that an infectious disease pandemic such as influenza or epidemic, such as AIDS, may pose to national security.⁹ These diseases are equated with economic destruction and political instability, and even depicted as a threat to healthy populations in the developed world.¹⁰ States, for the most part, have agreed with the sentiment as demonstrated by their early unanimous support for the World Health Assembly resolution linking infectious disease to global health security in 2001.¹¹ However, while the securitization attempt has meant that particular infectious diseases have reached the realm of high politics, a great number of communicable diseases do not receive the same level of attention despite the fact that some of these diseases contribute to a high number of deaths per year or life-long disability. The cause of inertia in relation to the broader category of communicable disease is largely down to the fact that some of these diseases, such as endemic diarrhoeal disease, are hardly likely to ever reach epidemic proportions in countries that have relatively sophisticated health care systems. Nor do such diseases call for treatment programmes that entail „extraordinary“ measures traditionally associated with the „high politics“ of securitization. Such diseases require long term measures related to the alleviation of poverty and investment in drug research – limited in use to low income populations too poor to purchase the medicine at its cost.¹² To say that there are no efforts to address these diseases at the international level would be wrong, as demonstrated by the phrase „Neglected Tropical Diseases“ (NTD) becoming a well established misnomer. However, there is no future prospect of NTD appearing as an agenda item in the UN Security Council, as we saw with AIDS in 2001, despite affecting 1 billion lives worldwide and threatening millions more.¹³

With the broadening and deepening of International Relations (IR) over the last twenty years, two main ways of understanding the relationship between international politics and health have emerged. In a piece I wrote in 2010,¹⁴ I labelled them „statist“ and „globalist“ perspectives, and they have much in common with securitization and critical security theories

⁸ Price-Smith, Andrew T.: *Contagion and Chaos: Disease, Ecology, and National Security in the Era of Globalization*, Cambridge / Mass 2009.

⁹ Elbe, Stefan: *Virus Alert: Security, Governmentality and the AIDS Pandemic*, New York 2009.

¹⁰ Peterson, Susan: *Epidemic disease and national security*, *Security Studies* 2/2006, pp. 43-81.

¹¹ World Health Assembly, A54/9, 2.4.2001; and referred to in the context of implementing the revised IHR in World Health Organization, WHO/HSE/IHR/2010.4, p. 9.

¹² Chan, Margaret: *Report by the Director-General to the 128th session of the Executive Board*, 17.1.2011, http://www.who.int/neglected_diseases/EB128_DG_Speech.pdf

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Davies, Sara E.: *What contribution can International Relations make to the evolving global health agenda?*, *International Affairs*, 5/2010, pp. 1167-1190.

respectively. Both perspectives, which are more modes of thinking and prioritization than cogent theories, acknowledge the place of health in world politics. As its name suggests, the statist perspective focuses on the role of states and seeks to understand the place of health in foreign and defence policies. This approach asks how states can best respond to the threat of disease and cooperate at the international level to reduce these threats. Statist analysis typically uses the language of security. It holds that health issues must be addressed when they directly impact on the economic, political or military security of a state. In contrast, the globalist perspective is more in common with critical and human security theory, and those who maintain that health should be conceptualized as a human right, in that it seeks a reordering of how health is understood and pursued. A globalist discourse starts with individual needs and then takes into account how global actors and structures impact on the individual's health, with factors ranging from conditions of poverty and a lack of education, up to the actions of states, and harm caused by international organizations, multinational corporations and others. The globalist perspective holds that security must be pursued first and foremost with awareness of what makes individuals insecure. Some writers who adopt a statist perspective challenge the globalist view and argue that individuals cannot be made secure until states have the capacity to provide vaccinations, clean water and enforce quarantine conditions during disease epidemics.¹⁵ Globalists, on the other hand, maintain that states should not be prioritized in this way as there are a number of potential systems of governance that might better protect the health of individuals.

In this paper, I illustrate the tensions between statist and globalist perspectives by mapping the international community's concern about emerging and re-emerging infectious diseases (ERIDs). The appearance of ERIDs amongst communities in North America and Western Europe has increased the level of attention given by those states to the „threat“ that certain infectious diseases may pose. As awareness of infectious disease has increased amongst Western governments over the past two decades, responses have largely centred around three questions. First, do infectious disease containment measures require global cooperation, as opposed to the traditional emphasis on state-led public health measures? Second, if the former is required, will the securitization of infectious disease succeed in persuading states to cooperate in order to address the problem? Third, will securitization further erode policy interest in the totality of the global disease burden?¹⁶ This paper addresses each of these questions by tra-

¹⁵ Price-Smith: *Contagion and Chaos*, pp.3-4.

¹⁶ Anonymous: *Public-health preparedness requires more than surveillance*, *The Lancet* 364/2004, p.1640.

cing how political responses to the perceived threat of infectious disease outbreaks, particularly amongst Western states, resulted in the revision of the International Health Regulations (IHR) in 2005, a legal framework that is meant to strengthen collective action from local to global level to prevent and contain the spread of infectious disease. The paper concludes by questioning whether the revised IHR represents a new attempt to synthesize the health needs of both individual and states, or is a continuation of securitizing infectious disease at the expense of other health needs (especially the broader category of communicable disease).

1. Infectious disease as a security threat

The association of infectious disease with state security is not new. As Mark Harrison argues, since the first International Sanitary Conference in 1851, states have long perceived infectious disease as a threat to their population, their ability to trade and accept migrant labour.¹⁷ In fact, Andrew Price-Smith argues that we must go back even further to regard the „effects of infectious disease on structures of governance“, which he demonstrates by examining a number of specific pathogens and their „deteriorous economic, social, and political effects on politics, from ancient times [i. e. typhus during the Peloponnesian War, plague and destruction of Byzantine Roman empire] to the early twentieth century“.¹⁸

The legally binding International Health Regulations (IHR, see below) were introduced in the World Health Assembly (WHO’s member state legislative body) in 1969 in order „to ensure the maximum security against the international spread of diseases with a minimum interference with world traffic“.¹⁹ However, the power of international law governing state behaviour in the area of disease containment experienced little success in either the 19th or 20th century. In the last thirty years though, a number of disease outbreaks and events have coalesced to challenge the indifference of states to „Microbialpolitik“.²⁰

The United Nations and World Health Organization, in particular, have sought to elevate political and financial investment in infectious disease containment and response. This has inevitably required the securitization

¹⁷ Harrison, Mark: *Disease and the Modern World: 1500 to the Present Day*, Cambridge 2004, p. 103.

¹⁸ Price-Smith: *Contagion and Chaos*, pp. 35-36.

¹⁹ Fidler, David P: *International Law and International Diseases*, Oxford 1999, p. 61.

²⁰ Microbialpolitik is the combination of two forces: „forces compelling States to co-operation on infectious disease control and to develop international law on this problem, and those forces that restrict the outcomes of such co-operation and the scope of the resulting international law. The forces that propelled States to co-operate were fear of new diseases and economic losses caused by other States’ reactions to infectious diseases“. Fidler: *International Law and International Diseases*, p. 52.

of certain diseases over others that better suit the realm of „high politics“ – in other words, evoking threats that would resonate with high income, developed states. The result has been a fractured securitization of infectious disease, where some diseases have attracted greater political and financial attention, whilst other diseases that also cause high mortality and morbidity remain neglected due to their primary prevalence amongst the poorest and disenfranchised.

1.2 A global response to infectious disease outbreaks

In September 2000, the Millennium Summit was hosted by the United Nations. The Summit formally adopted the Millennium Development Goals (MDGs), which aimed to halve poverty by 2015. Two of the MDGs that directly related to infectious diseases were the reduction of child mortality (goal 4) and goal 6, combating HIV / AIDS, malaria and other diseases. UNICEF has reported success in the vaccination rates of children between 1990 and 2005, but there remains an urgent need for greater progress in sub-Saharan Africa, Southern Asia, Central Asia and in some areas of Oceania.²¹ At the same time, AIDS and malaria still account for high mortality rates in children under the age of 5.²² Evaluations of the success of child mortality reduction also remains mixed, with Murray et al. reporting that under-5 mortality data used by UNICEF demonstrates that instead of a 67 % reduction in deaths as called for by the MDGs, there will only be a 27 % reduction from 1990 to 2015.²³

The 2003 WHO's Commission on Macroeconomics and Health argued that to achieve the MDGs, a higher proportion of people needed to have safe access to drinking water or adequate food to combat all preventable disease.²⁴ The core findings of this Commission were that it was „the massive amount of disease burden in the world's poorest nations [that] poses a huge threat to global wealth and security“.²⁵ The second relevant finding was that millions of impoverished people die of preventable and treatable communicable disease because they lack access to basic health care and sanitation, and this could be reversed if wealthier nations simply provided poorer countries with funds for basic health care and services.²⁶

²¹ Science at WHO and UNICEF: the corrosion of trust, *The Lancet* 370/2007, p. 1007.

²² UN: The Millennium Development Goals Report 2007, p. 15.

²³ Murray, Christopher J. L. / Laakso, Thomas / Shibuya, Kenji et al.: Can we achieve Millennium Development Goal 4? New analysis of country trends and forecasts of under-5 mortality to 2015, *The Lancet* 370/2007, p. 1052.

²⁴ Horton, Richard: *Health Wars: On the Global Front Lines of Modern Medicines*, New York 2003, pp. 332-333.

²⁵ Stern, Alexandra Minna / Markel, Howard: International Efforts to Control Infectious Diseases, 1851-Present, *JAMA* 12/2004, p. 1474.

²⁶ Sachs, Jeffrey D. / McArthur, John W.: The Millennium Project: A Plan for Meeting the Millennium Development Goals, *The Lancet* 365/2005, pp. 347-353.

In 2004, the UN Secretary-General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change sought to put forward the case for infectious disease to be considered as a security threat on the grounds that it is unlimited in scope: „the security of the most affluent State can be held hostage to the ability of the poorest State to contain an emerging disease“.²⁷ In essence, failure to invest in the prevention of infectious diseases that affected the majority in poor countries would result in the developed world also facing potential insecurity if nothing was done about these preventable deaths: „Today, more than ever before, threats are interrelated and a threat to one is a threat to all.“²⁸

In the 2007 World Health Report, WHO argued that „the public health security of all countries depends on the capacity of each to act effectively and contribute to the security of all“.²⁹ The WHO defined global public health security in this report as „the activities required, both proactive and reactive, to minimize vulnerability to acute public health events that endanger the collective health of populations living across geographical regions and international boundaries“.³⁰ WHO was seeking to argue that the health of individuals affected the health of all; but in order to do so, like the High Level Panel, its strategy was to link health equality to national self-interest. Thus, it argued that infectious diseases represented a broader „threat“ that had arisen from public health incapacity in poor states, and therefore required the collective action of the international community.³¹ The strategic decision was to emphasise the statist arguments – preserving national self-interest – over globalist arguments – security of individual – in seeking diplomatic and financial attention to the cause of global health.

Thus, the MDGs, the UN Secretary-General's High Level Panel and WHO all sought to raise the collective consciousness of states to the security threat posed by infectious diseases, and not just those that primarily concern affluent states (i. e. SARS, pandemic influenza and regional destabilization due to HIV / AIDS). In recent years, international organizations have attempted to broaden the scope of what states perceive as a health threat. This effort was based on the premise that even if certain infectious diseases do not threaten wealthier parts of the world at present, they could in the future. A statist emphasis was placed on the threat to Western nations that would result from their failure to deal with the preva-

²⁷ High Level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, New York 2004, p. 14.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ WHO: *The World Health Report 2007*, p. xiii.

³⁰ *Ibid.*, p. ix.

³¹ *Ibid.*, p. xiii.

lence of infectious disease in poorer parts of the world. Fidler and Gostin argue that the benefit of playing the „security card“ in connecting public health and security is that „biosecurity helps magnify the priority infectious diseases receive in other areas of public health governance, such as development“.³² The Secretary-General’s High Level Panel reported that „the security of the most affluent State can be held hostage to the ability of the poorest State to contain an emerging disease“.³³ While the WHO’s 2003 Global Defence against the Infectious Disease Threat argued that the „strengthening of global capacity for routine disease surveillance and outbreak response is an essential component of preparedness for a possible attack using biological weapons“.³⁴

In essence, this melding of statist and globalist perspectives has sought to persuade Western states to realise that the threat of infectious disease among the world’s poor could become a threat to them.³⁵ Emphasis on collective responses to this threat and appeals to enlightened self-interest, it was hoped, would help deliver desperately needed resources.³⁶ As I discussed earlier, Western states have, however, still tended to focus on the threat that particular infectious diseases may pose to their citizens and their economies, rather than placing all infectious diseases that afflict the world’s poor and vulnerable at the level of „high politics“. Richard Horton argues that despite Brundtland’s efforts to promote health as poverty eradication, the „strategies to meet the Millennium Development Goals [in the area of health] remain obscure. Political will is fragmented and riven with self-interest“.³⁷ For example, despite a general increase in global health funding over the past decade, one area that has continually experienced inadequate funding has been health system strengthening, with preference given to vertical disease specific projects.³⁸ Who is the object of protection by global surveillance and infectious disease containment measures? It has been argued that the revision of the International Health Regulations (IHR) in 2005 is demonstrative of the fact that, combining globalist and statist concerns, an area of health has been prioritized to a point where the „rules of the game“ have been changed.³⁹

³² Fidler / Gostin: 2008, p. 15.

³³ High Level Panel on Threats, Challenges and Change, p. 14.

³⁴ Kindhauser: Communicable Diseases 2002, p. 17.

³⁵ Peterson: Epidemic disease and national security.

³⁶ Heymann, David L.: The microbial threat in fragile times: balancing known and unknown risks, *Bulletin of the World Health Organization* 3/2002, p. 179.

³⁷ Horton: Health Wars, p. 339.

³⁸ Balabanova, Dina / McKee, Martin / Mills, Anne et al.: What can global health institutions do to help strengthen health systems in low income countries?, *Health Research Policy and Systems* 8/2010, pp. 22-33.

³⁹ Fidler, David P.: From International Sanitary Conventions to Global Health Security: The New International Health Regulations, *Chinese Journal of International Law* 2/2005, pp. 325-392.

1.3 Revising the International Health Regulations

The IHR (1951-2005) obliged member states to notify WHO of cholera, plague and yellow fever outbreaks in their territory, and to follow health-related rules for international trade and travel. Requirements included vaccination of possible carriers, disinfection of ships and aircraft, as well as quarantine measures at airports and sea ports in affected areas. There were separate protocols on notification for outbreaks of relapsing fever, smallpox and typhus. Then in 1995, WHO Headquarters sought substantial revision to the IHR.⁴⁰ There were a number of events that led WHO to issue its call for a revision of the IHR in 1995. The Cold War had ended six years earlier, ostensibly improving the chances of consensus in the WHA. The risk of ERIDs was considered to pose new dangers to populations with no or little immunity to diseases that may have no known preventative or curative treatment. Finally, WHO argued it was no longer possible for states to deal with infectious disease outbreaks individually.⁴¹ The increased rate of travel and trade associated with globalization raised concerns about the speed at which a new infectious disease could travel through a human, water or food host, to another country before effective containment measures could be put in place. However, it was the outbreak of the plague in India in 1994 that proved neither WHO nor the IHR had the capacity to deliver responses that could deal with a health crisis while protecting states from the negative economic repercussions.⁴² In September 1994, when India notified WHO of a suspected bubonic plague outbreak, panic ensued, with trade and travel embargoes placed on India that resulted in economic losses of US\$ 1.7 billion. Neither WHO nor the Indian government were able to control the immense panic that ensued after the Indian government's public notice. Upon notification, approximately 500,000 people fled Surat, including essential health workers.⁴³ This mass flight only increased concerns that the disease could spread into other Indian states and even neighbouring countries.

After India, states recognised that the mismanagement of outbreaks could have serious negative effects on economic and political stability, making them more receptive to the idea of revising the IHR.⁴⁴ In the years that followed, political interest diminished as WHO headquarters continued to draft revisions to the IHR and tests surveillance systems required from states in order to promptly report and verify disease outbreaks.⁴⁵

⁴⁰ WHO: The World Health Report 2007.

⁴¹ Fidler: *International Law and International Diseases*, pp. 66-70.

⁴² Carvalho, Simon / Zacher, Mark: *The International Health Regulations in Historical Perspective*, in: *Plagues and Politics: Infectious Disease and International Policy*, ed. Andrew T. Price-Smith, Basingstoke 2001, pp. 252-255.

⁴³ Enemark, Christian: *Disease and Security: Natural plagues and biological weapons in East Asia*, London 2007, p. 129.

⁴⁴ WHO: 2001.

⁴⁵ Taylor, Allyn Lise: *Controlling the Global Spread of Infectious Diseases: Toward a Reinforced Role for the International Health Regulations*, *Houston Law Review* 33/1997, pp. 1327-1362.

David Fidler has argued it was possible the IHR revision process would not have gained the political momentum necessary to achieve reform if not for the SARS outbreak – which originated in Guangdong Province, China in November 2002.⁴⁶ It has been alleged that China at first attempted to keep secret the outbreak of fatal pneumonia cases in the Guangzhou hospital.⁴⁷ Despite media reports of a new strain of pneumonia affecting the Guangzhou province as early as December 2002, the government did not confirm that the outbreak was a new virus strain until February 2003. By then a very ill 62 year old SARS infected physician had travelled from Guangzhou to Hong Kong, and succumbed to the illness in Hong Kong. It appears that this physician was the „index“ case, and his stay in Hong Kong contributed to the disease spreading amongst hotel guests who then travelled on from Hong Kong to Singapore, Taiwan, Vietnam and Canada.⁴⁸ WHO's effort to coordinate international laboratory collaboration led to the identification of the virus within one month and the implementation of quarantine measures, including travel warnings, „stand down“ measures in hospitals, and individual temperature measurements of all travellers at airports in the affected regions.⁴⁹

The swift international response to the outbreak represented a moment of „good governance“ which served to galvanise state support for what had been a painfully slow going eight year discussion of IHR revisions.⁵⁰ SARS demonstrated a need for the capacity and cooperation of different public and private laboratories, public health officials and WHO to work on disease diagnosis and quarantine alerts. In this case, it was apparent that the threat of an infectious disease outbreak was considered more important than protecting sovereign control of information. A variety of actors (not just states) engaged in disease surveillance and notification during the SARS outbreak. While affected states were not legally obliged or coerced to inform WHO, because the old IHR had no jurisdiction over SARS, the ramifications of not cooperating with WHO trumped efforts to deal with it internally. The world turned to the Organization for travel notifications and public statements about SARS infected zones, marking an important shift in WHO's authority.⁵¹

⁴⁶ Fidler: From International Sanitary Conventions to Global Health Security.

⁴⁷ Kimball, Ann Marie: *Risky Trade: Infectious Disease in the Era of Global Trade*, Aldershot: Ashgate, 2006, p. 45.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 47.

⁴⁹ WHO: *The World Health Report 2007*.

⁵⁰ Fidler, David P.: Germs, governance, and global public health in the wake of SARS, *The Journal of Clinical Investigation* 6/2004a, pp. 799-804.

⁵¹ Burns, William: Openness is key in fight against disease outbreaks, *Bulletin of the World Health Organization* 10/2006, pp. 769-770.

The revised IHR was unanimously passed by the WHA on 23 May 2005. David Fidler argues that WHO's success was largely due to the post-SARS realization that „international cooperation on infectious diseases required a permanent, central international organization“.⁵² Meanwhile, Philippe Calain argues that the revised IHR (which came into force in June 2007) would be more influential than its precursor because of „(1) the broader scope of health events under [its] consideration, (2) a more active and better defined role for WHO in the response phase, and (3) more flexible mechanisms for WHO to circulate information critical to control public health threats (including information from non-official sources or about non-compliant state parties)“.⁵³ Some in WHO argue that WHA consensus to draft IHR revisions after SARS demonstrated a collective understanding that „as long as national capacities are weak, international mechanisms for outbreak alert and response will be needed“.⁵⁴

The revised IHR defines disease of concern to IHR as more broadly „an illness or medical condition, irrespective of origin or source, that presents or could present significant harm to humans“.⁵⁵ A disease „event“ requires a response from WHO if it signifies „a manifestation of disease or an occurrence that creates a potential for disease“. Finally, a „public health risk“ requires WHO intervention in cases of the „likelihood of an event that may affect adversely the health of human populations, with an emphasis on one which may spread internationally or may present a serious or direct danger“.⁵⁶

The understandable efforts by states to protect their economy, political stability and society from the fear generated by an infectious disease outbreak by keeping it quiet is now counterbalanced by the legal obligation to notify WHO and follow the „decision instrument“ drawn up by WHO for ascertaining whether the situation constitutes a public health emergency of international concern (PHEIC). Under Annex 2 of the IHR, a PHEIC calls upon states and non-state actors (such as independent disease surveillance networks like ProMED or humanitarian agencies on the ground) to report public health risks that may cause the international spread of disease. WHO is to be instantly notified under the PHEIC mechanism, and the Emergency Committee can „make temporary recommendations in order to prevent or deduce the international spread of disease and to minimize interference with international traffic“.⁵⁷

⁵² Fidler, David P: SARS, Governance and the Globalization of Disease, Basingstoke 2004b, pp. 127-128.

⁵³ Calain, Philippe: Exploring the international arena of global health surveillance, Health Policy and Planning 1/2007, p. 5.

⁵⁴ Heymann, David L. / Rodier, Guenael: Global surveillance, national surveillance, and SARS, Emerging Infectious Diseases 2/2004, p. 173.

⁵⁵ WHO: The International Health Regulations, Geneva 2005, <http://www.who.int/csr/ihr/current/en>

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

The evolution of the IHR revisions indicates that WHO has succeeded in arguing that the urgency of infectious disease requires new and innovative forms of global health governance. The claim that the threat of an infectious disease outbreak is so great that it necessitates a response beyond sovereign states had led to the argument that sovereignty must come second to epidemic control.⁵⁸ Such an argument demonstrates that the securitization of health has, at least within this area, been successful.⁵⁹ Unanimous agreement to the revised IHR demonstrates that states have responded to WHO's call for recognition of the existential threat that infectious disease poses and the idea that if states do not recognise the importance of the threat, WHO should have the capacity to respond to alerts provided by actors, including non-state actors, and demand state verification of an outbreak. Ostensibly, this is the product of the securitization of infectious disease: societies need protection from infectious disease to survive and therefore must suspend prevailing sovereignty norms to reduce the threat.⁶⁰ The statist perspective has blended with the globalist perspective to produce a situation where a health issue is deemed (in theory at least) to be so important for the protection of all states that the reluctance of one state to cooperate in this global surveillance regime should not prevent the capacity of WHO and other states to protect their citizens. Traditionally, states have decided what constitutes a threat to their citizens, yet technically, under the revised IHR, WHO can determine what constitutes a threat, and even what action the state needs to take to reduce it. This level of responsibility bestowed on WHO has not only made it a more powerful actor, but also a securitizing actor. It may be possible that the newly emerging threat of infectious diseases has brought about a new understanding of which actor is best placed to provide security.⁶¹

1.4 Securitization triumphant?

However, there are a number of unresolved problems that should give us cause for concern. First, from a practical point of view, the revised IHR still requires verification from the state where the outbreak is located before WHO can issue an international alert or respond with containment measures. Although non-state actors may alert WHO to reports of an infectious disease outbreak, the responsibility for verifying an outbreak still

⁵⁸ WHO: World Health Assembly adopts new International Health Regulations: New rules govern national and international response to disease outbreaks, 25.5.2005, http://www.who.int/media-centre/news/releases/2005/pr_who03/en/print.html

⁵⁹ Zacher, Mark W. / Keefe, Tania J.: *The Politics of Global Health Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 75.

⁶⁰ Buzan et al.: 1998, p. 36.

⁶¹ *Ibid*, pp. 36-39.

rests with the affected state. Therefore, the sovereign remains a crucial actor that the revised IHR must defer to before they can activate disease containment measures.

A second, closely related obstacle to the first, is that „misperceptions about the rationale for global surveillance generated by such conflicts of interest or blurred agendas will probably fuel further concerns about their sovereignty among Member States when it comes to enacting the revised IHR“.⁶² In essence, arguments that the revised IHR heralds the supremacy of global governance over sovereign states in the area of infectious diseases might be premature. Developing states may be reluctant to cede their sovereignty for fear of WHO serving as a Trojan horse for external interference.⁶³ For example, we have seen since 2005 Indonesia repeatedly attempting to restrict WHO's access to H5N1 human infection specimens collected from Indonesian citizens. The Indonesian government contends that the specimens are state owned and not to be accessed or shared by WHO due to concerns that if WHO shares the virus on its influenza network, and a Western pharmaceutical company develops a H5N1 vaccine from the sample, Indonesia will have to buy back the vaccine at an exorbitant price under the present patent and intellectual property arrangements.⁶⁴

Third, as Susan Peterson argues, the securitization discourse surrounding infectious disease fails to fully address the fact that unless an infectious disease outbreak poses a direct threat to Western states' national security, very few of them will treat such disease outbreaks seriously.⁶⁵ Moreover, when the outbreak threatens their domestic interest – support to developing states against the same threat diminishes. This was recently demonstrated under the new IHR revisions in 2009, when WHO declared the H1N1 virus strain a PHEIC. Despite WHO seeking assurances from developed countries that they would promote H1N1 vaccine development and equitable supply amongst states affected by pandemic influenza, many developing states were not able to access enough vaccines to cover 10 % of their population (the stockpile threshold recommended by WHO) while developing nations had enough to cover at least 50 % of their entire population.⁶⁶

⁶² Calain: Exploring the international arena, p. 9.

⁶³ Mack, Eric: The World Health Organization's new International Health Regulations: incursions on state sovereignty and ill-fated response to global health issues, *Chicago Journal of International Law* 1/2006, pp. 365-377.

⁶⁴ Elbe, Stefan: Haggling over Viruses: the downside risks of securitizing infectious disease, *Health Policy & Planning* 6/2010, pp. 476-485.

⁶⁵ Peterson: Epidemic disease and national security, p. 46.

⁶⁶ Butler, Declan: Pandemic flu: from the front lines, *Nature*, 1.10.2009; WHO: Production and availability of pandemic (H1N1) 2009 vaccines, 30.10.2009.

It is intriguing that for all the concern about whether the 2009 Swine Flu outbreak really was a „pandemic“,⁶⁷ there has been less attention paid to the inequitable way in which vaccines and antiviral medicines were produced and distributed between the global North and South. Calling upon states to reorganize their health priorities in order to satisfy international demands for improved surveillance and verification to alert the world to pandemic influenza or bioterrorist attacks may be suitable, but not when it overlooks the fact that some states have equally competing health priorities that pose a serious and immediate threat to their populations.⁶⁸ The IHR revisions should emphasize health systems strengthening, but it also needs serious donor funding for states to achieve the IHR revision benchmarks.⁶⁹

1.5 Conclusion

Despite significant progress towards globalized responses to infectious diseases, the securitized response has continued to make the protection of states rather than individuals the primary concern. Furthermore, Western states prioritization of ERIDs to the realm of „high politics“ is only to the extent that it may be likely to threaten them. WHO has struggled to overcome this limitation in their use of the securitization discourse. Mechanisms such as the revised IHR could, ostensibly, improve individual safety from disease outbreaks regardless of where they occur. But this will not happen if states only see these mechanisms as tools for containment to protect themselves from virulent infectious diseases. To date, the consequence of bringing infectious disease to the realm of „high politics“ has seen only particular diseases admitted and many of those that exact the high morbidity and mortality in the world's poorest places have been excluded and, if anything, de-emphasized.

⁶⁷ AFP: Access to swine flu vaccine a „critical question“: WHO, 4.7.2010; WHO: The international response to the influenza pandemic: WHO responds to the critics, Pandemic (H1N1) 2009 briefing note 21, 10.6.2010.

⁶⁸ United Kingdom: Diseases Know No Frontiers: How effective are Intergovernmental Organisations in Controlling their Spread?, House of Lords Intergovernmental Organisations Committee Report, 21.7.2008, pp. 6-7.

⁶⁹ Fidler, David P. / Gostin, Lawrence O.: The New International Health Regulations: an historic development for international law and public health, *Journal of Law, Medicine and Ethics* 34/2006, pp. 85-94.

Sicherheitspolitik in Südasiens

Boris Wilke

Südasiens ist seit der Nuklearbewaffnung Indiens und Pakistans 1998 und dem Wiederaufflammen des Krieges in Afghanistan im Jahr 2001 zu einer Schlüsselregion der internationalen Sicherheitspolitik geworden. Der vorliegende Beitrag beschreibt jeweils aus der Binnenperspektive die sicherheitspolitischen Probleme Indiens, Pakistans und Afghanistans. Der Schwerpunkt der Darstellung liegt auf der Verschränkung innerer und äußerer Sicherheit und ihren Konsequenzen für die globale Sicherheitspolitik.

1. Globalisierung und Regionalisierung internationaler Sicherheit

Die Konturen der internationalen Sicherheitspolitik sind unschärfer geworden: Es verschwimmen die Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit, wenn polizeiliche Gefährdungslagen in Deutschland auf terroristische Bestrebungen aus dem Ausland, etwa aus den pakistanischen Stammesgebieten, zurückgeführt werden. Die Unterscheidung von öffentlichen und privaten Sicherheitsakteuren wird schwierig, wenn private Sicherunternehmungen wie bei den US-Truppen in Afghanistan entscheidend an Auslandseinsätzen beteiligt sind. Es sind Zielkonflikte möglich, wenn Militäreinsätze Sicherheit in einem erweiterten Sinne erzeugen sollen, der auch die wirtschaftliche Versorgungslage umfasst. Schließlich überfordert es die Verarbeitungskapazität von Entscheidern wie Beratern, wenn der Kreis der sicherheitspolitisch relevanten Akteure und Regionen immer größer wird.

Das internationale System ist von den europäischen Großmächten geschaffen worden. Neben dem europäischen Konzert verfügten lange Zeit nur die Vereinigten Staaten und Japan über die ökonomischen und militärischen Voraussetzungen für weltpolitische Ambitionen.¹ Die in ihrer Mehrheit kolonialherrschaftlich unterworfenen Völker der südlichen Weltregionen, damals treffend als „überseeische Gebiete“ bezeichnet, waren ferne Objekte der Weltpolitik, die allenfalls als Streitgegenstände imperialistischer Ambitionen oder als Pufferstaaten, die das Überlappen von Einflussphären verhindern sollten, in Betracht kamen. Nach dieser Logik vollzog sich im 19. Jahrhundert die administrative Durchdringung des in-

¹ Gollwitzer, Heinz: Geschichte des weltpolitischen Denkens, Band II, Zeitalter des Imperialismus und der Weltkriege, Göttingen 1982.

dischen Subkontinents und die Staatsbildung Afghanistans, das die britischen Besitzungen auf dem indischen Subkontinent von den russischen in Zentralasien trennen sollte.² Weitgehend unbeachtet blieb der Kampf der kolonialisierten Völker um Unabhängigkeit, auch auf der geistigen Ebene.³

Die Unabhängigkeit Indiens und Pakistans 1947 war Teil einer Entkolonialisierungswelle, die erst Mitte der siebziger Jahre verebte. Das internationale System gewann eine neue Struktur, nicht nur durch die Blockkonfrontation: Im Nuklearzeitalter ist Machtpolitik kein reines Nullsummenspiel mehr, der Erhalt der internationalen Sicherheit ist Sache der internationalen Staatengemeinschaft. Doch der weltpolitische Blickwinkel ist noch lange eurozentrisch geblieben; die zahlreichen Kriege und Konflikte in der Dritten Welt⁴ fanden nur dann Beachtung, wenn sie sich unter den Systemgegensatz subsumieren ließen. So kam Indiens „friedlicher“ Atomtest im Jahr 1974 für die Weltmächte überraschend, und ihm wurde auf globaler Ebene lange keine große Bedeutung beigemessen.

Erst seit nach der Zeitenwende 1989/91 begannen Wissenschaft und Politik regionale Sicherheit nicht mehr als eine vom Systemgegensatz bloß abgeleitete Größe zu verstehen.⁵ Die Vereinigten Staaten als alleinige Supermacht führten eine erste Debatte über neue Problem- und Partnerländer, zu denen auch Indien und Pakistan gerechnet wurden.⁶ Mit der zweiten Zeitenwende von 2001 wurde auch europäischen Beobachtern klar, dass die Globalisierung die internationale Sicherheitspolitik erfasst hatte: Das Spielfeld war auf alle Weltregionen erweitert worden, der Kreis der Spieler war nicht mehr auf Staaten beschränkt.⁷ Seitdem ist der Globale Süden, wie die Regionen der Dritten Welt mittlerweile genannt werden, nicht mehr nur Objekt, sondern auch Subjekt der Weltpolitik. Es ist freilich ein Spiel mit verteilten Rollen: Gescheiterte und fragile Staaten wie Somalia, Afghanistan und neuerdings auch Pakistan bereiten Sorgen, weil sie international operierenden nichtstaatlichen Gewaltakteuren Schutz- und Rückzugsräume bieten. Schwellenländer und regionale Führungsmächte

² Schetter, Conrad: Kleine Geschichte Afghanistans, München 2004.

³ Chatterjee, Partha: The Politics of the Governed. Reflections on Popular Politics in Most of the World, New York 2004.

⁴ Gantzel, Klaus Jürgen / Schwinghammer, Thorsten: Die Kriege nach dem Zweiten Weltkrieg, 1945 bis 1992, Daten und Tendenzen, Münster / Hamburg 1995.

⁵ Daase, Christopher / Feske, Susanne / Moltmann, Bernhard: Regionalisierung der Sicherheitspolitik. Tendenzen in den internationalen Beziehungen nach dem Ost-West-Konflikt, Baden-Baden 1993.

⁶ Chase, Robert / Hill, Emily / Kennedy, Paul (Hrsg.): The Pivotal States. A New Framework for U. S. Policy in the Developing World, New York / London 1999.

⁷ Risse, Thomas: Der 9.11. und der 11.9. Folgen für das Fach Internationale Beziehungen, in: Zeitschrift für internationale Beziehungen 11/2004, S. 111-121.

wie Brasilien, Südafrika, Indien und China hingegen machen Hoffnung, zumindest wenn sie bereit sind, gegen Mitsprache (G-20) auch internationale Verantwortung zu übernehmen (Klimaschutz, Friedenssicherung). Indien und Pakistan scheinen damit beispielhaft für die Bifurkation der Entwicklungswege im Globalen Süden zu stehen. Während der eine Nachfolgestaat des Britischen Raj sich zu einer Großmacht entwickelt,⁸ scheint sich der andere dem Abgrund zu nähern.⁹

Die Analyse wird im Folgenden zeigen, dass eine Zweiteilung des Globalen Südens in Regionalmächte und Zerfallsstaaten nicht angemessen ist, weil alle Staaten dort vor ähnlichen sicherheitspolitischen Herausforderungen stehen und strukturell ähnliche sicherheitspolitische Strategien verfolgen, die sich am besten in der theoretischen Perspektive des „subalternen Realismus“¹⁰ beschreiben lassen. Sie manifestieren sich in starken Vorbehalten gegenüber militärischen Interventionen und großer Zurückhaltung gegenüber internationaler Regimebildung und Verrechtlichung. Ihr Kern bildet die Abwehr von Gefahren für die nationale Sicherheit, verstanden als Einheit von innerer und äußerer Sicherheit, wie nun an so unterschiedlichen Staaten wie Indien (über 1 Mrd. Einwohner), Pakistan (etwa 180 Mio. Einwohner) und Afghanistan (etwa 30 Mio. Einwohner) demonstriert werden soll.

2. Innere Konflikte in Indien, Pakistan und Afghanistan

Unter internationaler Sicherheitspolitik wird zumeist die äußere Sicherheit verstanden, die in der Verantwortung der diplomatischen Corps und Militärstäbe liegt. Innere Sicherheit hingegen gilt als Sache der Polizei. Diese Unterscheidung ist unter den Bedingungen globalisierter und regionalisierter Sicherheitspolitik nicht immer durchzuhalten. Wie der NATO-Einsatz in Afghanistan zeigt, können sich Streitkräfte in Friedensmissionen nicht auf militärische Operationen im klassischen Sinne beschränken, sondern müssen ihre abschreckende Gewaltkompetenz als Sicherheit in die Interventionsgesellschaft hineinprojizieren.¹¹ Dabei arbeiten sie auch mit polizeilichen und politischen Mitteln bis hin zur Kooptation von ehemaligen Feinden bzw. Störern. Es gilt nicht nur Aufständische zu bekämpfen, sondern bei der Bevölkerung ein Sicherheitsempfinden hervorzurufen, das der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zuträglich ist.

⁸ Cohen, Stephen P.: *India. Emerging power*, Washington, D.C. 2001.

⁹ Cohen, Stephen P.: *The Idea of Pakistan*, Washington, D.C. 2004.

¹⁰ Ayooob, Mohammed: *Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realismus*, in: *International Studies Review* 4/2002, S. 27-62.

¹¹ Koehler, Jan / Zürcher, Christoph: *Assessing the Contribution of International Actors in Afghanistan. Results from representative survey*, in: *SFB-Governance working paper series 7/2007*.

Die Zusammenführung polizeilicher und militärischer Maßnahmen, das Zusammenwirken staatlicher und nichtstaatlicher Sicherheitskräfte und die Verzahnung militärischer, menschlicher und ökonomischer Sicherheit wird in der deutschen Diskussion häufig „vernetzte Sicherheit“ genannt, treffender scheint der Ausdruck Sicherheitsgovernance.¹² Denn nicht von ungefähr erinnert das Arrangement an die Anfänge moderner Sicherheitspolitik im 17. und 18. Jahrhundert, als die „gute Polizey“ nicht nur für Gefahrenabwehr zuständig war, sondern für die gedeihliche wirtschaftliche Entwicklung von Bevölkerung und Territorien.¹³ Wie seinerzeit in Europa müssen heute in Afghanistan erst jene befriedeten inneren Räume geschaffen werden, die eine institutionelle Unterscheidung von Sachbereichen der inneren und der äußeren Sicherheit sowie die Einrichtung rechtsstaatlicher Kontrollmechanismen erlauben.

Nicht nur Sicherheitsgovernance in Interventionsgesellschaften, auch die im Globalen Süden übliche Herrschaftspraxis sperrt sich gegen die Unterscheidung von innerer und äußerer Sicherheit. Da hier in der Regel keine internationalen Akteure beteiligt sind, kann immerhin von nationaler Sicherheit gesprochen werden. Allerdings umfasst diese stets innere und äußere Sicherheit. Der innere Frieden wird nicht nur durch Kriminalität bedroht, sondern durch politische Gewalt in allen Facetten bis hin zu Terrorismus, Aufstand und Bürgerkrieg. Etwa ein Drittel der Verwaltungsdistrikte Indiens ist seit Ende der neunziger Jahre von einem maoistischen Aufstand betroffen, der sich auf die östlichen und zentralen Landesteile konzentriert. Hinzu kommen die Gewaltkonflikte im traditionell unruhigen Nordosten des Landes und in Kaschmir.¹⁴ Pakistan weist die weltweit wohl größte Dichte an nichtstaatlichen Gewaltakteuren auf.¹⁵ Die internationale Aufmerksamkeit gilt überwiegend den so genannten pakistanischen Taliban in den autonomen Stammesgebieten und in der Nordwestgrenzprovinz,¹⁶ vom Aufstand nationalistischer Rebellen in der flächengrößten, sehr dünn besiedelten Provinz Belutschistan ist bisher kaum Notiz genommen worden.¹⁷ Die Millionenmetropole Karatschi wird seit 2009 wieder verstärkt von bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen heimgesucht. Auch in

¹² Wood, Jennifer / Dupont, Benoit (Hrsg.): *Democracy, Society and the Governance of Security*, Cambridge / New York 2006.

¹³ Foucault, Michel: *Sicherheit, Territorium, Bevölkerung*, (Geschichte der Gouvernementalität, Bd. 1) Frankfurt a. M. 2004.

¹⁴ Marwah, Ved: *Uncivil Wars. Pathology of Terrorism in India*, New Delhi 1997.

¹⁵ Rana, Muhammad Amir: *A to Z of Jehadi Organizations in Pakistan*, übers. von Saba Ansari, Lahore 2004.

¹⁶ Rana, Muhammad Amir/ Sial, Safdar / Basit, Andul: *Dynamics of Taliban Insurgency in FATA*, Islamabad 2010.

¹⁷ Wilke, Boris: *Governance und Gewalt. Eine Untersuchung zur Krise des Regierens in Pakistan am Fall Belutschistan*, in: SFB-Governance Working Paper Series 22/2009.

anderen südasiatischen Ländern wie Sri Lanka, Bangladesch oder Nepal grassiert die politische Gewalt.¹⁸ Rebellen, Aufständische und Terroristen erhalten in der Regel direkte oder indirekte politische, logistische oder militärische Unterstützung aus den jeweiligen Nachbarstaaten, was die Außenbeziehungen in der Region immer wieder auf die Probe stellt.

Innere Sicherheit und Außenbeziehungen sind also stark miteinander verzahnt. Die politische Stabilität wird von Akteuren und Entwicklungen diesseits und jenseits der Landesgrenzen bedroht, und nationale Sicherheit ist die Summe innerer und äußerer Bedrohungslagen. In Indien und Pakistan hat sich dies in der Ernennung nationaler Sicherheitsberater niedergeschlagen, die dem Präsidenten bzw. Premierminister (und nicht einem Ressort) verantwortlich sind. Die Sicherheitsstrategien sind auf die Bewältigung politischer, militärischer, wirtschaftlicher und energiepolitischer Probleme ausgerichtet. Doch nicht nur auf der politischen Ebene bilden innere und äußere Sicherheit häufig eine Einheit, auch die administrative Praxis zeigt Konvergenzen. Das Handlungsfeld von Polizeikräften ist weitgehend auf städtische Räume beschränkt und selbst dort bei politischen Unruhen oder größeren Unglücksfällen schnell überfordert, so dass in Bedrängnis geratene Regierungen regelmäßig militärische oder paramilitärische Hilfe, in Indien „Aid to civil“ genannt, anfordern.¹⁹ Diese Rolle eröffnet den Streitkräften innenpolitische Einflussmöglichkeiten, die jedoch unterschiedlich stark genutzt werden. Während die indische Armee unter der Kontrolle der zivilen Regierung steht, werden Politik und Publikum in Pakistan immer wieder zur Geisel eines verselbständigten Militärapparates.²⁰ Der pakistanische Armeechef hat nicht nur die Organisationsgewalt über die Streitkräfte inne, er besitzt faktisch auch die sicherheitspolitische Richtlinienkompetenz und definiert, was nationale Sicherheit heißt. Dabei beruht die Macht der Armee wohlgerne auf Organisations- und Waffengewalt und nicht auf nachrichtendienstlichen Fähigkeiten: Sie ist kein klandestiner, sondern ein korporativer Akteur, dessen Intervention in politischen Krisensituationen immer wieder zumindest anfänglich auf breite Zustimmung stößt.

Die Sicherheitsbehörden in Indien und Pakistan stehen in einer langen Tradition. Zentrale Gebiete und Ballungsräume des Subkontinents sind bereits zur Zeit der Kolonialherrschaft administrativ durchdrungen worden bis hin zu regelmäßigen Volkszählungen. Nicht wenige der heute existierenden militärischen und paramilitärischen Einheiten sind älter als der Staat. In

¹⁸ Gayer, Laurent / Jaffrelot, Christophe (Hrsg.): *Armed Militias of South Asia: Fundamentalists, Maoists and Separatists*, London 2009.

¹⁹ Goel, Sunil: *Courts, Police, Authorities and Common Man*, New Delhi 2005.

²⁰ Siddiqi, Ayesha: *Military Inc. Inside Pakistan's Military Economy*, London 2007.

Afghanistan hingegen steht die militärisch-polizeiliche Durchdringung und „Lesbarmachung“²¹ der Gesellschaft noch aus. So herrscht häufig Unklarheit über elementare Tatbestände, etwa über die Grenzen von dörflichen Gemeinschaften.²² Jenseits der wenigen Großstädte mangelt es an funktionierenden staatlichen Sicherheitsinstitutionen. Ähnlich wie in peripheren Regionen Indiens (Nordosten, Zentrales Hochland) und Pakistans (Balutschistan, innere Sindh, Stammesgebiete) ist die Bereitstellung von Sicherheit hier gleichsam eine „Privatsache“, die Familien- und Clanverbände sowie lokale Gemeinschaften organisieren. An diesem Sachverhalt ändert sich wenig, wenn einige der Beteiligten Ämter bekleiden; die Trennung von Amt und Person wird nicht gelebt, weil nichtstaatliche Institutionen als dauerhafter und verlässlicher gelten. Diese sicherheitspolitischen Arrangements sind aber keineswegs primitiv, sondern funktionieren als Mehrebenensystemen, in denen für die Intim- und Privatsphäre, die örtliche Gemeinschaft und die darüber hinausreichende Sphäre unterschiedliche Zuständigkeiten gelten, die teilweise durchaus verhandelbar sind. Gerade unter den Bedingungen einer militärischen Intervention wie in Afghanistan ist vieles im Fluss, die gesellschaftliche Eigendynamik ist enorm. Aus diesem Grund sind Interventen selbst dann, wenn sie im Einverständnis der Zentralregierung handeln, zur Improvisation gezwungen.²³

3. Außen- und Sicherheitspolitik in Südasien

In Anbetracht dieser innergesellschaftlichen Herausforderungen sind die außenpolitischen Präferenzen naturgemäß andere als etwa im EU-Raum. Die Neigung zu Institutions- und Regimebildung ist gering, das politische Handeln wird bestimmt durch ein realpolitisches Kalkül, wie es vor 150 Jahren in Mitteleuropa entwickelt wurde.²⁴ Selbst bei Ländern, die wie Indien und Pakistan über Nuklearwaffen mit entsprechenden Trägersystemen verfügen, sind sicherheitspolitische Kalkulationen zunächst auf die unmittelbare Nachbarschaft gerichtet.²⁵ Trotzdem gibt es Unterschiede, die von der Größe und institutionellen Beschaffenheit abhängen. Während Afghanistan kaum über funktionsfähige Streitkräfte verfügt, haben Indien

²¹ Scott, James C.: *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven / London 1998.

²² Mielke, Katja / Schetter, Conrad: „Where is the village?“ Local Perceptions and Development Approaches in Kunduz Province, in: *Asien* 104/2007, S. 71-87.

²³ Koehler, Jan: *Auf der Suche nach Sicherheit. Die internationale Intervention in Nordost-Afghanistan*, in: SFB-Governance working paper series 17/2008.

²⁴ Rochau, August Ludwig von: *Grundzüge der Realpolitik angewendet auf die staatlichen Zustände Deutschlands*, Stuttgart 1853.

²⁵ Buzan, Barry / Waeber, Ole: *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge 2003.

und Pakistan riesige Armeen mit neuester Technologie. Wie der Fall Pakistan eindrucksvoll belegt, lassen sich sogar machtpolitische Ambitionen nach außen und eine prekäre innenpolitische Lage miteinander vereinbaren. Nicht nur die Verfügung über Nuklearwaffen, auch die stille Intervention im Afghanistankonflikt und der Rüstungswettlauf mit Indien demonstrieren, dass es sich bei dem zweitgrößten muslimischen Land der Welt der Staatkrise zum Trotz um einen regionalen Machtfaktor handelt.

Welches sind nun die sicherheitspolitischen Herausforderungen in der Region? Die primäre Sorge gilt der Bewahrung der territorialen Integrität und der Festigung der nationalen Identität, also der Konsolidierung des Territoriums und der Bindung der Bevölkerung an den Staat. Beides wird in Südasien durch eine Reihe von Disputen in Frage gestellt. So tangiert der Streit um die völkerrechtliche Gültigkeit der 1893 gezogenen Grenze zwischen Afghanistan und Pakistan („Durand-Line“) auch die staatliche Zugehörigkeit der Volksgruppe der Paschtunen.²⁶ Etwa zwei Drittel von ihnen leben in Pakistan, stellen dort aber nur eine Minderheit des Staatsvolkes (weniger als 20 Prozent); der Rest der Paschtunen bildet in Afghanistan de facto das Staatsvolk, jedoch mit einem Anteil von nur 40 Prozent der Bevölkerung. Beide Staaten versuchen von jeher die Paschtunen im jeweils anderen Land für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Die aktuelle Unterstützung der afghanischen Taliban durch Pakistan und der Regionalregierung in der Nordwestgrenzprovinz Pakistans durch Afghanistan belegen dies. Auch der Kaschmirkonflikt zwischen Indien und Pakistan um die Zugehörigkeit des ehemaligen Fürstentums ist nicht nur eine territoriale Streitfrage, sondern betrifft die nationale Identität.²⁷ Indien kann mit dem einzigen mehrheitlich muslimischen Gliedstaat seinen multikulturellen Charakter unterstreichen, Pakistan sieht in der Zugehörigkeit des Großteils Kaschmirs zu Indien nicht nur die einvernehmliche Teilung des Subkontinents, sondern auch seine Identität infrage gestellt. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von weiteren Territorialstreitigkeiten in der Region, unter anderem zwischen Indien und China. Die inneren Spannungen und Konflikte in der Region sind der Schlüssel zum Verständnis außenpolitischer Positionen, insbesondere mit Blick auf das Verhältnis von Souveränität und Menschenrechten.²⁸ Die Annahmen einiger westlicher Strategen, Indien als Demokratie befürworte die gewaltsame Durchsetzung dieser Staatsform, haben sich bisher regelmäßig als falsch herausgestellt.

²⁶ Schetter, Conrad: *Ethnizität und ethnische Konflikte in Afghanistan*, Berlin 2003.

²⁷ Lamb, Alastair: *Kashmir – A Disputed Legacy, 1846-1990*, Hertingfordbury 1991.

²⁸ Ayooob, Mohammed: *Third World Perspectives on Humanitarian Intervention and International Administration*, in: *Global Governance* 10/2004, S. 99-118.

Von dieser defensiven Realpolitik ist eine offensive Variante zu unterscheiden, die über die Region hinausschaut und auf politische und wirtschaftliche Kooperation setzt. Seiner strategischen Mittellage zum Trotz sah sich Afghanistan mit seinem schwachen institutionellen Unterbau zu einer solchen sicherheitspolitischen Vorsorge bisher noch nie in der Lage. Seit Beginn des Bürgerkrieges 1978 liegt das Schicksal des Landes sogar in fremden Händen; äußere Sicherheit für Afghanistan ist ein Importgut, das über inter- und transnationale Sicherheitsgovernance hergestellt wird. Hingegen agieren Indien und Pakistan als Machtstaaten, wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung. Indien war und ist stets auf seine Unabhängigkeit bedacht. Während des Ost-West-Konfliktes agierte es als Fürsprecher der Dritten Welt und strebte die Reform der Vereinten Nationen an, heute bemüht es sich als BRICS-Staat um einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Pakistan hingegen baute früh auf enge bilaterale Beziehungen zu Groß- und Weltmächten, zunächst zu den USA. Dabei verstand sich das sicherheitspolitische Establishment eine Weile als Teil der „Freien Welt“.²⁹ Nach einigen wechselseitigen Enttäuschungen setzt es heute auf eine militärische Partnerschaft mit der Volksrepublik China (Nuklear- und Raketenrüstung) und begreift sich zugleich als aktiver Teil der islamisch geprägten Welt. In den siebziger Jahren wurden die Verbindungen in die boomende Golfregion intensiviert, in wirtschaftlicher (Arbeitsmigration), aber auch in politischer und kultureller Hinsicht.³⁰ Saudi-Arabien zählt inzwischen zu den engen Partnern: Riad fungiert häufig als Broker in den innenpolitischen Machtkämpfen Pakistans, und der puritanische Islam der arabischen Halbinsel hat dem religiösen Feld Pakistans seinen Stempel aufgedrückt. Auch Indien hat gute Beziehungen nach Westasien, wie der Nahe Osten in einleuchtender indischer Diktion heißt;³¹ in jüngster Zeit wurde die militärische und nachrichtendienstliche Kooperation mit Israel ausgeweitet, vor allem im Rahmen der Terrorbekämpfung. Wirtschaftswachstum und Nuklearpolitik machen Indien zu einem gesuchten Partner der westlichen Welt, wie das US-indische Nuklearabkommen zeigt. Pakistan hingegen genießt trotz enger Zusammenarbeit in der Anti-Terror-Koalition nur wenig Kredit, vor allem weil es weiterhin an den afghanischen Taliban als Verbündeten festhält.

²⁹ Kux, Dennis: *The United States and Pakistan, 1947-2000, Disenchanted Allies*, Washington, DC 2001.

³⁰ Addleton, Jonathan S.: *Undermining the Centre. The Gulf Migration and Pakistan*, Karachi 1992.

³¹ Abhyankar, Rajendra M. (Hrsg.): *West Asia and the Region. Defining India's Role*, New Delhi 2008.

Indien und Pakistan betreiben im Gegensatz zu Afghanistan also Machtpolitik. Sie tun dies mit Unterstützung eines sicherheitspolitischen Establishments, zu dem nicht nur Ministerien, Streitkräfte und Nachrichtendienste zu rechnen sind, sondern auch Think Tanks und universitäre Einrichtungen. Beide Länder haben ihren außen- und sicherheitspolitischen Apparat weiterentwickelt, wobei die antagonistische Beziehung der beiden Länder eine zentrale Rolle spielte. Der indisch-pakistanische Konflikt wurde mit der Zeit immer stärker institutionalisiert und gesellschaftlich verankert. Zu Beginn war er ein Staatsbildungskonflikt, der neben der kaschmirischen Bevölkerung vor allem politische und militärische Führungen betraf. Gemäß der Maxime „states make war, and war makes states“³² entwickelten die sicherheitspolitischen Eliten ihr Raison d'Être auf der Basis einer nationalistischen Ideologie. Zu dieser ideologischen Funktion gesellte sich eine organisatorische: Als ein im klassischen Sinne internationaler Konflikt, der sechsmal kriegerisch eskaliert ist (1947, 1965, 1965, 1971, 1984, 1999), verselbständigte er sich von seinem ursprünglichen Gegenstand und suchte sich neue Anlässe, die vom Verlauf der Grenze in der Wüste (Rann von Kachchh, 1965) bis zur Grenzziehung im Gebirge (Siachen 1984, Kargil 1999) reichen. Der Konflikt wurde zum Motor der Modernisierung des außen- und sicherheitspolitischen Apparates. Die indische Armee verfügt nunmehr über gute Fähigkeiten der Aufstandsbekämpfung. Pakistans Streitkräfte haben die Instrumentalisierung nichtregulärer Kräfte für außenpolitische Ziele perfektioniert. Auch der Ausbau des ISI gehört in diesen Kontext,³³ ebenso die Nuklearbewaffnung Pakistans.

Inzwischen ist der indisch-pakistanische Konflikt von einer Obsession politischer und militärischer Eliten zu einer nationalen Frage geworden. Jihadistische Terrorgruppen, die von ihren Schöpfern in ISI und Armee nur noch teilweise kontrolliert werden können, suchen ihr Heil im Kampf gegen Indien und gefährden mit Terroranschlägen wie in Mumbai 2008 die Sicherheit der gesamten Region. Doch auch auf indischer Seite hat inzwischen eine beachtliche gesellschaftliche Mobilisierung stattgefunden, deren nationalistische Diktion an die Zeit des Ersten Weltkrieges in Europa erinnert. Offensichtlich wurde dies im Kargil-Krieg von 1999, an dem erstmals die gesamte indische Fensehnation teilhatte.³⁴ Beide Regierungen instrumentalisieren die politische Gewalt im Nachbarland, sie „kommu-

³² Tilly, Charles: War Making and State Making as Organized Crime, in: *Bringing the State Back In*, hrsg. von Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer und Theda Skocpol, Cambridge 1985, S. 169-191.

³³ Kiessling, Hein G.: Der pakistanische Geheimdienst ISI, in: *KAS Auslandsinformationen* 21/2005, S. 71-92.

³⁴ Rajagopal, Arvind: *Politics after Television. Hindu Nationalism and the Reshaping of the Public in India*, Cambridge 2001.

nizieren über Bombenanschläge“, wie es ein Mitglied der liberalen pakistanischen Intelligenz einmal formulierte. Aus dem indisch-pakistanischen Konflikt ist ein Hegemoniekonflikt geworden, in dem um die künftige politische und kulturelle Gestalt Südasiens gerungen wird. Wird allein Indien die Region dominieren, während sich Pakistan Westasien zuwendet oder können sich beide Staaten auf einen zivilisatorischen Minimalkonsens verständigen, der einer gedeihlichen politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenarbeit in der Region den Weg ebnet?

4. Ansätze zur Sicherheitskooperation in Südasiens

Der indisch-pakistanische Antagonismus beherrscht die zwischenstaatlichen Beziehungen in Südasiens und steht bisher regionaler Sicherheitskooperation und vertiefter wirtschaftlicher Zusammenarbeit im Wege. Die Weiterentwicklung von SAARC (South Asian Association for Regional Cooperation), das neben Indien und Pakistan auch Sri Lanka, Bangladesch, Nepal, Bhutan, die Malediven und (seit 2007) Afghanistan zu den Mitgliedern zählt, ist blockiert. Immerhin haben Indien und Pakistan im Jahr 2004 damit begonnen, ein antagonistisches Kooperationsverhältnis zu entwickeln. Im „Composite Dialogue“ wird über bilaterale Streitfragen verhandelt und an vertrauensbildenden Maßnahmen gearbeitet. Pakistan dringt auf schnelle Fortschritte in der Kaschmirfrage, Indien will zunächst mehr wirtschaftliche Kooperation und eine Eindämmung des grenzüberschreitenden Terrorismus. Nach den Terroranschlägen von Mumbai im November 2008 wurde der Dialog von indischer Seite ausgesetzt, im Januar 2011 teilweise wiederaufgenommen. Der Erfolg hängt auch davon ab, ob es gelingt, regierungsübergreifend gemeinsame Fachinteressen zu identifizieren. Das sicherheitspolitische Establishment gehört auf beiden Seiten nämlich zu den Bremsern des Dialogs: Außenministerien und Militärstäbe sind zu sehr auf ihren Gegner eingespielt, als dass hier bald Fortschritte zu erwarten wären. Anders sieht es womöglich bei der politischen Führungsebene oder auf der Ebene der Fachministerien aus. Nachdem Pakistan vom islamistischen Terrorismus mehr betroffen ist als jede andere Nation weltweit, könnten beide Innenministerien womöglich zumindest mittelfristig eine Interessenkonvergenz in zentralen Fragen erzielen.

Fraglich hingegen ist, ob extraregionale Mächte oder Organisationen für eine Annäherung sorgen können. China und Russland, die mit der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SCO) ihr eigenes regionales Format betreiben, werden nicht geneigt sein, ihre nicht einfachen Beziehungen einem südasiatischen Belastungstest auszusetzen. Der Einfluss der NATO wiederum, als Interventionsmacht in Afghanistan ein regionaler Stakeholder, hat sich bisher nicht positiv ausgewirkt: Sie hat nicht verhindern können, dass Afghanistan erneut Austragungsort des indisch-pakistanischen Antagonismus geworden ist; sie hat es bisher versäumt, Pakistan und seinem Militär eine Perspektive jenseits der Konfron-

tation mit Indien zu bieten, etwa durch eine privilegierte Partnerschaft. Es besteht ein nicht gelöster Zielkonflikt zwischen dem globalen Ziel, die größte Demokratie der Welt stärker in die Verantwortung zu nehmen, und der Erfordernis, eine Brückierung Pakistans, dem Schlüssel-land für die Stabilisierung Afghanistans, zu vermeiden. So hat der durch den Westen geförderte Aufstieg Indiens zu einer anerkannten Regionalmacht und einem globalen Spieler im Rahmen des neuen Multilateralismus (G-20, VN) Pakistans Annäherung an China befördert. Die Gefahr eines neuen Kalten Krieges in Asien, zwischen Demokratien auf der einen und Autokratien auf der anderen Seite, wird auf diese Weise zumindest nicht gemindert.

Zugleich ist unsicher, ob ein Bündnis der Demokratien in Indien auf Gegenliebe stößt. Die außenpolitische Tradition und das Primärinteresse an der Stabilisierung des erweiterten südlichen Asiens sprechen dagegen. Eine dauerhafte Präsenz des westlichen Militärbündnisses in Afghanistan und damit in Süd-Asien wird in Indien kritisch gesehen. Eine Teilnahme des zweitgrößten Landes der Welt an NATO-Operationen oder Koalitionen der Willigen ist in weiter Ferne. Die westliche Welt wird sich damit arrangieren müssen, dass regionale Sicherheitspolitik ihrer eigenen Logik folgt, mit entsprechenden Auswirkungen auf die globale Ebene. Weltpolitik wird heute auch von Völkern gemacht, die lange davon ausgeschlossen waren.

Grundlagen der Sicherheitspolitik Ostasiens: Mächte – Konflikte – Strukturen

Martin Wagener

Der vorliegende Beitrag soll einen Einstieg in die Grundlagen der Sicherheitspolitik Ostasiens ermöglichen. Die Ausführungen konzentrieren sich auf zwischenstaatliche Beziehungen und blenden aus Platzgründen Themen eines weiten Sicherheitsbegriffs (u. a. substaatliche und transnationale Herausforderungen, Prozesse der Ökonomisierung und Industrialisierung) aus. Auch werden keine detaillierten theoretischen Darstellungen vorgenommen, wenngleich den folgenden Seiten insgesamt ein realistischer Blickwinkel zugrunde liegt. Folgende Themen werden behandelt: die Großmächte Ostasiens, zentrale zwischenstaatliche Konflikte sowie verschiedene Formen der regionalen Integration. Am Ende der empirischen Ausführungen wird diskutiert, wovon Frieden und Stabilität in Ostasien heute abhängen. Anschließend werden in kommentierter Form wichtige Monographien und Sammelbände zu den einzelnen Themenfeldern vorgestellt.

1. Die Großmächte

Von besonderer Bedeutung für die Stabilität der sicherheitspolitischen Architektur des asiatisch-pazifischen Raums sind die Beziehungen zwischen den Großmächten, die über die umfangreichsten Voraussetzungen zur Stabilisierung bzw. Destabilisierung der Region verfügen. Sie besitzen nicht nur wie China, Russland und die USA Nuklearwaffen, sondern ihnen wird wie im Falle Japans zumindest eine virtuelle Nuklearwaffenfähigkeit zugesprochen. Merkmale einer Großmacht sind zudem eine gewisse demographische und territoriale Größe sowie ökonomische Potenziale – vom Umfang an Bodenschätzen über die Exportleistung der heimischen Wirtschaft bis hin zum Anteil am globalen Bruttoinlandsprodukt (BIP). Entscheidend sind letztlich die militärischen Potenziale, die sich grob an den Verteidigungsetats ablesen lassen. Hier belegten 2010 die Großmächte Ostasiens die ersten vier Plätze: USA (722,1 Mrd. US\$), China (offizieller Wert: 76,4 Mrd. US\$), Japan (52,8 Mrd. US\$) und Russland (41,4 Mrd. US\$).

Tabelle: Machtpotenziale der Großmächte Ostasiens

	USA	China	Russland	Japan
Territorium	9.826.675 km ²	9.596.961 km ²	17.098.242 km ²	377.915 km ²
Bevölkerung (Juli 2011) ¹⁾	313,232 Mio.	1,337 Mrd.	138,740 Mio.	126,476 Mio.
Bruttoinlands- produkt (2010)¹⁾	14,66 Bio. US\$	5,878 Bio. US\$	1,465 Bio. US\$	5,459 Bio. US\$
Handelsbilanz (2010) ¹⁾	- 633 Mrd. US\$	+ 199 Mrd. US\$	+ 139,4 Mrd. US\$	+ 128,4 Mrd. US\$
Öffentliche Verschuldung (2010) ¹⁾	88,9 % des BIP	17,5 % des BIP	9,5 % des BIP	225,8 % des BIP
Nachgewiesene Erdölreserven (Januar 2010) ¹⁾	19,12 Mrd. Barrel	20,35 Mrd. Barrel	74,2 Mrd. Barrel (Januar 2009)	44,12 Mio. Barrel
Devisenreserven	47,826 Mrd. US\$ (Mai 2011)	3,04 Bio. US\$ (März 2011)	462,73 Mrd. US\$ (April 2011)	1,058 Bio. US\$ (April 2011)
Verteidigungs- haushalt (2010)	722,1 Mrd. US\$	76,4 Mrd. US\$ ²⁾	41,4 Mrd. US\$	52,8 Mrd. US\$
Waffenexporte (2009)	14,383 Mrd. US\$	1,8 Mrd. US\$	3,7 Mrd. US\$	-
Streitkräfte- umfang (2010)	1.563.996	2.285.000	1.046.000	247.746
Letzte größere Gefechtssituation	seit 2001, 2003 / Afghanistan, Irak	1979 / Vietnam	2008 / Georgien	1945 / Pazifik
Einsatzbereite Nuklearwaffen	2.700	180	4.700	virtuelle Fähigkeit
Interkontinental- raketen³⁾	Minuteman III (13.000 km)	DF-5A (13.000 km)	Satan (16.000 km)	virtuelle Fähigkeit
Flugzeugträger	11	Programm + Erneuerung eines Flugzeugträgers der sowjetischen Kuznetsov-Klasse	1	2 (Helikopterträger)

Quellen: CIA World Factbook, Internationaler Währungsfonds, International Institute for Strategic Studies, China Daily. 1) Schätzung. 2) Offizieller Verteidigungshaushalt. 3) Beispiel.

Stand vom 12. Juni 2011

Die beiden dominierenden Großmächte sind die USA und China. Obwohl sie ökonomisch eng miteinander verbunden sind, hat dies nicht zu einem Ausgleich in strategischen Fragen geführt. Beide konkurrieren um die Führungsrolle der Region (Pax Americana versus Pax Sinica) und vertreten in diversen Konflikten unterschiedliche Auffassungen. Um Machtansprüche an der pazifischen Gegenküste durchzusetzen, verfügen die USA über fünf Bündnispartner (Japan, Südkorea, Australien, Philippinen, Thailand), einen wichtigen Sicherheitspartner (Singapur) und Kontakte zu zahlreichen weiteren Staaten, die amerikanische Militäreinheiten logistisch unterstützen (u. a. Brunei, Indonesien, Malaysia und wohl bald auch Vietnam). Hinzu kommen flexibel vor Ort patrouillierende maritime Einheiten sowie Guam, das zu den amerikanischen Besitzungen gehört. Insgesamt haben die USA an der pazifischen Gegenküste ca. 75.000 Soldaten (ohne Hawaii) stationiert.

China stemmt sich dem in zweifacher Weise entgegen. Es rüstet im Rahmen seiner Möglichkeiten auf und verfügt mittlerweile mit der Dongfeng (DF)-31/31A nicht nur über eine nukleare Zweitschlagfähigkeit. Die Volksbefreiungsarmee ist auch im Besitz eines umfangreichen Arsenalas asymmetrischer Kriegsführungsoptionen (U-Boote der Kilo-Klasse, Kampfflugzeuge vom Typ Suchoi-30, Zerstörer vom Typ Sovremenny), mit denen amerikanische Truppenaufmärsche im Ernstfall – etwa im Zuge einer Krise in der Taiwanstraße – kompliziert werden könnten. Auf diplomatischem Parkett war China zudem lange mit seiner „Charme-Offensive“ erfolgreich. Indem es Ängste in seiner Nachbarschaft abgebaut hat, konnte es den Ursachen für eine Anlehnung an den Hegemon entgegenwirken und damit das amerikanische Bündnissystem schwächen. In jüngster Zeit hat das selbstbewusste Auftreten Pekings, vor allem in maritimen Fragen, aber erneut dazu beigetragen, dass sich viele Staaten Ostasiens wieder wesentlich deutlicher für die amerikanische Militärpräsenz in der Region aussprechen.

Tokyo ist der wichtigste Bündnispartner Washingtons im Fernen Osten, was zweierlei bedeutet. Japan ist, erstens, Basis amerikanischer Machtprojektion in Ostasien. Nirgendwo sonst verfügt das Pentagon außerhalb heimischer Gewässer über einen Stützpunkt für einen Flugzeugträger. Yokosuka ist Heimathafen der 7. US-Flotte und damit der USS George Washington. Zweitens scheidet das Land durch seine engen Beziehungen zum Hegemon als möglicher Konkurrent um die Führung Ostasiens aus. Die Beziehungen Tokyos zu seinen Nachbarn sind stabil, wenngleich sie nicht als vollkommen ausgeglichen bezeichnet werden können. Territoriale Streitigkeiten sind weiter ungelöst (Russland: Nördliche Territorien / Kurilen; Nord- und Südkorea: Tokdos / Takeshima-Inseln; China: Senkaku / Diaoyu-Inseln). Der Umgang Japans mit seiner Vergangenheit führt immer wieder zu Irritationen mit China und Südkorea – etwa dann, wenn ein japanischer Ministerpräsident den Yasukuni-Schrein besucht, wo 2,5 Mio. Kriegstoter gedacht wird. Unter ihnen befinden sich 14 A-Klasse-Kriegsverbrecher.

Russland ist zwar weiterhin eine Großmacht, als solche aber nicht mehr aktiv militärisch vor Ort präsent. 2002 zog es seine letzten Einheiten aus Cam Ranh Bay in Vietnam ab. Gegenwärtig beschränkt sich das russische Interesse am Fernen Osten auf zwei Bereiche: Staaten wie China, Vietnam, Malaysia, Indonesien und in Südasiens Indien sind wichtige Abnehmer von Rüstungsgütern. Asien spielt zudem bei der Diversifizierung russischer Energielieferungen eine herausragende Rolle. Machtpolitisch ist Moskau gegenwärtig primär in den Randgebieten der ehemaligen Sowjetunion aktiv. In Asien zeigt Russland diplomatisch Flagge, indem es an multilateralen Abmachungen wie etwa der Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) und dem ASEAN Regional Forum (ARF) mitwirkt.

2. Zwischenstaatliche Konflikte

Die wichtigsten zwischenstaatlichen Konflikte Ostasiens sind jene auf der koreanischen Halbinsel, in der Taiwanstraße und im Südchinesischen Meer. In sämtlichen Fällen sind die Interessen von wenigstens zwei Großmächten berührt, was dem jeweiligen Konflikt zusätzliche Brisanz verleiht.

2.1 Koreanische Halbinsel

Die koreanische Halbinsel ist seit dem Koreakrieg von 1950 bis 1953 am 38. Breitengrad geteilt. Bis heute verfügen Nord- und Südkorea lediglich über ein Waffenstillstandsabkommen, es gibt keinen Friedensvertrag. Der Konflikt war während des Kalten Krieges Ausdruck des Systemgegensatzes der Supermächte, die sich auf der koreanischen Halbinsel in einer Stellvertretersituation gegenüberstanden. Die Teilung des Landes in einen kommunistisch orientierten Norden und einen kapitalistischen Süden wurde dadurch vertieft.

Seoul und Pjöngjang schlugen in den folgenden Jahren vollkommen unterschiedliche Wege ein. Südkorea entwickelte sich zu einem der wirtschaftlich erfolgreichen „Tigerstaaten“ und nahm nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zu den einstigen Gegnern, der Sowjetunion (1990) und China (1992), diplomatische Beziehungen auf. Nordkorea dagegen fiel ökonomisch weit zurück und begab sich international zusehends in die Isolation. Um das eigene Überleben zu sichern, setzte Pjöngjang u.a. auf eine kontrollierte Risikostrategie: Erfolgreich hat es durch Nuklearwaffenprogramme und Atomtests (2006, 2009) für Unruhe in der Region gesorgt und sich Zurückhaltung teuer abkaufen lassen, etwa durch die Lieferung von Nahrungsmitteln, Dünger und Erdöl.

Die „Sonnenscheinpolitik“ Südkoreas, initiiert von Präsident Kim Dae-jung (1998-2003), kann mit dem Tourismusprojekt am Berg Kumgang, der Kaesong-Industrie-Zone und einzelnen Familienzusammenführungen zwar Erfolge vorweisen. Dazu gehören auch zwei Gipfeltreffen in Pjöngjang (2000, 2007). Zu einem Durchbruch in den gemeinsamen Beziehungen

hat dies aber nicht beigetragen, zumal der seit 2008 amtierende südkoreanische Präsident Lee Myung-bak gegenüber Kim Jong-il wieder einen härteren Kurs verfolgt. Ergebnis ist eine Verschlechterung der Sicherheitslage: Das Tourismus-Projekt am Berg Kungang liegt seit den tödlichen Schüssen auf eine südkoreanische Besucherin im Juli 2008 auf Eis; im Frühjahr 2009 ist Nordkorea aus den 2003 begonnenen Sechsparteiengesprächen (weitere Teilnehmer: Südkorea, China, USA, Japan, Russland) ausgestiegen; Seoul wiederum hat die humanitäre Hilfe für Pjöngjang deutlich eingeschränkt.

Zur Verschärfung der Spannungen hat vor allem Nordkorea beigetragen. Im März 2010 versenkte es das südkoreanische Kriegsschiff „Cheonan“ durch einen Torpedoschuss (46 Tote), im November 2010 führte es einen Artillerieangriff gegen die südkoreanische Insel Yeonpyeong (4 Tote). Der Druck auf Präsident Lee, auf diese Provokationen auch militärisch zu reagieren, hat zugenommen – und damit die Gefahr einer Eskalation des Konflikts. Dass es dazu auch in den vergangenen Krisensituationen nicht gekommen ist, muss maßgeblich auf die „Geisellage“ Seouls zurückgeführt werden. Die südkoreanische Hauptstadt liegt in unmittelbarer Reichweite des größten Teils der über 21.000 nordkoreanischen Artilleriegeschütze. Im Falle eines erneuten Kriegsausbruchs könnte der Norden daher einen verheerenden Angriff befehlen, dem zigtausende Bürger Seouls sofort zum Opfer fallen würden. Auch wenn Südkorea in einer direkten militärischen Auseinandersetzung Nordkorea über kurz oder lang besiegen würde, ist es derzeit nicht bereit, den absehbaren Preis dafür zu zahlen, was wiederum vom Kim-Regime ausgenutzt wird.

Die Lage am 38. Breitengrad wird durch von außen nur schwer zu durchschauende Prozesse innerhalb der nordkoreanischen Führungsriege kompliziert. Seit 2008 mehren sich die Hinweise auf einen schlechten Gesundheitszustand Kim Jong-ils, dessen baldiges Ableben Beobachter erwarten. Die Konsequenzen für die innerkoreanischen Beziehungen sind nur schwer einzuschätzen: Welche Politik wird sein als Nachfolger auserkorener Sohn Kim Jong-un verfolgen? Über welchen Rückhalt verfügt dieser im militärischen Apparat? Im Falle eines Zusammenbruchs Nordkoreas wird die Wiedervereinigung der Halbinsel enorme ökonomische Belastungen auslösen, die Südkorea möglicherweise nicht alleine schultern kann. Dieser Prozess sowie die außenpolitische Orientierung des vereinigten Koreas – Neutralität oder Fortsetzung der Allianz mit den USA – wird Folgen für das Machtgefüge Nordostasiens haben.

2.2 Taiwanstraße

Der Konflikt in der Taiwanstraße geht auf einen innerchinesischen Machtkampf zwischen der Kommunistische Partei Chinas (KPCh) unter Führung Mao Zedongs und der nationalchinesischen Kuomintang (KMT) unter Führung Chiang Kai-sheks zurück. Beide hatten ihre Differenzen von 1937

bis 1945 zurückgestellt, um gemeinsam gegen die japanische Invasionsarmee zu kämpfen. Diese „Einheitsfront“ hielt bis zur Niederlage Tokyos. Darauf wurde der chinesische Bürgerkrieg fortgesetzt, den die KPCh für sich entscheiden konnte. Die KMT – und damit die „Republik China“ – floh nach Taiwan, Mao rief dagegen 1949 auf dem Festland die „Volksrepublik China“ aus.

Von 1955 bis 1979 hatten die USA mit Taiwan einen Verteidigungsvertrag unterhalten, der im Zuge der Annäherung Washingtons an Peking (Besuch von US-Präsident Richard Nixon 1972) aufgekündigt wurde. Bis heute haben sich die USA jedoch über den Taiwan Relations Act (TRA) vom April 1979 dazu verpflichtet, die Republik China mit Defensivwaffen zu beliefern. So sagte Präsident Barack Obama im Januar 2010 zu, Taiwan Waffen im Wert von 6,4 Mrd. US\$ zur Verfügung zu stellen.

China reagiert auf derartige Ankündigungen äußerst sensibel. Es betrachtet Taiwan offiziell als „abtrünnige Provinz“ und hat mehrfach angekündigt, auf eine Unabhängigkeitserklärung der Insel mit einer militärischen Intervention zu reagieren. Zur letzten großen Krise in der Taiwanstraße war es 1995 / 1996 gekommen, als China im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen der Republik China eine Politik der Abschreckung verfolgte. Nördlich und südlich der Gewässer Taiwans wurden Raketentests durchgeführt, worauf die USA im März 1996 mit der Entsendung von zwei Flugzeugträgergruppen reagierten.

Die politischen Beziehungen zwischen Peking und Taipeh erreichten dann während der Präsidentschaft von Chen Shui-bian (2000–2008) einen Tiefpunkt. In dessen Democratic Progressive Party (DPP) sah China einen aktiven Vorkämpfer für die Unabhängigkeit der „abtrünnigen Provinz“. Seit der Wahl des KMT-Kandidaten Ma Ying-jeou zum Präsidenten Taiwans im März 2008 haben sich die Beziehungen entspannt. Die Kommunikation beider Seiten ist stark verbessert worden, u.a. durch die Wiederaufnahme des Dialogs zwischen der chinesischen Association for Relations Across the Taiwan Straits (ARATS) und der taiwanischen Straits Exchange Foundation (SEF).

Eine Lösung des Konflikts ist gleichwohl nicht zu erkennen. China hat seiner Annäherungspolitik zwar mit dem Abschluss des Economic Cooperation Framework Agreement (ECFA) im Juni 2010 einen weiteren Baustein hinzugefügt. Es richtet aber für den Eventualfall, also eine Unabhängigkeitserklärung Taiwans (z. B. nach einer Rückkehr der DPP an die Macht) oder eine Einmischung externer Mächte, nach Angaben des Pentagons bis zu 1.150 Kurzstreckenraketen (Stand: Dezember 2009) direkt auf die Insel. Die USA haben offengelassen (Politik der „strategic ambiguity“), ob sie sich in eine Konfrontation einmischen werden. Solange China die Inkorporation seiner „abtrünnigen Provinz“ nicht aggressiv betreibt und diese auf demonstrative Unabhängigkeitsbestrebungen verzichtet, wird der Status quo stabil bleiben.

Dennoch wird die Lage in der Taiwanstraße sowohl in Washington als auch in Peking weiterhin als jener Konflikt betrachtet, in dem es am ehesten zu einer militärischen Konfrontation beider Großmächte kommen könnte. Ob eine Verbesserung der Sicherheitslage in den nächsten Jahren möglich ist, bleibt abzuwarten. Für 2012 sind in Taiwan Präsidentschaftswahlen vorgesehen, in China wiederum wird die politische Führung ausgetauscht. Innenpolitische Opportunitätserwägungen könnten also wieder wie schon in der Vergangenheit dazu führen, dass sich die Sicherheitslage in der Taiwanstraße verschlechtert.

2.3 Südchinesisches Meer

Im Südchinesischen Meer streiten sich China, Taiwan, Vietnam, Malaysia, die Philippinen sowie Brunei um verschiedene Inseln und Riffe. Zu den bekanntesten gehören die Paracels und die Spratlys. Letztere verteilen sich auf eine Fläche von ca. 410.000 km², ragen aber insgesamt nur weniger als 5 km² aus dem Wasser heraus. Im Vergleich zu den betroffenen Staaten Südostasiens erhebt China die umfassendsten Ansprüche. 1974 besetzte es nach einer Auseinandersetzung mit südvietnamesischen Streitkräften die Paracel-Inseln, 1988 lieferte es sich ein Gefecht mit vietnamesischen Einheiten und nahm weitere Inseln der Spratlys in Besitz.

Peking betrachtet den größten Teil des Südchinesischen Meeres de facto als Binnengewässer, worauf auch ein 1992 verabschiedetes Gesetz schließen lässt. Dabei decken sich die Ansprüche des Reiches der Mitte mit jenen Taiwans, dessen Streitkräfte mit Itu Aba die größte der Spratly-Inseln besetzt halten. Als 1995 bekannt wurde, dass China Aufbauten auf dem Mischief Reef errichtet, mehrten sich die Sorgen vor einer weiteren territorialen Expansion des Landes, die in diesem Falle auf Kosten der Philippinen ging. Peking weigert sich bis heute, einen verbindlichen Verhaltenskodex zu unterzeichnen, der einen friedlichen Umgang mit den Territorialstreitigkeiten ermöglicht – es konnte sich im November 2002 lediglich durchringen, mit der Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) eine „Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea“ zu vereinbaren.

Hintergrund der Ansprüche der sechs Anrainer sind nicht nur historisch aufgeladene Statusfragen. Im Südchinesischen Meer geht es vor allem um die Ausbeutung von Erdöl- und Erdgasvorkommen (auch wenn die Bestände umstritten sind) sowie um Fragen der Nahrungssicherheit (Fischfang). Kann ein Staat Besitzansprüche auf eine Insel durchsetzen, so ist es ihm laut Seerecht unter bestimmten Bedingungen gestattet, in einem Abstand von bis zu 200 Seemeilen zur Basislinie Ressourcen auszubeuken (Exclusive Economic Zone).

Die USA haben keine territorialen Ansprüche im Südchinesische Meer. Sie betrachten die Gewässer als Bestandteil der „Hohen See“ und lehnen damit umfassende chinesische Hoheitsrechte in dem Gebiet ab. Washington besteht auf der Offenheit der Seewege. Damit verbunden sind zwei

Interessen: Zum einen soll sich die 7. US-Flotte frei zwischen Indischem und Pazifischem Ozean bewegen können, um wie in der Vergangenheit bei Bedarf militärische Operationen am Persischen Golf und in Zentralasien zu unterstützen. Zum anderen sind offene Seewege Voraussetzung eines ungehinderten ökonomischen Austauschs. So muss z. B. der größte Teil der Energieeinfuhr der beiden amerikanischen Bündnispartner Japan und Südkorea das Südchinesische Meer passieren. Aber auch China ist auf offene Seewege angewiesen, da ca. 80 % seiner Erdöleinfuhr über die Straße von Malakka erfolgt.

2010 haben sich die Divergenzen Washingtons und Pekings in maritimen Fragen verschärft. Im Frühjahr war Zeitungsberichten zu entnehmen, dass die chinesische Regierung das Südchinesische Meer künftig zu ihren „core interests“ zähle. Eine solche sprachliche Zuschreibung ist insofern problematisch, als mit diesem Terminus nicht verhandelbare territoriale Ansprüche markiert werden und sich damit die Gewässer auf einer Stufe mit Taiwan, Tibet und Xinjiang befinden würden. In den nächsten Monaten blieb eine offizielle Bestätigung der Presseberichte zwar aus. Das Verhalten Pekings legt aber den Schluss nahe, territoriale Ansprüche im Südchinesischen Meer künftig mit mehr Nachdruck verfolgen zu wollen. Vor diesem Hintergrund warb Außenministerin Hillary Clinton im Juli 2010 auf dem ARF-Treffen in Hanoi offen für die amerikanische Position und wurde dabei sehr zum Ärger Chinas von mehreren Teilnehmern unterstützt.

3. Regionale Integration

Lange Jahre musste Ostasien ohne Institutionen auskommen. Im militärischen Bereich gab es seit 1954 die von den USA angeführte South East Asia Treaty Organization (SEATO), die aber nur geringe Bedeutung entfalten konnte und 1977 wieder aufgelöst wurde. Zu Prominenz brachte es die ASEAN, die 1967 von Thailand, Indonesien, Malaysia, Singapur und den Philippinen gegründet wurde und der bis 1999 alle übrigen Staaten Südostasiens beitraten. Die Großmächte hielten sich in ihrem Engagement in und gegenüber regionalen Organisationen zunächst zurück. Dies hatte u. a. mit der Dominanz des bilateral ausgerichteten Bündnissystems der USA zu tun, aber auch mit Vorbehalten Chinas, die auf der Vermutung basierten, dass durch multilaterale Abmachungen die Außenpolitik Pekings eingehegt werden sollte.

Diese Situation änderte sich nach dem Ende des Ost-West-Konflikts grundlegend. Bereits seit 1989 gibt es mit der APEC eine wirtschaftlich ausgerichtete Organisation, die seit 1993 auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs tagt. Die APEC verfolgt u. a. das Ziel, bis zum Jahr 2020 eine transpazifische Freihandelszone zu schaffen (Bogor-Erklärung von 1994). Auf dem Feld der Sicherheitspolitik hat sich das 1994 gegründete ARF als Gesprächsforum durchgesetzt, zu dem die Teilnehmer einmal im Jahr ihre Außenminister entsenden. Als sich in der Asienkrise 1997 /

1998 zeigte, wie verletzlich viele Ökonomien und wie handlungsunfähig die bisher etablierten multilateralen Abmachungen Ostasiens sind, wurde 1997 das Format der ASEAN Plus Three (APT) aus der Taufe gehoben, an dem neben den Staaten Südostasiens auch China, Japan und Südkorea mitwirken. Zu den wichtigsten Ergebnissen der Zusammenarbeit der APT gehört die Chiang-Mai-Initiative vom Mai 2000, die vorsieht, dass die Staaten untereinander Swap-Vereinbarungen treffen, um sich in der nächsten Finanzkrise Kredite gewähren zu können.

Die ASEAN hat sich als treibende Kraft der regionalen Integration erwiesen und 2005 auch an der Etablierung des East Asia Summit (EAS) mitgewirkt, an dem neben den APT-Staaten Indien, Australien und Neuseeland teilnehmen (2011 sollen Russland und die USA hinzukommen). Mit der 2007 unterzeichneten und 2008 in Kraft getretenen ASEAN-Charta hat die südostasiatische Staatenorganisation einen für Ostasien neuen Weg beschritten und sich zur Rechtspersönlichkeit weiterentwickelt. Im Oktober 2010 wurde mit der Schaffung des ASEAN Defence Ministers' Meeting-Plus (ADMM-Plus), das auch unter der Bezeichnung „ASEAN + 8“ bekannt ist, ein Pendant zum ARF geschaffen. An den Treffen nehmen die Verteidigungsminister der EAS-Staaten sowie der USA und Russlands teil, die nun alle drei Jahre zusammen kommen wollen.

Trotz dieser kontinuierlichen Ausdifferenzierung der regionalen Konferenzdiplomatie ist die Handlungsfähigkeit aller multilateralen Abmachungen Ostasiens begrenzt, da die Staaten nicht bereit sind, durch Souveränitätstransfers supranationale Strukturen zu schaffen. Organisationen wie die ASEAN wurden in der Vergangenheit ganz gezielt von den Mitgliedern genutzt, ihre nationale Souveränität – im Fachjargon „national resilience“ genannt – zu stärken. Prozesse der Gemeinschaftsbildung setzen damit in Europa und Südostasien unterschiedlich an: Während auf der einen Seite Formen politischer Verschmelzung angestrebt werden, war und ist man auf der anderen Seite eher bestrebt, sich als Gemeinschaft unabhängiger Nationalstaaten zu organisieren. An dieser Situation wird sich nichts ändern, solange der „ASEAN Way“ und damit das Prinzip der Nichteinmischung einen sakrosankten Status genießen. Die ASEAN ist folglich nicht nur Motor, sondern auch Bremse regionaler Integration.

4. Die Sicherheitsarchitektur des asiatisch-pazifischen Raums

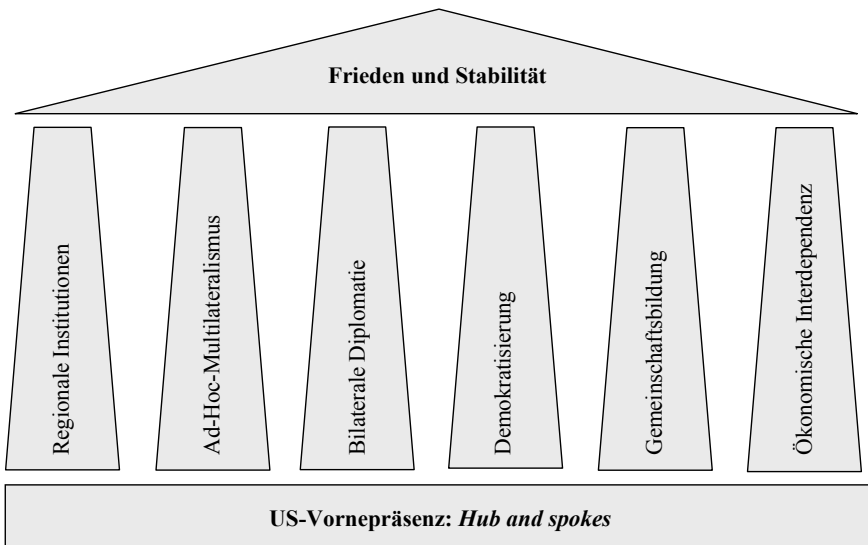
Damit sind alle wichtigen Akteure, Konflikte und integrativen Prozesse benannt. Offen ist dagegen geblieben, worauf die gegenwärtige sicherheitspolitische Architektur des asiatisch-pazifischen Raums in der Substanz beruht. Die Frage lässt sich am besten metaphorisch beantworten. Das fernöstliche sicherheitspolitische „Dach“ wird von mehreren „Säulen“ getragen. Zu ihnen gehören Institutionen (u. a. APEC, ASEAN, ARF, APT, EAS), vielfältige Formen multilateraler Kooperation (u. a. Proliferation Security Initiative, Sechsparteiengespräche / Korea), etablierte bilaterale Kommu-

nikationsprozesse (u. a. Gipfeldiplomatie der Großmächte, „hot line“ zwischen Streitkräften der USA und Chinas), Ansätze der Demokratisierung (u. a. in Indonesien, den Philippinen), Versuche der Gemeinschaftsbildung mittels Normsetzung (u. a. durch den Treaty of Amity and Cooperation von 1976) und vor allem wachsende ökonomische Interdependenzen (u. a. durch Freihandelsabkommen).

Die sicherheitspolitischen Beiträge dieser „Säulen“ sind aber selbst in der Summe begrenzt. Denn mehr als 20 Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts haben sich viele Hoffnungen nicht erfüllt. Staaten streben zwar, wie InstitutionalistInnen behaupten, nach umfassenden Handlungsmöglichkeiten. Die dabei entstehenden Interdependenzen haben aber nicht zu einer Überwindung des Sicherheitsdilemmas geführt. Auch die Hoffnungen der KonstruktivistInnen wurden enttäuscht. Regierungschefs unterschreiben zwar Verträge. Die dadurch akzeptierten Normen entfalten aber in der Praxis nur eine begrenzte Bindewirkung. Und dort, wo sich Staaten auf Normen berufen, konterkarieren sie oft integrative Prozesse. Den Südostasiaten wird es z. B. kaum gelingen, eine „Political-Security Community“ aufzubauen, wenn sie wie in der ASEAN-Charta am Prinzip der Nichteinmischung festhalten. Den Entscheidungsträgern ist es somit nicht gelungen, die anarchische Staatenwelt durch Dekonstruktionen – also neu sozialisierte Akteure – aufzulösen.

Schaubild:

Die Sicherheitsarchitektur des asiatisch-pazifischen Raums



Quelle: Martin Wagener

Die genannten „Säulen“ benötigen daher ein „Fundament“, das sie und damit auch das „Dach“ der sicherheitspolitischen Architektur des asiatisch-pazifischen Raums trägt. Dieses „Fundament“ wird vom amerikanischen Militär- und Bündnisapparat („hub and spokes“) gebildet, in dem die USA den ultimativen Garanten der sicherheitspolitischen Ordnung Ostasiens spielen – für den Fall, dass einzelne „Säulen“ zusammenzubrechen drohen und somit stabilisiert oder ersetzt werden müssen.

In sicherheitspolitischer Hinsicht zeichnet sich der Ferne Osten gegenwärtig durch unipolare Machtstrukturen aus. Die USA verfügen nicht nur über die umfassendsten Machtprojektionsfähigkeiten, sondern auch über die mit Abstand größte finanzielle Ausstattung: Die Verteidigungsetats aller Staaten Ostasiens und Australasiens entsprachen 2009 in der Summe lediglich 30,2 % des amerikanischen Ansatzes! Aus der Sicht des offensiven Realismus bedeutet dies, dass die USA in der Lage sind, den Status quo zu stabilisieren. Dies funktioniert allerdings nur dann, wenn der Abstand zu einem potenziellen „peer competitor“ so groß ist, dass dieser zumindest vorübergehend auf umfassende Gegenmachtbildung verzichtet und sich mit dem Status quo arrangiert. Dies ist gegenwärtig in Ostasien der Fall. Frieden und Stabilität im asiatisch-pazifischen Raum (abhängige Variable) hängen daher in hohem Maße vom militärischen Engagement der USA im Fernen Osten (unabhängige Variable) ab.

5. Weiterführende Literatur

An dieser Stelle finden mehrheitlich Monographien und Sammelbände, die zum Fundus der ostasiatischen Standardliteratur gehören, in kommentierter Form Erwähnung (Stand: Juni 2011).

5.1 Ein erster Überblick

Wer sich erstmalig mit Fragen ostasiatischer Sicherheitspolitik befasst und diese auch vor dem Hintergrund historischer Entwicklungen verstehen möchte, sollte sich zunächst mit breit angelegten Untersuchungen auseinandersetzen: Yahuda, Michael: *The International Politics of the Asia-Pacific*, London / New York, 3. überarbeitete Auflage, 2011; Buckley, Roger: *The United States in the Asia-Pacific since 1945*, Singapur 2002; Kindermann, Gottfried-Karl: *Der Aufstieg Ostasiens in der Weltpolitik 1840 bis 2000*, Stuttgart / München 2001; Gu, Xuewu: *Ausspielung der Barbaren. China zwischen den Supermächten in der Zeit des Ost-West-Konfliktes*, Baden-Baden 1998.

Einen Überblick zu aktuellen militärischen, ökonomischen und politischen Fragen liefern die üblichen Sammelbände: Maull, Hanns W. / Wagener, Martin (Hrsg.): *Ostasien in der Globalisierung*, Baden-Baden 2009. Gute Übersichtsdarstellungen über den Stand jüngster Ereignisse sind über die „Comparative Connections“ (<http://csis.org/program/compa->

rative-connections) erhältlich. Sie werden vom Pacific Forum (Honolulu) des Centre for Strategic & International Studies (Washington, D. C.) herausgegeben und beinhalten neben Analysen auch umfassende chronologische Darstellungen. Ausführliche Länderstudien sind erhältlich über: Europa Publications (Hrsg.): *The Far East and Australasia 2011*, London / New York, 42. Auflage, 2010. Aktuelle Jahresberichte zu einzelnen Staaten Asiens finden sich in der jeweils ersten Ausgabe eines Jahres in „Asian Survey“ (Fachzeitschrift), in „Southeast Asian Affairs“ (Jahrbuch, seit 1974) oder im „Asia Pacific Security Outlook“ (Jahrbücher 1997-2005). Umfassende Erläuterungen und Definitionen sicherheitspolitischer Schlagwörter werden in speziellen Wörterbüchern vorgenommen: Capie, David / Evans, Paul: *The Asia-Pacific Security Lexicon*, Singapur 2002.

5.2 Monographien und Sammelbände

Die Großmächte

In Ostasien entscheiden vor allem die Beziehungen zwischen den Großmächten über die regionale Stabilität. Sie stehen deshalb im Mittelpunkt zahlreicher Abhandlungen: Bailey, Jonathan: *Great Power Strategy in Asia. Empire, culture and trade, 1905-2005*, London / New York 2007; Lampton, David M. (Hrsg.): *Major Power Relations in Northeast Asia: Win-Win Or Zero-Sum Game*, Tokyo 2001; Tow, William T.: *Asia-Pacific Strategic Relations: Seeking Convergent Security*, Cambridge u. a. 2001; Mandelbaum, Michael (Hrsg.): *The Strategic Quadrangle: Russia, China, Japan, and the United States in East Asia*, New York 1995.

Die USA und der Aufstieg Chinas

Im Fokus der Politik der Großmächte steht die Frage, wie sich der weitere Aufstieg Chinas auf das Machtgefüge des Fernen Ostens auswirken wird – und wie die Nachbarn Pekings auf diesen Prozess reagieren: Sutter, Robert G.: *China's Rise in Asia. Promises and Perils*, Lanham u. a. 2005; Shambaugh, David (Hrsg.): *Power Shift. China and Asia's New Dynamics*, Berkeley / Los Angeles / London 2005; Yee, Herbert / Storey, Ian (Hrsg.): *The China Threat: Perceptions, Myths and Reality*, London / New York 2002.

Dreh- und Angelpunkt vieler Analysen ist der Zustand der amerikanisch-chinesischen Beziehungen: Foot, Rosemary / Walter, Andrew: *China, the United States, and Global Order*, New York 2011; Cohen, Warren I.: *America's Response to China. A History of Sino-American Relations*, New York, 5. Auflage, 2010. Sie reichen von notorisch pessimistischen Einschätzungen – Bernstein, Richard / Munro, Ross H.: *The Coming Conflict with China*, New York 1997 – über den nüchternen Entwurf von Krisenszenarien – Bush, Richard C. / O'Hanlon, Michael: *A War Like No Other. The*

Truth about China's Challenge to America, Hoboken, NJ 2007 – bis hin zu Versuchen, Strategien einer Einbindung Pekings zu entwerfen: Johnston, Alastair Iain / Ross, Robert S. (Hrsg.): *Engaging China, The Management of an Emerging Power*, London / New York 1999; Shinn, James (Hrsg.): *Weaving the Net. Conditional Engagement with China*, New York 1996. Besonders umfangreich sind die Publikationen zur Konkurrenz beider Großmächte um Macht und Einfluss in Südostasien: Wagener, Martin: *Hegegonialer Wandel in Südostasien? Der machtpolitische Aufstieg Chinas als sicherheitsstrategische Herausforderung der USA*, Trier 2009; Goh, Evelyn / Simon, Sheldon W. (Hrsg.): *China, the United States, and Southeast Asia. Contending perspectives on politics, security, and economics*, New York / London 2008.

Positive und negative China-Perzeptionen wechseln einander in der Forschung in zyklischer Weise ab. Nach dem eher aggressiven Verhalten Pekings Mitte der 90er-Jahre erschienen zahlreiche Abhandlungen zur „China threat“. Als sich das Reich der Mitte dann spätestens ab 2002 in seiner Außenpolitik diplomatischer zeigte („sanfte Macht“), schlug sich dies ebenfalls im Schrifttum nieder: Kurlantzick, Joshua: *Charm Offensive. How China's Soft Power Is Transforming the World*, New Haven / London 2007; Gill, Bates: *Rising Star. China's New Security Diplomacy*, Washington, D.C. 2007. Lesenswert sind in diesem Zusammenhang auch Beobachtungen, die eine mögliche Verschärfung der chinesischen Außenpolitik als Reaktion auf innenpolitische Turbulenzen erklären: Shirk, Susan L.: *China. Fragile Superpower. How China's Internal Politics Could Derail Its Peaceful Rise*, Oxford 2007. Nach dem Jahr 2010 ist zu erwarten, dass eine neue Welle von Publikationen zur „China threat“ erscheinen wird – eine Sichtweise, die Peking durch sein zunehmend selbstbewusstes Auftreten, vor allem in maritimen Fragen, konsequent provoziert hat.

Zwischenstaatliche Konflikte

Zuverlässige Betrachtungen zu den drei zentralen zwischenstaatlichen Konflikten Ostasiens finden sich für die koreanische Halbinsel bei Kim, Samuel S.: *The Two Koreas and the Great Powers*, New York 2006; Maull, Hanns W. / Maull, Ivo M.: *Im Brennpunkt: Korea. Geschichte – Politik – Wirtschaft – Kultur*, München 2004. Mit der Lage in der Taiwanstraße befassen sich Swaine, Michael D. / Yang, Andrew N. D. / Medeiros, Evan S. (Hrsg.): *Assessing the Threat: The Chinese Military and Taiwan's Security*, Washington, D.C. 2007; Tucker, Nancy Bernkopf (Hrsg.): *Dangerous Strait: The U.S. – Taiwan – China Crisis*, New York 2005. Maritime Herausforderungen, insbesondere im Südchinesischen Meer, bearbeiten Emmers, Ralf: *Geopolitics and Maritime Territorial Disputes in East Asia*, London / New York 2010; Bateman, Sam / Emmers, Ralf (Hrsg.): *Security and International Politics in the South China Sea: Towards a cooperative management regime*, London / New York 2009; Valencia, Mark J.: *China and the*

South China Sea Disputes. Conflicting claims and potential solutions in the South China Sea, Adelphi Paper 298, London 1995.

Regionale Integration

Die sich immer stärker ausbreitenden und auch ausdifferenzierenden Prozesse der regionalen Integration haben eine Fülle von Veröffentlichungen ausgelöst. Im Mittelpunkt steht dabei die ASEAN. Aber auch die Politik der Großmächte gegenüber multilateralen Abmachungen wird untersucht. Lesenswert sind u.a. folgende Abhandlungen: Nabers, Dirk (Hrsg.): Multilaterale Institutionen in Ostasien-Pazifik. Genese – Strukturen – Substanz – Perspektive, Wiesbaden 2010; Haacke, Jürgen / Morada, Noel M. (Hrsg.): Cooperative Security in the Asia-Pacific. The ASEAN Regional Forum, London / New York 2010; Bisley, Nick: Building Asia's Security, Adelphi Paper 408, London 2009; Beeson, Mark: Institutions of the Asia-Pacific. ASEAN, APEC, and beyond, London / New York 2009; Caballero-Anthony, Mely: Regional Security in Southeast Asia. Beyond the ASEAN Way, Singapur 2005; Tan, See Seng / Acharya, Amitav (Hrsg.): Asia-Pacific Security Cooperation. National Interests and Regional Order, Armonk, NY / London 2004; The 2nd ASEAN Reader, zusammengestellt von Sharon Siddique und Sree Kumar, Singapur 2003; Rüländ, Jürgen / Manske, Eva / Draguhn, Werner (Hrsg.): Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC). The first decade, London / New York 2002; Dosch, Jörn: Die Herausforderung des Multilateralismus. Amerikanische Asien-Pazifik Politik nach dem Kalten Krieg, Baden-Baden 2002.

Sicherheitspolitik in Afrika

Rainer Tetzlaff

In den vergangenen fünf Jahren erlebte das sub-saharische Afrika wiederum vier Staatsstriche – in Mauretanien, Guinea, Madagaskar und als jüngsten Fall Niger. Die Regionalorganisation Afrikanische Union reagierte in allen Fällen mit der Suspendierung der Mitgliedschaft der betroffenen Länder – ein positives Signal, dass die Mehrheit der Regierungschefs den gewaltsamen Umsturz durch Militärs in einem Land nicht mehr als „interne Angelegenheit“ eines Staates ansieht. Aber nützen tut das wenig: Interne machtpolitische Implosionsprozesse greifen weiter um sich.

1. Fragile Sicherheit in Afrika als Folge schwacher Staaten

Militärputsche sind in Afrika keine Seltenheit. In einem einzigen Jahr – 1966 – stürzten Militärs, die aus den Kolonialen Streitkräften hervorgegangen waren, nicht weniger als acht zivil gewählte Regierungen. Zwischen 1951 und 1985 kam es zu 131 versuchten Militärputschen, von denen immerhin knapp die Hälfte (60) erfolgreich war.¹ Diese Daten weisen auf das Phänomen des schwachen Staates im post-kolonialen Afrika hin: Es sind künstlich geschaffene Gebilde, deren Machthaber nicht über wirkliche Souveränität verfügen, die ein Produkt interner sozialer Machtkämpfe wären. Souverän ist ein Staat dann, wenn er sich nach außen verteidigen und im Innern die Bürger vor Gewalt und Unterdrückung schützen kann. Nur ganz wenige Staaten können in diesem Sinne als souveräne Staaten Afrikas bezeichnet werden; die große Mehrheit gehört in die Kategorie der strukturell außenabhängigen „weak states“, deren Überleben – wenn überhaupt – durch die internationale Staatengemeinschaft und deren Hilfslieferungen aller Art gewährleistet wird. Dabei ist es wichtig im Bewusstsein zu behalten, dass es sich nicht in allen Fällen um Politikversagen der jeweils herrschenden Regierungen handelt, sondern dass die Ursachen für das post-koloniale Staatsversagen auch in den strukturellen Schwächen der nur juristisch bestehenden neuen Staaten zu suchen sind.

Im Folgenden sollen einige wichtige politische Veränderungen in Afrika aufgezeigt werden, die die sicherheitspolitischen Koordinaten für externe Akteure verändert haben.

¹ Schraeder, Peter: African Politics and Society. A Mosaic in Transformation, Boston / New York 2000, S. 245.

2. Schwache Staaten und politische Sicherheitsrisiken

Seit der Etablierung der Westfälischen Staatenordnung im 17. Jahrhundert in Europa ist „Sicherheit“ mit der Existenz von konsolidierten Staaten verbunden; denn nur sie verfügen über das Recht und die Mittel, notfalls Gewalt anzuwenden, um die Sicherheit der Gesellschaft vor externen Feinden und internen Rebellen zu garantieren. Dadurch, dass die Bürger in einem (fiktiven) Gesellschaftsvertrag ihr natürliches Recht der Selbstverteidigung an einen starken wehrhaften Staat abtreten, der das nationale Gemeinwohl repräsentieren, schützen und mehren soll, hat der Bürger die Möglichkeit, im Vertrauen auf die Funktionstüchtigkeit des Staates seinen privaten Angelegenheiten nachzugehen, einschließlich der Akkumulation von Wissen und Reichtum. Individuelle Sicherheit ist demnach abhängig von der Funktionstüchtigkeit eines Staates, der mindestens dreierlei zu leisten hat: Er muss erstens Sicherheit nach außen und Ruhe und Ordnung nach innen zum Nutzen der Gemeinschaft organisatorisch (mittels Polizei) absichern, er muss ferner Steuern von den Bürgern erheben können (mittels Finanz- und Zollämter), um seine öffentlichen Aufgaben und die Gehälter seiner Staatsdiener finanzieren zu können, und er muss drittens die gesellschaftlichen Gemeinschaftsaufgaben wie Rechtssicherheit, Bildung, Gesundheit, Verkehrssysteme und Kommunikationswege erfüllen.

Dieses politisch-normative Modell einer „guten Herrschaft“ (das aus gutem Grund Europa-zentrisch genannt werden kann) kann nicht ohne Weiteres auf afrikanische Verhältnisse übertragen werden, weil das post-koloniale Afrika eine gänzlich andere Entstehungsgeschichte von Staatlichkeit als Voraussetzung für die Sicherheitsproduktion hat. Obwohl die acht europäischen Kolonialmächte diese Form territorialer Herrschaft nach Afrika gebracht haben, haben wir es hier nicht mit konsolidierten Nationalstaaten wie in Europa und Nordamerika (und überwiegend auch in Lateinamerika) zu tun, sondern mit fragmentierten, strukturell schwachen post-kolonialen Staatsgebilden, denen das legitime Gewaltmonopol eines Zentralstaates entweder abgeht oder die nur mit außerlegalen Gewaltmitteln ihre repressive Herrschaft aufrechterhalten, ohne jegliche Sicherheitsgarantie für den Bürger.

Was aus einer Gesellschaft wird, die im 21. Jahrhundert nicht mehr zu einer staatlich verfassten Einheit findet, weil keiner der Bürgerkriegsparteien es in einem zwanzigjährigen Zerfallsprozess geschafft hat, das Land gewaltsam oder friedlich zu einen, das kann eindrücklich am Schicksal Somalias am Horn von Afrika abgelesen werden, das zum Synonym für Staatskollaps als der extremen Variante von Staatszerfall geworden ist. Der aus Europa während der Kolonialzeit importierte Zentralstaat wird hier von den Clans abgelehnt, weil er sich stets „als Instrument der Enteignung und Unterdrückung“ offenbart hätte, zuletzt unter der Militärherrschaft von

Siad Barre (1968-1991).² Seit seinem Sturz ist die Gesellschaft in diverse clanbasierte politisch-religiöse Gruppen zerfallen, die sich untereinander bekriegen und die nun seit einigen Jahren als hoch gerüstete Piraten den internationalen Seeverkehr im Roten Meer in zunehmender Weise bedrohen und schädigen. Anfang 2011 hatten sie etwa 40 Schiffe mit etwa 800 Seeleuten in ihrer Gewalt; bislang sollen sie mehr als 100 Millionen Dollar Lösegeld kassiert haben. Nur ein kleiner Teil davon kommt den notleidenden somalischen Familien zugute, denen der kollabierte Staat keine anständige Überlebenschmöglichkeit mehr bieten konnte, sondern vermutlich transnationalen Netzwerken von kriminellen Geschäftsleuten mit Sitz im Jemen und in Mombasa. Als zweite Gefahrenzone an afrikanischen Küsten entwickelt sich der Golf von Guinea in Westafrika, wo einheimische rebellische Gruppen im ökologisch stark verseuchten Nigerdelta die Erdölproduktion von Shell massiv behindern und Krieg gegen den nigerianischen Staat führen, der ihnen einen „fairen“ Anteil an den Öleinnahmen vorenthält.

Somalia ist leider nicht der einzige Fall von Staatszerfall geblieben. Laut dem in Washington publizierten „Index der gescheiterten Staaten 2010“ (FSI 2010)³ ist die Zahl der gescheiterten Staaten gegenüber 2005 um acht auf fünfzehn gestiegen. Zehn dieser Länder liegen in Afrika, die anderen fünf sind Afghanistan, Irak, Pakistan, Haiti und der Jemen.⁴ „Der Umgang mit solchen gebrochenen oder auseinanderfallenden Staaten stellt in vielerlei Hinsicht das größte Sicherheitsproblem unserer Zeit dar“, schrieb US-Verteidigungsminister Robert Gates in der einflussreichen Zeitschrift *Foreign Affairs*.⁵

Damit in Übereinstimmung ist das auch in der Europäischen Union gebräuchlich gewordene Verständnis von der „erweiterten Sicherheit“, das meint, „dass der politisch-militärische Begriff Sicherheit wirtschaftliche Aspekte einschließt und die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern der Sicherheit dient“.⁶ Daraus wurden in Deutschland vier sicherheitspolitische Forderungen abgeleitet: „Unseren Stabilitätsraum zu erhalten und abzusichern; diesen Stabilitätsraum zu erweitern; Krisen auf Distanz zu halten sowie die Zukunft zu gestalten.“⁷ Dabei wurde unter der dritten si-

² Petretto, Kerstin: Somalia: Ein sicherer Hafen für Piraten und Terroristen?, in: Jahrbuch der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP): Einsatz für den Frieden, hrsg. von Josef Braml, Thomas Risse und Eberhard Sandschneider, München 2010, S. 167.

³ Foreign Policy / The Fund for Peace (Hrsg.): Failed States' Index 2010, Washington 2010.

⁴ zit. nach Lobe, Jim: Zehn fragile Staaten in Afrika, in: Salzburger Nachrichten, 25.6.2010, S. 29.

⁵ Gates, Robert zit. nach Salzburger Nachrichten, 25.6.2010, S. 29.

⁶ Schmidt, Helmut im Weißbuch 1975/76, S. 40, zit. in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.): Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff, Hamburg u. a. 2001, S. 17.

⁷ Frank, Hans: Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen, in: Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen. Kompendium zum erweiterten Sicherheitsbegriff, hrsg. von der Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Hamburg u. a. 2001, S. 18.

cherheitspolitischen Forderung „Krisen auf Distanz halten“ ausdrücklich die Aufgabe hervorgehoben: „In Afrika zerbrechende Staaten, ethnisch und religiös bedingte blutige Fehden“ in das Krisenmanagement einzubeziehen.⁸ Inzwischen ist dieser Begriff durch den der „vernetzten Sicherheit“ ersetzt worden, der nicht nur für die Einsätze in Afghanistan relevant ist, sondern auch für die Afrika-Einsätze der Bundeswehr und überhaupt der Europäischen Union von Bedeutung ist. Ihm können – nach Stefan Mair – drei Dimensionen zugeordnet werden: „eine internationale Vernetzung von Sicherheitsbemühungen; eine gesamtstaatliche, in der alle [entwicklungs- und militärpolitischen] Instrumente abgestimmt zum Einsatz kommen; und eine vernetzte Operationsführung auf militärischer Ebene“.⁹

Bei den neun anderen Staatszerfallsländern handelt es sich gemäß FSI 2010 um: Sudan, Demokratische Republik Kongo, Simbabwe, Zentralafrikanische Republik, Tschad, Guinea, Elfenbeinküste und erstaunlicherweise auch Kenia. Inzwischen hat sich Kenia nach einer Staatskrise infolge gefälschter Wahlen wieder stabilisiert (durch Bildung einer Koalitionsregierung), aber weitere Schwächen sind in anderen Ländern sichtbar geworden, die noch vor kurzem als sehr stabil gelten konnten. Am aktuellen Beispiel des Kollapses des politischen Herrschaftssystems des Präsidenten Ben Ali von Tunesien, das jetzt in der Legitimationskrise von den Tunesiern als repressive und ausbeuterische Kleptokratie (Herrschaft der Diebe) bezeichnet wird, wird sichtbar, wie ein als besonders stabil angesehenes Regime eines Diktators buchstäblich über Nacht kollabieren kann – hier zur Überraschung aller Politiker im In- und Ausland sowie der internationalen Sozialwissenschaftler weit und breit, die die repressive tunesische Fassadendemokratie stets als „politisch stabil“ (weil ökonomisch erfolgreich) klassifiziert hatten.

Dieses Beispiel einer überraschenden Volksrevolution, die sich spontan durch aufgestauten Volkszorn in einem bis dahin als politisch stabil geltenden und wirtschaftlich relativ erfolgreichen Land Afrikas entzündete (und dessen Resultat noch offen ist), bedeutet für Sozialwissenschaftler eine Herausforderung, näher und genauer die internen (sozialen, normativen und institutionellen) Bedingungen von sicherer Staatsherrschaft in Afrika in Augenschein zu nehmen, zumal weitere Zerfallsprozesse in der bedrohlichen Krisenregion am Roten Meer und in Nordafrika (Ägypten, Jemen, Algerien) wahrscheinlich sind. Sie bedrohen den Erfolg bisheriger sicherheitspolitischer Praxis von westlichen Ländern: Man fördert direkt oder

⁸ Ebd., S. 21.

⁹ Mair, Stefan: Deutsche Friedens- und Sicherheitseinsätze, in: Jahrbuch der DGAP: Einsatz für den Frieden, hrsg. von Josef Braml, Thomas Risse und Eberhard Sandschneider, München 2010, S. 189.

indirekt die politische Stabilität wichtiger Handels- und Geschäftspartner, auch wenn die Stabilität solcher Regime auf staatlicher Repression und Furcht der Massen vor dem Diktator beruht, solange wirtschaftliche Eigeninteressen dies klug erscheinen lassen. Wechselt die Furcht die Seiten, d. h. wenn bislang durch staatliche Repression in Furcht und Gehorsam gehaltenen Volksmassen rebellieren und eine kritische Masse erreichen, ergreift die Unterdrücker die Furcht und sie lassen nolens volens von der Macht.

3. Varianten politischer Macht und Herrschaft in Afrika als Kontextvariablen für staatliche Sicherheit

Hier wird von der Voraussetzung ausgegangen, dass auch in Afrika der funktionierende Territorialstaat mit anerkannter Staatssouveränität durch die Völkergemeinschaft idealiter eine notwendige Voraussetzung darstellt, um frei vagabundierendes Gewaltpotenzial in Teilen der Gesellschaft zu binden und notfalls niederzuwerfen. Doch diese Voraussetzung ist nur bei wenigen Staaten Afrikas bisher institutionalisiert worden:

- in der regionalen Führungsmacht Südafrika mit industriellen Errungenschaften und politischer Vorbildfunktion nach außen,
- in dem wirtschaftlich erfolgreichen Inselland Mauritius, in dem alle politischen Parteien sich um die Erhaltung fairer Wettbewerbsregeln bemühen;
- in dem politisch klug regierten Binnenstaat Botswana mit relativ geringer Bevölkerungszahl, das seine großen Diamantenvorkommen nutzte, um großen Teilen der Bevölkerung eine gewisses Maß an sozialer Sicherheit und materiellem Wohlstand zu schaffen.

In den anderen fünfzig afrikanischen Staaten ist politische Macht aufgrund ihres personalen Charakters ein fluides und strittiges Handlungspotenzial, das wegen seiner vergleichsweise geringen Institutionalisierung in vielfacher Form in Erscheinung tritt und oftmals wegen der entfesselten Gewalt in schwachen Staaten zu politisch destabilisierenden Verhältnissen beigetragen hat. Macht und Herrschaft haben – wie auch in anderen Regionen der Welt – interne und externe Wurzeln und basieren auf materiellen wie immateriellen Ressourcen zur Erzwingung von Gehorsam. Für Afrika gibt es aufgrund der Kolonialgeschichte und der kulturellen Vielfalt unter den mehr als 3.000 Völkern und Ethnien einige Besonderheiten. Legitime politische Herrschaft ist, wie oben schon angedeutet, nach westlicher Vorstellung mit dem legitimen Gewaltmonopol des Staates verbunden, dessen Träger und Repräsentanten des Volkswillens (Regierung, Militär und Polizei) als Einzige befugt sind, Gewalt im gesamten Staatsgebiet anzuwenden. Von diesem Idealbild sind afrikanische Verhältnisse in der Regel deshalb weit entfernt, weil staatliche Souveränität nicht als das historisch

gewachsene Produkt interner Macht- und Ausscheidungskämpfe, aus denen schließlich eine siegreiche Zentralgewalt hervorgeht (der Normalfall im modernen Europa), entstanden ist. Als Ergebnis der meist gewaltfreien Loslösung von europäischen Mutterländern (Dekolonisation) sind afrikanische Kolonien trotz aller institutionellen Schwächen im Innern von außen, von der Staatsräson der Mutterländer konstruiert und dann ins Leben gerufen worden, gleichzeitig in ihrer Existenz vom politischen Willen der Staatengemeinschaft und des von ihr geschaffenen Völkerrechts mit geschaffen und gesichert. Im Falle fragiler Staatsgebilde wurde während des Kalten Krieges von außen versucht, mit Hilfe der Entwicklungshilfe politische Einflusskanäle aufrechtzuerhalten und fragile Nationalstaaten zu sichern – dort, wo man es mit defekten Staaten zu tun hat, in denen die Zentralregierung nur Macht über ein Teil des Staatsterritoriums auszuüben vermag oder in denen es Duopole (z. B. in der Elfenbeinküste, auf Madagaskar) oder Oligopole von formeller und informeller Macht (z. B. im Kongo, in Uganda, im Sudan, im Niger, in Nigeria) gibt.

Ausgehend von dem Kriterium der staatlichen Souveränität (Legitimität und Effizienz von staatlicher Herrschaft) als dem einen Pol, sind – in abnehmender Reihenfolge bis hin zum Kriterium informeller personaler Macht nicht-staatlicher Akteure als dem anderen Pol – folgende acht Varianten politischer Herrschaft in Afrika zu unterscheiden:

1. Als demokratische legitimierte Staatsmacht in etwa zehn von 53 Ländern, seit die „dritte Welle der Demokratisierung“ (Samuel Huntington) im Jahr 1989 auch Afrika erreichte: Die Phase der politischen Öffnung und Liberalisierung hat den zivilgesellschaftlichen und oppositionellen Interessengruppen neue Handlungsmöglichkeiten geöffnet, die in einer Reihe von Ländern emanzipativ genutzt werden konnten.

2. Als demokratisch nicht legitimierte Staatsmacht in Form von Militärdiktaturen und so genannten „Fassadendemokratien“ oder „Demokraturen“, die zwar seit etwa 1990 auch politische Wettbewerbswahlen durchführen, deren Ergebnisse aber von den Amtsinhabern manipuliert werden (z. B. Äthiopien, Kamerun, Togo, Ruanda, DR Kongo und Sudan). Hieraus kann man lernen, dass es ein Trugschluss ist, in „Demokraturen“ den Akt des Wählens mit Demokratie gleichzusetzen.

3. Als usurpierte Macht von putschenden Militär-Juntas in vier Ländern (Mauretanien, Guinea, Madagaskar und Niger), deren Mitgliedschaft in der 2002 gegründeten Afrikanischen Union, der Nachfolgeorganisation der 1963 gegründeten OAU (Organisation der Afrikanischen Einheit), aufgrund der (neuerdings verpönten außergesetzlichen) Staatsstrieche in diesen Ländern suspendiert wurde.

4. Als unter politischen Parteien geteilte Staatsmacht (shared power) in Ländern, in denen nach demokratischen Wahlen die amtierende Regierungspartei trotz Wahlverlust nicht dem politischen Gegner die Macht übergab, so dass es als politischer Kompromiss zu einer unfreiwilligen Koalition von Regierung und Opposition gekommen ist, mit der uner-

wünschten Folge politischer Lähmung und gemeinsamer Ausplünderung des Staates (Simbabwe, Kenia, voraussichtlich auch Elfenbeinküste).

5. Als illegale personelle Macht von lokal agierenden „war lords“ , Rebellenführern und verfassungswidrigen Stammes-Milizen, die sich durch Faustrecht in den Hohlräumen einstiger staatlicher Institutionen eingenistet haben, zum Beispiel im Ostkongo, in Darfur / Sudan sowie in den regionalen Peripherien zahlreicher fragiler Staaten. „Vor allem in Darfur führen soziale Verwerfungen, die prekäre Sicherheitslage, die anhaltenden Angriffe auf Zivilisten und das Leben in Binnenflüchtlingscamps dazu, dass zwischen politisch motiviertem bewaffneten Kampf und kriminellem Banditentum nicht mehr klar unterschieden werden kann. Kriminelle Gruppen nutzen die Konfliktsituation, um sich bei humanitären Organisationen und Friedensmissionen zu bereichern.“¹⁰

6. Als situativ genutzte Chance zur Durchsetzung von partiellen Eigeninteressen von „Non-state-actors“ (NSA) in den Staatszerfallsländern Afrikas, allen voran in Somalia, im Kongo, im Tschad und in einigen „landlocked“ Staaten Westafrikas (Länder ohne Zugang zu Weltmeeren wie Niger, Mali, Zentralafrikanische Republik). Zu der Sammelkategorie der zivilen, religiösen und gewaltsam operierenden NSA gehören Rebellengruppen, Sezessionsbewegungen (wie im Senegal, Sudan, Angola), islamistische Fundamentalisten und religiösen Sekten (darunter die weit verbreiteten Pfingstkirchen).

7. Als rituelle, traditionell begründete Macht von Herrschern in Form der Monarchien (Swasiland, Marokko) und auch unterhalb der staatlichen Ebene in Form von „chiefs“, Emiren, Sultanen oder Clan-Führern, die in ihrem regional-ethnisch-kulturellen Herrschaftsbereich mittels kultureller Traditionen der Landvergabe und Streitschlichtung über Autorität für die Mitglieder ihrer Ethnien verfügen.

8. Als informelle persönliche Macht der „big men“ in neo-patrimonialen Herrschaftsverhältnissen, die sich auf dem Prinzip der Reziprozität (materielle Ressourcen gegen politische Solidarität) begründet. Sie wird durch fehlgeleitete internationale Entwicklungszusammenarbeit meist noch unbeabsichtigt zementiert.

¹⁰ Tull, Denis M. / Weber, Annette: Konflikte südlich der Sahara: DR Kongo und Sudan, in: Jahrbuch der DGAP: Einsatz für den Frieden, hrsg. von Josef Braml, Thomas Risse und Eberhard Sand-schneider, München 2010, S. 175.

4. Politische Macht neo-patrimonialer Herrschaft

Es gibt einige empirische Evidenz für die These, dass in der post-kolonialen Staatsklasse Afrikas eine Vorstellung von Macht verbreitet ist, die vom heute üblichen Machtbegriff westlicher Länder abweicht: Während in Europas Demokratien die politische Macht in gewisser Hinsicht immer suspekt und daher kontrollbedürftig ist, so dass deren Amtsträger stets unter Rechtfertigungs- und Legitimationsdruck stehen, ist das Machtstreben oder die soziale Aufstiegsmentalität selbst in afrikanischen Gesellschaften oftmals nicht verpönt und auch nicht erklärungsbedürftig. In der heutigen Phase des Übergangs von vor-kapitalistischen zu modernisierungstauglichen Mentalitäten stellt sich das Verhältnis eher umgekehrt dar. Ein politischer Machtträger ist für viele Menschen, die nicht im modernen Leben verankert sind, im Prinzip immer schon dadurch legitimiert, dass er die Macht überhaupt besitzt, wobei die Methoden ihres Erwerbs nicht belanglos, aber von sekundärer Bedeutung erscheinen. „Politische Macht legitimiert sich gewissermaßen durch sich selbst, durch ihre Realität. Demgegenüber sind Statusveränderungen suspekt (wie im Abendland bis zur Französischen Revolution, als der Dritte Stand rebellierte). Sie werden oftmals mit unlauteren Machenschaften, mit Magie oder Hexerei in Verbindung gebracht. Das gilt auch in der Privatwirtschaft: „Dem Aufsteiger wird magische Bereicherung unterstellt, während dem Absteiger missglückte Magie nachgesagt wird. Oder aber er [wird] gerade wegen seines Unglücks ... als potenziell frustrierter Rächer und Hexer gefürchtet.“¹¹

Es versteht sich von selbst, dass diese Varianten politischer Macht selten in Reinform vorkommen, sondern in der Regel als Hybridformen im politischen Leben der Völker erscheinen und ihre eigenen Legitimationsstrategien bedürfen. Externe Akteure können solche Machtgebilde aufgrund begrenzter Kenntnisse innergesellschaftlicher Machtbeziehungen kaum beeinflussen. Als Illustration dieses Sachverhalts kann das amtierende Machtregime in der DR Kongo dienen, das die Afrika-Experten der Stiftung Wissenschaft und Politik Denis Tull und Annette Weber wie folgt charakterisieren: „Die Strategien und Interessen der Regierung von Joseph Kabila stehen im offenkundigen Gegensatz zu jenen ihrer internationalen Unterstützer. Kabilas Regierung verfolgt in erster Linie das Ziel des politischen Machterhalts. Repression, Klientelpolitik und Korruption sind handlungsleitend. Externe Hilfe wird von ihr instrumentalisiert, da man nicht mit einer Verringerung der finanziellen Hilfe oder anderer Sanktionen rechnet, weil die internationalen Akteure auf die kongolesischen Partner angewiesen sind.“¹²

¹¹ Nach plausibel erscheinenden Beobachtungen des Schweizer Ethnologen David Signer, deren Gültigkeit und Verbreitung freilich nur schwer zu beurteilen sind, vgl. Signer, David: Die Ökonomie der Hexerei, Wuppertal 2004, S. 29.

¹² Tull / Weber: Konflikte südlich der Sahara, S. 170.

Am weitesten verbreitet ist in Afrika südlich der Sahara immer noch das Herrschaftssystem neo-patrimonial regierender Staatspräsidenten (ob demokratisch gewählt oder nicht). Es folgt in etwa der Logik, die der deutsche Ex-Botschafter Volker Seitz wie folgt zutreffend charakterisiert hat:

Politische Macht speise sich nicht zwangsläufig aus eigener Leistung oder aus demokratisch legitimierten Wahlverfahren, sondern aus der Nähe zum etablierten Machtzentrum, dem amtierenden Präsidenten. Die Loyalität der dienstleistenden Klientel gegenüber dem Präsidenten, dem Patron, würde von diesem mit Status-Sicherung, Geld, Privilegien und mit Prestigegewinn belohnt. „Eine Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Mitteln wird dabei nicht gemacht. ... Die Rituale um Präsidenten erinnern an Höfe der Feudalzeit. Die Höfe denken nicht an die Zukunft des Landes, sondern setzen alle Energien daran, dem Chef zu schmeicheln, Titel zu ergattern und Kabinettsposten zu übernehmen, die wenig Arbeit machen, aber viele Möglichkeiten bieten, an Staatsgelder zu kommen.“¹³

5. Die elf flächenmäßig größten Staaten Afrikas: der Kampf ums Öl

Die folgende Tabelle umfasst einige Kennzeichen der elf flächenmäßig größten Staaten Afrikas. Dabei ist auffallend, dass die aus der Kolonialzeit stammende Flächenaufteilung einige riesige Territorien hat entstehen lassen, auf denen das „statebuilding“ wie auch das „nationbuilding“ aufgrund der ethnischen Heterogenität der dortigen Bevölkerung besonders schwierig war. In acht von elf Staaten, dort, wo sich „Demokraturen“ gebildet haben, sind dadurch erhebliche Sicherheitsrisiken für die lokale Bevölkerung als auch für ausländische Investoren entstanden.

¹³ Seitz, Volker: Afrika wird arm regiert. Oder Wie man Afrika wirklich helfen kann, München 2009, S. 75.

Tabelle 1: Die elf flächenmäßig größten Staaten Afrikas

Staat	Fläche in 1000 km ²	Bevölk. in Mio Einwohner	Bruttonational-Eink. in US-\$	Staatsform	Besonderheiten
Sudan	2.505	39	1.100	Mil. Diktatur	Bürgerkrieg
Algerien	2.392	4	4.190	Mil. Diktatur	Öl-Reichtum
DR Kongo	2.345	63	150	Staatszerfall	Raubkriege
Libyen	1.775	6	12.020	Mil. Diktatur	Bürgerkrieg
Tschad	1.284	11	540	DemoKrat	500.000 Flüchtlinge
Niger	1.267	14	330	Mil. Diktatur	Hungerkrisen
Angola	1.247	18	3.340	Mil. Diktatur	Öl-Reichtum
Mali	1.240	14	580	Demokratie	Tuareg-Konflikt
Südafrika	1.219	49	5.820	Demokratie	Hohe Kriminalität
Äthiopien	1.122	81	280	DemoKrat	Hungerkrisen
Nigeria	924	149	1.170	DemoKrat	Ölreichtum und Scharia-Konflikt

Quelle: Eigene Kompilation von Weltbank-Daten

In einem der größten Länder Afrikas, Nigeria, von der mehrfachen Größe Deutschlands und mit 350 unterschiedlichen Völkern und Sprachen ist das nation-building extrem erschwert. Es besteht aus 36 heterogenen Bundesstaaten, darunter im Norden bereits zehn Staaten, in denen nicht mehr die säkulare Landesverfassung gilt, sondern das islamische Scharia-Recht eingeführt wurde. Damit ist Nigeria als einheitlicher Rechtsraum nicht mehr existent. Neben sehr großen Flächenstaaten wie Nigeria, Ägypten und Äthiopien mit jeweils mehr als 60 Millionen Menschen, deren Zahl rasch zunimmt, gibt es auch fünf souveräne Ministaaten mit weniger als einer Million Einwohnern. Das Touristenparadies Seychellen mit 85.000 Einwohnern ist der kleinste Staat, neben Nigeria mit 149 Millionen Einwohnern als dem bevölkerungsstärksten Staat, oft als Afrikas Gigant bezeichnet.

Wie soll man mit wenig Geld und wenig gut ausgebildeten Beamten Ruhe und Ordnung aufrechterhalten in Ländern, die fünf- bis zehnmals so groß sind wie Deutschland? Wie soll man gerecht die Staatseinnahmen aus der Erdölförderung verteilen, wenn nur in einer Provinz – wie in Nigeria im Nigerdelta – Erdöl gefördert und exportiert wird, aber die 35 anderen Provinzen des Landes auch am Erdölboom beteiligt werden wollen? Deshalb ist es kaum verwunderlich, wenn in den großen afrikanischen Ländern mit einer stark heterogenen Bevölkerung immer wieder einzelne Provinzen

gegen die Zentrale rebellieren. Öfters verlangen sie dann die Abspaltung oder jedenfalls mehr kulturelle und politische Autonomie.

Im Sudan – dem Land mit dem längsten Bürgerkrieg Afrikas, in dem zwischen dem muslimischen Norden und dem nicht-muslimischen Süden seit 1956 gekämpft wird – ist im Jahr 2011 eine Teilung des Staates nach einem Referendum zustande gekommen. Noch nicht gelöst ist der Konflikt zwischen Zentralregierung in Khartum und der rebellierenden Grenzregion Darfur, in der hunderttausende von Darfuris vertrieben wurden. Eine komplizierte Situation des prekären Überlebens verarmter Bauern und Hirten, zusammengepfercht in Flüchtlingslagern im Tschad, die durch Klimaveränderungen, Land- und Weideknappheit und die brutalen Vernichtungsaktionen einer Regierung zustande gekommen ist, das sich mit allen Mitteln an die Macht klammert, um möglichst exklusiv die steigenden Erdöleinnahmen zu konsumieren. Das Regime der islamistischen Generäle unter Staatspräsident al Beshir wurde deshalb im März 2009 vom Internationalen Strafgerichtshof geächtet und al Beshir wird mit internationalem Haftbefehl gesucht.

6. Sicherheitsrelevante Veränderungstrends in Afrika seit dem Ende des Kalten Krieges

In dem Zeitraum von zwanzig Jahren haben sich seit dem Ende des Kalten Krieges und der Auflösung der Sowjetunion in Afrika markante Veränderungen vollzogen, die es zu beachten gilt, will man vom Ausland her politische und wirtschaftliche Verhältnisse in Europas Nachbarkontinent positiv zu beeinflussen versuchen. Als die wichtigsten politischen und sozio-ökonomischen Veränderungen in Afrika in den vergangenen zwei Jahrzehnten lassen sich die folgenden acht benennen, positiver wie negativer Art:

Erstens: Seit 1989 hat es in der großen Mehrzahl der Länder Prozesse der demokratischen Transition gegeben: Diktaturen und „Kleptokratien“ stürzten; den politischen Wettbewerb ausschließende Verfassungen wurden geändert; Mehrparteiensysteme wurden in zwei Dritteln aller Länder etabliert und demokratische Gründungswahlen durchgeführt. Aber die Erwartung, dass mit der Demokratie auch der politische Friede zwischen Parteien und Ethnien einkehren würde, hat getrogen: Häufig wurden politische Wahlkämpfe zum Anlass genommen, gewaltsam gegen politische Konkurrenten vorzugehen. Auch die Bekanntgabe von (gefälschten) Wahlergebnissen war oftmals Anlass für Gewinner wie für Verlierer, die Ergebnisse anzufechten und sich Kämpfe untereinander und mit der Staatspolizei zu leisten.¹⁴

¹⁴ Zur Rolle der politischen Parteien siehe Basedau, Matthias / Erdmann, Gero / Mehler, Andreas (Hrsg.): *Votes, Money and Violence. Political Parties and Elections in Sub-Saharan Africa*, Uppsala 2007.

Den afrikanischen Demokratien, die auch unter Armutbedingungen des Volkes entstanden sind, fehlt es an Konsolidierung. Durch Demokratisierung geweckte Erwartungen an ein besseres Leben ließen sich meistens nicht realisieren, was die Frage der Legitimierung von demokratisch gewählten Regierungen aufwirft: Die politisch bedeutsame Erwartungs-Realisierungs-Differenz trug zu politischer Destabilisierung durch sozial Frustrierte bei, so z. B. in Kenia, Äthiopien, Elfenbeinküste und Guinea. Die 2011 ausgebrochenen Revolten der frustrierten Jugendlichen in Tunesien, Algerien und Ägypten gegen die „Kleptokratien“ in ihren Ländern haben eine andere Qualität: Ihr Ziel ist die Schaffung von demokratischen Verhältnissen.

Zweitens: Die Zahl der „failing states“ und der politischen Instabilität in so genannten Fassadendemokratien (oftmals auch als Folge von in Gang kommenden Demokratisierungsprozessen) hat eher zu- als abgenommen, was mehrere politische und wirtschaftliche Ursachen hat. Die endemische Korruption der Staatsklasse als ein Systemmerkmal spielt dabei eine primäre Rolle, weil sie die Funktionsfähigkeit eines Staates von innen aushöhlt. Auch der jüngste Staat Afrikas – der Südsudan – ist in Gefahr, vom Krebsübel der Korruption gleich bei seiner Gründung nach dem Unabhängigkeits-Referendum im Januar 2011 befallen zu werden: Die Dinka als die Mehrheitsethnie des Landes haben schon einmal (in den 70er-Jahren) die Proteste der kleineren Ethnien des Südsudans, der Schilluk und Nuer, ausgelöst. Im September 2009 ereignete sich folgendes – die Regierung des Südsudans erklärte den Staatsbankrott: „Milliarden von Öleinnahmen waren in privaten Taschen verschwunden, die Staatskassen blieben leer.“¹⁵

Drittens: Der internationale Rohstoffboom hat Afrika verändert – nicht nur zum Guten. Während Botswana seinen natürlichen Reichtum an Diamanten zur Diversifizierung der Wirtschaft klug nutzen konnte, ist bei anderen Rohstoffländern der sprichwörtliche „Fluch der Rohstoffe“, wirksam geworden. Der plötzliche Geldsegen als Folge des Exportbooms verleitete Regierungen zu riskanter, unvernünftiger Wirtschafts- und Finanzpolitik. Das Interesse an seinen Rohstoffen hat einen regelrechten Rohstoffexportboom ausgelöst und gleichzeitig eine „zweite Balgerei“ um seine mineralischen Rohstoffe Erdöl, Erdgas, Tropenholz, Uran, Kupfer, Bauxit, Gold, Platin, Phosphat, Coltan etc. in Gang gesetzt. Fand die erste „Balgerei um Afrika“ im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts unter Europäern statt, so hat sich die „zweite Balgerei“ um Afrikas Rohstoffe heute globalisiert, diesmal unter Einschluss der neuen aufstrebenden Regionalmächte Asiens. Europäer sind nicht mehr unter sich bei der Ausbeutung der Roh-

¹⁵ Tull / Weber: Konflikte südlich der Sahara, S. 174.

stoffe Afrikas – zur Freude der afrikanischen Regierungen, die nun erneut politische Optionen haben. Dass beim „Great Game um Afrika“ zwischen den USA, Europa und China die Letzteren sehr gute Karten haben, hat Philip Gieg unlängst gezeigt.¹⁶

Viertens: Auf der sozio-ökonomischen Ebene ist eine rapide Urbanisierung Afrikas zu verzeichnen – als Ergebnis von Binnenmigration durch „push“-Faktoren (d. h. weil das Land aufgrund ausbleibender oder nur schwacher agrarpolitischer Modernisierungsinvestitionen der wachsenden Bevölkerung keine Arbeitsplätze und Ernährungsoptionen bieten konnte). Waren es zur Zeit der politischen Unabhängigkeit vor 50 Jahren erst 6 % der Bevölkerung, die in Städten wohnten, sind es heute mehr als 50 % der Gesamtbevölkerung im sub-saharischen Afrika. Sie bevölkern die Rand- und Elendsviertel der kürzlich entstandenen Mega-Cities (wie Lagos, Ibadan, Yaoundé, Abidjan, Kinshasa, Nairobi, Addis Abeba, Khartum etc.), deren Kennzeichen eine wilde Besiedlung durch eine pauperisierte, meist sehr junge Landbevölkerung aufgrund ausbleibender adäquater Infrastrukturen ist.

Fünftens: Auf der kulturell-religiösen Ebene ist, im Zusammenhang mit rascher Bevölkerungszunahme, rapider Urbanisierung, ausbleibender Industrialisierung und notwendig gewordener Demokratisierung eine zunehmende Tendenz der oftmals gewaltsam vorgenommenen exklusiven kulturellen Selbstverortung wahrzunehmen. Der „Kampf der Kulturen“ zwischen diversen Religions- und Kulturgemeinschaften findet in einigen sozialen Brennpunkten des Kontinents vermehrt statt: vor allem im multi-religiösen Vielvölkerstaat Nigeria, an der Elfenbeinküste, im Senegal (Casamance-Konflikt), in Sudan, Äthiopien, Tansania (Sansibar) oder in Eritrea. Dabei ist nicht die Religion an sich die Ursache von ethnischer Gewalt, sondern meist die bevorzugte Form, in der sich rasch und kostengünstig Anhänger für politische Machtinteressen mobilisieren lassen.

Sechstens: Ein sicherheitspolitisches Risiko besonderer Art stellt die außergesetzliche Migration ins Ausland dar. Vor allem unter den besser ausgebildeten Afrikanern haben sich mentale Klischees breit gemacht, „Afrika bedeutet Stagnation und bleibende Armut, Europa steht für Hoffnung auf Arbeitsplätze und sozialen Aufstieg“. Pull- und Push-Faktoren wirken hier zusammen und schaffen den fruchtbaren Boden für einen Eskapismus, der Afrika von innen heraus schwächt. Die talentiertesten und mutigsten jungen Menschen werden als Produktivkräfte entzogen. Diesen „brain drain“ hat der italienische Publizist Fabrizio Gatti kürzlich als das erbarmungslose Schicksal derer geschildert, die sich auf den langen

¹⁶ Gieg, Philip: Great Game um Afrika. Europa, China und die USA auf dem Schwarzen Kontinent, Baden-Baden 2010.

Marsch von Afrika durch die Sahara entlang der alten Sklavenrouten nach Italien gemacht haben.¹⁷ Der Druck auf Europas Grenzen wird jahrzehntelang anhalten, weil die einzige theoretische plausible Therapie – die Fluchtursachenbekämpfung vor Ort – wenig Aussicht auf Erfolg haben dürfte.

Siebtens: Positiv sind die politischen Initiativen auf der kollektiven Ebene der AU-Diplomatie zu bewerten. Mit der Gründung der Afrikanischen Union im Jahr 2002 sind beachtliche institutionelle Veränderungen in Richtung auf einen neuen effizienteren Multilateralismus mit kontinentaler Reichweite festzustellen. Eine neue Sicherheitsarchitektur ist im Werden, bei der die Institutionen der Europäischen Union wie auch panafrikanische Ideale der kooperativen Selbstverantwortung Pate gestanden haben. Politiker suchen seit 2002 afrikanische Antworten auf afrikanische Probleme, die man mithilfe ausländischer Ressourcen finanzieller und personeller Art in die Praxis umzusetzen erhofft. Aber das Prinzip afrikanischer „ownership“ (kollektive Selbstverantwortung) soll dabei zielführend sein.

Achtens: Die Süd-Süd-Kooperation: In zunehmendem Maße pflegen afrikanische Regierungen Geschäftskontakte und politische Absprachen mit Regierungen und Firmen aus anderen Regionen der Dritten Welt, was unter dem Stichwort Süd-Süd-Kooperation zusammengefasst wird.¹⁸ Südafrika – als einziges afrikanisches Mitglied in der Staatengruppe G20 – ist dabei ein begehrter Partner, vor allem für Brasilien, Indien und China. Die umfassende und finanziell ins Gewicht fallende Afrikapolitik der Republik China, angetrieben vom Rohstoff- und Energiehunger einer werdenden Weltmacht, die zu den etablierten Großmächten in wachsendem Maße in Konkurrenz tritt, ist der sicherlich wichtigste Veränderungsfaktor in Afrika – im „Great Game um Afrika“.¹⁹

7. Das Great Game um Afrika

Durch die neuen politischen Akteure aus Asien, plus Brasilien, zeichnet sich seit den 90er-Jahren ein Trend ab, in dem Afrikanische Regierungen

¹⁷ Gatti, Fabrizio: Bilal. Als Illegaler auf dem Weg nach Europa, München 2010.

¹⁸ Näheres dazu in Khanna, Parag: *The Second World. How Emerging Powers Are Redefining Global Competition in the Twenty-first Century*, New York 2009; Fues, Thomas / Wolff, Peter (Hrsg.): *G20 and Global Development*, Bonn 2010; Alexandroff, Alan S. / Cooper, Andrew F. (Hrsg.): *Rising States, Rising Institutions. Challenges for Global Governance*, Waterloo / Washington 2010.

¹⁹ Siehe dazu die aktuelle Studie in den Würzburger Universitätsschriften zu Geschichte und Politik Gieg: *Great Game um Afrika?*; ferner Chin, Gregory: *China's Rising Institutional Influence*, in: *Rising States, Rising Institutions. Challenges for Global Governance*, hrsg. von Alan S. Alexandroff und Andrew F. Cooper, Waterloo / Washington 2010, S. 83-105; siehe auch die Regionalbeiträge in: *Afrika und externe Akteure – Partner auf Augenhöhe?*, hrsg. von Franziska Stehnen, Antje Daniel, Helmut Asche und Rainer Öhlschläger, [= Weltregionen im Wandel, Bd. 8.] Baden-Baden 2010.

zum Objekt von expliziten strategischen Partnerschaften werden. Die postkoloniale Hegemonie des Westens wird stark durch die neuen Süd-Süd-Beziehungen in Frage gestellt. Dem normativen Konzept von „good governance“ – das auch weiterhin zu verfolgen es gute ethische wie auch wirtschaftlich-praktische Gründe gibt – wird ein pragmatisches Konzept bedingungsloser finanzieller Unterstützung von politischen Regimen entgegengestellt, die nicht den Willen oder die Fähigkeit zu entwicklungspolitischen Eigenanstrengungen mitbringen. Das geopolitische Interessenfeld hat sich verbreitert und ist dynamischer geworden, was mehr Chancen und mehr Risiken mit sich bringt.

An diesem Wettbewerb um Rohstoffe, Märkte und politischen Einfluss beteiligen sich insgesamt sechs „global players“ mit unterschiedlichen Interessen und Strategien, die wenigstens kurz angedeutet werden sollen. Es sind dies – neben Weltbank und IWF, den allgegenwärtigen NGOs (einschließlich der politischen Stiftungen Deutschlands und der kirchlichen Organisationen) und den Transnationalen Unternehmen – die neuen politischen „big three“, d. h.:

- die Europäische Union mit drei starken Ländern, die neben der gemeinsamen auch noch eine bilaterale Interessenpolitik in Afrika verfolgen: zwei alte kolonialen Mutterländer (England und Frankreich) sowie ein global offener und auf Exporte orientierter Industriestaat in der Mitte Europas, auch mit einer kolonialen Vergangenheit zwischen 1884 und 1919, nämlich Deutschland;
- die westliche Supermacht USA mit deutlich gestiegenem Interesse an Afrika seit US-Präsident Clinton;
- der aggressive Herausforderer für westliche Hegemonie aus Asien, die finanzstarke Volksrepublik China.

Das Afrika-Engagement der sechs Staaten verändert sich laufend, auch in Reaktion aufeinander, was kurz thematisiert werden soll:

1. Die früheren Kolonialmächte Frankreich und England mit ihren zunehmend weniger ergiebigen „besonderen Beziehungen“ (vor allem Politik-, Wirtschafts- und Kulturkontakte) zu ihren früheren Kolonialgebieten bringen sich stärker in die europäische Gesamtpolitik gegenüber Afrika ein. Frankreich unterhält noch vereinzelt militärische Stützpunkte in Afrika zur Stabilisierung kooperationswilliger Regime, baut diese Präsenz aber aus Kostengründen stetig ab.

2. Der größte und finanzstärkste EU-Staat Bundesrepublik Deutschland ist seit den 90er-Jahren vermehrt bemüht, mit einigen Schwerpunktländern „strategische Partnerschaften“ einzurichten. Durch Beteiligung auch an militärischen Einsätzen zur Stabilisierung von Krisenstaaten und Krisenregionen (im Bereich der großen Seen und am Horn von Afrika) wandelt sich das Selbstverständnis von Deutschland von der reinen Zivilmacht zu einer normalen europäischen Großmacht, das mehr und mehr

politische Verantwortung und Finanzlasten im Rahmen einer Politik der europäischen Krisenprävention und Stabilisierungspolitik zu übernehmen bereit ist.

3. Die westliche Führungsmacht Vereinigte Staaten von Amerika ist seit der Katastrophe von Ruanda – dem Genozid an den Tutsi im Jahr 1994 – mit eigenen bilateralen Programmen in der verstärkten wirtschaftlichen und militärischen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) hervorgetreten, wobei der im Jahr 2000 zustande gekommene „African Growth and Opportunity Act“ hervorzuheben ist. Auf multilateraler Ebene hatte die Bush-Administration die „Global Peace Operation Initiative“ angeregt, deren Ziel es ist, bis 2010 rund 75.000 vor allem aus Afrika stammende Soldaten für friedenserhaltende Einsätze einsatzbereit zu halten und in der „African Stand-by Force“ der Afrikanischen Union zu organisieren. Man kann sagen, dass die USA im Rahmen ihrer globalen Anti-Terrorpolitik stark an der geopolitischen Sicherheit Afrikas interessiert sind. Die Schaffung des militärischen Regionalkommandos AFRICOM im Jahr 2007 zeigt die strategische Bedeutungszunahme Afrikas in der US-Außenpolitik, dessen Ziel es ist, die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik stärker miteinander zu verzahnen.²⁰

4. Die Volksrepublik China, die als zweitstärkste Wirtschaftsmacht der Welt einen schier unstillbaren Hunger nach Energie- und mineralischen Rohstoffen und Absatzmärkten entwickelt hat und sich in Afrika als attraktiver Handelspartner in Szene gesetzt hat. Ihre Wirkungen sind umstritten. Die Beurteilung der chinesischen Afrikastrategie umfasst – der Meinung des englischen Experten Chris Alden zufolge – drei konkurrierende Szenarien: China als Partner für Entwicklung, China als wirtschaftlicher Konkurrent (der zuweilen Deindustrialisierungsprozesse bewirkt) und China als neuer Kolonisator.²¹ Alle drei Aspekte treffen zu, umstritten ist jedoch, in welcher Bedeutung sie sich zueinander verhalten. Auffallend ist nur, dass in der Fachwelt die Bedeutung Chinas für die Entwicklung Afrikas trotz aller irritierenden Aspekte (geringe Beschäftigungswirkungen bei den großen Infrastrukturprojekten z. B.) relativ positiv ausfällt.²²

An fünfter Stelle ist die Europäische Union als eigenständiger Akteur zu nennen, der in Afrika wegen seiner Finanzkraft und politischen Einflussmacht, wenn es um die politischen Konditionen der EZ geht, als „glo-

²⁰ Es kann hier bei diesen Andeutungen bleiben. Siehe die detaillierte Analyse von Gänzle, Stefan: Africa Command: „Pentagonisierung“ oder integrierter Ansatz in der US-Afrikapolitik?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 34-35/2009, S. 13-20, hier S. 17.

²¹ Alden, Chris: China in Africa, London / New York 2007, S. 5.

²² Asche, Helmut: Chinas Funktionen in Afrika, in: Afrika und externe Akteure – Partner auf Augenhöhe?, hrsg. von Franziska Stehnen, Antje Daniel, Helmut Asche und Rainer Öhlschläger, [= Weltregionen im Wandel, Bd. 8.] Baden-Baden 2010, S. 111-138.

bal player“ in Erscheinung tritt. Noch ist die EU der wichtigste Entwicklungs- und Handelspartner für Afrika. Die seit 2002 verhandelten neuen „Economic Partnership Agreements“ (EPAs) sind zwar bei afrikanischen Regierungen unbeliebt, weil die damit verbundenen Liberalisierungs- und Marktöffnungsrezepte zu unpopulären Eigenanstrengungen herausfordern und die Steuereinnahmen zunächst verringern, aber eine grundsätzliche Alternative dazu ist nicht in Sicht, zumal die frühere Lomé-Assoziierungspolitik der EU nicht zu den erhofften Wachstumsimpulsen geführt hat.²³

8. Ausblick

Angesichts dieser Konzentration von politischer Macht außerhalb des afrikanischen Kontinents – bei dessen Handelspartnern – drängt sich die Frage auf, ob und wie die 53 afrikanischen Länder auf diesen neuen geopolitischen Multilateralismus reagiert haben. Einige Autoren behaupten, dass sich mit der Gründung der Afrikanischen Union (AU) im Jahr 2001 ansatzweise eine „tiefgreifende“ Veränderung in den Beziehungen zwischen den afrikanischen Staaten und zwischen Afrika und dem Ausland herausgebildet hätte.²⁴ Am Beispiel der politisch wichtigsten institutionellen Innovation – der neuen afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur der AU (abgekürzt AFSA) als dem „institutionellen Kern neuer panafrikanischer Sicherheitsüberlegungen“²⁵ – soll abschließend dieser These nachgegangen werden. Als Kriterium der Beurteilung lässt sich fragen, ob tatsächlich eine (Wieder)Aneignung von Macht im Sinne von politischer Gestaltungskompetenz im multilateralen Rahmen stattgefunden hat oder in Kürze zu erwarten ist.

Bis vor kurzem galt in den OAU-Staaten der bequeme politische Grundsatz der Nicht-Einmischung in sogenannte „Innere Angelegenheiten“ von Mitgliedsländern. Er hatte die OAU zu einem politisch stumpfen Debattierclub von Diktatoren degenerieren lassen, deren Staatsgrenzen nicht durch eigene Leistung garantiert wurden, sondern durch das inter-

²³ Vgl. dazu die Kontroverse Hoffmann, Birgit: Die Wirtschaftspartnerschaften der Europäischen Union – ein Beitrag zur Entwicklung Afrikas durch Handel?, in: Afrika und externe Akteure – Partner auf Augenhöhe?, hrsg. von Franziska Stehnken, Antje Daniel, Helmut Asche und Rainer Öhlschläger, [= Weltregionen im Wandel, Bd. 8.] Baden-Baden 2010, S. 55-74; Meyn, Mareike: Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU – was war, was ist und was kommen muss, in: Afrika und externe Akteure – Partner auf Augenhöhe?, hrsg. von Franziska Stehnken, Antje Daniel, Helmut Asche und Rainer Öhlschläger, [= Weltregionen im Wandel, Bd. 8.] Baden-Baden 2010, S. 75-90.

²⁴ Engel, Ulf: Die Neuordnung Afrikas. Souveränität im Wandel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 34-35/2009, S. 7-12.

²⁵ Gänzle, Stefan / Franke, Benedikt: Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur: Institutionalisierte Zusammenarbeit in und für Afrika, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 50/2010, S. 30.

nationale Völkerrecht, das status-quo-stabilisierend wirkte. In zahlreichen Fällen schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen – zuletzt durch das nigerianische Regime des Sani Abacha (von 1993 bis 1998) oder durch den Genozid in Ruanda (1994) – berief sich die OAU auf dieses Prinzip und enthielt sich jeglichen Engagements. „Nachdem sie bereits zuvor im Ruf stand, ein ‚Club von Diktatoren‘ zu sein, verkam sie damit vollends in den Augen vieler Beobachter zu einem wirkungslosen Papiertiger“.²⁶ Dies änderte sich zu Beginn des neuen Jahrtausends, als auf einer OAU-Konferenz in Togo die Staatschefs beschlossen, das Prinzip der Sicherheit von politischen Regimen zugunsten der neuen Völkerrechtsnormen der „human security“ und der „responsibility to protect“ (der Schutzverantwortung) aufzugeben.

Nach dem Vorbild der Europäischen Union wurden nun als Säulen der neuen Sicherheitsarchitektur folgende Institutionen geschaffen: Die Versammlung der Staats- und Regierungschefs blieb als wichtigstes Beschlussorgan der Afrikanischen Union erhalten, allerdings wurde nun das ehemals kleine und lediglich mit Koordinationsaufgaben betraute Sekretariat in eine mit Initiativrechten ausgestattete Kommission nach Vorbild der Europäischen Kommission umgewandelt. Gleichzeitig wurden ein Panafrikanisches Parlament und ein Afrikanischer Gerichtshof geschaffen. „Vor dem Hintergrund dieser institutionellen Vielfalt vollzog sich dann in einem weiteren Schritt die Herausbildung der Strukturen für eine Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur“ – trotz aller Mängel doch „ein erheblicher Fortschritt gegenüber denen der Organisation der Afrikanischen Einheit“.²⁷ Diese Fortschritte wären aber nicht ohne das Beispiel und die finanzielle und praktische Unterstützung internationaler Partner, vor allem aus dem Westen, denkbar gewesen.

Schaut man sich allerdings die konkreten Ergebnisse dieses hoffnungsvollen neuen panafrikanischen Multilateralismus an, so muss man feststellen, dass sein realer Beitrag zur Lösung der aktuell großen Konflikte in Afrika – Ostkongo, Sudan-Darfur, Elfenbeinküste und Simbabwe – bislang marginal geblieben ist.²⁸ Das Einstimmigkeitsprinzip bei politischen Grundsatzentscheidungen in der Afrikanischen Union verhindert noch immer effizientes Krisenmanagement, was insgesamt die Glaubwürdigkeit afrikanischer Diplomatie schwächt.

²⁶ Ebd., S. 32.

²⁷ Ebd., S. 35.

²⁸ Siehe dazu im Einzelnen Engel: Die Neuordnung Afrikas, S. 9 sowie die Regionalbeiträge in: Einsatz für den Frieden. Sicherheit und Entwicklung in Räumen begrenzter Staatlichkeit, hrsg. von Josef Braml, Thomas Risse und Eberhard Sandschneider, [= Jahrbuch Internationale Politik des Forschungsinstituts der DGAP, Bd. 28,] München 2010.

Und schließlich sei noch ein letzter Aspekt der Nord-Süd-Diplomatie angesprochen: Das durch internationale Entwicklungshilfe mit dem Kalten Krieg entstandene Abhängigkeitssyndrom Afrikas hat inzwischen auch in zivilgesellschaftlichen Gruppen Afrikas eine politische Debatte ausgelöst, ob nicht die internationale Entwicklungszusammenarbeit schnellstmöglich zurückgefahren oder grundsätzlich reformiert werden sollte. Auch in Industrieländern hat sich die Dauerdiskussion über mögliche Exit- und Reformstrategien angesichts ausbleibender nachhaltiger Erfolge intensiviert. In jedem Fall wäre es wünschenswert, wenn afrikanische Gesellschaften die neu entstandenen politischen Handelsspielräume nutzen würden, um die drängenden Entwicklungsprobleme im Sinne von afrikanischer Ownership beherzter und konsequenter als bisher angehen zu können.²⁹ Denn die akute Gefahr der globalen Marginalisierung Afrikas durch wettbewerbsfähigere „newly industrializing countries“ in Asien und Lateinamerika ist noch lange nicht gebannt.

²⁹ Dies habe ich näher ausgeführt in Tetzlaff, Rainer: Afrikas Entwicklungsagenda – eine Analyse gegenwärtiger Herausforderungen, in: Afrika und externe Akteure – Partner auf Augenhöhe?, hrsg. von Franziska Stehnen, Antje Daniel, Helmut Asche und Rainer Öhlschläger, [= Weltregionen im Wandel, Bd. 8.] Baden-Baden 2010, S. 27, 46.

Exkurs: Menschliche Sicherheit

Ein alternatives Konzept zur Gewährleistung von Sicherheit
in einer sich verändernden Welt

Sascha Werthes

Die Idee „menschliche Sicherheit“ hat sich – trotz vielfältiger Kritik – durchaus als wirkungsmächtiges Konzept im Diskurs über internationale Sicherheitspolitik behauptet. Die Idee kontrastiert „klassische“ staatszentrierte Sicherheitskonzepte, indem sie nicht mehr den Staat, dessen Souveränität und territoriale Integrität in den Vordergrund sicherheitspolitischer Überlegungen stellt. Stattdessen fokussiert sie auf die Sicherheit des einzelnen Menschen und somit auf Bedrohungen seines (Über-)Lebens. Fürsprecher des Konzepts argumentieren, dass die Erfassung der Bedrohungen des menschlichen Lebens durch Armut, Krankheiten, Umweltveränderungen, Menschenrechtsvergehen u. a. ebenso wichtig ist wie die Bedrohung durch bewaffnete Konflikte. Im Zeichen zunehmender Globalisierung muss offensichtlich ein adäquates Sicherheitskonzept weitere Sicherheitsbedrohungen und -gefahren mitberücksichtigen können. Der alleinige Fokus auf den Schutz des Staates und somit vor allem die Abwehr von militärischen Bedrohungen erscheint vielen nicht mehr ausreichend.

1. Einleitung

Viele Begriffe und Konzepte im politischen und akademischen Diskurs nehmen eine zentrale Rolle ein, da spezifische Deutungen und konzeptionelle Beschreibungen wesentlich die politischen Inhalte und Strategien beeinflussen. „Sicherheit“ ist einer dieser Begriffe. Die Art und Weise wie wir diesen Begriff deuten, bestimmt, welche Gefahren und Bedrohungen überhaupt wahrgenommen werden, welchen Themen Priorität eingeräumt werden soll und welche Strategien als angemessen und zielführend angesehen werden sollen. Mitte der 1990er-Jahre postuliert das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen in seinem Jahresbericht das Konzept „Menschliche Sicherheit“. Zunächst von vielen als zu diffus definiert und analytisch nicht nutzbar kritisch belächelt, entfaltete es dennoch im Laufe des ausgehenden 20. Jahrhunderts eine politische Relevanz, mit der viele nicht gerechnet hatten. Als politische Befürworter des Konzeptes wie Kanada, Norwegen oder auch Japan mit ihren außenpolitischen Agenden und Initiativen wie z. B. dem Verbot von Antipersonenlandminen, der Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofes, dem Optionalen Protokoll zur Beteiligung von Kindern in bewaffneten Konflikten sowie schließlich

durch die Annahme der „Responsibility to Protect“-Doktrin¹, durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen erste politische Erfolge feiern konnte,² nahm auch die akademische Beschäftigung mit diesem Sicherheitskonzept kontinuierlich zu.

Im Folgenden sollen nun sehr knapp einige Hintergründe und Entwicklungen dargestellt werden, welche die Suche nach und auch die Möglichkeit der politischen Akzeptanz „anderer“ Sicherheitskonzepte beförderten. Hiernach widmet sich der Beitrag dem Konzept der „Menschlichen Sicherheit“ als solches und stellt es in seiner Ursprungsvariante des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen vor. Vor dem Hintergrund der vielfach geäußerten Kritik wird in einem weiteren Kapitel auf die erstaunlichen politischen Erfolge hingewiesen. Politischen Befürwortern wie dem ehemaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan, staatlichen Akteuren wie beispielsweise Kanada unter der Führung des damaligen Außenministers Lloyd Axworthy, aber auch durch die Unterstützung zahlreicher Nichtregierungsorganisationen ist es durchaus gelungen, die politischen Agenden einer internationalen Sicherheitspolitik im Sinne des Konzeptes menschlicher Sicherheit zu beeinflussen. Das Konzept Menschliche Sicherheit scheint für einen durchaus relevanten Teil der internationalen Gemeinschaft zum zentralen sicherheitspolitischen Paradigma geworden zu sein. Dennoch ist es notwendig in einem abschließenden Ausblick der Frage nachzugehen, inwiefern die politischen Erfolge der Befürworter des Konzeptes auch für die Zukunft als nachhaltig die internationale Sicherheitspolitik prägend betrachtet werden können.

2. „Sicherheit“ – Eine Frage der Bedrohungen, welche erfasst werden oder erfasst werden sollten

Wie Christopher Daase in einem Aufsatz zur historischen Rekonstruktion der Erweiterung des Sicherheitsbegriffes zu Recht betont, ist ein Streit über das, was „Sicherheit“ ist, von hoher politischer Relevanz: „Wer die Deutungshoheit über den Begriff ‚Sicherheit‘ erlangt, bestimmt, welche

¹ Letztlich sieht die „Verantwortung zum Schutz“-Doktrin vor, dass sofern ein Staat nicht willens oder in der Lage ist seine Bevölkerung zu schützen, diese Schutzverantwortung an die internationale Staatengemeinschaft übergeht.

² Für weitere Beispiele siehe u. a. die Beiträge in McRae, Rob / Hubert, Don (Hrsg.): *Human Security and the New Diplomacy. Protecting People, Promoting Peace*, Montréal / Kingston 2001; Naidu, M.V. (Hrsg.): *Perspectives on Human Security: National Sovereignty and Humanitarian Intervention*, Brandon 2001; Chen, Lincoln / Fukuda-Parr, Sakiko / Seidensticker, Ellen (Hrsg.): *Human Insecurity in a Global World*, Cambridge 2003; Debiel, Tobias / Werthes, Sascha (Hrsg.): *Human Security on Foreign Policy Agendas. Changes, Concepts and Cases*, in: INEF Report 80/2006; Ulbert, Cornelia / Werthes, Sascha (Hrsg.): *Menschliche Sicherheit. Globale Herausforderung und regionale Perspektiven*, Baden-Baden 2008.

Gefahren wahrgenommen werden, welche Themen Priorität erhalten und welche Strategien als angemessen angesehen werden.“³ Lange Zeit dominierte insbesondere innerhalb der Beschäftigung mit den Internationalen Beziehungen die Vorstellung, dass Krieg, der zwischenstaatliche, die klarste – wenn nicht gar die einzige – Bedrohung sei, mit denen sich die Außen- und Sicherheitspolitik auseinandersetzen habe.⁴ In der Nachfolge verheerender Kriege vor allem in Europa und im Kontext des Kalten Krieges richtete sich die Aufmerksamkeit vor allem darauf, den (National-) Staat vor dieser Bedrohung adäquat zu schützen und insbesondere das Militär, Militär- und Verteidigungsbündnisse sowie das Konzept der „Kollektiven Sicherheit“ wurden vielfach als die entscheidenden Komponenten betrachtet, Sicherheit für den eigenen Staat und dessen Bürger zu schaffen. Und so benennt denn auch die Präambel der UN-Charta zunächst als erstes den Schutz vor der „Geißel des Krieges“ als zentrales Motiv für ihre Gründung.

Jedoch setzte bereits in den späten 1970er-Jahren ein Umdenken ein, welches in Folge des Endes des Kalten Krieges schließlich an Dynamik gewann.⁵ Bereits am 31. Januar 1992 erklärte der UN-Sicherheitsrat schließlich, dass Bedrohungen des internationalen Friedens und der Sicherheit auch nicht-militärische Ursachen haben könnten, und er bezog sich hier explizit auf ökonomische, soziale, humanitäre und ökologische Instabilitäten.⁶ Jedoch kann unterstellt werden, dass der UN-Sicherheitsrat diese nicht-militärischen Ursachen vor allem vor dem Hintergrund des zunehmenden Engagements der UN in oder nach innerstaatlichen Konflikten betrachtete. Ökonomische, soziale, humanitäre und ökologische Bedingungen oder Dynamiken konnten augenscheinlich Staatszerfallsprozesse und Konfliktdynamiken initiieren, humanitäre Katastrophen befördern oder die Stabilisierung von Friedensprozessen erschweren. Der Zerfall eines Staates und dessen Begleiterscheinungen – man denke an Somalia oder auch an Jugoslawien – hatten zudem, wie dies in verschiedenen UN-Resolutionen letztlich festgehalten ist, häufig Effekte, welche eine Bedrohung der internationalen Sicherheit darstellten. Empirisch lässt sich, so zeigten verschiedene Studien, zudem durchaus ein Zusammenhang zwischen

³ Daase, Christopher: Der erweiterte Sicherheitsbegriff, in: Internationale Politik als Überlebensstrategie, hrsg. von Mir A. Ferdowsi, München 2009, S. 137-155, hier S. 137.

⁴ Ausführlicher hierzu: Sheehan, Michael: International Security. An Analytical Survey, London 2005, Kap. 2.

⁵ So z. B. der Report der Palme Kommission von 1982 oder auch der Report der Kommission für Umwelt und Entwicklung von 1987, auch bekannt als die Brundtland-Kommission.

⁶ Note by the President of the Security Council on „The Responsibility of the Security Council in the Maintenance of International Peace and Security“, in: UN Doc. S/23500, 31.1.1992, S. 2; siehe hierzu auch Sheehan: International Security, S. 100.

Unterentwicklung und Bürgerkriegsrisiko beobachten.⁷ Daneben erlangten aber auch andere empirische Daten und Trends im Laufe der 1990er-Jahre und zur Jahrtausendwende zunehmend Aufmerksamkeit.

Zusammengefasst: Zum einen ist trotz der medialen Aufmerksamkeit gegenüber Ausbrüchen politischer Gewalt, trotz der vielfältigen „neuen“ gewaltsamen Konflikte, welche zu Beginn der 1990er-Jahre in den ehemals sozialistischen Ländern des Balkans und des Kaukasus nach dem Kollaps der Sowjetunion ausbrachen und trotz anderer Konflikte wie z. B. Irak, Somalia und Afghanistan, welche uns so klar im Bewusstsein sind, als solches die Zahl bewaffneter Konflikte und auch die Zahl der in Folge direkter Kampfhandlungen Sterbenden eindeutig rückläufig.⁸ Auch ist der Typus „Krieg“ ein anderer. Es ist nicht mehr der zwischenstaatliche Krieg, welcher dominiert, sondern der innerstaatliche (Bürger-)Krieg, und die augenscheinlichste und zahlenmäßig größere Zahl der Opfer dieser innerstaatlichen Gewaltausbrüche sind Zivilisten und nicht Soldaten. Im Jahre 2003 machte die Zahl zwischenstaatlicher bewaffneter Konflikte weniger als 5 % aller gezählten bewaffneten Konflikte aus.⁹ Zum anderen gerieten zugleich andere Zahlen und Trends zunehmend ins Bewusstsein. Nicht nur bewaffnete Kriege und Konflikte können das (Über-)Leben von einzelnen oder vielen Menschen oder auch Gesellschaften massiv bedrohen, sondern eben auch andere Phänomene wie internationaler Terrorismus, Piraterie, Hunger, Krankheiten / Pandemien, organisiertes Verbrechen oder der globale Klimawandel. All diese Phänomene sind zwar als solches nicht neu, jedoch bekamen sie durch ihre mediale Präsenz oder in Folge einer vergleichenden Gegenüberstellung eine ganz andere politische Gewichtung. Die mediale und politische Perzeption dieser Bedrohungen stieg im Vergleich zu anderen bzw. bisherigen Bedrohungsszenarien kontinuierlich an. Um an dieser Stelle nur einen Vergleich zu wagen: So hält beispielsweise für das Jahr 2003 ein neuer Datenset des Human Security Centres 27.314 Todesopfer politischer Gewalt weltweit fest.¹⁰ Auch wenn diese Zahlen als konservativ zurückhaltend eingeschätzt werden können, so nehmen sie sich im Vergleich zu den Schätzungen der Weltgesund-

⁷ Vgl. Debiel, Tobias / Werthes, Sascha: Fragile Staaten und globale Friedenssicherung, in: Globale Trends 2007. Frieden – Entwicklung – Umwelt, hrsg. von Tobias Debiel, Dirk Messner und Franz Nuscheler, Frankfurt a.M. 2006, S. 81-105, hier S. 95.

⁸ Ausführlich hierzu Human Security Centre: Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st Century, Vancouver 2005, S. 13 ff; siehe auch Debiel / Werthes: Fragile Staaten und globale Friedenssicherung, S. 81-104.

⁹ Human Security Centre: Human Security Report 2005, S. 67.

¹⁰ Hierzu zählen verschiedene Formen des gewaltsamen Konfliktaustrags, siehe Human Security Centre: Human Security Report 2005, S. 73.

heitsorganisation (WHO) für dasselbe Jahr gering aus, welche die Zahl der Todesopfer in Folge einer Malariainfektion auf ca. 100 Millionen Menschen weltweit beziffert.¹¹

Diese und ähnliche Phänomene und vor allem Daten und Trends, welche zunehmend empirisch erfasst wurden sowie politische Schocks wie die terroristischen Terroranschläge vom 11. September ließen „klassische“ Sicherheitskonzepte, welche sich vor allem auf die Bedrohung von (National-)Staaten durch zwischenstaatliche Kriege konzentrierten, als nicht mehr zeitgemäß erscheinen. Augenscheinlich war und ist das (Über-)Leben einer Vielzahl von Menschen durch andere Bedrohungslagen wesentlich stärker gekennzeichnet. Dies klingt zunächst einmal polemisch. Zugleich kann hier exemplarisch konstatiert werden, dass die Piraterie vor der Küste Somalias auch eine Folge der Lebensbedingungen in diesem zerfallenen und bürgerkriegszerrütteten Land ist. Die dortige ökonomische Unsicherheit und die humanitären und sozialen Missstände lassen die alternative und illegale Einkommensgenerierung durch Piraterie mehr als reizvoll erscheinen. So reizvoll, dass sich der UN-Sicherheitsrat und auch die EU gezwungen sahen, sich mit dem Phänomen der Piraterie – vor allem sicherheitspolitisch – zu beschäftigen. Dieses Beispiel scheint zunächst einmal zu verdeutlichen, dass die „Unsicherheit“ von Menschen irgendwo auf der Welt Effekte haben kann, die in einer globalisierten Welt nicht an Landesgrenzen halt machen.

Diese Ausführungen illustrieren exemplarisch, dass empirische Fakten oder realgeschichtliche Situationen und Ereignisse und deren mediale Präsenz unsere Vorstellungen von „Sicherheit“ oder eben auch die Vorstellung der Angemessenheit von Sicherheitskonzepten prägen können. Christopher Daase unterscheidet in diesem Zusammenhang vier Dimensionen, entlang derer sich Sicherheitsvorstellungen als solches entwickeln können. Zunächst eine sachliche Dimension, „also die Frage, in welchem Problembereich die politischen Sicherheitsgefahren gesehen werden“.¹² Innerhalb der letzten 50 Jahre, so Daase, wurden neben militärischen auch ökonomische und ökologische, zuletzt auch humanitäre Aspekte unter dem Sicherheitsbegriff subsumiert. Auch innerhalb der Raumdimension, also hinsichtlich der Frage, „für welches geographische Gebiet Sicherheit angestrebt wird“, könne man eine Ausdehnung beobachten, „insofern zunächst von territorialstaatlicher, dann von regionaler und internationaler und schließlich von globaler Sicherheit die Rede war“. Des

¹¹ WHO: Malaria is alive and well killing more than 3000 African children every day, <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2003/pr33/en/>, Stand: 1.3.2011.

¹² Hierzu und zum Folgenden Daase: Der erweiterte Sicherheitsbegriff, S. 138 f.

Weiteren unterscheidet er eine Gefahrendimension, „also die Frage, wie das Problem konzeptualisiert wird, auf das die Sicherheitspolitik antworten soll“. Gemeint ist das Spektrum von konkreten Bedrohungen über spürbare bzw. nachvollziehbare Gefährdungen bis hin zu diffusen Risiken, welche als zentrale Herausforderungen einer zu konkretisierenden Sicherheitspolitik angesehen werden. Als letzte Dimension verweist er auf die Referenzdimension, „also die Frage, wessen Sicherheit gewährleistet werden soll“. Auch hier beobachtet er eine Aufmerksamkeitsverschiebung vom Staat über die Gesellschaft zum Individuum als Referenzobjekt von Sicherheitspolitik.

Ein Sicherheitskonzept, welches in den letzten Jahren für viel Aufmerksamkeit gesorgt hat, scheint diese Verschiebungen in den verschiedenen Dimensionen besonders deutlich widerzuspiegeln, nämlich das Konzept der „Menschlichen Sicherheit“.

3. Die Idee der „menschlichen Sicherheit“ als alternatives Konzept zur Erfassung von Bedrohungen

Auch wenn sich die Ursprünge der Idee „menschliche Sicherheit“ über einen längeren Zeitraum – wie angedeutet – hinweg rekonstruieren lassen,¹³ so stellt doch der Jahresbericht des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) aus dem Jahre 1994 den wichtigsten argumentativen und konzeptionellen Bezugspunkt für die akademischen und politischen Auseinandersetzungen mit einem solchen Verständnis von Sicherheit dar.¹⁴ Zunächst lässt sich festhalten, dass das Konzept „Menschliche Sicherheit“ – ähnlich dem erweiterten Sicherheitsbegriff – Sicherheit bzw. Gefahr nicht mehr nur in einer militärischen Dimension i. S. einer militärischen Bedrohung der nationalen territorialen Integrität und Souve-

¹³ Anstelle vieler siehe hierzu u. a. Macfarlane, S. Neil / Khong, Yueng Foong: *Human Security and the UN. A Critical History*, Bloomington 2006; Acharya, Amitav: *Human Security*, in: *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, hrsg. von John Baylis, Steve Smith und Patricia Owens, Oxford, 4. Aufl., 2010, S. 490-505; ebenfalls interessant auch in diesem Zusammenhang die historische Rekonstruktion der Erweiterung des Sicherheitsbegriffes von Daase: *Der erweiterte Sicherheitsbegriff*, S. 137-154.

¹⁴ United Nations Development Programme (UNDP): *Human Development Report 1994*, Oxford 1994. Daneben prägten auch der Bericht der Commission on Human Security: *Human Security Now. Protecting and empowering people* aus dem Jahre 2003 und der erste *Human Security Report* im Jahr 2005, welcher später durch die jährlich erscheinenden *Human Security Briefs* ersetzt wurde, nachhaltig die konzeptionellen Überlegungen zu menschlicher Sicherheit. Insbesondere für den Einsatz des Konzeptes in der Europäischen Union sind die beiden Berichte der Human Security Study Group: *Der Barcelona Bericht: A Human Security Doctrine for Europe* aus dem Jahr 2004 und der *Madrid Bericht: A European Way of Security* erwähnenswert.

ränität, sondern in weiteren Dimensionen erfasst.¹⁵ Jedoch forderte das UNDP – durchaus in Abgrenzung zu dem schon weitestgehend etablierten Überlegungen des erweiterten Sicherheitsbegriffs – darüberhinausgehend ein umfassendes Umdenken ein, indem es verlangte, dass der Ausgangspunkt – oder auch das Referenzobjekt – „für entwicklungs-, aber auch sicherheitspolitische Überlegungen ... nicht mehr der Staat, sondern der einzelne Mensch sein“ sollte.¹⁶ Zu dieser Forderung war das UNDP vor dem Hintergrund der vielfältigen komplexen entwicklungs- und sicherheitspolitischen Herausforderungen gelangt, mit denen sich insbesondere die UN nach dem Ende des Kalten Krieges in vielen Regionen der Welt konfrontiert sah.¹⁷ Die augenscheinlichen Probleme in vielen Ländern und Regionen ließen sich zum einen in einer zunehmend globalisierten und interdependenten Welt, so die Überlegungen, weder getrennt und unabhängig voneinander beschreiben oder gar nachhaltig bearbeiten, noch, so zum anderen, könne man davon ausgehen, dass gravierende Situationen menschlicher Unsicherheit in irgendeiner Region dieser Welt folgenlos für andere Regionen dieser Welt blieben.

Dies hieße, so die Argumentation, dass Sicherheitsvorstellungen, welche sich zu sehr am (militärischen) Schutz territorialer Grenzen oder der Wahrung außenpolitischer Interessen orientierten – also an der klassischen Idee der „nationalen Sicherheit“ festhielten –, heutigen Bedrohungslagen nicht mehr angemessen wären. Überspitzt formuliert: Sowohl die Ursachen als auch die Folgen menschlicher Unsicherheit lassen sich a) nicht mehr regional oder national eingrenzen: „The components of human security are interdependent. When the security of people is endangered anywhere in the world, all nations are likely to get involved. Famine, disease, pollution, drug trafficking, terrorism, ethnic disputes and social disintegration are no longer isolated events, confined within national borders. Their consequences travel the globe.“¹⁸ Darüber hinaus lassen sie sich

¹⁵ Vgl. Benedek, Wolfgang: Völkerrechtlicher Status und Bedeutung des Konzepts der menschlichen Sicherheit für UN- und europäische Friedensmissionen, in: Erhöhte menschenrechtliche Anforderungen an multilaterale Friedensmissionen? – „Menschliche Sicherheit“ als Herausforderung für die internationale Friedenspolitik. Fachgespräch mit dem „Arbeitskreis Außen- und Sicherheitspolitik“ und der „Arbeitsgruppe Wehrpolitik“ der CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag am 15.1.2009 in München, hrsg. von der Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF), Osnabrück 2010, S. 16-30, hier S. 30; umfassend zur Geschichte von Sicherheitskonzepten und -überlegungen Buzan, Barry / Hansen, Lene: *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge 2009.

¹⁶ Ulbert, Cornelia / Werthes, Sascha: *Menschliche Sicherheit – Der Stein der Weisen für globale und regionale Verantwortung? Entwicklungslinien und Herausforderungen eines umstrittenen Konzepts*, in: *Menschliche Sicherheit. Globale Herausforderungen und regionale Perspektiven*, hrsg. von Dens., Baden-Baden 2008, S. 13-30, hier S. 15.

¹⁷ Siehe auch Martin, Mary / Owen, Taylor: *The second generation of human security: lessons from the UN and EU experience*, in: *International Affairs* 1/2010, S. 211-224.

¹⁸ UNDP: *Human Development Report 1994*, S. 22.

b) in einer globalisierten und interdependenten Welt nicht alleine durch militärische Strategien adäquat bearbeiten. So spiegelt sich dieses Verständnis hinsichtlich der Interdependenz von Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten auch deutlich in einem späteren Bericht des UN-Generalsekretärs an die Generalversammlung von 2005 wieder: „Accordingly, we will not enjoy development without security, we will not enjoy security without development, and we will not enjoy either without respect for human rights.“¹⁹ Hieran anschließend halten denn auch Ulbert und Werthes fest, dass die zentrale Logik dieser Argumentation ist, „dass ökonomische Entwicklung, Stabilität und Frieden in Entwicklungsländern oder fragilen Staaten nicht nachhaltig sein kann, solange nicht die Menschen ihr (Über-)Leben als gesichert ansehen“.²⁰

Somit gibt sich die Idee „menschliche Sicherheit“ nicht mit der Einhegung des Krieges oder gewaltsamer Konflikte bzw. deren Auswirkungen zufrieden. Phänomene wie terroristische Netzwerke, Piraterie, international organisierte Drogen- und Verbrecherkartelle, aber auch Flüchtlings- und Migrationsbewegungen sowie in einer Region ausbrechende Pandemien verdeutlichen anschaulich, dass die Sicherheit und Lebensbedingungen der Menschen in einer Region oder einem Land die Sicherheit und Lebensbedingungen in anderen Regionen oder Ländern beeinflussen können. Hierdurch wird ein wesentlich breiteres Spektrum möglicher Bedrohungen und Gefährdungen von Bevölkerungen konzeptionell erfasst. Auch erweitert sich das Spektrum möglicher Bedrohungen hierdurch über den reinen Schutz territorialer Grenzen oder des Schutzes vor (physischer) Gewalt hinweg und auch der Schutz vor (lebensbedrohender) Not wird als sicherheitspolitische Aufgabe in den Blick genommen. Sowohl der Schutz vor physischer Gewalt, also die „Freiheit von Angst“ („Freedom from Fear“), als auch der Schutz vor Not („Freedom from Want“) wird somit zur sicherheitspolitischen Agenda deklariert.

Wird Sicherheit konsequent vom einzelnen Menschen und dessen Lebenssituation her gedacht, so lassen sich sieben zentrale Sicherheitsbereiche beschreiben:²¹

- ökonomische Sicherheit, sprich die Notwendigkeit eines Grundeinkommens aus produktiver und einträglicher Arbeit,

¹⁹ UN-Secretary-General (Hrsg.): Report of the Secretary General 2005: In Larger Freedom. Towards Development, Security and Human Rights for All, in: A/59/2005, 21.3.2005; Siehe auch Benedek: Völkerrechtlicher Status und Bedeutung des Konzepts der menschlichen Sicherheit, S. 16.

²⁰ Ulbert / Werthes: Menschliche Sicherheit – Der Stein der Weisen für globale und regionale Verantwortung, S. 16.

²¹ UNDP: Human Development Report 1994, S. 25-33 (in der zusammenfassenden Übersetzung von Ulbert / Werthes: Menschliche Sicherheit – Der Stein der Weisen, S. 16).

- Ernährungssicherheit, die bedeutet, dass jeder Mensch zu jeder Zeit die Sicherheit einer Grundversorgung genießt,
- gesundheitliche Sicherheit insbesondere auch für die Armen dieser Welt,
- Umweltsicherheit, also eine gesunde physische Umwelt,
- persönliche Sicherheit mit dem Ziel, die Bedrohungen durch gewaltsame Kriminalität zu minimieren,
- Sicherheit der Gemeinschaft, die die freie Zugehörigkeit zu Gruppen erlaubt (vorausgesetzt, dass die sozialen Normen und die Handlungen der Gruppen nicht das Leben anderer Menschen bedrohen) und
- politische Sicherheit, das heißt die Möglichkeit, in einer Gesellschaft zu leben, welche die fundamentalen Menschenrechte akzeptiert und gewährt.

Zusammengefasst präsentiert sich das Konzept „menschliche Sicherheit“ somit als vertikale und horizontale Erweiterung klassischer Sicherheitskonzepte.²² Ganz allgemein unterscheidet es sich vom Konzept der „nationalen Sicherheit“, welches sich auf den Schutz der staatlichen Souveränität und Integrität vor militärischen Bedrohungen konzentriert durch drei Elemente: durch seinen Fokus auf Menschen als zentrales Referenzobjekt sicherheitspolitischer Überlegungen, durch die Erfassung mehrdimensionaler Bedrohungen und durch seine globale Reichweite, indem es Staaten und Gesellschaften des Nordens und des Südens gleichermaßen berücksichtigt. Wie bereits dargelegt, berücksichtigt es verschiedene Dynamiken, welche gegen Ende des 20. Jahrhunderts zunehmende Aufmerksamkeit erfahren haben. Erstens die Veränderungen im Kriegsgeschehen – eine abnehmende Zahl von zwischenstaatlichen Kriegen bei einem gleichzeitigem Anstieg der Gefahr von innerstaatlichen gewaltsamen Konflikten. Zweitens der Einfluss ökonomischer, sozialer, humanitärer und ökologischer Entwicklungen als Katalysator von Staatszerfallsprozessen oder auch von innerstaatlichen gewaltsamen Konflikten, drittens die Dynamik von transnationalen Bedrohungen wie beispielsweise Terrorismus oder Pandemien im Zeitalter von Globalisierung und Interdependenz. Außerdem spielt eine veränderte Aufmerksamkeit bzw. Wahrnehmung hinsichtlich der Zahl möglicher oder bereits Betroffener von lebensbedrohenden Umständen eine Rolle: die zunehmende Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft nach dem Ende des Kalten Krieges, die Verhinderung gravierender Menschenrechtsverletzungen und humanitärer Misslagen als internationales Anliegen zu begreifen, sich dieser anzunehmen und gegebenenfalls sogar militärisch zu intervenieren.

²² Hierzu und zum Folgenden vergleiche auch Acharya: Human Security, S. 494.

4. Menschliche Sicherheit – Ein Paradigmenwechsel mit Folgen

Die vorherigen Ausführungen verdeutlichen schon, dass dieses Sicherheitskonzept eine sehr breite thematische Agenda entlang der beiden Pole „Freiheit von Furcht“ und „Freiheit von Not“ setzt und letztlich einen Paradigmenwechsel in Betrachtung von Bedrohungslagen widerspiegelt. Diese sehr umfassende thematische Agenda war und ist jedoch für viele auch Anlass zur Kritik, da hierdurch – so die Kritiker – eine klare Trennung von sicherheitspolitischen zu entwicklungs- und menschenrechtspolitischen Aufgaben nicht mehr gegeben sei.²³ Das Konzept laufe hierdurch zum einen in die Gefahr, für beinahe jegliche Agenda politisch instrumentalisierbar zu sein und zugleich könnten auf Grund der Vielzahl von zu berücksichtigenden Bedrohungen, Gefährdungen und Risiken keine klaren Prioritäten mehr gesetzt und eine adäquate Ressourcenallokation forciert werden. Zum anderen führe die breite thematische Agenda dazu, dass das, was letztlich eine Sicherheitsbedrohung darstelle, definitorisch nicht mehr erfasst werden könnte und sich dieses Konzept daher für eine analytisch sinnvolle Erfassung von Bedrohungen nicht mehr eigne. Unter anderem als Folge dieser kritischen Auseinandersetzungen zerfiel auch das Lager der Befürworter des Konzeptes menschlicher Sicherheit in zwei Gruppierungen. Auf der einen Seite diejenigen, welche vor dem Hintergrund der Kritik für eine engere Fokussierung auf den Bereich der Bedrohung durch physische Gewalt insbesondere in gewaltsamen Konflikten, also der „Freiheit von Furcht“, plädierten und auf der anderen Seite diejenigen, welche auch das breitere Themenspektrum, also auch die „Freiheit von Not“, weiterhin als wesentliches Element des Konzeptes beibehalten wollten.

Jedoch lässt sich aus heutiger Sicht feststellen, dass sich das Konzept menschlicher Sicherheit ungeachtet dieser kritischen Stimmen und der Diskussionen um eine enge und breite Auslegung nachhaltig im politischen und akademischen Diskurs etabliert hat. Insbesondere im Bereich des Politischen schafften es zudem verschiedene Akteure und Gruppierungen, politische Agenden zu bestimmen und Initiativen zur Förderung menschlicher Sicherheit erfolgreich durchzusetzen. Eine breite Koalition von Staaten (u. a. Kanada, Norwegen, Österreich) und Nichtregierungsorganisationen setzten 1997 die Verabschiedung einer Konvention zum Verbot von Antipersonenlandminen durch. Im Anschluss initiierten Kanada

²³ Siehe hier u. a. die verschiedenen Beiträge aus der Fachzeitschrift *Security Dialogue* 3/2004, welche die verschiedene Positionen von Befürwortern und Kritikern des Konzeptes menschlicher Sicherheit bündelt; ebenso die Beiträge zur Debatte „Kritische Stimmen zum Human Security Report 2005“ in der Zeitschrift *Die Friedens-Warte* 2/2006 sowie Krause, Keith: *Kritische Überlegungen zum Konzept der menschlichen Sicherheit*, in: *Menschliche Sicherheit. Globale Herausforderungen und regionale Perspektiven*, hrsg. von Cornelia Ulbert und Sascha Werthes, Baden-Baden 2008, S. 31-50.

und Norwegen im Jahr 1999 das „Netzwerk für menschliche Sicherheit“, dem 13 Staaten aus allen Teilen der Welt angehören. Im Rahmen der Vereinten Nationen konstituierte sich eine sogenannte Gruppe der „Freunde der menschlichen Sicherheit“, um die Relevanz dieses Konzeptes für die Vereinten Nationen zu diskutieren und Initiativen gemeinsam voranzubringen. Im März 1999 etablierte die japanische Regierung in Zusammenarbeit mit dem Sekretariat der Vereinten Nationen den United Nations Trust Fund for Human Security, welcher seit 2004 von der Human Security Unit der Vereinten Nationen betreut wird.

Zudem verdeutlichen verschiedene Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates die zunehmende Befassung mit Themen der menschlichen Sicherheit. Zu Recht verweist Wolfgang Benedek in einer ersten Zusammenschau über die politische Relevanz von menschlicher Sicherheit darauf, dass man hinsichtlich dieser Resolutionen durchaus zwischen Beschlüssen im Bereich der „Freiheit von Furcht“ und solchen im Bereich der „Freiheit von Not“ unterscheiden kann.²⁴ Als Beispiele seien hier die UN-Resolution 1.265 von 1999 über den Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten, die Resolution 1.325 von 2000 betreffend den Schutz von Frauen und die Resolution 1.314 von 2000 über den Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten genannt. Diese Resolutionen fallen eher in ein enges Verständnis menschlicher Sicherheit, welches vor allem den Schutz vor physischer Gewalt betont. Daneben verabschiedete der UN-Sicherheitsrat aber auch weitere Resolutionen, welche eher einem breiten Verständnis menschlicher Sicherheit zuzuordnen sind. So gab es beispielsweise Resolutionen zur Bedrohung der Gesundheit durch Pandemien wie z. B. die UN-Resolution 1.308 zu HIV / Aids aus dem Jahr 2000.

Auch im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik kamen, wie Benedek anschaulich herausarbeitet, zunehmend Themen menschlicher Sicherheit auf die Agenda. So benennt die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 eine Anzahl von globalen Herausforderungen, welche eindeutig über klassische sicherheitspolitische Bedrohungen hinausgehen: Armut, Krankheiten, Hunger und Unterernährung werden ebenso aufgezählt wie regionale Konflikte und das Scheitern von Staaten.²⁵ Konsequenterweise betont denn auch ein Report zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2008: „Drawing on a unique range of instruments, the EU already contributes to a more secure

²⁴ Mit weiteren Beispielen siehe Benedek: Völkerrechtlicher Status und Bedeutung des Konzepts der menschlichen Sicherheit, S. 20 ff.

²⁵ „A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy“, Brussels, 12.12.2003. Hierzu mit weiteren Beispielen Benedek: Völkerrechtlicher Status und Bedeutung des Konzepts der menschlichen Sicherheit, S. 22 f.

world. We have worked to build human security, by reducing poverty and inequality, promoting good governance and human rights, assisting development, and addressing the root causes of conflict and insecurity.“²⁶

5. Ausblick

Wenn wir heute von Sicherheitsbedrohungen sprechen, ist es für uns ganz selbstverständlich geworden, Phänomene wie inter- oder transnationalen Terrorismus, Piraterie, Staatszerfallsprozesse, Umweltzerstörung und Klimawandel, massivste Menschenrechtsverletzungen oder auch Pandemien mit zu berücksichtigen. Das klassische sicherheitspolitische Paradigma der nationalen Sicherheit, welches sich vornehmlich auf den Schutz des Staates vor militärischen Bedrohungen konzentriert, kann diese Bedrohungen nicht adäquat erfassen und offeriert letztlich nur unzureichende Strategien und Handlungsoptionen zur Bewältigung dieser sicherheitspolitischen Herausforderungen. Die Abwehr dieser Gefahren und Bedrohungen erfordert ein weiteres Spektrum von Strategien und Handlungsoptionen, welches sich an den Ursachen und Hintergründen dieser Phänomene orientiert. Auf der Suche nach Antworten hat sich das Konzept der menschlichen Sicherheit, welches 1994 durch das UNDP einer internationalen Öffentlichkeit vorgestellt wurde, bis heute erfolgreich in politischen und akademischen Diskursen als bedeutendstes sicherheitspolitisches Alternativkonzept behaupten können.

Diese breite Rezeption sowie die nachdrückliche Unterstützung und Forcierung des Konzeptes durch verschiedenste Akteursgruppen sorgten dafür, dass die Inhalte einer Agenda der menschlichen Sicherheit sich auch in ersten politischen Erfolgen manifestierten und die internationale Sicherheitspolitik des ausgehenden 20. Jahrhunderts nachhaltig durch das Konzept geprägt wurde. Es wurde insbesondere für den UN-Kontext sowie für eine Vielzahl von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren zum neuen alternativen sicherheitspolitischen Paradigma, entlang dessen sich regionale und internationale Sicherheitspolitik ausrichten sollte. Eine stärkere Berücksichtigung der menschlichen Dimension bei Bemühungen um Frieden und Sicherheit, bei Aktivitäten zum Krisenmanagement sowie bei der Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts ist beinahe überall zu beobachten. Zugleich können diese politischen Erfolge mit Blick auf die Zukunft auch skeptisch betrachtet werden. Die Vielfältigkeit der politischen

²⁶ „Report of the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World“, S407/08, Brussels, 11.12.2008, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf

Initiativen und Programme, welche mit dem Label menschlicher Sicherheit versehen werden, verweist noch immer darauf, dass eine klarere analytisch nutzbare Konzeptualisierung aussteht. Auch sind viele der politischen Erfolge eng verknüpft mit starken politischen Führungspersonlichkeiten wie Kofi Annan, Lloyd Axworthy oder auch Javier Solana und Benita Ferrero-Waldner, welche durch ihr aktives und geschicktes Engagement staatliche und auch zivilgesellschaftliche Akteure zusammenbrachten und Initiativen vorantrieben. Es bleibt daher abzuwarten, ob es den Protagonisten des Konzeptes menschlicher Sicherheit auch weiterhin gelingt, politische Agenden nachhaltig zu beeinflussen und ob bestehende konzeptionelle Defizite kurz- bis mittelfristig in einer zweiten Generation des Konzeptes beseitigt werden können.²⁷ Denn nur dann wird es sich auch weiterhin als zentrales sicherheitspolitische Paradigma für die Zukunft behaupten können.

²⁷ Zu den Herausforderungen einer zweiten Generation des Konzeptes siehe: Martin / Owen: *The second generation of human security*, S. 211-224.

Die EU als sicherheitspolitischer Akteur

Stefan Fröhlich

Zwei Aspekte sind es vor allem, die die Entwicklung der EU zum sicherheitspolitisch relevanten globalen Akteur in der jüngsten Vergangenheit beeinflusst haben: die Idee der vernetzten Sicherheit und der Ausbau des institutionellen Gefüges durch den Lissaboner Vertrag. Auf den ersten Blick scheint die Union geradezu prädestiniert für den Ansatz der vernetzten Sicherheit. Ihre Stärke ist ganz offensichtlich ihr holistischer Ansatz, wonach beim Krisenmanagement das gesamte Spektrum ziviler wie militärischer Mittel zur Anwendung kommt. Der neue Vertrag wiederum sucht die traditionelle institutionelle Fragmentierung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik mit seinen neuen, gleichsam konkurrierenden Machtzentren zu überwinden. Der folgende Beitrag analysiert, inwieweit beide Entwicklungen die Union tatsächlich kohärenter und effizienter machen.

1. Einleitung

Als außen- und sicherheitspolitischer Akteur hat die EU die nach 1989/90 selbst gesetzte Erwartung der Übernahme eines von den USA unabhängigen europäischen Konflikt- und Krisenmanagements nur bedingt erfüllt.¹ Vor allem zwischen 1993 und 1998 blieben ihre außenpolitischen Aktivitäten weit hinter dem mit der GASP verknüpften globalen Gestaltungsanspruch, wie ihn der damalige luxemburgische Außenminister Jacques Pos mit dem Wort von der „Stunde Europas“ formulierte, zurück. Mit zahlreichen gemeinsamen Standpunkten und Erklärungen zu globalen Fragen (Naher und Mittlerer Osten, Süd- und Ostafrika, Russland, China, Korea) sowie durch rege Reisediplomatie war die EU zwar präsent, wirkte aber kaum über „gemeinsame Aktionen“ gestaltend an der internationalen Politik mit. Zum Inbegriff der Ineffektivität und der Lücke zwischen den hohen Erwartungen an die EU als globaler Akteur und ihren tatsächlichen Fähigkeiten² wurde dabei die Jugoslawienpolitik der EU. Zu den entscheidenden Akteuren während der Krise zählten die UN, die OSZE, NATO sowie die USA, Frankreich und Großbritannien, nicht aber die EU.

¹ Fröhlich, Stefan: Die Europäische Union als globaler Akteur, Wiesbaden 2008.

² Hill Christopher: The Capability-Expectations Gap, or Conceptualising Europe's International Role, in: Journal of Common Market Studies 1/1993, S. 305-328.

Seither ist mit der Begründung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) 1998 zwar einiges in Bewegung geraten, insgesamt aber bleibt das Bild vom sicherheitspolitischen Akteur EU auch nach dem Lissaboner Vertrag (2009) ambivalent: Nach wie vor sind die GASP und die nunmehr zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) umbenannte frühere ESVP keine vergemeinschafteten Politikfelder. Es bleibt bei „besonderen Bestimmungen und Verfahren“ (Art. 24 Abs. 1, Lissaboner Vertrag) und es bleibt bei Einstimmigkeit, während für die Gemeinschaftspolitiken die qualifizierte Mehrheit gilt. In zwei Erklärungen zum Vertrag haben die Mitgliedstaaten zum Ausdruck gebracht, dass ihre Zuständigkeiten, ihre nationalen diplomatischen Dienste, Außenbeziehungen und Beteiligung an internationalen Organisationen von den Änderungen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik nicht berührt werden sollen. Und nach wie vor sind die Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments eingeschränkt (Unterrichtungs- und Anhörungsrechte). Mit anderen Worten: GASP und GSVP behalten ihren besonderen Charakter im Gegensatz zu wirklich vergemeinschafteten Politikfeldern wie der Handelspolitik, in der es nach dem Vertrag eine erweiterte ausschließliche Kompetenz der EU auch für den Dienstleistungshandel, den Schutz des geistigen Eigentums und der ausländischen Direktinvestitionen gibt.

Die damit verbundene unveränderte Trennung von Außenbeziehungen im Sinne aller Beziehungen der EU mit anderen Staaten und internationalen Institutionen auf der einen und Außenpolitik im Sinne des politischen und diplomatischen Kerns der Außenbeziehungen auf der anderen Seite ist jedoch zu Beginn des 21. Jahrhunderts kaum angemessen. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Sicherheit von Staaten und ihren Gesellschaften inhaltlich über die beiden vergangenen Dekaden hinweg bedeutende Erweiterungen erfahren hat. Es geht heute nicht allein um die Bekämpfung neuer asymmetrischer Sicherheitsrisiken wie den internationalen Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, das Scheitern von Staaten, organisierte Kriminalität oder regionale Konflikte, also jene Konflikttypen bzw. Ursachen, welche die klassischen zwischenstaatlichen Konflikte längst abgelöst haben; es geht auch um die Verwundbarkeit von Gesellschaften im umfassenden Sinne, wie sie sich aus der politischen, wirtschaftlichen und technischen Verflechtung insbesondere von Industrie- und aufstrebenden Staaten sowie dem grenzübergreifenden Charakter dieser Herausforderungen ergibt. Staaten vermögen diese Risiken aus eigener Kraft nicht mehr zu steuern und die aus dem hohen Grad der Vernetzung resultierenden Abhängigkeiten bedrohen bzw. korrumpieren Gesellschaften. Auf diese Weise wird die traditionelle Grundhypothese von der Unterscheidung zwischen innerer und äußerer Sicherheit aufgehoben. So besteht ein enger Zusammenhang zwischen organisierter Kriminalität und dem Kampf von Freiheitskämpfern und Terroristen zur Durchsetzung politischer wie wirtschaftlicher Interessen. Ähnlich bedro-

hen Drogenhandel, illegale Migration, Menschen- und Waffenhandel die innere Sicherheit der betroffenen Gesellschaften.

Die Antwort auf diese Bedrohungen bedarf des Einsatzes verschiedener politischer, wirtschaftlicher und militärischer Instrumente mit dem Ziel einer kohärenten und effizienten Bündelung ziviler und militärischer Kräfte im Sinne des „comprehensive approach“, wie er mittlerweile Grundlage für die Einsätze in Afghanistan und auf dem Balkan ist und wie er im Grunde typisch ist für die EU.

2. Systemimmanente Schwächen und Perspektiven von GASP und ESVP / GSVP nach Lissabon

Unter dem Strich hat die im Zuge des Kosovo-Konflikts und des britisch-französischen Gipfels von Saint Malo seit 1998/99 ausgelöste Dynamik zur Institutionalisierung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) die unverändert tragende Rolle der Mitgliedstaaten in der GASP nicht signifikant geschwächt. Für alle Beschlüsse mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen gilt im Grundsatz unverändert die Einstimmigkeit als Entscheidungsregel. Damit wurde das „intergouvernementale“ Prinzip im Rahmen der GASP weiter ausgebaut. Auch nach Lissabon ist die EU – trotz neuer, „integrationsdynamischer Strukturen“ im Entscheidungssystem der GASP/GSVP – von dem erklärten Ziel, auf der internationalen Bühne autonom und einheitlich agieren und Krisen eigenverantwortlich einzudämmen, nach wie vor einiges entfernt. Nicht zu vergessen ist, dass im Lissaboner Vertrag mit dem neuen „Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik“ (im Verfassungsentwurf noch Außenminister) und einem auf 2.5 Jahre gewählten Ratspräsidenten vor allem die dem ursprünglich zweiten, sprich zwischenstaatlich organisierten Pfeiler zugeordneten Institutionen gestärkt werden.

2.1 Das Problem der amorphen Zielsetzung und der Zurechenbarkeit

Die Schwierigkeit, innerhalb der GASP einen gemeinsamen politischen Willen zu erreichen, d. h. die Außenpolitik zu vergemeinschaften, wird in Theorie und Praxis bereits seit langem als größtes Manko erkannt; so spricht die Union selbst vom eher reaktiven Charakter der GASP und GSVP und natürlich sind die Defizite und Schwächen beider Bereiche immer wieder auf dieses Grundproblem eines fehlenden politischen Willens zurückzuführen. Die Ursachen dafür lassen sich aus der geschichtlichen Entwicklung von heute 27 Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Identitäten ableiten, aus Zeiten, als im heutigen Spektrum der EU diese Staaten Konkurrenten und Gegner waren. Selbst wenn die Schlussfolgerungen eines jeden Ratsvorsitzes jeweils versuchen, Leitlinien für die GASP festzulegen, sind diese sehr fragmentarisch; entsprechend stellen Gemeinsame Aktionen oft nur einzelne erratische Blöcke in der außenpolitischen

Landschaft dar. Neben ihnen stehen die bilateralen Vereinbarungen der Mitgliedstaaten zu den gleichen Drittstaaten und erschweren oftmals die vertikale Kohärenz.

Es geht also nicht nur um die Frage, ob die derzeitigen Strukturen überhaupt krisentauglich sind, sondern zunächst um die viel grundsätzlichere Frage, ob die unterschiedlichen Kulturen der Gemeinschaft zusammenfinden oder sich weiter in ihrer Handlungsfähigkeit blockieren. Erschwerend hinzu kommt die nach wie vor nur begrenzte Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur Preisgabe ihrer außen- und sicherheitspolitischen Kernsouveränität – nicht zuletzt, da militärische Interventionen in viel höherem Maße der politischen Legitimierung durch die Bevölkerungen bedürfen, oder anders ausgedrückt, weil ein gemeinsames Leitbild europäischer Außen- und Sicherheitspolitik nach wie vor fehlt.³ Eng mit dieser Frage verbunden ist die daraus resultierende mangelnde Bereitschaft einiger Mitgliedstaaten zu angemessenen Verteidigungshaushalten, verstärkter Rüstungs- und Ausrüstungskooperation sowie dem Ausbau zu einer „Europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion“ mit gemeinsamer Verteidigungspolitik. Der Grund hierfür liegt nicht zuletzt auch in der Präferenz der Mitgliedstaaten für eine norm- und werteorientierte Außenpolitik, die sich an den Grundprinzipien der Binnenstruktur der Union orientieren. Den meisten EU-Staaten erscheint das Instrumentarium einer Zivilmacht nach wie vor angemessener, da sich Kooperation, Multilateralismus, Handel und gegenseitige Hilfe auch im Integrationsprozess bewährt und die Union heute weltweit zum Muster institutionalisierter Kooperation und Partnerschaft gemacht haben. Insofern lässt sich für die GASP/GSVP durchaus von einer konstruktivistischen Variante der „Innen-Außen-Analogie“⁴ sprechen, wonach sich die EU in ihrer Außenpolitik vornehmlich an den drei für den Integrationsprozess klassischen liberalen Friedensstrategien „Demokratie“, „Interdependenz“ und „Internationale Institutionen“ orientiert.⁵ Anders formuliert, die Politik des integrativen Gleichgewichts innerhalb der EU korrespondiert mit der Politik der kooperativen Balance in einer multipolaren Welt. Dies schließt Alleingänge der Union weitgehend aus und impliziert wohl auch künftig die Praxis informeller gemeinsamer Führung von Fall zu Fall bzw. die okkasionelle konsortiale Führung mit den USA und mit anderen großen Mächten.

³ Ehrhart, Hans-Georg: Die EU als zivil-militärischer Krisenmanager: zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: *Integration* 3/2005, S. 217-232.

⁴ Holzinger, Katharina / Knill, Christoph / Peters, Dirk u. a.: *Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte*, Paderborn / München 2005, S. 251 f.

⁵ O'Neal, John / Russett, Bruce: *Triangulating Peace. Democracy, Interdependence and International Organizations*, New York / London 2001.

Nach wie vor gilt daher, dass die Betonung des Zivilmachtsgedanken, trotz oder gerade wegen der Zunahme des militärischen Engagements der EU, am besten geeignet ist, den europäischen Kooperationsverbund zu stärken. Immerhin wurde die öffentliche Zustimmung im Kosovo-Konflikt vor allem mit der Losung von der „humanitären Intervention“ und der Durchsetzung universaler Rechte legitimiert, also exakt mit jenem ordnungspolitischen und normativen Denken, nach dem die EU sich von ihrem traditionellen Selbstverständnis her aufgerufen sieht, „die Verrechtlichung und Verregelung der internationalen Beziehungen voranzutreiben“.⁶ Zwar deutet sich mittlerweile eine allmähliche Ausweitung der ESVP- / GSVP-Aufgaben auch über das Petersberg-Spektrum hinaus an – Option der kollektiven Verteidigung; EU-Sicherheitsstrategie mit Erweiterung des Einzugsbereichs der EU-Sicherheitspolitik; Zunahme der operativen Aufgaben der EU –, die es angebracht erscheinen lässt, von einer „Zivilmacht mit militärischen Zähnen“ zu sprechen.⁷ Grundsätzlich aber lehnen mit Ausnahme von Frankreich und Großbritannien die meisten EU-Staaten den Einsatz militärischer Macht („hard power“) entweder grundsätzlich ab oder nehmen ihn allenfalls als ultima ratio hin und konzentrieren ihre auswärtigen Aktivitäten auf die Instrumente der Zivilmacht („soft power“).

2.2 Das Problem der mangelnden horizontalen Kohärenz

Theoretisch verfügt die Union im Rahmen der GASP / GSVP zunächst über das gesamte Spektrum außenpolitischer Instrumente – ziviler wie militärischer – und ist damit geradezu prädestiniert für den o. e. Ansatz der vernetzten Sicherheit. Ihre Stärke ist ganz offensichtlich ihr holistischer Ansatz, wonach beim Krisenmanagement das gesamte Spektrum ziviler wie militärischer Mittel zur Anwendung kommt, also politische, wirtschaftliche, polizeiliche wie militärische und sonstige Mittel. In der Summe führte dieser Ansatz dazu, dass die Union heute – so in der ESS festgehalten – schwerpunktmäßig zwar nach wie vor Krisen- und Konfliktprevention, Krisenbewältigung und „nation building“ betreibt;⁸ darüber hinaus aber zeigen die zahlreichen seit 2003 durchgeführten, wiewohl auf die Krisenregionen Südosteuropa und Afrika konzentrierten Missionen (u. a. in Mazedonien, Bosnien, Kosovo, Kongo und Tschad, aber auch im Libanon oder aktuell am Horn von Afrika), dass die Union zumindest auf der unte-

⁶ Kohler-Koch, Beate / Conzelmann, Thomas / Knodt, Michèle (Hrsg.): Europäische Integration – Europäisches Regieren, Wiesbaden 2004, S. 296.

⁷ Piazzolo, Michael: Die EU als internationaler Machtfaktor, in: Macht und Mächte in einer multipolaren Welt, hrsg. von Dems., Wiesbaden 2006, S. 209-247.

⁸ Nowak, Agnieszka: Civilian Crisis Management: The EU way, in: Institute for Security Studies (ISS) Chaillot Paper 90/2006, <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp090.pdf>

ren bis mittleren Ebene mittlerweile auch zu militärischem Krisenmanagement in der Lage ist, vor allem aber beide Elemente, nicht zuletzt dank der Unterstützung durch die EU-Agenturen EU-Verteidigungsagentur (EVA), EUROPOL und FRONTEX, miteinander verbinden kann.

Für die politisch-strategische Lenkung des zivil-militärischen Krisenmanagements im Sinne vernetzter Sicherheit sorgen verschiedene, seit Nizza eingerichtete Institutionen. Das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) als Motor der GASP bildet das zentrale Scharnier zwischen zivilen und militärischen Maßnahmen der EU. Es wird maßgeblich durch den knapp 200 Personen umfassenden Militärstab unterstützt, welcher sowohl Aufgaben der Frühwarnung als auch der Planung und Bedarfsermittlung für den Einsatz wahrnimmt. Seit Frühjahr 2005 steht die dort angesiedelte zivil-militärische Zelle im Mittelpunkt der operativen Unterstützung des jeweiligen Einsatz-Hauptquartiers der Union (Operational Headquarter – OHQ), um sowohl die Kapazitäten der EU zur Führung autonomer Einsätze zu verstärken als auch die Kohärenz zwischen den zivilen und militärischen Strukturen unter Führung der Hohen Vertreterin für die GASP zu verbessern – eine Idee, die in der Praxis zum Teil daran scheitert, dass die Zelle nicht auf einer sichtbaren übergeordneten Ebene angesiedelt ist bzw. in den Mitgliedstaaten eine vergleichbare Verzahnung bis heute nur unzureichend umgesetzt wurde.

Der Prozess der EU-internen Zivil-Militärischen Koordinierung (CMCO) mit dem Ziel einer Harmonisierung des institutionellen Zusammenspiels soll nicht zuletzt helfen, die Friktionen zwischen einzelnen organisatorischen Akteurseinheiten der EU zu überwinden und ein einheitliches einsatzbezogenes Lagebild zu gewährleisten; dies ist die Voraussetzung für konkrete Fähigkeitsfortschritte im Transformationsprozess der europäischen Streitkräfte. Die Entwicklung dorthin – nicht zuletzt auf Grund der bislang geringen praktischen Erfahrungen mit solchen integrierten Einsätzen – ist allerdings ein langwieriger Lernprozess. Zwar haben der zivil-polizeiliche Kriseneinsatz im Irak (EULEX), die zivil-militärische Operation in Darfur (AMIS II) oder die Überwachungsmission in Aceh durchaus die Fähigkeit der EU zu komplexem Krisenmanagement gezeigt;⁹ andererseits konnten weder das integrierte „Planungskonzept“ der EU („EU Concept for a Comprehensive Planning“) noch die zivil-militärische Planungszelle über einige praktische Kooperationshindernisse insbesondere bei Missionen mit zahlreichen anderen involvierten Akteuren (etwa in Bosnien-Herzegowina) hinwegtäuschen. So verhindert vor allem die nach wie vor starke Frag-

⁹ Regelsberger, Elfriede: The EU in conflict prevention and civil-military crisis management – the quest for effectiveness and legitimacy, 2009, http://www.iep-berlin.de/fileadmin/website/03_Forschung/EU_als_Global_Player/Turin_background_paper_Regelsberger.pdf

mentierung des Ratssekretariats (durch zahlreiche, zum Teil überlappende Abteilungen) eine effiziente Koordinierung durch die Planungszelle, solange auf Grund der Entscheidungsprozesse und der dadurch fehlenden Kooperationskultur die Interessen der Mitgliedstaaten ohnehin eine Konsensbildung erschweren. Problematisch wiegt außerdem die mangelnde Ressourcenausstattung der Polizeieinheit, welche die Planungszelle bei vergangenen Missionen quasi dazu zwang, selbst operationelle Unterstützung zu leisten, anstatt sich auf die eigentliche Aufgabe der strategischen Planung der Mission fokussieren zu können.

Der Entwicklung zivil-militärischer Steuerungsinstrumente, die im Einzelfall durchaus eine flexible Ausgestaltung der europäischen Außenbeziehungen ermöglichen mag, steht jedoch unverändert das Problem der Abgrenzung praktisch paralleler Außenpolitiken durch die bereits im Maastrichter Vertrag vorgenommene und bis zum Lissaboner Vertrag beibehaltene Säulentrennung gegenüber. Auch wenn heute theoretisch die Kommission, Generalsekretariat und COREPER für beide Säulen mitverantwortlich sind, so bleibt das entscheidende Charakteristikum der GASP in der Praxis das Nebeneinander von supranationalen und intergouvernementalen Elementen.

Selbst nach Lissabon bleibt daher eine weitere Effektivierung und Flexibilisierung der GASP-/GSVP-Strukturen erforderlich, um den gegenläufigen Tendenzen (zumal in einer erweiterten Union) zu verstärkten innergemeinschaftlichen Blockbildungen einerseits und den Handlungszwängen im Rahmen internationaler Organisationen zu begegnen – zumal, da der Charakter der GASP als quasi eigenständige Säule unberührt bleibt. Die neue „Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik“, Catherine Ashton, ist zwar gleichzeitig Vizepräsidentin der Kommission (Doppelhüt-
lösung). Sie soll in dieser Funktion gleichzeitig die gemeinschaftlichen Außenbeziehungen koordinieren, sprich die Handels- und Entwicklungspolitik, die Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik. Zugleich ist sie Chefin bzw. „Außenministerin“ der GASP sowie der GSVP, d. h. sie leitet die Sitzungen des Außenministerrats und sie ist auch Chefin des neuen „Europäischen Auswärtigen Dienstes“ (EAD). Auf diese Weise sollen die Einheit der Außenbeziehungen hergestellt werden bzw. die GASP und die übrigen Politiken der Union mehr Kohärenz bekommen. Ganz abgesehen von der Frage aber, wie die Hohe Vertreterin diese drei parallelen Aufgaben bewältigen soll (schon hierin liegt ein Konstruktionsfehler des Lissaboner Vertrags), bleibt das Problem der Abstimmung und Koordinierung mit dem zweiten außenpolitisch relevanten Akteur in diesem Gefüge – dem Präsidenten des Europäischen Rates, van Rompuy – ,welcher auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs und des Präsidenten der Kommission die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der GASP wahrnimmt. Wie die Aufgabenteilung und Ausgestaltung der GASP/GSVP vor diesem Hintergrund in der politischen Praxis auszusehen hat, wird entscheidend davon abhängen, mit welchem jeweiligen Rollenverständnis, mit welcher

Durchsetzungskraft und Kreativität beide Persönlichkeiten ihre neu geschaffenen Funktionen ausfüllen. Potenzial für eine Stärkung der Handlungsfähigkeit im Sinne von mehr Effizienz und Kohärenz sind also durchaus gegeben, garantiert ist eine solche durch den neuen Vertrag indes nicht.

Die Verbesserung der inter- und intrainstitutionellen Kohärenz bleibt daher auch künftig eine zentrale Herausforderung, insbesondere die bisherige Zweiteilung des außenpolitischen Handelns muss zu Gunsten einer verstärkten Vernetzung zwischen Kommission (deren Rolle in diesem Bereich könnte sogar eher abnehmen) und dem GASP-„Pfeiler“ überwunden werden, ohne dass dies zu weiterer Komplexität und Segmentierung führt. Im Interesse der EU und ihrer Außenwahrnehmung müssen gerade die Stärken ihrer auswärtigen Aktivitäten, die Handels- und Entwicklungspolitik, aufgewertet und zu einem politikfeld- wie Pfeilerübergreifenden strategischen Ansatz gebündelt werden. Der Dualismus aus supranational und intergouvernemental gestalteten Außenbeziehungen, also die Trennung zwischen den wirtschaftlichen Aspekten der EU-Außenbeziehungen unter dem supranational organisierten Gemeinschaftspfeiler und den politischen Aspekten unter dem intergouvernemental organisierten GASP-Bereich, bleibt jedoch auch im neuen Vertrag *de facto* bestehen, so dass es weiterhin ein Problem ist, wenn im Rahmen der GASP Beschlüsse gefasst werden, die ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich machen.

2.3 Flexibilisierung und differenzierte Integration

Zur Überwindung dieses Grundproblems sieht der Lissaboner Vertrag zwar eine deutliche Ausweitung der Optionen für ein differenziertes Vorgehen im Bereich der GASP / GSVP vor. Dies umfasst einerseits die Einführung neuer Strukturen und Instrumente, andererseits die Modifizierung bereits vorhandener Bestimmungen. Diese Neuerungen markieren allerdings keine dramatische Abkehr von den bisherigen Regelungen und reichen nicht aus, um die beiden Bereiche wirklich entscheidend vorankommen zu lassen. Die Einführung der verstärkten Zusammenarbeit in den gesamten Bereich der GASP wird dadurch eingeschränkt, dass sie künftig nur einstimmig (anstelle einer qualifiziert mehrheitlichen Ratsentscheidung) beschlossen werden kann, obwohl der EUV bei Durchführungsmaßnahmen die Möglichkeit qualifizierter Mehrheitsentscheidungen vorsieht (Art. 31, Abs. 2); zudem müssen sich mindestens neun statt bisher acht Mitgliedstaaten zusammenschließen. Der Europäische Rat spielt weiterhin die Rolle des Impulsgebers (Art. 26) – in der Regel ohne die Außenminister. Neben der Nennung zusätzlicher Aufgabenbereiche der GSVP wie Abrüstungsmaßnahmen und der Bekämpfung des Terrorismus (Art. 43), der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern (Art. 43, Abs. 3), sowie der Einführung einer Solidaritätsklausel im Falle eines Angriffs auf ein Unionsmitglied (Art. 42,

Abs. 7) ermöglicht die ständige strukturierte Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich (Art. 42, Abs. 6, 46) als wesentliche Neuerung des Vertrags flexiblere Entscheidungen, da sie durch eine Ratsentscheidung mit qualifizierter Mehrheit eingeführt werden kann. Allerdings können Entscheidungen nur im Konsens getroffen werden. Schließlich ist zu bedenken, ob die nunmehr vorgesehene Ausgrenzung der Kommission in beiden Fällen nicht zu grundsätzlichen Konflikten zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission führt.

Alles in allem handelt es sich bei den im Vertrag vorgesehenen Änderungen eher um reaktive Anpassungen auf laufende Entwicklungen (in den Bereichen Friedenssicherung, Konfliktverhütung, Terrorismusbekämpfung) denn um wirkliche Neuerungen (allenfalls die Idee der gemeinsamen Verteidigung des Unionsgebiets). Dies gilt vor allem für die Ausweitung der Mechanismen für ein differenziertes Vorgehen, welche bereits im Amsterdamer Vertrag eingeführt („verstärkte Zusammenarbeit“) und dann im Vertrag von Nizza weiter spezifiziert wurden. Ganz abgesehen davon stell(t)en die jeweils „nur“ durch eine „Koalition der Handlungswilligen“ durchgeführten EU-Missionen ein flexibles Vorgehen auch in der Praxis der ESVP/GSVP dar. Schließlich werden bereits jetzt Aktivitäten im Rahmen der ESVP/GSVP durchgeführt, die nicht auf das vorhandene Vertragswerk zurückzuführen sind, sondern außerhalb der Verträge aus der Einsicht in die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung der europäischen Fähigkeiten im Bereich GASP/ESVP heraus entwickelt wurden (Solidaritätsklausel, Europäische Verteidigungsagentur, Konzept der „battle groups“).

Eng mit der Frage der Flexibilisierung verbunden ist daher das Problem der Führungsfrage innerhalb der EU im Bereich der GASP/GSVP. Sicherlich wäre die Abkehr von der Einstimmigkeit hin zu Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit zumal in der erweiterten Union das probateste Mittel zur Überwindung des immer wieder zitierten Problems der mangelnden Effizienz in der GASP/GSVP. Der Einstimmigkeitszwang bei den meisten Entscheidungen im ohnehin komplizierten Mehrebenensystem EU erlaubt nun mal keine Flexibilität im Sinne eines raschen Reagierens auf unvorhergesehene Ereignisse (Beispiel 11. September). Schon das Zustandekommen einer auf Einstimmigkeit basierenden Erklärung, die schriftlich ausgearbeitet wird, benötigt erfahrungsgemäß ein bis zwei Tage. Abgesehen davon aber, dass dies ohnehin eine politisch unrealistische Option ist – auch im Lissaboner Vertrag bleibt es wie erwähnt bei der Einstimmigkeit als Regel für die GASP und GSVP –, ist generell zu vermuten, dass die Anwendung von Mehrheitsentscheidungen wohl nur selten zur Überstimmung einzelner Mitgliedstaaten führen würde. Die praktische Erfahrung zeigt, dass Mitgliedstaaten im Falle von Mehrheitsbeschlüssen weit eher dazu neigen, nach Kompromissen zu suchen anstelle Vetopositionen aufzubauen; in aller Regel kommt es selten zur tatsächlichen Abstimmung, vielmehr wird bereits im Vorfeld ein Konsens herausgebildet. Auch aus diesen Gründen kann der Ausweg aus dem Dilemma gerade in einer er-

weiteren Union vorerst nur in einer weiteren Forcierung der differenzierten Integration bestehen.

3. Der mühsame Weg des Pooling in der Praxis

Zur Steigerung ihrer sicherheitspolitischen Effizienz in der Praxis benötigt die Union – zumal da höhere Verteidigungsausgaben angesichts angespannter Haushaltslagen in fast allen Mitgliedstaaten auf absehbare Zeit nicht zu erwarten sind – daher auch mehr Flexibilität in den entscheidenden Fragen der vernetzten Operationsführung und der Wirkungs- und Fähigkeitsoptimierung im Sinne der Transformation und der besseren Interoperabilität der Streitkräfte.

Bislang hat die Union sich vor allem der Frage nach der qualitativen Verbesserung bei der Interoperabilität und Durchhaltefähigkeit europäischer Streitkräfte sowie dem Konzept schnell verlegbarer Gefechtsverbände (battle groups) im Rahmen der im Mai 2004 verabschiedeten Headline Goals 2010 gewidmet; eine Lösung in Sachen „Europäisches Hauptquartier“ steht hingegen unverändert aus. Die Idee der battle groups geht auf eine britisch-französische Idee unter Beteiligung Deutschlands zurück und baut auf den Erfahrungen der Operation „Artemis“ auf. Seit Januar 2007 sind pro Halbjahr jeweils zwei battle groups einsatzbereit, deren Dislozierung innerhalb von zehn Tagen nach Annahme eines Operationsplans möglich sein soll. Seit September 2010 gibt es nunmehr auch offiziell eine gemeinsame Koordinierung des strategischen Transports der EU. Dem European Air Transport Command (EATC) in Eindhoven werden stufenweise nationale, personelle und materielle Ressourcen der Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt, um zunächst einen geregelten inneren Aufbau betreiben zu können. Das eigentliche strategische Ziel bleibt aber das Gleiche: der Auftrag zum kombinierten, strategischen wie taktischen Lufttransport durch die Vernetzung aller für die Durchführung von EU-Operationen relevanten militärischen Computernetzwerke auf Leitungsebene, um, entsprechend der heutigen Einsatzszenarien, das richtige Flugzeug mit der bestgeeigneten Besatzung bis an die Grenzen des Globus zu bringen.

Schließlich trägt die 2004 eingerichtete Europäische Verteidigungsagentur (EDA) mit ihrem Schwerpunkt auf interoperablem Command, Control and Communications (C3)-Equipment entscheidend zur Stärkung der EU-Krisenreaktionsfähigkeit, der Förderung der europäischen Rüstungszusammenarbeit sowie der sicherheitstechnologischen Forschungsoptimierung bei; begleitet wird dieser Prozess seit 2004 vom Aufbau ziviler und polizeilicher Fähigkeiten im Rahmen der Civilian Headline Goals 2008 sowie durch die Europäische Gendarmerietruppe (European Gendarmerie Force), eine europäische militärische Polizeitruppe, die seit 2006 einsatzfähig ist und unter das Kommando der EU, der Vereinten Nationen (VN), der NATO sowie anderer internationaler Organisationen oder Ad-hoc-Koalitionen gestellt werden kann.

All diese Initiativen können jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die EU im Krisenmanagementbereich nach wie vor nur über eingeschränkte Kapazitäten verfügt und damit auf die nationalen Fähigkeiten angewiesen bleibt. In den Mitgliedstaaten wiederum ist das Bewusstsein und die Bereitschaft zur Entwicklung eigenständiger europäischer Streitkräfte kaum vorhanden – ein Reflex, der insbesondere mit Blick auf das Selbstverständnis der EU als Akteur im oberen militärischen Einsatzspektrum festzustellen ist.

Auch deshalb – und weil die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen den Grundparametern europäischer Sicherheitspolitik (Komplementarität, effektiver Multilateralismus) entspricht bzw. Effizienzvorteile bietet – verfolgt die Union die Idee der vernetzten Sicherheit auch im globalen Kontext. Dabei zeigt insbesondere das 2003 verabschiedete Konzept „Berlin Plus“, wonach die Europäer bei Krisenoperationen nunmehr auf NATO-Einrichtungen und Kräfte zurückgreifen können, auch ohne substantielle Beteiligung der Amerikaner (allerdings nach wie vor mit deren Veto-Vorbehalt), wie dieses in der Praxis funktionieren kann. Auch wenn dieses Nutzungsverfahren nach wie vor durch die Türkei und Griechenland blockiert werden kann, so wurden mit ihm doch die Voraussetzungen für ein offizielles Beziehungsgeflecht zwischen NATO und EU geschaffen. Den ersten erfolgreichen Praxistest absolvierten die Europäer nur wenig später im Rahmen der EU-Operation „Concordia“ in Mazedonien, als sie zur Stabilisierung des dortigen Friedensprozesses die NATO-Operation „Allied Harmony“ ablösten und zu einer rein europäischen Militäroperation unter Nutzung u. a. des NATO-Hauptquartiers in Mons und der für die Mission assignierten Kräfte machten.

Verstärkt werden könnte diese Form der Zusammenarbeit noch, wenn künftig auch konkrete Schritte in die Gegenrichtung erfolgten. Mit der Idee eines Berlin-Plus-Reverse-Abkommens wird der Grundgedanke der EU von der zivil-militärischen Zusammenarbeit (eigentlich einer zivil-polizeilich-militärischen Zusammenarbeit) aufgegriffen; danach bindet die NATO in einzelnen Konfliktregionen (so beispielsweise in Afghanistan) vor allem europäische zivile Akteure wie Hilfs- und Entwicklungshilfegruppen in ihre Militärstrategie mit ein und schafft so die Voraussetzungen – vor allem bei annähernd erfolgreicher Umsetzung der Headline Goals 2010 – für ein effizientes komplementäres Krisenmanagement.

4. Perspektiven für die Union als globaler Akteur

Ungeachtet der Fortschritte der EU im Bereich der GASP und insbesondere der GSVP in der vergangenen Dekade bleibt jedoch auch nach Lissabon insgesamt festzuhalten: Die EU verfügt zwar sowohl über eine herausragende Wirtschaftskraft, die entsprechende Infrastruktur und ein hohes (Aus-)Bildungsniveau als auch über eine angemessene militärische Leistungsfähigkeit, also über die nötigen institutionellen und materiellen

Ressourcen. Ihr fehlen jedoch unverändert der politische Wille zum gemeinsamen Handeln bzw. zum Konsens, um in bestimmten Konfliktsituationen sicherheitspolitische Führungs- und Gestaltungskraft auszuüben und damit unvermeidliche weltpolitische Verantwortung mit übernehmen zu können – unvermeidlich, weil die Union in die Konflikte der Welt eingebunden ist, weil sie durch ihre wirtschaftliche Stärke zwangsläufig ein Zentrum des Handelns und somit ein Fixpunkt von Erwartungen ist und weil sie auf Grund ihrer eigenen Werteordnung über Gewalt und Unrecht in der Welt schlecht hinwegsehen kann. Der neue Vertrag wird dieses alte Dilemma kaum kompensieren können, zumal es zweifelhaft ist, ob er die institutionelle Fragmentierung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik mit seinen vier verschiedenen konkurrierenden Machtzentren (Präsident, Hoher Vertreter, Kommissionspräsident und Ratspräsidentschaft) annähernd überwinden kann.

Literatur

- Adebahr, Cornelius: Wachstum für Weltgeltung. Die Bedeutung der Lissabonner Strategie für die Europäische Außenpolitik, in: DGAPanalyse 2/2006.
- Bretherton, Charlotte / Vogler, John: The EU as an economic power and trade actor, in: The European Union as a global actor, hrsg. von Dens., London / New York 1999, S. 46-79.
- Duchêne, Francois: Die Rolle Europas im Weltsystem, in: Zivilmacht Europe – Supermacht oder Partner?, hrsg. von Max Kohnstamm und Wolfgang Hager, Frankfurt a. M. 1973, S. 11-35.
- Eurostat: The EU in the World, Brüssel 2010.
- Knöbl, Wolfgang: Europäische Sicherheit aus soziologischer Perspektive, in: Handbuch zur europäischen Sicherheit, hrsg. von Franz Kernic und Guther Hauser, Frankfurt 2005, S. 29-40.
- Lippert, Barbara (Hrsg.): Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, Baden-Baden 2004.
- Smith, Karen E.: The EU, Human Rights and Relations with Third Countries: Foreign Policy with an Ethical Dimension?, in: Ethics and Foreign Policy, hrsg. von Karen Smith und Margot Light, Cambridge 2001.
- Smith, Hazel: European Union Foreign Policy. What it is and what it does, London 2002.
- Treaty of Lisbon: Taking Europe into the 21st century, www.europa.eu/Lisbon_treaty, Stand: 1.12.2009.

Und sie bewegt sich doch! Die Entwicklung der NATO

Carlo Masala

Der nachfolgende Beitrag skizziert die Entwicklung der Nordatlantischen Allianz von ihrer Gründung bis auf den heutigen Tag. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf die Frage gelegt, wie sich die Allianz an die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes angepasst hat und mit welchen Problemen diese Anpassung verbunden war und ist.

1. Einleitung

Ungeachtet der Tatsache, dass Allianzen seit Jahrhunderten zu einem der zentralen Phänomene internationaler Sicherheitspolitik gehören¹ und ein wichtiges Element der internationalen Beziehungen darstellen,² ist unser theoretisches Wissen über Allianzen eher gering. Ein möglicher Grund für dieses fehlende Wissen über Allianzen ist sicherlich in der Tatsache zu suchen, dass sich Allianzen als eigenständiges Untersuchungsobjekt der akademischen Disziplin Internationale Politik nur unschwer von den sogenannten Großtheorien wie dem Realismus,³ dem Liberalismus⁴ oder dem Konstruktivismus⁵ trennen und auch nur schwierig von sogenannten Bereichstheorien wie z. B. Abschreckungstheorien⁶ oder Konflikttheorien⁷ abgrenzen lassen.

Wie problematisch fehlendes Wissen über Allianzen ist, stellt man immer wieder fest, wenn man sich mit der Nordatlantischen Allianz (NATO) und ihrer Entwicklung nach dem Ende der macht- und ordnungspolitischen Auseinandersetzung zwischen Ost und West beschäftigt. So ziemlich jede Prognose ist über die NATO erstellt worden. Von ihrem Zerfall respektive

¹ Vgl. Modelski, George: *The New Emerging Forces: Documents on the Ideology of Indonesian Foreign Policy*, Canberra 1963, S. 773.

² Vgl. Snyder, Glenn H.: *Alliance Politics*, Ithaca 1997, S. 1.

³ Vgl. Morgenthau, Hans J.: *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York 1948 und Waltz, Kenneth N.: *Theory of International Politics*, Reading 1979.

⁴ Vgl. Keohane, Robert O.: *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton 1984.

⁵ Vgl. Wendt, Alexander: *Social Theory of International Politics*, Cambridge 1999.

⁶ Vgl. Freedman, Lawrence: *Deterrence*, Cambridge 2004.

⁷ Zartman, I. William: *Ripe for Resolution: Conflict and Intervention in Africa*, New York 1985.

ihrem Absturz in die Bedeutungslosigkeit,⁸ über ihre Transformation von einem System kollektiver Verteidigung hin zu einem System kollektiver Sicherheit,⁹ mit den Ambitionen, die UNO zu ersetzen, hin zu der Einschätzung, dass die NATO in Zukunft sich primär als Sozialisierungsagentur für die Demokratisierung¹⁰ von neuen Mitgliedern im sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich betätigen werde.

Die reale Entwicklung der NATO hat die über sie gestellten Prognosen weder Lüge gestraft noch hat sie ihr entsprochen. Sie hat sich einfach weiterentwickelt – auf eine Art und Weise, wie dies von keiner Theorie prognostiziert wurde.

Der folgende Beitrag hat eine doppelte Zielsetzung. Zum einen will er skizzieren, welches theoretische Wissen über Allianzen existiert, um dann in einem zweiten Schritt anhand der realen Entwicklung der Nordatlantischen Allianz seit ihrer Gründung 1949 zu überprüfen, inwieweit dieses theoretische Wissen uns dabei helfen kann, die Entwicklung der NATO zu erklären respektive zu verstehen.

Deshalb wird zunächst dargelegt werden, wie Allianzen entstehen, wie sie sich entwickeln und wie sie sich, wenn die Rahmenbedingungen, die zu ihrer Entstehung geführt haben, sich fundamental verändern, an neue Gegebenheiten anpassen können. In einem zweiten Schritt wird dann auf die Entwicklung der NATO näher eingegangen werden. Als Rahmen orientiert sich der vorliegende Aufsatz dabei an die von Helga Haftendorn getroffene Unterteilung der NATO-Entwicklung in drei Phasen.¹¹ Die erste wird dabei von 1949-1955 datiert, die zweite von 1955-1989/90 und die dritte Phase der NATO-Entwicklung dauert bis zum heutigen Tage noch an.

2. Die Entstehung und Entwicklung von Allianzen

Zu Allianzen in der Internationalen Politik gibt es bis auf den heutigen Tag nur drei Studien, die an sich den Anspruch erheben, eine allgemeine Theorie von Allianzen zu entwickeln. Der Doyen der Allianzforschung Georg Liska hat bereits 1962 mit seinem Werk „Nations in Alliances“ den ers-

⁸ Vgl. Mearsheimer, John J.: Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War, in: International Security 1/1990, S. 5-56 und Waltz, Kenneth N.: The Emerging Structure of International Politics, in: International Security 2/1993, S. 44-79.

⁹ Vgl. Wallander, Celeste A.: Institutional Assets and Adaptability: NATO After the Cold War, in: International Organization 4/2000, S. 705-735, 734.

¹⁰ Vgl. Schimmelfennig, Frank: The EU, NATO, and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric, Cambridge 2003.

¹¹ Vgl. Haftendorn, Helga: Die „NATO III“ schaffen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.4.2002, S. 10.

ten Versuch einer umfassenden Allianztheorie vorgelegt. Ihm zufolge sind Allianzen formalisierte Bindungen zwischen Staaten, die auf Interessen oder Zwang basieren und die sich stets gegen eine äußere Bedrohung richten. „Allianzen sind gegen und nur abgeleitet für etwas“, lautet ein bis heute immer wieder vorzufindendes Bonmot aus diesem Werk. Allianzen sind eine Folge von Wettbewerbs- und Konfliktsituationen. Durch Allianzen versuchen Akteure ihre Machtpotenziale zu steigern, um eine Gegenmacht gegen die Bedrohung durch einen anderen Akteur (oder mehrere) zu bilden. Allianzen ordnen sich damit in das allgemeine Muster von Macht- und Gegenmachtbildung ein. Sie sind strukturbedingt, weil sie ihre Begründung in asymmetrischen Machtrelationen haben, zugleich sind sie aber auch strukturbildend, weil sie zu neuen zwischenstaatlichen Arrangements führen.

Stephen Walt hat fast 25 Jahre später in seiner Doktorarbeit zu den Ursprüngen von Allianzen (1987) die Frage nach den Gründen für die Entstehung von Allianzen wieder aufgegriffen und Liskas Einsicht, dass sich Allianzen zur Ausbalancierung einer äußeren Bedrohung zusammenfinden, bestätigt. Allianzen sind somit eine regressive Form der Konfliktregulierung,¹² wobei die Regression zwischen den Konfliktparteien mit einer Integration zwischen den Allianzmitgliedern einhergeht. Mit der Bildung von Allianzen verfolgen deren Mitglieder primär Milieuziele, und zwar sowohl hinsichtlich der Organisation des engeren, integrativen Beziehungszusammenhanges im Rahmen der Allianz als auch hinsichtlich der Organisation des übergreifenden Beziehungszusammenhanges, des internationalen Systems, innerhalb dessen die Allianz ein Arrangement unter anderen strukturbildenden und strukturelevanten Arrangements darstellt. Auf der Prozessebene findet dieser strukturelle Aspekt seine Entsprechung in der Verdichtung der Beziehungen zwischen den Allianzmitgliedern und einer relativen Verdünnung der Beziehungen zwischen Allianzmitgliedern und Nicht-Mitgliedern. Durch die Verdichtung der Beziehungen zwischen den Allianzmitgliedern besteht durchaus die Möglichkeit, dass diese sich in

¹² Unter Konflikt wird in Anlehnung an Kurt Singer jener kritische Spannungszusammenhang verstanden, der durch das „Auftreten miteinander unvereinbarer (oder unvereinbar erscheinender) Tendenzen im internationalen Beziehungszusammenhang verursacht wird und die Struktur dieses Beziehungszusammenhangs bedroht“. Wenn dieser Konflikt in seinem Kern nicht lösbar erscheint, kommt seiner Regulierung eine besondere Bedeutung zu. Dabei lassen sich vier Arten der Konfliktregulierung idealtypischerweise unterscheiden. Die ersten beiden, Verdichtung des Beziehungszusammenhangs und Erhöhung des Organisationsgrades (Integration) sowie Verringerung der Beziehungs- und Organisationsdichte (Regression), sind positiv am bestehenden Beziehungszusammenhang orientiert, während die Beseitigung des Organisationszusammenhangs (Revolution) und Rückzug einer Konfliktpartei aus dem Beziehungszusammenhang (Isolation) an einer Beseitigung bzw. grundlegenden Neuordnung des Beziehungszusammenhangs orientiert sind. Vgl. Link, Werner: Überlegungen zum Begriff „Konflikt“ in den internationalen Beziehungen, in: PVS 1/1979, S. 33-50.

ihren Perzeptionen soweit annähern, dass sie sich als eine Gruppe mit geteilten Werten und Ideen begreifen und ihre Identität als Allianzmitglieder primär aus ihrer Abgrenzung zum „Anderen“ begreifen.¹³

Welche Folgen hat es aber, wenn die gemeinsame Bedrohung, die zur Gründung einer Allianz geführt hat, nicht mehr existiert? Wie passen sich Allianzen an neue sicherheitspolitische Herausforderungen an, und welche Folgen resultieren daraus für die Beziehungen der Allianzmitglieder untereinander?

Mit dem Nachlassen der gemeinsamen Bedrohung wächst bei Allianzmitgliedern die Befürchtung, dass sie durch ihre Mitgliedschaft in einer Allianz in kriegerische Verwicklungen hineingezogen werden könnten, die ihre eigenen Sicherheitsinteressen nicht berühren bzw. sogar diesen zuwiderlaufen. Um ein solches „entrapment“ in Konflikte zu vermeiden, sind Allianzstaaten in Abwesenheit einer für alle existierenden (bzw. perzipierten) Bedrohung bestrebt, ihre Beistandsverpflichtungen zu verringern, um die Risiken einer Bündnismitgliedschaft zu minimieren. Jene Staaten aber, die sich von einer bestimmten Entwicklung bedroht fühlen, fürchten im Falle eines Konfliktes von ihren Allianzpartnern „im Stich gelassen“ zu werden. Bei ihnen herrscht „abandonment“ Furcht vor.¹⁴ Die Folge dieses allianzinternen Sicherheitsdilemmas ist, dass Staaten, die befürchten, im Falle eines möglichen militärischen Konfliktes von ihren Verbündeten „im Stich gelassen“ zu werden, in dem einmal eingegangenen Bündnis möglicherweise nicht mehr das Zentrum ihrer Sicherheits- und Verteidigungspolitik sehen und die Möglichkeit des Ausscheidens aus dem Bündniszusammenhang in Betracht ziehen. Sie sind nicht mehr bereit, die Einschränkungen ihrer Handlungsfreiheit durch die Mitgliedschaft in der Allianz hinzunehmen, da die politischen wie ökonomischen Kosten die zu erwartenden Gewinne übersteigen. In einer solchen Situation kann eine überhöhte Institutionalisierung Konflikte befördern.¹⁵

Welche Möglichkeiten gibt es aber, Allianzen unter diesen Bedingungen an neue Herausforderungen anzupassen?

Zunächst einmal erscheinen die Verringerung des Institutionalisierungsgrades und damit einhergehend die Abschwächung der gegenseitigen Verpflichtungen als ein geeigneter Weg, den allianzinternen Teufelskreis

¹³ Vgl. Barnett, Michael: *Alliances, Balances of Threat, and Neorealism: The Accidental Coup*, in: *Realism and the Balancing of Power: A New Debate?*, hrsg. von John A. Vasquez und Colin Elman, New York 2002, S. 222-249 und Risse-Kappen, Thomas: *Collective Identity in a Democratic Community: The Case of NATO*, in: *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, hrsg. von Peter J. Katzenstein, New York 1996, S. 357-399.

¹⁴ Vgl. Snyder, Glenn H.: *The Security Dilemma in Alliance Politics*, in: *World Politics* 4/1984, S. 461-495; Ders.: *Alliance Theory: A Neorealist First Cut*, in: *Journal of International Affairs* 1/1990, S. 103-123 und Ders.: *Alliance Politics*, Ithaca 1997.

¹⁵ Simmel, Georg: *Der Konflikt in der modernen Kultur*, Schutterwald 1994, S. 38.

aus „abandonment“ und „entrapment-Furcht“ abzumildern und damit den Allianzzusammenhang aufrechtzuerhalten, ihn ggf. sogar zu stärken, da sie einerseits die „entrapment-Problematik“ reduzieren und andererseits die „abandonment-Furcht“ minimieren, indem sie realistische Erwartungssicherheit (verstanden als Sicherheit hinsichtlich des Verhaltens der Allianzpartner sowie der Leistungsfähigkeit der Allianz) produzieren.¹⁶

Eine Ausdünnung des integrativen Beziehungszusammenhanges könnte dadurch erreicht werden, dass die militärischen und politischen Strukturen der Allianz flexibilisiert werden, im Sinne einer partiellen Ausdünnung zum Zwecke der Erhöhung der Handlungsfreiheit der einzelnen Mitgliedstaaten. Diese Regression kann als Folge auch dazu führen, dass sich einige Allianzmitgliedstaaten enger miteinander verbinden. Auf die NATO bezogen hieße das, dass Staaten, die sich bedroht fühlen, auch dann militärisch handeln können, wenn andere Allianzmitglieder diese Bedrohung und damit die Entscheidung zur militärischen Intervention nicht teilen.

Eine solche Allianzanpassung kann aber nur erfolgen, wenn die Allianzmitgliedstaaten an der Aufrechterhaltung der Allianz ein vitales Interesse haben, welches aus unterschiedlichen Motiven resultieren kann.¹⁷

Zusammenfassend lässt sich also festhalten:

- Allianzen entstehen aufgrund einer äußeren Bedrohung.
- In der Abwehr der äußeren Bedrohung kann sich unter Allianzmitgliedern eine kollektive Identität herausbilden.
- Von kritischer Bedeutung für eine Anpassung von Allianzen an neue sicherheitspolitische Rahmenbedingungen ist die Abmilderung des allianzinternen Sicherheitsdilemmas.
- Dieses lässt sich am ehesten durch eine Flexibilisierung der allianzinternen Kooperationsprozesse erreichen.

Die nun folgenden Kapitel gehen auf die Entwicklung der NATO seit ihrer Gründung ein und versuchen der Frage nachzugehen, ob die gerade eben formulierten Annahmen auch auf die Nordatlantische Allianz zutreffen. Wie bereits einleitend erwähnt, wird die Entwicklung der NATO in drei Phasen unterteilt werden: Die erste Phase datiert dabei bis 1955, die zweite bis 1989/90 und die dritte dauert bis heute an.

¹⁶ Vgl. Lepgold, Joseph: NATO's Post Cold War Collective Action Problem, in: *International Security* 1/1998, S. 78-106, hier S. 79.

¹⁷ Vgl. Wallander, Celeste A.: *Institutional Assets and Adaptability: NATO After the Cold War*, in: *International Organisation* 4/2000, S. 705-735 und Stein, Arthur A.: *Why Nations Cooperate: Circumstances and Choice in International Relations*, Ithaca 1990, S. 7.

3. Die NATO 1949-1955: eine klassische Militärallianz

Die Gründung der NATO muss in einem engen Zusammenhang mit der Herausbildung des Ost-West-Konflikts gesehen werden.¹⁸ Die sich bereits unmittelbar nach Ende des Zweiten Weltkriegs abzeichnende expansive Orientierung der Sowjetunion, die sich unter anderem in dem tschechoslowakischen Putsch, dem griechischen Bürgerkrieg, der Unterstützung der Kommunistischen Parteien in Italien und Frankreich sowie der Neugründung des KOMINFORM-Büros in Moskau ausdrückte, ließ unter den Westeuropäern das Bewusstsein wachsen, dass man dieser Herausforderung für die jungen demokratisch und liberal-kapitalistischen Systeme nicht unter Rückgriff auf die eigenen (extrem begrenzten) militärischen Mittel begegnen könnte. Neben der massiven konventionellen Überlegenheit der Roten Armee trugen auch die sowjetischen Bestrebungen zum Bau einer Nuklearwaffe dazu bei, die (west)europäische Bedrohungswahrnehmung massiv zu erhöhen. Angesichts der Einsicht, dass man die sowjetische Bedrohung nicht unter Rückgriff auf die eigenen militärischen Mittel ausbalancieren könne, wurde deutlich, dass die bis dato erfolgte Politik der Schließung von Bündnissen gegen ein mögliches wiedererstarkendes Deutschland als einen europäischen Hegemon, wie sie 1948 von Frankreich, Großbritannien sowie den Benelux-Staaten im Rahmen des Brüsseler Paktes erfolgte, unzureichend war, da die akute Gefahr nicht von den politisch unselbständigen und wirtschaftlich völlig am Boden liegenden Resten des Deutschen Reiches ausging, sondern von der Sowjetunion. In den USA wurden – insbesondere vom Kongress – die Bemühungen zur Schaffung einer militärischen Allianz unter Einbeziehung der USA mit großer Skepsis gesehen, galt hier noch immer das aus dem Ersten Weltkrieg stammende Diktum, dass sich die USA nicht in „entangling Alliances“ hineinbegeben sollten.¹⁹ Erst nachdem in den konkreten Verhandlungen Art. 5 des Washingtoner Vertrages als nicht-bindende Verpflichtung zur Solidarität formuliert wurde, war der Weg zur Gründung der NATO frei und am 4. April 1949 wurde der Nordatlantik-Vertrag unterzeichnet.

In dieser frühen Phase der NATO glich die Allianz einem klassischen Bündnis des 18. und 19. Jahrhunderts. Es war eine politische Verpflichtungsgemeinschaft zum gegenseitigen militärischen Beistand. Die weltpolitische Entwicklung sollte jedoch unmittelbar nach Gründung der NATO

¹⁸ Grundlegend hierzu Link, Werner: Der Ost-West-Konflikt. Die Organisation der internationalen Beziehungen, Stuttgart 1988.

¹⁹ Die Frühphase der NATO ist aufgearbeitet worden bei Kaplan, Lawrence: NATO Divided, NATO United: The Evolution of an Alliance, Westport 2004 sowie Ders.: 1948: The Birth of the Transatlantic Alliance, Lanham 2007.

dazu beitragen, dass sie sich zu einem in der Geschichte militärischer Allianzen einzigartigen Bündnis transformierte. Denn der Korea-Krieg ließ unter den Allianzmitgliedstaaten drei Einsichten reifen:

- dass die imperialen Ambitionen der Sowjetunion weitaus größer sind als bisher angenommen,
- dass West-Europa ohne die Integration der Bundesrepublik Deutschland nicht zu verteidigen sei und
- dass ohne eine massive und dauerhafte Präsenz der USA in Europa keine effektive Gegenmachtbildung zur Sowjetunion betrieben werden könne.

Die Folge dieser Einsicht war die Transformation der NATO von einem klassischen Verteidigungsbündnis hin zu einer Allianz mit einer integrierten Verteidigungsstruktur, in der die Allianzmitglieder gemeinsam militärisch planen und trainieren. Ferner wurde die Bundesrepublik Deutschland 1955 in die Allianz aufgenommen und die USA schickten zusätzliche Divisionen nach Europa, welche die konventionelle Abschreckungsfähigkeit gegenüber der Sowjetunion erhöhen sollten. Damit war die Gründungsphase der Allianz abgeschlossen. Bis 1998/90 galt es nunmehr, einen Krieg in Europa zwischen den Blöcken zu verhindern.

4. Die NATO 1955-1989/90: zwischen Abschreckung und Verhandlung

Die zweite Phase der NATO war im Wesentlichen durch zwei Entwicklungen gekennzeichnet. Gegenüber der Sowjetunion ging es darum, den richtigen Mix aus militärischer Gegenmachtbildung und politischen Verhandlungen zu finden, und zwischen den Allianzmitgliedern ging es um die Frage, wie die Glaubwürdigkeit amerikanischer Abschreckungsgarantien für Europa aufrechterhalten werden bzw. erhöht werden könnte. In der Allianzrealität waren beide Aspekte eng miteinander verknüpft, insofern als dass die in Folge der Kuba-Krise von den USA betriebene bilaterale Entspannungspolitik mit der Sowjetunion bei den Europäern immer wieder die Befürchtung weckte, dass die USA und die Sowjetunion eine Vereinbarung treffen könnten, die zulasten westeuropäischer Sicherheit gehen könnte. De Gaulle brachte gegenüber Adenauer diese Befürchtungen hinsichtlich der Glaubwürdigkeit amerikanischer Sicherheitsgarantien treffend auf den Punkt, als er den deutschen Bundeskanzler fragte, ob dieser wirklich glauben würde, dass die USA bereit seien, für die Befreiung Hamburgs die Vernichtung Washingtons zu riskieren.²⁰

²⁰ Zitiert in Masala, Carlo: *Italia und Germania. Die deutsch-italienischen Beziehungen 1963-1969*, Vierow 1997, S. 128.

Die Kuba-Krise (1963) und die darauffolgende Kooperation zwischen den USA und der Sowjetunion in Fragen strategischer Stabilität führten bei den USA zu einem Umdenken hinsichtlich ihrer militärischen Strategie gegenüber der Sowjetunion. Galt seit 1957 im Rahmen der Allianz die Strategie der massiven Vergeltung, deren Kernstück die Überlegung war, auf jeden konventionellen Angriff der Sowjetunion nuklear zu reagieren,²¹ so änderte sich die amerikanische Strategie angesichts der gesicherten Zweitschlagfähigkeit der Sowjetunion. Denn nunmehr hätte jeder nukleare Angriff auf das Territorium der Sowjetunion einen nuklearen Gegenschlag dieser auf amerikanischem Boden nach sich gezogen. Unter den Bedingungen jener „Balance des nuklearen Terrors“²² veränderten die USA ihre Strategie bereits in den frühen 60er-Jahren hin zur flexiblen Erwidern. Diese „flexibel response“ sah vor, einen Angriff angemessen zu erwidern, was sowohl eine konventionelle als auch eine nukleare Option miteinbezog. 1968 wurde diese amerikanische Strategie auch offiziell zur NATO-Strategie.²³ Die Furcht der Europäer, von der amerikanischen Sicherheit abgekoppelt zu werden, bzw. die Angst davor, dass sich die USA mit der Sowjetunion darauf einigen würden, eine mögliche Auseinandersetzung auf das europäische Territorium zu begrenzen, charakterisieren seit Mitte der 60er-Jahre die Debatten innerhalb der Allianz. Sowohl die Entscheidung zur Nachrüstung als auch das INF-Abkommen und die Frage der Modernisierung der Lance Raketen Ende der 80er-Jahre können im Lichte dieser Abkoppelungsfurcht interpretiert werden.²⁴

Auf der politischen Ebene war die Frage nach dem richtigen politischen Umgang mit der Sowjetunion eine der Gretchenfragen, die immer wieder die Allianz spaltete. Bis zur Kuba-Krise gelang es vornehmlich der Bundesrepublik Deutschland, innerhalb der Allianz das Junktim aufrechtzuhalten, wonach es politischen Dialog mit der SU nur dann geben dürfe, wenn diese im Gegenzug Zugeständnisse mit Blick auf die deutsche Frage machen würde. Nach der Kuba-Krise wurde dieses Junktim von den USA nicht mehr verfolgt, sondern diese suchten ihren eigenen Ausgleich mit der Sowjetunion. Für viele europäische Staaten war dies nunmehr das Signal, eigene bilaterale Verständigungsmöglichkeiten mit der Sowjetunion und ihren Satelliten zu suchen. Und auch die Große Koalition, die 1966 in Bonn regierte, begann nunmehr, ihre eigene „neue“ Ostpolitik zu betrei-

²¹ Overall Strategic Concept for Defense of the North Atlantic Treaty Organization Area (MC 14/2), 23.5.1957, http://www.bits.de/main/archive/nato_strategy.htm

²² Wohlstetter, Albert: *The Delicate Balance of Terror*, Santa Monica 1958.

²³ Overall Strategic Concept for Defense of the North Atlantic Treaty Organization Area (MC 14/3), Januar 1968, http://www.bits.de/main/archive/nato_strategy.htm

²⁴ Zu diesen Fragen vgl. Varwick, Johannes: *Die NATO. Vom Verteidigungsbündnis zur Weltpolizei?*, München 2008, S. 84-87.

ben. Die Vielfalt der Mitte der 60er-Jahre existierenden Ostpolitiken führte unter den westeuropäischen Staaten zu der Furcht, dass die politische und militärische Einheit gegenüber der Sowjetunion geschwächt werden würde und dass die Bundesrepublik Deutschland aufgrund der deutschen Frage Sondervereinbarungen mit der Sowjetunion treffen könnte, die zulasten der Sicherheit aller NATO-Mitglieder gehen könnten.²⁵ Um ein Auseinanderdriften der Allianz zu verhindern, wurde der belgische Außenminister Pierre Harmel vom NATO-Rat beauftragt, eine Studie zu erstellen, die Empfehlungen zum zukünftigen Umgang mit der Sowjetunion erarbeiten sollte. Die als Harmel-Bericht in die Geschichte der NATO eingegangene Studie empfahl der Allianz, sich zukünftig auf zwei Aufgaben zu konzentrieren: zum einen die militärische und politische Solidarität mit Blick auf die Gegenmachtbildung zur Sowjetunion aufrechtzuerhalten und zum zweiten den politischen Ausgleich mit dem Gegner zu suchen, um Fortschritte in Richtung auf dauerhafte Beziehungen zu erreichen, in deren Zuge grundlegende politische Fragen gelöst werden könnten.²⁶

Der Harmel-Bericht sowie die Strategie der flexiblen Antwort bildeten seit Ende der 60er-Jahre die Grundlage für die Politik der Allianz gegenüber der Sowjetunion. Sie trugen dazu bei, trotz aller Divergenzen, die auch nach ihrer Verabschiedung zwischen den Allianzmitgliedern auftraten,²⁷ die politische und militärische Einheit gegenüber dem Antagonisten aufrechtzuerhalten, und bildeten dadurch einen wichtigen Baustein zum Ende des Ost-West-Konflikts. Doch für die NATO tat sich mit dem Ende des Ost-West-Konflikts ein paradoxes Problem auf. Unzweifelhaft ging sie aus dem Ost-West-Konflikt als Siegerin hervor, aber genau dieser Sieg bildete die Grundlage für eine Reihe von Problemen, die sich der Allianz seitdem stellen.

5. Die NATO seit 1990: auf der Suche nach einer Identität

Es kann an dieser Stelle nicht die Aufgabe sein, die Entwicklung der Allianz seit 1990 im Detail nachzuzeichnen. Dies ist bereits an anderer Stelle erfolgt.²⁸ Vielmehr geht es darum, die großen Entwicklungslinien der Allianzentwicklung seit dem Fall der Mauer und die damit verbundenen Pro-

²⁵ Die Furcht vor einem neuen Rapallo war in diesen Jahren allgegenwärtig.

²⁶ Zu dem Prozess, der zur Verabschiedung bzw. Annahme des Harmel-Berichtes führte, vgl. Haf-tendorn, Helga: Entstehung und Bedeutung des Harmel-Berichts der NATO von 1967, in: Viertel-jahreshefte für Zeitgeschichte 1/1992, S. 169-221.

²⁷ In diesem Beitrag wird z. B. der Austritt Frankreichs aus der militärischen Integration der Allianz nicht thematisiert.

²⁸ Siehe Yost, David: NATO Transformed. The Alliance's New Roles in International Security, Washington 1998. David Yost ist gerade dabei, das Folgewerk zu verfassen.

bleme bzw. Herausforderungen zu skizzieren. Diese sind im Einzelnen die zunehmend stärkere militärische Rolle der Allianz sowie ihr Versuch, eine politische Sozialisierungsagentur zu werden. Konnten beide Rollen bis zur Jahrtausendwende einigermaßen in Einklang gebracht werden, so treten sie heute im 21. Jahrhundert in ein zunehmendes Spannungsverhältnis.

Über 40 Jahre bestand die Hauptaufgabe der Allianz darin, militärisch für einen hypothetischen Konflikt zu planen und zu trainieren, der nie eingetreten ist. Glaubte man Anfang der 90er-Jahre noch, dass man nunmehr angesichts der Abwesenheit einer einheitlichen Bedrohung die Friedensdividende einfahren könnte, so zeigten die Anfang der 90er-Jahre aufbrechenden ethnischen Konflikte auf dem Balkan, dass das ausgehende 20. und das beginnende 21. Jahrhundert durch Konflikte gekennzeichnet werden würden, die innerstaatliche Konflikte sind und in ihrer Risikodimension nicht alle Allianzmitgliedstaaten gleich betreffen. Diese beiden Faktoren führten auch dazu, dass sowohl in Bosnien als auch 1999 im Kosovo schwerwiegende Differenzen die Positionen der Allianzmitglieder hinsichtlich der Frage, ob ein militärisches Eingreifen der Allianz erforderlich sei, kennzeichneten.²⁹ Im Kern ging es bei diesen Auseinandersetzungen um die Frage nach der Einschätzung der Konflikte hinsichtlich ihrer Bedrohungsdimension sowie hinsichtlich der angemessenen Reaktion auf diese Konflikte. Verkompliziert wurde dieser Deliberationsprozess zusätzlich durch die Tatsache, dass die Vereinigten Staaten in beiden Konflikten eine eher europäische Angelegenheit sahen und nur sehr zögerlich die Bereitschaft zu militärischem Handeln erkennen ließen.³⁰ Letzen Endes wurde militärisch gehandelt, aber – und bereits hier kristallisierte sich ein Merkmal der neuen NATO heraus – die einzelnen NATO-Mitgliedstaaten beteiligten sich in unterschiedlicher Form an beiden Operationen. Nicht per Dekret, sondern aus der Praxis heraus fing die Allianz bereits Mitte der 90er-Jahre an, sich zu flexibilisieren.

Diese allianzinterne Flexibilisierung ging mit den Bemühungen einiger Europäer (allen voran Frankreichs und der Bundesrepublik Deutschland) einher, die EU als sicherheitspolitischen Akteur zu stärken, um für die Fälle, in denen die NATO nicht handeln kann oder will, eine Alternative für militärisches Eingreifen zu haben.³¹

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 bildeten zunächst einmal eine Zäsur in diesem Flexibilisierungsprozess insofern, als dass alle Allianzmitglieder die Anschläge auf das World Trade Center und das Pen-

²⁹ Detailliert hierzu Masala, Carlo: *Den Blick nach Süden? Die NATO im Mittelmeerraum (1990-2003)*, Baden-Baden 2003, Kap. 3.3.2.

³⁰ Vgl. Clark, Wesley: *Waging Modern Wars*, New York 2001.

³¹ Vgl. Oswald, Franz: *Europe and the United States: The Emerging Security Partnership*, Westport 2006.

tagon gemäß Art. 5 des Washingtoner Vertrages als Anschläge auf das Territorium eines Allianzmitgliedes interpretierten und die NATO zum ersten Mal in ihrer Geschichte Art. 5, den Bündnisfall, ausrief.³² Als ab 2003 die NATO jedoch die ISAF-Operation in Afghanistan übernahm und sich die Sicherheitslage in diesem Land zu verschlechtern begann, traten die Flexibilisierungsmechanismen wieder zutage. Bis auf den heutigen Tag sind nicht alle NATO-Mitglieder in Afghanistan präsent und diejenigen, die dort stationiert sind, engagieren sich in unterschiedlichem Ausmaße an der ISAF-Operation.³³

Die sich unmittelbar an Afghanistan anschließende US-Planung für einen Angriff auf den Irak brachte der Allianz eine Nahtoderfahrung ein, da ein Teil der Allianzmitglieder die US-Pläne unterstützen, ein anderer Teil jedoch einen Militärschlag gegen den Irak grundsätzlich ablehnen und auf keinen Fall die NATO in irgendeiner Form darin involviert sehen wollte.³⁴

Somit ist auf der einen Seite festzuhalten, dass sich die NATO des 21. Jahrhunderts in Operationen befindet – eine Entwicklung, die selbst die kühnsten Propheten 1990 nicht vorherzusagen gewagt hätten. Auf der anderen Seite sind all diese Operationen von tiefgreifenden Zerwürfnissen zwischen den Allianzmitgliedern gekennzeichnet gewesen, die nur dadurch überbrückt werden konnten, dass sich die Allianz in der Frage des Ausmaßes der konkreten Beteiligung ihrer Mitglieder flexibilisiert hat. Unterschiedliche Koalitionen von Staaten agieren heutzutage in unterschiedlichen Formen militärisch. Das, was die Allianz noch zusammenhält, ist die Tatsache, dass auch heute noch jedes militärische Eingreifen die Zustimmung aller NATO Staaten bedarf. Zustimmung ist heutzutage jedoch einfacher zu erzielen, da die politische Unterstützung einer NATO-Operation nicht das aktive militärische Engagement nach sich zieht.

Die zweite Entwicklung, die die Allianz nach 1990 kennzeichnet, ist die einer Sozialisierungagentur für Partnerstaaten. 2011 unterhält die NATO zu mehr als 63 Staaten der Welt Partnerschaften in unterschiedlichster Intensität.³⁵ Ziel all dieser Partnerschaften ist es, die Partner im außen- und sicherheitspolitischen Bereich zu sozialisieren und sie NATO-kompatibel zu machen. Bis zur zweiten großen Erweiterung der Allianz 2004 kann diese Aufgabe auch durchaus als Erfolg der NATO erachtet werden. Denn schließlich gelang es der Allianz, über die Partnerschaft für den Frieden (PfP) mehr als 14 neue Mitglieder in die Allianz aufzunehmen.

³² Dies geschah allerdings nicht auf Bitten der USA. Vgl. Rumsfeld, Donald: *Known and Unknown: A Memoir*, New York 2011, S. 378-396.

³³ Vgl. Woodward, Bob: *Obama's Wars*, New York 2010.

³⁴ Vgl. Pond, Elisabeth: *Friendly Fire: The Near-Death of the Transatlantic Alliance*, Pittsburgh 2004.

³⁵ Vgl. Masala, Carlo / Salimonen, Kateriina: *Renewing NATO's Partnerships*, Rom 2006.

Allerdings steht die NATO heutzutage vor der Frage, wo sie mit ihren Partnerschaften zukünftig hin will. Denn die meisten der Partner, die die Allianz heute hat, wollen oder können nicht Mitglieder der Allianz werden. Somit ist die Zukunft der Partnerschaften als Sozialisierungsagentur infrage gestellt. Alternative Vorschläge wie der Ausbau der Allianz zu einem militärischen Arm einer Liga der Demokratien, wie sie unter anderem auch der heutige ständige Vertreter der USA beim Nordatlantik-Rat, Ivo Daalder, ventiliert hat, finden bei vielen Allianzmitgliedern keine Zustimmung, da dies bedeuten würde, dass sich die Allianz zu einem weltweit operierenden Bündnis transformieren würde.³⁶

Somit stellt sich am Beginn des 21. Jahrhunderts die Frage, in welche Richtung die NATO gehen wird.

6. Fazit

Vorliegender Beitrag ist der Frage nachgegangen, wie sich die Allianz seit ihrer Gründung entwickelt hat. Als wichtigste Ergebnisse bleiben festzuhalten:

1. Von ihrer Gründung bis 1990 war es das primäre Ziel der Allianz, eine Gegenmacht zur Sowjetunion zu bilden. Diesem Ziel wurde alles andere untergeordnet. Zwar war die Entwicklung der NATO nicht frei von Konflikten, doch eskalierten diese nur bis zu einem gewissen Punkt, da die Geschlossenheit gegenüber dem Systemantagonisten die Konfliktparteien immer wieder zu Kompromissen nötigte.

2. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wurde die NATO zum ersten Mal in ihrer Geschichte militärisch aktiv. Dabei trat eine Reihe grundsätzlicher Probleme zutage, die bis auf den heutigen Tag existieren. Risiken und Bedrohungen werden seitens der einzelnen Mitgliedstaaten in ihrer Dimension für die nationale Sicherheit unterschiedlich eingeschätzt und deshalb gibt es eine Zurückhaltung, wenn es zum militärischen Eingreifen kommt.

3. Neben der zunehmenden militärischen Funktion hat sich die NATO erfolgreich als Sozialisierungsagentur für Nicht-NATO Staaten betätigt. Dieser Erfolg wurde am deutlichsten in zwei Erweiterungsrounden sichtbar.

4. Heutzutage ist die NATO mit dem Problem ihrer Identität konfrontiert. Es gilt die Entscheidung zu treffen, welche Rolle sie in der Sicherheitspolitik des 21. Jahrhunderts einzunehmen gedenkt und wie weit geographisch ihr Interesse definiert ist.

³⁶ Daalder, Ivo / Goldgeier, James: Global NATO, in: Foreign Affairs 5/2006, S. 105-113.

5. Die wahrscheinlichste Entwicklung ist die einer globalisierten Allianz, deren Mitglieder in unterschiedlichen Konstellationen und Koalitionen handeln werden.

6. Diese Entwicklung wird auch zukünftig nicht frei von Spannungen sein. In Abwesenheit einer übergroßen Bedrohung existiert für die Allianz somit beständig das Problem, dass Divergenzen zwischen ihren Mitgliedern zu Handlungsblockaden führen können. Auf lange Sicht läuft die NATO somit immer Gefahr, an Bedeutung zu verlieren.

Die Vereinten Nationen und die sicherheitspolitischen Herausforderungen

Johannes Varwick

Die Rolle der Vereinten Nationen (VN) in der internationalen Sicherheitspolitik ist ambivalent. Einerseits spielt die Organisation eine enorm wichtige Rolle, andererseits ist zu erwarten, dass der institutionalisierte und formalisierte Multilateralismus à la VN künftig weiter unter Druck geraten und durch unterschiedliche Formen des selektiven Multilateralismus ergänzt wird. Das ändert nichts am Wert dieser Organisationen für die internationale Politik.

1. Rolle und Funktion der Vereinten Nationen

Es lassen sich drei zentrale Faktoren unterscheiden, mit denen die Vereinten Nationen sicherheitspolitische Akzente setzen können und durch die sie in der internationalen Politik präsent sind. Um die sicherheitspolitische Rolle der VN zu bewerten, müssen alle drei gleichermaßen im Blick behalten werden:

- Aus dem bereits in der VN-Charta angelegten weiten Sicherheitsbegriff lässt sich erstens eine Zuständigkeit der VN für eine breite Palette an Handlungsmöglichkeiten ableiten, mit denen einerseits ein kooperatives internationales Milieu geformt bzw. unterstützt werden soll und andererseits konkrete Politikfelder wie etwa globale Umweltpolitik, humanitäre Hilfe oder Entwicklungszusammenarbeit mitgestaltet werden können.
- Durch das Allgemeine Gewaltverbot, die Regelungen zur friedlichen Streitbeilegung sowie das – zumindest in der völkerrechtlichen Idealwelt bestehende – Gewaltlegitimierungsmonopol des Sicherheitsrats soll die internationale Politik zweitens pazifiziert werden und der nationalstaatlichen Gewaltausübung normativ und praktisch eine politische Alternative entgegengesetzt werden.
- Durch die in der Praxis vielfach modifizierten und außerhalb des engen Rahmens der VN-Charta etablierten Friedenssicherungseinsätze sollen drittens konkrete sicherheitspolitische Probleme einer Lösung zugeführt werden.

In der politikwissenschaftlichen Forschung zu den VN werden der Organisation klassischerweise verschiedene Rollenbilder zugeschrieben.¹ Für eine Bewertung der Arbeit der Weltorganisation ist es entlang der gebräuchlichen Rollenmodelle „Instrument“, „Arena“ und „Akteur“ zum einen unerlässlich, auf Konstruktionsprinzipien hinzuweisen, die die Organisation als intergouvernementale Organisation ausweist, in der die Mitgliedstaaten nicht nur „Herren der Verträge“ sind, sondern eben auch in fast allen Einzelentscheidungen das letzte Wort haben (und auch gefragt werden wollen). Zum anderen ist es unerlässlich, nach Politikfeldern zu differenzieren, da „die“ VN kein einheitlicher Akteur sind, sondern vielmehr ein weit verzweigtes und komplexes Netzwerk von Haupt-, Neben- und Spezialorganen darstellen, die sowohl unterschiedliche Kompetenzen und Zuständigkeitsbereiche als auch differierende organisatorische Strukturen aufweisen. Dazu ist es auch hilfreich, zwischen der „Organisation der Vereinten Nationen“ (also die Kernorganisation) und dem „System der Vereinten Nationen“ (also die VN plus die zahlreichen Sonderorganisationen und Programme) zu unterscheiden. Somit variieren auch die Rollen der VN (oder, besser gesagt, des Systems der VN) in der internationalen Politik: Je nach Politikfeld ist sie mal vornehmlich Instrument, mal Arena und mal eigenständiger Akteur.

Die VN können als intergouvernementale Organisation aber letztlich nur dann eine wichtige Rolle in der internationalen Politik spielen, wenn ihre Mitgliedstaaten auf multilaterale Strategien zur Bewältigung der Probleme setzen und vor allen Dingen auch liefern. Ein Erfolg der Weltorganisation ist mithin äußerst voraussetzungsreich. Der eher instrumentellen Sichtweise, die zahlreiche Mitgliedstaaten den VN zuweisen, steht allerdings eine internationale Debatte gegenüber, in der die VN in vielen Bereichen weltweit nachgefragt werden und auf einer normativen Ebene im VN-Rahmen weit reichende Veränderungen an den Basisprinzipien internationaler Politik vorgenommen worden sind.² Als Beispiele seien nur die beständige Ausweitung der Zahl der VN-Friedensmissionen und eine damit einhergehende Überforderung im Bereich der Friedenssicherung oder die Debatte um eine Schutzverantwortung der internationalen Staatengemeinschaft bei innerstaatlichen Bedrohungen (Responsibility to Protect) genannt. In der deutschen und internationalen Politikwissenschaft haben sich seit einiger Zeit Bemühungen konkretisiert, ein eigenes Forschungsfeld „UN

¹ Vgl dazu Gareis, Sven Bernhard / Varwick, Johannes: Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen, Opladen, 4. Aufl., 2006, S. 59 ff.

² Siehe dazu grundlegend Jolly, Richard / Emmerij, Louis / Weiss, Thomas G.: UN Ideas that Changed the World, Bloomington 2009.

Studies“ zu erschließen.³ Dieses bezeichnet die Auseinandersetzung mit den Grundlagen, Institutionen und Handlungsfeldern eines breit verstandenen Begriffs und Problems der Weltorganisation mit einem interdisziplinären Zugriff. Intensiv hat sich die Politikwissenschaft zudem jüngst mit der Frage nach der Rolle der Bediensteten der VN und insbesondere des (vermeintlichen) Eigenlebens des VN-Sekretariats und dessen Konsequenzen für die Arbeit der VN beschäftigt.⁴

2. Wandel, Reform und Bedeutung der VN in der internationalen Sicherheitspolitik

Trotz aller unbestrittenen Relevanz für die internationale Sicherheitspolitik ist nicht zu übersehen, dass die Weltorganisation in ihrer gegenwärtigen Verfassung eine Rolle als Motor und Agent einer umfassenden Weltordnungspolitik nur sehr unzureichend spielen kann. Selbst „VN-Freunde“ sprechen von einer „Erosion der Autorität und Kapazität der VN“⁵ oder konstatieren, dass die VN ihren Status als eines der wichtigsten globalen Foren für den Politikaustausch verloren habe.⁶ Hintergrund ist die zunehmende Bedeutung von anderen multilateralen Formen wie die so genannte Clubgovernance,⁷ der Bedeutungszuwachs von Regionalorganisationen wie der NATO oder grundlegende Probleme des sicherheitspolitischen Multilateralismus.

Die Frage, ob und wie die VN reformierbar sind, richtet sich letztlich an erster Stelle an die Mitgliedstaaten, weil nur sie die Macht haben, Veränderungen durchzusetzen. Die VN sind insofern eine klassische intergouvernementale Organisation, d. h. sie können nur so weit agieren, wie es die sie tragenden Staaten nach Abwägung der eigenen Interessen gestatten. Zu unterscheiden ist zwischen internen Organisationsrechtsreformen, die sich ohne Änderungen der Charta verwirklichen lassen, und „Verfassungsänderungen“, die eine Chartaänderung erfordern. Die Hürden für Letztere sind extrem hoch – neben einer Zweidrittelmehrheit in der Gene-

³ Vgl. Fröhlich, Manuel: UN Studies. Umriss eines Lehr- und Forschungsfeldes, Baden-Baden 2008.

⁴ Statt vieler Benner, Thorsten / Mergenthaler, Stephan / Rotmann, Philipp: Internationale Bürokratie und Organisationslernen: Konturen einer Forschungsagenda, in: Zeitschrift für internationale Beziehungen 2/2009, S. 203-236.

⁵ Ikenberry, John: America and the Reform of global Institutions, in: Can the World be Governed?, hrsg. von Alan Alexandroff, Washington 2008, S. 110-138.

⁶ Kaul, Inge: The Chancing Role of the United Nations: Lessons for Multi-Level Governance Beyond the State, in: Handbook on Multi-level Governance, hrsg. von Michael Zürn, Cheltenham 2010.

⁷ Schneckener, Ulrich: Globales Regieren durch Clubs. Definition, Chancen und Grenzen von Club Governance, in: SWP-Aktuell 47/2009, Berlin.

ralversammlung und der Ratifizierung durch eine entsprechende Mehrheit von Mitgliedstaaten hat jedes der ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat ein Vetorecht gegen Chartaänderungen. Viele der seit Jahren diskutierten Themen sind deshalb vertagt und damit auf die lange Bank geschoben worden. In verlässlicher Regelmäßigkeit steht deshalb immer wieder ein Teil der Reformvorschläge auf der Tagesordnung diverser Arbeitsgruppen der Generalversammlung und des Sicherheitsrats, ohne dass ein Konsens in Sicht wäre.

Die Reformdebatte konzentriert sich dabei mit unterschiedlichen Realisierungschancen auf drei Bereiche: Sicherheitsratsreform, Kompetenzerweiterung sowie Reform der Friedenssicherung und Friedenserzwingung.⁸ Alle drei Bereiche sind von strategischer Bedeutung für die künftige sicherheitspolitische Rolle der VN.

2.1 Reform des Sicherheitsrates

Unabhängig von der Zielvorstellung formulieren sämtliche Reformvorschläge deutliche Kritik an der Zusammensetzung dieses zentralen Gremiums, das nach Art. 24 der Charta zuständig für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ist. Die Mehrheit der VN-Staaten hält die Zusammensetzung und die Privilegien der fünf ständigen Mitglieder für undemokratisch und angesichts der weltpolitischen Realitäten des 21. Jahrhunderts auch für anachronistisch. Eine Erweiterung ist aber aus mindestens aus zwei Gründen schwierig: Zum einen gibt es zwischen „Nord“ und „Süd“ keinen Konsens über die Kriterien für einen ständigen Sitz. Insbesondere Deutschland und Japan argumentieren mit ihrer Wirtschaftskraft, während andere auf die Größe ihrer Bevölkerung hinweisen (so hat allein Indien drei Mal mehr Einwohner als die gesamte EU). Zum anderen bedarf eine veränderte Zusammensetzung nach Art. 108 und 109 einer Chartaänderung, die nur mit zwei Dritteln der Stimmen der Generalversammlung und der Zustimmung aller ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats erreichbar ist. Trotz einer erheblichen Intensivierung der Reformdebatte seit Beginn der 1990er-Jahre ist bislang keine Formel gefunden worden, die eine konsensfähige Grundlage für eine Reform des Weltsicherheitsrats beinhaltet.

Die Suche nach einer gangbaren Sicherheitsratsreform wird neben hohen institutionellen Erfordernissen der Charta auch durch eine dreifache inhaltliche Anforderung erschwert: Erstens soll die Repräsentativität verbessert werden (Erhöhung der Mitgliederzahl, um einen repräsentativen Querschnitt aller Weltregionen zu erreichen), zweitens soll die Legi-

⁸ Ausführlich Varwick, Johannes / Zimmermann, Andreas (Hrsg.): Die Reform der Vereinten Nationen. Bilanz und Perspektiven, Berlin 2006.

timität verbessert werden (Schaffung eines möglichst „demokratischen“ Entscheidungsfindungsmechanismus), und drittens soll die Effektivität erhöht werden (Verbesserung der Entscheidungsfindung und der Chance auf Befolgung der Beschlüsse). Im Vorfeld zu dem Gipfeltreffen anlässlich des 60-jährigen Jubiläums der VN im Herbst 2005 bekam die Reformdebatte eine bis dahin beispiellose Dynamik.⁹ Zahlreiche Staaten meldeten ihre Ansprüche an und wollten eine Entscheidung bis zum Gipfeltreffen im September 2005 erzwingen. In dem Abschlussdokument des Gipfeltreffens vom September 2005 wird lediglich bekräftigt, dass die Mitgliedstaaten dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit übertragen haben und eine baldige Reform unterstützt wird, um ihn repräsentativer, effizienter und transparenter zu gestalten und somit seine Wirksamkeit sowie die Legitimität und die Durchführung seiner Beschlüsse weiter zu verbessern. Zudem sollen die Arbeitsmethoden so angepasst werden, dass die Transparenz erhöht wird.¹⁰ Der Erfolg dieser Initiativen blieb mithin aus und so sind die Bemühungen um eine Reform des Sicherheitsrats wohl auf absehbare Zeit gescheitert. Was dies dauerhaft für die Akzeptanz der Sicherheitsratsentscheidungen bedeutet, ist schwer absehbar. Wahrscheinlich ist jedoch, dass sich andere Formate bilden werden, die die Funktion übernehmen.

2.2 Schaffung neuer Organe und Kompetenzerweiterung

Ein erfolgreich vollzogener Reformschritt war die Gründung des „Internationalen Strafgerichtshofes der VN zur Ahndung von Menschheitsverbrechen“ (ICC) im Sommer 1998. Mehr als 120 Staaten hatten sich in Rom auf die Etablierung dieses „Weltgerichtes“ geeinigt, das Menschheitsverbrechen wie Völkermord, Angriffskrieg, Kriegsverbrechen und schwere Menschenrechtsverletzungen ahnden soll. Zwar gehören wichtige Staaten, wie etwa die USA, bisher nicht zu den Signatarstaaten, allerdings erhofft man sich von der Gründung dieser ständigen Einrichtung ausreichenden politischen Druck auf alle Staaten, den Strafgerichtshof aktiv zu unterstützen. Zum 1. Juli 2002 ist das ICC-Statut in Kraft getreten. Auch im Bereich des Menschenrechtsschutzes hatte es eine wichtige Veränderung gegeben. Mit Gründung des Menschenrechtsrates im Jahr 2006 (als Nachfolger der Menschenrechtskommission) soll diesem Bereich mehr Aufmerksamkeit geschenkt und eine bessere Durchsetzung der Menschenrechte versucht werden. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob sich mit dem Menschen-

⁹ Vgl. Varwick, Johannes: Der Reformbericht „Eine sicherere Welt“ – Erkenntnisse und Konsequenzen, in: Die Friedens-Warte 3-4/2005, S. 227-243.

¹⁰ Vereinte Nationen: Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, UN-Dokument A/60/L.1.

rechtsrat substanzielle Fortschritte hinsichtlich seiner Legitimität (Wahl der Mitglieder durch die GV) und seiner Effektivität (ständiges arbeitendes Gremium statt kurzer Sitzungsperioden; kleinere Mitgliederzahl) einstellen. Gleichwohl haben in jüngster Zeit bei wichtigen sicherheitspolitischen Krisen beide Gremien eine erhebliche Rolle gespielt.¹¹

Eine wichtige konzeptionelle Weiterentwicklung stellt die so genannte „responsibility to protect“ (oder kurz: R2P) – im deutschen Sprachgebrauch als „Schutzverantwortung“ bezeichnet – dar.¹² Im Beschluss der VN aus dem Jahr 2005 heißt es wörtlich: „Jeder einzelne Staat hat die Verantwortung für den Schutz seiner Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Zu dieser Verantwortung gehört es, solche Verbrechen, einschließlich der Anstiftung dazu, mittels angemessener und notwendiger Maßnahmen zu verhüten. Wir akzeptieren diese Verantwortung und werden im Einklang damit handeln.“ Die internationale Gemeinschaft habe die Pflicht, beim Schutz der Zivilbevölkerung „beihilflich zu sein“, und sei angewiesen, „im Einzelfall und in Zusammenarbeit mit den zuständigen regionalen Organisationen rechtzeitig und entschieden kollektive Maßnahmen über den Sicherheitsrat im Einklang mit der Charta, namentlich Kapitel VII, zu ergreifen, falls friedliche Mittel sich als unzureichend erweisen und die nationalen Behörden offenkundig dabei versagen, ihre Bevölkerung [...] zu schützen“.¹³ Das Konzept der Schutzverantwortung ist eine sinnvolle Weiterentwicklung der Debatte um humanitäre Interventionen und es kann dazu beitragen, dass die Debatte um verantwortliches militärisches Eingreifen kriteriengestützter und weniger willkürlich als bisher geführt wird und Staaten, die gegen diese Prinzipien verstoßen, zur Verantwortung gezogen werden. Unabhängig davon haben beide Konzepte in ihrer operativen Dimension zwei Gefahren gemeinsam: eine Überforderung bzw. eine problematische Selektivität sowie einen möglichen machtpolitischen Missbrauch.¹⁴

Überforderung bzw. eine problematische Selektivität

Militärische Interventionen sind nur dann verantwortbar, wenn sie realistische Erfolgsaussichten haben und die Soldaten gut ausgerüstet in Einsät-

¹¹ Im Kontext der Libyen-Krise im Frühjahr 2011 hatte der Sicherheitsrat erstmals einstimmig unter Bezugnahme auf das Konzept der Schutzverantwortung an einen Staat appelliert, sein Verhalten zu ändern, und Sanktionen beschlossen. Zudem wurde der Fall an den Internationalen Strafgerichtshof überwiesen. Die VN-Generalversammlung hat mit Libyen ebenfalls zum ersten Mal einen Staat von der Mitgliedschaft im VN-Menschenrechtsrat ausgeschlossen.

¹² Siehe dazu statt vieler Strauss, Ekkehard: *The Emperor's New Clothes? The United Nations and the implementation of the responsibility to protect*, Baden-Baden 2009.

¹³ Vereinte Nationen: Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, UN-Dokument A/60/L.1, Ziff 138 und Ziff 139.

¹⁴ Ausführliche Argumentation mit Belegen bei Varwick, Johannes / Keit, Sabrina: *Menschenrechte, humanitäre Intervention und die Schutzverantwortung*, in: *Politische Bildung* 3/2010, S. 43-63.

ze geschickt werden. Während bei den Friedenssicherungseinsätzen den VN Infanterie aus Entwicklungsländern in großer Zahl zur Verfügung steht, fehlen die zumeist in den Industrieländern angesiedelten teuren Spezialkräfte für Kommunikation, Aufklärung oder Transport. Insbesondere demokratische Regierungen müssen sich ihren Öffentlichkeiten gegenüber rechtfertigen, aufgrund welcher Interessen sie Leben und Gesundheit ihrer Soldaten und zivilen Missionsangehörigen riskieren. Die Verknüpfung von Interventionsentscheidungen bzw. Nichtentscheidungen im Sicherheitsrat sowie von Unterstützungsleistungen an die Vereinten Nationen mit nationalen Interessen und Vorbehalten führt jedoch zu einer unter dem Aspekt der Unveräußerlichkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte bedenklichen Selektivität im Sinne eines „Interventionismus à la carte“ mit gravierenden Folgen für vergessene Regionen, aber auch für die moralische Integrität der intervenierenden Mächte. Die Tendenz, dass sich insbesondere die leistungsfähigen Industriestaaten verstärkt Friedensmissionen mandatieren lassen (oder im Einzelfall auch ohne Mandat handeln), um sie dann in eigener Verantwortung durchzuführen, wird zudem internationale Friedenssicherung nachhaltig bestimmen. Denn dies führt bei den westlichen Industriestaaten zu einer Konzentration ihrer Kräfte auf Länder und Regionen, die für die betroffenen Staaten von unmittelbarem Interesse oder von Bedeutung sind. So verständlich diese Entwicklung auf den ersten Blick sein mag: Den VN droht dabei nur noch eine Restkompetenz für vergessene Konflikte zuzufallen, für die sie dann von den Industriestaaten zudem nur zögerlich unterstützt werden. Es zeichnet sich also ein nicht unproblematisches Zwei-Klassen-System internationaler Friedenssicherung ab.

Machtpolitisches Missbrauchspotenzial

Aufgrund der Übermacht der Industrienationen in den VN bzw. im dominierenden Sicherheitsrat und der Dominanz westlicher Institutionen in der Weltpolitik lösen das Konzept der humanitären Interventionen und auch die Debatte um die Schutzverantwortung bei vielen Staaten des Südens sofort verständliche Sorgen aus. Sollen Interventionen für solche Zwecke erlaubt werden? Wem „humanitäre Solidarität und eine grenzenlose Hilfsbereitschaft nicht schwer fallen, wird Interventionen zum Schutz der Menschenrechte sinnvoll finden und für geboten halten. Wer sich aber in der politischen Geschichte ein wenig umgesehen hat, wird diesen Impetus nicht schmälern, aber doch zu großer Vorsicht raten wollen. Denn es gibt keine Methode, machtpolitische und humanitäre Motive bei dem Akteur oder den Akteuren, die zur Intervention bereit sind, eindeutig zu trennen.“¹⁵

¹⁵ So bereits vor Jahren Bredow, Wilfried von: *Turbulente Welt-Ordnung. Internationale Politik am Ende des Ost-West-Konflikts*, Stuttgart 1994, S. 142.

2.3 Reform der Friedenssicherung und Friedenserzwingung

Die ursprüngliche und durchaus erfolgreiche Ausrichtung der VN auf die Verhinderung zwischenstaatlicher Kriege hat sich mit dem Wandel des Kriegsbildes in Richtung innerstaatlicher Auseinandersetzungen radikal verändert. Spektakuläre Fehlschläge wie Ruanda, Srebrenica oder Sierra Leone haben den Reformdruck in diesem Bereich erhöht. Gemäß Kapitel VII der Charta stünde den VN ein hinreichendes Instrumentarium an Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens zur Verfügung. In der Praxis wurde aber von diesen Bestimmungen bisher kaum Gebrauch gemacht. Nach den Vorschlägen einer Expertengruppe unter dem Vorsitz des ehemaligen algerischen Außenministers Lakhdar Brahimi vom August 2000 sollen die VN-Truppen in Zukunft grundsätzlich ein robustes Mandat erhalten und nur in Einsätze geschickt werden, wenn die Regeln dafür eindeutig sind, sie hinreichend geführt werden können und gut ausgerüstet sind.¹⁶ Zudem soll gemäß dem Konzept des Standby-Arrangement-Systems eine schlagkräftige multinationale Streitkraft bereitgestellt werden, auf die bei Bedarf schnell zugegriffen werden kann. Insgesamt soll damit das System der Friedenssicherung effektiver werden und auch der vorbeugenden Diplomatie sowie der Friedenskonsolidierung mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. In diesem Zusammenhang wird auch über die Frage nach der bereits angesprochenen Schutzverantwortung bei innerstaatlichen Bedrohungen diskutiert. Eine offene Frage bleibt, ob der Sicherheitsrat tatsächlich das Monopol im Bereich der Friedenssicherung hat oder ob es akzeptabel ist, wenn in Sonderfällen – wie etwa beim Einsatz der NATO in Jugoslawien im Jahr 1999 – auch ohne eindeutiges Mandat des Sicherheitsrates eingegriffen wird.

Die funktionale Differenzierung komplexer Friedensoperationen lässt heute weniger denn je ein Standarddesign für die Konzeption und Durchführung derartiger Einsätze zu. Jede Mission stellt vielmehr andere Ansprüche, auf die hin die einzusetzenden Kräfte und Fähigkeiten zugeschnitten werden müssen. Dabei stellen die Bereitstellung der erforderlichen Kapazitäten sowie deren Führung und Versorgung im Einsatz die entscheidenden Herausforderungen dar. Im Prozess der konzeptionellen und operationellen Ausgestaltung der internationalen Friedenssicherung haben sich drei Grundtypen von Missionen herauskristallisiert, die danach unterschieden werden können, welche Rolle die VN bei Zusammenstellung und Führung spielen:¹⁷

¹⁶ Siehe als aktuelle Bestandsaufnahme Stock, Christian: Brahimi plus 10: UN-Friedenssicherung auf dem Prüfstand. Veranstaltungsdokumentation, Berlin 2010.

¹⁷ Vgl. Gareis, Sven Bernhard / Varwick, Johannes: Frieden erster und zweiter Klasse? Die Industriestaaten lassen die Vereinten Nationen bei Peacekeeping-Einsätzen im Stich, in: Internationale Politik 5/2007, S. 68-74.

- VN-geführte Missionen bilden die nach wie vor größte Gruppe unter den internationalen Friedenseinsätzen. Sie basieren auf einem Mandat des VN-Sicherheitsrates, die Mitgliedstaaten stellen auf Anfrage des VN-Generalsekretärs, dem auch die politische Verantwortung für die Durchführung der Operation zufällt, Truppen und Fähigkeiten bereit. Die militärische Einsatzführung obliegt einem vom Generalsekretär ernannten force commander, die Aufstellung des Operationsplans, die Formulierung der Einsatzregeln (rules of engagement) sowie die Klärung aller mit der Mission verbundenen politischen und rechtlichen Fragen werden durch das VN-Sekretariat vorgenommen. Die Finanzierung VN-geführter Missionen erfolgt im Umlageverfahren durch Beiträge aller Mitgliedstaaten unabhängig davon, ob sie Kräfte zur Verfügung stellen oder nicht. Da die Mitgliedstaaten in ihrer Entscheidung, die VN zu unterstützen, frei sind, kommt es jedoch häufig zu Diskrepanzen zwischen den erforderlichen und den verfügbaren Fähigkeiten. Während die Entwicklungsländer üblicherweise „billige“ Infanteriekräfte in großer Zahl zur Verfügung stellen, fehlen häufig die zumeist von den Industrieländern gestellten „teuren“ Spezialkräfte für Kommunikation, Aufklärung oder Transport (high value assets).
- VN-mandatierte Missionen haben sich in den 1990er-Jahren als neue Form von Einsätzen herausgebildet, als zahlreiche Industriestaaten dazu übergingen, die Abstellung von Truppen an die VN zu verweigern und stattdessen eigene Operationen im Rahmen von Organisationen wie NATO oder EU durchzuführen. Auch diesen Einsätzen liegt ein – üblicherweise von den jeweiligen Organisationen selbst vorformuliertes – Mandat des VN-Sicherheitsrates zugrunde, hinsichtlich der politischen Verantwortung, der Art der Durchführung, der Dauer wie auch der Bewertung von Erfolg und Misserfolg sind die Mandatnehmer dann jedoch praktisch frei. Solche stand-alone missions, wie sie von der EU in Bosnien-Herzegowina (EUFOR Althea) oder von der NATO in Afghanistan (ISAF) durchgeführt werden, bieten den VN zunächst Vorteile, insbesondere weil die Kosten vollständig durch die agierenden Staaten und Organisationen getragen werden. Andererseits führt dies oft dazu, dass die Industriestaaten ihre Kräfte vor allem in ihren eigenen Interessensgebieten binden und mit diesen Engagements ihre Weigerungen begründen, die VN in zahlreichen anderen Missionen zu unterstützen.
- Als dritter Grundtypus können hybride Missionen angeführt werden, in denen die VN mit anderen Organisationen wie NATO, EU oder Afrikanischer Union zusammenarbeiten. Dabei werden VN-geführte Missionen durch eigenständige, in der Regel auch VN-mandatierte Einsätze von Organisationen bzw. Staaten unterstützt, die an der Hauptoperation zumeist nicht teilnehmen. Hybride Missionen bieten den VN Vorteile durch die Bereitstellung von sonst kaum verfügbaren Kräften, doch

sind sie meist vollständig vom guten Willen der unterstützenden Organisation abhängig.

Ein erreichter Reformschritt in einem weiteren Bereich ist die im September 2005 beschlossene „Kommission für Friedenskonsolidierung“. Ausgangsüberlegung ist der Befund, dass es im gesamten VN-System keine Stelle gebe, die den Zusammenbruch von Staaten und ein Abgleiten in den Krieg verhindern oder Staaten beim Übergang vom Krieg zum Frieden behilflich sein könne. In dieser „institutionellen Lücke“ stecken Staaten und Gemeinwesen, die zwar die Gewalt überwunden, dauerhaften Frieden aber noch nicht erreicht haben. Diese neue Kommission ist als ein intergouvernementales Beratungs- und Konsultationsgremium konzipiert, dessen primäre Aufgaben darin bestehen, alle wichtigen Akteure zusammenzubringen, um Vorschläge für Ressourceneinsätze und Wiederaufbaustrategien im Rahmen von post-conflict peace-building zu erarbeiten, die Aufmerksamkeit auf die Bemühungen um Wiederaufbau und Institutionenbildung in der Konfliktnachsorge zu lenken sowie die Entwicklung integrierter Ansätze für eine nachhaltige Entwicklung zu unterstützen, Informationen und Empfehlungen für eine verbesserte Koordination aller wichtigen Akteure innerhalb und außerhalb des VN-Systems zu erarbeiten, best practices zu entwickeln, zur verlässlichen Finanzierung früherer Wiederaufbaumaßnahmen beizutragen und schließlich die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft für die Bemühungen in der Konfliktfolgezeit aufrechtzuerhalten.

3. Entwicklungslinien

Es ist aus heutiger Sicht offen, in welche Richtung sich die VN im sicherheitspolitischen Bereich tatsächlich entwickeln werden. Einerseits lässt sich argumentieren, dass in den vergangenen Jahren in der internationalen Politik ein Milieu entstanden ist, in dem zentrale Bestimmungen und Normen der Charta Referenzpunkte geworden sind. Sie werden zwar nicht immer eingehalten, der Rechtfertigungsdruck im Falle der Regelverletzung hat aber enorm zugenommen. Selbst große Mächte können sich diesem durch die internationale Öffentlichkeit verstärkten Druck kaum entziehen. Andererseits gilt es, sich von unrealistischen Erwartungen an die VN zu verabschieden. So ist das Spannungsverhältnis zwischen den Zielen und Grundsätzen der VN-Charta auf der einen und der politischen Realität auf der anderen Seite offenkundig. Wesentliche Grundsätze der Charta basieren mithin auf Regeln, die in der Praxis internationaler Politik immer aufs Neue relativiert, verändert oder schlichtweg systematisch missachtet werden. Der souveränen Gleichheit aller Staaten steht ein ausgeprägtes Machtgefälle, der Pflicht zur friedlichen Streitbeilegung allgegenwärtige Gewalt im internationalen System gegenüber, und trotz des allgemeinen Gewaltverbots nehmen sich Staaten immer wieder das Recht auf unilate-

rale Gewaltanwendung. Zudem erzwingt die Globalisierung grundlegender Problembereiche eine Erosion staatlicher Souveränität, die aber gemäß der Charta und dem festgeschriebenen Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten untersagt ist. In Artikel 2, Absatz 7 der VN-Charta heißt es wörtlich: „Aus dieser Charta kann eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören [...] nicht abgeleitet werden [...].“ Was allerdings eine innere Angelegenheit ist, dürfte in den kommenden Jahren sicher kontrovers diskutiert werden.

Zentral für die künftige Rolle der VN dürfte vor allem die Frage sein, wie die Welt von morgen aussieht und welche Konfliktformationen die künftige Weltpolitik bestimmen werden. Wir sollten uns auf eine „Gleichzeitigkeit der Ungleichzeitigkeit“ einstellen, bei der höchst unterschiedliche Trends, Prozesse und Konfliktformationen gleichzeitig zu beobachten sind. Neben einer „postmodernen Welt“, die sich durch offene Grenzen, eine hohe Interaktionsdichte und einen stabilen Frieden auszeichnet, ist eine von Machtpolitik und kurzfristigen nationalen Interessen dominierte zweite Zone auszumachen, in der vornehmlich in Kategorien militärischer Stärke und geopolitischer Einflusszonen gedacht wird. Eine dritte Zone ist gekennzeichnet durch Machthohlräume und den Verlust politischer Steuerungsfähigkeit. Diesen Zonen sind zwar geographische Räume zuzuordnen – so ist z. B. die dritte Zone im Wesentlichen auf Teile Afrikas begrenzt –, allerdings überlappen die Räume sich und die daraus resultierenden Probleme sind nicht auf eine Zone zu begrenzen. Anders formuliert: Das 19., 20. und 21. Jahrhundert finden derzeit gleichzeitig statt.

Es ist davon auszugehen, dass die VN im Großen und Ganzen das bleiben, was sie bisher sind: eine unvollkommene, reformbedürftige, aber doch in vielen Bereichen eminent wichtige internationale Organisation. Es bleibt offen, ob sie sich vorwiegend in Richtung eines Instruments der mitgliedstaatlichen Diplomatie mit geringer Akteursqualität, als Arena zur Behandlung unterschiedlicher Politikfelder auf unterschiedlichen Kooperationsniveaus oder aber fallweise als eigenständiger Akteur entwickeln werden. Im Bereich der Friedenssicherung werden die VN in manchen Fällen übergangen, in anderen aber einbezogen. Wenn sie ihre Handlungsfähigkeit beweisen und es die Interessen der Mitgliedstaaten zulassen, können sie eine wichtige Rolle spielen. Ist dies nicht der Fall, werden sie vollständig an den Rand gedrängt. Von einem Gewaltmonopol kann in der politischen Praxis nicht die Rede sein, allenfalls könnte sich der moderate und von Rückschlägen betroffene Trend zum „Gewaltlegitimierungsmonopol“ verstärken.

4. Bilanz: VN-Multilateralismus unter Druck

Die VN werden aller Wahrscheinlichkeit nach auch künftig in der Sicherheitspolitik eine wichtige Rolle in der internationalen Politik spielen. Die Ereignisse der bisherigen Reformbemühungen zeigen gleichwohl, dass es ratsamer ist, auf hochfliegende Reforminitiativen zu verzichten und sehr pragmatisch in den Bereichen Verbesserungen anzustreben, die im Konsens durchzusetzen sind.

Bilanzierend ist festzustellen, dass multilaterale Zusammenarbeit im Rahmen der VN oft mühsam, ineffektiv und zeitraubend ist. Einerseits ist bei bestimmten Problemkonstellationen (etwa in den meisten Fragen der Weltumweltpolitik) unstrittig, dass nur ein multilateraler Ansatz Erfolg versprechend sein kann. Die Vereinten Nationen verfügen mit ihrem breiten Ansatz über ein vielfältiges Instrumentarium. Andererseits sind andere Problemkonstellationen offensichtlich nach den Prinzipien des VN-Multilateralismus nicht immer effektiv zu bearbeiten. Hier gilt es, jenseits von wishful thinking eine nüchterne Bestandsaufnahme vorzunehmen und die VN nicht zu überfordern oder gar von ihr Leistungen zu verlangen, die sie nicht erbringen können. Multilateralismus ist zudem kein Wert an sich, sondern nur dann sinnvoll, wenn damit Beiträge zur Problemlösung geleistet werden. Dies gilt insbesondere für den Bereich der internationalen Sicherheit, wo mitunter schnelles und effizientes Handeln unerlässlich ist.

Der anhaltende Reformbedarf der Weltorganisation sollte aber nicht den Blick dafür verstellen, dass die VN für die Stabilität des internationalen Systems unverzichtbar sind. Tragfähige Antworten auf die zentralen Menschheitsprobleme sind im 21. Jahrhundert allenfalls multilateral zu geben, und in dem Geflecht multilateraler Regime und Organisationen spielen die VN eine herausragende Rolle. Gleichwohl ist zu erwarten, dass der institutionalisierte und formalisierte Multilateralismus à la VN künftig weiter unter Druck geraten und durch unterschiedliche Formen des selektiven Multilateralismus ergänzt wird.

Autorenverzeichnis

Bayer, Stefan, PD Dr.

Privatdozent für Ökonomie / Ökologie, Fachbereich Human- und Sozialwissenschaften an der Führungsakademie der Bundeswehr Hamburg und Privatdozent für Volkswirtschaftslehre an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

Davies, Sara E., Dr.

Senior Research Fellow, Centre for Governance and Public Policy, Griffith Asia Institute, Griffith University Australien

Fröhlich, Stefan, Prof. Dr.

Professor für Internationale Politik am Institut für Politische Wissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg sowie Senior Fellow am Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn

Hacke, Christian, Prof. Dr.

Professor em. für Politik und Zeitgeschichte am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Halleman, Olga-Maria, Dipl. RWL

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Internationale Politik und Außenpolitik der Universität zu Köln

Hirschmann, Kai, Dr.

Stv. Direktor des Instituts für Terrorismusforschung und Sicherheitspolitik in Essen sowie Lehrbeauftragter am Institut für politische Wissenschaft und Soziologie der Universität Bonn

Hutter, Reinhard

Technischer Direktor CESS GmbH – Centre for European Security Strategies (www.cess-net.eu), München

Jäger, Thomas, Prof. Dr.

Professor für Politikwissenschaft, Lehrstuhl Internationale Politik und Außenpolitik an der Universität zu Köln sowie Herausgeber der Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik

Kreft, Heinrich, Dr.

Botschafter und Sonderbeauftragter für den Dialog zwischen den Kulturen, Auswärtiges Amt, Berlin

Masala, Carlo, Prof. Dr.

Professor für Internationale Politik an der Universität der Bundeswehr München, Neubiberg sowie Herausgeber der Zeitschrift für Internationale Beziehungen (ZIB)

Meier-Walser, Reinhard, Prof. Dr.

Leiter der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung, München sowie Honorarprofessor für Internationale Politik an der Universität Regensburg

Münch-Heubner, Peter L., Dr.

Privatdozent, Universität Augsburg

Rühl, Lothar, Prof. Dr.

Staatssekretär a.D. im Bundesministerium der Verteidigung, Bonn sowie Professor am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln

Stehr, Michael, Dr.

Redakteur See- und Völkerrecht der Zeitschrift MarineForum am Deutschen Marine Institut, Bonn

Tetzlaff, Rainer, Prof. Dr.

Seit 2008 Wisdom Professor of African and Development Studies an der Jacobs University Bremen

Thränert, Oliver, Dr.

Senior Fellow, Nichtverbreitung, Rüstungskontrolle und Raketenabwehr, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Tsetsos, Konstantinos, M.A.

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität der Bundeswehr München, Neubiberg

Umbach, Frank, Dr.

Senior Associate und Programmleiter für internationale Energiesicherheit am Centre for European Security Strategies (CESS GmbH), München-Berlin und Associate Director am European Centre for Security Strategies (EUCERS), King's College, London

Varwick, Johannes, Prof. Dr.

Professur für Politische Wissenschaft an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Wagener, Martin, Jun.-Prof. Dr.

Juniorprofessor für Politikwissenschaft / Internationale Beziehungen an
der Universität Trier

Werthes, Sascha, Dipl. Soz.-Wiss.

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Uni-
versität Duisburg-Essen

Wilke, Boris, Dipl.-Pol.

Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung an der Univer-
sität Bielefeld

Wolf, Alexander, Dipl. sc. Pol. Univ.

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Akademie für Politik und Zeitgesche-
hen der Hanns-Seidel-Stiftung, München

