



Friedensgutachten 2011

Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg (IFSH)
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)
Bonn International Center for Conversion (BICC)
Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)

LIT

Friedensgutachten 2011

Friedensgutachten

2011

**Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg (IFSH)**

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Bonn International Center for Conversion (BICC)

Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)

herausgegeben von

Margret Johannsen

Bruno Schoch

Corinna Hauswedell

Tobias Debiel

Christiane Fröhlich

LIT

Gefördert durch die Deutsche Stiftung Friedensforschung

Titelfoto: An anti-government protester gestures during clashes with police in Cairo January 26, 2011. Thousands of Egyptians defied a ban on protests by returning to Egypt's streets on Wednesday and calling for President Hosni Mubarak to leave office, and some scuffled with police.

Quelle: REUTERS/Amr Abdallah Dalsh

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-643-11136-4

© LIT VERLAG Dr. W. Hopf Berlin 2011

Verlagskontakt:

Fresnostr. 2 D-48159 Münster

Tel. +49 (0) 2 51-620 320 Fax +49 (0) 2 51-922 60 99

e-Mail: lit@lit-verlag.de <http://www.lit-verlag.de>

Auslieferung:

Deutschland: LIT Verlag Fresnostr. 2, D-48159 Münster

Tel. +49 (0) 2 51-620 32 22, Fax +49 (0) 2 51-922 60 99, e-Mail: vertrieb@lit-verlag.de

Österreich: Medienlogistik Pichler-ÖBZ, e-Mail: mlo@medien-logistik.at

Inhalt

Vorwort	v
Stellungnahme der Herausgeber und Herausgeberinnen:	
Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen	1
1. Der revolutionäre Aufbruch in der arabischen Welt	3
2. Europa in der Krise	6
3. Interventionen ohne Ende?	19
4. Militär Macht Rüstung	26
1. Aufbruch in der arabischen Welt	31
1.1. Die Verkrustung bricht auf. Proteste, Aufstände, Revolten in der arabischen Welt <i>Muriel Asseburg</i>	32
1.2. Revolutionen 2.0? Zur Rolle der Medien beim politischen Wandel in der arabischen Welt 2011 <i>Carola Richter</i>	48
1.3. Das Scheitern der EU-Mittelmeerpolitik <i>Ulrike Borchardt</i>	61
2. Europa in der Krise	77
2.1. „Vergesst es nie: Europa ist unser aller Zukunft – wir haben keine andere“ <i>Bruno Schoch</i>	78
2.2. Von Überschuldung und Euro-Turbulenzen zur Krise der EU-Integration? <i>Heinz-Jürgen Axt</i>	91
2.3. Zielkonflikt Einwanderung: Woran fehlt es dem <i>European Dream</i> ? <i>Corinna Hauswedell und Sabine Mannitz</i>	102

INHALT

2.4.	Zwischen Säkularisierung und religiösen Identitäten: der Islam als Herausforderung und Bereicherung für Europa <i>Verena Brenner</i>	114
2.5.	Versorgungssicherheit um jeden Preis? Europas Rohstoffhunger zwischen Angst vor Knappheit und Notwendigkeit zur Kooperation <i>Christiane Fröhlich, Lena Guesnet und Marie Müller</i>	126
2.6.	Die EU als weltpolitischer Spieler: zwischen Renationalisierungstendenzen und Supermachtphantasien <i>Matthias Dembinski, Harald Müller und Carsten Rauch</i>	139
2.7.	Weder globale Konkurrenz noch wirksame Friedenssicherung. Was kann die EU in Zentralasien erreichen? <i>Anna Kreikemeyer und Elena Kulipanova</i>	155
2.8.	Die Türkei und die EU: zwei Partner auf Abwegen? <i>Burak Çopur</i>	168
2.9.	Quo vadis EU: Friedensmacht oder Militärmacht? <i>Hans-Georg Ehrhart</i>	179
3.	Interventionen ohne Ende?	193
3.1.	Militärinterventionen und Stabilisierungseinsätze – eine kritische Zwischenbilanz <i>Tobias Debiel und Nils Goede</i>	194
3.2.	Kriegs- oder Friedensperspektiven? Die Intervention in Afghanistan <i>Conrad Schetter und Janosch Prinz</i>	208
3.3.	Irak: Bilanz einer gescheiterten Militärintervention <i>Jochen Hippler</i>	223
3.4.	Sudan: Interventionen <i>light</i> ? <i>Elke Grawert</i>	235
3.5.	Intervention in der Côte d’Ivoire: <i>a recipe for disaster</i> <i>Andreas Mehler und Franzisca Zanker</i>	248
3.6.	Haiti: die Grenzen externen <i>Statebuildings</i> <i>Julia Schünemann</i>	262

INHALT

4. Militär Macht Rüstung	275
4.1. Macht Militär Ordnung und Sicherheit? <i>Margret Johannsen</i>	276
4.2. Das neue Strategische Konzept der NATO <i>Matthias Dembinski und Hans-Joachim Spanger</i>	289
4.3. Bundeswehrreform – technokratische Optimierung im Raum unbegrenzter militärischer Möglichkeiten <i>Sabine Jaberg</i>	302
4.4. Die maritime Aufrüstung der Schwellenländer: strategische und friedenspolitische Implikationen <i>Jan Grebe und Christoph Schwarz.</i>	316
4.5. Die NATO und Abrüstung: Wie passt das zusammen? <i>Oliver Meier.</i>	328
4.6. Raketenabwehr in Europa: territorialer Schutz oder Hindernis für nukleare Abrüstung? <i>Christian Alwardt, Hans Christian Gils und Götz Neuneck</i> .	342
4.7. „Stell Dir vor, keiner geht hin, und es ist trotzdem Krieg ...“ – Gefahren der Robotisierung der Streitkräfte <i>Niklas Schörnig</i>	355
Zusammenfassungen der Einzelbeiträge	367
Anhang	377
Abkürzungsverzeichnis	379
Abbildungsverzeichnis	387
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	388
Danksagung	390
Anschriften der Institute	391

Vorwort

„Die Revolutionen sind die Lokomotiven der Geschichte“ schrieb Karl Marx 1850. Manchmal verschlägt einem ihr Tempo den Atem. So war es in Tunesien und Ägypten, wo sich die Menschen in wenigen Wochen von Despoten befreiten. Die friedlichen Proteste, respektlosen Parolen und kühnen Gesten fanden in den Nachbarstaaten Nachahmer. Aber auch deren Gewaltherrscher lernten schnell. In Libyen, Jemen, Syrien und Bahrain klammerten sie sich an die Macht, setzten Scharfschützen, Panzer und Granaten gegen ihre Bürger ein.

Es mag trivial klingen, aber auch uns haben die revolutionären Aufbrüche in der arabischen Welt überrascht. Dass sich in Jahrzehnten autokratischer Herrschaft und sozialer Stagnation Sprengstoff ansammelt, ist eine Sache. Wann und wo aber ein Funke ihn entzündet, ist nicht vorhersagbar. Unsere Planung für das Friedensgutachten war abgeschlossen, als Präsident Ben Ali Hals über Kopf aus Tunis ins Exil flüchtete und bewies, dass man Gewaltherrscher mit gewaltlosen Mitteln loswerden kann. Wir haben mit einem *Spotlight* auf die dramatischen Ereignisse in Europas Nachbarregion reagiert und stellen es unserem Schwerpunkt voran.

Die Krise, in der Europa sich befindet, ist auf den ersten Blick währungspolitischer Natur. Doch wir wildern keineswegs in fremden Revieren. Ruft man sich das treibende Motiv für die europäische Integration in Erinnerung, liegt der friedenspolitische Bezug auf der Hand: Mit dem Zusammenwachsen Europas verband sich die Hoffnung, dass der jahrhundertlang in Kriege verstrickte Kontinent die Gewalt als Mittel politischer Interessenwahrnehmung verbannt. Aber ist dieser Abschied vom Krieg wirklich irreversibel? Testen will das niemand. Darum besteht aller Anlass, die Risse im Friedensprojekt Europa aufzuspüren und zu prüfen, wie es sich gegen alle Zentrifugalkräfte erhalten und fortentwickeln lässt.

Das vereinte Europa war allerdings nie eine Insel der Seligen. Europäische Regierungen entsenden Soldaten in alle Welt. Wir unterziehen die mit militärischen Interventionen und Stabilisierungseinsätzen verbundenen Ordnungsvorstellungen, Strategien und Mittel einer kritischen Analyse. Noch ist nicht ausgemacht, wie sich Europa in der Unübersichtlichkeit alter und neuer *Global Players* verorten wird: als Konglomerat von Kleinstaaten und Mittelmächten, als „Festung“ oder als Friedensmacht.

Das Friedensgutachten erscheint 2011 zum fünfundzwanzigsten Mal. Die ersten drei Jahrgänge erschienen im Selbstverlag, dann begann die Kooperation mit dem LIT Verlag. Seither hat das Buch ein Titelbild. In diesem Jahr steht

dort erstmals eine selbstbewusste Frau im Mittelpunkt und noch nie war die Zahl der Aufsätze mit weiblicher Autorenschaft so hoch.

Als man in Frankfurt, Heidelberg und Hamburg über ein Gutachten nachzudenken begann, das die in der Bundesrepublik Deutschland vorhandene friedenswissenschaftliche Expertise jährlich bündeln sollte, war der Ost-West-Konflikt noch das beherrschende Thema in der Friedensforschung. In den drei Instituten war man sich einig darüber, dass eine periodische Publikation aus der Wissenschaft mit Denkhilfen für die Politik der Mühe wert sei. Diese Zielsetzung des ersten Friedensgutachtens, das 1987 erschien, blieb auch nach der Erweiterung des Herausgeberkreises um das Bonner und das Duisburger Institut vor neun Jahren unverändert. Wir untersuchen Ursachen und Wirkungszusammenhänge gewaltsamer Konflikte und die Möglichkeit ihrer Verhütung bzw. Beilegung. Der Bekanntheitsgrad des Friedensgutachtens ist seit seinem ersten Erscheinen gestiegen. Gefragt ist die ihm zugrunde liegende Expertise aber vor allem, wenn die Gewaltprävention wieder einmal nicht gelang. Friedensforscher und -forscherinnen wissen, dass sie in ihrem Beruf einen langen Atem brauchen; so gesehen sind fünfundzwanzig Jahre eine kurze Zeit.

Das Friedensgutachten richtet sich mit seinen Befunden und Empfehlungen an die politische Praxis. Wir stellen es auch in diesem Jahr auf der Bundespressekonferenz in Berlin, in Ausschüssen des Bundestags und in Ministerien vor und diskutieren es auf Podiumsdiskussionen und Tagungen, auch in Brüssel. Wir mischen uns ein in den politischen Meinungsstreit, angefangen von den Aufgaben einer Bundeswehr aus Freiwilligen bis hin zur Enthaltung Deutschlands im libyschen Bürgerkrieg.

Die Einzelanalysen wurden Ende März abgeschlossen, die Stellungnahme am 8. Mai. Die Gesamtreaktion des Friedensgutachtens 2011 lag turnusgemäß in Hamburg beim IFSH.

Unser Dank gilt dem LIT Verlag, vor allem Frank Weber, für die reibungslose Zusammenarbeit unter hohem Zeitdruck. Nur so lässt sich ein Gutachten machen, wie wir es uns wünschen: informativ, kritisch, aktuell. Wertvolle Unterstützung leistete Susanne Bund am IFSH bei der Textbearbeitung.

Wir danken außerdem der *Deutschen Stiftung Friedensforschung* (DSF) für die Förderung des Projekts.

Hamburg, Frankfurt/Main, Bonn, Duisburg, Heidelberg
24. Mai 2011

Die Herausgeber und Herausgeberinnen

**Stellungnahme der Herausgeber und
Herausgeberinnen:**

**Aktuelle Entwicklungen und
Empfehlungen**

1. Der revolutionäre Aufbruch in der arabischen Welt

Eine historische Zäsur

Wer vor einem halben Jahr revolutionäre Aufbrüche in der arabischen Welt vorausgesagt hätte, wäre belächelt worden. Im Rückblick scheint es, als sei die Zeit reif gewesen. Sprengstoff hatte sich zur Genüge angesammelt: Repressive Autokraten, seit Jahrzehnten an der Macht, waren weder fähig noch willens, ihre Länder zu modernisieren. Eine junge Bevölkerung hatte Zugang zu Informationen, dass ein anderes Leben möglich ist, blieb aber trotz Ausbildung ohne Zukunftschancen. Nun forderten Hunderttausende wochenlang lautstark, was der berühmte Platz in Kairo verheißt: Befreiung.

Das Fanal setzte die Selbstverbrennung des jungen Hochschulabsolventen Mohamed Bouazizi aus Sidi Bouzid in Tunesien. Sie löste die Massenproteste aus, die den verhassten Machthaber Ben Ali schließlich in die Flucht trieben. Das beflügelte regimekritische Bewegungen, die bis heute nicht abbrechen, von Marokko bis Bahrein und Syrien. Sie könnten sogar den Nahost-Friedensprozess neu beleben, nachdem Fatah und Hamas die Forderung der Palästinenser nach Überwindung der Spaltung nicht länger ignorieren wollen.

In Tunesien und Ägypten ließ das Militär die Demonstranten gewähren und trug so dazu bei, dass die Machthaber an der Spitze aufgaben. In Tunesien besteht die Chance für eine neue politische Ordnung mit mehr Partizipation und individuellen Freiheiten. Dass der Hohe Rat der Streitkräfte in Ägypten der revolutionären Bewegung nachgab und Mubarak vor Gericht stellte, lässt hoffen, dass er die Öffnung des Landes zu Meinungsfreiheit und Rechtsstaatlichkeit freigibt.

In Syrien und Saudi-Arabien aber erzeugte der Druck der Straße Gegendruck, beide verstärkten die Repression. In Bahrein eilte Saudi-Arabien dem Regime mit Soldaten zu Hilfe. Parallel dazu versuchen die verschreckten Potentaten, mit der Ankündigung sozialer Leistungen, finanzieller Wohltaten und politischer Reformen den Protesten die Spitze zu nehmen. Doch konnten sie bisher die aufbegehrenden Menschen nicht ruhigstellen. Noch

**Ziel:
Befreiung**

**Druck und
Gegendruck**

ist das Ende der arabischen Autokratien ungewiss: Entmachtet sind weder die Sicherheitsapparate noch die alten Eliten. Dennoch bilden die revolutionären Aufbrüche eine Zäsur. „Ein solches Phänomen in der Menschengeschichte vergisst sich nicht mehr“, schrieb Immanuel Kant nach der Französischen Revolution, und selbst bei Rückschlägen werde die Erinnerung daran „zu Wiederholung neuer Versuche dieser Art erweckt“.

**Macht des
Volkes**

Faszination und Breitenwirkung der Freiheitsbewegungen in Tunesien und Ägypten gründen darin, dass sie die reale Macht des Volkes erfahrbar machten. Es gelang ihnen, übermächtig scheinende Autokraten aus dem Amt zu jagen. Diese Erfahrung vermittelte sich – auch dank der neuen Medien – weit über Nordafrika hinaus.

**Wir ent-
scheiden
mit**

Viele von uns hatten den Arabern nicht zugetraut, die Mauern der Angst niederzureißen. Doch die revolutionären Massen strafen die Mär vom Islamismus als der einzig relevanten Opposition in den arabischen Ländern ebenso Lügen wie die Behauptung, der Islam vertrage sich nicht mit individuellen Freiheitsrechten. Sie zwingen Staaten wie gesellschaftliche Akteure im Westen, ihre Politik gegenüber den arabischen Gesellschaften von Grund auf neu zu bestimmen. Stabilität ist *à la longue* nicht durch Kumpanei mit repressiven Autokraten zu erreichen. Gewiss birgt jede Revolution die Gefahr, ihre Kinder zu fressen; doch wir sind mehr als Beobachter, wir entscheiden mit unserer Politik mit darüber, ob es dazu kommt oder nicht. Die Angst vor Destabilisierung und Flüchtlingsströmen ist kein kluger Ratgeber. Die hoffnungsvollen Aufbruchsbewegungen verdienen jede Unterstützung.

Die Intervention in Libyen

**Zivilbevöl-
kerung
schützen**

In Libyen mündete der friedliche Protest in einen blutigen Bürgerkrieg, sein Ausgang ist ungewiss. Militärisch den Bewaffneten Gaddafis dramatisch unterlegen, riefen die Rebellen die UNO zu Hilfe. Weil der libysche Staat seine Bevölkerung nicht schützte, sondern mit Militärgewalt gegen sie vorging, ermächtigte der UN-Sicherheitsrat unter Berufung auf Kapitel VII der UN-Charta mit der Resolution 1973 vom 17. März 2011 die Mitglieder der Weltorganisation, „alle notwendigen Maßnahmen“ zu ergreifen, um die Zivilbevölkerung zu schützen, „unter Aus-

STELLUNGNAHME

schluss ausländischer Besatzungstruppen jeder Art“. Es gab keine Gegenstimme; allerdings enthielten sich Russland, China, Indien, Brasilien – und die Bundesrepublik. Zwei Tage später begann eine „Koalition der Willigen“, angeführt von Frankreich, Großbritannien und den USA, Stellungen der libyschen Armee zu bombardieren. Am 31. März übernahm die NATO die Führung. Schon zuvor hatte der UN-Sicherheitsrat ein Waffenembargo gegen Libyen verhängt und dazu aufgefordert, Vermögenswerte von Muammar al-Gaddafi und seiner Familie einzufrieren; zudem hatte er dem Internationalen Strafgerichtshof aufgetragen, wegen des Verdachts von Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu ermitteln.

Ziel der Intervention war es, Massaker durch Gaddafis brutal vorgehende Sicherheitskräfte und Söldner zu verhindern. Das ist mit dem Schutz der Stadt Benghazi auch gelungen. Doch wirft der nur schwer überschaubare Fortgang der Kämpfe komplizierte Fragen auf. Der angestrebte Regimewechsel überdehnt das Prinzip des Schutzes der Zivilbevölkerung. Was passiert, wenn eine unkalkulierbare Eskalation ihn nicht mehr gewährleisten kann? Wir warnen vor den Risiken einer Entgrenzung des Krieges. Die Resolution verbietet Besatzungstruppen, aber wann werden andere Interventionskräfte, etwa Bodentruppen, zu Besatzungstruppen? Solche besorgten Fragen stellen auch die ansonsten kompromisslos auf die NATO-Unterstützung setzenden libyschen Rebellen; Vertreter des Nationalen Übergangsrats aus Benghazi warnten bei einem Besuch in Dublin Mitte April die EU davor, humanitäre Hilfe mit Bodentruppen abzusichern. Das könnte die Opposition spalten, die arabische Unterstützung gefährden und so Gaddafi in die Hände spielen. Eine militärische Absicherung von Hilfsmaßnahmen bedürfte zudem einer Anfrage durch das UN-Koordinationsbüro für Humanitäre Angelegenheiten (OCHA).

Die Militärintervention zeigt von Woche zu Woche deutlicher, dass sich das Ziel der UN-Resolution und die Absicht der Interventen, das Regime zu stürzen, schwer in Einklang bringen lassen. Resolution 1973 verlangt eine sofortige Waffenruhe. Das ist ernst zu nehmen und die Konfliktparteien müssen dazu bewegt werden, darüber Verhandlungen aufzunehmen, und zwar,

**Keine
Besatzungs-
truppen**

da der Schutz der Zivilbevölkerung Vorrang hat, ohne politische Vorbedingungen.

Mitverantwortung Europas

Verfehlte Mittelmeer- politik

In erster Linie sind die autokratischen Herrscher und ihre Sicherheitsapparate für Unterdrückung, Rechtlosigkeit, Kleptokratie sowie gesellschaftliche und politische Stagnation in den arabischen Ländern verantwortlich. Doch haben sowohl die internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen als auch die europäischen Staaten Anteil an der Misere: Der Internationale Währungsfonds und die Weltbank erzwangen neoliberal inspirierte Wirtschaftsreformen, die traditionelle Subsistenzwirtschaft im Agrarsektor, Kleinhandel und Handwerk zerstörten und Arbeitsplätze vernichteten. Dasselbe bewirkten die Agrar- und Fischereipolitik der EU sowie die Export- und Investitionspraxis europäischer Unternehmen, in den arabischen Ländern eine kleine Wirtschaftselite zu stützen, die sich keinen Deut um die verbreitete Armut kümmerte. Die ausgrenzende Migrationspolitik der EU-Staaten verbaut jungen Menschen, die in der Heimat keine Zukunftschancen sehen, eine Lebensperspektive. Die EU-Staaten haben sich mit politischen Tauschgeschäften, bei denen Autokraten und Diktatoren Erdöl und Erdgas liefern, Flüchtlinge abfangen und dafür günstige Kredite sowie Waffen erhalten, zu Komplizen repressiver Regime gemacht. Es gibt mithin auch moralische Gründe für eine Kehrtwende. Sie gebietet eine neue, am Wohl der Menschen orientierte Mittelmeerpolitik sowie eine der Menschenrechtscharta verpflichtete Asyl- und Einwanderungspolitik.

Europäi- sche Komplizen

2. Europa in der Krise

Euro-Krise

Die Krise des Euro ist weit mehr als eine Währungsfrage. Mit dem Zusammenbruch der *Lehman Brothers Holdings Inc.* stürzte im September 2008 ein entfesselter Finanzmarktkapitalismus die Weltwirtschaft in eine schwere Krise: Plötzlich waren Banken auf massive staatliche Unterstützung angewiesen. Das Vertrauen in die Selbstheilungskräfte des Marktes war ebenso erschüttert wie der Ruf der Finanzbranche. Dass der Steuerzahler

STELLUNGNAHME

zuvor gut verdienende Banken vor dem Bankrott retten musste, beschädigte die Legitimation unseres Gesellschaftssystems. In seine Schranken verwiesen wurde der hochspekulative Finanzsektor aber nicht. Fast alle Bemühungen, seine Deregulierung zu korrigieren, scheiterten.

Krise des Euro stärkt Desintegrationstendenzen

In Europa zeigt die Währungs- und Wirtschaftsunion tiefe Risse. Griechenland, Irland und Portugal mussten mithilfe eines 750 Mrd. Euro starken Rettungsschirms vor dem Staatsbankrott gerettet werden. Der nach viel zu langem Zögern geschaffene Notfallfonds aus Garantien und Bürgschaften ist bis 2013 begrenzt und verpflichtet die „Nehmerländer“ zu drakonischem Sozialabbau, Kürzungen im öffentlichen Dienst und bei staatlichen Investitionen. Die EU nimmt damit eine Rezession in den notleidenden Mitgliedsländern in Kauf.

Die Lasten der Finanzkrise haben nicht ihre Verursacher, Banken und Kreditgeber, zu tragen, sondern die Bevölkerungen; Ohnmachtsgefühle und Entsolidarisierung fördern Skepsis und Ablehnung der europäischen Integration. Nationale Egoismen nehmen Überhand und begünstigen Populisten; augenfällig ist der europaweite Aufschwung der Rechtsextremen. Statt alle Energie auf die Vollendung der Währungsunion durch eine koordinierte Wirtschafts- und Finanzpolitik zu richten, lassen die europäischen Staatschefs zu, dass nationalstaatliche Interessen eine ernsthafte Diskussion über kreative Rettungsinstrumente verhindern, etwa effektive Finanzmarktregulierung, das Verbot bestimmter Finanzmarktprodukte, eine Transaktionssteuer oder Eurobonds. Mit gemeinsamen Anleihen und gemeinsamer Haftung könnten die finanzschwachen Staaten wieder zu erträglichen Konditionen Zugang zum Kapitalmarkt erhalten und für ihre langwierige Gesundung Atem schöpfen, ohne den sozialen Frieden vollends aufs Spiel zu setzen.

Die in der Euro-Krise wiedergekehrten nationalen Ressentiments und Ausstiegsphantasien verführten dazu, auf das Auseinanderbrechen der gemeinsamen Währung zu spekulieren. Politisch steht aber mehr auf dem Spiel: Ein Scheitern des Euro könnte die Europäische Union in ihrer Existenz gefährden; ihre

**Zu langes
Zögern**

**Nationale
Egoismen
verhindern
Lösung**

**Ausstiegs-
phantasien**

Rückabwicklung zu einer Freihandelszone wäre mit unabsehbaren Risiken verknüpft.

Der Geburtsfehler des Euro gründete in dem Ehrgeiz, eine gemeinsame Währung ohne eine gemeinsame Wirtschaftspolitik zu schaffen – ein folgenschweres Versäumnis des Maastrichter Vertrags. Man ging davon aus, dass alle Mitglieder die rote Linie des Stabilitätspakts einhalten würden, der Defizit und Staatsverschuldung begrenzen sollte. Einen wirksamen Mechanismus, das durchzusetzen, schuf man nicht. So geriet die Gemeinschaftswährung in Widerstreit mit nationalen Haushalts-, Finanz- und Sozialpolitiken und höchst unterschiedlicher Wettbewerbsfähigkeit.

**EU in
Gefahr**

Ein Scheitern des Euro würde Ansätze zu einer europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik untergraben, zöge die Wiedereinführung schwankender Wechselkurse und eine Rückkehr zu Protektionismus nach sich und würde nationale Gegensätze und Zentrifugalkräfte verstärken. Eine allgemeine Entsolidarisierung würde das Ringen um Einflussphären wiederbeleben und die ohnehin noch rudimentäre gemeinsame Außenpolitik endgültig begraben. Wir appellieren deshalb an Parteien, aber auch an gesellschaftliche Kräfte, Gewerkschaften und Wissenschaftler, das Engagement für die Integration wieder zu verstärken. Deutschland soll, heißt es nicht ohne Grund an prominenter Stelle im Grundgesetz, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden in der Welt dienen.

Abkehr vom bewährten Multilateralismus

**Regierung
ohne
Europa-
Perspektive**

Monatelang agierten Bundesregierung und Parteien ohne europapolitische Perspektive, obwohl Deutschland und seine Exportindustrie – die zu fast zwei Dritteln EU-Länder beliefert – massiv von Euro und Integration profitieren. Die Kehrseite der Überschuldung und Leistungsbilanzdefizite einiger südlicher Euro-Länder sind die eigenen Export- und Leistungsbilanzüberschüsse. In der Bundesregierung traute sich so gut wie niemand, das auch deutlich zu sagen. Mit Blick auf die nächsten Landtagswahlen suchte sie der Öffentlichkeit weiszumachen, es reiche aus, den hochverschuldeten Ländern der Euro-Zone Wasser statt Wein zu predigen und Deutschland als Vorbild zu empfehlen. Kredithilfen stilisierte man zum nationalen Opfer der Deut-

Wählerfang

schen. Der probate europäische Multilateralismus war nationaler Selbstbezogenheit und Selbsttäuschung gewichen.

Späte Wende: europäische Solidarität gegen Solidität

Erst Ende 2010 kam die Wende. Wer sich lange an die *No-bail-out*-Klausel geklammert und jegliche „Transferunion“ verteuert hatte, musste einsehen, dass das nicht reicht. Die Bundesregierung räumte ein, dass die Gemeinschaftswährung nicht ohne Eingriffe in Souveränitätsrechte zu stabilisieren ist. Berlin und Paris schlugen einen „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ vor, der dann zum „Pakt für den Euro“ mutierte. Nun erheischt die gemeinsame Währung europäisches Handeln in barer Münze: Die einen haften für die anderen mit, denen man dafür eine rigorose Haushalts- und Sozialpolitik abverlangt. *Contre coeur* verpflichteten sich die einen zur europäischen Solidarität, die anderen zur Solidität.

Das ist weniger als eine gemeinsame Wirtschaftsregierung, läutet aber das Ende jener souveränen Finanz- und Haushaltspolitik ein, die gerade die Bundesregierung zuvor hartnäckig verteidigt hatte. Doch wie sollen Ländern, die kaum den Staatsbankrott abwenden konnten, in nur zwei Jahren die ihnen abverlangten drastischen Reformen gelingen? Auch nach dem EU-Gipfel vom März 2011 fehlen effektive Mechanismen der Bankenkontrolle, Frühwarnsysteme und eine staatliche Investitions-, Zins- und Steuerpolitik, um die Sparzwänge der Schwächeren wirkungsvoll auszubalancieren. Die europäischen Regierungen müssen das notwendige Gleichgewicht zwischen reicheren und ärmeren Ländern offensiv als gemeinsames Interesse begründen und um politische Unterstützung dafür werben. Solidarität ist nicht nur eine Last: Die europäische Integration kommt allen zugute.

„Pakt für Euro“

Integration nützt allen

Der Integrationsschub verlangt mehr Demokratie

Der „Pakt für den Euro“ stellt insofern einen von den Finanzmärkten erzwungenen Integrationsschub dar, als künftig staatliche Haushalts-, Finanz- und Sozialpolitiken europäischer Steuerung unterliegen. Allerdings wird diese als „offene Koordination“ vom Europäischen Rat, sprich: von den Staats- und Regierungschefs, vorgenommen. Eine derart weitreichende Neue-

**Demokra-
tiedefizit
verschärft**

rung zu beschließen, ohne das vorgesehene Prozedere der doppelten Legitimation indirekt durch den Rat *und* direkt durch das Europäische Parlament einzuhalten, verschärft das Demokratiedefizit in der EU. Dass den nationalen Parlamenten kein Handlungsspielraum gegenüber andernorts gefassten Entscheidungen bleibt, „muss jede demokratische Glaubwürdigkeit zerfressen“ (Jürgen Habermas) und ohnehin vorhandene Vorbehalte gegen die Brüsseler „Bürokratie“ stärken.

**Europäi-
schen
Willen
stärken**

Während man in Brüssel an jeder Ecke Lobbyisten aus 27 Mitgliedstaaten begegnet, sind umgekehrt auf der Ebene der Nationalstaaten pro-europäische Einrichtungen, Assoziationen und *Pressure Groups* schwach. Interessenverbände, Parteien, Gewerkschaften, Bürgerinitiativen, Umwelt-, Frauen- und Friedensgruppen sollten dem europapolitischen Versagen der Regierenden mit eigenen Initiativen begegnen, um den gemeinsamen europäischen Willen wieder zu stärken.

Das alte Elitenprojekt der EU ist gescheitert. Damit die Bürgerinnen und Bürger die EU nicht länger als einen lästigen oder gar bedrohlichen Moloch wahrnehmen, müssen sich künftige Europawahlen mit den Themen befassen, die tatsächlich gemeinsam zur Entscheidung anstehen: Arbeitsmarkt-, Sozial-, Gesundheits- und Rentenpolitik, Energiewende, Zuwanderung und internationale Zusammenarbeit.

Das Friedensprojekt Europa braucht einen glaubwürdigen neuen Einsatz

**Deutsch-
lands
Verantwor-
tung**

Berlin scheint einen Grundsatz bundesdeutscher Außenpolitik vergessen zu haben, der zuvor parteienübergreifend galt: das nach 1945 aus Verantwortung für die Vergangenheit begründete Engagement für die europäische Integration. Es bildete jahrzehntelang eine unverrückbare Leitplanke – von den Kanzlern Konrad Adenauer, Willy Brandt, Helmut Schmidt und Helmut Kohl bis hin zu Gerhard Schröders Außenminister Joschka Fischer. Deutsche Europapolitik muss für die Nachbarn verlässlich sein, das war *die* Lehre aus der historischen Katastrophe, in die deutsches Großmachtstreben im 20. Jahrhundert geführt hatte. Wir erwarten von Parteien und Regierung, populistischen Versuchen zu widerstehen und das europäische Projekt in der Öff-

STELLUNGNAHME

fentlichkeit offensiv zu vertreten. Deutschland muss zur Schrittmacherrolle für ein geeintes Europa zurückfinden.

Die europäischen Einwanderungsgesellschaften

Parallel zur Euro-Krise schwappte eine Welle von Fremdenfeindlichkeit durch Europa. In vielen europäischen Gesellschaften erzielten rassistisch, oft anti-muslimisch argumentierende Populisten Wahlerfolge mit der Stigmatisierung von Einwanderern. In Deutschland erklärte Thilo Sarrazin mit seinem Verschnitt aus biologistischen und kulturalistischen Behauptungen den Islam zum Integrationshindernis schlechthin; das diskriminierende Etikett „bildungsunwillige und gewaltbereite junge Türken“ blieb mit seiner giftigen Wirkung haften. Die pseudo-wissenschaftlich verbrämten Ressentiments vereisen das soziale Klima und lassen gesellschaftliche Normen wie Toleranz, Gerechtigkeit und Solidarität erodieren. Während Brüssel kluge Papiere über die Notwendigkeit von Einwanderung verabschiedet und der Lissabon-Vertrag die Vergemeinschaftung der Migration vollendete, hinken die europäischen Staaten mit deren kreativer Umsetzung hinterher.

Für viele EU-Staaten ist Einwanderung nicht zuletzt eine wirtschaftliche Notwendigkeit gegen die Überalterung ihrer Gesellschaften. Doch die Realität, dass Deutschland seit 2006 eine negative Wanderungsbilanz vor allem qualifizierter Menschen (*brain drain*) aufweist und seit 1994 über eine halbe Million Bürger und Bürgerinnen mehr aus- als eingewandert sind, ist weit hin unbekannt. Der vielfach reibungslose Alltag in den Einwanderungsgesellschaften macht ebenfalls keine Schlagzeilen; stattdessen dominiert das Bild eines vermeintlichen Ansturms von „Fremden“. Wenn der neue Bundesinnenminister als erste Amtshandlung dem Bundespräsidenten mit der Bemerkung widerspricht, der Islam sei kein Bestandteil Deutschlands, und wenn Regierungschefs in Berlin, Paris und London gleichzeitig kundtun, „Multikulti“ sei gescheitert, fragen wir uns, wie es um ihren Kontakt zur Wirklichkeit bestellt ist. Der Islam *ist* ein Teil Deutschlands, „Multikulti“ ist gesellschaftliche Realität. Ganze Wirtschaftszweige brächen ohne die Leistungen von Immigranten zusammen, ganz davon abgesehen, dass ohne sie Kultur, Gastronomie, Sport und Unterhaltung ärmer wären.

**Einwanderung
erforderlich**

**Multikulti
ist Realität**

**Diversität
ist Gewinn**

Zur europäischen Identität gehören nationale und gesellschaftliche Vielfalt. Wir müssen uns dafür einsetzen, dass kulturelle Diversität und Recht auf Differenz als Normalität, ja Gewinn gelten. Wir schlagen vor, eine *Brain-gain-für-alle*-Strategie, die sowohl Benachteiligte mit und ohne Migrationshintergrund fördert als auch Immigranten mit qualifizierten Abschlüssen Arbeitsmarktchancen bei uns *und* in ihrer Heimat eröffnet, politisch offensiv zu begründen und mit geeigneten Instrumenten voranzutreiben. Bildungs- und Ausbildungspolitik sind hierfür die zentralen Adressaten. Dazu gehören die verstärkte Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund im Bildungssystem, angefangen mit dem energischen Ausbau von Kitas und der Weiterqualifizierung sowie besseren Bezahlung von Erzieherinnen und Erziehern, und eine vereinfachte Anerkennung von im Ausland erworbenen Studien- und Berufsabschlüssen. Neue Anwerbestrategien und Bemühungen, ausländische Studienabsolventen zum Bleiben zu veranlassen, sind mit entwicklungspolitischen Impulsen zu verbinden, um die beruflichen Chancen in den Herkunftsländern nachhaltig zu verbessern. Wir fordern eine Reform des Einbürgerungsrechts bzw. der Gewährung von Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen. Gegen ausländerfeindlichen Populismus und Wählerfang am rechten Rand brauchen wir entschieden mehr aufklärerische Stimmen aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Kirchen, Gewerkschaften und Regierung, aber auch eine entschlossene Politik zur Umsetzung der in der EU gemeinsam beschlossenen Ziele.

***brain gain*
für alle**

**Aufklärung
gegen
Populismus**

EU-Dissonanzen vis-à-vis Libyen

**Nationale
Alleingänge**

In der Kakophonie der EU-Staaten angesichts der libyschen Krise wurden die Defizite europäischer Außenpolitik überdeutlich. Innenpolitische Parameter bestimmten das außenpolitische Handeln der EU-Staaten, noch immer dominieren nationale Alleingänge. Renationalisierung und Populismus, die schon die Euro-Krise prägten, setzen sich fort: Nicolas Sarkozy träumt von neuer *Grandeur*, Angela Merkel und Guido Westerwelle bedienen die Abneigung der meisten Deutschen gegen Militäreinsätze.

**Deutsche
Enthaltung**

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich im UN-Sicherheitsrat bei der Abstimmung über die Resolution 1973 enthalten. Wir kritisieren das Verhalten der Regierung als schweren au-

STELLUNGNAHME

ßenpolitischen Fehler, begründen dies aber unterschiedlich: Die einen monieren, dass Berlin damit die UNO nicht gestärkt hat und namentlich dem Schutz der Zivilbevölkerung nicht das gebührende Gewicht beimaß; außerdem stellte sich Deutschland gegen seine Verbündeten im Westen und nährte den Irrglauben, es könne jenseits der europäischen eine nationale Außen- und Sicherheitspolitik verfolgen. So stärkt man weder europäische Geschlossenheit noch kollektive Sicherheit, was den Eindruck unterstreicht, deutsche Außenpolitik sei derzeit beratungsresistent und breche mit jahrzehntelangen Kontinuitäten. Andere von uns teilen die Warnung, die Libyen-Intervention könnte auf die „schiefe Ebene“ geraten, eine unkalkulierbare militärische Eskalation nach sich ziehen und den Schutz von Zivilisten, das Hauptziel der Intervention, verfehlen. So gesehen erscheint weniger die Enthaltung Deutschlands als Fehler, als vielmehr das Fehlen jeder proaktiven Diplomatie, sei es für einen raschen Waffenstillstand in Libyen oder sei es für das hohe Ziel europäischer Geschlossenheit.

So macht man keine friedensgerichtete Außenpolitik. Wir teilen nicht die Befürchtung, dass Deutschland durch militärische Zurückhaltung, für die es durchaus gute Gründe hat, an „politischer Größe“ oder Einfluss einbüßt. Es sollte nicht versuchen, Frankreich und Großbritannien nachzueifern. Deutschland kann und soll sich durch aktive Diplomatie, wirtschaftliche Kooperationsanreize und militärische Zurückhaltung hervortun, zu der auch die strikte Einhaltung des rechtsverbindlichen, aber leider nur zu oft unterlaufenen Verbots gehört, Waffen in Spannungsgebiete zu exportieren oder an Staaten zu liefern, die Menschenrechte verletzen.

**Gute
Gründe für
militärische
Zurückhal-
tung**

Diplomatischer Dilettantismus

Brüssel zeigte sich im Falle Libyens unfähig, an den diplomatischen Erfolg von 2003/04 anzuknüpfen, der zu einer Reintegration des teilgeläuterten Despoten Gaddafi – Ausscheiden aus dem Terrorgeschäft und Verzicht auf Atomwaffen – in die Staatengemeinschaft geführt hatte. Die Vermittlungsinitiativen der Türkei etwa hätten mehr Unterstützung verdient. Das von der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, mit Libyen im Oktober 2010 eingefädelte Kooperati-

**Kumpanei
mit
Despoten**

onsabkommen über 50 Mio. Euro, mit dem sich die EU von Gaddafi den Grenzschutz und das „Management“ von Migrationsströmen organisieren lassen wollte, ist kaum weniger skandalös als das Angebot der inzwischen zurückgetretenen französischen Außenministerin Michèle Alliot-Marie, dem tunesischen Diktator mit Know-how französischer Sicherheitskräfte gegen die Protestierenden zu Hilfe zu eilen. Das Abkommen spricht Bände über die falschen Prioritäten der europäischen Mittelmeerpolitik.

Während die UNO in Libyen auf die militärische Karte setzte, herrscht nun in allen westlichen Hauptstädten Ratlosigkeit, wie der Gewalteskalation in Syrien zu begegnen ist. Die von der EU verhängten Sanktionen sind ein richtiger Schritt. Deutschland könnte und sollte seine guten Kontakte zu Damaskus, dessen Wirtschafts- und Verwaltungsreformen es unterstützte, nutzen, um das Regime davon abzubringen, auf friedliche Demonstranten zu schießen. Es wäre klug, dafür die Türkei als Partner zu gewinnen. Echte Reformbereitschaft ist vom syrischen Regime und seinem Repressionsapparat, dessen Stärke sich auch dem eingefrorenen Nahost-Konflikt verdankt, kaum zu erwarten. Aber eine Deeskalation wäre bereits ein Erfolg.

Für eine neue Mittelmeerpolitik

**Lampedusa:
Skandal
und
Schande**

„Die EU macht Sicherheitspolitik und betrachtet das Meer als Verbündeten. Das Meer ist das „ex“ der Grenzschutzagentur FRONTEX ...“ Heribert Prantls sarkastischer Kommentar brachte es auf den Punkt: Der in Lissabon beschworene europäische „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ schließt die Menschen draußen aus – der *European Dream* ist nicht für alle da. Das auf Abschottung ausgerichtete Grenzschutzsystem bricht zusammen, wenn die Vertragspartner auf der anderen Seite des Mittelmeers nicht mehr zur Zusammenarbeit bereit oder in der Lage sind. Der Jubel Europas über das Freiheitsstreben und den Mut der Aufständischen kontrastiert auf beschämende Weise mit der Panikmache, die 26.000 Flüchtlinge – einer auf 20.000 EU-Bürger! – auf Lampedusa auslösten. Allein Tunesien nahm 160.000 Flüchtlinge aus Libyen auf.

Bisher bleiben die Frontex-Praktiken weitgehend unkontrolliert. Wir fordern, die Grenzschutzbehörde, die mit einem Budget von 88 Millionen Euro und 265 Mitarbeitern in allen EU-Staaten

STELLUNGNAHME

vertreten ist, endlich unter die Kontrolle des Europäischen Parlaments zu stellen. Ihm räumt der Vertrag von Lissabon mehr Mitspracherecht ein; das gilt es jetzt im Interesse der Flüchtlinge zu nutzen. Die Abgeordneten müssen Einblick in die Arbeit der Grenzschutzagentur bekommen. Gleichzeitig ist die EU-Migrationspolitik im Konsens mit den künftigen nordafrikanischen Regierungen neu zu gestalten. Jedem Asylsuchenden steht die ernsthafte Prüfung seines Antrags zu. Die Praxis, Schutzsuchende mithilfe bilateraler Abkommen in ihre Heimatländer abzuschicken, unterläuft die EU-Grundrechte- und die Menschenrechtscharta.

Wenn Silvio Berlusconi sich dazu versteigt, Flüchtlinge mit Tsunamis zu vergleichen oder Nicolas Sarkozy zu ihrer Abwehr das Schengen-Abkommen außer Kraft setzen will, ist dringend die Rückkehr zu Vernunft und Humanität geboten: Visa-Erleichterungen und eine Umverteilung von Einwanderung innerhalb der EU, wie es die Rats-Verordnung von 2001 für Notsituationen vorsieht. Wir appellieren an den deutschen Innenminister, dies in Brüssel zu vertreten und sich der Revision von Schengen zu widersetzen. Politische Moral endet weder an den nationalen noch an den europäischen Außengrenzen.

Solidarität der Tat

Nicht Abschottung, sondern Solidarität ist das Gebot der Stunde. Der angekündigten Unterstützung für die arabischen Freiheitsbewegungen müssen rasch Taten folgen. Europa kann den arabischen Gesellschaften eigene Transitionserfahrungen zur Verfügung stellen: Beratung bei der Ausarbeitung neuer Verfassungen, der Gestaltung staatlicher Schlüsselinstitutionen und bei der Reform des Sicherheitssektors, gezielte Unterstützung im Bereich ökonomischer Infrastruktur und beim Aufbau freier Gewerkschaften, bei der Reform des Bildungswesens, von der Alphabetisierung bis zur Errichtung freier Universitäten, und bei der Frauenförderung. Mit seinen politischen Stiftungen und zahlreichen Nichtregierungsorganisationen verfügen Deutschland und andere europäische Staaten über probate Instrumente und erfahrene Leute in den betroffenen Ländern.

Es gilt, mit verzerrten Bedrohungsszenarien aufzuräumen. Die jahrelange Fixierung auf den transnationalen Terrorismus

**Frontex
kontrollieren**

**Revision
von
Schengen
verhindern**

**Arabische
Gesellschaften
unterstützen**

**Wirt-
schaftsbe-
ziehungen
neu
gestalten**

bewirkte, dass man auf die prekäre Stabilität bestehender Autokratien setzte. Doch gerade deren brutale Unterdrückung aller Emanzipationsbestrebungen bildete für militant-islamistische Tendenzen und Terrororganisationen wie *al-Qaida* den idealen Nährboden. Die arabischen Umbrüche können neue internationale Wirtschaftsbeziehungen einläuten und sind eine Chance für gemeinsame Entwicklung menschlicher Sicherheit. So sind die europäischen Rohstoffstrategien so anzupassen, dass Stabilität und Entwicklung in den Staaten gestärkt werden, die extrem abhängig von Rohstoffexporten sind, statt eigene wirtschaftliche Interessen über alles zu stellen. Die EU sollte eine Vorreiterrolle bei der Einführung und Einhaltung von Unternehmensstandards anstreben, die den Rohstoffexportländern und ihren Bevölkerungen zugute kommen. Auch sind endlich die EU-Agrarsubventionen zurückzufahren: Die EU muss ihre Agrarmärkte öffnen, damit in den südlichen Mittelmeeranrainerstaaten dringend erforderliche Arbeitsplätze entstehen. Wir wiederholen zudem die alte Forderung: Keine Waffenlieferungen an autokratische Regime!

*Krisenmanagement à la GSVP: Kein Mangel an
Strukturen, aber an gemeinsamer Politik*

**EU als Frie-
densmacht?**

Der Versuch der EU, mit ihrer Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GASP/GSVP) Instrumente für ziviles und militärisches Krisenmanagement zu schaffen, hat seit 1999 Konturen gewonnen. Das Labyrinth von Strukturen, Stäben und Zellen wurde im Dezember 2010 im Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) gebündelt. Hat diese Entwicklung die EU auch als „Friedensmacht“ profiliert? Unsere Bilanz fällt gemischt aus.

Im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), im letzten Jahr in die GSVP überführt, engagierte sich die EU seit 2003 in 24 Zivil-, Polizei- und Militärmissionen: auf dem Balkan, im südlichen Kaukasus, im Nahen und Mittleren Osten, in Afrika und Asien. Die meisten Einsätze dienten der Polizeiausbildung, der Reform des Sicherheitssektors und der Justiz. Hinzu kam die Überwachung von Grenzen und Waffenstillständen. Originär militärische Aufgaben nahmen

STELLUNGNAHME

Missionen in der DR Kongo, im Tschad, am Horn von Afrika sowie in Bosnien-Herzegowina wahr; am umfangreichsten war die Operation EUFOR Althea in Bosnien mit zeitweise bis zu 7.000 Einsatzkräften.

Die EU hat sich mit ihren Missionen als ernstzunehmender sicherheitspolitischer Akteur etabliert. Einsätze auf dem westlichen Balkan, aber auch die *Aceh Monitoring Mission* (2005/2006) sowie die Präsenz in Georgien nach dem Krieg von 2008 haben zu Stabilisierung und Vertrauensbildung beigetragen. Im Kosovo vermochten die EU-Missionen zur Förderung von Rechtsstaatlichkeit gegen die verbreitete organisierte Kriminalität jedoch wenig auszurichten.

Leider finden diese Aktivitäten weniger politische Aufmerksamkeit als Militäroperationen, die in der Regel die Lage nur kurzfristig beruhigen konnten, so etwa im Osten des Kongo (Artemis, 2003) oder zur Absicherung der Wahlen in Kinshasa (EUFOR, 2006). Im Tschad (EUFOR, 2008/9) trat die ESVP primär als Agentin Frankreichs auf. Bedenken, ob die Operation Atalanta vor den Küsten Somalias (seit Dezember 2008) zum Schutz von Handelsschiffen durch Bundeswehrsoldaten vom Grundgesetz gedeckt ist, sind nicht ausgeräumt. Wir kritisieren, dass die militärische Bekämpfung der Piraterie nichts zur Beseitigung ihrer Ursachen beiträgt.

Vorrang für eine zivile Außenpolitik

Die mit dem rapiden Aufstieg neuer Großmächte verbundenen Verschiebungen in der internationalen Machtkonstellation haben auch in Europa den Ruf lauter werden lassen, die EU müsse sich zum eigenständigen Machtfaktor fortentwickeln, um mithalten zu können. Doch gibt es strukturelle Gründe, warum sie keine europäische Supermacht werden kann. Auf militärischem Gebiet setzen ihr die fehlende Staatlichkeit und der Zwang zum Kompromiss enge Grenzen. Zudem gibt es gute normative Gründe dafür, diese Zielsetzung abzulehnen. Sie würde, statt die von der UN-Charta vorgesehene Friedensordnung voranzubringen, zurück in das Mächtekonkurrenz vergangener Zeiten führen.

Die EU sollte sich auf das konzentrieren, was sie am besten kann: *soft power* mit Entwicklungspolitik, wirtschaftlicher Integration, Diplomatie, Krisenprävention und Konfliktnachsorge.

**Missionen
evaluieren**

**Keine
Supermacht,
sondern
*soft power***

Ihre Strategie, Frieden nicht durch Stärke, Gleichgewichtspolitik und Streben nach Überlegenheit, sondern durch zwischenstaatliche Kooperation und Übertragung nationaler Souveränität zu sichern, ist eine Erfolgsgeschichte. Sie gilt auch über die EU-Grenzen hinaus. Deutschland sollte sein ganzes europapolitisches Gewicht in diesem Sinne nutzen.

Die EU und die Türkei – Partner oder Konkurrenten?

Ein besonders trauriges Kapitel ist die seit 2005 praktisch stornierte Beitrittsperspektive der Türkei. Angela Merkel und Nicolas Sarkozy misstrauen der Demokratisierung und beargwöhnen die dynamische Wirtschaftsentwicklung unter Ministerpräsident Recep Tayyip Erdoğan, zudem spielen beide mit innenpolitischen Ressentiments gegenüber Türken. Die Türkei ihrerseits wendet sich selbstbewusst anderen Partnern in der Region zu.

**Pacta sunt
servanda**

Will die EU mehr Einfluss im Nahen und Mittleren Osten gewinnen, muss sie zur vertrauensvollen Zusammenarbeit mit der Türkei zurückkehren. Das verlangt, an deren Beitrittskandidatur festzuhalten. Die in Berlin propagierte Formel von der „privilegierten Partnerschaft“ tut das nicht. Diese Abfuhr verstößt nicht nur gegen bestehende Verträge und Beschlüsse der EU, sondern ist Kirchturmpolitik.

Die Perspektive eines EU-Beitritts hat in Ankara nachweislich die Demokratisierung befördert. Mit ihrer geopolitischen Lage, ihrer multidimensionalen Diplomatie und als stärkste regionale Macht mit islamischer Tradition kann die Türkei als Brücke zwischen Europa und dem Nahen und Mittleren Osten fungieren. Für manche arabischen Freiheitsbewegungen ist die Verbindung von Islam und Demokratie in der Türkei ein Vorbild. Deshalb erscheint uns ein Kurswechsel in der EU-Türkeipolitik dringend geboten: zurück auf den vertraglich vereinbarten Pfad und vorwärts in Richtung auf eine neue Mittelmeerpolitik.

3. Interventionen ohne Ende?

Konkrete Abzugsperspektive für Afghanistan

Die Kriege in Afghanistan und im Irak bestimmten die friedens- und sicherheitspolitische Debatte auch im zurückliegenden Jahr. Die *International Security Assistance Force* (ISAF) hat inzwischen die Strategie der *Counterinsurgency* (COIN) übernommen, die in die Bekämpfung der Aufständischen auch politische, diplomatische und Entwicklungsaspekte integriert.

Diese Strategie fordert einen hohen Preis. 2009 sprach die UN-Mission in Afghanistan (UNAMA) angesichts von 2.412 Toten bereits vom „schlimmsten Jahr für die Zivilisten“, doch stieg 2010 die Zahl auf 2.777 Todesopfer. COIN ordnet zivile und gesellschaftliche Handlungsoptionen militärischen Zielen unter. Obwohl viele Afghanen fürchten, der Abzug der ISAF könnte manche Fortschritte vor allem in den Städten zunichtemachen, lehnt inzwischen die Mehrheit die fremden Truppen als Besatzer ab. Auch Ansehen und Legitimität der Regierung Karzai verbesserten sich nicht, im Gegenteil. Bei den Parlamentswahlen vom Oktober 2010 erklärte die Wahlkommission fast ein Viertel aller abgegebenen Stimmen für gefälscht. Bisherige Verhandlungsinitiativen binden Gewaltakteure ein, nicht aber Kräfte, die sich durch ziviles Engagement oder ihren Beitrag zur Entwicklung auszeichnen.

Die USA haben ihre hoch gesteckten normativen Ansprüche in Afghanistan aufgegeben. Barack Obama hat den Beginn des Abzugs der US-Truppen für Juni 2011 angekündigt; die USA konzentrieren sich nun darauf, die afghanische Regierung mit Geld und Militär zu stärken und lokale Machthaber zu marginalisieren oder zu kooptieren. Gleichzeitig führen sie in den pakistanischen Grenzregionen, dem Rückzugsgebiet der Aufständischen in Afghanistan, einen völkerrechtlich kaum zu rechtfertigenden Krieg mittels Drohnen. Die Machthaber in Islamabad kritisieren das öffentlich, signalisieren aber unter der Hand ihr Einverständnis.

Die politische Instabilität in Pakistan ist, worauf wir schon vor zwei Jahren eindringlich aufmerksam machten, noch gefährlicher als die in Afghanistan. Seitdem hat Pakistans explosive Unberechenbarkeit noch zugenommen. Das bezeugte die Ermor-

**Mehr Tote
in Afgha-
nistan**

**Explosive
Lage in
Pakistan**

derung des Gouverneurs des Punjab im Februar sowie des Minderheitenministers Shahbaz Bhatti im März 2011 durch islamistische Gewalttäter. Beide hatten sich gegen das Blasphemiegesetz gewandt, das für Verunglimpfung des Propheten oder des Koran die Todesstrafe vorsieht. Noch erschreckender als die beiden Morde selbst ist, dass sie kaum auf Kritik stießen, sondern weit hin Jubel auslösten, Zeugnis der fortgeschrittenen Islamisierung. Obwohl Pakistan – eine Nuklearmacht, mit Indien verfeindet und von Konflikten im Punjab und in Belutschistan, aber auch von der massiv zunehmenden Gewalt der Taliban erschüttert – auf der internationalen Prioritätenliste ganz nach oben gehört, steht eine überzeugende Strategie in den Sternen. Unsummen amerikanischer Militärhilfe können diese Lücke nicht stopfen, sie verstärken vielmehr die Instabilität. Wir erwarten, dass nach dem Tod Bin Ladens die Chance zu einer diplomatischen Offensive gegenüber den Taliban genutzt wird, um den Krieg in Afghanistan zu beenden.

Krieg ohne klares Ziel

Die Bundesregierung hat ihre Ziele in Afghanistan nie klar definiert und die Situation der Afghaninnen und Afghanen nie zum Fokus der Debatte gemacht. Längst ist der Einsatz der Bundeswehr von Friedensperspektiven für Afghanistan entkoppelt – wenn er denn je mit ihnen verbunden war. Diente er anfangs der uneingeschränkten Solidarität mit den USA, kompensierte er nach 2003 die Ablehnung des Irak-Kriegs durch Deutschland. Dieses Muster setzt sich nach dem Libyen-Einsatz fort: Als die Enthaltung zur UN-Resolution 1973 auf heftige Kritik im Westen stieß, stellte die Bundesregierung der NATO AWACS-Flugzeuge in Afghanistan in Aussicht. Opportunismus statt Strategie! Wir kritisieren dies als dilettantisch und inkonsequent, denn den militärischen Sinn des Einsatzes in Afghanistan kann die Bundesregierung nach wie vor nicht schlüssig erklären.

Abzug konkretisieren

Auch Deutschland teilt inzwischen das Ziel eines Abzugs aller internationalen Kampftruppen. Dass die Bundesregierung im Dezember 2010 erstmals einen umfangreichen „Fortschrittsbericht Afghanistan“ vorlegte, begrüßen wir. Damit kam sie einer seit Langem erhobenen Forderung nach – fast zehn Jahre nach Beginn des Einsatzes! Es bleibt freilich ihr Geheimnis, was den Titel rechtfertigte. Zudem bleibt der Bericht ein konkretes Datum für den Abzug schuldig. Wir fordern eine öffentlich zugängliche

STELLUNGNAHME

Evaluation des Afghanistan-Einsatzes sowie seiner Teilkomponenten durch unabhängige Fachleute und halten einen raschen Abzug der Bundeswehr für unausweichlich.

Zugleich sollte Deutschland neue diplomatische Initiativen zur Befriedung Afghanistans ergreifen. Da der Krieg in Afghanistan nicht ohne Einbindung der Nachbarländer zu beenden sein wird, wiederholen wir unseren Vorschlag einer internationalen Konferenzdiplomatie. Diese muss ernsthafte Initiativen für regionale Waffenstillstandsvereinbarungen einschließen, um eine Abzugsperspektive mit dem Ziel der Beendigung militärischer Gewalt glaubhaft zu verbinden. Die Erfahrung der KSZE in Europa lehrt, dass es trotz gegensätzlicher Interessen möglich ist, sich für gemeinsame Sicherheit auf Regeln und Verfahren zu verständigen.

**Regionale
Waffenstill-
stände
initiiieren**

Nachlassende Gewalt im Irak, aber anhaltende Fragmentierung

Die „imperiale Intervention“ im Irak hat das Regime gestürzt, alle anderen Ziele aber verfehlt. Sie hat politische Instabilität, ethno-regionale und religiöse Konflikte sowie den islamistischen Terrorismus in der Region angeheizt. Der Krieg forderte einen hohen Tribut. Schätzungen der Opfer schwanken zwischen hunderttausend und mehreren hunderttausend Menschen. Von Anfang 2007 bis Anfang 2011 verringerte sich aber die Gewalt im Irak um mehr als 90 Prozent. Diese Trendwende gelang, weil sich Dschihadisten und *al-Qaida* isolierten, nachdem sich gewalttätige Milizen aufgelöst und in politische Akteure verwandelt hatten. Es war gelungen, den Aufständischen ihre soziale Basis zu nehmen. Ministerpräsident Maliki stärkte vorübergehend nationale Elemente auf Kosten ethno-konfessioneller Positionen. Doch nach den Parlamentswahlen von 2010 intensivierte er die Kooperation mit schiitischen Parteien wieder, um an der Macht zu bleiben, was zu einer Re-Ethnisierung führte. Die Hypothek der ethno-religiösen Fragmentierung des Landes konnte weder der Abzug der US-Kampftruppen bis August 2010 noch die darauf folgende Umbenennung der Intervention in *Operation New Dawn* abtragen.

**Hypotheken des
Krieges**

Stabilisierung durch die UNO und Responsibility to Protect

**Schutzver-
antwortung
der UNO**

Im Schatten der Aufmerksamkeit dieser beiden von den USA geführten Militärinterventionen stehen zahlreiche Stabilisierungseinsätze der UNO. Sie markieren ein Comeback der UN-Friedenssicherung, die nach dem spektakulären Scheitern der Missionen in Somalia, Ruanda und Bosnien in den 1990er Jahren bedeutungslos zu werden schien. Die UNO war aber unter ihrem Generalsekretär Kofi Annan nicht willens, Bürgerkriege und innerstaatliche Gewaltkonflikte sich selbst zu überlassen. Ein maßgeblicher Faktor dafür war der Konsens, der sich 2005 unter dem Namen *Responsibility to Protect* (R2P) herausgebildet hat – als Reaktion auf das Versagen der Staatengemeinschaft beim Genozid in Ruanda und in Srebrenica. Begeht ein Staat Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, ist die Staatengemeinschaft aufgerufen, die Verantwortung zu übernehmen und seine Bürger zu schützen. Das Novum ist, dass in einem solchen Fall der Schutz der Menschenrechte über dem Schutz der staatlichen Souveränität steht. Deutschland kann im UN-Sicherheitsrat dazu beitragen, diese im Werden begriffene Norm der Schutzverantwortung zu stärken, die neben Diplomatie und humanitärer Hilfe auch Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII UN-Charta, einschließlich Militärinterventionen, zulässt. Es ist ein zivilisatorischer Fortschritt, wenn blutige Unterdrückungspraktiken von Diktatoren nicht mehr durch die Immunität staatlicher Souveränität geschützt sind. Wird diese Norm indes willkürlich angewendet, büßt sie ihre Glaubwürdigkeit ein. Wir fordern deshalb die Bundesregierung auf, Kriterien für ihr Abstimmungsverhalten in der UNO über Militärinterventionen sowie für eine Beteiligung Deutschlands zu entwickeln.

**Norm nicht
willkürlich
anwenden**

Mehr als 100.000 Blauhelme – doch eine ernüchternde Bilanz

Die Zahl der weltweit eingesetzten Blauhelme hat sich im Zuge der *Responsibility to Protect*, aber auch der Debatte um *failed states*, von 38.000 im Jahr 2000 auf nahezu 100.000 im Jahr 2011 erhöht. Gegenwärtig sind drei Viertel der weltweit einge-

STELLUNGNAHME

setzten UN-Soldaten im Sudan (Darfur und Südsudan), in der Côte d'Ivoire, in der DR Kongo sowie in Haiti stationiert. Alle fünf Einsätze sind mit einem robusten Mandat ausgestattet; die europäischen Staaten sind an diesen UN-Missionen nur marginal beteiligt.

Die *United Nations Mission in Sudan* (UNMIS) überwachte die Umsetzung des Friedensabkommens von 2005 und besonders das Referendum vom Januar 2011. Obgleich sie nur mühevoll in Gang kam und nicht als besonders effektiv gilt, konnte sie die Lage beruhigen. Dagegen hat die *African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur* (UNAMID, seit 2007) wenig zum Schutz der Menschenrechte und zur Eindämmung von Gewalt beigetragen. Auch die *Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo* (MONUC, seit 1999) hat die Menschenrechtslage im Osten des Landes nicht merklich verbessert.

Der Einsatz der *United Nations Operation in Côte d'Ivoire* (UNOCI, seit 2004) bleibt umstritten. Sie verhinderte nicht, dass es nach den von ihr zertifizierten Wahlen zu Krieg und Massakern kam. Als die Truppen mit Unterstützung französischer Kampfeinheiten in den Machtkampf zwischen Amtsinhaber Gbagbo und dem gewählten Präsidenten Ouattara eingriffen, taten sie dies in extensiver Auslegung ihres Auftrags, Zivilisten zu schützen. In der Karibik wiederum konnte die *United Nations Stabilization Mission in Haiti* (MINUSTAH, seit 2004) nach schwachem Start die Sicherheitslage verbessern, sah sich jedoch wegen ihrer Übergriffe und Überforderung nach dem Erdbeben vom Januar 2010 harscher Kritik aus der Bevölkerung ausgesetzt.

So stehen dem Comeback von UN-Friedensmissionen nur bescheidene Erfolge gegenüber, eine ernüchternde Bilanz. Vier Faktoren sind dafür ausschlaggebend. Erstens waren die Konfliktparteien nicht willens, sich an politische und militärische Vereinbarungen zu halten. Zweitens erfolgt die Entsendung von Blauhelmen meist mit erheblicher Verzögerung: Der Mandatierungsprozess zieht sich hin, Truppen stellende Regierungen scheuen hohe Risiken für das Leben ihrer Soldaten, zum Teil fehlt ihnen die Logistik. Die UN-Truppen sind ohnehin insgesamt schlecht ausgestattet. So wartete z.B. UNAMID in Darfur

Bescheidener Erfolg von UN-Missionen

Fehlverhalten von UN-Soldaten

zwei Jahre auf 18 Hubschrauber. Drittens sind die Mandate häufig unscharf oder unangemessen. In Haiti vermochte ein konventioneller Ansatz zu Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration nicht viel auszurichten gegen die eigentlichen Gewaltakteure: bewaffnete kriminelle Gruppen. Schließlich haben UN-Blauhelme durch unverhältnismäßige Gewalt und Fehlverhalten wie sexuellen Missbrauch, Zwangsprostitution und Menschenhandel die Autorität der Weltorganisation beschädigt.

NATO kann UNO nicht ersetzen

Wir fordern die Bundesregierung auf, dazu beizutragen, dass die Kapazitäten der UN-Friedensmissionen ihren Anforderungen besser entsprechen. Trotz aller UN-freundlichen Rhetorik kommen weniger als 300 Bundeswehrsoldaten in den Stabilisierungsmissionen der UNO zum Einsatz; der Großteil der etwa 6.900 deutschen Soldaten im Ausland agiert unter dem Kommando der NATO. Die nordatlantische Militärallianz aber ist von Auftrag und Fähigkeiten her kein Ersatz für die UN-Friedenssicherung. Das gilt insbesondere für Subsahara-Afrika. Eine „Weltpolizei NATO“, in der frühere Kolonialmächte vertreten sind, stößt hier auf viel Misstrauen. Bei der *United Nations Interim Force in Lebanon* stellte die EU europäische Truppenkontingente auf. Auch sind bei der *Maritime Task Force* unter italienischer Führung seit 2008 unter anderem Kontingente der *European Maritime Force* (EUROMARFOR) einbezogen. Die Bundesregierung sollte dafür eintreten, dass solche EU-Kontingente verstärkt im UN-Rahmen eingesetzt werden. Deutschland kann sich im UN-Sicherheitsrat dafür einsetzen, Defizite gerade bei den mit einem Mandat nach Kapitel VII ausgestatteten Missionen abzubauen. Es gilt, auf unzweideutigen Mandaten zu bestehen und Verfahren bei ihrer Umsetzung zu beschleunigen. Der „Entsendelücke“, d.h. der mühevollen Suche nach Blauhelmkontingenten in ausreichender Zahl, ließe sich durch ein zweistufiges Mandatierungsverfahren begegnen: In einer ersten Stufe würde auf Basis eines vorläufigen Mandats geprüft, welche Ressourcen zur Verfügung stehen; die zweite Stufe bildete dann die herkömmliche Mandatierung durch den UN-Sicherheitsrat.

Zweistufige Mandatierung

Zivile Krisenprävention, smart sanctions und Friedenskonsolidierung

Die notwendigen Diskussionen über militärische UN-Einsätze dürfen die Instrumente der zivilen Krisenprävention, Sanktionen und Friedenskonsolidierung nicht in den Hintergrund drängen. Hier kann die Bundesregierung an frühere Initiativen anknüpfen. Ende der 1990er Jahre etwa stießen Deutschland, die Schweiz und Schweden eine internationale Debatte über *smart sanctions* an. Das Signal, das sie senden, wirkt oft, wenn auch nicht sehr stark sowie eher mittel- und langfristig. Sie werfen zudem eine Reihe völker- und europarechtlicher Probleme auf. Negativerfahrungen müssen ausgewertet werden. Zudem sind die Möglichkeiten von Betroffenen, sich vor internationalen und nationalen Gerichten Rechtsschutz zu verschaffen, auszuweiten.

Deutschland hat maßgeblich die Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs vorangetrieben. Dass der UN-Sicherheitsrat den sudanesischen Präsidenten Al-Bashir an ihn überwies, bezeugt, dass die Staatengemeinschaft heute Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermord nicht mehr toleriert. Der Fall zeigt freilich auch, dass die politische Wirkung kurzfristig ausbleibt. Wir fordern die Bundesregierung auf, den Internationalen Strafgerichtshof gegen Kritik zu verteidigen und ihn ideell, materiell sowie personell tatkräftig zu unterstützen. Er ist eine historische Errungenschaft auf dem Weg, in der internationalen Politik das Recht des Stärkeren durch die Stärkung des Rechts zu ersetzen. Dieses zivilisatorische Ziel muss die maßgebliche Richtschnur deutscher Außenpolitik bleiben.

Bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus konnten die USA einen wichtigen Erfolg erzielen, als sie Osama bin Laden in seinem Versteck ausfindig machten. Allerdings wurde die Chance verpasst, den Anführer von *al-Qaida* gefangen zu nehmen und vor ein Gericht zu stellen. Das hätte dem rechtsstaatlichen Prinzip Genüge getan und zivilisatorisch gewirkt, nachdem der Kampf gegen den Terrorismus über eine Dekade lang mit „Krieg“ konnotiert und von den Folterpraktiken von Abu-Ghraib und Guantanamo überschattet war.

Überprüfbarkeit von Sanktionen verbessern

Strafgerichtshof unterstützen

Recht statt Gewalt

4. *Militär Macht Rüstung*

Die NATO nach Lissabon: alter Wein in neuen Schläuchen?

**NATO
übernimmt
sich**

In der neuen multipolaren Welt stößt die NATO an ihre Grenzen. Die will sie erweitern. Aber ihr neues Strategisches Konzept zeugt von Orientierungslosigkeit und fehlender Zukunftsfähigkeit. Im Kernbereich Verteidigung und Abschreckung führt das Dokument neben klassischer Territorialverteidigung auch den internationalen Terrorismus, Cyberkrieg und Energiesicherheit auf. Damit übernimmt sich das Bündnis. Als Krisenmanagement versteht es ohne zu differenzieren Stabilisierungseinsätze wie auch Interventionen. Unter dem Begriff „umfassende Sicherheit“ beansprucht die NATO Zuständigkeit für Bereiche, die in die Entwicklungspolitik und Diplomatie gehören.

**Kapazitäten zur
Stärkung
der UNO
einsetzen**

Wir kritisieren, dass die UNO für die NATO neben der EU, Russland und anderen als einer von vielen „Partnern“ figuriert. Diese Beliebigkeit wird der Weltorganisation nicht gerecht. Sie ist die übergeordnete Instanz und allein befugt, militärische Einsätze der NATO, die über Selbstverteidigung hinausgehen, zu autorisieren. Zwar bekennt sich die Atlantische Allianz zu den Zielen der UN-Charta und zur Zuständigkeit des UN-Sicherheitsrats für den Weltfrieden. Doch fehlen konkrete Vorschläge, wie sie ihre Kapazitäten einsetzen kann, um die UNO zu stärken. Das neue NATO-Konzept rückt die kollektive Verteidigung in den Mittelpunkt, entgrenzt aber gleichzeitig deren Bedeutung. Den möglichen Sicherheitsgewinn, den die Allianz mit einer europäischen Raketenabwehr zu erreichen hofft, machen neue Gefahren zunichte: Das immerhin rhetorisch umworbene Moskau könnte die Raketenabwehr der NATO mit eigenen neuen Raketen kompensieren wollen – eine Neuauflage des alten Paradoxons der strategischen Verteidigung aus den 1980er Jahren. Dass die russische Führung dieses Thema zur innenpolitischen Profilierung nutzt, entlastet die NATO nicht von *ihrer* Verantwortung.

**Raketen-
abwehr
falsches
Signal**

Wir halten die vorgesehene Stationierung der Raketenabwehrsysteme für ein falsches Signal, weil es die Vertrauensbildung mit den Nachbarregionen Europas konterkariert. Russland gehört zum „gemeinsamen Haus Europa“; obsoletere Sicherheitsdilemmata dürfen nicht wiederkehren. Die Raketenabwehr bleibt

STELLUNGNAHME

darum ein überflüssiger Stolperstein auf dem Weg zu mehr Sicherheit, die sich nur *gemeinsam* erreichen lässt.

Auch bei der nuklearen und konventionellen Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie bei der Nichtverbreitung fehlen dem Bündnis Einigkeit und Willen, politische Impulse zu setzen. Die japanische Atomkatastrophe mahnt uns, alles zu tun, um die Risiken jedweder Nutzung von Kernenergie von der Erde zu verbannen. Viel mehr noch als für deren zivile Nutzung gilt das für Nuklearwaffen, denen die Absicht zur Massenvernichtung eingeschrieben ist. Wir fordern die Politiker der NATO und besonders der EU-Staaten auf, die Vision von *Global Zero* mit ernsthaften Schritten der atomaren Abrüstung umzusetzen. Den wirksamsten Beitrag zur Abrüstung könnte die NATO leisten, indem sie ihre eigenen militärischen Fähigkeiten begrenzt; angesichts ihrer militärischen Überlegenheit wäre eine solche Selbstbeschränkung ohnehin geboten. Die EU-Staaten Frankreich und Großbritannien sollten, statt sich in überholten Machtprojektionen zu gefallen, mit gutem Beispiel vorangehen und ihre nuklearen Potenziale zur Disposition stellen.

**Global Zero
umsetzen**

Bundeswehrreform: unzureichend

Die Abschaffung der Wehrpflicht, für die wir im Friedensgutachten seit Langem plädiert haben, ist für die Bundesrepublik Deutschland ein historischer Schritt. Die geplanten Strukturveränderungen, die den Anpassungsprozess an laufende NATO-Planungen und militärische Aufgaben im Rahmen der EU vollenden sollen, sind es hingegen nicht.

Wehrpflicht

Den von der Strukturkommission vorgelegten Bericht „Vom Einsatz her denken. Konzentration, Flexibilität und Effizienz“ kritisieren wir als zu technokratisch und ungenügend für eine Neuausrichtung der Bundeswehr. Die Diagnose – Überdimensionierung und Fehlstrukturierung der Bundeswehr – trifft zwar im Kern zu. Wir mahnen seit Langem Kürzungen im Rüstungs-etat sowie eine öffentliche und parlamentarische Verständigung über militärische Aufgaben an. Dass jetzt der Truppenbestand auf 180.000 Soldaten reduziert werden soll, von denen bis zu 15.000 gleichzeitig eingesetzt werden können, behebt freilich das gegenwärtige Missverhältnis zwischen einer Mannschaftsstärke von 250.000, von denen höchstens 7.000 Soldaten gleich-

zeitig für Missionen im Ausland einsatzbereit sind, nur kosmetisch.

Wider den Tabubruch

**Kein
Militär für
Handels-
interessen**

Zur Begleitmusik der Bundeswehrreform gehört, nationale Interessen wie Energie- und Ressourcensicherung zur Begründung militärischer Handlungsfähigkeit geltend zu machen. Gestützt auf Vorschläge aus Wirtschaftskreisen, die Bundeswehr künftig auch zum Wohl deutscher Unternehmen einzusetzen, plädierte der ehemalige Verteidigungsminister zu Guttenberg dafür, „offen“ und „ohne Verklemmung“ den Zusammenhang von Handelsinteressen und Militäreinsätzen zu thematisieren. Wir fordern eine klare Distanzierung der Bundesregierung von diesem Tabubruch. Mit einer Parlamentsarmee, die Ziele und Mandate militärischer Einsätze dem Bundestag unterstellt, ist das nicht vereinbar.

**Keine Bundeswehr-
werbung in
Schulen**

Für inakzeptabel halten wir die Praxis, Jugendoffiziere systematisch im politischen Unterricht an Schulen und in der Ausbildung der Referendare einzusetzen. Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen haben entsprechende Kooperationen vertraglich vereinbart. Diese neue Praxis zielt darauf, die öffentliche Akzeptanz für Auslandseinsätze und Streitkräfte insgesamt zu erhöhen – ein Erfordernis, das sich bei der Rekrutierung einer Freiwilligenarmee unweigerlich stellt. Doch die Bundeswehr gehört zwar als Thema von Friedenserziehung, keinesfalls aber als Akteur in den Unterricht.

**Erprobte
Konzepte
erhalten**

Die Bundesrepublik ist mit dem Grundsatz der „Inneren Führung“, dem Konzept des „Staatsbürgers in Uniform“ sowie mit ihrer Tradition der militärischen Zurückhaltung gut gefahren. Alle drei haben Anteil an der gesellschaftlichen Akzeptanz der Bundeswehr. Wir bezweifeln, dass sie sich mit den neuen Ambitionen der Reform vereinbaren lassen, solange die sich vor allem von Bündnisanforderungen ableiten, die aus den Interventionen der letzten Jahre erwachsen sind.

Sicherheit – militärisch vernetzt, aber unsicher

Die Entgrenzung militärischer Aufgaben hat viel mit einem erweiterten Sicherheitsverständnis zu tun, das zwischen Risiken, Gefahren und Bedrohungen nicht präzise unterscheidet. Die Erweiterung des Sicherheitsbegriffs hatte ursprünglich eine ganz andere Absicht: Sie rückte den Schutz vor physischer und sozialer Verletzung – eben die menschliche Sicherheit – ins Zentrum, statt Unsicherheit nur im Kontext von Krieg und Gewaltkonflikten zu sehen. Diese Begriffserweiterung hat indes eine nicht intendierte Kehrseite: Da das Militär oft über mehr und bessere Ressourcen verfügt, scheint sein Einsatz auch dort vernünftig, ja mitunter unabwendbar, wo zivile Aufgaben zu bewältigen sind, z.B. bei der Absicherung humanitärer Aufgaben in Krisen und Konflikten.

So schärfte die Debatte über die Bandbreite von Sicherheit das Verständnis für die begrenzte Eignung und Wirksamkeit militärischer Maßnahmen, dynamisierte aber auch die militärische Sicherheitspolitik. Aus der erweiterten Sicherheit wurde im deutschen Weißbuch von 2006 „vernetzte Sicherheit“, im NATO-Jargon der *comprehensive approach*. Die Komplementarität militärischer und ziviler Rollen ist aber nicht unschuldig: Es ist außerordentlich schwierig, militärische und zivile Ansätze zur Krisenbearbeitung und Friedenskonsolidierung – Streitkräfte, Diplomatie und Entwicklungshilfe – auf einen Nenner zu bringen und zugleich die nötige Trennschärfe zu behalten. Das zeigt die Aufstandsbekämpfung in Afghanistan exemplarisch, wo die behauptete Komplementarität die Tür öffnete zur Instrumentalisierung ziviler Aufgaben und Tätigkeiten für militärische Ziele. Wir kritisieren deshalb die seit 2010 im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung beobachtbare Politik, in Afghanistan die Förderung von Projekten verstärkt auf Einsatzgebiete der Bundeswehr auszurichten und an die Bereitschaft zu zivil-militärischer Kooperation zu binden.

Das Konzept des *comprehensive approach* gehört auf den Prüfstand. Wir fordern dazu auf, im Rahmen der vielbeschworenen Kohärenz unterschiedlicher Ansätze und Politikressorts zivile und militärische Aufgaben und Mandate bei der Krisen- und Konfliktbearbeitung wieder klar zu trennen, im Interesse von *local ownership* in Krisenregionen Überdehnungen externer

Militär für zivile Aufgaben?

Vernetzte Sicherheit auf den Prüfstand

Intervention zurückzufahren und auch beim Wiederaufbau von Nachkriegs- und Nachbürgerkriegsgesellschaften die lokalen zivilgesellschaftlichen Kapazitäten mit Nachdruck zu stärken. Der Export des westlichen Demokratiemodells mithilfe militärischer Interventionen kann nicht gelingen, wie die Erfahrungen in Afghanistan zeigen.

**Keine
Interventi-
onsarmee**

Wir lehnen die seit dem Bundesverfassungsgerichtsurteil von 1994 schleichend begonnene Umformung der Bundeswehr in eine Interventionsarmee, die jetzt institutionalisiert werden soll, ab. Wir beharren darauf, dass Einsätze der Bundeswehr über die Aufgabe der Landes- und Bündnisverteidigung hinaus ein Mandat des UN-Sicherheitsrates voraussetzen. Die Entgrenzung der „erweiterten Landes- und Bündnisverteidigung“ darf nicht die Tür zur Selbstermächtigung von Militäreinsätzen öffnen. Der Einsatz der Bundeswehr hat sich am Völkerrecht zu orientieren; bündnispolitische Loyalität darf das Monopol der UNO, militärische Gewaltanwendung zu autorisieren, nicht unterminieren. Nachdem die öffentliche Diskussion über den Krieg in Afghanistan endlich Fahrt aufgenommen hat, muss diese Debatte ausgeweitet werden auf die künftige Rolle, auf Aufgaben und Gestalt der Bundeswehr. Diese Debatte ist überfällig. Sie ist die Voraussetzung dafür, über Personalumfang, Ausrüstung und Finanzrahmen der Bundeswehr seriös und demokratisch entscheiden zu können.

**Debatte
über Bun-
deswehr
führen**

*Margret Johannsen
Bruno Schoch
Corinna Hauswedell
Tobias Debiel
Christiane Fröhlich*

Einzelanalysen

Kapitel 1:

Aufbruch in der arabischen Welt

1.1. Die Verkrustung bricht auf. Proteste, Aufstände, Revolten in der arabischen Welt

Muriel Asseburg

Über Jahrzehnte hinweg galten Nordafrika und der Nahe/Mittlere Osten zwar als Konfliktregion, ihre Regime aber als überwiegend stabil und an sich wandelnde Rahmenbedingungen anpassungsfähig. Symbolisiert wurde diese Stabilität durch Herrscher, die seit 20, 30 oder gar 40 Jahren an der Macht waren, wie Präsident Zine el-Abidine Ben Ali in Tunesien, Präsident Husni Mubarak in Ägypten und Revolutionsführer Muammar al-Gaddafi in Libyen.¹ Zudem war das Bild geprägt von dynastischen Erbfolgen nicht nur in den Monarchien der Region, etwa in Marokko, Jordanien und Saudi-Arabien, sondern auch im Präsidialsystem Syriens im Jahr 2000 – sowie von Gerüchten über bzw. konkreten Hinweisen auf die Vorbereitung einer dynastischen Machtübernahme in Ägypten, Libyen und im Jemen.

Der relativ rasche Erfolg der Protestierenden in Tunesien und Ägypten beim Sturz der Autokraten ermutigte nahezu alle Bevölkerungen in der Region, den Unmut über ihre Lebensbedingungen auf die Straße zu tragen bzw. ihre Proteste auszuweiten und nicht mehr länger vor Repression und Polizeigewalt zurückzuschrecken. Die ersten Umwälzungen haben die Bevölkerungen von Marokko bis Saudi-Arabien in Unruhe versetzt und selbst außerhalb der arabischen Welt, etwa in China oder in Iran, Nachahmung gefunden bzw. zu erneuten Protesten geführt. Dabei variieren sowohl die gesellschaftlich-politischen Träger der Proteste als auch ihre Forderungen, die neben einer Verbesserung der Lebensbedingungen und der Bekämpfung der Korruption das ganze Spektrum von der Ausweitung der politischen Teilhabe, über die Einführung von *checks and balances* und eine Abschaffung ethno-konfessioneller Diskriminierung bis hin zur Beseitigung der Regime abdecken. Eines aber haben alle Proteste gemein: Sie verbinden soziale, ökonomische und politische Forderungen – Fortschritte in allen drei Bereichen werden als unumgänglich gesehen, um ein Leben in Würde zu ermöglichen.

Die arabischen Regimeeliten rüsteten sich ihrerseits, um Proteste zu verhindern, schnell einzuhegen oder brutal niederzuschlagen. Gleichzeitig kündigten sie Maßnahmen zur Linderung sozioökonomischer Notlagen, umfang-

¹ Volker Perthes hat hierfür den sogenannten YIPPI (Years in power per incumbent)-Index geprägt. Volker Perthes: *Geheime Gärten: Die neue Arabische Welt*, Berlin 2002, S. 103, Fn. 86.

reiche Geldgeschenke und – zunächst überwiegend kosmetische – politische Reformen an. Mit dem blutigen Machtkampf zwischen libyschen Aufständischen und dem Gaddafi-Regime sowie der Unterdrückung der Proteste in Bahrain mithilfe der Intervention des Golfkooperationsrates sagten viele Beobachter im März 2011 bereits ein Ende des „arabischen Frühlings“ voraus. Aber die Proteste und der Druck auf die Herrscher dauerten in vielen Ländern an; der Rücktritt des jemenitischen Präsidenten Ali Abdullah Saleh schien Anfang April 2011 nurmehr eine Frage der Zeit zu sein. Und auch in anderen Staaten der Region zeigte sich, dass die bisher ergriffenen Maßnahmen nicht ausreichen würden, um die Proteste dauerhaft zu beenden und die Regime in der jetzigen Form zu erhalten. Deshalb bereits das Ende der arabischen Autokratien vorauszusagen wäre jedoch verfrüht. Zu unterschiedlich sind die jeweiligen gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen in den einzelnen Ländern der Region, zu unterschiedlich ist die Legitimitätsbasis, Anpassungsfähigkeit und Repressionskapazität der einzelnen Regime.

Im Folgenden soll zunächst der sozioökonomische und politische Hintergrund der Proteste aufgezeigt werden. Dann wird auf die Frage eingegangen, inwiefern weitere Massenproteste und eine daraus resultierende Destabilisierung autoritärer Regime im Nahen und Mittleren Osten zu erwarten sind. Von Interesse ist zudem, inwieweit die Proteste, Aufstände und Revolten tatsächlich qualitativ bedeutsame Reformen oder gar Regimewechsel herbeiführen und ob sie zu einer Demokratisierung der Herrschaft oder gar zu konsolidierten Demokratien führen werden. Nicht zuletzt werden Schlussfolgerungen dahingehend gezogen, wie die Entwicklungen zu bewerten sind, vor welchen konkreten Herausforderungen die Gemeinwesen stehen und welche außenpolitischen Neuorientierungen dies mit sich bringt.

Der sozio-ökonomische und politische Hintergrund der Proteste

Sozio-ökonomische Missstände gehören zu den zentralen Beweggründen der Protestierenden. Obwohl die arabischen Volkswirtschaften in den letzten Jahren mit wenigen Ausnahmen fast durchweg moderate oder sogar hohe Wachstumsraten verzeichneten (siehe Tabelle 1), ist es ihnen nicht gelungen, ausreichende Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Dabei stehen alle Staaten vor der Herausforderung, ihre nach wie vor schnell wachsende und junge Bevölkerung in den Arbeitsmarkt zu integrieren.² In der Folge sind junge Men-

² Hier reicht das Spektrum von Tunesien, Katar und Bahrain, wo der Anteil der unter 35-

schen besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen (siehe Tabelle 2) – zumal die besser Gebildeten, die höhere Erwartungen an ihre Zukunft hegen. Ihnen wurde zudem durch die striktere Migrationspolitik europäischer Staaten eine alternative Lebensperspektive verbaut.

Tabelle 1: Wachstumsrate des BIP 2010 (im Vergleich zum Vorjahr)

Staaten	
Gering (< 3%)	Irak (2,6%), VAE (2,4%)
Moderat (3-8%)	Ägypten (5,3%), Algerien (3,8%), Bahrain (4,0%), Jordanien (3,4%), Marokko (4,0%), Oman (4,7%), Saudi-Arabien (3,4%), Syrien (5,0%), Tunesien (3,8%)
Hoch (> 8%)	Jemen (8,0%), Katar (16,0%), Libyen (10,6%), Libanon (8,0%)

Quelle: Weltbank und Internationaler Währungsfond, z.T. auf Schätzungen basierend.

Tabelle 2: Jugendarbeitslosigkeit (Anteil der Arbeitslosen an den 15-24-Jährigen)*

Ägypten	Algerien	Bahrain	Katar	Libanon	Marokko	Palästina	Syrien
11,4% (15-19J.)	21,5%	20,1%	10,8%	20,9%	18,3%	35,3%	19,5%
49,3% (20-24J.)							

*Nicht für alle Länder der Region sind aktuelle Angaben über Jugendarbeitslosigkeit verfügbar. Algerien 2010, in: Office National des Statistiques – Algérie: Emploi & Chômage au 4ème trimestre 2010, http://www.ons.dz/IMG/pdf/emploi_chomage_2010.pdf. Marokko 2008, in: Haut-Commissariat au Plan – Maroc: Activité, emploi et chômage: rapport détaillé (annuel). Enquêtes et recensements, S. 43, <http://www.hcp.ma/pubData/emploiChomage/resultatsDetaillés/Resultdetai2008.pdf>. Syrien 2003, Bahrain 2001, Libanon 2004, Katar 2004 und Palästina 2007, in: United Nations Statistics Division: Statistics. Youth unemployment rate, aged 15-24, both sexes, 2010, <http://data.un.org/Data.aspx?q=youth+unemployment&d=MDG&f=seriesRowID%3a630>. Ägypten 2010, in: Central Agency for Public Mobilization and Statistics – Egypt: Labour Force search result for the third quarter, 21.11.2010, <http://www.capmas.gov.eg/news.aspx?nid=503&lang=2>.

In Tunesien und Ägypten waren es eben diese jungen, gut ausgebildeten Menschen, die die Aufstände initiierten. Ihre Forderungen trafen in weiten Kreisen

Jährigen bei knapp 60 Prozent liegt, bis zu Gemeinwesen wie Irak, Jemen, Oman, die palästinensischen Gebiete und Syrien, in denen sogar rund Dreiviertel der Bevölkerung dieser Alterskohorte angehören. U.S. Census Bureau: Midyear Population, by 5-Year Age Groups, Age Group Summary, International Data Base, 2011, <http://www.census.gov/ipc/www/idb/groups.php>.

der Bevölkerung auf Zustimmung bzw. knüpften an frühere Protestbewegungen an, sodass es rasch zu Massenbewegungen kam. So war es etwa in Ägypten seit Langem immer wieder zu Brotunruhen der Armen gekommen. In den letzten Jahren griffen dort zunehmend politischere Formen des Protests Raum: Mitte des letzten Jahrzehnts bildete sich in Kairo die relativ elitäre Bewegung „Kifaya!“ (arabisch für „genug!“) heraus. Sie forderte ein Ende des Ausnahmezustands und wollte eine dynastische Nachfolge verhindern. In den letzten Jahren formierten sich aber auch, überwiegend in den Industriestädten der Peripherie, Berufsverbände und Arbeiterzusammenschlüsse, die gegen die Auswirkungen der Wirtschaftsreformen und die Lebens- und Arbeitsbedingungen protestierten.³

Tabelle 3: Schlusslichter bei der Alphabetisierung*

Ägypten	66,0 %
Jemen	60,9 %
Marokko	56,4 %
Mauretanien	56,8 %
Sudan	69,3 %

*Alphabetisierungsgrad der Bevölkerung ab 15 Jahren

Tabelle 4: Anteil der Frauen (und Männer) über 25 Jahren, die mindestens die Sekundarstufe besuchten

Algerien	36,3 %	(49,3 %)
Irak	22,0 %	(42,7 %)
Jemen	7,6 %	(24,4 %)
Sudan	12,8 %	(18,8 %)
VAE	76,9 %	(77,3 %)

Schon die *Arab Human Development Reports* wiesen darauf hin, dass es in den meisten Staaten der Region nicht gelungen ist, soziale Ungleichheit abzubauen und die menschliche Entwicklung entscheidend voranzubringen. So gibt es nach wie vor arabische Staaten mit erschreckend hoher Armut, niedrigen Alphabetisierungsraten und einem geringen Bildungsniveau (siehe Tabelle 3)⁴.

3 Vgl. Muriel Asseburg/Stephan Roll: Ägyptens Stunde null? Akteure, Interessen, Szenarien, SWP-Aktuell 2011/A10, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, Februar 2011.

4 UNDP: Human Development Report 2010, New York, 2010, S. 192ff., http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_EN_Complete_reprint.pdf.

Dabei haben, mit Ausnahme der kleinen Golfstaaten, nicht einmal die ressourcenreichen Länder angemessen in die menschliche Entwicklung investiert – Algerien, Irak und Sudan etwa liegen weit zurück, was das Bildungsniveau von Frauen angeht (siehe Tabelle 4)⁵. Die sozialkonservativen Golfstaaten stehen im Vergleich deutlich besser da. Verschärft hat sich die Situation in den letzten Jahren vor allem in den Staaten, die Nahrungsmittel importierten. Hier haben sich die im Zuge der globalen Nahrungsmittelkrise (vgl. Beitrag 4.3. im Friedensgutachten 2010) stark gestiegenen Preise verheerend auf die Lebensbedingungen der Bevölkerung ausgewirkt. Im Frühjahr 2008 explodierten die Nahrungsmittelpreise. Der Weltnahrungspreisindex der FAO erhöhte sich um 57 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Im Februar 2011 erreichte er mit 236 Punkten seinen absoluten Höchststand seit Beginn der Erfassung 1990.⁶

Verengung des politischen Raums, zunehmende Bedeutung elektronischer Medien

Hinzu kommt, dass in den autoritären Staaten der Region viele die Hoffnung auf Wandel durch Beteiligung innerhalb der bestehenden Ordnung, z.B. durch Wahlen, aufgegeben haben. Zwar wurden in vielen arabischen Ländern nach Ende des Kalten Krieges und dann noch einmal unter dem auf die Anschläge des 11. Septembers 2001 folgenden Demokratisierungsdruck politische Reformen durchgeführt. Diese haben aber letztlich nicht zu deutlich repräsentativeren oder inklusiveren Systemen geführt. Zudem lässt sich seit den Wahlen im Irak, in Ägypten und in den palästinensischen Gebieten 2005/2006, die den Islamisten erhebliche Zugewinne verschafften, in der Region eine Tendenz zur erneuten Verengung des politischen Raums beobachten. *Freedom House* stuft von den Staaten der Arabischen Liga nur die Komoren, Kuwait, Libanon und Marokko als teilweise frei, alle anderen als nicht frei ein. Insgesamt wird der Status politischer Rechte und bürgerlicher Freiheiten in dieser Region im globalen Vergleich am schlechtesten eingeschätzt. Mit ganz wenigen Ausnahmen blieb die Bewertung in den letzten Jahren (von 2007-2011) entweder gleich oder verschlechterte sich sogar.⁷ Manipulierte und gefälschte Wahlen, wie in Jordanien bzw. Ägypten im Spätherbst 2010, trugen dazu bei, Parlamente und Wahlen weiter zu diskreditieren. Dies ist insbesondere deshalb brisant, weil in vielen Gesellschaften der Region die Perzeption vorherrscht, die Aufrechterhaltung der Ordnung diene nicht – im Sinne eines autoritären Entwicklungs-

5 Ebd., S. 157-158.

6 FAO: Food Price Index, März 2011, <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/>.

7 Vgl. Freedom House, „Freedom in the World“, 2011, http://www.freedomhouse.org/images/File/fiw/Tables%2CGraphs%2Cetc%2CFIW2011_Revised1_11_11.pdf.

staates – in erster Linie dem Wohle der Bevölkerungen, sondern der Bereicherung einer korrupten Elite. Diese Wahrnehmung ist in einigen Staaten durch die Enthüllungen von WikiLeaks zur Jahreswende 2010/2011 noch einmal verstärkt worden, etwa in Algerien, Libyen, Marokko, Saudi-Arabien, Syrien und Tunesien.⁸

Gleichzeitig sind gerade die Jugendlichen in der arabischen Welt heute oft gut informiert und vernetzt. Dank elektronischer Medien können sie aktuelle Entwicklungen laufend und zeitnah verfolgen, über Mobiltelefone und soziale Netzwerke schnell, kostengünstig und effektiv mobilisieren. Der öffentliche Diskurs in der arabischen Welt wird damit heute viel weniger zentral gesteuert als dies noch zu Zeiten Gamal Abdel Nassers pan-arabischem Radiosender „Sawt al-Arab“ der Fall war. Die neuen Medien haben ihn viel pluraler gemacht und heutzutage wird er viel stärker durch die von Blogs, *Facebook* und *Twitter* erzeugten Effekte der Solidarisierung und Nachahmung arabischer Jugendlicher bestimmt. Für die Massenmobilisierung entscheidender als *Facebook* hat sich allerdings bei den bisherigen Protesten der katarische Satelliten-sender al-Jazeera erwiesen – nicht zuletzt, weil die Verbreitung des Satellitenfernsehens die von Internet und *Facebook* nach wie vor deutlich übersteigt und weil es noch schwieriger ist, dessen Empfang staatlicherseits zu unterbinden. Eine besondere Rolle spielen dabei die mit Handy-Kameras aufgenommenen Bilder, die die Proteste, an der Zensur vorbei, dokumentieren und über Satellitensender und das Internet in die Wohnzimmer der Region tragen. Die Verwendung des Begriffs der „Generation Facebook“ ist dabei insofern trügerisch, als die Verbreitung dieses sozialen Netzwerks nur in wenigen Staaten wirklich hoch ist (vgl. Beitrag 1.2.).⁹

8 United States Department of State, An Ailing and Fragile Algerian Regime Drifts Into 2008, WikiLeaks Cable 07ALGIERS1806, 19.12.2007, <http://www.wikileaks.ch/cable/2007/12/07ALGIERS1806.html>; Algeria: Directors of National Oil Company Investigated for Corruption, WikiLeaks Cable 10ALGIERS111, 08.02.2010, <http://www.wikileaks.ch/cable/2010/02/10ALGIERS111.html>; Qadhafi Incorporated, WikiLeaks Cable 06TRIPO-LI198, 10.05.2006, <http://www.wikileaks.ch/cable/2006/05/06TRIPOLI198.html>; Corrected Copy: Reactions to Makhlef, WikiLeaks Cable 08DAMASCUS146, 28.02.2008, <http://www.wikileaks.ch/cable/2008/02/08DAMASCUS146.html>; Palace Coercion Plagues Morocco's Real Estate Sector, WikiLeaks Cable 09CASABLANCA226, 11.12.2009, <http://www.wikileaks.ch/cable/2009/12/09CASABLANCA226.html>; Underground Party Scene in Jeddah: *Saudi* Youth Frolic Under „Princely Protection“, WikiLeaks Cable 09JEDDAH443, 18.11.2009, <http://www.wikileaks.ch/cable/2009/11/09JEDDAH443.html>.

9 Nur in den kleinen Golfstaaten, in den palästinensischen Gebieten, im Libanon und in Tunesien liegt sie bei 20 Prozent der Bevölkerung oder höher. In vielen Staaten der Region, z.B. Algerien, Irak, Jemen und Libyen, liegt sie hingegen bei unter fünf Prozent. Socialbakers: Facebook Statistics by country, 2011, <http://www.socialbakers.com/facebook-statistics/>.

Destabilisierung weiterer arabischer Regime

Aufgrund von ähnlichen Ausgangsbedingungen und infolge von durch elektronische Medien und soziale Netzwerke erzeugten regionalen Rückkoppelungs- und Nachahmungseffekten ist es im Frühjahr 2011 in allen arabischen Ländern zu Massendemonstrationen bzw. zur Ausweitung von Protesten gekommen – mit einigen wenigen Ausnahmen.¹⁰ In einigen Fällen dürften sich diese zu Aufständen auswachsen, die auch zu weiteren Umstürzen führen könnten. Welcher Machthaber als nächster fällt, wie die Region als Ganzes in ein paar Jahren aussehen wird oder wie sich regionale Machtbalancen verschieben werden, lässt sich heute seriös kaum prognostizieren – insbesondere, da die Revolten auch von nur schwer voraussagbaren massenpsychologischen Phänomenen abhängen.



Dabei müssen die Revolten – wie bereits jetzt in Libyen, Syrien und Bahrain deutlich wird – nicht zwingend nach dem „tunesischen Muster“ erfolgen.

¹⁰ Ausnahmen bildeten dabei bis April 2011 lediglich die Komoren, die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE), Katar und der Libanon. In den VAE gab es vereinzelte Gastarbeiterproteste. Zwar fanden auch im Libanon im März 2011 große Demonstrationen statt, diese sind aber im Kontext der Jahrestage der Entstehung der Bewegungen des 8. und 14. März und der Komplikationen bei der Regierungsbildung zu sehen, nicht im Zusammenhang mit den Umbrüchen in Tunesien und Ägypten.

Die Initiatoren müssen nicht überall aus der Mittelschichtjugend stammen, sie rekrutieren sich in anderen Gemeinwesen durchaus auch aus nationalen oder konfessionellen Gruppierungen (etwa den Schiiten in Bahrain), aus etablierten Oppositionsgruppen (wie im Jemen) sowie aus anderen Bevölkerungsgruppen, die sich sozioökonomisch oder politisch marginalisiert sehen (etwa den Stämmen im südlichen Syrien). Auch muss ihr Verlauf durchaus nicht friedlich, die Protestform nicht zivil sein. Bislang zeichneten sich die Proteste allerdings ganz überwiegend durch ihre zivile, gewaltarme Form aus; Gewalt ging ganz überwiegend von Regimekräften aus.

Und die Aufstände müssen nicht automatisch eine rasche und geordnete politische Öffnung einleiten. In einigen Ländern (allen voran Syrien, Saudi-Arabien) ist im Gegenteil eine Verstärkung der Repression, die Intervention von Regionalmächten (Bahrain) oder ein gewaltsam ausgetragener Machtkampf (Libyen) zu verzeichnen. Dabei erklärt sich verstärkte Repression insbesondere in den Staaten, in denen das Regime einer ethnischen bzw. konfessionellen Minderheit angehört, etwa in Syrien oder Bahrain, durch den begrenzten Handlungsspielraum des Regimes hinsichtlich der Erweiterung politischer Teilhabe sowie der Sorge vor Racheakten gegenüber der eigenen Gruppe und ihren Unterstützern.¹¹ In Bahrain kommt der regionale Kontext und damit das Interesse der anderen Staaten des Golfkooperationsrates (GKR) hinzu, den Fall eines ersten Königshauses sowie eine Stärkung der Schiiten – und des damit assoziierten iranischen Einflusses – zu verhindern. Ob sich die Protestbewegungen dauerhaft unterdrücken lassen, steht allerdings zu bezweifeln.

Fragt man nach weiteren Umstürzen, richtet sich der Blick zunächst auf die ohnehin äußerst fragilen Gemeinwesen im Jemen und in den palästinensischen Gebieten. In der Tat ist auch im Jemen das Regime durch die dramatische Ausweitung der Proteste unter Druck geraten. In der Folge kündigte Präsident Ali Abdullah Saleh im Februar 2011 zunächst an, 2013 nicht für eine weitere Amtszeit kandidieren und die Macht nicht an seinen Sohn übergeben zu wollen.¹² Eine Beruhigung hatte dies indes nicht zur Folge. Daraufhin ließ Saleh verlauten, noch 2011 eine Verfassungsreform zur Volksabstimmung zu geben.¹³ Gleichzeitig ließ er Protestierende durch Scharfschützen niederschle-

11 Für Syrien vgl. Muriel Asseburg: 1:0 fürs Regime. In Syrien fällt der Tag des Zorns vorerst aus, in: Inamo, Game-over-Sonderheft, März 2011, S. 91.

12 Vgl. Hakim Almasari: Yemen's President is Latest to Vow Exit, in: The Wall Street Journal, 3.2.2011, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703960804576119421179920308.html>.

13 Vgl. The Guardian: Yemen's president offers new constitution and referendum, 10.3.2011, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/mar/10/yemen-president-offers-constitution-referendum>.

Ben. Nachdem verbündete Stammesführer und Militärs zu den Protestierenden übergelaufen waren, kündigte der Präsident Ende März 2011 schließlich seinen Rücktritt an, sobald er die Macht an einen Nachfolger übergeben könne, der den Volkswillen repräsentiere.¹⁴ Einen Regimewandel würde ein solcher Führungswechsel freilich nicht automatisch bewirken – ebensowenig wie eine Lösung für die Houthi-Rebellion im Norden des Landes und die sezessionistische Bewegung im Süden. Auch besteht die Gefahr, dass im Jemen mit seiner stark fragmentierten Gesellschaft und schwachen Zentralgewalt Bürgerkrieg oder Staatszerfall die Folge sein könnten, falls Auseinandersetzungen gewalt-sam eskalieren.

Die beiden konkurrierenden palästinensischen Regierungen in Ramallah und in Gaza Stadt unterdrückten zunächst Solidaritätskundgebungen für die Revolten in Tunesien und Ägypten und zensierten die Medien, um ein Überspringen des Funkens zu verhindern. Dies gelang ihnen allerdings nur kurzfristig. Am 15. März fanden Großdemonstrationen sowohl in der West Bank als auch im Gaza-Streifen statt, die ein Ende der palästinensischen Spaltung forderten. In Folge bemühten sich beide Regierungen darum, ihre Popularität und Legitimität durch Kabinettsumbildungen zu erhöhen. Die Palästinensische Autonomiebehörde kündigte zudem Wahlen an, die Hamas-Regierung eine Initiative für nationale Aussöhnung.¹⁵ Obwohl bei den Protesten bislang prioritär eine nationale Aussöhnung gefordert wurde, ist zu erwarten, dass sich die palästinensische Protestbewegung künftig in erster Linie gegen Israel richten wird – insbesondere, wenn es bis September 2011 nicht, wie vom Nahost-Quartett vorgesehen, zu staatlicher Unabhängigkeit kommt und ein Ende der Besatzung absehbar ist.

Regimestabilisierende Faktoren

In Bezug auf arabische Regime, die heute noch für stabil gehalten werden, könnte sich herausstellen, dass Stabilität und Erstarrung verwechselt werden – wie es bis vor wenigen Monaten bei Tunesien der Fall war. Ein wichtiger Faktor für Regimestabilität scheint die Ressourcenausstattung zu sein, über die das Regime verfügen kann, um Loyalität zu kaufen bzw. schnell Maßnahmen zu ergreifen, die soziale Notlagen abfedern und den Unmut in der Bevölkerung

14 Vgl. Sudarsan Raghavan: Yemeni leader Saleh determined to set the terms of his exit, in: The Washington Post, 5.4.2011, http://www.washingtonpost.com/world/yemeni-leader-saleh-determined-to-set-the-terms-of-his-exit/2011/04/05/AFWwESmC_story.html.

15 Vgl. Hans-Christian Rößler: Neues Feuer für den palästinensischen Bruderkrieg, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.2.2011, S. 4.

senken.¹⁶ Kein anderer Herrscher kann wohl so große Summen verteilen wie König Abdullah in Saudi-Arabien, der Ende Februar 2011 36 Mrd. US-Dollar für Lohnerhöhungen, Arbeitslosenunterstützung und andere soziale Maßnahmen bereitstellte und beträchtliche Investitionen in Bildung, Gesundheitswesen und Infrastruktur ankündigte.¹⁷ Dass Geldgeschenke allein nicht ausreichen, zeigte sich allerdings daran, dass es im März zu weiteren Protesten in Saudi-Arabiens Ostprovinzen kam, die blutig niedergeschlagen wurden. Auch der libysche Herrscher Gaddafi konnte die Rebellion nicht wie beabsichtigt durch Geldgeschenke eindämmen.¹⁸

Grundsätzlich gelten die Monarchien in der Region im Vergleich zu den Republiken als beständiger. Das liegt daran, dass in den Monarchien im Gegensatz zu den Republiken die dynastische Erbfolge beim Hauptentscheidungssträger seitens der Bevölkerungen für legitim erachtet wird. Zudem ist die Legitimität der Monarchen in Jordanien, Marokko und Saudi-Arabien auch religiös verankert. Überdies fällt es den Monarchen leichter, Kritik und Unzufriedenheit in der Bevölkerung durch Auswechseln der Regierung oder Zugeständnisse in Bezug auf ihre Machtfülle aufzufangen. Denn die Kritik richtet sich in der Regel zunächst nicht auf den König selbst. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass bei den Demonstrationen in Marokko und Jordanien der Slogan „Das Volk will den Sturz des Regimes“, der bei anderen Protesten zur gängigen Parole geworden ist, nicht verfiel. In beiden Ländern wurde nicht ein Ende der Monarchie oder eine Absetzung des Monarchen, sondern eine Verbesserung der Lebensbedingungen, ein Ende der Korruption, die Ablösung der Regierung und eine konstitutionelle Monarchie gefordert.¹⁹ Der marokkanische König folgte den Forderungen insofern, als er Anfang März 2011 umfassende Verfassungsänderungen verkündete, durch die er unter anderem die Kompetenz zur Bestimmung des Premierministers ans Parlament abtrat.²⁰ Aufgrund der antischiitischen Ausprägung des wahhabitischen Islam und der herausragenden Rolle der Religionsgelehrten als Stütze des saudischen Kö-

16 Vgl. Throwing money at the street, in: The Economist, 12.3.2011.

17 Vgl. Ambrose Evans-Pritchard: Saudi ruler offers \$36bn to stave off uprising amid warning oil price could double, in: The Telegraph, 24.2.2011, <http://www.telegraph.co.uk/finance/oilprices/8344421/Saudi-ruler-offers-36bn-to-stave-off-uprising-amid-warning-oil-price-could-double.html>.

18 Vgl. Gaddafi ködert Rebellen mit Schmiergeld, in: Der Spiegel, 4.3.2011, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,749058,00.html>.

19 Vgl. Ranya Kadri/Isabel Kershner: Thousands Rally for Reform in Jordan, in: The New York Times, 25.2.2011, http://www.nytimes.com/2011/02/26/world/middleeast/26jordan.html?_r=1&scp=1&sq=Jordan%20protest%20demand&st=cse.

20 Vgl. Morocco announces constitutional reform plan, in: The Guardian, 9.3.2011, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/mar/09/morocco-constitutional-reform-king>.

nigshauses ist dessen Spielraum für Zugeständnisse an die schiitische Minderheit allerdings gering.²¹

Übergang zu repräsentativeren, freieren und gerechten Ordnungen?

In Tunesien und Ägypten sind im Frühjahr 2011 ernsthafte Schritte eingeleitet worden, um die politischen Systeme zu reformieren. Letztlich werden neben dem andauernden Engagement der Träger der Revolution in diesem Prozess auch die jeweiligen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen entscheidend dafür sein, ob die Revoltierenden nicht nur das Führungspersonal austauschen, sondern auch tatsächlich die autoritären Regime beseitigen können und ob es dann zu einer Konsolidierung von inklusiveren, repräsentativeren und freieren politischen und wirtschaftlichen Ordnungen kommt. Relativ gute Voraussetzungen existieren dafür in dem mit rund zehn Millionen Einwohnern mittelgroßen Tunesien, das über eine weitgehend ethnisch und konfessionell homogene, relativ gut ausgebildete und nach Europa orientierte Bevölkerung verfügt, in der eine vergleichsweise breite, urbane Mittelschicht existiert, in dem es funktionsfähige Verwaltungsstrukturen gibt und das zwar ressourcenarm ist, aber eine relativ moderne und wettbewerbsfähige Volkswirtschaft hat.

Deutlich größer sind die Herausforderungen in dem mit über 80 Millionen Einwohnern größten arabischen Land. In Ägypten kann ebenso auf funktionsfähige, wenn auch aufgeblähte Verwaltungsstrukturen zurückgegriffen werden. Zwar verfügt auch Ägypten über eine ethnisch weitgehend homogene Bevölkerung mit starkem Nationalbewusstsein, es existiert aber mit den Kopten eine konfessionelle Minderheit von knapp zehn Prozent. Gravierender dürfte allerdings sein, dass Ägypten vor immensen Aufgaben steht, was eine sozial abgefederte Transformation hin zu einer modernen und wettbewerbsfähigen Volkswirtschaft angeht, die ausreichend Arbeitsplätze für die nach wie vor rasch wachsende Bevölkerung zur Verfügung stellt. Zudem sind gezielte Maßnahmen vonnöten, die auf eine landesweit ausgewogene Entwicklung abzielen, die die zum Teil krasse soziale Ungleichheit sowie Armut und Unterentwicklung insbesondere in der Peripherie abbauen. Dies wird Ägypten nur mit massiver externer Unterstützung gelingen. Gleichzeitig werden die Ent-

21 Für eine Analyse weiterer Faktoren im südlichen und östlichen Mittelmeerraum vgl. Muriel Asseburg/Isabelle Werenfels: Tunesien: Einzelfall oder erster Dominostein?, SWP-Aktuell 2011/A4, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, Januar 2011.

wicklungen in Ägypten besonders starke Ausstrahlungskraft in den anderen arabischen Staaten entfalten – und dürften dort je nachdem als Reformmotor oder -bremse wirken.

Anfang April 2011 ist unklar, wie sich die bewaffneten Auseinandersetzungen in Libyen weiter entwickeln werden. Die Gefahr, dass durch die internationale Intervention die Situation eingefroren und eine fragile Zweiteilung des Landes zunächst festgeschrieben wird, ist noch nicht gebannt. Doch selbst wenn die Aufständischen im Machtkampf obsiegen sollten, sind die Voraussetzungen für die Herausbildung einer stabilen, gar demokratischen Ordnung alles andere als günstig. Nicht nur ist in Folge der Gewalt auch mittelfristig mit Racheakten zu rechnen und wird auch in Zukunft die Dominanz des Ölsektors die politischen Strukturen im Sinne einer Rentenökonomie prägen. Auch ist die urbane Mittelschicht vergleichsweise klein. Zudem sind in den vergangenen Jahrzehnten sämtliche Ansätze von Zivilgesellschaft unterdrückt worden, Parteien existieren nicht und Stammesloyalitäten sind bewusst eingesetzt worden, um das Regime zu stabilisieren. Funktionsfähige Verwaltungs- und Ordnungsstrukturen müssen vollständig neu aufgebaut werden. Dabei wird die libysche Gesellschaft gegenüber externer Hilfe zurückhaltend bis abweisend sein.²²

Schlussfolgerungen, Herausforderungen und außenpolitische Implikationen

Die bisherigen Proteste haben deutlich gemacht, dass die Alternative „Autoritarismus oder Islamismus“ oder auch „wir oder das Chaos“, die von den Herrschenden immer wieder aufgestellt worden ist, keine Gültigkeit (mehr) besitzt. Denn die Proteste wurden bislang ganz überwiegend weder von den Islamisten initiiert noch von ihnen dominiert. In Ägypten ist zum Beispiel deutlich geworden, dass die Muslimbruderschaft mit den Protesten ihr Quasi-Oppositionsmonopol verloren hat. Inklusivere Systeme werden mit sich bringen, dass Vertreter des politischen Islam in ihnen eine Rolle spielen. In einem kompetitiven Umfeld werden sich neben den Islamisten allerdings auch andere gesellschaftliche Kräfte als Parteien formieren und ihr Potenzial entfalten.

Dabei ist mit den Protesten auch offensichtlich das kulturalistisch-essentialistische Argument entkräftet worden, dass Islam und Demokratie nicht vereinbar seien. Denn es ist weder der Westen, der die Region friedlich

²² Vgl. Wolfram Lacher: Libya after Qaddafi. State formation or state collapse?, SWP Comments 2011/C9, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, März 2011.

oder mit Waffengewalt demokratisiert, noch eine vom Iran ausgehende islamische Revolution, noch der Tyrannensturz durch die Dschihadisten, sondern es sind die (ganz überwiegend islamisch geprägten) Gesellschaften selbst, die neben Brot auch Freiheit, politische Teilhabe und Gerechtigkeit einfordern. Dass sie dabei trotz mächtiger Staatsgewalt Erfolge erzielen und die seit Jahrzehnten verkrusteten Strukturen aufbrechen, macht die arabischen Bevölkerungen zu Recht stolz und bringt ihnen neues Selbstbewusstsein. Dieses Selbstbewusstsein, gekoppelt mit enorm hohen Erwartungen, wird das Regieren in den Staaten der Region allerdings nicht leichter machen.

Herausforderungen für die Gemeinwesen in der Region

Auch unterhalb der Schwelle des Regimewechsels haben die Proteste, Aufstände und Revolten bereits deutliche Auswirkungen auf die arabischen Herrschaftssysteme gezeitigt und werden mittelfristig, über Sofortmaßnahmen und kosmetische politische Zugeständnisse hinaus, Reformen erfordern. Dabei stehen die Gemeinwesen der Region im Wesentlichen vor zwei Herausforderungen:

Tiefgreifende wirtschaftliche Reformen und ausgeglichene Entwicklung: Die kurzfristigen Abfederungsmaßnahmen für sozioökonomische Notlagen, die bislang von den Regimen in fast allen arabischen Staaten ergriffen worden sind – etwa die Einführung von Sozialhilfe für bedürftige Familien, die Erhöhung (bzw. das Rückgängigmachen der Absenkung) von Subventionen für Nahrungsmittel und Brennstoff, Lohnerhöhungen bzw. Beschäftigungszusagen im öffentlichen Sektor –, sind oft viel zu wenig zielgerichtet, lassen sich auf Dauer, insbesondere in den ressourcenarmen Staaten, nicht finanzieren und laufen der propagierten wirtschaftlichen Liberalisierung zuwider. Sie verweisen vielmehr auf die dringende Notwendigkeit von tiefgreifenden Reformen, die statt lediglich einem neoliberalen Paradigma zu folgen, in erster Linie Lebensperspektiven für die Menschen in den Vordergrund stellen. Das heißt, dass sie neben dem Abbau von aufgeblähten Staatssektoren und dem Umbau von ausufernden Subventions- und Versorgungssystemen sowie des bislang in der Regel nur teilprivatisierten staatlichen Unternehmenssektors insbesondere auf beschäftigungsorientiertes Wachstum, auf eine landesweit ausgewogene Entwicklung und tragfähige soziale Sicherungssysteme abzielen. Dazu gehört ein besonderes Augenmerk auf Entwicklungsmaßnahmen in der Peripherie, auf eine Reform des Bildungswesens und auf Frauenförderung. Denn ohne Fortschritte in Bezug auf Arbeitsplätze, Berufsperspektiven, erschwingliche Lebensmittelpreise und größere soziale Gerechtigkeit werden sich die Staaten

der Region (ob vor oder nach einem politischen Umsturz) kaum dauerhaft stabilisieren lassen.

Ausweitung der politischen Teilhabe und Ende ethno-konfessioneller Diskriminierung: Das überkommene Muster der Regime, politischem Unmut und Aufständen durch Zuckerbrot und Peitsche zu begegnen, das heißt, einerseits in erster Linie kosmetische Maßnahmen der politischen Öffnung anzubieten und andererseits Proteste zu unterdrücken, wird nicht mehr dauerhaft funktionieren. Ohne deutlich inklusivere und weniger repressive Systeme wird sich in allen Ländern kaum langfristige Stabilität erzeugen lassen. Denn wenn die Bevölkerungen der Region erst einmal den Respekt vor den Herrschenden verloren und die Angst vor dem staatlichen Repressionsapparat überwunden haben, lässt sich der arabische „Sicherheitsstaat“ nicht mehr aufrechterhalten. Das wird auch skrupellosen Herrschern wie Muammar al-Gaddafi nicht gelingen, selbst wenn er seine Herrschaft per Bürgerkrieg und Repression noch verlängern könnte. Je glaubhafter die Autokraten wesentlichen Forderungen der Protestierenden nach einem Ende von Korruption und Selbstbereicherung der Eliten sowie nach mehr Transparenz, politischer Teilhabe und einem Ende ethno-konfessioneller Diskriminierung entgegenkommen, desto größer ist die Chance, dass ihnen ein sanfter Übergang gelingt. Noch scheinen allerdings nicht alle Herrscher dies verstanden zu haben – oder sind nicht bereit, den damit einhergehenden Machtverlust zu akzeptieren.

Außenpolitische Implikationen

Die Proteste und Revolten werden auch Auswirkungen auf die Außenpolitik arabischer Staaten und die Konflikte in der Region haben. Selbst wenn die Proteste ganz überwiegend nicht außenpolitisch motiviert waren – das Verbrennen israelischer und amerikanischer Flaggen etwa ist bislang nur ein Randphänomen geblieben –, werden sich die Herrscher in der jetzigen Situation hüten, als besonders pro-westlich oder als Partner Israels zu erscheinen. Denn beides ist in den Bevölkerungen alles andere als populär. Kurzfristig dürften die Entwicklungen einem nahöstlichen Friedensschluss daher eher abträglich sein. Auf jeden Fall werden die Vorreiter der Arabischen Friedensinitiative von 2002 (Saudi-Arabien, Jordanien, Ägypten) auf absehbare Zeit wenig Antrieb haben, in dieser Hinsicht eine führende Rolle einzunehmen oder den Prozess durch vertrauensbildende Maßnahmen voranzubringen.

Die israelische Regierung hat sich nach dem Verlust des Partners Husni Mubarak in ihrer Haltung bestärkt gesehen. Die regionale Situation wird von Premierminister Benjamin Netanjahu als zu instabil und bedrohlich interpre-

tiert, um friedenspolitische Schritte zu unternehmen, wie es von Teilen der israelischen Linken, der Opposition des Zentrums sowie selbst vom Verteidigungsminister und aus dem Sicherheitsestablishment gefordert wird. Stattdessen fokussiert die Regierung auf den Ausbau des militärischen Vorsprungs gegenüber den arabischen Nachbarn und dem Iran sowie der Anpassung der Militärdoktrin an die neue Lage in Ägypten.²³ Dabei sind die Sorgen Israels durchaus nachvollziehbar. Unter jeder ägyptischen Regierung, die repräsentativer ist als das Mubarak-Regime, wird das Verhältnis zu Israel abkühlen, werden Kooperationsverträge mittelfristig neu ausgehandelt werden und wird die Regierung kaum mehr im gleichen Maße mit Israel kooperieren, was die Blockade des Gaza-Streifens angeht. Dennoch: Selbst bei einer Regierungseteiligung der Muslimbrüder – die mittelfristig ohnehin eher unwahrscheinlich ist – wäre nicht zu erwarten, dass der Friedensvertrag mit Israel ausgesetzt würde, Israels Grenzen bedroht wären oder eine Sperrung des Suez-Kanals bevorstünde. Denn jede künftige ägyptische Regierung wird die nationalen Interessen vor Augen haben – und für den Staatshaushalt spielen die Einnahmen eine entscheidende Rolle, die das Land dem Tourismus, dem Suez-Kanal, regionaler Stabilität und seinen guten Beziehungen zum Westen verdankt.

Langfristig bieten die Umwälzungen tatsächlich die Chance für einen nachhaltigen Frieden zwischen Israel und seinen Nachbarn, der nicht nur ein Geschäft zwischen den Führungen ist, sondern auch von den Gesellschaften getragen wird. Dies kann aber nur gelingen, wenn die internationale Gemeinschaft eine Zweistaatenregelung und eine regionale Friedensregelung aktiv vorantreibt.

Auch in anderer Hinsicht zeichnen sich bereits Auswirkungen auf die außenpolitische Ausrichtung arabischer Staaten ab. Ob dies bei einer Mehrheit der arabischen Staaten zu einem grundlegenden Wandel führt, steht allerdings zu bezweifeln. Zwar forderte die Arabische Liga Mitte März 2011 eine Flugverbotszone über Libyen und ebnete damit den Weg für Sicherheitsratsresolution 1973 und die Militäroperation der Koalition der Willigen.²⁴ Von den anwesenden Mitgliedern der Liga verwahrten sich lediglich Algerien und Syrien gegen die Einrichtung einer Flugverbotszone. Sie stimmten dem Beschluss

23 Vgl. Alex Fishman: The new southern threat, in: Ynetnews, 10.3.2011, <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4040060,00.html>; Richard Boudreaux / Bill Spindle: Israel Considers Military 'Upgrade', in: The Wall Street Journal, 08.03.2011, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703386704576186861325527354.html>.

24 Vgl. Arabische Liga: Entschließung des Rates der Arabischen Liga zu den Herausforderungen der gegenwärtigen Ereignisse in Libyen [auf arabisch], 12.3.2011, <http://www.lasportal.org/wps/wcm/connect/e6252f00461ba445b57db7ab2b463fb2/LAS+COUNCIL+RES7360+BAYAN138+12MARCH2011.pdf?MOD=AJPERES>.

letztlich unter der Bedingung zu, dass es nicht zu einer militärischen Intervention kommen dürfe. Die Entscheidung signalisiert jedoch weniger die Bereitschaft der arabischen Staaten, eine Einschränkung der nationalen Souveränität zugunsten eines effektiven Menschenrechtsschutzes entsprechend des *Responsibility-to-protect*-Prinzips hinzunehmen. Vielmehr ist sie vor allem durch die angespannten Beziehungen vieler arabischer Herrscher zu Muammar al-Gaddafi zu erklären. Dies wurde auch daran deutlich, dass Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate unter dem Schirm des GKR und unter Verweis auf die Bedrohung der nationalen Einheit in Bahrain sowie die kollektive Verantwortung für Sicherheit und Stabilität nur wenige Tage später Truppen entsandten, um das bahrainische Regime zu stützen, die Proteste zu unterdrücken und ein Übergreifen der Unruhen zu verhindern – und nicht etwa eingriffen, um die Protestierenden gegen die gewaltsamen Übergriffe der bahrainischen Sicherheitskräfte zu schützen. Dabei war der GKR zuvor noch als Vorreiter der Forderungen nach der Einrichtung einer Flugverbotszone über Libyen zum Schutz der Zivilbevölkerung aufgetreten.²⁵

Dennoch: Bereits wenn Ägypten, als größtes arabisches Land, Sprecher der Blockfreienbewegung, Gastgeber der Arabischen Liga und Ko-Präsident der (wenn auch bislang wenig relevanten) Union für das Mittelmeer seine Haltung in Bezug auf interne Reformen und internationale Kooperation ändert, dürfte dies die Arbeit in internationalen Gremien positiv beeinflussen. Letztlich wird das Ausmaß der außenpolitischen Neuorientierung wesentlich von den Veränderungen im Innern der Staaten abhängen. Einfluss dürfte darauf jedoch auch haben, ob die EU und die USA angstbesetzt an die immensen Herausforderungen in der Region herangehen und vor allem auf Destabilisierung, Bedrohung durch Flüchtlingsströme und wirtschaftliche Einbußen infolge erhöhter Erdölpreise abheben oder ob sie die Chancen für neue Partnerschaften ergreifen (vgl. Beitrag 1.3.), die sich durch die Umbrüche ergeben und den politischen und wirtschaftlichen Umbau großzügig und bedarfsorientiert unterstützen.

25 Vgl. Statement des Generalsekretärs des GKR zu Libyen vom 7.3.2011 [auf arabisch], <http://www.gcc-sg.org/indexad75.html?action=News&Sub=ShowOne&ID=1921>; Statement zu Bahrain vom 12.3.2011 [auf arabisch], <http://www.gcc-sg.org/index8c1b.html?action=News&Sub=ShowOne&ID=1928>.

1.2. Revolutionen 2.0? Zur Rolle der Medien beim politischen Wandel in der arabischen Welt 2011

Carola Richter

Als die ägyptische Armeeführung am 11. Februar 2011 die Absetzung Husni Mubaraks bekanntgab, wurde dieser Diktatorensturz als *Facebook*-Revolution gefeiert. Wael Ghonim, der Initiator einer *Facebook*-Gruppe, wurde überschwänglich als Held verehrt und über das Kurznachrichtennetzwerk *Twitter* gratulierten sich die vernetzten Aktivisten der „Tage des Zorns“ in Ägypten. War dies also ein von der Kraft der neuen Medien provoziertes Umsturz?

Bereits Anfang des Jahrtausends wurde euphorisch über die demokratisierende Wirkung des Internets gesprochen. Die Dezentralität des Netzes, der weitgehend erschwingliche Zugang, die geringen technischen Anforderungen an den Einzelnen, die Möglichkeit der eigenständigen Inhaltsproduktion durch das unabhängige Individuum und die vermeintliche Aushebelung autoritärer und institutioneller Kontrolle wurden als Garanten für weitreichende politische und gesellschaftliche Effekte dieses Mediums gesehen.

Die Realität freilich ließ Zweifel an diesen unmittelbaren Effekten aufkommen. Die Kontrollierbarkeit des Internets und seiner Produzenten stellte die Regime der Region zwar vor technische Herausforderungen, gleichwohl konnten sie durch Monopolisierung der Serverzugänge, Verfolgung von Bloggern und Netzaktivisten, den Einsatz von Internetpolizisten und das Filtern bestimmter Webseiten und Schlagwörter die Kontrolle über das Netz weitgehend zurückgewinnen. Auch die gesellschaftliche Breite der Nutzung blieb lange ein Mythos: So waren es in der Regel urbane junge Männer, die Zugang zum Internet hatten und dort vor allem nach Unterhaltungsangeboten suchten.¹

Trotz dieser Relativierungen ist nicht zu verkennen, dass die neuen Medien in ihrer spezifischen Nutzung durch gesellschaftliche Akteure eine wesentliche Rolle bei den Umbrüchen in der arabischen Welt Anfang 2011 spiel(t)en. Doch wäre es viel zu kurz gegriffen, euphorisch das Internet per se als Katalysator von Revolutionen zu feiern. Im Folgenden sollen deshalb die medienpolitischen Mechanismen beschrieben werden, durch welche die Rolle des Internets in diesen Umbrüchen zu verorten ist.

1 Albrecht Hofheinz: Das Internet und sein Beitrag zum Wertewandel in arabischen Gesellschaften, in: Sigrid Faath (Hrsg.): Politische und gesellschaftliche Debatten in Nordafrika, Nah- und Mittelost. Inhalte, Träger, Perspektiven, Hamburg 2004, S. 449-472.

*Ausbau des Internets in der arabischen Welt***Tabelle 1: Internetnutzer und Mobiltelefone je 100 Einwohner (2009)**

	Internetnutzer	Mobiltelefone
VAE	75,0	232
Bahrain	53,0	177
Oman	51,5	140
Marokko	41,3	79
<i>Nutzer 2004:</i>	<i>(11,6)</i>	
Qatar	40,0	175
Saudi-Arabien	38,0	174
Kuwait	36,9	130
Tunesien	34,1	95
<i>Nutzer 2004:</i>	<i>(8,5)</i>	
Palästinensische Gebiete	32,2	26
Jordanien	26,0	95
Ägypten	24,3	67
<i>Nutzer 2004:</i>	<i>(5,2)</i>	
Libanon	23,7	57
Syrien	20,4	46
Algerien	13,5	94
Jemen	10,0	35
Libyen	5,5	149
Mauretanien	2,3	66
Irak	1,1	64
Sudan	k.A.	36
Deutschland	79,3	128

Quelle: <http://www.itu.int/ITU-D/ICTEYE/Indicators/Indicators.aspx>

Die Internetnutzung hat in der arabischen Welt in den letzten Jahren massiv zugenommen. Hofheinz ging noch 2004 davon aus, dass mittelfristig eine Obergrenze von 15 Prozent der Bevölkerung im gesamten arabischen Raum zu erwarten sei.² Aber bereits 2010 waren laut offizieller Statistiken 24,9 Prozent der Bevölkerung in der arabischen Welt online³, wobei diese Zahlen noch zu gering erscheinen, da informelle Praktiken wie das Nutzen einer gemeinsamen

2 Ebd., S. 453.

3 International Telecommunication Union 2010, <http://www.itu.int/ITU-D/ict/material/FactsFigures2010.pdf>.

Leitung und die Rolle von Internetcafés meist unterschätzt werden. Schaut man sich die einzelnen arabischen Länder an, so gibt es allerdings deutliche Unterschiede: Während in den reichen VAE 75 Prozent der Bevölkerung Internetzugang haben, sind es im armen Mauretanien nur 2,3 Prozent (vgl. Tabelle 1). Klar wird aber auch, dass diejenigen Länder, in denen das Internet als Symbol für Modernität und Bildung propagiert worden ist, besonders schnell wachsende Nutzerzahlen verzeichnen. So haben die Regime in Ägypten, Marokko und Tunesien trotz ihrer Bedenken gegenüber dem Internet als Hort politischen Aktivismus' die DSL-Infrastruktur ausgebaut und mit Kampagnen wie „Jedem Haushalt einen Computer“ die Zugangsmöglichkeiten enorm erweitert (vgl. Nutzer 2004 in Tabelle 1).

Ein noch stärkeres Wachstum hat der Mobilfunksektor erfahren. In der Regel hat mindestens die Hälfte der Bevölkerung ein eigenes Handy, in vielen Ländern der arabischen Welt besitzt eine Person statistisch sogar mehr als eins (vgl. Tabelle 1).

Gleichzeitig mit diesem rasanten Ausbau des Internet- und Mobilfunksektors haben sich die Anwendungsmöglichkeiten beider Medien vervielfältigt. Fungierte das Internet bis Mitte der 2000er Jahre vor allem als ein Multiplikator für spezifische Inhalte von auch offline organisierten Akteuren wie beispielsweise Parteien oder soziale Bewegungen, so kam mit der Einführung von Blogs und sozialen Netzwerkdiensten eine völlig neue Dynamik auf.

Mittels Blogs lassen sich individuelle Medieninhalte produzieren, die anders als in Zeitungshäusern oder Fernsehanstalten keiner institutionellen Kontrolle unterliegen. Dienste wie *Facebook* oder *Twitter* wiederum ermöglichen zunächst eine niedrighschwellige Vernetzung von Individuen, die dem Einzelnen permanente Aktions- und Reaktionsräume bietet. Das Gefühl der unmittelbaren Teilhabe an einer größeren Gemeinschaft, das daraus entsteht, kann bei dem Einzelnen zu einer emotionalen Bindung an ein Anliegen und im Weiteren sogar zu einer gewissen Mobilisierung für dieses Anliegen führen.

Die Reichweite der sozialen Netzwerke und Blogs bleibt jedoch zunächst beschränkt. Das Internet ist ein *Pull*-Medium, bei dem der Nutzer anders als im Fernsehen aktiv nach spezifischen Inhalten suchen muss. Auch der Zugang zu bestimmten Gruppen und Inhalten erfolgt häufig über eine bereits bestehende *Peer-Group* oder bestimmte Interessen. Das Internet ermöglicht also trotz der unüberschaubaren Vielfalt an inhaltlichen Angeboten vor allem die Zuwendung zu Inhalten, die die eigenen Interessen stützen. Dies kann zu einer mehrfach fragmentierten Öffentlichkeit führen, innerhalb derer für verschiedene Anliegen in Kleingruppen mobilisiert wird, deren Wirkung sich aber kaum über diese Gruppen hinaus entfaltet.

Entsprechend wichtig scheint es für die Formierung einer Gegenöffentlichkeit zu sein, dass die durch nicht-institutionalisierte Medienproduzenten erstellten Inhalte über diese Kleingruppen hinaus Resonanz erfahren. Bei einer genaueren Analyse der Aktionsmuster der verschiedenen Medien in den Umbrüchen in Tunesien, Ägypten und Libyen wird deutlich, dass vor allem bei einer diskursiven Verschränkung von Internet-, Mobilfunk- und Massenmedien tatsächlich von der Konstitution einer effektvollen Gegenöffentlichkeit gesprochen werden kann.

Das Sine qua non des Internetaktivismus: Resonanz in den Massenmedien

Zwar haben Untersuchungen zur Rolle der Medien bei der Revolution in Iran 1979 genauso wie zum Umbruch in Osteuropa am Ende der 1980er Jahre bereits gezeigt, dass es von marginalisierten Akteuren eingesetzte, sogenannte kleine Medien waren, die innerhalb der dortigen straff zentralisierten Mediensysteme Transformationsprozesse mit anstoßen konnten.⁴ Dazu gehörten die von Ayatollah Khomeini besprochenen Audio-Kassetten und die Samisdat-Zeitungen in der Sowjetunion. Mittlerweile sind aber auch die autoritären Staaten der arabischen Welt durch Massenmedien geprägte Gesellschaften; traditionelle kleine Medien haben an Bedeutung verloren. Zugleich sind die Kontrollmöglichkeiten der Machthaber über global operierende Massenmedien wie z.B. Satellitensender nicht mehr umfassend. Auch der Kommerzialisierungsdruck, der durch eine begrenzte Privatisierung entstanden ist, öffnet Spielräume für politische Herausforderer. Die Machthaber haben so zwar als hegemoniale Akteure nach wie vor strukturelle Vorteile, mithilfe derer sie die Medien in ihren Dienst stellen können; die politische Kontrolle über Massenmedien ist aber nicht (mehr) unbegrenzt möglich.⁵

Die Mobilisierung der Ressource „massenmediale Öffentlichkeit“ ist für konfliktbereite Akteure, die das politische Regime herausfordern wollen, unerlässlich: Um tatsächlich auf gesellschaftlichen Wandel hinwirken zu können, ist es von essentieller Bedeutung, auch über die im informellen Bereich

4 Annabelle Sreberny-Mohammadi/Ali Mohammadi: *Small Media, Big Revolution: Communication, Culture and the Iranian Revolution*. Minneapolis 1994; John D.H. Downing: *Internationalizing Media Theory: Transition, Power, Culture: Reflections on Media in Russia, Poland and Hungary, 1980-95*, London 1996.

5 Gadi Wolfsfeld: *Media & Political Conflict. News from the Middle East*, Cambridge 1997, S. 25.

aktivierten Netzwerke hinaus Botschaften vermitteln zu können.⁶ Es scheint deshalb wenig sinnvoll, zwischen dem Ringen um Zugang und Präsenz in den Medien und dem Ringen um politische Kontrolle zu unterscheiden. Im Gegenteil, politischer Kampf um Zugang zur Macht und Legitimation manifestiert sich in den Massenmedien. Ohne den darüber aufgebauten Druck der Öffentlichkeit bleibt die Beachtung von Forderungen und Alternativen durch die politischen Machthaber meist unerreichbar, denn „selbst wenn staatliche Entscheidungsträger in direkter Konfrontation beeinflusst werden sollen, so kann kaum erhofft werden, dass die Konfrontation als solche Eindruck erzeugt, sondern erst die Resonanz, die die Spiegelung der Konfrontation in den Massenmedien auslöst“.⁷

Für die erfolgreiche Resonanz eines nicht-institutionalisierten politischen Akteurs in den Massenmedien sind neben den Politikfaktoren, die den generellen Status des Akteurs im politischen Prozess definieren, auch Ereignis-, Medien- und Organisationsfaktoren wichtig.⁸ Spezifische Ereignisfaktoren, die als Nachrichtenwerte beschrieben werden können, wie Konflikt, Überraschung, Prominenz, beeinflussen dabei, so die Annahme, die Thematisierungswahrscheinlichkeit eines politischen Akteurs in den Massenmedien. Darüber hinaus befinden Mediencharakteristika – also eine bestimmte politische Ausrichtung oder Blattlinie – sowie die Organisationsfaktoren – mithin die Professionalisierung oder Ressourcenaktivierung im Umgang mit Medien durch die nicht-institutionalisierten Akteure – darüber, wie stark die Resonanz in den Massenmedien sein kann.

Ohne Resonanz: Scheitern von Protestbewegungen

In diesem theoretischen Kontext lässt sich auf einer Meta-Ebene auch das Scheitern der Protestbewegung in Iran 2009 erklären. Die Proteste auf den Straßen nach den offensichtlich gefälschten Präsidentschaftswahlen schienen so massiv, dass die Weltöffentlichkeit schon glaubte, diese könnten das iranische Regime stürzen. Die mittels *Twitter* und *YouTube* transportierten Nachrichten und Bilder von Demonstrationen und Straßenkämpfen erschufen eine

6 John Downey/Natalie Fenton: New Media, Counter Publicity and the Public Sphere, in: *New Media & Society* (2003): 2, S. 185-202; William Gamson/Gadi Wolfsfeld: Movement and Media as Interacting Systems in: *Annals of the American Academy of Political and Social Science – Citizens, Protest, and Democracy*, Juli 1993, S. 114-125.

7 Dieter Rucht: Öffentlichkeit als Mobilisierungsfaktor für soziale Bewegungen, in: Friedhelm Neidhardt (Hrsg.): *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*. Opladen 1994, S. 347.

8 Jeffrey Wimmer: *(Gegen-)Öffentlichkeit in der Mediengesellschaft. Analyse eines medialen Spannungsverhältnisses*, Wiesbaden 2007, S. 228.

Gegenöffentlichkeit, die sich fundamental von der Regimepropaganda in Iran unterschied. Während aber diese Gegenöffentlichkeit im Ausland tagelang die Nachrichten dominierte, blieb die massenmediale Resonanz in Iran angesichts gleichgeschalteter Medien beschränkt oder ganz aus. Offensichtlich waren es vor allem Exil-Iraner, die twitterten und Videos auf *YouTube* einstellten.⁹ Der Rückfluss der Informationen nach Iran selbst blieb begrenzt. Transnationale iranisch-sprachige Medien wie BBC Farsi hatten kaum mobilisierende Effekte über die ohnehin aktive Elite hinaus. Auf einer über die bloße Medienanalyse hinausgehenden Ebene muss natürlich auch beachtet werden, dass der repressive iranische Staatsapparat übermächtig war und genügend Ressourcen zu seiner Sicherung mobilisieren konnte.¹⁰

Dieser Blick auf die tatsächlichen, strukturell-politischen Gegebenheiten und ihre Resistenzkraft sollte bei aller Euphorie der Aktivisten und Journalisten über die selbst erzeugte Mobilisierung nie vergessen werden. Denn in Ägypten gab es bereits 2008 ein Ereignis, das die theoretischen Prämissen zu erfüllen schien, bei dem aber dennoch unmittelbare politische Effekte ausblieben. Isra' Abd al-Fattah, eine junge Frau aus der Mittelklasse, hatte eine *Facebook*-Gruppe gegründet, um die seit 2006 laufenden Streiks von Textilarbeitern in der Deltastadt Mahalla al-Kubra zu unterstützen. Sie rief dazu auf, den für den 6. April geplanten Streiktag der Arbeiter zu unterstützen. Innerhalb von zwei Wochen waren 70.000 von damals nur rund 800.000 ägyptischen *Facebook*-Nutzern dieser Gruppe beigetreten.¹¹ Die Popularität dieser Gruppe ließ sich vor allem damit erklären, dass ein Beitritt zwar dem Einzelnen die Befriedigung bot, politische Kritik üben zu können, durch diese Handlung aber keine unmittelbaren Repressionen zu erwarten waren, wie sie öffentliche Demonstrationen oft nach sich zogen. Nichtsdestoweniger löste dieses Phänomen aufgrund der Ereignisfaktoren Neuheit und Überraschung eine breite Resonanz in den pan-arabischen Medien wie dem Fernsehsender al-Jazeera oder der Zeitung Asharq al-Awsat aus. Auch einige private ägyptische Zeitungen wie al-Masry al-Yaum, die seit 2004 erscheinen durften, nahmen sich des The-

9 Golnaz Esfandiari: The Twitter Devolution, in: *Foreign Policy*, 7. Juni 2010, http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/07/the_twitter_revolution_that_wasnt.

10 Jonathan M. Acuff: Social Networking Media and the Revolution That Wasn't: A Realistic Assessment of the Revolutionary Situation in Iran, in: Yahya Kamalipour (ed.): *Media, Power, and Politics in the Digital Age*. Lanham 2010, S. 221-234.

11 Vgl. ausführlich David Faris: Revolutions Without Revolutionaries? Network Theory, Facebook, and the Egyptian Blogosphere, in: *Arab Media & Society* (2008): 6, http://www.arabmediasociety.com/articles/downloads/20080929153219_AMS6_David_Faris.pdf; David M. Faris: The End of the Beginning: The Failure of April 6th and the Future of Electronic Activism in Egypt, in: *Arab Media & Society* (2009): 9, <http://www.arabmediasociety.com/?article=723>.

mas an. Im Gegenzug versuchten die regimetreuen Medien wie al-Ahram, die Gruppe zu diskreditieren und ihre Bedeutung herunterzuspielen. Letztendlich war es diese Resonanz in den „alten“ Massenmedien Fernsehen und Zeitung, die bewirkte, dass die breite Öffentlichkeit von dem Projekt erfuhr und sich mit seinen politischen Hintergründen auseinandersetzen konnte. Konkrete politische Effekte blieben zu diesem Zeitpunkt aber aus, da über den virtuellen Protest hinaus offensichtlich die organisierten Kräfte fehlten, die den Streik zu einem politischen Fanal hätten machen können: Kairo sah zwar mit seinen leeren Straßen am 6. April aus wie bestreikt, letztendlich waren aber die meisten Menschen wohl aus Angst vor der Reaktion des Regimes zu Hause geblieben.

Die Medien und die Umbrüche in Tunesien, Ägypten und Libyen

In Tunesien, Ägypten und Libyen fanden Anfang 2011 aber tatsächlich massive politische Umwälzungen statt, die sich nicht vorrangig, aber durchaus auch als Effekte einer Medienresonanz beschreiben lassen. In den einzelnen Ländern hatten in den jeweils spezifischen strukturellen Rahmenbedingungen aufgebauete Verbindungen von Internetaktivisten mit interessierten Massenmedien eine Verstärkerfunktion für aufkommende Proteste. Diese Verstärkerfunktion ging auch deshalb mit konkreten politischen Effekten einher, weil nach dem überraschenden Sturz Ben Alis in Tunesien die auf Stabilität abzielenden Legitimationsstrategien der anderen arabischen Machthaber kaum mehr argumentativen Rückhalt fanden. Es war sozusagen ein Fenster an politischen Möglichkeiten aufgestoßen, das Aktivisten nutzen konnten. Der Umbruch in Tunesien selbst war sicherlich weniger das unmittelbare Produkt medialer Vernetzung als vielmehr ein historischer Glücksfall, in dem Medien eine Rolle spielten. Immerhin hatte in einem Land, in dem das Internet als streng kontrolliert galt und in dem etliche Blogger in Haft saßen, eine technik-versierte Aktivisten-*Community* im In- und Ausland dabei geholfen, den Vorfall der Selbstverbrennung eines perspektivlosen jungen Mannes so massiv zu verbreiten, dass er zum politischen Symbol wurde. Diese so erzeugte Aufmerksamkeit sorgte mit dafür, dass die Proteste nicht lokal begrenzt blieben und andauernder waren als Unruhen in den Jahren zuvor. Letztendlich spielte aber in Tunesien für den Abgang Ben Alis die wesentlichste Rolle, dass er dem so ausgelösten Druck der Straße wegen seines schwachen Rückhalts im Sicherheitsapparat auf Dauer nicht standhalten konnte.

In Ägypten und Libyen dagegen wurden die Proteste vor allem durch die intensive Medienberichterstattung über die Ereignisse in Tunesien beflügelt – in zweierlei Hinsicht: Sowohl über die pan-arabischen Satellitensender al-Jazeera und al-Arabiya als auch über *Facebook* und *Weblogs* wurde einerseits das Gefühl vermittelt, eine Revolution gegen die herrschenden Regime sei tatsächlich möglich und sie sei zudem gerade deshalb möglich, weil sie mittels der neuen Medien von aktiven Bürgern und Journalisten selbst vorangetrieben werden könne. Dieses Gefühl des *Empowerment* war also bereits ein Medieneffekt, der wiederum dazu führte, dass Medien bewusster als Protestinstrumente eingesetzt und wahrgenommen wurden.

Bei den beiden Fällen Ägypten und Libyen, die im Folgenden näher beschrieben werden sollen, werden aber auch die Unterschiede in den politischen Auswirkungen dieser Medienarbeit offenbar, die aus den jeweiligen politischen Systemen, den Voraussetzungen im Mediensystem und den handelnden Akteuren resultieren.

Ägypten: Ideale Allianz von Internet- und Massenmedien

Das ägyptische Mediensystem hat seit dem Jahr 2001 auf verschiedenen Ebenen Liberalisierungen erfahren. Damals wurden die ersten mehrheitlich privaten Fernsehsender zugelassen, 2004 folgten dann private Printmedien. Während die Möglichkeiten für Kritik und freie Meinungsäußerung im Fernsehen weiterhin limitiert blieben, entwickelte sich der Zeitungsmarkt zu einem überaus lebendigen Forum für Meinung und Gegenmeinung. Insbesondere al-Masry al-Yaum und al-Dustur erfüllten die Funktionen von quasi freien Medien. Das Internet war zudem lange Zeit kaum reguliert und die ägyptische Bloggerszene entwickelte sich zur größten im arabischen Raum.¹² Mit dem Zugang zum Internet hatten sich auch soziale Netzwerkdienste schnell verbreitet: Gab es 2007 noch 800.000 *Facebook*-Mitglieder, so waren es 2010 bereits über vier Millionen. Der größte organisierte politische Herausforderer des Regimes, die Muslimbruderschaft, hatte sich zudem seit 2004 zu einer elektronischen Macht entwickelt, die sich mittels Webseiten und eigener sozialer Dienste vernetzte und immer wieder Resonanz in den liberaleren Medien Ägyptens sowie dem pan-arabischen Satellitenfernsehen fand.¹³ Auch andere

12 Schätzungen gehen von mehreren Zehntausend Blogs aus. Vgl. Tom Isherwood: A New Direction or More of the Same? Political Blogging in Egypt, in: Arab Media & Society (2008): 6, http://www.arabmediasociety.com/articles/downloads/20080929144105_AMS6_Tom_Isherwood.pdf.

13 Vgl. Carola Richter: Medienstrategien ägyptischer Islamisten im Kontext von Demokratisierung, Berlin 2011.

politische Oppositionsgruppen wie *Kifaya* hatten sich bereits über das Internet und internationale Medien vernetzt. Als um Muhammad El Baradei, den ehemaligen Chef der Internationalen Atomenergiebehörde, 2010 die *National Association for Change* entstand, war dies bereits eine insbesondere von virtueller Unterstützung getragene Massenbewegung, die aber darüber hinaus auch politische Graswurzelarbeit in lokalen Komitees anstrebte.

Diese bereits vernetzten Akteure mobilisierten ebenfalls ihre Anhänger, als eine ad-hoc gegründete Gruppe namens „Wir sind alle Khaled Said“ zum Gedenken an ein Opfer von Polizeifolter zu einem Protesttag am 25. Januar 2011 aufrief. Zwar gingen an diesem Tag – für die jüngere ägyptische Geschichte unglaubliche – Zehntausende Protestierende allein in Kairo auf die Straße, dennoch berichteten Augenzeugen wieder von Angst und zögerndem Abwarten bei großen Teilen der Bevölkerung, wie es schon am 6. April 2008 der Fall gewesen war. Der Funke aber sprang spätestens am 28. Januar über, dem Freitag, den die Aktivisten der Internetkoalition zum „Tag des Zorns“ ausgerufen hatten. Zwar hatte das Regime am Vorabend mit einem Abschalten der Internetserver reagiert, *Twitter*, *Facebook* und *YouTube* weitgehend unerreichbar gemacht und auch die drei privaten Mobilfunkunternehmen veranlasst, jeglichen Funkverkehr zu unterbinden. In dieser Situation wurden die Fernsehsender al-Jazeera und al-Arabiya jedoch mit ihren Reportern vor Ort zu quasi-lokalen Medien und übernahmen die Rolle eines aktivistischen Organs anstelle des Internets. Ihre Fernsehstudios befinden sich zentral in Kairo mit direktem Blick auf den Tahrir-Platz. Die Korrespondenten berichteten mitten aus dem Geschehen, stellten die Handyvideos von Bürgern ins Fernsehen, holten Demonstranten aller Couleur an die Mikrofone und das über Tage hinweg ohne Unterbrechung durch Nachrichten aus anderen Regionen.

Exkurs: Die Strategien der Satellitenkanäle

Insbesondere al-Jazeera ist als Massenmedium zum Symbol für eine neue Berichterstattungskultur in der arabischen Welt geworden. Dabei ist der Kanal weniger aus Idealismus für eine humane und demokratische arabische Welt, denn aus einer strategischen Entscheidung des Emirs von Qatar entstanden. Kurz nachdem dieser seinen Vater durch einen Putsch abgesetzt hatte, wollte er mit al-Jazeera 1996 ein Instrument schaffen, das seinem winzigen Emirat zu mehr symbolischem Kapital und auf lange Sicht zu mehr internationalem Gewicht verhelfen sollte.¹⁴ Al-Jazeeras Marktstrategie sollte im Gegensatz zu

¹⁴ Naomi Sakr: *Satellite Realms. Transnational Television, Globalization and the Middle East*, London 2001, S. 57.

den bisher existierenden Medien eben gerade die kritische und tabulose Berichterstattung sein. Al-Arabiya wurde 2003 explizit als saudisch-dominierte Konkurrenz gegründet, die ebenso professionell, aber weniger kritisch im Hinblick auf die Autokraten in den Golfstaaten berichten sollte. Letztendlich darf man bei der Bewertung beider Kanäle nicht vergessen, dass sie zwar relativ, aber nicht völlig frei von der politischen Steuerung ihrer Auftraggeber sind. Al-Jazeera scheint beispielsweise während der gesamten Berichterstattung zu Tunesien, Ägypten und Libyen sein bisher immer postuliertes Sendeprinzip von „Meinung und Gegenmeinung“ abgelegt zu haben: Der Sender ließ so gut wie keine Stimmen zu, die sich für die Machthaber aussprachen. Es ist zu mutmaßen, dass sich die Massenproteste *gegen* die ägyptischen und libyschen Machthaber gut mit dem Idealismus der Journalisten des Senders, aber auch mit der qatarischen Politik vereinbaren ließen (und lassen).

Die Berichterstattung der Sender vermittelte der Welt und den Ägyptern selbst den Eindruck, dass hier eine immense, nicht aufzuhaltende Protestwelle das Land ergriffen hatte. Die Reporter, die später über den wieder verfügbaren SMS-Dienst *Twitter* nahezu im Sekundentakt Nachrichten absetzten, machten aus ihrer Sympathie für die Anti-Mubarak-Bewegung keinen Hehl. Der Sender al-Jazeera Direkt blendete zudem pausenlos Unterstützungs-SMS ein, die den Ägyptern über das Fernsehen aus der ganzen Welt zugesandt wurden. Slogans wie vom „Freitag des Zorns“ (28.1.), vom „Marsch der Millionen“ (1.3.) oder vom „Tag der Abdankung“ (4.3.), die die Aktivisten kreiert hatten, wurden zu griffigen Formeln, die die Journalisten der beiden arabischen Sender aufnahmen und zum diskursiven Allgemeingut machten. Auch die massive Gegenpropaganda des Regimes, die nach wenigen Tagen einsetzte, konnte dieses in weiten Teilen der ägyptischen Bevölkerung einmal erzeugte Gefühl einer mächtigen Gemeinschaft nicht mehr stoppen, zumal die privaten Printmedien, Ägypter im Ausland mit Telefonanrufen und die erneute Zugänglichkeit zu Internet-*Communities* die Protestbewegung bestärkten.

In Ägypten hatte sich also eine Koalition aus einer bereits vororganisierten und breit aufgestellten Internet-*Community* mit einer Vielzahl an professionellen Journalisten bilden können, die ihre pan-arabischen und ägyptischen Massenmedien in den Dienst eines politischen Aktivismus stellen wollten und dies dank der strukturellen Voraussetzungen auch konnten. Auf diese Weise hatte sich ein massiver öffentlicher Druck aufgebaut, dem sich die angeschlagene und mittlerweile fragmentierte ägyptische Führung nur schwer widersetzen konnte.

Libyen: Überwindung der Abschottung

In Libyen findet sich bis zum Beginn der Unruhen am 17. Februar 2011 dagegen eine völlig andere Ausgangssituation.¹⁵ Schon die politischen Strukturen unterscheiden sich massiv: Die Macht ist viel zentralisierter auf den „Revolutionführer“ Muammar al-Gaddafi zugeschnitten und wird nicht wie in Ägypten durch verschiedene strategische Gruppen getragen. Ebenso existiert nur eine schwache Zivilgesellschaft, politische Parteien gibt es nicht und die relevanten Köpfe der Opposition befinden sich im Exil (vgl. Beitrag 1.1.). Auch die Medien unter al-Gaddafi sind bisher quasi „gleichgeschaltet“. Anders als in Ägypten gibt es in Libyen kein Medium, das in privaten Händen ist. Das libysche Staatsfernsehen offeriert ein streng zensiertes und amateurhaft wirkendes Programm, dominiert von Kultursendungen zur Förderung der libyschen Identität und verlesenen Protokollnachrichten. Die Zeitungen werden entweder von der staatlichen Presseorganisation herausgegeben oder von lokalen Volkskomitees und Gewerkschaftsverbänden und unterliegen ebenfalls strenger Zensur. Ausländische Printmedien sind in Libyen nur sporadisch und nach händischer Zensur zugänglich, Büros ausländischer Korrespondenten und Nachrichtenagenturen sind nicht zugelassen. Das Internet, im Prinzip noch der freieste mediale Raum, lässt sich durch das Betreibermonopol der *Libyan Telecom* jederzeit regulieren. Für die Mehrheit der Bevölkerung spielte das Internet bisher auch keine große Rolle, lediglich 5,5 Prozent der Bevölkerung haben Zugang. Für die unmittelbare Vernetzung und Mobilisierung ist es angesichts einer nicht-existenten Netzkultur deshalb irrelevant.

Trotz dieser extrem repressiven strukturellen Bedingungen gibt es kleine Schlupflöcher, die auch in Libyen dafür sorgen, dass mittels Medien die diskursive Abschottung des Regimes teilweise unterlaufen werden kann. Das Satellitenfernsehen war von Anfang an für die libysche Bevölkerung uneingeschränkt zugänglich, sodass neben den arabischen Unterhaltungssendern vor allem al-Jazeera bekannt und beliebt ist. Allerdings konnte der Sender anders als in Tunesien und Ägypten mangels eines Büros keine eigene Vor-Ort-Berichterstattung über die Proteste anbieten.

Doch die in Ägypten angewandten Mechanismen der Schaffung eines Resonanzraums für von den Bürgern selbst produzierte Inhalte sowohl bei den Aktivisten als auch bei den pan-arabischen Fernsehsendern sind bereits zu Beginn der Proteste auch in Libyen verinnerlicht worden. In den ersten Tagen der Aufstände waren die einzigen medial verbreiteten Bilder über die Situation in

15 Vgl. ausführlich: Carola Richter: Das Mediensystem in Libyen – Akteure und Entwicklungen, Hamburg 2004.

Libyen entweder wackelige Handyvideos von Kämpfen und Aufruhr (internationale Fernsehsender) oder Jubelszenen für Gaddafi und demonstrative Normalität (libysches Staatsfernsehen), bis schließlich internationale Medien in die Kampfregionen des Ostens vordringen konnten. Kleine, aber technisch versierte Gruppen von Aktivisten luden aufgenommene Handyvideos hoch oder sendeten sie an Partner in der organisierten Exilopposition.¹⁶ Sie nutzten offenbar Satelliten, um sich innerhalb Libyens abseits des kontrollierten Internetzugangs zu vernetzen. Einige Aktivisten hatten zwar angeblich auch direkt von den *Facebook*-Machern auf dem Kairoer Tahrir-Platz gelernt, letztendlich war es aber die Exilopposition, die die Internetproteste strukturierte, die Gesprächspartner für die internationalen Medien stellte und so eine Einordnung der Proteste entsprechend ihrer partikularen Sichtweise ermöglichte.

Objektiv betrachtet blieb deshalb unklar, ob eher die subversiv gefilmten Straßenschlachten oder aber die gespannte Ruhe die allgemeine Stimmung in Libyen korrekt reflektierten. Die Resonanz, die die Exilopposition und die Aktivisten vor Ort in den pan-arabischen Satellitensendern fanden, verbreitete zwar die Suggestion eines landesweiten Aufruhrs, die die Mobilisierung eines Teils der Bürger verstärkte. Repressionsfähigkeit und -willen des Regimes sind aber auch aufgrund von Gaddafis ideologischer Ausrichtung ungleich stärker als in Ägypten, weshalb dieses über die Medien transportierte euphorische Gefühl der an einem gemeinsamen Projekt mitwirkenden Bevölkerung schnell verpufft ist. Innerhalb des aufkommenden Bürgerkriegs entsteht stattdessen eine zunehmend fragmentierte Öffentlichkeit. Daran zeigt sich auch, dass Medienaktivismus und Medienresonanz nur dann nachhaltige politische Effekte zeitigen, wenn sie von breiten Bevölkerungsschichten und Medien innerhalb des jeweiligen Landes mitgetragen werden.

Fazit: Politische Rahmenbedingungen entscheidend

Die beiden Beispiele haben gezeigt, dass Medien zur Formierung von Gegenöffentlichkeiten und der Aktivierung eines Gefühls der Teilhabe und des *Empowerment* beitragen können, wenn sie durch Aktivisten entsprechend genutzt werden. Die Vernetzungsmöglichkeiten des Internets und die dort von vielen gemachte Erfahrung, vom passiven Nutzer zum aktiven Produzenten zu werden, sind ein konstitutives Element dieses Mobilisierungsprozesses, wie insbesondere in Ägypten offenbar wurde. Dennoch bliebe die Mobilisierung breiter

¹⁶ Channel 4 News, 25.02.2011: „Arab Revolt: Social Media and the Peoples Revolution“, <http://www.channel4.com/news/arab-revolt-social-media-and-the-peoples-revolution>.

Schichten ohne die Verstärkerfunktion weitreichender Massenmedien wie dem Fernsehen wohl begrenzt. Allerdings scheint dies alles wenig direkten Einfluss auf einen anvisierten politischen Wandel zu haben, wenn das jeweilige Regime noch über genügend Repressionspotenzial verfügt und eigene Ressourcen mobilisieren kann und will, wie das Beispiel Libyen zeigt. Medien haben insofern keine per se oder in ihren technologischen Eigenschaften begründete Wirkung, sondern einen instrumentellen Charakter, dessen Effekte abhängig sind von politischen Rahmenbedingungen und handelnden Akteuren.

1.3. Das Scheitern der EU-Mittelmeerpolitik

Ulrike Borchardt

Die tunesische Revolution zu Jahresbeginn kam für die meisten Europäer überraschend. Ausgerechnet Tunesien, Urlaubsparadies und neoliberaler „Musterknabe“, machte als erstes der diktatorisch regierten südlichen Mittelmeerländer deutlich, wie brüchig die politische Stabilität der Region tatsächlich ist. Nach der Flucht von Staatspräsident Zine el-Abidine Ben Ali nach Saudi-Arabien sprang der Funke der Rebellion auf Ägypten über, wo der seit 30 Jahren herrschende Präsident Husni Mubarak zum Rücktritt gezwungen wurde. Weitere Protestbewegungen in der Region folgten (vgl. Beitrag 1.1.). Eine Reaktion der Europäischen Union¹ auf diesen dem Fall des Eisernen Vorhangs vergleichbaren Aufbruch ließ jedoch auf sich warten. Erst als die Tunesier nach vier Wochen friedlichen Protests ihren verhassten Präsidenten verjagt hatten, traten die für die Außenpolitik der EU verantwortliche Catherine Ashton zusammen mit dem für Europäische Nachbarschaftspolitik zuständigen EU-Kommissar Štefan Füle vor die Öffentlichkeit. Sie erklärten die Solidarität der EU gegenüber der tunesischen Bevölkerung und sicherten Unterstützung bei demokratischen Wahlen zu.² Erst Ende Januar, auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs, wurden die Aussagen etwas präziser: Man kündigte an, die Auslandsguthaben des ehemaligen Staatschefs Ben Ali einzufrieren und sicherte der demonstrierenden ägyptischen Bevölkerung Solidarität zu, ohne jedoch den Rücktritt Mubaraks direkt zu fordern.

Warum schwieg die EU so lange? Weshalb gab es Unklarheiten darüber, was „wir“ Europäer eigentlich wollen? Auch auf dem EU-Gipfel zum demokratischen Aufbruch in Nordafrika am 11. März 2011 blieben die Stellungnahmen seltsam zurückhaltend. Wo war der Enthusiasmus, der 1989 den Fall der Berliner Mauer begleitet hatte? Hatten die Europäer den Arabern nicht zuge-
traut, dass sie ihre Sache schließlich in die eigenen Hände nehmen? Dabei war doch eine große „Mauer der Angst“, wie sie der Leitartikel von *Le Monde*³

1 Im Folgenden heißt es stets EU, auch wenn die EU offiziell erst mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 Rechtsnachfolgerin der Europäischen Gemeinschaft (EG) wurde.

2 Joint statement by EU High Representative Catherine Ashton and Commissioner Štefan Füle on the situation in Tunisia, Brussels, 17 January 2011, http://ec.europa.eu/delegations/syria/press_corner/all_news/news/2011/20110118_en.htm.

3 Le monde arabe défie le mur de la peur, *Le Monde*, 29.1.2011, www.lemonde.fr/imprimer/article/2011/01/29/1472326.html.

treffend nannte, nach langen Jahren autokratischer Herrschaft zusammengebrochen.

Eigentlich wäre sofortige und rückhaltlose Unterstützung für den Aufbruch in Nordafrika seitens der Europäer zu erwarten gewesen, gehören doch Demokratie, Menschen- und Freiheitsrechte zu den Grundwerten der europäischen Verfassungen. Stattdessen scheinen Angst und Skepsis zu überwiegen, Angst vor unkontrollierbaren Veränderungen in der Mittelmeerregion, Angst vor einem einschneidenden Machtverlust, Angst vor „Migrationsfluten“, Angst vor radikalen Islamisten.

Die EU schien überrascht, ja schockiert. Sie wollte Sicherheit und Stabilität in ihrer südlichen Nachbarschaft, deren Verfasstheit als koloniales Erbe auch ein Produkt Europas ist, und bekam Aufruhr und Revolution. Welche Ziele verfolgte die EU mit ihrer Mittelmeerpolitik? Welche Fehler machte sie dabei? Was muss sie ändern? Diesen Fragen geht der Beitrag nach.

Ökonomische Ungleichheit im Mittelmeerraum

Die Bürger und Bürgerinnen der Nichtanrainerstaaten des Mittelmeers nahmen den Mittelmeerraum überwiegend als Urlaubsregion wahr: Sonne, Strand und Palmen, Oliven, Feigen und Wein bestimmten die Vorstellungen der Feriengäste aus Nord- und Mitteleuropa. Getrübt wurde das idyllische Bild allerdings seit Langem durch die Ankunft von Flüchtlingen aus Nordafrika, die sich in wenig seetüchtigen Fischerbooten auf den Weg ins „reiche“ Europa machen (vgl. Beitrag 2.3. im Friedensgutachten 2006): ein deutliches Zeichen für die ökonomische Kluft zwischen den beiden Ufern des Mittelmeers. Sie wird noch vertieft durch die krassen demographischen Disparitäten zwischen nördlichen und südlichen Anrainerstaaten: Während Spanien und Italien mit 1,3 Kindern pro Frau die niedrigsten Geburtenraten in der EU zu verzeichnen haben, liegt die Geburtenrate in den südlichen Anrainerstaaten zwischen 2,3 und 3,0. In den Ländern Nordafrikas beträgt der Anteil junger Menschen unter 30 Jahren bis zu 70 Prozent der Bevölkerung. Von diesen vielfach gut ausgebildeten jungen Menschen sind bis zu 60 Prozent arbeitslos. Diese Fakten waren auch der EU seit Langem bekannt.⁴ Statt zu einer Lösung der gravierenden sozioökonomischen Probleme beizutragen, verdrängte die EU die Realität am anderen Ufer des Mittelmeers und trug sogar noch zu deren Verschärfung bei: Mit ihren Fördermitteln unterstützte sie vorrangig Investitionen europäischer Unternehmen,

4 United Nations (UN): World Population Prospects: The 2008 Revision Population Database, New York 2009.

die sich auf wenig arbeitsintensive Branchen wie Erdöl und Erdgas konzentrierten. Auch für Infrastrukturmaßnahmen in den Ländern des Maghreb, wie den Bau von Pipelines, werden kaum einheimische Arbeitskräfte eingesetzt. Im Zentrum des Interesses stehen hohe Renditen, die sich insbesondere aus den extraktiven Industrien ziehen lassen.

Der Agrarprotektionismus der EU verschärft das Problem fehlender Arbeitsplätze weiter und behindert damit eine nachhaltige Entwicklung der südlichen Mittelmeeranrainer. EU-Staaten überschwemmen den nordafrikanischen Markt mit ihren subventionierten Agrar-Fertigprodukten bei gleichzeitiger Abschottung des eigenen Agrarmarkts gegenüber Konkurrenzprodukten aus Nordafrika. Ähnlich in der Fischereipolitik: Fischfangrechte und Kompensationen für den Verzicht auf hohe Fangquoten der südlichen Mittelmeeranrainerstaaten sind ständige Streitpunkte zwischen nördlichen und südlichen Anrainern. Kompensationszahlungen können nicht garantieren, dass alternative Arbeitsplätze entstehen. Ein Beispiel aus dem bitterarmen Mauretanien macht dies deutlich: Der Hafen der nordmauretanischen Stadt Nuadibou ist seit Jahrzehnten unbrauchbar durch zahlreiche Schiffwracks, die die Einfahrt versperren. Die EU hat als Kompensation für die Fischfangrechte vor der westafrikanischen Küste Mittel zur Sanierung des Hafens bereitgestellt. Diese Mittel werden jedoch seit Jahren auf Druck der EU-Fischereilobby blockiert, die kein Interesse am Aufbau von arbeitsintensiven Fischkonservenfabriken an der westafrikanischen Küste hat.⁵

Ein weiterer Grund für den Arbeitsplatzmangel liegt in dem durch internationale Wirtschafts- und Finanzorganisationen induzierten strukturellen Wandel der Ökonomie dieser Länder, der die traditionelle Subsistenzwirtschaft im Agrarsektor, den Kleinhandel und das Handwerk weitgehend zerstörte und die Rolle des Staates als Arbeitgeber in Administration und Wirtschaft deutlich einschränkte. Internationaler Währungsfond (IWF) und Weltbank verkaufen hohe Wachstumsraten als Fortschritt, steigende Arbeitslosigkeit und zunehmende Verarmung nehmen sie in Kauf. Islamische und islamistische Parteien und Organisationen sind in die Bresche gesprungen und stellen Sozialdienstleistungen zur Verfügung. Der *Arab Human Development Report 2009*⁶ konstatiert die zunehmende Kluft zwischen den Regierungen und Bevölkerung: So sind Staatsausgaben für Gesundheit, Bildung und Soziales rückläufig, wäh-

5 Siehe die beeindruckende Dokumentation des WDR „Todesfahrt im Fischerboot. Afrikas Flüchtlinge und Europas Interessen“. Ein Film von Michael Grytz und Klaus Martens, WDR. 4.6.2007.

6 United Nations Development Programme. Regional Bureau for Arab States: Arab Human Development Report 2009. Challenges to Human Security in the Arab Countries, <http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2009e.pdf>.

rend Ausgaben für den Sicherheitssektor steigen. Zu dessen Aufgaben gehört auch die im Auftrag der EU polizeilich-militärisch organisierte Unterbindung der Migration. Die Ausgaben für die Streitkräfte steigen ebenfalls. Das SIPRI-Jahrbuch 2010 konstatiert z.B. einen Rüstungswettlauf zwischen Marokko und Algerien sowie steigende Rüstungsausgaben in Libyen. Zu den Lieferländern zählen auch EU-Länder, insbesondere Frankreich, aber auch Spanien, Großbritannien, Belgien und die Niederlande.⁷ Frankreich, Italien und Großbritannien konkurrierten mit Russland um Aufträge für Kampfflugzeuge, Panzer und Luftverteidigungssysteme,⁸ nachdem die EU ihr seit 1986 bestehendes Waffenembargo gegen Libyen⁹ im Jahr 2004 aufgehoben hatte, um das Land als Partner für die Migrationskontrolle zu gewinnen.¹⁰ Das war die Realität. Mit den Zielen der Euro-Mediterranen Partnerschaft (EMP) hatte sie wenig gemein.

Die guten Vorsätze des Barcelona-Prozesses: Theorie und Praxis

Die Euro-Mediterrane Partnerschaft, besser bekannt als Barcelona-Prozess, war ein später Reflex auf das Ende des Ost-West-Konflikts. Bereits Anfang der 1990er Jahre gab es Bestrebungen der europäischen Mittelmeerstaaten, analog dem Vorbild der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) eine Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum (KSZM) zu schaffen. Italien und Spanien unterbreiteten im Oktober 1990 auf einem KSZE-Treffen zur Mittelmeerproblematik konkrete Vorschläge zur Gründung einer KSZM.¹¹ Der Stabilitätsbeitrag der Europäer zur fälligen Neuordnung nach dem Ende des Kalten Kriegs sollte sich nicht auf Mitteleuropa beschränken, sondern auch den gesamten südlichen und östlichen Mittelmeerraum umfassen.

7 Sipri Yearbook 2010: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 2010, S. 296-302.

8 Trends in international arms transfers, SIPRI Fact sheet, 14. März 2011, S. 4, <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1103a.pdf>.

9 Statement by Ministers of Foreign Affairs of the Twelve on International Terrorism and the Crisis in the Mediterranean, 14. April 1986, http://www.sipri.org/databases/embargoes/eu_arms_embargoes/libya/statement.

10 SIPRI: EU arms embargo on Libya, http://www.sipri.org/databases/embargoes/eu_arms_embargoes/libya.

11 Ulrike Borchardt: Zu einer Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum – Veränderliche Geometrie der Festung Europa, in: *Mediatus* (1991): 7-8, S. 5.

Tatsächlich gab es nach dem Ende des Irakkriegs 1991 aus EU- und US-Sicht positive Signale, wie die 1991 in Madrid begonnenen Nahost-Friedensverhandlungen und der 1993 folgende Oslo-Prozess, die eine Umsetzung der italienisch-spanischen Initiative begünstigten. Sie wurden zur Inspiration für den 1995 formell begründeten Barcelona-Prozess. Aus politischem Dialog und ökonomischer Zusammenarbeit sollten Stabilität und Wohlstand in der gesamten Mittelmeerregion erwachsen. Die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Projekte werde, so die Erwartung, partizipatorische Prozesse in den südlichen und östlichen Mittelmeerstaaten in Gang setzen, die letztlich zu deren Demokratisierung führen würden.

Drei Probleme standen der Umsetzung dieser weitreichenden Ziele jedoch von Anfang an im Wege: erstens das Andauern diverser Konflikte in der Region (Ex-Jugoslawien, Algerien, Zypern, Nahost, West-Sahara), zweitens die Fragmentierung der Partner auf beiden Seiten des Mittelmeers und drittens das Hin und Her der EMP zwischen regionalen und bilateralen Ansätzen.

Andauernde Konflikte und ökonomische Asymmetrien blockieren Integration

Gewaltkonflikte wurden weitgehend aus dem EMP-Prozess ausgeblendet. Die Mittelmeeranrainer Slowenien, Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Serbien und Albanien wurden nicht in den EMP-Prozess einbezogen; der algerische Bürgerkrieg wurde ebenso wie der West-Sahara-Konflikt nicht thematisiert; der Beitrag zu einer Lösung des Zypern-Problems war allenfalls marginal. Lediglich beim Nahost-Konflikt zeigte die EMP größeres Engagement, als sie die palästinensische Autonomiebehörde als gleichberechtigten quasi-staatlichen Akteur aufnahm und den nahöstlichen Konfliktparteien ein Dialogforum bot.¹²

Die sozioökonomische Kluft zwischen Erdöl/Erdgas produzierenden Ländern und rohstoffarmen Staaten wollte die EMP durch die Unterstützung der Ende der 1980er Jahre gegründeten Arabischen Maghreb Union (AMU), bestehend aus Marokko, Algerien, Tunesien, Mauretanien und Libyen, überbrücken helfen. Sie hoffte, die AMU könne zu einer der EU vergleichbaren Wirtschaftsunion werden und auf dem Wege der Integration den gesamten Maghreb ökonomisch und infrastrukturell entwickeln. Doch die Hoffnungen auf die Herausbildung eines gemeinsamen Marktes mit mehr als 100 Millionen Konsumenten am Südufer des Mittelmeers haben sich bislang nicht erfüllt. Noch heute beträgt das interregionale Handelsaufkommen lediglich 1,3 Prozent des gesamt-

12 Muriel Asseburg: Die EU und der Friedensprozeß im Nahen Osten, SWP-Studie S28, Berlin, Juli 2003, S. 13.

ten Außenhandels, und der Maghreb ist damit laut Weltbank die am wenigsten integrierte Region weltweit.¹³ Der Handelsaustausch mit der EU dagegen liegt bei über 60 Prozent. Gewaltkonflikte und die innermaghrebischen Streitigkeiten um regionale Vormachtstellung konterkarierten das Integrationskonzept. Illustrativ ist hier die seit 1994 geschlossene Grenze zwischen Marokko und Algerien, die zunächst aus Furcht Marokkos vor einem Überborden des algerischen Bürgerkriegs erfolgte und heute hauptsächlich wegen des ungelösten West-Sahara-Problems aufrechterhalten wird.

Europäische Uneinigkeit verhindert kohärente Politik

Auf der anderen Seite herrschte unter den EU-Mitgliedern Uneinigkeit über die politische und ökonomische Bedeutung der Region für die jeweiligen nationalen Interessen. Während das Hauptinteresse der EU-Kernländer und auch die entsprechenden Ressourcen in erster Linie auf die finanzielle und institutionelle Stabilisierung und Unterstützung der östlichen Nachbarn ausgerichtet waren, forderten die EU-Südländer dieselbe Aufmerksamkeit für die Unterstützung ihrer unmittelbaren Nachbarstaaten. Diese Forderung nahmen die ökonomisch wesentlich stärkeren EU-Mitgliedstaaten Deutschland, Benelux, Großbritannien und Frankreich jedoch nicht besonders ernst. Frankreich spielte hier ein ambivalentes Spiel: Zwar wünschte es aufgrund seiner kolonialen Vergangenheit in Nordafrika und der Präsenz zahlreicher Migranten aus dieser Region sowie seiner geographischen Lage als Mittelmeerränder eine gut funktionierende und bestens koordinierte Mittelmeerpolitik. Tatsächlich aber überwog das Interesse, dem starken Nachbarn Deutschland nach der Wiedervereinigung nicht das Feld in Mitteleuropa zu überlassen. Die Entwicklung beider Außengrenzbereiche der EU gleichzeitig voranzutreiben stellte offensichtlich eine Überforderung dar.

MEDA-Programm: unterfinanziert und schlecht koordiniert

Dem sowohl regional als auch bilateral konzipierten MEDA-Programm, das vor allem auf Maßnahmen zur Stärkung der Zivilgesellschaft abzielte, und den rein bilateralen Assoziierungsabkommen, die in erster Linie die Einrichtung von Freihandelszonen vorbereiten sollten, fehlte es an Kohärenz und Koordination. MEDA steht für *Mésures d'accompagnement financières et techniques*, vergleichbar mit den für die osteuropäischen und zentralasiatischen Staa-

13 Thomas Schiller/Jerome Kucheda: Regionalprogramm Politischer Dialog Maghreb, www.kas.de/marokko, 19. Juni 2009.

ten konzipierten TACIS- und PHARE-Programmen. Der regionale Schwerpunkt des MEDA-Programms sollte insbesondere die in den drei Körben des Barcelona-Prozesses genannten Aufgaben bewältigen helfen:¹⁴

- „Schaffung eines Raums des Friedens und der Stabilität, gestützt auf die fundamentalen Grundsätze der Achtung der Menschenrechte und der Demokratie“;
- „Schaffung eines Raums des gemeinsamen Wohlstands durch die schrittweise Gründung einer Freihandelszone zwischen der EU und den Mittelmeerpartnern sowie zwischen den Partnern selbst“ und
- „Entwicklung der Humanressourcen, die Forcierung des gegenseitigen Verständnisses in der Europa-Mittelmeerregion und dem Aufbau freier und aktiver Zivilgesellschaften“.

Die bereits vor Inkrafttreten des Barcelona-Prozesses initiierten Programme zur Stärkung der Zivilgesellschaft, die der Unterstützung der Kooperation zwischen lokalen Verwaltungsbeamten in der EU und den Mittelmeerdriftländern (MDL), dem Aufbau von Kooperationsbeziehungen zwischen den Universitäten der MDL und der EU und der Förderung von *Joint-ventures* bei Klein- und Mittelbetrieben dienen sollten, sowie das Ausbildungsprogramm für Journalisten waren von Beginn an unterfinanziert und wurden bereits nach wenigen Jahren eingestellt. Zwar gab es weitere Programme zur Demokratieförderung, sie waren jedoch vorrangig auf westlich orientierte Intellektuelle ausgerichtet und agierten vorbei an den breiten Bevölkerungsschichten, um deren Belange sich islamisch orientierte, in der Gesellschaft verwurzelte Organisationen kümmerten. Mit diesen gab es so gut wie keine Kontakte. Die in Korb 1 der Barcelona-Erklärung genannten „fundamentalen Grundsätze der Achtung der Menschenrechte und der Demokratie“ fanden zwar Eingang in die Präambeln der bilateralen Assoziierungsabkommen, doch deren Klauseln, die grobe Verstöße gegen die Menschenrechte zu sanktionieren erlauben, blieben eine leere Drohung. Analoges gilt für das Anreizsystem im MEDA-Programm: Fortschritte der Partnerländer im politischen Reformprozess sollten mit EU-Zuwendungen korrelieren. Doch die Ankündigung blieb ein leeres Versprechen. Tatsächlich beförderten die Assoziierungsabkommen, die vor allem weitreichende Privatisierungen und damit verbunden den Rückzug des Staates aus Wirtschaft und Sozialpolitik abfedern sollten, die Herausbildung einer neuen *Business-Elite*. Sie wurde von den autokratischen Regimen relativ problemlos absorbiert, die Kluft zwischen der Mehrheit der Bevölkerung, deren soziale Situation im-

14 EG-Verordnung Nr. 1488/96 des Rates vom 23.07.1996, http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15006_de.htm.

mer prekärer wurde, und den ökonomisch äußerst erfolgreichen Unternehmern wurde immer größer.¹⁵

Europäische Nachbarschaftspolitik: realpolitischer Abschied vom Regionalkonzept

Zehn Jahre nach ihrer Gründung auf der Konferenz von Barcelona wurde es zunehmend still um die EMP, was nicht allein auf ihre Misserfolge zurückzuführen ist, sondern auch auf die Entscheidung der EU-Kommission, die EMP in die bereits 2003/2004 verabschiedete Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) zu integrieren. Eigentlich war die ENP für die „neuen Nachbarn“ der 2004 vollzogenen Osterweiterung der EU konzipiert mit dem Ziel einen „ring of well governed countries“ zu schaffen. Da die Osterweiterung die Asymmetrie zwischen der EU und den südlichen Partnerstaaten noch verschärft hatte, drängten die europäischen Mittelmeerstaaten darauf, die Mittelmeer-Partnerschaft in die Nachbarschaftspolitik einzubeziehen.¹⁶ Nach Auffassung der EU-Kommission soll die neue Politik die alte ergänzen. Die beiden Konzepte verfolgen indes unterschiedliche Strategien: Während die ENP einen bilateralen Ansatz verfolgt, ist die EMP – zumindest ihrem Anspruch nach – regional ausgerichtet. Kernstück der ENP sind die *Aktionspläne*, für die die EU und das jeweilige Partnerland gemeinsam einen Katalog notwendiger Reformen und Schritte zu deren Umsetzung erarbeiten wollen. Ob sich allerdings durch die gemeinsame Ausarbeitung von Aktionsplänen eine größere Akzeptanz zur Einführung politischer Reformen erzielen lässt, hängt von der grundsätzlichen Reformbereitschaft der südlichen Mittelmeerländer ab. Im Ergebnis könnte sich die Fragmentierung zwischen reformwilligen und reformunwilligen ENP-Partnern noch vergrößern. So zeigt ein rohstoffarmes Land wie Marokko wesentlich mehr Entgegenkommen als die Erdöl- und Erdgaslieferanten Algerien oder Libyen. Entscheidend ist nach wie vor der Grad der Abhängigkeit von den Beziehungen zur EU.

Auch die Nachbarschaftspolitik hat keinen neuen Beitrag zur Lösung der strukturellen Probleme der Mittelmeerländer geleistet. Konflikte in der Region, Fragmentierung der Akteure und das Beharren auf bilateraler Koopera-

15 Silvia Colombo: The Southern Mediterranean: Between Changes and Challenges to Its Sustainability, MEDPRO Technical Report No. 1/November 2010.

16 Annette Jünemann: Zwei Schritte vor, einer zurück: Die Entwicklung der europäischen Mittelmeerpolitik von den ersten Assoziierungsabkommen bis zur Gründung einer „Union für das Mittelmeer“, in: Rudolf Hrbek/Hartmut Marhold (Hrsg.): Der Mittelmeerraum als Region, Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen, Occasional Papers Nr. 35, 2009, S. 26-59, hier S. 48f.

tion, obendrein ohne menschenrechtliche und demokratische Grundprinzipien ernsthaft einzufordern, kennzeichnen auch die ENP. Der Anspruch, das Modell der OECD-Welt im Sinne eines Normentransfers auf das andere Ufer des Mittelmeers zu übertragen ist gescheitert, ebenso wie der Versuch, dem Barcelona-Prozess durch die 2008 auf Initiative Frankreichs gegründete Mittelmeerunion neues Leben einzuhauchen. Offensichtlich hat sich die EU nie grundlegend mit den Ursachen für das Scheitern ihres Mittelmeerkonzepts auseinandergesetzt.

Die wahren Motive: Ängste der EU vor islamistischem Terrorismus und Migration

Tatsächlich scheinen andere Motivationen als die propagierten Ziele die EU-Mittelmeerpolitik zu treiben. Es ist dies eine diffuse Mischung aus irrationalen Ängsten und verständlichen Sorgen: vor islamistischem Terror und einer „Überflutung“ durch bedürftige Flüchtlinge. Die Verknüpfung von Terrorismus und Migration seitens rechtspopulistischer Scharfmacher und eine willige mediale Inszenierung¹⁷ sorgen dafür, dass beide Ängste sich gegenseitig verstärken und aufschaukeln.

Islamismus gleich Terrorismus

Schon seit den 1990er Jahren und erst recht nach dem 11. September 2001 hatte die Suche nach einem neuen Feindbild den Islam als Hauptgegner des Westens identifiziert. Die Thesen des US-amerikanischen Politikwissenschaftlers und Sicherheitsexperten Samuel Huntington, der vor einem „Kampf der Kulturen“ warnte,¹⁸ wurden in der durch die weltpolitischen Umbrüche verunsicherten europäischen Öffentlichkeit breit rezipiert. Ihre Überzeugungskraft bezogen sie aus dem Erstarken islamistisch orientierter Kräfte im Nahen und Mittleren Osten seit dem Sechstagekrieg 1967 sowie aus der iranischen Revolution 1979, die der Angst vor einer weiteren Ausbreitung des Islamismus Nahrung gab.

Als im Dezember 1991 in Algerien ein Wahlsieg der islamistischen Partei *Front islamique du salut* (FIS) abzusehen war, übernahm das Militär vor dem zweiten Wahlgang die Macht, annullierte die Wahl, löste das Parlament auf und rief den Notstand aus. All das wurde von der EU – und nicht nur

17 „Warnung vor Terrorgefahr“, BILD.de Newsticker, 15.2.2011, <http://www.bild.de/BILD/news/telegramm/news-ticker,rendertext=15987614.html>.

18 Samuel P. Huntington: *The Clash of Civilizations?*, in: *Foreign Affairs*, Summer 1993, S. 22-49.

von Frankreich – aus Angst vor einem islamistisch regierten Staat „vor der eigenen Haustür“ toleriert. Der folgende Bürgerkrieg dauerte fast zehn Jahre und forderte 150.000 bis 200.000 Todesopfer. Er war für die EU jedoch kein Grund sich von der algerischen Staatsführung zu distanzieren, hatte sie sich doch durch ihr stillschweigendes Einverständnis zur Komplizin des putschenden Militärs gemacht. Ihr primäres Interesse galt der Aufrechterhaltung von Handelsbeziehungen, insbesondere im Erdgas- und Erdölbereich – wenig verwunderlich, da die EU 23,3 Prozent ihrer Gasimporte aus Algerien bezieht.¹⁹ Vor allem für Frankreich spielte zusätzlich die Angst vor unkontrollierbarer Migration eine wichtige Rolle, vergleichbar jener, die nach dem Ende des algerischen Unabhängigkeitskriegs eingesetzt hatte.

Zwischen 1995 und 1996 gab es zahlreiche Terroranschläge auf Pariser Metrostationen, deren Urhebererschaft allerdings nicht immer klar war, da die für die Bombenanschläge verantwortliche Terrororganisation *Groupe islamiste armé* (GIA) von Kräften des algerischen Geheimdienstes unterwandert war (vgl. Beitrag 1.4. im Friedensgutachten 1998). Anschläge in Ländern des Maghreb sowie in Europa selbst mit zum Teil hohen Opferzahlen hielten nach dem Abebben der Anschlagswelle die Angst vor dem islamistisch motivierten Terrorismus am Leben: In Ägypten zielten die Anschläge vorwiegend auf westliche Touristen; 1997 fielen ihnen in Luxor 62 Menschen zum Opfer. Den Anschlägen auf das World Trade Center in New York 2001 folgten Bomben in Djerba 2002, in Casablanca 2003, in Madrid 2004 und in London 2005. Die Angst war und ist also nicht unbegründet. Dies nutzten rechtspopulistische Parteien zur Propagierung ihrer fremdenfeindlichen Ziele (vgl. Beitrag 2.3.). Die suggestive Stigmatisierung von muslimischen Migranten als potenzielle Terroristen fiel bei der verunsicherten EU-Öffentlichkeit auf fruchtbaren Boden.

Migrationswellen abwehren

Auf die Bootsflüchtlinge von den afrikanischen Küsten reagierte die EU mit Abriegelung. Es gelang der spanischen *Guardia Civil*, mit einem radargestützten Warnsystem und dichtmaschigen Kontrollen die Überquerung der nur 14 km breiten Straße von Gibraltar nahezu unmöglich zu machen. Schlepperorganisationen, die ihren Profit mit der Not der Menschen machen, verlegten daraufhin ihre Route an die westafrikanische Küste hin zu den Kanarischen

¹⁹ Verteilung der Gasimporte der EU nach Herkunft im Jahr 2009, statista, <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/172672/umfrage/verteilung-der-gasimporte-der-eu-nach-herkunft/>.

Inseln. Diese Überfahrten dauerten deutlich länger und waren wesentlich gefährlicher. Entsprechend stieg die Zahl der Todesopfer unter den Flüchtlingen.

Zur effektiven Abriegelung der EU-Außengrenzen verfolgte die EU zwei Strategien: Auslagerung der Migrationskontrolle und Rückführung der „illegalen“ Migranten.²⁰ Auf dem Gipfel von Laeken (2001) beschloss sie folgende Maßnahmen zur Externalisierung der Grenzkontrollen: 1. Verlagerung der Grenzkontrollen auf die Konsulate und Botschaften in Drittländern, 2. Übertragung der Verantwortung für die Einreise „Illegaler“ an die Transportunternehmen (Direktive 2001/51/CE), 3. Gemeinsame Überwachung der Seegrenzen und 4. Einführung von Verbindungsbeamten.²¹ Die Externalisierung und Teilprivatisierung der Grenzkontrollen sollte den Migrationsdruck auf die EU mindern. Tatsächlich aber machte sie in Verbindung mit einem wachsenden Strom von Migranten aus Subsahara-Afrika die meisten nordafrikanischen Staaten von Transitländern zu Zielländern. Diese ausschließlich sicherheitspolitisch motivierte Maßnahme unterminierte die bereits brüchige politische Stabilität dieser Länder weiter. Sie führte zum Anstieg von Rassismus, verminderte die ohnehin gefährdete gesellschaftliche Kohäsion und verstärkte die soziale Fragmentierung. Eine zusätzliche Belastung stellen die in den *Aktionsplänen* enthaltenen *Rückführungsklauseln* dar, die die betreffenden Partner verpflichten „illegale“ Migranten und Migrantinnen, die das Territorium der EU erreicht haben, wieder zurückzunehmen. Diese Rückführungsklauseln sehen vor, nicht nur die eigenen Staatsbürger wieder im Land aufzunehmen, sondern auch die Transitflüchtlinge aus Subsahara-Afrika, deren Zahl die der nordafrikanischen Flüchtlinge bei Weitem überstieg.

FRONTEX

Die weitreichendste Maßnahme zur Abwehr „illegaler“ Migranten und Flüchtlinge bildete 2004/2005 die Einrichtung der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX mit Sitz in Warschau. Die Gründung von FRONTEX steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Verabschiedung des „Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union“. Darin präsentiert sich der Europäische Rat als Sachwalter humanitärer Belange, wenn er feststellt, „dass unzureichend regulierte Wanderungsbewegungen

20 Claire Rodier: Analysis of the external dimension of the EU's asylum and immigration policies – Summary and recommendation for the European Parliament, Brussels: European Parliament, Directorate General for external policies of the Union, Directorate B, Policy Department, 2006.

21 Verordnung (EG) Nr. 377/2004 des Rates vom 19. Feb. 2004, Amtsblatt der EU Nr. L 64/1-64/4 vom 2.3.2004.

zu humanitären Katastrophen führen können“ und „alle Staaten auf (ruft), stärker zusammenzuarbeiten, um den Verlust weiterer Menschenleben zu verhindern“.²²

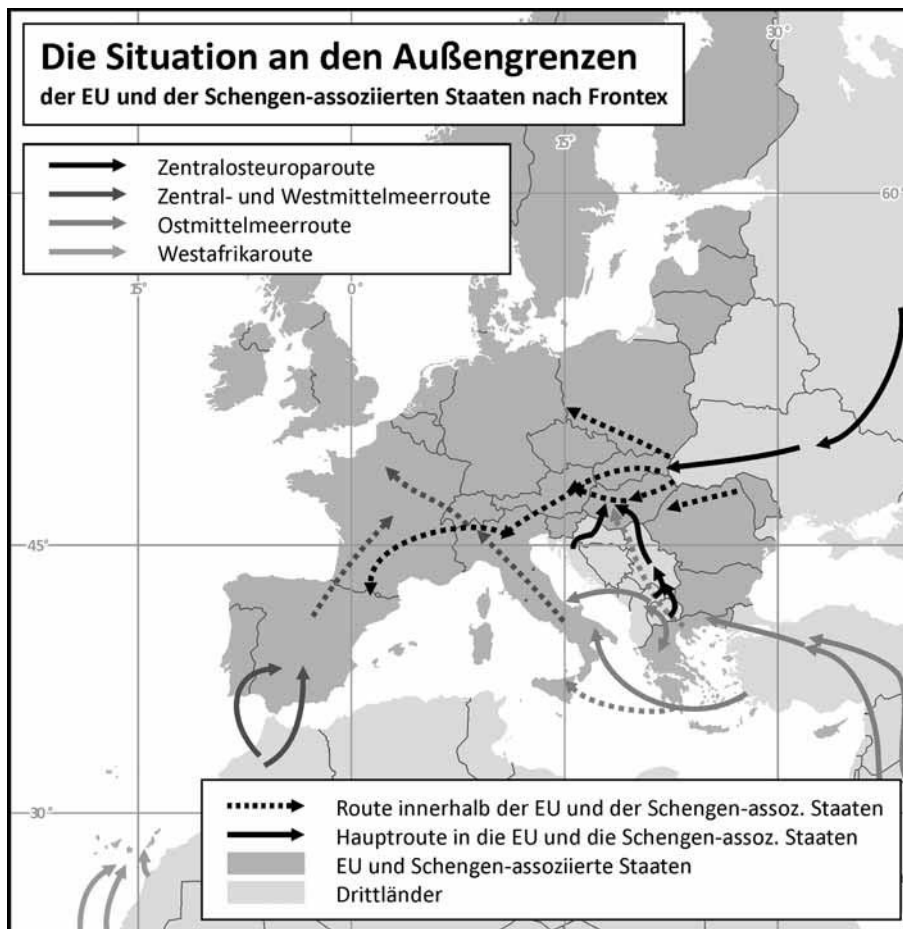
Angesichts steigender Flüchtlingszahlen an der Nordküste des Mittelmeers drängten die EU-Anrainerstaaten Brüssel, die Überwachung der Grenze im Mittelmeerraum „gerechter“ zu koordinieren. Insbesondere Spanien übernahm eine führende Rolle bei der Durchsetzung von FRONTEX, deren Aufgabe neben der Abwehr von Flüchtlingen in der Erstellung von Risikoanalysen möglicher zukünftiger „Flüchtlingsströme“ besteht. Ihr Etat von 6,3 Millionen Euro 2005 stieg 2009 auf 88,25 Millionen Euro,²³ ein deutlicher Hinweis auf die zunehmende Bedeutung dieser Agentur. FRONTEX koordiniert überdies die Rückführung zwischen den Residenzstaaten und den Herkunftsländern, um sicherzustellen – so die Selbstdarstellung der Agentur – dass humanitäre Standards eingehalten werden und die Rückführung kostengünstig und effizient erfolgt.²⁴ Wie immer wieder von Organisationen wie Amnesty International oder Pro Asyl festgestellt wurde, bewegen sich aber die Praktiken von FRONTEX häufig in einer Grauzone, die weder vom Völkerrecht noch von der Menschenrechtscharta abgedeckt ist. Das Mittelmeer fungiert als Wassergraben um die Festung Europa – mit den bekannten Folgen für diejenigen, die ihn überqueren wollen. Die Anrainerstaaten auf der „Südflanke“ der EU wurden *nolens volens* zu Exekutoren der Burgherren, die nordafrikanischen Anrainer zu Kollaborateuren wider die Interessen ihrer Bevölkerungen. Noch im Oktober 2010 hatte die EU ein Kooperationsabkommen mit Libyen über 50 Millionen Euro abgeschlossen, um sich von Gaddafi den Grenzschutz und das „Management“ von Migrationsströmen finanzieren zu lassen.

Wie die Ereignisse nach den Umbrüchen in der arabischen Welt zeigen, bricht dieses allein an einem einseitigen Sicherheitsinteresse der Europäer ausgerichtete Grenzschutzsystem sofort zusammen, wenn die Vertragspartner auf der anderen Seite des Mittelmeers nicht mehr zur Zusammenarbeit bei der Migrationskontrolle bereit oder in der Lage sind. Das Flüchtlingsdrama auf Lampedusa, wo von Januar bis März 2011 über 18.000 Menschen Schutz suchten, ist letztlich die Konsequenz einer verfehlten EU-Flüchtlingspolitik, die allein Abwehr meint, menschenrechtliche Bedenken völlig ausblendet und stattdessen auf die Zusammenarbeit mit diktatorischen Regimen setzt(e).

22 Amtsblatt der Europäischen Union vom 3.3.2005, C53/5, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:DE:PDF>.

23 www.frontex.europa.eu/gfx/frontext/files/frontex_2009_final_accounts.pdf.

24 FRONTEX: Tasks, www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/tasks/.



Die Situation an den Außengrenzen der EU und der Schengen-assozierten Staaten.²⁵

Eine vermeintliche Realpolitik hat die ursprünglichen Ziele der Europäischen Mittelmeer-Partnerschaft konterkariert. Das Festhalten an einem Stabilitätsbegriff, der in erster Linie auf Abschottung und Versicherheitlichung abzielte und nicht auf gemeinsame Teilhabe an demokratischen Rechten und Herstellung sozioökonomischer Gleichgewichte, hat sich als entscheidende Ursache einer fehlgeleiteten EU-Mittelmeerpolitik erwiesen.

²⁵ Situation at the External Borders (JANUARY – SEPT 2010), http://www.frontex.europa.eu/download/Z2Z4L2Zyb250ZXgvZW4vZGVmYXVsdF9tdWx0aWxpc3RhX3BsaWtvd y8xNDY/sit_ext_borders_jan_sept2010.pdf.

Zahlen illegaler Grenzübertritte nach Frontex

Route	Land/Grenze	Anzahl Jan.- Sept. 2010	Anzahl Jan.- Sept. 2009	Änderung
Zentralmittelmeer	Italien	2.866	8.289	-65%
Zentralmittelmeer	Malta	29	1.289	-98%
Westmittelmeer	Spanien (Landgrenze)	1.089	1.369	-20%
Westmittelmeer	Spanien (Seegrenze ohne Kanarische Inseln)	2.592	3.540	-27%
Westafrika	Kanarische Inseln (Spanien)	16	2.212	-99%
Zentralosteuropa	Westbalkan (Kroatien, Serbien, Mazedonien)	1.768	2.337	-24%
Zentralosteuropa	Ostgrenze (Ukraine, Weißrussland, Moldau, Russland)	828	1.059	-22%
Ostmittelmeer	Griechenland (türkische Landgrenze)	31.021*	6.616	+369%
Ostmittelmeer	Griechenland (Seegrenze)	5.606*	23.735	-76%
Kreis von Albanien nach Griechenland	Griechenland (Albanien, Mazedonien Landgrenze)	25.294*	31.563	-20%
	Alle Flughäfen der EU und der Schengen-assozierten Staaten zusammen	36.460	42.790	-15%
	Alle Seegrenzen der EU und der Schengen-assozierten Staaten zusammen	11.163	39.084	-71%

Angaben: „Frontex Risk Analysis Network“ bzw. „Frontex Joint Operation Poseidon“ bei den geschätzten vorläufigen Zahlen (mit * gekennzeichnet).

In: Frontex Press Pack. URL: http://www.frontex.europa.eu/download/Z2Z4L2Zyb250ZXgvZW4vZGVmYXVsdf9vcGlzeS8xMzMvMS8x/presspack_2010-11_light.pdf.

Die Mauer der Angst einreißen – bei uns

Angesichts der dramatischen Ereignisse vor der südlichen Grenze Europas ist internationale Solidarität, nicht Abschottung das Gebot der Stunde. Die EU sollte ihrer Rhetorik Taten folgen lassen und ernsthaft den demokratischen Aufbruch der südlichen Mittelmeerländer unterstützen. Wahlhilfe ist nicht genug. Es geht um eine grundlegende Umorientierung der bisherigen EU-Mittelmeerpolitik.

Anstelle einer Versicherunglichung der Migration bzw. der Migrationspolitik sollte die EU Transitionserfahrungen aus eigenen Ländern zur Verfügung stellen: Dazu zählen Demokratisierungshilfen in Form von fachlicher Beratung bei der Konzeption neuer Verfassungen und staatlicher Schlüsselinstitutionen

sowie bei der Reform des Sicherheitssektors und eine gezielte finanzielle Unterstützung im Bereich ökonomischer Infrastruktur und Bildung.

Die in den Länder-Aktionsplänen der EU-Nachbarschaftspolitik verankerten Sanktionsmöglichkeiten bei Menschenrechtsverletzungen sind endlich ernst zu nehmen. Eine tiefgreifende Änderung der EU-Agrarpolitik, die mit der Öffnung der eigenen Märkte für landwirtschaftliche Produkte der südlichen Mittelmeeranrainer einhergehen muss, ist für das Entstehen von Arbeitsplätzen dringend erforderlich. Waffenlieferungen wie in der Vergangenheit an die autokratischen Regime sind es hingegen nicht, im Gegenteil, und staatliche Ausfallbürgschaften zu deren Absicherung sollten darum unterbleiben (vgl. Beitrag 4.1. im Friedensgutachten 2010).

Der eigenen Bevölkerung müssen die EU-Politiker erklären, dass bei einer erfolgreichen Konsolidierung demokratischer Systeme das Problem des „Migrationsdrucks“ erheblich abnimmt, wie die Entwicklung seit der Süderweiterung der EU deutlich zeigt. Bei der Unterstützung von Bildungsoffensiven kann man die in der EU lebende Diaspora aus den betroffenen Staaten einbeziehen. Wenn Migranten und Migrantinnen künftig stärker als potenzielle Träger einer Brückenfunktion zwischen Nord und Süd, als Chance für gemeinsame Entwicklung menschlicher Sicherheit gesehen werden könnten, ließen sich auch tragfähige Transitregime zwischen beiden Ufern des Mittelmeeres bauen. All diese Maßnahmen lassen sich in demokratisch verfassten Nachbarstaaten wesentlich problemloser und effektiver umsetzen als mit autokratischen Regimen, die die Menschenrechte mit Füßen treten. Die EU trägt eine hohe Verantwortung für die demokratische Stabilisierung der Länder Nordafrikas, denn sie ist mitverantwortlich für die langjährigen menschenunwürdigen Praktiken an ihren Außengrenzen.

Kapitel 2:
Europa in der Krise

2.1. „Vergesst es nie: Europa ist unser aller Zukunft – wir haben keine andere“

Bruno Schoch

„Europa brennt. (...) Plötzlich zeichnet sich eine Zukunft ab, in der der Zerfall der Europäischen Union Wirklichkeit werden könnte“, warnte der Soziologe Ulrich Beck im letzten Sommer.¹ Er gab einer verbreiteten Sorge Ausdruck, wurden doch die europäischen Öffentlichkeiten im Mai 2010 mit Erschrecken gewahr, dass Stabilität und Bonität des Euro und die ganze Union gefährdet waren. Noch scheint die Gefahr nicht abgewendet. Könnte sich als reversibel entpuppen, was lange als *die* politische Errungenschaft in dem über Jahrhunderte so kriegsversessenen Europa galt? Wie ist die europäische Integration als erfolgreiche Überwindung von Nationalismus und Krieg zu retten? Das sind Kernfragen unseres diesjährigen Schwerpunkts.

Wer glaubte, das monatelange Ringen darüber, wie die Währungsunion zu stabilisieren sei und wie man den am meisten überschuldeten Ländern helfen könne, habe auf dem dramatischen Euro-Gipfel im Mai 2010 das Maximum an Dissonanzen erreicht, sah sich bald eines Schlechteren belehrt: Die Meinungsverschiedenheiten in der Libyen-Politik im März 2011 sprachen jeder *gemeinsamen* Außenpolitik Hohn. Zuerst preschte Frankreichs Präsident Sarkozy vor, anerkannte im Alleingang die libyschen Rebellen, um dann mit diplomatischem Geschick eine Mehrheit im UN-Sicherheitsrat für eine Intervention zum Schutz der Zivilbevölkerung zu schmieden. Darauf enthielt sich Deutschland in der Abstimmung im UN-Sicherheitsrat über die Resolution 1973. Die Verbündeten verstanden diese Enthaltung – anders als die Chinas und Russlands – als Parteinahme gegen sie. Deutschland stand gegen den Westen, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU hatte ebenso wie die deutsch-französische Freundschaft – oft als Lokomotive der Integration gepriesen – einen Rückschlag erlitten, ganz abgesehen davon, dass es stets bundesdeutsche Staatsraison war, „nicht gleichzeitig im Konflikt mit Frankreich und Amerika zu stehen“.²

Ist diese Bundesregierung dabei, von der sorgsam gehegten Kontinuität deutscher Europapolitik abzurücken? Und was ist zu tun, um das Friedenspro-

1 Ulrich Beck: „Der kosmopolitische Imperativ. Wenn es die EU nicht gäbe, müsste sie jetzt erfunden werden“, in: NZZ, 26.6.10, S. 25.

2 Harald Müller: Das Desaster. Deutschland und der Fall Libyen. Wie sich Deutschland moralisch und außenpolitisch in die Isolation manövrierte, HSFK-Standpunkt 2/2011, S. 10.

jekt Europa zu retten? Geschichte und Wirtschaftskraft verleihen Deutschland eine Schlüsselrolle in Europa, weshalb hier die deutsche Europapolitik – fraglos nicht die einzige Ursache für die aktuelle Krise der EU – im Mittelpunkt steht.

Langes Schweigen öffnete nationalem Populismus die Tür

Auslöser der Eurokrise war Griechenland. Jahrelang hatte es seine reale Verschuldung vor Brüssel schön gerechnet. Das blieb zwar weder Brüssel noch den anderen EU-Mitgliedern verborgen, doch nahm niemand daran Anstoß. Als dann das Land vor einer Staatspleite stand und auch andere Länder der Eurozone in den Verdacht gerieten, ihre Schulden nicht mehr zurückzahlen zu können, weil sie dank niedriger Zinsen lange über ihre Verhältnisse gelebt hatten oder Immobilienblasen platzten (vgl. Beitrag 2.2.), mussten die 17 Länder der Eurozone rasch reagieren, allen voran Deutschland, mit rund einem Fünftel des Bruttoinlandsprodukts die stärkste Wirtschaftsmacht der EU. Besser gesagt, es hätte reagieren müssen. Doch von der Bundesregierung hörte man lange nur lautes Schweigen. Die flugs verbreitete Empörung über mediterrane Schuldenmacher und Zahlenfälscher überließ die Diskurshoheit den Stammtischen, was die diffuse Frustration über Europa verstärkte und gar den falschen Eindruck aufkommen ließ, man könnte einen lästig gewordenen Euro-Partner einfach abschütteln. Die Boulevardpresse schlug von Tag zu Tag schrillere Töne an. Jetzt müsse, so der Tenor der Kampagne, Schluss sein damit, dass fleißige Deutsche sich von unzuverlässigen Südländern das Geld aus der Tasche ziehen lassen. Dabei grassierten anti-europäische Ressentiments und nationalistische Topoi: die tüchtigen Deutschen als Europas ewige Zahlmeister, die gemeinsame Währung als Instrument zu ihrer Knechtung oder Deutschland als Opfer des Auslands. Mochten sich in fast zehn Jahren viele an den Euro gewöhnt haben, wirklich populär war er hierzulande nie, und so kamen bald Sehnsüchte nach den guten alten Zeiten der D-Mark hinzu. Kurzum: Die Währungsunion und die EU insgesamt wurden zur Negativfolie, auf die sich alle von Weltfinanz- und Weltwirtschaftskrise verursachten Ängste projizieren ließen – und monatelang trat in Berlin niemand dieser Stimmungsmache entgegen.

Gewiss, Joschka Fischer kritisierte, dass Politik und Öffentlichkeit „verstört und mental mit einem Ruck in die nationale Ecke“ reagierten und verlangte, „ein starkes und integriertes Europa als die oberste Priorität unseres

nationalen Interesses“.³ Und Helmut Schmidt erinnerte „an eine gute Tradition der Bundesrepublik: an die Kontinuität ihrer Außen- und Sicherheitspolitik“, warnte vor Alleingängen und mahnte den Ausbau der EU als „strategische Notwendigkeit“ an.⁴ Helmut Kohl, auf dessen dezidierten Europäismus immer Verlass war, sorgte sich, seine Parteifreunde könnten sein Erbe verspielen und forderte sie bei einem Festakt eindringlich auf, „die Europa-Partei“ zu bleiben: „Wenn ich mir heute die Diskussion über Griechenland, den Euro und die Finanzkrise ansehe, habe ich manchmal den Eindruck, dass manchem in Europa das Gespür dafür abhanden gekommen ist, was das geeinte Europa für uns alle bedeutet.“⁵ Und Hans-Dietrich Genscher beschwor die Fernsehzuschauer im November 2010 mit ungewöhnlicher Emphase: „Und vergesst es nie: Europa ist unser aller Zukunft, wir haben keine andere!“ – Gewichtige Stimmen, doch das war das Europa-Pathos der *elder statesmen*. Aus der Bundesregierung war lange nichts dergleichen zu vernehmen, der Außenminister zumal schien andere Sorgen zu haben. Entweder hatten die Amtsinhaber für das Ausmaß der Krise und der anti-europäischen Stimmungslage kein Gehör, oder aber sie schielten auf die anstehenden Landtagswahlen in NRW und trauten sich nicht, der populistischen Hetze gegen den angeblich faulen „Olivengürtel“ entgegenzutreten. Gerade das wäre nötig gewesen, um an der verlässlichen Kontinuität deutscher Politik keine Zweifel aufkommen zu lassen und seiner Isolierung vorzubeugen.

Europäische Integration: lange eine Leitplanke deutscher Politik

Jahrzehntelang, auch über das Ende des Ost-West-Konflikts hinaus, war die europäische Integration eine unverrückbare Leitplanke bundesdeutscher Politik, Grundkonsens von Konrad Adenauer, Willy Brandt, Helmut Schmidt und Helmut Kohl bis hin zu Gerhard Schröders Außenminister. Sie hielten sich an die Devise, nie wieder dürften deutsche Interessen in Widerstreit zu europäischen geraten. Dieser europäische Multilateralismus war *die* Lehre aus der Katastrophe, in die deutsche Sonderwege geführt hatten. Die Strategie, Frieden nicht mehr durch nationalstaatliche Stärke, Gleichgewichtspolitik und Streben nach Überlegenheit, sondern durch zwischenstaatliche Kooperation und Über-

3 Joschka Fischer, Ausblick. Die Vereinigten Staaten von Europa, in: Bertelsmann Stiftung, (Hrsg.) Europa wagen, Gütersloh 2010, S. 236 und 238.

4 Helmut Schmidt: „Nur keine Anmaßung. Deutschland darf der Versuchung zu Alleingängen in Europa nicht nachgeben“, in: Die Zeit, 8.7.2010, S. 11.

5 „Kohl: CDU muss Europas Einigung vorantreiben“, in: FAZ, 2.10.2010, S. 1.

tragung nationaler Souveränität zu sichern, war überaus erfolgreich: Sie hat Deutschland die längste Friedensperiode seiner Geschichte gebracht, was sich erst recht hell abhebt vor dem düsteren Hintergrund der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts.

Deutschland hat davon auf besondere Weise profitiert. Sein steiniger langer Weg nach Westen (Heinrich August Winkler) vollendete sich erst, als es endlich gelang, die deutsche Frage im Einvernehmen mit den Nachbarn zu lösen. Als die Sowjetunion implodierte, ermöglichten transatlantische Einbettung und europäische Integration nach 40 Jahren Teilung eine friedliche Vereinigung. Auch deshalb muss die europapolitische Leitplanke deutscher Außenpolitik Bestand haben; sie verhindert, dass deutsche und europäische Interessen kollidieren. Im Grundgesetz ist das bekanntlich als Imperativ festgeschrieben: Deutschland soll „als gleichberechtigtes Glied in einem Vereinten Europa dem Frieden in der Welt dienen“.

Dramatisch gesunkene Zustimmung zur EU

Wie es keine Demokratie ohne Demokraten gibt, so keine europäische Einigung ohne überzeugte Europäer. Wo waren sie im Sommer 2010 und wo melden sie sich seither lautstark zu Wort? Zwar gab es auch zuvor manche Zeichen des Unbehagens am Integrationsprozess, doch im letzten Jahr fiel, wie das Allensbacher Institut für Demoskopie Anfang 2010 eruierte, „das Ansehen der Europäischen Union als Ganzes binnen kürzester Zeit auf einen Tiefststand“. Die Zahl derer, die kein oder wenig Vertrauen in die EU hatten, schnellte von 51 auf 63 Prozent hoch, zugleich sackte der Anteil derer, die in die EU Vertrauen hatten, von 37 auf 26 Prozent ab. Als Ursache dafür machten die Meinungsforscher aus, „dass die deutsche Bevölkerung mit ihrer nach wie vor grundsätzlich positiven Einstellung zu Europa anscheinend alleingelassen wird“. Ihr Befund: „Man gewinnt den Eindruck eines Bergsturzes, eines ruckartigen Substanzverlustes, der nicht leicht wieder auszugleichen sein wird.“⁶

Doch nicht nur um die Zustimmung der Deutschen ist es schlecht bestellt. „Scheitert der Euro, dann scheitert Europa“, sagte die Bundeskanzlerin am 19. Mai 2010 im Deutschen Bundestag. „We’re in a survival crisis“, sekundierte ihr EU-Ratspräsident Herman Van Rompuy vor einem Brüsseler *Think Tank*,⁷ und Ulrich Beck identifizierte eine „Existenzkrise der Europäischen

6 Thomas Petersen: Das gemeinsame Interesse an Europa ist in Gefahr. Allensbach Umfrage 1.-26.1.2011, in: FAZ, 26.1.2011, S. 5.

7 EUobserver.com, 16.11.10.

Union“.⁸ Auch wenn das zu alarmistisch ist, wird nicht bestreiten, dass sie sich in einer prekären Phase befindet.

Facetten der Krise

Die Krise der gemeinsamen Währung (vgl. auch Beitrag 2.2.) verlangt nach neuen Instrumenten wirtschaftlicher Steuerung. Gemeinsame Verantwortung, ja europäische Solidarität, ist unausweichlich geworden. Diesem Ziel steht aber entgegen, dass sich die meisten Mitgliedstaaten einer Vergemeinschaftung ihrer Finanz-, Haushalts- und Sozialpolitik widersetzen. Dieser Widerspruch erschwert in der Eurozone und in der EU den Spagat zwischen Europäismus und nationalstaatlichem Handeln weit über das bisher gekannte Maß hinaus. Da es demokratische Legitimität und Partizipation vorerst nur in den Mitgliedstaaten gibt, muss alles politische Handeln darauf Rücksicht nehmen, seien die europäischen Handlungszwänge noch so groß.

Ein weiterer Aspekt der Krise betrifft die gesunkene Zustimmung zur EU in den Mitgliedstaaten. Allenthalben befindet sich der Europäismus in der Defensive, während Renationalisierungstendenzen auf dem Vormarsch sind. Sie nähren sich vom Ärger über den Zustand Europas und von diffusen Ängsten vor Immigranten im Allgemeinen und vor Muslimen im Besonderen – und zugleich verstärken sie diese Gefühlslagen, indem sie ihnen ideologische und politische Gestalt verleihen. Nationalistisch-populistische Diskurse und Bewegungen verquicken Nationalismus, Antieuropäismus, Xenophobie und Islamfeindschaft zu einer trüben *Mélange* (vgl. Beitrag 2.3.).

Hinzu kommt, dass Globalisierung, tektonische Verschiebungen der internationalen Machtkonstellation und neue gesellschaftliche Umbrüche Europa herausfordern. Nach 1945 taten sich die westeuropäischen Staaten nicht nur aus Europa-Idealismus, sondern auch aus Schwäche zusammen – jetzt lassen die neuen Großmächte sie noch kleiner erscheinen (vgl. Beitrag 2.6.). Die transatlantischen Beziehungen haben ihren privilegierten Stellenwert verloren; heute ist die gewichtigste bilaterale Beziehung der Welt die zwischen den USA und China. Nur durch mehr Gemeinsamkeit – das ist etwas anderes als die Forderung nach einer Supermacht – lässt sich verhindern, dass alte und neue Weltmächte die europäischen Staaten nach Belieben gegeneinander ausspielen. Ist die Häme schon vergessen, mit der Donald Rumsfeld über das alte und das neue Europa spottete? Und die Kritik aus unseren Demokratien an Unter-

8 Ulrich Beck: Kooperieren oder scheitern. Die Existenzkrise der Europäischen Union, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 56 (2011): 2, S. 41-53.

drückung und Menschenrechtsverletzungen in China und Russland hätte ein anderes Gewicht, würde sie abgestimmt und geschlossen artikuliert.

Lange konnten die westeuropäischen Staaten während des Ost-West-Konflikts ihre Integration Schritt für Schritt voranbringen. Das gilt *mutatis mutandis* auch noch für die erfolgreiche Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten, ausgelöst von der Implosion der Sowjetunion und beflügelt vom Wunsch nach einer „Rückkehr nach Europa“. Jetzt dürfte es mit der gemächlichen Gangart aber vorbei sein. Der Aufstieg neuer Großmächte in der Weltpolitik gibt ein anderes Tempo vor. Und die revolutionären Aufbrüche in der arabischen Welt markieren einen Epochenwandel – wie sie sich auch entwickeln, unwahrscheinlich ist die Rückkehr zu einer durch bloße Repression garantierten prekären Stabilität. Die politische Dynamik auf der Südseite des Mittelmeers verlangt von den Europäern, die um des ungehinderten Ölflusses willen Stabilität trotz hehrer Demokratisierungsemphase allzu lange auch in Komplizenschaft mit autoritären, repressiven Regimen sichern halfen (vgl. Beitrag 3.4. im Friedensgutachten 2004), ihre Politik neu zu justieren. In Atem gehalten von der Eurokrise und von der bröckelnden Akzeptanz Europas, gerät die EU so zusätzlich unter Stress, wie ihre Kakophonie zur Libyen-Intervention bloßlegte.

Gemeinsame Währung braucht gemeinsame Steuerung

Die Geburtsfehler des Euro verdanken sich dem Ehrgeiz, eine gemeinsame Währung einzuführen, obwohl dafür die Voraussetzungen, eine gemeinsame Fiskal- und Wirtschaftspolitik, fehlten. Die Länder der Eurozone sind von höchst unterschiedlicher Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit. Die gemeinsame Währung schrieb das Konstruktionsprinzip der EU fort, nämlich den Widerspruch zwischen Souveränität der Staaten und Vergemeinschaftung einzelner Politikfelder. Man hat die EU einen „ungewöhnlichen Kompromiss“ genannt: „internationale Regierungsgewalt, durch nationale Regierungen ausgeübt“.⁹ Zugespitzt hat der Euro den Widerspruch, weil seine Konstrukteure davon ausgingen, dass sich alle Mitglieder an die Maastricht-Vorgaben halten würden, ihr Defizit und ihre Staatsverschuldung zu begrenzen – einen Mechanismus, beides auch durchzusetzen, schufen sie freilich nicht. Früher oder später musste daher die Gemeinschaftswährung in Widerstreit geraten mit unterschiedlichen Haushalts-, Finanz- und Sozialpolitiken. Umso mehr, als die finanzielle Verflechtung inzwischen so dicht ist, dass ein Land wie Griechen-

⁹ Tony Judt: Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart, München 2005, S. 850.

land, das zum Bruttoinlandsprodukt der EU weniger als drei Prozent beiträgt, die Währungsunion ins Wanken bringen kann! Ein kluger Europäer wie Jean-Claude Juncker prognostizierte schon bei der Einführung des Euro: „Der Euro wird einmal als der Vater aller europäischen Dinge angesehen werden. Der Euro zwingt dazu, uns existenziell mit den europäischen Fragen zu beschäftigen, sie zu kanalisieren.“¹⁰ Insofern mag man der Eurokrise auch etwas Gutes abgewinnen: Sie hat „den Europäern fast über Nacht ins Bewusstsein gerufen, dass es inzwischen so etwas wie eine europäische Innenpolitik gibt. Wenn das Rentenalter, die Beamtenbezüge, die Haushaltsdisziplin und die Staatsverschuldung eines Landes zum Streitthema der anderen werden, ist das ein, obschon mitunter zu polemischen Verzerrungen einladender, Beitrag zur Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit. Dem Projekt Europa verschafft die Krise eine unverhoffte Chance. Es muss neu legitimiert werden.“¹¹ Diese „Chance“ ist eine ausgesprochen schwierige Aufgabe.

Solidarität im Tausch gegen Solidität

Allzu lange hatte die Bundesregierung 2010 gezaudert, als die Empörung gegen die „verschwenderischen“ Griechen öffentlich hochkochte. So blieb ungesagt, dass deutsche Exporteure kräftig daran verdient hatten, dass Griechenland Waren kaufte, die es sich eigentlich nicht leisten konnte. Die Exportschwäche der einen ist die Kehrseite der Exportstärke der anderen, die sich auch einer zu schwachen Binnennachfrage und einer sinkenden Reallohnquote verdankt. Aus Sorge, dass Wirtschaftseinbrüche in Irland, Portugal und Spanien den Euro nachhaltig beschädigen könnten, entschieden sich die EU-Staaten in dramatischen Verhandlungen¹² doch noch zu einem Rettungsschirm. Ein Staatsbankrott in Athen hätte die Eurozone getroffen, denn viele Staaten und Banken besitzen griechische Staatsanleihen. Insofern lenkte die Wut auf Griechenland auch ein „Bestrafungsbedürfnis“ um: „Den wenigsten Menschen ist bewusst, dass es bei der aktuellen Krise nur vordergründig um die Rettung Griechenlands ging – in Wirklichkeit handelte es sich um die ‚Bankenrettung Teil II‘.“¹³

10 Hier zit. nach Wolfgang Schäuble: Reform der europäischen Finanzregeln – für eine bessere Verfassung Europas, Gütersloh Februar 2011, S. 6.

11 Heinrich August Winkler: „Europa an der Krisenkreuzung“, in: FAZ, 13.8.2010, S. 34.

12 Vgl. Nikolas Busse: „Konzertierte Angriffe auf den ‚Olivengürtel‘“, in: FAZ, 29.7.2010, S. 3.

13 Joschka Fischer, a.a.O., S. 235.

Im Herbst 2010 verkündeten die Bundeskanzlerin und Frankreichs Präsident Sarkozy, man brauche ein Instrumentarium, um gefährdete Staaten zu stützen. Vorschläge, einzelne Länder aus der Eurozone hinauszuerwerfen oder selbst die gemeinsame Währung zu verlassen, entpuppten sich als realitätsfern. Sie würden nicht nur den Euro beschädigen, sondern trafen vor allem die deutsche Exportwirtschaft empfindlich. Inzwischen wird nicht mehr verschwiegen, dass der Euro die Nationalökonomien von schwankenden Wechselkursen befreite, was den deutschen Exporten, die zu fast zwei Dritteln in EU-Länder gehen, zugute kommt. Der Pferdefuß dabei: Ist in einem gemeinsamen Wirtschaftsraum Ländern mit geringerer Konkurrenzfähigkeit der Ausweg versperrt, durch Abwertung ihre Position zu verbessern, sind andere Formen des Ausgleichs gefragt. Wer sich lange an die *Bail-out*-Klausel klammerte und jede „Transferunion“ verteuerte, musste inzwischen einsehen, dass das nicht ausreicht. Die Bundesregierung hatte lange auf der eigenen Wirtschaftspolitik bestanden und Frankreichs Vorschläge zu einer „Wirtschaftsregierung“ zurückgewiesen, nun räumte sie ein, dass die Stabilisierung der Gemeinschaftswährung ohne Eingriffe in diese Souveränität nicht zu haben ist.

Angela Merkel schlug einen „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ vor, der dann zum „Pakt für den Euro“ mutierte. Es geht dabei um ein Tauschgeschäft: Die reichen Volkswirtschaften der Eurozone tun alles, um überschuldeten Ländern aus der Klemme zu helfen und dadurch den Euro zu stabilisieren. Die Länder, die dafür am meisten zahlen müssen, bestehen im Gegenzug darauf, die anderen zur Sparsamkeit zu zwingen. Der Euro erheischt europäische Solidarität in barer Münze: Die einen haften für die anderen mit, denen man dafür eine andere Haushalts- und Sozialpolitik abverlangt. *Contre coeur* verpflichten sich die einen zur europäischen Solidarität und die anderen zur Solidität. Das ist zwar weniger als eine Wirtschaftsregierung, läutet aber das Ende staatlicher Souveränität in Sachen Finanz- und Haushaltspolitik ein.

Neue Herausforderungen für die politischen Führungen

Das Tauschgeschäft des „Pakts für den Euro“ läuft in den hoch verschuldeten Ländern mit geringer Konkurrenzfähigkeit darauf hinaus, dass sie für Kredithilfen den Preis einer rigiden Sparpolitik entrichten, im Klartext: Sparen, Lohnkostensenkung und Sozialabbau. Das war früher, als sie abwerten konnten, nicht anders. Doch beschlossen das früher nationale Regierungen. Jetzt lassen sich rigorose Sparzwänge und drastische Lohnkürzungen leicht als Diktat Brüssels oder des reichen Deutschlands brandmarken, was Verschwörungstheorien und populistischen Agitatoren Tür und Tor öffnet. Deshalb müssen die

politischen Klassen in diesen Ländern die europäischen Beschlüsse, an denen sie beteiligt waren und von deren Kreditzusagen ihre Länder abhängen, einhalten und sie zuhause verteidigen. Sie müssen ihre Leute bei der europäischen Stange halten, sprich: ihre Europapolitik und ihre nationale Politik anders als bisher zusammenbringen, soll der Spagat nicht zur Zerreißprobe werden.

In den reichen Ländern ist es spiegelverkehrt. Wollen sie weder den Euro noch die Union gefährden, sind sie genötigt, schwächeren Partnern aus der Patsche zu helfen. Diese Solidarität in Zeiten horrender eigener Staatsschulden den Bürgern zu vermitteln und sie davon zu überzeugen, dass ihr Geld dabei nicht verschleudert wird, sondern im Interesse aller gut angelegt ist, ist kein Leichtes. Zumal dann, wenn man zuvor viel zu lange unilaterale, um nicht zu sagen autistische Neigungen nachgegeben hat. Die Entscheidung, dem „Olivengürtel“ unter die Arme zu greifen, ist unpopulär, ihre Notwendigkeit muss überzeugend erläutert und gegen populistische Versuchungen verteidigt werden. Gewinnen diese die Oberhand, isoliert sich Deutschland und verspielt seinen Einfluss in Europa. Das verlangt von der deutschen Politik die schwierige Kunst, nationale und europäische Interessen miteinander zu verzahnen. Das in der Krise praktizierte Muster jedenfalls, dem eigenen Volk die Möglichkeit nationaler Politik – gar in Abgrenzung von Europa – zu suggerieren und zugleich in Brüssel folgenreiche Elitenabsprachen zu treffen, dürfte nicht mehr taugen. Es ist undemokratisch und „setzt die Entmündigung der europäischen Bürger fort“.¹⁴

Auf der einen Seite ist der Mehrheit der deutschen Bevölkerung derzeit das eigene Hemd näher als der europäische Rock, wenn sie nicht von einer Außenpolitik Schweizer Art träumt. Der Integrationsschub bedeutet für die Bundesrepublik nicht nur finanzielle Belastungen, sondern auch, dass das eigene wirtschaftliche Schwergewicht sie in eine europäische Hegemonialrolle drängt. Hegemonie ist etwas anderes als Herrschaft: Sie nimmt ihre Führungsrolle nicht dadurch wahr, dass sie anordnet oder kommandiert, sondern sie lebt davon, dass sie den Konsens der anderen organisiert.¹⁵ Diese Zustimmung bekommt Deutschland in der EU nur, wenn es die Interessen der anderen berücksichtigt. Das erfordert viel Geschick, wird doch in den komplizierten Konsensbildungsverfahren der EU fast alles unter formell gleichen Staaten ausgehandelt. So wachsen der Regierung in Berlin mehr europapolitische Verant-

14 Jürgen Habermas: „Ein Pakt für oder gegen Europa? An Gründen für eine Gemeinschaft fehlt es nicht, wohl aber an einem politischen Willen – und an Verantwortung“, in: Süddeutsche Zeitung, 7.4.2011, S. 11.

15 Vgl. Robert O. Keohane: *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton 1984; Heinrich Triepel: *Die Hegemonie. Ein Buch von führenden Staaten*, Aalen 1974.

wortung und Steuerungsaufgaben zu, mit einem Wort: Ihre Führungsperspektive muss europäischer werden. Zugleich muss sie die Mehrheit der eigenen Bevölkerung vom Nutzen Europas und vom Schaden nationaler Alleingänge überzeugen, um sie auf den Pfad der europäischen Tugend zurückzubringen. Das kann nicht gelingen mit einer Politik, die sich zusehends „durch den Verzicht auf Perspektive und Gestaltungswillen auszeichnet“.¹⁶

Der Euro ist die Reservewährung der Welt. Er steht für das ökonomische Gewicht des größten integrierten Wirtschaftsraums (vgl. Beitrag 2.6.). Die gemeinsame Währung hatte auch das Ziel, ökonomisch mit den Weltmächten mithalten zu können. Es galt im europäischen Interesse zu verhindern, dass Großmächte mit den einzelnen Staaten nach Belieben umspringen können. Die Bundesrepublik hat daran als zweiter Exportweltmeister ein unmittelbares Interesse. Deshalb betont Helmut Schmidt, bei der Bewältigung der Eurokrise gehe es „um die Selbstbehauptung der europäischen Zivilisation“ und es sei deshalb kein Idealismus, sondern strategisches Interesse, „auf kleine national-egoistische Vorteile (zu) verzichten“, um den Euro zu verteidigen, auch wenn das nicht umsonst zu haben sei.¹⁷

Die geschwundene Begeisterung für Europa hängt auch mit dem Generationswechsel zusammen. Das Pathos der Gründerväter lebt von ihren leidvollen Erfahrungen im Krieg, doch ist dieses *Movens* für das Friedensprojekt Europa dabei zu verblassen. Jugendlichen erscheint es heute selbstverständlich, dass sie in Europa mühelos Grenzen passieren, im Ausland studieren und viele bürgerliche Freiheitsrechte in der ganzen EU einklagen können. Die europäische Vision als Antwort auf die Selbstzerstörung Europas lebt nicht mehr vom historischen Erfahrungszusammenhang. So schwindet ein ideeller und emphatischer Europäismus, zu dem die Kritik am Nationalismus ebenso wie europäische Solidarität gehören. Damit geht das Wiedererstarken nationalstaatlicher Identifikation einher, was eine politische Klasse noch verstärkt, die sich orientierungslos von Wahlen zu Wahlen hangelt.

Der Kern des Unbehagens: das Demokratiedefizit

Die Achillesferse der EU ist ihr Demokratiedefizit. In der Demokratie kann der Souverän eine missliebige Regierung abwählen, in der EU – obwohl sie

¹⁶ Jürgen Habermas, a.a.O.

¹⁷ Helmut Schmidt, „Ohne den Euro ist alles nichts! Wir müssen die gemeinsame Währung gegen nationale Egoismen verteidigen. Sonst gibt es kein geeintes Europa mehr. Und dann steht nichts Geringeres auf dem Spiel als unsere Zivilisation“, in: Die Zeit, 16.12.2010, S. 1.

aus lauter Demokratien besteht – geht das nicht. Nicht nur, aber auch darum bringen die meisten Europäer für die EU wenig Begeisterung auf. Sie wissen um den einen oder anderen Vorteil, doch dominiert weithin politische Gleichgültigkeit gegenüber dem Brüsseler Geschehen. Allenfalls schimpft man auf die Bürokratie. Stein des Anstoßes ist dabei weniger die bescheidene Zahl von 23.000 Beamten der Kommission,¹⁸ als vielmehr die exzessive Brüsseler Regelungswut. Während in den USA die Zentralregierung nur für explizit dem Bund vorbehaltene Aufgaben verantwortlich ist, v.a. Verteidigungs- und Außenpolitik, und das meiste andere von den Einzelstaaten geregelt wird, ist es in der EU umgekehrt: Für Haushalts-, Außen- und Sicherheitspolitik sind die Nationalstaaten zuständig, doch produziert Brüssel in Detailfragen unendlich viele Vorschriften. Das ist einer der Gründe für die Gleichgültigkeit, wenn nicht Aversion vieler gegenüber EU-Angelegenheiten. Viele Bürger sind überzeugt, sie nicht beeinflussen zu können – die Union scheint „irgendwie nicht zu den üblichen Einrichtungen der Demokratie zu gehören“.¹⁹ Dieses Ohnmachtsgefühl verstärkt, wer in Brüssel Maßnahmen zur „wirtschaftspolitischen Steuerung“ verabschiedet, die einen Integrationsschub bewirken, zuhause aber nationale Reden hält. Die Medien tun, wenn es um Europa geht, viel zu wenig, um das zu korrigieren.

Alle Bemühungen, die Kompetenzen des Europäischen Parlaments zu vergrößern, und alles Beschwören eines „Europas der Bürger“ konnten das Demokratiedefizit bisher nicht beheben. Weil in der EU vieles vergemeinschaftet ist, hat man ihre Mitglieder „postklassische“ Nationalstaaten genannt.²⁰ Doch ungeachtet dessen gilt diesen die Loyalität der Bürger fast ungeteilt. Demokratische Legitimität und Partizipation der Bürger sind bisher weitgehend den Nationalstaaten vorbehalten. Dieses Defizit der EU kann leicht in Feindseligkeit umschlagen, wenn sich das Gefühl breitmacht, dass in Brüssel Entscheidungen getroffen werden, die sich nachteilig für die Bürger auswirken, ohne dass sie mitreden können – die Schwachstelle, an der nationalistische Demagogen und anti-europäische Populisten ansetzen können. Ihnen muss jede Politik in den EU-Staaten entgegentreten. Perspektiv- und richtungslose Untätigkeit wird der zusehends anspruchsvolleren Aufgabe, nationale Interessen mit europäischen in Übereinstimmung zu bringen, nicht gerecht.

18 http://europa.eu/institutions/inst/comm/index_de.htm.

19 Tony Judt, a.a.O., S. 847.

20 Heinrich August Winkler: Der lange Weg nach Westen, Bd. 2: Deutsche Geschichte vom „Dritten Reich“ bis zur Wiedervereinigung, München 2000, S. 655.

Plädoyer für ein neues europapolitisches Engagement

Unablässig ist in diesen Monaten zu hören und zu lesen, die europäische Integration habe sich bisher immer in Reaktion auf Krisen fortentwickelt. Doch dieser Trost darf nicht zur geschichtsphilosophischen Gewissheit gerinnen. Denn ausgeschlossen ist keineswegs, dass der Euro und mit ihm die EU wider alle Erwartung und Vernunft doch noch scheitert – historische Errungenschaften bleiben reversibel. Deshalb ist es dringend geboten, den Europäismus zu reaktivieren.

Allein den Regierungen in Europa Verantwortungslosigkeit und Untätigkeit vorzurechnen, greift zu kurz. Tun Intellektuelle und Wissenschaftler genug, um Europa voranzubringen? „Wir brauchen ein großes, intereuropäisches, interdisziplinäres Forschungsvorhaben mit der ersten Aufgabe, zu erforschen, wie die innere und äußere Entwicklung der Europäischen Union in der ersten Hälfte des 21. Jahrhunderts verlaufen kann, und mit der zweiten Aufgabe, Vorschläge für eine gedeihliche Entwicklung vorzulegen“, forderte Helmut Schmidt in seiner Festrede für die Vorläuferin der Max-Planck-Gesellschaft, Deutschlands bedeutendste Forschungseinrichtung.²¹ Viele dürfen sich davon angesprochen fühlen: Auch *Think Tanks* der Politikwissenschaft und der Friedensforschung haben bisher zu wenig überzeugende Antworten auf diese zwei Fragen.

Wenn sich Idee und Interesse widersprechen, blamiert sich in der Regel die Idee, formulierte Karl Marx einmal bissig. Doch trifft nicht zu, dass es für die europäische Integration keine handfesten Interessen gäbe. Sie werden indes nicht ausreichend artikuliert und organisiert, um anti-europäischen Stimmungen und nationaler Borniertheit etwas entgegenzusetzen. Während man in Brüssel an jeder Ecke Vertretungen und *Lobbies* für nationale Interessen von 27 Mitgliedern begegnet, sind umgekehrt auf der Ebene der Nationalstaaten pro-europäische Einrichtungen, Assoziationen und *Pressure Groups*, soweit es sie gibt, schwach. Interessenverbände, Parteien, Gewerkschaften und andere Gruppierungen sollten dem europapolitischen Versagen der Regierenden mit eigenen Initiativen begegnen. Studierende, die vom Erasmus-Programm profitieren, könnten sich für Europa engagieren. Vielleicht lassen sich dezidiert pro-europäische Interessentartelle organisieren, in Analogie etwa zum früheren Ostausschuss der deutschen Wirtschaft, der einst die Entspannungspolitik unterstützte. Das kann hier nicht ausbuchstabiert werden, doch wenn der Politik „für ein so großes Projekt wie die Einigung Europas die Luft ausgeht“, ist

21 Helmut Schmidt: „Forschung heißt, Verantwortung für die Zukunft zu tragen. Festrede zum 100jährigen Bestehen der Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft“, in: Die Zeit, 13.1.2011, S. 30 f.

Druck von unten, aus der Zivilgesellschaft, gefragt. Der Ruf nach einer „sozialen Bewegung für Europa“²² mag zu hoch gegriffen sein. Doch auch auf der Ebene der Gesellschaft gilt es, wenn funktionale Zwänge mehr Integration erheischen, nationale und europäische Ebene wirkmächtiger als bisher zu verzahnen.

Das im Dezember 2010 in Brüssel verabschiedete Verfahren für Bürgerinitiativen, die mit 300.000 Stimmen aus wenigstens sieben Mitgliedstaaten bei der Kommission ein Gesetzgebungsverfahren beantragen können, ist zu prüfen.²³ Mit Hilfe des Internets könnte dieses neue Recht durchaus zur Keimzelle für eine neue, nationalstaatliche Grenzen endlich überschreitende Öffentlichkeit werden. Wenn arabische Emanzipationsbewegungen *Facebook* und *Twitter* nutzen (vgl. Beitrag 1.2.) und der eingesperrte Nobelpreisträger Liu Xiaobo das Internet „ein Gottesgeschenk für China“ nennt, kann und sollte auch ein neuer Europäismus diese neuen Medien nutzen. Sie könnten möglicherweise für eine entstehende europäische Öffentlichkeit bald jene Rolle einnehmen, die Zeitungen im Nationalstaat spielten. Die ständig gedrehte Leier, dass ein europäischer *demos* und eine europäische Öffentlichkeit fehlten, löst das europäische Demokratiedefizit jedenfalls nicht.

Auch ein Rückgriff auf das Pathos der europäischen Gründungsväter dürfte kaum ausreichen, um aus der aktuellen europapolitischen Misere herauszufinden. Doch ist die Strategie, Frieden durch supranationale Kooperation und gemeinsam organisierten Verzicht auf staatliche Souveränität zu sichern, mitnichten veraltet. Sie ist vielmehr so aktuell wie eh und je und hat im Blick auf Ost- und Südosteuropa, aber auch auf die Türkei (vgl. Beitrag 2.8.) durchaus beachtliche Erfolge vorzuweisen. Renationalisierung und antieuropäische Resentiments sind Irrwege zurück in die Vergangenheit; der europäische Multilateralismus dagegen weist in die Zukunft und zudem als Beitrag zur Verrechtlichung der Staatenordnung weit über Europa hinaus. Allerdings braucht die Union ein neues Bewusstsein von ihrer historischen Errungenschaft und die Gestaltung ihrer Zukunft braucht ein neues europapolitisches Engagement.

22 Jürgen Habermas, a.a.O.

23 Vgl. Dominik Hierlemann/Anna Wohlfahrt: Europäische Bürgerinitiative: Neuerung mit Sprengkraft, Bertelsmann Stiftung, spotlight europe # 2010/07, Gütersloh August 2010.

2.2. Von Überschuldung und Euro-Turbulenzen zur Krise der EU-Integration?

Heinz-Jürgen Axt

Rund zehn Jahre galt der Euro als Erfolgsmodell europäischer Integration. Doch als der griechische Ministerpräsident Papandreou am 20. Oktober 2009 eingestehen musste, dass sich sein Land weit über die im Euro-Raum zulässigen Grenzen verschuldet hatte, folgten schwerwiegende Turbulenzen. Die Währungsunion war in eine Krise geraten. Rasch meldeten sich Stimmen, die die Sinnhaftigkeit der Währungsunion in Frage stellten und ihre Nachhaltigkeit bezweifelten. Die Krise des Euro und Zweifel an seinem Bestand haben weitreichende Implikationen. Denn sie berühren fraglos auch das europäische Projekt, durch eine sich vertiefende politische Integration Frieden und Wohlstand in einer Region nachhaltig zu sichern, die jahrhundertlang in Kriege verstrickt war. Die Schaffung der gemeinsamen Währung war der vorläufige Endpunkt dieses Integrationsprojekts. Vor diesem Hintergrund ist die Frage umso drängender, wie die im Zuge der Krise entwickelten Lösungsansätze zu bewerten sind und welche Perspektiven sich mit ihnen auftun. Der vorliegende Beitrag zeichnet die Krisendynamik nach, benennt die Konstruktionsfehler des Maastricht-Vertrags und diskutiert Reformvorstellungen und -bemühungen.

Die griechische Krise folgte anfänglich einer durchaus bekannten Dramaturgie, durch die gemeinsame Währung war dann aber bald der gesamte Euro-Raum betroffen. Weil das Land nicht nur übermäßig verschuldet, sondern gleichzeitig immer weniger wettbewerbsfähig geworden war, verlangten die Investoren wegen des gestiegenen Risikos für ihre Kredite immer höhere Renditen. Außerdem stiegen die Prämien für Kredit-Ausfallversicherungen. Das war der Nährboden, der der Spekulation die Gelegenheit bot, Renditen und Versicherungsprämien noch weiter nach oben zu treiben und damit Griechenland die Refinanzierung unmöglich zu machen. Statt der im Maastricht-Vertrag vereinbarten Obergrenze (Konvergenz-Kriterien) von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) machte Griechenlands Haushaltsdefizit 2009 ganze 15,4 Prozent aus und statt des Maximalwerts von 60 Prozent des BIP erreichte die Schuldenquote 126,8 Prozent.

Als Ende April 2010 die *Rating*-Agenturen griechische Staatsanleihen als „spekulative Anlagen“ abwerteten, brachen die Dämme. Das Land konnte sich nicht mehr refinanzieren. Anleger flüchteten nunmehr auch aus den Anleihen Portugals und Spaniens. Daraufhin stellten der Euro-Raum, die EU und der

Internationale Währungsfonds (IWF) am 10. Mai 2010 für Griechenland 110 Mrd. Euro und für den gesamten Euro-Raum 750 Mrd. Euro zur Verfügung. In Griechenland und in Portugal hat eine mit geringer Wettbewerbsfähigkeit einhergehende Verschuldung die Probleme herbeigeführt. Im Fall von Irland und auch Spanien ließ eine überhitzte Konjunktur eine Immobilienblase platzen. Die Staaten übernahmen die Kreditausfälle der Banken. Nachdem Irland im November 2010 um einen Kredit aus dem 750 Milliarden-Rettungsfonds nachgesucht hatte, verdichteten sich im März 2011 die Anzeichen, dass auch Portugal einen Kreditantrag würde stellen müssen.

Über die ökonomischen und finanzpolitischen dürfen die politischen Implikationen und Konsequenzen der Verschuldungskrise nicht unterschätzt werden. Als der Finanzbeistand für Griechenland im Bundestag beschlossen wurde, erklärte Bundeskanzlerin Angela Merkel: „Es geht um nichts anderes als um die Zukunft Europas.“ Die Beschlüsse seien „alternativlos“.¹ Die Wahl mag dem Ernst der Lage geschuldet gewesen sein, sie ist sicher aber auch auf die Vorbehalte in der deutschen Bevölkerung und der beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Klage gegen den Finanzbeistand für Griechenland zurückzuführen.

Finanzbeistand für verschuldete Euro-Partner – was sagt der Maastricht-Vertrag?

Nach den Regeln des Maastricht-Vertrags ist jeder Euro-Staat für eine solide Finanz- und Haushaltspolitik verantwortlich und kann nicht darauf hoffen, dass die Partner für seine Schulden haften. Dieser Haftungsausschluss (*no bail-out*) ist in Art. 125 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verankert. Nach Art. 123 AEUV ist es der Europäischen Zentralbank (EZB) untersagt, den Mitgliedstaaten Überziehungskredite zu gewähren. Die Kommission überwacht die Haushaltslage der Euro-Staaten.

Dass man sich in Maastricht darauf geeinigt hat, zwar die Währungs-, nicht aber die Wirtschaftspolitik in supranationale Verantwortung zu übertragen, geht auf konträre Vorstellungen zwischen Deutschland und Frankreich zurück: Deutschland beharrte auf einer von politischem Einfluss unabhängigen und der Preisstabilität verpflichteten EZB; dem setzte Frankreich die Forderung nach einer gemeinsamen Wirtschaftsregierung entgegen. Frankreich ging es allerdings nicht um eine supranationale Steuerung der Wirtschaftspolitik, sondern

¹ Tagesschau: Es geht um die Zukunft Europas, 2010, <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/griechenlandhilfe108.html>.

darum, die EZB von den Regierungen der Euro-Staaten in gewissem Ausmaß steuern zu lassen. Weil den Euro-Staaten das Mittel der „äußeren“ Abwertung nationaler Währung gegenüber Handelspartnern zur Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit nicht mehr zur Verfügung stand, konnten sie allenfalls auf die „innere“ Abwertung durch eine hinreichende Lohn- und Preisflexibilität zurückgreifen.

Dass sich der Finanzbeistand des Euro-Raums auf vertragsrechtlich dünnem Eis bewegt, lässt sich an der Gläubigervereinbarung mit Griechenland aufzeigen: Nicht der Euro-Raum als solcher, sondern die Euro-Staaten leisten bilateral „gepoolte“ Darlehen.² Nicht die Bundesregierung, sondern die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) vergibt die Darlehen. Um nicht in Widerspruch zum Haftungsausschluss zu geraten, beruft man sich bei der bilateralen Kreditgewährung auf Art. 122 AEUV. Maßnahmen der EU „im Geiste der Solidarität“ sind danach zulässig, wenn sie „Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Ereignissen“ entgegenwirken, die sich der Kontrolle der Mitgliedstaaten entziehen. Davon im Fall der Verschuldungskrise Griechenlands zu sprechen, ist allerdings nicht überzeugend, was auch von der Europäischen Kommission im Februar 2010 bestätigt wurde.³

Konstruktionsfehler im Maastricht-Vertrag?

Aus heutiger Sicht kann konstatiert werden, dass bei der Gründung der Währungsunion Gefahren unterschätzt wurden. Mit Otmar Issing, dem ehemaligen Chefvolkswirt der EZB, ist nüchtern festzuhalten: „Der Verlass auf gute Wirtschaftspolitik in den Mitgliedstaaten war unbegründet“, obwohl alle nationalen Parlamente den Stabilitätspakt als völkerrechtlich verbindliche Vereinbarung ratifiziert haben.⁴ Unterschätzt wurde beim Abschluss des Maastricht-Vertrags auch, dass die Einführung des Euros bei weniger stabilitätsbewussten Staaten wie ein „süßes Gift“ wirken und zur vermehrten Schuldenaufnahme beitragen kann. Das Beispiel Griechenlands verdeutlicht dies: Das von den internationalen Finanzmärkten für nicht besonders kreditwürdig gehaltene Land musste

2 Dirk Hoeren: Schwarz auf Weiss BILD.de zeigt die geheimen Griechen-Verträge, 2010, <http://www.bild.de/BILD/politik/wirtschaft/2010/05/24/griechenland-hilfe-deutschland-milliarden-euro/schwarz-auf-weiss-die-dokumente.html>.

3 Commission of the European Communities: Report from the Commission. Greece. Report prepared in accordance with Article 104(3) of the treaty, SEC(2009) 197 final, Brussels, 2009, S. 4, http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/30_edps/104-03/2009-02-18_el_104-3_en.pdf.

4 „Gefahr für die Stabilität“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.11.2010, S. 14.

1996 für zehnjährige Anleihen noch 10,6 Prozent Rendite anbieten, 2008 waren es nur noch 4,6 Prozent. Die Investoren vertrauten darauf, dass der Euro-Raum, wenn es zu Problemen kommen sollte, Griechenland nicht fallen lassen würde. Das Risiko für Investoren war damit begrenzt.

Stärker als bei Abschluss des Maastricht-Vertrags angenommen, haben sich im Euro-Raum makroökonomische Divergenzen negativ bemerkbar gemacht. Die Überwachungsmechanismen des Maastricht-Vertrags bauen darauf, dass die Euro-Staaten verlässliche makroökonomische Daten liefern. Wenn, wie im Fall Griechenlands, falsche Daten an die Europäische Statistikbehörde geliefert werden, entzieht man dem Stabilitätspakt den Boden. Bemühungen der Kommission, vor Ort statistische Daten überprüfen zu können, sind von den Euro-Staaten vereitelt worden.⁵ So schaute man in Brüssel lange zu – obwohl Zweifel an der Einhaltung der Maastricht-Kriterien weit verbreitet waren.⁶ Die im Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgesehenen Sanktionen bleiben überdies wirkungslos, wenn Euro-Staaten mehrheitlich gegen die Verschuldungsgrenzen verstoßen. 2009 gab es unter 16 Euro-Staaten nur noch drei, deren Defizit die zulässige Höchstgrenze nicht überstieg.

Und obwohl Deutschland mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt für eine solide Haushaltspolitik der Euro-Staaten sorgen wollte, trug es selbst dazu bei, diesen Pakt aufzuweichen. 2005 modifizierte der Europäische Rat von Brüssel den Stabilitätspakt und weichte die Kriterien für die Feststellung eines übermäßigen Defizits auf.⁷ Schließlich tragen die US-amerikanischen *Rating-Agenturen* Mitverantwortung: Sie sind ihrer Aufgabe nicht gerecht geworden, rechtzeitig vor den Risiken der hoch verschuldeten Staaten zu warnen.⁸

Reformvorstellungen jenseits der Maastricht-Regeln

Doch wie ist der Krise des Euro und der EU-Integration beizukommen? Das (links-) keynesianische Sondermemorandum der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik vom Februar 2011 setzt sich mit dieser Frage auseinander.

5 Vgl. hierzu ausführlich Heinz-Jürgen Axt: Griechenlands Schuldenkrise: Gefahr für den Euro? Das Dilemma von vertragskonformen oder politisch opportunen Lösungen, Duisburg 2010, http://www.uni-due.de/imperia/md/content/politik/axt/gr_euro_axt_sog_2010_0307_1_.pdf.

6 Vgl. Heinz-Jürgen Axt, Griechenland: Bewegung in der Außenpolitik und Stillstand in der Sozial- und Wirtschaftspolitik, FES-Analyse, Bonn 2002.

7 Heinz-Jürgen Axt: Griechenlands Schuldenkrise, a.a.O.

8 Ansgar Belke/Hans-Peter Burghof: Jedes Land für sich selbst, in: Financial Times Deutschland, 27.9.2010 <http://www.ftd.de/politik/konjunktur/eu-schuldenkrise-jedes-land-fuer-sich-selbst/50175118.html>.

der.⁹ In seiner Analyse geht es über eine Kritik der Unzulänglichkeiten des Maastricht-Vertrags hinaus. Für die makroökonomischen Divergenzen macht es die massiven Exportüberschüsse in der Euro-Zone verantwortlich; Funktionsdefizite seien eine moderate Lohnpolitik und das Fehlen einer Politischen Union. Die Hoffnung, dass die Währungsunion gleichsam automatisch für Konvergenz Sorge, habe sich nicht erfüllt, weshalb sich der Haftungsausschluss als „unsinnig“ erweise. Als Maßnahmen zur Überwindung der Krise werden vorgeschlagen, den Rettungsschirm auszuweiten, Euro-Anleihen einzuführen, eine Umschuldung mit Gläubigerbeteiligung vorzunehmen, Staatsanleihen von der EZB aufkaufen zu lassen, einen Europäischen Währungsfonds zu gründen, für qualitatives Wirtschaftswachstum zu sorgen, die europäische Unternehmensbesteuerung zu harmonisieren und eine europäische Wirtschaftsregierung zu installieren.

Tatsächlich ist die finanzielle Aufstockung des Rettungsschirms mittlerweile beschlossene Sache. Dass dieser Finanzbeistand im „Widerspruch zu den Gründungsverträgen“ steht, konstatieren die Autoren zwar, kritisieren sie aber nicht. Dass Euro-Anleihen durchaus kritisch zu würdigende Instrumente sind, bestätigt auch die Memorandums-Gruppe: Mit dem Instrument werden Risiken von fiskalischen Krisenländern auf ökonomisch starke Mitgliedsländer übertragen; in der Folge werden Staaten mit guter Bonität ihre Anleihen höher verzinsen müssen. Nach den Erfahrungen mit dem Stabilitätspakt kann kaum überzeugen, dass diesen Fehlanreizen, wie die alternativen Ökonomen glauben, mit Auflagen für die wettbewerbsschwachen Staaten begegnet werden könnte. Gegen eine Umschuldung, bei der, wie vorgeschlagen, private Gläubiger beteiligt werden, spricht im Grundsatz nichts. Allerdings müssen die Märkte über solche Absichten frühzeitig informiert werden. In der aktuellen Situation hilft der Vorschlag zur Beteiligung privater Gläubiger deshalb wenig; nach 2013 ist er bereits Teil der beschlossenen Maßnahmen (s.u.).

Die Memorandum-Kritik an der moderaten Steigerung der Masseneinkommen geht nicht auf das Argument ein, dass in Deutschland wegen der Kosten, die mit der Herstellung der deutschen Einheit verbunden waren, mit der zurückhaltenden Einkommenspolitik erst wieder Wettbewerbsfähigkeit gewonnen werden sollte. Mittlerweile spricht auch der liberale Wirtschaftsminister davon, dass ein „kräftiger Schluck aus der Pulle“ möglich sei.¹⁰

9 Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Euroland in der Krise. Ein Sieben-Punkte-Programm zur Wirtschafts- und Währungsunion. Sondermemorandum, 2011, http://www.alternative-wirtschaftspolitik.de/veroeffentlichungen_der_arbeitsgruppe/sondermemoranden/sondermemorandum_2011/index.html.

10 Dirk Benninghoff: Lohnerhöhungen: Bravo Brüderle, 7.10.2010, <http://www.stern.de/wirtschaft/news/lohnerhoehungen-bravo-bruederle-1611447.html>.

Die Forderung nach Stärkung der Binnenkaufkraft ist hingegen nachvollziehbar. Eine einseitige Exportabhängigkeit macht Volkswirtschaften tatsächlich stark von der Weltkonjunktur abhängig. Im Memorandum fehlt freilich der Hinweis, dass sich Entwicklungen zur Stärkung der Binnenkaufkraft in Deutschland abzeichnen. Bemerkenswerterweise kritisiert das Memorandum zwar die Exportüberschüsse Deutschlands, leitet daraus aber keine politischen Maßnahmen ab. Eine zwischenstaatliche Koordinierung des Außenhandels müsste auf Elemente einer dirigistischen Planung und Lenkung zurückgreifen, die aber in der EU nicht konsensfähig wären. Bei der „Harmonisierung“ europäischer Unternehmensbesteuerung relativiert auch die Memorandums-Gruppe die Erwartungen: Sie befürwortet zwar eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlage und einen Mindeststeuersatz (und will damit Dumpingpraktiken entgegenwirken), teilt aber nicht die in der öffentlichen Diskussion verbreitete Erwartung, dass es z.B. in Irland zu einer Anhebung des Steuersatzes kommen müsse.

Dass die viel beschworene Wirtschaftsregierung eine Schimäre ist – vielschichtig, ambivalent und derzeit nicht realisierbar – wird auch im Alternativ-Memorandum deutlich. Die Autoren betonen, dass der „Wille zur Abgabe von nationalen Souveränitätsrechten an eine EU-Wirtschaftsregierung durch die Mitgliedsländer nicht erkennbar ist“ und dass dieses langfristige Ziel „noch präzisiert werden“ müsse. Die alternativen Ökonomen sind freilich nur dann für eine stärkere Koordinierung und Vergemeinschaftung der Politik, wenn die Richtung stimmt. Den von der Bundeskanzlerin vorgeschlagenen „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ kritisieren sie, obwohl er mehr Koordinierung intendiert, weil er den Akzent zu sehr auf Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und zu wenig auf Umverteilungspolitik setze. Hier ist die Haltung der Ökonomen das Spiegelbild der realen Politik: Koordinierung wird befürwortet, der Inhalt und die Richtung bleiben freilich strittig, weshalb wegen kontroverser nationaler Interessen keine Fortschritte zu erreichen sind. In einem Punkt treffen sich die Alternativ-Ökonomen mit dem politischen *Mainstream*: Über den völkerrechtlich verankerten Haftungsausschluss, wie er im Maastricht-Vertrag verankert ist, setzen sie sich zügig hinweg.

Stand der Reformbemühungen

Weil mit den bisherigen Instrumenten und Verfahren weder ein hinreichendes makroökonomisches Gleichgewicht noch eine Begrenzung der Verschuldung zu erreichen war, bemüht sich die Politik um Reformen. Um den Stabilitätspakt zu schärfen, legte die Kommission weitreichende Reformvorschläge vor:

Nicht mehr der Rat, sondern die Kommission soll danach über ein Defizitverfahren entscheiden, das der Rat binnen zehn Tagen nur mit umgekehrter qualifizierter Mehrheit verhindern kann. Sanktionen werden gleichsam automatisch und deutlich früher als bisher vorgesehen verhängt. Auch soll nicht nur das Defizit, sondern auch der Schuldenstand stärker berücksichtigt werden. Das zulässige Wachstum der Staatsausgaben wird an das Wachstum des BIP gekoppelt.¹¹ Die *Task Force* unter Ratspräsident Herman Van Rompuy zeigte der Kommission rasch die Grenzen auf: Zwar akzeptierte sie die Empfehlungen für Sanktionen, wonach der Rat die umgekehrte qualifizierte Mehrheit anwendet. Über die zentrale Frage, ob überhaupt ein Defizitverfahren eröffnet wird, soll aber weiterhin der Rat entscheiden.¹² Die Entscheidung durch den Rat sei im Vertrag verankert, lautete die Begründung. Die Möglichkeit, bei einer ohnehin notwendigen Vertragsänderung die Kompetenz vom Rat auf die Kommission zu übertragen, wurde nicht ergriffen, weil die Mitgliedstaaten das Recht zur Letztentscheidung behalten wollten. Mittlerweile hat der Europäische Rat am 28./29. Oktober 2010 den Bericht der *Task Force* von Präsident Van Rompuy gebilligt. Nicht durchsetzen konnte sich dabei die Bundeskanzlerin mit ihrer wohl taktisch inspirierten Forderung, Staaten, die die Vorgaben des Stabilitätspakts ignorieren, das Stimmrecht zu entziehen.

Dagegen hat der deutsch-französische Gipfel vom Oktober 2010 die Weichen für eine Einigung auf einen dauerhaften Krisenmechanismus gestellt. Auf Art. 122 AEUV soll auf Drängen der Bundeskanzlerin nicht mehr zurückgegriffen werden. Vielmehr wird zum 1. Januar 2013 ein „Europäischer Stabilitätsmechanismus“ (ESM) durch eine Ergänzung des Vertrags etabliert; Art. 125 (Haftungsausschluss) bleibt unverändert. Der Stabilitätsmechanismus zielt dezidiert auf die Stabilisierung des „Euro-Währungsgebiets insgesamt“. Bei Überschuldung wird erstmals auch „fallweise“ die Beteiligung privater Gläubiger thematisiert. Nachdem die EZB 2010 in vermehrtem Maße Anleihen von hoch verschuldeten Euro-Staaten gekauft hatte, war kritisiert worden, dies sei mit den vertraglichen Regelungen (Art. 123 AEUV) nicht vereinbar. Im Dezember 2010 belief sich der unmittelbare Erwerb von Schuldtiteln durch die

11 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum, KOM(2010) 524 endgültig, Brüssel 2010, http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/com2010_524de.pdf.

12 Task Force to the European Council: Strengthening Economic Governance in the EU. Report of the Task Force to the European Council, Brüssel 2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117236.pdf.

EZB auf 72 Mrd. Euro.¹³ Vor diesem Hintergrund ist die EZB dazu übergegangen, Staatsanleihen der Schuldenstaaten von privaten Gläubigern aufzukaufen.

Bei der Ausgestaltung des „präventiven Arms“ des Stabilitätspakts, mit dem nach Art. 121 AEUV die Wirtschaftspolitik koordiniert werden soll, treffen weiterhin kontroverse Standpunkte aufeinander. Bis heute ist unklar, was genau unter Frankreichs Forderung nach einer „Wirtschaftsregierung“ verstanden werden soll.¹⁴ Eine supranational Einnahmen und Ausgaben regelnde Wirtschaftsregierung wäre durch den damit verbundenen Souveränitätsverzicht auch für Frankreich unannehmbar. Wenn Lohnrends koordiniert werden sollen, geriete dies mit der Tarifautonomie in Konflikt und stieße sich an der fragmentierten Landschaft der Lohnverhandlungen. Sollte beabsichtigt werden, Leistungsbilanzsalden zu begrenzen, käme dies einem Eingriff in die nationale Budgethoheit gleich.¹⁵

Bundeskanzlerin Merkel hat im Vorfeld des Europäischen Rates am 4. Februar 2011 einen „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ präsentiert, gleichsam ihre Variante einer „europäischen Wirtschaftsregierung“. Zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sollen innerhalb von zwölf Monaten in sechs Bereichen Fortschritte erzielt werden: Abschaffung der Lohnindexsysteme, gegenseitige Anerkennung der Bildungs- und Berufsabschlüsse, Schaffung einer einheitlichen Körperschaftsbemessungsgrundlage, Anpassung der Rentensysteme an die demographische Entwicklung, Verankerung einer Schuldenbremse und Einführung eines Krisenbewältigungssystems für Banken. Orientierung bieten dabei die jeweils besten Praktiken der Mitgliedsländer. Die Wettbewerbsfähigkeit soll mithilfe von Indikatoren (reale Lohnstückkosten, Entgelte der Beschäftigten im öffentlichen Dienst, Forschungsinvestitionen u. ä.) gemessen werden. Neue Kompetenzen für europäische Institutionen sind ausgeschlossen.¹⁶ Der Pakt ist wenig verbindlich und sieht keine Sanktionen vor.¹⁷

Unterdessen haben sich Berlin und Paris bei der Reform-Agenda angenähert: Die von Deutschland bei der Einführung eines ständigen Krisenmechanismus für wichtig gehaltene Vertragsänderung findet inzwischen auch die

13 Zu den Daten vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.12.2010, S. 21.

14 Pascal Kauffmann/Henrik Uterwede: Deutschland, Frankreich und die Eurokrise: Auf der Suche nach der verlorenen Konvergenz, 2010, <http://www.dfi.de/de/pdf/VerloreneKonvergenz.pdf>.

15 Sebastian Dullien: Ungleichgewichte im Euro-Raum, FES, WISO-Diskurs, Bonn 2010.

16 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Auf dem Weg zur europäischen Wirtschaftsregierung, 2011, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2011/02/2011-02-04-eu-rat.html>.

17 Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes vom 11. März 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/119824.pdf.

Unterstützung Frankreichs. Dafür verzichtet die deutsche Seite auf die Forderung, Defizitsündern das Stimmrecht zu entziehen. Auch ein Sanktionsautomatismus steht für Berlin nicht mehr auf der Tagesordnung. Im Prinzip sind sich Berlin und Paris schließlich darüber einig geworden, am Haftungsausschluss (*no bail-out*) festzuhalten, den Schuldenstand stärker zu berücksichtigen sowie private Anleger an Rettungsaktionen zu beteiligen. Mit ihrem „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ hat die Bundeskanzlerin von Frankreich unter dem Schlagwort „Wirtschaftsregierung“ vertretene Ideen aufgenommen.

Der Europäische Rat konnte sich vor diesem Hintergrund am 24./25. März 2011 auf Reformen der Währungsunion einigen. Die Verabschiedung der Rechtsakte zum Stabilitätspakt und der wirtschaftspolitischen Koordinierung steht freilich noch aus. Den Staats- und Regierungschefs kam es darauf an, den Finanzmärkten durch ein Gesamtpaket Entschlossenheit und Handlungsfähigkeit zu signalisieren und damit spekulative Überhitzungen zu unterbinden. Im Einzelnen wurde beschlossen: Der ESM umfasst 500 Mrd. Euro zur effektiven Kreditvergabe. Das Nominalkapital beträgt 700 Mrd. Euro. Die Übersicherung ist erforderlich, um die höchste Bonitätsnote der *Rating*-Agenturen, ein „AAA“, zu erhalten. 80 Mrd. Euro werden von den Staaten bar eingezahlt, Deutschland bringt davon 22 Mrd. Euro auf. Die bis Mitte 2013 begrenzte *European Financial Stability Facility* (EFSF) wird finanziell so aufgestockt, dass 440 Mrd. Euro zur Verfügung stehen – dieser Betrag gilt angesichts der Portugalkrise als unabdingbar.

Die Änderung des Vertragswerks wird, wie am 16./17. Dezember 2010 vom Europäischen Rat beschlossen, vorgenommen werden: Bei der Schärfung des Stabilitätspakts wird nun auch der Schuldenstand berücksichtigt. Der von der Bundeskanzlerin vorgeschlagene Pakt für Wettbewerbsfähigkeit wurde als „Euro Plus Pakt“ beschlossen. Mit Dänemark, Polen, Lettland, Litauen, Bulgarien und Rumänien haben sich ihm auch Staaten angeschlossen, die nicht zum Euro-Raum gehören. Ohne konkrete Festlegungen wurde verabredet, das Bankensystem zu reformieren, um abermalige Krisen zu verhindern.

Der Euro als wesentlicher Baustein des politischen Integrationsprojekts

Das Grundproblem des Euro-Raums besteht unverändert fort: Zu viele Staaten weisen noch immer zu hohe Budgetdefizite auf und eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ist nur in Ausnahmen zu erkennen. Das setzt die Euro-Staaten der Gefahr aus, dass spekulative Entwicklungen einsetzen und

die Märkte die für öffentliche Anleihen zu zahlenden Zinsen in die Höhe treiben.

Eine neue Stabilitätsarchitektur für den Euro-Raum ist erst in Grundzügen entwickelt. Dies gilt sowohl für den „präventiven Arm“, also für eine effektive wirtschaftspolitische Koordinierung oder „Wirtschaftsregierung“, als auch für den „korrektiven Arm“, also für die im Rahmen des Stabilitätspaktes zu ergreifenden Maßnahmen. Noch ist die EU, die sich im Rahmen der Lissabon-Strategie selbst das Ziel gesetzt hat, bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten Raum weltweit aufzusteigen, weit davon entfernt, ihre Währungsunion als tragenden Pfeiler der Integration neu einzurüsten.

Wie ist die erreichte Einigung zu bewerten? Statt wie bisher Vertragsregeln einfach zu ignorieren (Stichwort: Haftungsausschluss), wird nun ein vertraglich abgesicherter Krisenmechanismus eingeführt. Dass dieser nur zur Rettung des Euro-Raums als Ganzes eingesetzt werden soll, ist als politische Formel zu interpretieren.

Es ist nicht zu übersehen: Die Währungsunion wird zur Haftungs- und Transferunion. Für die Politik reduziert sich dadurch der Anreiz, Schulden- und Finanzkrisen vorzubeugen. Der Stabilitätspakt mag ein wenig schärfer werden und Sanktionen mögen ein wenig automatischer einsetzen – doch es ist damit zu rechnen, dass die Konstruktionsfehler des Maastricht-Vertrags auch weiterhin wirksam bleiben. Denn letztlich entscheiden Staaten über Sanktionen, Sünder urteilen über Sünder. Die als „systemrelevant“ eingeschätzten Banken bleiben ein Risiko, das durch „Stresstests“ nicht behoben ist. Es besteht weiterhin die Gefahr, dass sie übergroße Risiken eingehen. Staaten wie Griechenland unternehmen zwar ernsthafte Konsolidierungsbemühungen, können aber, weil das Wachstum ausbleibt, ihre Schulden kaum abbauen; im Gegenteil, ihr Schuldenstand steigt. In dieser Situation kommt eine Umschuldung oder der Rückkauf griechischer Staatstitel durch den Euro-Raum in Betracht. Andernfalls hängen die Staaten dauerhaft am Tropf des Europäischen Stabilitätsmechanismus, damit sie zumindest ihr Budgetdefizit gering halten.

Berücksichtigt man die Vorbehalte gegenüber dem Euro, gerade in der deutschen Bevölkerung, und einer Entwicklung in Richtung auf eine Transferunion, dann droht der Währungsunion eine Akzeptanzkrise. Es kommt deshalb darauf an, die Vorteile des Euro herauszustellen: Bis zu den Turbulenzen im Herbst 2009 war der Euro eine Erfolgsgeschichte. Entgegen vielen Befürchtungen hat sich sein Geldwert stabil entwickelt, die Inflationsrate liegt unter der der D-Mark. Der Euro ist zu einer anerkannten Anlagewährung geworden, sein Außenwert ist gegenüber global relevanten Währungen stark. Und in der Finanzkrise von 2008/09 hat er sich als ein starker Schutzschirm erwiesen.

Bei der drohenden Akzeptanzkrise geht es nicht nur um die Währungsunion. Eine Europäische Union ohne den Euro ist denkbar – sie würde das politische Integrationsprojekt allerdings hintanstellen. Wenn heute die Rückkehr zur D-Mark oder die Spaltung der Währungsunion in einen Nord- und einen Süd-Euro propagiert werden, dann käme das dem Todesstoß für die weitere Vertiefung der europäischen Integration gleich. Wer in der EU lediglich einen großen Binnenmarkt sieht, kann sich damit zufrieden geben. Wer in der EU jedoch ein politisches Projekt ausmacht, für den ist Gefahr im Verzug. Die EU ist als Wohlstands- und Friedensprojekt gegründet worden. Wenn heute zugelassen würde, dass der Euro scheitert, dann könnten historische Erfahrungen erneut virulent werden: Erst fallen die Währungsunionen und dann die politischen Einheiten. Zu befürchten wäre dann nicht nur, dass nationalstaatliche, sondern auch nationalistische Kräfte bis hin zu populistischen und extremistischen Tendenzen erstarken, die die europäische Einigung grundsätzlich in Frage stellen. Wenn in dieser Situation behauptet wird: „Der Euro ist nicht unser Schicksal“¹⁸, dann sollte verantwortungsvolle Politik dem nicht folgen. Die Währungsunion selbst ist ein Beleg dafür, dass das Ziel einer vertieften politischen Integration weiterhin gilt – mag der Prozess dahin auch in schwieriges Fahrwasser geraten sein. Der historisch einmalige Umstand, dass sich über Jahrhunderte verfeindete Staaten freiwillig in einem Integrationsverbund dauerhaft zusammenschließen, kann kaum hoch genug bewertet werden. Der Euro ist in diesem Verbund nicht verzichtbares Beiwerk, sondern integraler Bestandteil. Und schließlich ist die europäische Integration trotz einiger Rückschläge für die Staaten in der Nachbarschaft weiterhin ein Modell für Stabilität und Wohlstand. Von einer Desintegration wären also nicht nur die EU-Staaten betroffen.

18 Werner Plumpe: Der Euro ist nicht unser Schicksal, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.1.2011, S. 27.

2.3. Zielkonflikt Einwanderung: Woran fehlt es dem *European Dream*?

Corinna Hauswedell und Sabine Mannitz

Die Welt, in der ein arbeitsloser US-Amerikaner sein Glück durch Auswanderung nach Peking findet und so seine vielköpfige Familie in Ohio ernähren kann, ist eine andere als vor zehn, zwanzig Jahren. Herkunfts- und Zielorte von Migrationen unterliegen einem rasanten Wandel, und dies erfordert politisch und gesellschaftlich ein grundlegendes Umdenken.

Im Friedensgutachten 2006 schrieben wir, die EU-Einwanderungspolitik sei „ein Stiefkind der Union geblieben“; die Europäisierung werde mittels nationaler Souveränitätsstrategien so beharrlich wie in kaum einem Politikbereich verhindert; in erster Linie werde die „Festung Europa“ ausgebaut. Was hat sich seither getan? Dass die sicherheitspolitische Abschottung gegen irreguläre Immigration und Asylsuchende auf EU-Ebene konsensfähig ist, hat die zügige Schaffung der Grenzschutzagentur FRONTEX¹ 2004/2005 gezeigt. Deren inhumane und teils völkerrechtswidrige Praxis scheint sich mittlerweile verselbstständigt zu haben. Sie trägt so weder zu einer „Harmonisierung“ der Aufgaben unter den EU-Mitgliedstaaten bei (siehe Griechenland, Italien, Spanien) noch hilft sie, die notwendigen entwicklungspolitischen Akzente zur Fluchtursachenbekämpfung in den Herkunftsländern zu setzen. Auch wenn das Interesse der Einwanderungskontrolle berechtigt ist, schießt das Ausmaß an Versicherheitlichung weit übers Ziel hinaus. Umfassende Kontrolle ist eine Fiktion und von Grenzen der Aufnahmefähigkeit ist die EU weit entfernt. Die politischen Entwicklungen in Nordafrika, die auch zu einer erhöhten Flüchtlingszahl führen, scheinen erneut europäische Ängste zu mobilisieren, wo dringend Solidarität gefordert ist. Wie steht es um den in Fachdiskursen ange-mahnten „Perspektivenwechsel, der Migration nicht mehr als bedrohlich, sondern als Ressource und Potenzial für die Herkunfts- wie für die Zielländer begreift“²?

Die Absicht, eine gemeinsame EU-Einwanderungspolitik und größere Kohärenz der damit verbundenen Politikfelder zu schaffen, wurde inzwischen vielfach beschlossen. Die Initiative der Mitgliedstaaten lässt dennoch auf sich warten. Friedenspolitisch ist diese Leerstelle nach außen wie nach innen fa-

1 FRONTEX (von *Frontières extérieures*) ist die „Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen“; <http://www.frontex.europa.eu>.

2 Lidwina Meyer (Hrsg.): *Brain Gain* für alle?, Rehburg-Loccum 2009, S. 7.

tal: Sie erweckt den Anschein, Bekenntnisse pro Einwanderung und Diversität seien bloße Rhetorik. Populisten unterschiedlicher Couleur nutzen dies für ihre Stimmungsmache. Rechte Parteien feiern mit rassistischen, vielfach anti-muslimischen Programmen Wahlerfolge. Die Stigmatisierung von Einwanderern hat parallel in vielen Ländern der EU dramatisch zugenommen – trotz deutlicher Unterschiede in deren immigrations- und integrationspolitischen Ansätzen. So weisen auch die hier zunächst vorgestellten deutschen Befindlichkeiten und Befunde über den Tellerrand hinaus. Woran fehlt es dem *European Dream*, dessen Versprechen sozial gerechter und demokratischer Lebensperspektiven für Einwanderer attraktiv erscheint, dessen Einlösung jedoch zwischen Brüsseler Bürokratien und nationalen Kirchtürmen der EU-Staaten hängen zu bleiben droht?

Deutschland 2010: Die Widersprüche der Einwanderungsdebatte

Die provokanten Thesen Thilo Sarrazins – „Deutschland schafft sich ab“, die im vergangenen Jahr die deutschen Feuilletons und Talkshows beschäftigten, erregten Aufsehen, auch im europäischen Ausland. Wie war der Medien-Hype zu erklären? Die deutsche Migrations- und Integrationsrealität spricht dagegen, dass es dominante Stimmungen und Bewusstseinslagen sind, an die Sarrazin anknüpfte. Das „Phänomen Sarrazin“ verweist jedoch darauf, wie fragil der gesellschaftliche Konsens in diesem Politikfeld ist.

Der giftige Sarrazin-Versatz aus biologistischen und kulturalistischen Behauptungen, die den Islam zum Integrationshindernis schlechthin erklärten (vgl. Beitrag 2.4.), verfiel zwar nur partiell, blieb in der öffentlichen Bewertung aber als diskriminierender Aufkleber an „bildungsunwilligen und gewaltbereiten jungen Türken“ hängen. Die Mischung aus Sozialdarwinismus und Fremdenfeindlichkeit, angerührt im zweiten Jahr nach der großen ökonomischen Krise und auf dem Sockel von zehn Jahren islamophob geführtem globalem Anti-Terrorkampf, bot unterschiedlichen Gruppen der Bevölkerung Projektionsflächen für Ängste – begründete und irrationale. Angesprochen waren die blank liegenden Nerven eines Prekariats, das ohne nennenswerte Unterstützung (auch) Einwanderungskonflikte in seinen desolaten Quartieren zu verarbeiten hat. Nicht nur in Deutschland existieren „Brennpunkt-Viertel“ mit signifikanter Jugendgewalt, in denen die Hoffnungslosigkeit der Lebensverhältnisse aller die Einwanderung als zusätzliche Belastung erscheinen lässt. Das allein erklärt aber nicht Sarrazins Bestsellerquoten. Glaubt man dem Rau-

schen der Feuilletons, fühlten sich große Teile der deutschen Mittelschicht von dem ausgrenzenden Kulturalismus angesprochen.

Ergebnisse der europaweiten Langzeitstudie zu Ursachen und Entwicklungen *Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit*³ des Bielefelder Instituts für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung deuten in die gleiche Richtung: Zwei bereits „prä-Sarrazin“ erhobene Befunde lauten, dass jeder vierte Deutsche die Zuwanderung von Muslimen nach Deutschland stoppen möchte und diese Haltung unter den eher wohlhabenden Gruppen mit mittlerem und höherem Einkommen und Status signifikant angestiegen sei.⁴ Besonders bei den Einkommenseliten sei im Ergebnis der Wirtschaftskrise eine „Vereisung des sozialen Klimas“ zu konstatieren, eine aggressive Verteidigung von Privilegien bei gleichzeitiger Abwertung schwacher Gruppen. Die damit verbundene Erosion ethischer Kernnormen wie Toleranz, Gerechtigkeit und Solidarität findet ihren Ausdruck in einer Integrationsverweigerung der Eliten. Die nur oberflächlich bewältigte ökonomische Krise stärkt die ohnehin mächtige Tendenz zur Ökonomisierung der gesellschaftlichen Beziehungen; ein scheinbar marktrationales Kosten-Nutzen-Kalkül prägt politische Einstellungen in Sachen Einwanderung und Integration mit: Es spaltet in „Unwillige“, „Erwünschte“ und „Unerwünschte“ und hilft, das Bild vom „gefährlichen Ausländer“ zu produzieren.⁵ Ethnisierung und Kulturalisierung verdecken, dass es im Kern sozioökonomische Zusammenhänge sind, die das gesamtgesellschaftliche Integrationsdefizit ausmachen.

Wahrnehmung und Wirklichkeit von Integration und Partizipation

Die vergleichsweise tiefe Kluft zwischen der keineswegs überwiegend negativen Realität der deutschen Einwanderungsgesellschaft und der unzureichenden öffentlichen Wahrnehmung der positiven Entwicklungen gehört zur Erblast einer deutschen Politik, die mehrere Jahrzehnte lang den *Status quo* verdrängt hat. Erst seit der Jahrtausendwende wurden einige Weichen neu gestellt: Das Staatsangehörigkeitsgesetz aus dem Jahr 2000, die Schaffung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, das Zuwanderungsgesetz von 2005, die Integrationsgipfel und der Nationale Integrationsplan, die seit 2006 stattfindenden Islamkonferenzen und der jüngste Vorstoß der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung, einen Beirat für Integration zu berufen, der

3 <http://www.uni-bielefeld.de/ikg/gmf/einfuehrung.html>.

4 Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.): *Deutsche Zustände 9*, Berlin 2010, S. 13-33.

5 Dirk Vogelskamp: *Die Unerwünschten*, in: *Wissenschaft und Frieden* (2008): 2, S. 11-14.

den Dialog mit Migrantenorganisationen stärken und Grundsatzdebatten anstoßen soll, kennzeichnen den holprigen Weg zur Anerkennung der Realität.

Das Jahresgutachten des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)⁶ hatte es im Herbst 2010 schwer, mit seiner Kernbotschaft durchzudringen, die Integration verlaufe im gesellschaftlichen Alltag weitgehend erfolgreich. Dabei liegen die Einschätzungen der mehr als 5.500 Befragten mit und ohne Migrationshintergrund für das zum Gutachten gehörende „Integrationsbarometer“ z.B. hinsichtlich der gegenseitigen Erwartungen oder der Zuschreibung von Verantwortlichkeiten für Integrationserfolge überraschend nahe beieinander:⁷ Integration werde zunehmend als Partizipation verstanden – allerdings mit Handlungsbedarf. Im internationalen Vergleich seien die meisten empirisch zu erfassenden Bereiche „durchaus zufriedenstellend oder sogar gut gelungen“. Dazu zählen die hohe Frequentierung solcher Maßnahmen wie der Sprach- und Integrationskurse, eine wachsende Mittelschicht von Zugewanderten in Kultur, Wissenschaft und Politik und eine sichtbarer werdende zivilgesellschaftliche Vernetzung etwa der türkeistämmigen Bevölkerung jenseits der viel beschworenen „Parallelgesellschaft“.⁸

Der Bildungsbereich gilt als entscheidende „Integrationsbaustelle“ mit den größten Herausforderungen. Die Tatsache, dass auch laut der jüngsten PISA-Studie in keinem OECD-Land der Bildungserfolg so abhängig von sozialer Herkunft ist wie in Deutschland, verweist auf die grundsätzlichere Problematik: Frühe Selektion und fehlende Durchlässigkeit des deutschen Schulsystems lassen nicht nur Zugewanderte stolpern, sondern illustrieren ein gesamtgesellschaftliches Integrationsdefizit. Aus sozialstrukturellen Gründen trifft die schulische Auslesepraxis Einwanderer aber häufig in besonderem Maße. Es gibt ein Spektrum an Vorschlägen von der Kita-Pflicht über Sprach- und Lernstandsmessungen im Vorschulalter bis hin zur Verbreiterung des Ganztags-schulangebots, um diese negativen Wirkungen zu begrenzen.⁹ Zur Umsetzung fehlt aber vielfach die politische Bereitschaft: In Hamburg z.B., wo es 2010 selbst einer überparteilichen Initiative nicht gelang, die Bildungsbürgerschichten für eine verlängerte, auf größere Chancengleichheit zielende, sechsjährige Gemeinschafts-Grundschule zu gewinnen, fand man sich unversehens in einem

6 Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration: Einwanderungsgesellschaft 2010, Berlin 2010.

7 Ebd., S. 42-45.

8 Martina Sauer/Dirk Halm: Erfolge und Defizite der Integration türkeistämmiger Einwanderer. Entwicklung der Lebenssituation 1999-2008, Essen 2009.

9 Klaus J. Bade/Ferdos Forudastan: Teilhabe in der Einwanderungsgesellschaft, in: APUZ (2010): 46/47, S. 42-46.

„Klassenkampf von oben“ wieder. Er zeigte, dass sich mit einer Politik gegen Bildungsbenachteiligung hierzulande (noch) keine Wahlen gewinnen lassen.

Im Lichte der empirischen Befunde legt auch die jüngste deutsche Integrationsdebatte nahe, dass das politische Klima in unserem „Status-Absicherungs-Wohlfahrtsstaat“ (Klaus Hurrelmann) die Bereitschaft zu sozialer Gerechtigkeit und Inklusion vermissen lässt. Es reicht eben nicht, mit Blick auf Einwanderungs-Auswanderungs-Bilanzen¹⁰ und die demografische Aussicht unserer alternden Gesellschaft ein Fachkräfte-Anwerbungsprogramm aufzulegen. Eine *Brain-Gain*-für-alle-Strategie, die sowohl Benachteiligte mit und ohne Migrationshintergrund fördert als auch für Immigranten mit qualifizierten Abschlüssen Arbeitsmarktchancen bei uns und in ihrer Heimat eröffnet, muss politisch offensiv begründet, beworben und mit geeigneten Instrumenten initiiert werden. Einerseits gilt es deutlich zu kommunizieren, dass die bestmögliche Ausbildung aller Teile der Bevölkerung ungeachtet der Herkunft eine entscheidende Größe der wirtschaftlichen Produktivität und Zukunftsfähigkeit bildet. Andererseits ist die positive Anerkennung von Pluralität als Lebensrealität globalisierter Gesellschaften gefordert statt Bedenken tragenden Rationierens über das „Scheitern von Multi-Kulti“.

Die europäische Krise: Narrative des Scheiterns und wem sie nützen

Experten beobachten seit zehn Jahren quer durch Europa einen *backlash* gegen den (imaginierten) Multikulturalismus.¹¹ Die Tendenz ist erstaunlich, hat es einen konsistenten Multikulturalismus doch nie gegeben. Einwanderungs- und Integrationspolitik folgen weitgehend nationalen Prioritäten, und multikulturalistische Ansätze bilden in Europa die Ausnahme. Selbst wo sie praktiziert werden, hat es vielfach Modifikationen gegeben, welche die Pflichten von Einwanderern konkretisiert haben. In der Regel übergehen populistische Äußerungen über notwendige Korrekturen einer angeblich zu großen Toleranz, wie verschieden die nationalen Traditionen in diesem Politikbereich sind. Während beispielsweise Frankreich republikanische Gleichheit durch die rechtlichen Privilegien der Staatsbürgerschaft und ein bewusstes Ignorieren der vielfältigen sozial-kulturellen Partikularität in der staatlichen Sphäre er-

10 http://www.zuwanderung.de/cIn_183/ZUW/DE/Zuwanderung_hat_Geschichte/Statistik/Statistik_node.html.

11 Steven Vertovec/Susanne Wessendorf (Hrsg.): *The Multiculturalism Backlash. European Discourses, Policies and Practices*, London 2010.

reichen will, werden öffentliche Institutionen in Großbritannien als Orte einer pluralistischen Gesellschaft aus *communities* aufgefasst, die dort sichtbar werden sollen und eigene Mitspracherechte haben. Bisher ist es aber weder mit egalitär-republikanischen noch mit multikulturalistischen Strategien gelungen, die Benachteiligung von eingewanderten Minderheiten abzustellen.¹² Dieses Defizit, das offenbar nicht mit der Varianz der nationalen Ansätze zusammenhängt, muss im Zentrum der Auseinandersetzung über das künftige Leitbild einer von Migration mitgeprägten Europäischen Union stehen.

Was ist und was ist das Problem mit ‚Multi-Kulti‘ in Europa?

Multikulturalismus hat stets unterschiedliche, teils widersprüchliche politische Strategien und Handlungsfelder im Umgang mit ethnischer oder kultureller Vielfalt bezeichnet.¹³ Als Leitbild zur programmatischen Anerkennung des *cultural mosaic* in den frühen 1970ern in Kanada entwickelt, wurde er in Europa lediglich in Großbritannien, den Niederlanden und Schweden offiziell aufgegriffen und unterschiedlich implementiert. Selbst innerhalb der einzelnen Länder finden sich verschiedene deskriptive und normative Auffassungen und Zielsetzungen multikulturalistischer Politik.¹⁴

Freilich steht das Stichwort trotzdem allgemein für eine Perspektive der Akzeptanz, die sich von anderen Ansätzen der Migrations- bzw. einstigen deutschen „Ausländerpolitik“ dadurch abhebt, dass sie die Heterogenität von Einwanderungsgesellschaften strategisch zu berücksichtigen sucht. Diese Heterogenität wird unterschiedlich verstanden und mit Blick auf das Ziel, Einwanderer zu integrieren, auch verschieden bewertet: Teils herrscht die Vorstellung, die Herkunftskultur sei ein mentales Gepäck von Einwanderern, das besondere Anstrengungen und eigene Vertretungsorgane erforderlich mache, um kulturell verursachte Partizipationshürden abzubauen – so der Tenor in den Niederlanden. Teils wird die migrationsbedingte Pluralität an Konventionen, Sprachen und Religionen als Reichtum individueller und kollektiver Ressourcen begriffen, der zu fördern sei – so die britische Tendenz. Gemein ist multikulturalistisch orientierten Ländern, dass sie auf die Situation von eingewanderten Minderheiten hin zugeschnittene Rechte, also z.B. Anti-Diskriminierungsgesetze oder kollektive Vertretungsrechte geschaffen haben.

12 Ian Law/Margit Feischmidt/Sabine Mannitz/Gaby Straßburger/Sarah Swann: The Experiences and Consequences of Othering, in: Julia Szalai (Hrsg.): Being 'Visibly Different'. A Comparative Study of Communities in nine Member-states of the European Union, Budapest 2010.

13 Stuart Hall: The Multicultural Question, Milton Keynes 2001, S. 3.

14 Andrew Heywood: Political Ideologies, Houndmills Basingstoke 2007, S. 313.

Kritik an dieser Programmatik gilt im Rahmen der *wissenschaftlichen* Debatte vorrangig der Unterkomplexität des Kulturbegriffs, der die gesellschaftlichen Realitäten nicht (mehr) einfange: Er suggeriere, dass Kultur als festes Repertoire an Denk- und Verhaltensmustern bestimmten (Herkunfts-)Gruppen zugeschrieben werden könne und berücksichtige weder deren innere Differenziertheit, Dynamik und prinzipielle Offenheit noch hybride Verschränkungen mit kulturellen Ausdrucksformen anderer Kollektive. Auch die individuelle Melange verschiedener Identitätsaspekte, die situativ oder im Lebenslauf unterschiedlich bedeutsam sind (Geschlecht, Sozillage, Ethnizität, Religion, sexuelle Orientierung etc.), blende man aus, wenn Menschen auf ihre ethnische oder nationale Herkunft reduziert würden.¹⁵ Insofern ist im Fachdiskurs ‚Multi-Kulti‘ tatsächlich passé. Heute wird auf das Konzept gesellschaftlicher Diversität bzw. *Super-Diversity* gesetzt, in der individuelle Identifikationen statt unhinterfragte Kollektiv-Identitäten maßgeblich sind. Gleichwohl bedeutet der Paradigmenwechsel nicht, dass das Politikziel, Instrumente für die Gleichberechtigung oder Zielgruppen spezifische Förderung zu schaffen, überholt ist.

In eine andere Stoßrichtung zielt die *politische* Kritik: Diejenigen Vertreter der politischen Eliten und meinungsbildenden Medien, die jedweden Multikulturalismus zu einem Irrweg erklären, stellen überwiegend gerade nicht die Angemessenheit des traditionellen Kulturkonzepts in Frage. Vielmehr beharren diese Kritiker meist darauf, dass es eine nationale („Leit-“)Kultur sehr wohl gebe bzw. geben sollte, und dass von Einwanderern zu fordern sei, diese zu respektieren bzw. sich, soweit möglich, daran anzupassen. Akzeptanz der Vielfalt führe zu Beliebigkeit und gesellschaftlichen Spaltungen. Dieses häufig zum „Tabubruch“ stilisierte Argumentationsmuster findet sich quer durch die Länder Europas unabhängig davon, ob vor Ort Erfahrungen mit Maßnahmen zur Anerkennung oder Förderung migrationsbedingter Vielfalt gesammelt wurden und ungeachtet der Unmöglichkeit, das Integrationsziel anders als mit den Werten und Normen der Verfassung zu füllen.¹⁶

Der Abgesang auf multikulturalistische Politikansätze übergeht die Bandbreite und die unterschiedlichen Wirkungen der einschlägigen Konzepte und deren Teilerfolge. Auch lässt er unerwähnt, dass die faktisch längst nicht mehr nur fördernden, sondern durchaus sanktionierenden Elemente im Umgang mit Eingewanderten den abschüssigen Weg von der Diskriminierung zur Kriminalisierung von Migranten bahnen helfen, wie z.B. die jüngste Schweizer Initiative zur „Ausschaffung“ straffällig gewordener Ausländer zeigt. Den Chor

15 Gerd Baumann: *The Multicultural Riddle*, London 1999.

16 Viele Beispiele in Vertovec/Wessendorf a.a.O.

der vermeintlichen Cassandra-Rufe muss man ernst nehmen: Er zeigt nicht nur das Eskalationspotenzial einzelner Realitätsverleugner an, sondern auch, dass es um die positive Deutung eines „super-diversen“ Europas schlecht bestellt ist.

Vergemeinschaftung der EU-Migrationspolitik – Papiertiger ohne Biss?

Obwohl Angela Merkel, Nicolas Sarkozy und David Cameron sich jüngst dagegen wandten, ist die akzeptierende Gestaltung der inneren Diversität ein wesentlicher Bestandteil der beschlossenen europäischen Migrations- und Integrationspolitik. Allerdings ist diese in den vergangenen zehn Jahren ungleichgewichtig vorangetrieben worden: Mit dem Amsterdamer Vertrag gaben die Mitgliedstaaten den EU-Organen 1999 Kompetenzen zur Weiterentwicklung des Einwanderungsrechts, um in einem Europa ohne Binnengrenzen die Migrationspolitik zu koordinieren. In diese Rubrik fallen verschiedene Politikfelder: (1) ein gemeinsames asylpolitisches Regime, (2) die Unterbindung irregulärer Einwanderung, (3) die legale Einwanderung und (4) die Integration von Immigrantinnen und Immigranten. Während in den zwei erstgenannten Bereichen schnell europäische Instrumentarien entwickelt wurden, blieben die legale Einwanderungs- und die Integrationspolitik lange vernachlässigt. Ehe Bewegung in die Sache kam, musste die Kommission 2007 daran erinnern, dass eine kohärente Steuerung der gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik noch ausstehe.¹⁷

Der Vertrag von Lissabon bekräftigte 2009 die gemeinschaftliche Migrationspolitik und die Entscheidungsbefugnis durch qualifizierte Mehrheit im Bereich der legalen Einwanderung. Auch führte er eine neue Rechtsgrundlage ein. So entscheidet der Gerichtshof hierüber nun wie im allgemeinen Recht. Formal ist die Vergemeinschaftung der Migrationspolitik somit abgeschlossen; entsprechend der EU-Politikziele Wohlstand, Solidarität und Sicherheit sollen zahlreiche einwanderungspolitische Maßnahmen fortan „partnerschaftlich“ umgesetzt werden:

- Bedingungen, unter denen die (legale) Einwanderung zum *Wohlstand* der EU beitrage, seien (1) klare Regeln und gleiche Bedingungen; (2) Ausrichtung der Qualifikationen am Arbeitsmarktbedarf; (3) Integration als Schlüssel erfolgreicher Einwanderung.

¹⁷ Mitteilung der Kommission „Schritte zu einer gemeinsamen Einwanderungspolitik“ vom 5.12.2007.

- *Solidarische* Politik erfordere Kooperation und Lastenausgleich: (4) Transparenz, Vertrauen, Zusammenarbeit; (5) wirksame und kohärente Nutzung der verfügbaren Mittel; (6) Partnerschaft mit Drittländern.
- Das *sicherheitspolitische* Ziel schließlich begründe (7) gemeinsame Visumpolitik; (8) integrierte Visa- und Grenzverwaltung mit verbessertem Informationsaustausch; (9) intensive Bekämpfung der illegalen Einwanderung und Null-Toleranz für Menschenhandel; (10) nachhaltig wirksame Rückführungen.

Restriktive Maßnahmen standen lange im Vordergrund und erfüllten ihre abschreckende Wirkung. In der ersten Phase des europäischen Asylsystems (1999-2004) waren Rechtsinstrumente entwickelt worden, die hinsichtlich der Aufnahme von Asylbewerbern, der Asylverfahren und der Anerkennung als Schutzbedürftige(r) gemeinsame Mindeststandards festlegen und regeln, welcher Staat dafür zuständig sei (die in Teilen menschenrechtswidrige „Dublin II-Verordnung“¹⁸). Diese Fixierung ist im Begriff sich zu verändern: Im Asylregime sollen künftig die Schutzstandards durch Angleichung der nationalen Vorschriften und verbesserte Kooperation auf ein einheitliches Niveau kommen. Transferleistungen sind vorgesehen für stark belastete Einreiseländer, Unterstützung für Drittstaaten, die Flüchtlingen Zuflucht gewähren, sowie Wiederansiedlungsprogramme zur Flankierung von Rückführungen, regionale Schutzprogramme und Aufbauhilfen, um Fluchtgründe nachhaltig abzubauen. Wie der „Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl“¹⁹ und in Teilen der Lissabon-Vertrag zeigen, scheint in Brüssel die Erkenntnis zu reifen, dass die sicherheitspolitische Fokussierung auf Grenzkontrollen allein nicht zielführend ist und die Union sich im Umgang mit der legalen und der irregulären Einwanderung an ethischen Normen der Grundrechtecharta und der Menschenrechtskonvention messen lassen muss.

In der Vergangenheit stießen die Elemente des europäischen Asylsystems in der EU auf weniger Widerstand als die zur Gestaltung der legalen Einwanderung und Integration, ging es doch weniger um aktive Migrationspolitik als um die Verhinderung von (Flucht-)Immigration, also um den Aufbau der gemeinsamen Grenzkontrolle, die Durchführung der Asylverfahren und Rückführung von Flüchtlingen, deren Gründe für unzureichend bewertet wurden, das Schutzrecht zu beanspruchen (vgl. Beitrag 2.3. im Friedensgutachten

18 ECCHR-Gutachten „Menschen- und flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen zur Grenzkontrolle auf See“, Berlin 2007; der EGMR urteilte am 21.1.2011, dass Abschiebungen ohne wirksamen Rechtsschutz auch auf Grundlage der Dublin II-Regelung gegen die Europäische Menschenrechtskonvention verstoßen.

19 Mitteilungen der Kommission vom 17.6.2008 – Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa; Die künftige Asylstrategie (KOM 2008/359). Mehr in MEMO/08/402-404.

2006). Vermutlich schwächt sich die Kooperationsneigung künftig ab, denn EU-Eingriffe zur Schaffung gleicher Rechtsstandards für Einwanderer wurden noch stets blockiert. Nationale Interventionen haben z.B. bewirkt, dass „Sektor bezogene Rechtsakte“ für verschiedene Kategorien von Einwanderern gelten, etwa zur beschleunigten Erteilung von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen für Hochqualifizierte. Die einseitige Ausrichtung der Migrationspolitik an Wohlstand, Solidarität und Sicherheit *innerhalb* der Mitgliedstaaten schreibt die Unterscheidung in „gute“ und „schlechte“ Einwanderung fort. Typisch ist folgender Kompromiss: Die EU ist befugt, Bedingungen für Einreise und Aufenthalt zu Zwecken der Beschäftigung, des Studiums oder der Familienzusammenführung zu benennen. Die Mitgliedstaaten aber haben das Recht, die Zahl derjenigen festzulegen, die unter diesen Bedingungen in ihr Gebiet einreisen dürfen. Zur Orientierung der Einwanderung am Bedarf des europäischen Arbeitsmarktes wird von vielen Experten ein supranationales Punktesystem befürwortet. Im Detail gehen die nationalen Vorstellungen auch dazu auseinander. Für das Politikfeld der Integration, das neben der Schutzpflicht gegenüber Asylberechtigten zunehmend in den Blick der Unionsorgane gerät, ist gleichfalls nationaler Widerstand zu erwarten.

Friedenspolitische Desiderate und Empfehlungen

Friedenspolitisch ist es angesichts der Ressentiments, die mit dem Diskurs angeblich gescheiterter Integrations- oder zu großer *Laissezfaire*-Politik mobilisiert werden, verhängnisvoll, wenn die nationalen politischen Eliten nicht offensiv für den Gesamtansatz der gemeinsamen Migrationspolitik werben und die Einhaltung der ethischen Standards, Transparenz- und Rechenschaftspflicht nicht mindestens so hoch hängen wie Maßnahmen zur Abriegelung der EU. Sicherheitsbedürfnisse, die ein legitimes Motiv der Einwanderer wie der Bürger in den Zielländern darstellen, können wirkungsvoll nicht konkurrierend, sondern nur miteinander befriedigt werden. Instrumente zur institutionalisierten unabhängigen Kontrolle der FRONTEX-Praktiken z.B. durch das EU-Parlament sind deshalb ebenso nötig wie verstärktes Eintreten für das legale Einwanderungsgeschehen. Zu fordern ist angesichts der politischen Entwicklungen im Mittelmeer-Raum (vgl. Beiträge 1.1. und 1.3.) eine zügige Initiative der EU, um gemeinsam mit den künftigen nordafrikanischen Regierungen Konzepte und Verfahren zu entwickeln, die die unterschiedlichen Bedürfnisse und Zielkonflikte der Herkunfts- und Aufnahmeländer von den ökonomischen bis hin zu den Fragen der Grenzkontrolle auf Augenhöhe regeln. Sofort und unbürokratisch muss allerdings das akute Flüchtlingselement an der Süd-

flanke der EU gelindert werden, das heißt z.B. Erweiterung und Verbesserung der Aufnahmelager, Erleichterungen bei Transit, Einreise und Familienzusammenführungen.

Die konzeptionelle Entwicklung einer umfassenden europäischen Migrations- und Integrationspolitik hat unverkennbar Fahrt aufgenommen und ist in einer Phase, in der die Implementierung auf nationaler Ebene ansteht. So formuliert der Vertrag von Lissabon als gemeinsame Norm einen Sockel an Rechten und Pflichten, der die Eingewanderten mit Aufenthaltsrecht den übrigen europäischen Bürgern gleichstellt und Integration als wechselseitigen Prozess begreift. Der soziale Zusammenhalt und die Beteiligung der Einwanderer müssten gesteigert, Konzepte zum „Diversitätsmanagement“ der Aufnahmegesellschaften entwickelt werden, heißt es. Der Europäische Rat verabschiedete 2009 das „Stockholmer Programm“, das den Vertrag umsetzen soll. Damit bekräftigten die EU-Regierungschefs, was seit Gründung der Union zum *European Dream* gehört: das Überwinden nationalstaatlicher Borniertheit und die Anerkennung faktischer Verflochtenheiten als Chance. Migrationspolitisch gehört dazu eine Vision, die Gerechtigkeit und Akzeptanz von Differenz zusammen denkt, um dem Dominanzgebaren unsachlicher Assimilationsforderungen und chauvinistischer Agitation gegenüber eingewanderten Minderheiten normativ den Boden zu entziehen. Hauptaufgabe der Sozialisation in der Einwanderungsgesellschaft müsse sein, „Heterogenität und Differenz als Normallage ertragen zu lernen“, lautet eine Kernbotschaft der Sachverständigen zu Migration und Integration.²⁰ Das ist eine politische Gestaltungsaufgabe. Sie braucht besonnenes und solidarisches Handeln *mit* „den Anderen“, zu denen im Übrigen nicht nur Einwanderer zu rechnen sind.

Kulturelle oder ethnische Identifikationen werden von den sozioökonomischen Lebenswelten der Einwanderungsgesellschaft mitbestimmt, die „Neubürger“ mit den „Alteingesessenen“ der jeweiligen sozialen Schicht teilen. Konflikthanfällig ist dieser Teil des Integrationsprozesses vor allem in den prekären Milieus der Unterschicht, denn die in der Vergangenheit bevorzugt angeworbenen, gering qualifizierten Immigranten sind von den strukturellen Veränderungen des Arbeitsmarktes besonders betroffen. Eskalationspotenzial steckt jedoch auch in der Integrationsverweigerung der privilegierten Mittelschicht, die Politikansätze zugunsten verbesserter Chancen für alle abstrahlt. Entsprechend müssen Integrationskonzepte vor allem bei den bildungsrelevanten Strukturen ansetzen.²¹

20 Sachverständigenrat: Einwanderungsgesellschaft 2010, a.a.O., S. 16.

21 Corinna Hauswedell/Stephan Sielschott (Redaktion): Partizipation statt Diskriminierung! in: Dossier 66 zu Wissenschaft und Frieden (2011): 1, S. 2ff.

Der Präsident der Europäischen Kommission Barroso kommentierte bei der Verabschiedung der einschlägigen Mitteilungen 2008 die Einwanderung als einen Faktor, der zur europäischen Wirtschaftsleistung beitrage, dessen Potenzial jedoch nur erschlossen werde, „wenn wir Migranten erfolgreich integrieren und die Sorgen der Bürger angesichts der illegalen Einwanderung ernst nehmen. Europa braucht eine gemeinsame Vision“.²² Auf Papier gibt es sie längst: als Bekenntnis zu Diversität und dem gleichberechtigten Zusammenleben von Alteingesessenen und Zugewanderten. Schlecht bestellt ist es um die Akzeptanz dieser Vision, und es fehlt an Stimmen, die für sie werben. Zu einem Großteil scheint hier die mangelhafte Vermittlung des überwiegend reibungslos funktionierenden Alltags in den Einwanderungsgesellschaften zu wirken, dessen unspektakuläre Qualität neben den plakativen Meldungen der „emsigen Desintegrationspublizistik“ (Klaus Bade) verblasst. Vertrauensbildende Einwanderungs- und Integrationspolitik erfordert ein glaubwürdiges Engagement politischer Führungspersonlichkeiten – nationaler wie europäischer, das einen verantwortungsvollen Stil in der öffentlichen Kommunikation einschließen muss. Politik, Medien und der Kulturbetrieb müssen hier mehr Kreativität als abendliche Talkshow-Routine an den Tag legen. Erfolgsgeschichten gelungener Partizipation aus Schulen, Stadtteilen und Bürgerinitiativen müssen besser „vermarktet“ werden.

Die Debatten darüber, ob und wie politische Teilhabe und gesellschaftliche Inklusion von Einwanderern eingelöst werden können, dominieren vielfach unsachliche Akteure, die schlichtweg gegen die Gleichberechtigung von Immigranten sind, selbst wenn diese *legal* eingewandert, seit vielen Jahren ansässig, vielleicht sogar eingebürgert sind. Gegen den aggressiven, ausländerfeindlichen Populismus fehlen entschieden aufklärerische Stimmen aus der Zivilgesellschaft, Wirtschaft, den Kirchen, Gewerkschaften und Regierungskreisen ebenso wie eine flankierende nationale Politik zur praktischen Umsetzung der in der EU gemeinsam beschlossenen Ziele. Dabei geht es mitnichten darum, alles gutzuheißen, was Einwanderer an speziellen Regelungen fordern könnten, sondern ihre prinzipiellen Rechte an der – notwendig kontroversen – Mitgestaltung des sozialen und politischen Lebens anzuerkennen: Die gewünschte Vergesellschaftung erfolgt über den zivilen Austrag von Konflikten – das gilt für Europa nicht weniger als für die nationalgesellschaftlichen Integrationsprozesse. Migration und Integration bergen Konflikte, die für alle Mitglieder der faktisch „super-diversen“ Gesellschaften Lernprozesse sein können. Wenn dieses Potenzial nicht begriffen und genutzt wird, bleibt das europäische Bekenntnis zur erwünschten Immigration ein Lippenbekenntnis.

22 EUROPA Press Releases Rapid (IP/08/948), Brüssel 2008.

2.4. Zwischen Säkularisierung und religiösen Identitäten: der Islam als Herausforderung und Bereicherung für Europa

Verena Brenner

Religion ist durch die wachsende und sichtbarer werdende Präsenz von Muslimen¹ sowie durch die Debatten um einen vermeintlichen „Kampf der Kulturen“ (Samuel Huntington) seit den 1990er Jahren wieder stärker ins Blickfeld der europäischen Öffentlichkeit gerückt. Religiös begründeter Terrorismus sowie religiös aufgeladene Gewaltkonflikte haben dazu geführt, dass sich Politik, Öffentlichkeit und Wissenschaft vermehrt mit Religion beschäftigen.

Die fortschreitende EU-Integration, aber auch die Entwicklung neuer Kommunikationstechnologien, transnationaler Vernetzungsprozesse und wachsender Mobilität führen in Europa zu einer beschleunigten Pluralisierung von Verhältnissen, Lebensentwürfen, Beziehungen und Identitäten. Einwanderer bringen Weltbilder, Traditionen, Praktiken, Werte, Geschichten, Glaubenssätze, Meinungen, Moralsysteme und Symbole in die Aufnahmegesellschaften mit. Viele Europäer fühlen sich aufgrund der zunehmenden Komplexität verunsichert. Wie die Studie „Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit in Europa“ des Instituts für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung in Bielefeld ergab, sind Islam- und Fremdenfeindlichkeit in Europa besonders weit verbreitet; fast jeder zweite der Befragten machte entsprechende Aussagen. Der Bedeutungszuwachs fremdenfeindlicher und rechtspopulistischer Parteien und Ereignisse wie der Karikaturenstreit in Dänemark 2005, die Einführung von Burka-Verboten in Belgien und Frankreich und das 2009 durchgeführte Schweizer Referendum zur Aufnahme eines Minarett-Verbots in die Verfassung haben deutlich gemacht, dass die säkular verfassten EU-Staaten sowie die Schweiz insbesondere in Bezug auf Muslime an Grenzen der eigenen Toleranz stoßen.

Debatten über die Einwanderung von Muslimen stützen sich auf vermeintliche und reale Elemente eines „kulturellen Erbes“ Europas, das als Antithese zur islamischen Kultur und Geschichte stilisiert wird: die griechisch-römische Geschichte, die „jüdisch-christlichen Wurzeln“, die Errungenschaften der humanistischen Aufklärung sowie der Säkularisierungsprozess und die sogenannte europäische „Werte- und Friedensgemeinschaft“. Da europäische Bürger ihr Selbstverständnis jedoch auf Basis von unterschiedlichen Biogra-

¹ Zugunsten der Lesefreundlichkeit wird auf geschlechterspezifische Endungen verzichtet.

phien, Geschichten und Wahrnehmungen formen, bilden die häufig verwendeten essentialistischen Begriffe (*die europäische Geschichte, die europäische Kultur, usw.*) die komplexe soziale und kulturelle Realität nicht angemessen ab (vgl. Beitrag 2.3.).

Im Folgenden werden Herausforderungen und Chancen untersucht, die sich im Zusammenhang mit der Einwanderung muslimischer Migranten nach Europa und der damit einhergehenden, zunehmenden weltanschaulichen Pluralität für das europäische Selbstverständnis und die historisch gewachsenen säkularen Staatsordnungen Europas ergeben. Die Konfliktlinien und damit verbundenen Verunsicherungen werden am Beispiel von Auseinandersetzungen um den Bau von Moscheen geschildert. Das Fazit widmet sich Empfehlungen in Bezug auf das Verhältnis von Staat und Religion sowie das interreligiöse Zusammenleben in Europa.

Der europäische Säkularisierungsprozess

Das Christentum war über lange Zeit prägend für die Gesellschaften und politischen Eliten Europas. Noch heute bekennen sich die meisten Europäer zum christlichen Glauben. Die blutigen Religionskriege zwischen Protestanten und Katholiken in Europa machten deutlich, dass es im öffentlichen Raum Normen bedurfte, die unabhängig von der Konfessionszugehörigkeit Geltung besaßen. Im Zuge der europäischen Reformation und Aufklärung und im Ergebnis des Westfälischen Friedens nach 1648 löste sich folglich die sehr enge Verflechtung zwischen Staat und Religion, teilweise auch gegen den Widerstand der Kirchen, schrittweise auf. Ursprünglich religiös konnotierte Werte wurden neu begründet.

Der Jahrhunderte andauernde, zeitweise durch kriegerische Auseinandersetzungen begleitete Prozess mündete in der Herausbildung verschiedener Konzepte und Umsetzungsformen der Säkularisierung in Europa. Unter Säkularisierung wird in diesem Artikel die institutionelle Trennung von Staat und Religion in Verbindung mit der staatlichen Neutralität gegenüber verschiedenen Glaubensrichtungen verstanden. In den europäischen Staaten haben sich unterschiedliche Formen der Säkularisierung und der Gewährleistung von Religionsfreiheit herausgebildet. Für das Modell der „distanzierenden Neutralität“² steht insbesondere der französische Laizismus, der eine besonders strikte

2 Ernst-Wolfgang Böckenförde: Säkularer Staat und Religion, in: Franz Sommerfeld (Hrsg.): Der Moscheestreit. Eine exemplarische Debatte über Einwanderung und Integration, Köln 2008, S. 133f.

Trennung von Staat und Religion vorsieht. Demgegenüber wurde in Deutschland beispielsweise eine Form der „übergreifenden offenen Neutralität“³ entwickelt. Die Religionsgemeinschaften wirken – freilich unter bestimmten Voraussetzungen – als Körperschaften des öffentlichen Rechts über den privaten und privatgesellschaftlichen Bereich hinaus auch in den öffentlichen Raum hinein, etwa im Bildungsbereich. In Großbritannien hat die *Church of England* nach wie vor den Status einer Staatskirche.

In der sozialwissenschaftlichen Forschung wird im Zusammenhang mit der Säkularisierung auch der vermeintliche Bedeutungsverlust der Religionen für Staat und Gesellschaft sowie der Rückzug der Religion ins Private untersucht. Anders als lange Zeit von Modernisierungstheoretikern vermutet, hat die Religiosität selbst in Westeuropa, wo Staat und Religion weitgehend getrennt sind, zwar ihre Rolle verändert, nicht jedoch an Bedeutung verloren. Vielmehr lassen sich mehrere scheinbar gegenläufige Prozesse beobachten: Die institutionalisierten Religionen in Europa erleben eine Krise mit schwindenden Mitgliederzahlen und einem Rückgang des Gottesdienstbesuchs („Entkirchlichung“⁴). Lediglich in Polen, Irland und der Schweiz besucht noch die Mehrheit der Bevölkerung regelmäßig Gottesdienste. Viele Europäer bezeichnen sich zudem als „Christen“ bzw. sind offiziell Mitglied einer Kirche, obgleich sie von den Inhalten oder Glaubenspraktiken nicht überzeugt sind („belonging without believing“⁵). Auf der anderen Seite gewinnen eher individualisierte und nicht-institutionalisierte Formen der Religiosität und Spiritualität an Bedeutung („believing without belonging“⁶). Neue Religionen in Form von meist transnationalen sozialen Bewegungen wie der Pfingstbewegung entstehen. Die nicht zuletzt aufgrund von Migration verstärkte Pluralisierung der europäischen Religionslandschaft führt zu einem von manchen Bürgern als Konkurrenz wahrgenommenen Nebeneinander unterschiedlicher religiöser und kultureller Entwürfe in der Gesellschaft. Besonders kontrovers wird in diesem Zusammenhang das interreligiöse Zusammenleben mit muslimischen Einwanderern in Europa diskutiert.

3 Ebd., S. 133f.

4 Vgl. José Casanova: Religion, European Secular Identities, and European Integration, in: Eurozine (2004), <http://www.eurozine.com/articles/2004-07-29-casanova-en.html>, S. 1.

5 Grace Davie, zitiert ebd., S. 1.

6 Danièle Hervieu-Léger, zitiert ebd., S. 1.

Ist der Islam mit der säkularen Verfasstheit europäischer Staaten vereinbar?

Das Einleben in die europäischen Gesellschaften stellt für zugewanderte Muslime eine große Herausforderung dar, die nicht unterschätzt werden sollte. Die gesellschaftlichen und politischen Systeme der säkularen Zielländer unterscheiden sich zum Teil stark von denen der Herkunftsländer. „Mitgebrachte“ Normen und Gepflogenheiten verlieren in den Aufnahmegesellschaften mitunter an Bedeutung. Das erfordert von den Zuwanderern eine große Lernbereitschaft, Toleranz und Flexibilität. Sie sind gezwungen, sich mit dem Verhältnis von Staat und Religion auseinanderzusetzen und abzuwägen, auf welche Weise sie sich in diese Gesellschaft einbringen können. Dies ist dann eine Chance, wenn sie interkulturelle Kompetenzen und Sensibilität entwickeln und dadurch als „Kulturvermittler“ fungieren können. Werden sie in erster Linie mit Ausgrenzungen, Pauschalisierungen, Assimilationsdruck oder gar Feindbildern konfrontiert, kann dies zu Verunsicherungen, zu einem negativen Selbstbild und auch zu Abgrenzung und Radikalisierung führen.⁷

Aufgrund der Tatsache, dass spezifische Erfahrungen in Westeuropa zur Herausbildung der säkularen Rechtsstaaten geführt haben, wird in Debatten um *den* Islam als Teil Europas mitunter gefordert, dass Muslime und Angehörige anderer Religionsgemeinschaften erst einen eigenen Prozess der Aufklärung nach westeuropäischem Vorbild durchlaufen, bevor ihre Religion mit den äußeren Rahmenbedingungen der säkularen EU-Staaten vereinbar sei. Gegen diese kulturbezogene Argumentation spricht, dass es *den* Islam genauso wenig gibt wie *das* Christentum. Islamisch geprägte Länder und solche, in denen mehrheitlich Muslime leben, unterscheiden sich stark hinsichtlich ihrer Kultur, aber auch im Verhältnis von Staat und Religion. Nicht zuletzt weil der Islam keine den großen Kirchen vergleichbare Institutionalisierung kennt, gibt es viele verschiedene islamische Schulen, Glaubensrichtungen und Traditionen, die in der islamischen Theologiegeschichte immer wieder als „Beleg für den inneren Reichtum“ und „göttliche Gnade“ angesehen wurden.⁸ In der politischen Praxis hingegen wurden und werden Konflikte zwischen islamischen Glaubensrichtungen nicht selten mit Gewalt ausgetragen.

7 Vgl. Naika Foroutan/Isabel Schäfer: Hybride Identitäten – muslimische Migrantinnen und Migranten in Deutschland und Europa, in: APuZ (2009): 5, S. 13.

8 Navid Kermani: Islam in Europa – neue Konstellationen, alte Wahrnehmungen, in: Thomas Hartmann/Margret Krannich (Hrsg.): Muslime im säkularen Rechtsstaat. Neue Akteure in Kultur und Politik, Berlin 2001, S. 12.

Die innere Vielfalt des Islam hat zur Folge, dass man ihn – ebenso wie das Christentum – weder auf die fundamentalistischen noch auf seine weltoffenen Ausprägungen reduzieren kann. Islamisten berufen sich darauf, der Islam sehe keine Trennung von Religion und Staat vor. Aus Sicht liberaler Muslime widersprechen jedoch weder der Koran noch die sogenannten „fünf Säulen“ des Islam (das Glaubensbekenntnis, die fünf täglichen Gebete, das Fasten, die Pflichtabgabe und die Pilgerfahrt nach Mekka) explizit dem Leben in einer säkularen Gesellschaft bzw. der Trennung von Religion und Staat.⁹ Zwischen Muslimen besteht zudem Uneinigkeit bezüglich des Rechts, die Religion zu wechseln bzw. sich vom muslimischen Glauben abzuwenden.

In der Vergangenheit wurden unterschiedliche Gesellschaftsentwürfe islamisch legitimiert, unter anderem auch die Trennung von Religion und Staat. Sowohl in Europa als auch in muslimisch geprägten Staaten weltweit leben Muslime, die eine säkulare Staatsform begrüßen. In Abschnitt 12 der im Februar 2002 verabschiedeten „islamischen Charta“ formuliert beispielsweise der Zentralrat der Muslime in Deutschland: „Wir zielen nicht auf Herstellung eines klerikalen ‚Gottesstaates‘ ab. Vielmehr begrüßen wir das System der Bundesrepublik Deutschland, in dem Staat und Religion harmonisch aufeinander bezogen sind.“¹⁰ Des Weiteren spricht sich der Zentralrat für die Anerkennung der rechtsstaatlichen und demokratischen Grundordnung inklusive der Religionsfreiheit aus. Manche Autoren sprechen in diesem Zusammenhang von einer durch den Austausch zwischen Muslimen verschiedener Herkunftsländer, Glaubensrichtungen und Generationen in Europa geförderten Herausbildung eines neuen, „europäisch“ geprägten muslimischen Selbstverständnisses bzw. eines „Euro-Islam“, der wiederum in die Herkunftsländer zurückwirkt. Die Bezeichnung „Euro-Islam“ ist jedoch sehr umstritten.

Fraglich ist, ob es eines neuen „europäischen“ Islam überhaupt bedarf. Schließlich können muslimische Bürger unabhängig davon, ob sie die Säkularisierung als christlich geprägten Prozess interpretieren und daher „innere Vorbehalte“ haben, die säkulare Rechtsordnung befolgen. Den universalistisch ausgerichteten säkularen Staaten geht es um die Anerkennung der säkularen Ordnung auf politisch-rechtlicher Ebene und durch tatsächliches Verhalten, nicht um ein Bekenntnis zu einem weltanschaulichen Vorrang der Säkularität.¹¹

9 Vgl. ebd., S. 14f.

10 Die islamische Charta ist auf der Homepage des Zentralrats der Muslime in Deutschland einsehbar, <http://zentralrat.de/3035.php>.

11 Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde, a.a.O., S. 146; Heiner Bielefeldt: Menschenrechte in der Einwanderungsgesellschaft. Plädoyer für einen aufgeklärten Multikulturalismus, Bielefeld 2007, S. 91ff.

Der Islam als Herausforderung für das säkulare Europa?

Durch die Zuwanderung von Muslimen nach Europa werden auch die Bürger der Aufnahmegesellschaften vor neue Herausforderungen gestellt. Diese bieten auch die Chance zu einer Auseinandersetzung mit eigenen Normen und Werten: Sie müssen lernen, weltanschauliche Unterschiede auszuhalten, selbst wenn das Zusammenleben nicht immer harmonisch verläuft.

Für die säkularen Staaten und ihre Vertreter ergeben sich neue Problemstellungen in Bezug auf das interkulturelle Zusammenleben und die Religionsfreiheit. Ihre Organe und Rechtsordnungen verpflichten sie ausdrücklich zur Neutralität gegenüber Religionen und Weltanschauungen in einer multikulturellen und -religiösen Gesellschaft. Sie sollen die Glaubens-, Gewissens- und Bekenntnisfreiheit, einschließlich der Freiheit *von* der Religion, für alle im Staatsgebiet lebenden Menschen gewährleisten, sofern dadurch die Freiheiten und Grundrechte anderer Bürger nicht eingeschränkt werden.

Das Verhältnis zwischen Staat und zugewanderten religiösen Minderheiten (also auch Muslimen) wird in der Regel gemäß der bereits in Bezug auf die etablierten Religionsgemeinschaften geltenden Form der Säkularisierung ausgestaltet. Je nachdem, in welchem europäischen Staat Muslime ihre Religion ausüben wollen, müssen sie sich daher den Gegebenheiten vor Ort entsprechend organisieren und spezifische Herausforderungen bewältigen.

Die private Religionsausübung des Islam ist in allen europäischen Staaten garantiert. Die öffentliche Manifestation und kollektive Religionsausübung gestaltet sich jedoch komplizierter. Religionsausübung schließt nämlich prinzipiell nicht nur in den religiösen Schriften überlieferte Gebote ein, sondern kann sich auch auf historisch entstandene religiöse Praktiken und Bräuche erstrecken. Teilweise ist es schwierig, juristisch abzuwägen, welche konkreten Traditionen, Ausübungsformen und Symbole in die Religionsfreiheit eingeschlossen sind.

In Europa entstehen immer wieder Konflikte über die freie Religionsausübung von Muslimen, wenn diese beispielsweise repräsentative Moscheen bauen möchten.¹² Die europäischen Rechtsordnungen garantieren im Sinne des Gleichberechtigungsanspruchs und der Nicht-Diskriminierung einzelner Religionsgemeinschaften prinzipiell das Recht zur Einrichtung von Gebets- und Versammlungsräumen für Muslime. In Bezug auf den Standort, den Baustil,

¹² Vgl. Paul Stelkens: Moscheeplanung zwischen Baurecht und Verfassungsrecht, in: Franz Sommerfeld (Hrsg.): Der Moscheestreit. Eine exemplarische Debatte über Einwanderung und Integration, Köln 2008, S. 147f.

bestimmte Bauelemente oder die zusätzliche gewerbliche Nutzung des Moscheegeländes ist allerdings das Baurecht einschlägig.

Problematisch für die säkulare Ordnung in den europäischen Staaten ist zudem, dass Moscheebauvereine oftmals von politischen Akteuren anderer Staaten mitfinanziert bzw. von diesen inhaltlich beeinflusst werden. Die staatliche Religionsbehörde der Türkei entsendet beispielsweise Imame in Moscheebauvereine der deutschen Vereinigung DITIB („Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion“).

Beispiel: Moscheebaukonflikte

In fast allen europäischen Ländern ist die Tendenz zu beobachten, dass muslimische Minderheiten den Bau repräsentativer Moscheen anstreben. Sie möchten ihre Gebetsräume aus Privatwohnungen, Hinterhöfen und Lagerhallen in den öffentlichen Raum verlagern und damit die Zugehörigkeit zu der jeweiligen Gesellschaft sichtbar machen. Die Bauvorhaben orientieren sich architektonisch oftmals an Gebäuden der Herkunftsländer. Inzwischen kommt es aber verstärkt auch zum Einsatz von europäischen Baustilen oder Mischformen. Die Moscheevorhaben spiegeln also in gewisser Weise die Pluralität der Gesellschaft sowie die „verflüssigten Identitäten“¹³ europäischer Muslime wieder, die sich heimisch fühlen und zugleich eine Verbindung zu ihren Herkunftskulturen aufrechterhalten möchten.

In einigen europäischen Städten wurden die Vorzüge von repräsentativen Moscheen als architektonische und kulturelle Bereicherung sowie touristische Sehenswürdigkeit erkannt (z.B. Barcelona, Mailand).¹⁴ In Großbritannien genehmigte die Regierung in der Vergangenheit Moscheebauten bewusst in strategisch guter und sichtbarer Lage (z.B. Bradford, Birmingham). Auch in Portugal wurden Moscheebauinitiativen von der Bevölkerung und von Seiten der Politik in der Vergangenheit unterstützt. Als 1983 Jugendliche in der Stadt Odivelas doch gewaltsam demonstrierten, konnte der Konflikt schnell beigelegt werden, indem die Moscheegemeinde die Demonstranten zu sich in die Moschee einlud.¹⁵

13 Vgl. Wolfgang Schmale: Geschichte und Zukunft der Europäischen Identität, Bonn 2010.

14 Vgl. Burkhard Lauterbach/Stephanie Lottermoser: Fremdkörper Moschee? Zum Umgang mit islamischen Kulturimporten in westeuropäischen Großstädten, Würzburg 2009, S. 9.

15 Zu Moscheebaukonflikten in Europa vgl. Stefano Allievi: Konflikte um islamische Symbole in Europa, in: Journal für Konflikt- und Gewaltforschung 5 (2003): 2, <http://www.uni-bielefeld.de/ikg/jkg/2-2003/allievi.pdf>, S. 20.

In anderen europäischen Ländern verliefen bzw. verlaufen Konflikte um den Bau von Moscheen allerdings häufig weniger konstruktiv. Nicht selten haben sie eine Veränderung der Bauvorhaben oder aber deren Abbruch zur Folge. Das Ausmaß des Widerstands hängt sowohl von der politischen Kultur des Landes und den Erfahrungen im interreligiösen Austausch bzw. Zusammenleben als auch von der Form des Islam bzw. dem Herkunftsland der muslimischen Migranten (z.B. pakistanischer, nordafrikanischer, türkischer oder arabischer Hintergrund) ab.¹⁶

Die Konfliktlinien in Bezug auf Moscheebauten ziehen sich oft quer durch die politischen Gremien, Behörden und Parteien sowie durch zivilgesellschaftliche Organisationen und Kirchen. Anhand des politischen oder weltanschaulichen Hintergrunds lässt sich die Position Einzelner im konkreten Konfliktfall kaum voraussagen (liberale Muslime sind z.B. mitunter gegen den Bau, nicht-religiöse, liberal orientierte Bevölkerungsgruppen hingegen dafür). Aufgrund der Heterogenität der Akteursgruppen kann es daher zu Spannungen im Zuge von Moscheebaukonflikten kommen (wenn sich beispielsweise Kirchenvertreter für den Bau aussprechen, Teile ihrer Gemeinden jedoch skeptisch sind wie z.B. in Chichester, Großbritannien).

Für die Konfliktanalyse kommt erschwerend hinzu, dass öffentlich genannte Argumente nicht immer den komplexen Motiven der Moscheebaukritiker entsprechen. Die Kritik stützt sich meist auf Anwohnerinteressen sowie bau- und verkehrsrechtliche Aspekte. Dabei spielt eine grundsätzliche Skepsis gegenüber Veränderungen im Stadtbild eine zentrale Rolle. Die Moscheegeäude werden darüber hinaus von vielen Europäern als importierte und somit „fremde“ Kulturgüter oder gar als Machtsymbole betrachtet. Dieser Eindruck wird dann noch verstärkt, wenn die Moscheebauvereine Namen wie „Eroberer-Moschee“ wählen. Obleich der muslimische Bevölkerungsanteil in der EU insgesamt gering ist (z.B. ca. fünf Prozent in Deutschland), vertreten 44 Prozent der Europäer die Ansicht, es gebe zu viele Muslime in ihrem Land.¹⁷ Dementsprechend werden auch die Moscheebaugesuche vielfach als Ausdruck einer „Islamisierung“ und „Überfremdung“ Europas angesehen. Häufig wird die Forderung geäußert, beim Moscheebau auf Minarette zu verzichten oder sie niedriger zu bauen als benachbarte Kirchtürme (z.B. in Pforzheim). Darin kommt die Befürchtung zum Ausdruck, dass die gesellschaftliche Minder-

16 Vgl. Danièle Hervieu-Léger: The Role of Religion in Establishing Social Cohesion, in: Eurozine 2006, <http://www.eurozine.com/articles/2006-08-17-hervieuleger-en.html>.

17 Vgl. Andreas Zick/Beate Küpper: Meinungen zum Islam und Muslimen in Deutschland und Europa: Ausgewählte Ergebnisse der Umfrage Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit in Europe (GFE-Europe), Bielefeld 2009, http://www.uni-bielefeld.de/ikg/zick/Islam_GFE_zick.pdf, S. 2.

heit zukünftig zu einer Mehrheit werden könnte, die die bestehende Ordnung verändert.¹⁸ Diese Verunsicherung kann von rechtspopulistischen Kräften wie der französischen *Front National* oder der italienischen *Lega Nord* instrumentalisiert werden, wenn sie mit ausländer- oder islamfeindlichen Kampagnen um Wählerstimmen werben.¹⁹ Im wohl bekanntesten Moscheebaukonflikt in Deutschland um die Moschee in Köln-Ehrenfeld gelang es beispielsweise der anti-islamischen Initiative „Pro Köln“, den lokalen Konflikt zu einer deutschlandweiten und sogar deutsch-türkischen Streitfrage zu machen.²⁰

Auch das Spektrum der Moscheebaubefürworter und -unterstützer ist meist sehr heterogen. Nicht-muslimische Unterstützer berufen sich auf die Grundrechte und Religionsfreiheit, die gegenseitige Anerkennung der Religionen und die mit solchen Projekten verbundenen Integrationschancen für die Gesellschaft. Auf muslimischer Seite steht im Zusammenhang mit den Bauvorhaben in der Regel der Wunsch nach Anerkennung und Gleichberechtigung im Vordergrund: Muslime möchten als Teil der europäischen Gesellschaften sichtbar werden. Moscheevereine bieten darüber hinaus soziale Dienste wie Seelsorge, Beratung, Freizeit-, Sport- und Kulturangebote an. Durch Kurse und Informationsveranstaltungen tragen sie zu einer (inter-)religiösen Bildung und zur Vermittlung von Landeskunde und deutscher Sprache bei.²¹

Aufgrund der verschiedenen Herkunftsländer, aus denen Muslime zuwandern, stellt sich allerdings die Frage, inwieweit die Moscheebauvereine für die in den EU-Staaten lebenden Muslime repräsentativ sein können. Vielfach konkurrieren verschiedene islamische Organisationen und Verbände miteinander um Einfluss und Mitglieder. Immer wieder kommt es im Vorfeld oder nach dem Bau einer Moschee auch zu Konflikten zwischen konservativeren und liberaleren Mitgliedern der Moscheebauvereine (z.B. in Duisburg-Marxloh).

Eine Chance bieten Moscheebauvorhaben, wenn sie wie im bayrischen Penzberg transparent und inklusiv durchgeführt werden. Durch die Auseinandersetzung mit dem konkreten Vorhaben kann das interreligiöse und inter-

18 Vgl. Charles Taylor: Drei Formen des Säkularismus, in: Otto Kallscheuer (Hrsg.): Das Europa der Religionen, Frankfurt a.M. 1996, S. 233ff.

19 Vgl. Internet-Aufzeichnung der Sendung „Die große Moschee von Marseille – Frankreich und der Islam“ im Schweizer Radio DRS, 26.6.2010, <http://www.drs.ch/www/de/drs/sendungen/international/2675.sh10143129.html>.

20 Zu Moscheebaukonflikten in Deutschland vgl. Bärbel Beinhauer-Köhler/Claus Leggewie: Die Moscheen in Deutschland. Religiöse Heimat und gesellschaftliche Herausforderung, München 2009; Thomas Schmitt: Moscheen in Deutschland. Konflikte um ihre Errichtung und Nutzung, Flensburg 2003, S. 352ff.

21 Vgl. Hayrettin Aydin/Dirk Halm/Faruk Sen: Euro-Islam: Das neue Selbstverständnis der Muslime in der Migration, Stiftung Zentrum für Türkeistudien Essen 2003, <http://www.renner-institut.at/download/texte/euroisla.pdf>, S. 7.

kulturelle Zusammenleben einer Kommune aktiv gestaltet werden. Nicht nur den muslimischen, sondern auch den nicht-muslimischen Bürgern bieten sich durch die Auseinandersetzung mit der jeweils anderen Kultur, den politischen Rahmenbedingungen und rechtlichen Bestimmungen neue Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe.

Für den Ausgang von Moscheebaukonflikten ist es oftmals entscheidend, wie sich Vertreter der Politik, der zivilgesellschaftlichen Organisationen, der anderen Religionsgemeinschaften und der Presse gegenüber den Initiativen äußern bzw. verhalten. Im europäischen Vergleich wird deutlich, dass auch das Verhältnis von Staat und Religion einen Einfluss auf den Umgang mit Moscheebaukonflikten hat. Im laizistischen Frankreich, dem europäischen Land, in dem die meisten Muslime leben, ist der Islam im öffentlichen Leben beispielsweise wenig sichtbar. Obgleich der Staat der muslimischen Bevölkerung in den 1920er Jahren den Bau von Moscheen als Dank und Anerkennung für die Beteiligung muslimischer Soldaten am Ersten Weltkrieg versprach, sind seither nur wenige architektonisch als solche erkennbare Moscheen entstanden. In Marseille, wo der Stadtrat der Moscheegemeinde 2007 ein Stück Land zuwies, entschied das zuständige Verwaltungsgericht, dass die ursprünglich vereinbarte, geringe symbolische Miete einer Art Subventionierung gleichkomme und somit der Trennung von Staat und Religion widerspreche. Erst nachdem die Miete deutlich erhöht worden war, konnte die Moschee gebaut werden.

In Deutschland, wo die Trennung von Staat und Religion weniger streng gehandhabt wird als in Frankreich, gibt es hingegen weit mehr Moscheen mit Minarett oder anderen sichtbaren architektonischen Merkmalen. Die Begegnungsstätte der Moschee in Duisburg-Marxloh, deren Bau lange Zeit als Beispiel für eine konstruktive Konfliktbearbeitung galt, wurde vom Land Nordrhein-Westfalen und durch EU-Mittel finanziell unterstützt.

Religiöse Vielfalt als Bereicherung begreifen

Die säkularisierten europäischen Staaten sind längst zu von Diversität geprägten Einwanderungsländern (vgl. Beitrag 2.3) und Muslime zu einem Teil Europas geworden. Eine Umkehrung dieser Prozesse ist weder möglich noch wünschenswert. Daher stellt sich nicht mehr die Frage, *ob* der Islam und das säkulare Europa miteinander vereinbar sind, sondern *wie* in den europäischen Staaten das Zusammenleben mit den muslimischen Mitbürgern und Angehörigen anderer Religionsgemeinschaften gestaltet werden kann. Diese Prozesse brauchen Zeit und eine bewusste politische Steuerung durch staatliche Institu-

tionen ebenso wie auf der Ebene der Zivilgesellschaften. Aufgrund der hohen Komplexität des Themas kann es keine einfachen Lösungen geben.

Der EU und ihren Mitgliedstaaten kommt die Aufgabe zu, die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zur Förderung von Religionsfreiheit und interreligiöser Toleranz zu schaffen; folglich gilt es, die säkulare Staatsform vor weltanschaulicher Vereinnahmung zu schützen. Allerdings sollten z.B. auch bestehende Gesprächsforen zwischen der Politik und Vertretern der muslimischen Spitzenverbände und Vereine in diesem Sinne gestärkt werden. Dies wird in Deutschland dadurch erschwert, dass die muslimischen Gemeinschaften wichtige Voraussetzungen für den Status als Körperschaft des öffentlichen Rechts nicht erfüllen und einen solchen Organisationsgrad ihrem religiösen Selbstverständnis nach auch nicht anstreben. In diesem Zusammenhang gilt es in Bezug auf konkrete Problemstellungen pragmatische Lösungen zu finden und muslimische Organisationen darin zu unterstützen, eigene Formen der Institutionalisierung zu entwickeln, die den staatlichen Erfordernissen und Rechtsnormen entsprechen.

Neben der Schaffung von Strukturen und Personalstellen, die sich spezifisch mit interreligiösen Fragestellungen beschäftigen, ist es angezeigt, Beamte in Bildungseinrichtungen, Ämtern, Behörden und Verwaltungen interkulturell fortzubilden. Denn eine offene Haltung und interkulturelle Sensibilisierung kann förderlich für die inklusive und transparente Durchführung z.B. von Moscheebauinitiativen sein, was wiederum eine besonders integrative Wirkung auf Kommunen zur Folge haben kann.²²

Darüber hinaus gilt es, zugewanderten Muslimen eine stärkere gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen und sie diesbezüglich auch in die Pflicht zu nehmen, sodass sie sich aktiv in die Gesellschaft und Politik einbringen können. Hierfür ist neben der Bereitstellung von Sprach- und Landeskundekursen auch die Ausbildung von muslimischen Religionslehrern und Imamen an staatlichen Universitäten in Zusammenarbeit mit den muslimischen Vereinen und Verbänden wichtig. Imame, die in Deutschland und nicht in anderen Ländern ausgebildet werden, können besser zwischen den Kulturen vermitteln. Erste Erfahrungen mit Studiengängen in islamischer Religionspädagogik und Theologie werden in Osnabrück, Münster, Frankfurt am Main und Tübingen gesammelt. Da hier ganz neue Wege im Verhältnis zwischen säkularem Staat

22 Vgl. Janbernd Oebbecke: Moscheebaukonflikte und der Beitrag des Rechts, <http://www.deutsche-islam-konferenz.de/SharedDocs/Anlagen/DE/DIK/Downloads/Sonstiges/oebbecke-moscheebau,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/oebbecke-moscheebau.pdf>.

und muslimischen Organisationen beschriftet werden, sollten diese Prozesse im Sinne von Lernprozessen gestaltet werden.

Debatten über das „Scheitern des Multikulturalismus“ bzw. die „Nicht-Vereinbarkeit des Islam mit Europa“ nehmen meist einseitig Probleme und Defizite von Muslimen oder im interkulturellen Zusammenleben in den Blick. Es ist entscheidend, diese weit verbreitete Defizitperspektive auf das interreligiöse und interkulturelle Zusammenleben in Europa aufzugeben. Erfolge und positive Entwicklungen sollten nicht als Ausnahme abgetan, sondern als *good practices* sichtbar gemacht werden, um Schwierigkeiten und problematischen Entwicklungen zukünftig konstruktiv begegnen zu können. Spezifische Kompetenzen von Muslimen mit Migrationshintergrund – wie transkulturelle Versiertheit und Flexibilität, Mehrsprachigkeit, Ambiguitätstoleranz und Empathiefähigkeit – sollten anerkannt und wertgeschätzt werden, um sie gesellschaftlich nutzen und aktiv fördern zu können. Bestehende Vorbehalte und Verunsicherungen der Bevölkerung müssen von Seiten der Politik zwar ernst genommen, aber auch durch einen offenen und transparenten Realitätsabgleich abgemildert werden. Bestehende Vorurteile und Ängste vor „Überfremdung“ dürfen nicht für parteipolitische Interessen instrumentalisiert werden.

Legitimation und Solidarität innerhalb Europas können nur erreicht werden, wenn religiöse Vielfalt als Bereicherung begriffen wird. Dafür bedarf es solidaritäts- und identitätsstiftender multikultureller Erfahrungen und Auseinandersetzungen auf gesellschaftlicher Ebene. Hier kann staatliche Politik helfen, aber auch die Religionsgemeinschaften selbst können einen wichtigen Beitrag leisten, indem sie interreligiöse Projekte unterstützen, initiieren und durchführen und sich für eine konstruktive interkulturelle Konfliktkultur einsetzen.

2.5. Versorgungssicherheit um jeden Preis? Europas Rohstoffhunger zwischen Angst vor Knappheit und Notwendigkeit zur Kooperation

Christiane Fröhlich, Lena Guesnet und Marie Müller

Wirtschaft und Gesellschaft der EU und der Bundesrepublik Deutschland sind in ihrer derzeitigen Struktur existenziell von Rohstoffimporten aus anderen Teilen der Welt abhängig. Die europäische *Raw Materials Initiative* (RMI) bzw. die deutsche „Rohstoffstrategie“ sind darauf ausgerichtet, die daraus entstehende Verwundbarkeit zu verringern. Bei beiden steht die kurzfristige Sicherung der Versorgung mit Primärrohstoffen im Vordergrund und nicht etwa der Aufbau einer hoch effizienten, rohstoffschonenden Volkswirtschaft. Angesichts der Bilder von Kriegen, die durch Rohstoffe angeheizt wurden, wie Sierra Leone in den 1990er Jahren, oder von brennenden Ölfeldern im Irak, drängen sich folgende Fragen auf:

Nimmt Europa seine Rohstoffabhängigkeit zum Anlass für internationale Kooperation, oder steht die Durchsetzung eigener Interessen mit allen Mitteln im Vordergrund? Welche Verflechtungen existieren zwischen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik und der Rohstoffstrategie und vor allem: Wie wirkt sie sich auf das Ziel einer umfassenden, menschlichen Sicherheit für alle vom Produktions- und Extraktionsprozess Betroffenen aus?

Rohstoffsicherung: oberste Priorität?

Die europäische Rohstoffinitiative reagiert auf eine Abhängigkeitssituation, die sich laut Europäischer Kommission folgendermaßen darstellt: Rund zwei Drittel der in Europa verwendeten Rohstoffe stammen aus außereuropäischen Ländern.¹ 30 Millionen Arbeitsplätze innerhalb der Europäischen Union hängen von einer reibungslosen und ausreichenden Versorgung mit und der Erreichbarkeit von mineralischen Rohstoffen ab.² Insgesamt schätzt die EU

- 1 Peter Hennicke/Kora Kristof/Ulrike Dorner: Ressourcensicherheit und Ressourceneffizienz – Wege aus der Rohstoffkrise. Policy Paper 7.3, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, Wuppertal 2009, S. 5.
- 2 Vgl. European Commission: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: The Raw Material Initiative – Meeting Our Critical Needs for Growth and Jobs in Europe. {SEC(2008) 2741}, Brüssel COM(2008) 699, 2008, <http://ec.europa.eu>.

die Versorgung der europäischen Wirtschaft mit 14 Hightech-Metallen wie Seltenen Erden, Platin, Kobalt und Koltan (Tantal) als „kritisch“ ein – d.h. ihre ökonomische Bedeutung und ihre Lieferrisiken sind höher als bei den anderen 41 untersuchten Metallen und Mineralien.³

Die Lieferrisiken ergeben sich für die Kommission in erster Linie aus der Tatsache, dass einige wichtige Lieferländer über eine Quasi-Monopolstellung für bestimmte Rohstoffe verfügen oder politisch und wirtschaftlich instabil sind. So stammen 97 Prozent Seltener Erden aus China, während 45 Prozent des weltweit vorkommenden Kobalts aus der Demokratischen Republik Kongo stammt,⁴ einem der instabilsten Staaten Afrikas.

Die kritischen Metalle spielen unter anderem eine zentrale Rolle bei der Entwicklung innovativer Umwelttechnologien, die wiederum Voraussetzung für eine bessere Energieeffizienz und eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen sind. Im Bereich dieser Zukunftstechnologien sind daher laut EU sprunghafte Nachfragesteigerungen zu erwarten.⁵ Wegen des Wachstums sich entwickelnder Ökonomien befürchtet die EU-Kommission gar, dass die Geschwindigkeit und das Ausmaß des Nachfrageanstiegs zu einer Versorgungslücke führen könnten. Grund zur Sorge sind für die Kommission außerdem die außenwirtschaftspolitischen Strategien einiger aufstrebender Volkswirtschaften wie China, Russland, die Ukraine, Argentinien, Südafrika und Indien, die ihre Rohstoffbasis sichern, um so ihre verarbeitenden Industrien zu fördern. Dazu gehören die Erhöhung von Exportsteuern und -quoten, Subventionen, Preisbindung, doppelte Preisnotierung und restriktive Investmentregeln.⁶

Die europäische Rohstoffinitiative

Die europäische Rohstoffinitiative besteht laut der entsprechenden EU-Kommunikation aus drei Säulen:

- 3 Vgl. European Commission: Critical raw materials for the EU. Report of the Ad-hoc Working Group on defining critical raw materials, Version of 30 July 2010, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/critical/index_en.htm.
- 4 Vgl. ebd., S. 12; UBS: Schwellenländer im Wettlauf um Rohstoffe. UBS research focus, Zürich September 2010, S. 12.
- 5 Vgl. European Commission, a.a.O., 2010. Sollten die Atomreaktorkatastrophe im japanischen Fukushima und das Atom-Moratorium der Bundesregierung tatsächlich zu einem schnellen Atomausstieg in Deutschland führen, stiege der Bedarf an besagten Metallen noch weiter.
- 6 Vgl. ebd., S. 4-5.

- (1) Sicherung des Zugangs europäischer Unternehmen zu Rohstoffen auf dem internationalen Markt „zu den gleichen Bedingungen wie andere industrielle Konkurrenten“;
- (2) „Herstellung von Rahmenbedingungen innerhalb der EU, die eine stabile Versorgung mit Rohstoffen aus europäischen Quellen fördern“;
- (3) „Stärkung der Rohstoffeffizienz und Erhöhung der Recyclingquote, um den Verbrauch von Primärrohstoffen innerhalb der EU zu senken und die relative Importabhängigkeit zu reduzieren“.⁷

Unter der ersten Säule ist eine Art „Rohstoff-Diplomatie“ zu verstehen, die verschiedene Bereiche der EU-Außenpolitik wie Außenbeziehungen, Handel, Entwicklung und Sicherheit koordinieren soll, um den „diskriminierungsfreien Zugang“ zu Rohstoffen zu sichern. Die EU plant dazu Politikdialoge mit Partnern aus rohstoffpolitisch interessanten Regionen, z.B. Afrika.

Die Aktionsebenen 4 und 5 in der Tabelle verdeutlichen, dass der Zugang zu Rohstoffen für die EU-Handelspolitik Priorität hat und selbst entwicklungspolitische Instrumente dafür eingesetzt werden sollen. Die europäischen Interessen sollen vor allem mittels bilateraler Freihandelsabkommen, z.B. zwischen der EU und Indien, durchgesetzt werden. Neben der Marktöffnung für den Güterhandel geht es dabei in erster Linie um die Liberalisierung von Dienstleistungen und Investitionen, um Wettbewerbspolitik und um den Schutz geistigen Eigentums. Die EU versucht zudem, Ausfuhrsteuern gänzlich zu verbieten oder zumindest die Möglichkeiten ihrer Nutzung massiv einzuschränken.⁸

Beispiel Deutschland

Die deutsche Wirtschaft ist massiv von Öl-, Gas-, Uran- und Metallimporten abhängig.⁹ „Der Wert der Rohstoffimporte Deutschlands lag im vergangenen Jahr bei rund 84 Milliarden Euro. Davon entfielen knapp 22 Milliarden Euro auf Metalle und 62 Milliarden Euro auf Energierohstoffe.“¹⁰

7 Vgl. European Commission, a.a.O., 2008, S. 5-6.

8 Vgl. Nicola Jaeger: Ran an den Stoff! Wie die EU-Handels- und Rohstoffpolitik Entwicklung untergräbt, in: Forum Umwelt und Entwicklung – Rundbrief (2010): 4, S. 6f.

9 Stormy-Annika Mildner/Florian Wassenberg: Immer knapper, immer teurer? Die Importabhängigkeit bei metallischen Rohstoffen schafft Verwundbarkeit, in: Internationale Politik, (2009): 11/12, S. 53.

10 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin 2011, <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/energie.did=363220.html>.

Aktionsebenen und Akteure der EU-Rohstoffinitiative *

Aktionsebene	Euro- päische Kom- mission	Mit- glied- staaten	Indus- trie
1 Kritische Rohstoffe definieren.	X	X	X
2 Strategische EU-Rohstoffdiplomatie gegenüber wichtigen industrialisierten und rohstoffreichen Staaten einführen.	X	X	
3 Maßnahmen für den Zugang zu und das nachhaltige Management von Rohstoffen in alle bi- und multilateralen Handelsabkommen und regulativen Dialog einschließen.	X	X	
4 Marktverzerrende Maßnahmen, die von Drittstaaten getroffen werden, identifizieren und mit allen möglichen Mitteln anfechten, inklusive WTO-Verhandlungen, Streitbeilegung und Marktzugangspartnerschaften, dabei diejenigen Maßnahmen, die offene internationale Märkte am stärksten zum Nachteil der EU unterminieren, prioritär behandeln. Fortschritt beobachten durch jährliche Berichte über die Umsetzung der Handelsaspekte, wo angemessen, basierend auf Input von Stakeholdern.	X	X	X
5 Den nachhaltigen Zugang zu Rohstoffen mit Maßnahmen im entwicklungspolitischen Sektor fördern, etwa durch Budgethilfe, Kooperationsstrategien und andere Instrumente.	X	X	
6 Den regulativen Rahmen für Landzugang in Europa verbessern durch: – Förderung des Austauschs der <i>best practices</i> im Bereich der Planung von Landnutzung und bei Verwaltungsbedingungen für Exploration und Extraktion sowie – Richtlinien entwickeln, die Klarheit über die Vereinbarkeit von Extraktion in oder nahe Natura-2000-Gegenden mit Umweltschutz bringen.	X	X	
7 Besseres Vernetzen von nationalen Bodengutachten mit dem Ziel fördern, die Wissensbasis in der EU zu vergrößern.		X	
8 Fähigkeiten und spezialisierte Forschung in innovativen Explorations- und Extraktionstechnologien, Recycling, Materialsubstitution und Rohstoffeffizienz fördern.	X	X	X
9 Rohstoffeffizienz steigern und Ersetzen von Rohstoffen fördern.	X	X	X
10 Recycling propagieren und Nutzung sekundärer Rohstoffe in der EU ermöglichen.	X	X	X

*European Commission, a.a.O., 2008, S. 13.

In den vergangenen Jahren hat sich die deutsche Industrie, vertreten durch ihren Bundesverband (BDI), daher um politische Unterstützung für eine bessere Rohstoffzufuhr bemüht. Die im Oktober 2010 vorgestellte Rohstoffstrategie der Bundesregierung gibt in großen Teilen Vorschläge des BDI wieder. Sie zielt auf die „Gewährleistung einer bedarfsgerechten Versorgung der Industrie mit mineralischen Rohstoffen“¹¹ ab und beinhaltet neben Forderungen nach Freihandel finanzielle Garantien für deutsche Rohstoffprojekte wie Investitions- und Exportgarantien und ungebundene Finanzkredite zur Sicherung langfristiger Lieferverträge. Im Oktober 2010 wurde zur Unterstützung der deutschen Wirtschaft im weltweiten Wettbewerb um wertvolle Rohstoffe die Deutsche Rohstoffagentur gegründet.

Die Bundesregierung rühmt sich außerdem, einen entscheidenden Einfluss auf die Ausarbeitung der europäischen Rohstoffinitiative von 2008 ausgeübt zu haben.¹²

Rohstoffabhängigkeit im Kontext globaler Sicherheit

Die EU-Kommission formuliert mit ihrer Darstellung der europäischen Rohstoffabhängigkeit ein Bedrohungsszenario für die europäische Wirtschaft. Dies zeigt sich auch in der aggressiven Sprache, die im Originaltext der EU-Kommunikation (Aktionsebene 4 der obigen Tabelle) verwendet wird, wie „mit allen möglichen Mitteln anfechten“ oder „diejenigen Maßnahmen, die offene internationale Märkte am stärksten zum Nachteil der EU unterminieren, prioritär behandeln“. Diese Formulierungen lassen auf eine absolute Priorisierung eigener handelspolitischer Interessen schließen.

Europäische Sicherheitspolitiker definieren Rohstoffknappheit schon länger als Sicherheitsproblem. Diesem Versuch der Versicherheitlichung (*securitizing move*) der Rohstoffversorgung leistet die europäische Rohstoffinitiative Vorschub. Ein *securitizing move* stellt eine Vorstufe der Rechtfertigung „besonderer Maßnahmen“ zur Umsetzung eigener Interessen dar – der Einsatz von Gewalt, militärisch und strukturell, eingeschlossen.

Zuletzt äußerte sich der ehemalige deutsche Verteidigungsminister zu Guttenberg in diesem Sinne: „Die Sicherung der Handelswege und der Rohstoff-

11 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Rohstoffstrategie der Bundesregierung. Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen, Berlin 18.10.2010, S. 1, <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Service/publikationen,did=365186.html>.

12 Ebd.

quellen sind ohne Zweifel unter militärischen und globalstrategischen Gesichtspunkten zu betrachten.“¹³

Diese Konstruktion von Rohstoffknappheit zu einem europäischen Sicherheitsproblem verstellt jedoch den Blick auf andere sicherheitspolitische Aspekte, etwa die Auswirkungen europäischer Rohstoffpolitik auf die menschliche Sicherheit anderswo. Es gilt daher, das der aggressiven Handelspolitik zugrunde liegende Bedrohungsszenario und die Priorisierung der eigenen Rohstoffversorgung zu hinterfragen.

Rohstoffknappheit: Illusion oder Realität?

Knappheit ist kein absoluter, sondern ein relativer Begriff. Auch sehr seltene Rohstoffe können in ausreichender Menge vorhanden sein, nämlich dann, wenn sie nicht nachgefragt werden.¹⁴ Grundsätzlich ist, trotz der in den Rohstoffstrategien verbreiteten Knappheitsperzeption, weltweit „(a)uf lange Sicht (...) bei den meisten Rohstoffen keine physische Verknappung (zu sehen). Eng werden kann es bei den Seltenen Erden Neodym und Dysprosium – unter der Voraussetzung, dass die Elektromobilität zur Marktreife gelangt, die Windkraft weiter ausgebaut wird und es bis dahin keine Substitutionsmöglichkeiten gibt.“¹⁵ Rohstoffknappheit meint also meist relative Knappheit.

In der Tat verknappen handelsbeschränkende Maßnahmen mehrerer Rohstoff exportierender Länder das Angebot. Insbesondere der zeitweise Ausfuhrstopp Seltener Erden aus China Ende 2010 führte zu panikartigen Reaktionen der europäischen Wirtschaft und der Medien. Es ist jedoch irreführend zu behaupten, dass diese Länder die einzigen Unruhestifter auf sonst perfekt funktionierenden Märkten seien. Auch die EU und ihre Mitgliedstaaten greifen durch politische Maßnahmen in die internationalen Handelsbedingungen ein. Zum Beispiel drücken die europäischen Regierungen mit Landwirtschafts- und Industriesubventionen die Exportpreise (vgl. Beitrag 1.3.). Mit Außenzöllen, die Industrieproduktimporte höher besteuern als Vorprodukte, erschweren sie verarbeiteten Produkten den Marktzugang zur EU. Durch bilaterale Handels- und Investitionsschutzabkommen schaffen sie sich erleichterten Zugang zu

13 Der ehemalige Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg auf der Berliner Sicherheitskonferenz im November 2010, zitiert in: Frankfurter Rundschau, 10.11.2010, <http://www.fr-online.de/politik/meinung/hinter-der-maske-der-moral/-/1472602/4822114/-/index.html>.

14 Stormy-Annika Mildner (Hrsg.): Konkurrenz um knappe Ressourcen. Projektpapier der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2010, S. 7.

15 Dr. Peter Buchholz zitiert in Sabine Spinnarke: Knappe Rohstoffe: Industrie kämpft, in Produktion. Technik und Wirtschaft für die deutsche Industrie, 22.02.2011, <http://www.produktion.de/werkstoffe/knappe-rohstoffe-industrie-kaempft/>.

Rohstoffen und zu Märkten anderer Länder. Während die EU also ihren eigenen Markt schützt, will sie die Volkswirtschaften rohstoffreicher Länder liberalisieren, um den europäischen Zugriff zu erleichtern. Dies birgt ein eigenes Konfliktpotenzial, da die EU hier offensichtlich mit zweierlei Maß misst.

Relative Knappheit, europäisches Sicherheitsbedürfnis und globale Sicherheitsrisiken

Die Frage, ob die politischen Handelsmaßnahmen der Rohstoffexportländer ihre wirtschaftliche Entwicklung fördern oder der ökologischen Nachhaltigkeit dienen, tritt in den europäischen Rohstoffstrategien hinter den erwähnten Sicherheitsbedürfnissen zurück oder wird ganz ausgeblendet. Diese Gesichtspunkte sind aber von zentraler Bedeutung für die globale menschliche Sicherheit. Denn wenn die europäische Rohstoffpolitik die Entwicklung rohstoffproduzierender Länder förderte, trüge das zur menschlichen Sicherheit in diesen Regionen bei. Und wenn höhere Rohstoffpreise die Industriestaaten dazu brächten, ihren Rohstoffverbrauch zu senken, reduzierte dies die Belastung der Umwelt.

Ziele wie Umweltschutz und die Förderung menschlicher Sicherheit in Produzentenländern gilt es daher den tatsächlichen (im Unterschied zu den befürchteten) Folgen der relativen Knappheit für Europas Wirtschaft gegenüberzustellen. Bisher wird Rohstoffknappheit als Rechtfertigung für die Rohstoffstrategien der Kommission und der Bundesregierung herangezogen. Statt realistische Auswirkungen klar zu benennen, wird ein Bedrohungsszenario aufgebaut, während Konsequenzen der europäischen Rohstoffpolitiken für die Rohstoffgeberländer völlig ausgeblendet werden.

Die Abkehr von Bedrohungsszenarien und *securitizing moves* und eine ehrliche und transparente Risikoabschätzung sind angezeigt. In einer weniger eurozentrischen Analyse der Bedrohungssituation müssen die tatsächlichen Folgen relativer Knappheit für die EU gegen die Auswirkungen der EU-Rohstoffpolitik auf die globale Sicherheit abgewogen werden.

Auswirkungen der EU-Rohstoffpolitik auf rohstoffreiche Entwicklungsländer

Über 50 Prozent der wichtigen mineralischen Rohstoffreserven liegen innerhalb von Staaten, deren Bruttonationaleinkommen pro Kopf und Tag bei zehn

US-Dollar oder weniger liegt.¹⁶ Einige leiden unter Gewaltkonflikten, die u.a. durch die Konkurrenz um lokale Rohstoffvorräte angeheizt werden. Kombiniert mit schlechter Regierungsführung und schwachen staatlichen Strukturen ergibt sich daraus ein deutlich erhöhtes Konfliktpotenzial.

Laut europäischer Rohstoffinitiative erhielten rohstoffreiche Entwicklungsländer, insbesondere in Afrika, durch ihre Zusammenarbeit mit der EU neue Möglichkeiten für die Erhöhung ihrer Nationaleinkommen. Entwicklungspolitik spielte dabei auf drei Ebenen eine Rolle: erstens bei der Stärkung von Staaten, zweitens bei der Förderung eines gesunden Investitionsklimas und drittens bei der Verbreitung nachhaltigen Managements von Rohstoffen.

Die Problematik und auch erste Handlungsoptionen werden also genannt – doch die Benennung führt nicht zu einer entsprechenden Ausrichtung der Rohstoffstrategie. Stattdessen werden die deutsche und die europäische Entwicklungspolitik immer mehr dem Ziel des uneingeschränkten Zugangs zu Rohstoffen untergeordnet. Die Tatsache, dass die EU zur Umsetzung ihrer Strategie gemeinsam mit den USA und Mexiko ein Streitschlichtungsverfahren vor der Welthandelsorganisation (WTO) gegen China anstrebte, illustriert dies. Dieser Kurs steht zwar im Einklang mit der generellen Richtung der EU-Handels- und Investitionspolitik, widerspricht aber den entwicklungspolitischen Zielen der EU, da es die Risiken und Nachteile für rohstoffreiche Entwicklungsländer verstärkt. Damit wird die Umsetzung entwicklungspolitischer Ziele immer stärker handelspolitischen Interessen untergeordnet, wie der Umsetzungsbericht zur EU-Rohstoffinitiative und auch die vagen Formulierungen der RMI veranschaulichen.¹⁷

Die EU drohte in einem Vorentwurf der aktualisierten Rohstoffinitiative gar, Länder, die den Export von Rohstoffen beschränken, aus dem System der Ausnahmeregelungen (*Generalized System of Preferences*, GSP) für Entwicklungsländer auszuschließen. Außerdem kündigte sie an, die Regulierung von Auslandsinvestitionen in ihre bilateralen Handelsabkommen aufzunehmen. Das lehnen die Entwicklungsländer bisher kategorisch ab.¹⁸

Auch wenn die Wortwahl zu Entwicklungsfragen in der offiziellen aktualisierten Fassung versöhnlicher ausfällt, beschränken sich die konkreten Maßnahmen weiterhin auf die Unterstützung freiwilliger Initiativen für mehr Transparenz im Rohstoffsektor wie die *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) oder die Arbeit der OECD im Bereich der Sorgfaltspflicht

16 Vgl. EU RMI 2008. a.a.O.

17 European Commission Directorate-General for Trade: Raw materials policy. 2009 annual report, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/june/tradoc_146207.pdf.

18 Vgl. Lili Fuhr: Green New Deal und Rohstoffboom, in: Forum Umwelt und Entwicklung – Rundbrief (2010): 4, S. 4.

von Unternehmen.¹⁹ Die Unterstützung guter Regierungsführung geht nicht über die Beratung zu Besteuerungssystemen und einem guten Investitionsklima hinaus. Die für Transparenz, die Einhaltung der Menschenrechte und der Umwelt- und Sozialstandards dringend notwendigen verbindlichen Regulierungen – beispielsweise bei den Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung – bleibt die EU weiter schuldig.

Um die negativen Folgen von Rohstoffreichtum zu minimieren und die wirtschaftliche wie soziale Entwicklung (und damit die menschliche Sicherheit) in rohstoffreichen Entwicklungsländern zu fördern, wäre aber gerade die Regulierung des Rohstoffsektors notwendig, also verstärkte staatliche Kontrolle und erhöhte Zoll- und Steuereinnahmen, einhergehend mit besserer Regierungsführung und einer Stärkung staatlicher Strukturen.

Denn Länder, die reich an Rohstoffen sind, erleben nicht automatisch wirtschaftliches Wachstum und mehr allgemeinen Wohlstand. In vielen rohstoffreichen Ländern ist sogar das Gegenteil der Fall: 75 Prozent der Armen weltweit leben in rohstoffreichen Ländern.²⁰ In einigen Ländern werden Gewaltkonflikte nicht zuletzt auf Rohstoffreichtum zurückgeführt. Das bekannteste Beispiel ist die Demokratische Republik Kongo: ein mit Rohstoffen geradezu gesegnetes Land, in dessen Ostprovinzen jedoch seit 1996 nahezu ununterbrochen kriegerrische Auseinandersetzungen ausgetragen werden. Die kongolesischen Vorkommen an Gold, Zinnerz, Koltan, Wolfram und vielen anderen Mineralien waren zwar nicht die Ursache des Bürgerkriegs. Doch sie beeinflussen das Konfliktgeschehen, da sie von allen Gewaltakteuren als direkte Finanzquelle genutzt werden. Bewaffnete Gruppen – Rebellen, Milizen, aber auch die staatliche Armee – beteiligen sich durch die direkte Kontrolle von Abbaugebieten oder die Erpressung von Zöllen auf Handelswegen am Rohstoffgeschäft. Dies ist so lukrativ, dass der Konflikt teilweise aufrechterhalten wird, um weiterhin Zugang zu den Rohstoffeinnahmen zu haben (vgl. Beitrag 4.2. in Friedensgutachten 2003). Hier wurden die Chancen und Potenziale, die Rohstoffreichtum bietet, nicht verwirklicht, sondern in ihr Gegenteil verkehrt.

Vom „Fluch der Ressourcen“ ist die Rede, wenn sich eine Volkswirtschaft überwiegend auf die Einnahmen aus Rohstoffexporten stützt und deshalb dazu tendiert, andere produktive Sektoren zu vernachlässigen. Die nationale Wirtschaft wird zunehmend abhängiger von diesen Exporteinnahmen und anfällig für einen Preisverfall auf den internationalen Märkten. Schlechte Regierungs-

19 Die OECD Richtlinien für Multinationale Unternehmen wurden 2010 um eine OECD *Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chain Management of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas* ergänzt.

20 Gitta Lauster/Stormy-Annika Mildner/Wiebke Wodni: Transparenz im Rohstoffhandel. SWP-Aktuell 76, Berlin 2010, S. 1.

führung, insbesondere im Rohstoffsektor, tut dann ein Übriges: Bestechung und intransparente Konzessionsvergabe ersetzen eine effektive Regulierung und Überwachung des Rohstoffabbaus.

Oftmals versuchen staatliche Eliten außerdem, sich an den Erlösen aus Rohstoffexporten zu bereichern: Aus dem schwachen Staat wird ein Rentier-Staat, der weitgehend von Rohstoff Erlösen abhängig ist. Die Chance, die Einnahmen für nachhaltige Entwicklung und somit zur Verbesserung der Lebensbedingungen der gesamten Bevölkerung einzusetzen, bleibt ungenutzt. Das Paradebeispiel für diesen Fall ist das Niger-Delta in Nigeria. Zur Sicherung der Ölförderung arbeiteten dort operierende Ölfirmen in der Vergangenheit auch mit der nigerianischen Militärregierung zusammen, wobei es zu massiven Menschenrechtsverletzungen und erheblichen Umweltverschmutzungen kam. Nicht zuletzt wegen dieser fortwährenden Missachtung der Belange der Bevölkerung eskaliert die Gewalt im Niger-Delta.

Die Rohstoffinitiativen enthalten keine Kriterien, wie mit derartigen Konfliktsituationen zu verfahren ist. Stattdessen scheint zu gelten: *anything goes*. Ebenso fehlt jeder Bezug zu Entwicklungszielen wie der Diversifizierung der Wirtschaft, die dem Ressourcenfluch entgegenwirken könnten. Auch die Unterstützung von lokalen Zivilgesellschaften und eine konsequente diplomatische Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen bleiben sowohl die Rohstoffinitiative als auch die Außenpolitik schuldig, wie das aktuelle Beispiel der nordafrikanischen Länder zeigt.

Das Risiko für interne Gewaltkonflikte ist in Staaten mit schlechter Regierungsführung und gleichzeitig starkem Repressionsapparat jedoch besonders hoch. Wird der Rohstoffsektor von einer Elite verwaltet, die sich gleichzeitig daran bereichert, und bleibt der Weg demokratischer Teilhabe verschlossen, kann dies Anreiz für andere Akteure sein, sich gewaltsam Zugang zu diesen Pfründen zu verschaffen – über einen versuchten Staatsstreich wie im Falle von Rebellen Gruppen in Tschad, eine Sezession oder über bewaffnete Attacken auf Ölanlagen wie im Nigerdelta.

Wenn nun also die EU auf forcierte Rohstoffbeschaffung setzt und dabei die rohstoffreichen Entwicklungsländer im Blick hat, muss sie sich der Probleme in diesen Ländern bewusst sein. Als Abnehmer von Rohstoffen haben europäische Staaten und ihre Unternehmen eine Verantwortung gegenüber den Produzentenländern. Sie können nicht an einer Stelle als Verfechter der Menschenrechte auftreten, diese aber an anderer zum eigenen Nutzen missachten (lassen). Eine Intensivierung des Rohstoffabbaus für den europäischen Bedarf darf nicht zu weiteren Menschenrechtsverletzungen, Gewaltkonflikten, schwa-

chen Institutionen und Zerstörung der Lebensgrundlage in den Abbauländern führen.

Nachhaltige Rohstoffpolitik statt nationaler Alleingänge

Die Rohstoffstrategien der EU und der Bundesregierung tragen zur Konstruktion von Rohstoffknappheit als Sicherheitsproblem bei, beinhalten aber keine realistische und transparente Risikoabschätzung. Die Ausrichtung der Sicherheits- und Entwicklungspolitik an unmittelbaren wirtschaftspolitischen Interessen wird so verstärkt. Neu ist, dass die europäische Entwicklungspolitik dem Ziel einer „sicheren“ Rohstoffversorgung offen untergeordnet wird. Eine derartige Politik verschärft nationalistische Konkurrenz und Aggressivität.

Insgesamt gilt: Eurozentrisch die Versorgung mit Rohstoffen zu sichern, ohne die globale Situation in den Blick zu nehmen, ist kurzsichtig. Erstens beschäftigen sich die Rohstoffstrategien mit der Versorgung mit nicht erneuerbaren, also endlichen Rohstoffen, und zwar im globalen Kontext des stetig steigenden Pro-Kopf-Verbrauchs etwa bei Metallen. Zweitens ergeben sich aus einer rücksichtslosen Rohstoffhandelspolitik Risiken für Produzentenländer und damit für die globale menschliche Sicherheit, welche die Vorteile einer kurzfristig sicherer erscheinenden Rohstoffversorgung zunichte machen.

Angesichts der diagnostizierten „Rohstoffkrise“ wird zudem deutlich, dass letztlich nur ein Ausstieg aus dem allgegenwärtigen Wachstumsparadigma, verbunden mit dem massiven Ausbau erneuerbarer Energien in Europa, einer Steigerung der Rohstoffeffizienz und der Recyclingrate, nachhaltige Linderung verschaffen kann. Um nicht nur nationale, sondern auch internationale Rohstoffsicherheit zu erreichen, ist die aktuelle, rohstoffintensive Wirtschaftsstruktur grundsätzlich zu überdenken. Preisschocks lassen sich abfedern, indem weniger Primärrohstoffe eingesetzt werden. Die bisherigen Maßnahmen der Bundesregierung und der EU in diesem Bereich sind unzureichend, da sie sich auf die Verfügbarkeit und die Beschaffung von Rohstoffen konzentrieren.

Im für den Herbst 2011 geplanten „Deutschen Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess)“ ließen sich endlich die überfälligen Gegenmaßnahmen formulieren und verbindlich festlegen. Nur so ist langfristig eine Verringerung der Importabhängigkeit und der außenwirtschaftlichen und -politischen Verwundbarkeit realisierbar, ebenso wie Entlastung der Umwelt und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. Die Minimierung des absoluten Rohstoffverbrauchs durch einen effizienteren Einsatz von Primärrohstoffen und verstärktes Recycling können zudem Konflikte vermeiden helfen, die im Umfeld von extraktiven Industrien entstehen.

Bisher existiert keine internationale Konvention zum nachhaltigen und gerechten Rohstoffmanagement. UN-Normen werden weiterhin nur mit freiwilligen Verhaltenskodizes versehen. Auf nationaler Ebene sind Regulierungsansätze zwar vorhanden, werden aber kaum umgesetzt. Menschenrechtsverletzungen und Umweltverstöße können so praktisch nicht geahndet werden. Statt weniger fordern wir deshalb im Gegenteil die längst überfällige, international verbindliche Regulierung des internationalen Rohstoffsektors. Dazu gehören Transparenzkriterien ebenso wie effektive Maßnahmen für den Schutz von Menschenrechten und Umwelt im Umfeld von Rohstoffprojekten. Um den Unterschieden der verschiedenen Rohstoffe Rechnung zu tragen, sind jeweils spezifische Standards zu entwickeln. Bereits bestehende Standards müssen durch unabhängige Prüfmechanismen gestärkt werden.

Anstelle nationaler Alleingänge bedarf es eines internationalen Prozesses, der eine Balance zwischen eigenwirtschaftlichen Interessen, den Anliegen der Rohstoffexportländer und der globalen Sicherheit herstellt. Die EU sollte dies für die internationale Gemeinschaft initiieren und sich auf diese Weise als Vorreiter im Bereich innovativer und nachhaltiger Rohstoff- und Energiepolitik auf der weltpolitischen Bühne profilieren. Die Bundesregierung kann ihren Einfluss in der EU in diesem Sinne nutzen.

Wo europäischen Regierungen Möglichkeiten offen stehen, das Verhalten ihrer Unternehmen in ausländischen Rohstoffvorhaben zu regulieren, sollten sie diese aktiv nutzen. Insbesondere die Außenwirtschaftsförderung, die mit der deutschen Rohstoffinitiative intensiviert werden soll, bietet dafür einen entscheidenden Hebel. Die Kredit- und Garantievergabe muss an verbindliche soziale und umweltrechtliche Kriterien geknüpft werden, die negative Konsequenzen verhindern.

Die EU und die Bundesregierung können durch ihre Entwicklungspolitik gute *Resource Governance* rohstoffreicher Entwicklungsländer aktiv unterstützen und so gewaltsame Konflikte vermeiden helfen: Armutsreduzierung und regionale Entwicklung durch Rohstoffförderung begünstigen die menschliche Sicherheit vor Ort. Dazu müssen Menschen- und Beteiligungsrechte der Zivilgesellschaft im Umfeld extraktiver Industrien geschützt werden. In einem ersten Schritt gilt es, grundlegende Transparenz- und Partizipationsprinzipien einzuhalten. Zu nennen wäre hier in den Produzentenländern das Prinzip freier, frühzeitiger und informierter Zustimmung (*free prior informed consent*) der lokalen Bevölkerung im Vorfeld von Bergbauprojekten sowie das Offenlegen von Konzessionsverträgen.

Zu begrüßen sind aktuelle Bekenntnisse einiger europäischer Politiker zu einer verbindlichen, länderbezogenen Berichtspflicht für in Europa notierte

Rohstoffunternehmen in Anlehnung an den *Dodd-Frank-Act* der USA vom Juli 2010. Um die negativen Folgen von Rohstoffreichtum zu minimieren und die wirtschaftliche wie soziale Entwicklung zu fördern, reichen transparente Zahlungsströme aber nicht aus. Notwendig ist neben erhöhten Zoll- und Steuereinnahmen eine bessere Regierungsführung im Sinne einer gerechteren und transparenten Verwendung der Steuergelder und einer effektiveren staatlichen Kontrolle über Rohstoffvorhaben. Die Rolle der Zivilgesellschaft als ergänzender Beobachter der staatlichen Aufsicht ist hier nicht zu unterschätzen und findet in den Rohstoffinitiativen bislang keine Erwähnung.

Rohstoffpolitik für menschliche Sicherheit

Bisher wird Rohstoffsicherheit innerhalb eines geopolitischen Rahmens diskutiert und behandelt. Die durch die aufstrebenden Schwellenländer entstehenden neuen Herausforderungen für Europa dürfen jedoch nicht zu einem reflexhaften Rückfall in das Konkurrenzgebaren des Kalten Krieges führen. Stattdessen sollten sie genutzt werden, um verbindliche Regeln für alle einzuführen. Das Konzept der menschlichen Sicherheit könnte als alternatives Kriterium dienen, mit dessen Hilfe einige Schlüsselkomponenten der europäischen Sicherheit neu und besser verständlich werden. Eine Herangehensweise an die Rohstoffproblematik im Sinne menschlicher Sicherheit bedeutet Kooperation, um den universalen Zugang zu Rohstoffreserven zu erhalten und Stabilität und Entwicklung der Staaten zu stärken, die extrem abhängig von Rohstoffexporten sind. Dies gilt für energetische ebenso wie für nicht-energetische Rohstoffe.

Statt wie Thyssen-Krupp Chef Ekkehard Schulz zu fragen „Warum sollen wir Afrika den Chinesen überlassen?“²¹ und damit nicht nur neokoloniale Töne anzuschlagen, sondern auch eine Ausbeutung um jeden Preis zu implizieren, muss auch in der Rohstoffpolitik die Frage lauten: Wie kann menschliche Sicherheit global erreicht werden? Denn nur das kann Europa Sicherheit bringen. Im Energie- und Rohstoffsektor sollte die EU dazu eine Vorreiterrolle bei der Einführung und Einhaltung von Unternehmensstandards anstreben, die den Rohstoffgeberländern und ihren Bevölkerungen zugute kommen. Ziel muss ein Interessensausgleich im Rahmen einer internationalen Regulierung des Rohstoffsektors sein.

21 Zitiert in: „Neue Deutschland AG oder VEB Rohstoffe: Rohstoffversorgung im Blickpunkt“. <http://www.finanzwirtschaftler.de/8080-neue-deutschland-ag-oder-veb-rohstoffe-rohstoffversorgung-im-blickpunkt/>.

2.6. Die EU als weltpolitischer Spieler: zwischen Renationalisierungstendenzen und Supermachtphantasien

Matthias Dembinski, Harald Müller und Carsten Rauch

Die Europäische Union (EU) oder genauer: das System „europäischer Staatenverbund“ ist dem Druck zweier in unterschiedliche Richtungen wirkender Zugkräfte ausgesetzt. Dies gilt in besonderer Weise für die Wirtschafts- und Währungsunion; es gilt aber ebenso für die hier im Zentrum stehende und mit dem Lissabon-Vertrag neu organisierte europäische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

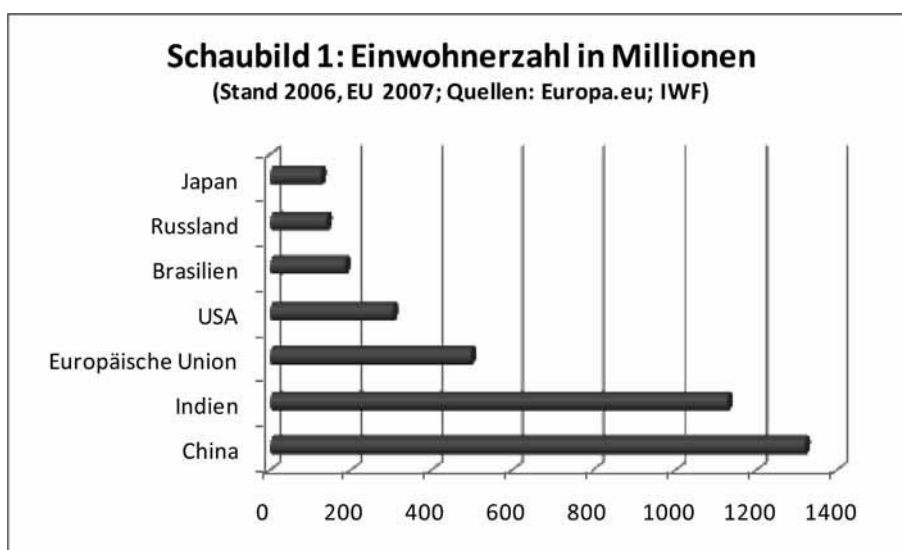
Die eine Kraftachse weist zurück: zurück zu den vertrauten und geordneten Strukturen des Nationalstaats oder zumindest zu kleinflächigeren und damit überschaubareren Kooperationsformen, etwa in Gestalt der im November 2010 vereinbarten Militärkooperation zwischen Frankreich und Großbritannien. Die andere weist nach vorne: zur scheinbar leuchtenden Zukunft eines einheitlichen außen- und sicherheitspolitischen Akteurs EU, der die Machtressourcen seiner Mitglieder effizient bündelt, nach außen zum Tragen bringt und es seinen Mitgliedern ermöglicht, kollektiv einen Platz an der Spitze der globalen Machthierarchie einzunehmen, den einige Mitgliedstaaten individuell jahrhundertlang innehatten und für den sie mittlerweile zu klein geworden sind.

Wie im Fall der Wirtschafts- und Währungsunion sind auch hier beide Zugkräfte unterschiedlicher Art. Die rückwärtsgewandte speist sich ebenso aus dem Bauchgefühl, nur im Nationalstaat sei solidarisches Handeln möglich, wie aus einer begründeten Überzeugung, dass effektive und legitime Politik auf kommunikations- und erfahrungsgemeinschaftliche Voraussetzungen angewiesen sei. Darüber hinaus wird die an der Vergangenheit orientierte Tendenz von einer Enttäuschung der übergroßen Erwartungen getrieben. In Deutschland zieht das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 weitergehenden Integrationsschritten wie der Schaffung einer europäischen Armee, zu denen sich die jetzige Regierung bei ihrem Antritt noch bekannte, enge Grenzen. Dieses Bekenntnis erscheint heute allerdings ohnehin nur noch als Sprechblase, während der sicherheitspolitische Diskurs seit der EU-Mission im Kongo die Einsatzzwänge und Souveränitätskosten thematisiert, die mit der Einbindung in das Geflecht der EU-Sicherheitspolitik entstehen. In der Libyen-Krise war es für die große Mehrheit der außenpolitischen Klasse in Berlin schon keine Frage mehr, ob nationale Handlungslogiken

der europäischen Gemeinsamkeit und Solidarität uneingeschränkt vorgeordnet werden können.

Die vorwärtsgewandte Tendenz wird mittlerweile kaum noch vom idealistischen Impuls der Europabewegung getrieben, sondern allein von einer Kombination politischer und funktionaler Notwendigkeiten. Die Begründung ist einfach: Um im weltpolitischen Geschehen nicht unter die Räder zu kommen, sondern Einfluss ausüben und mit den etablierten und werdenden Supermächten mithalten zu können, müsse die EU ebenfalls Supermacht werden. Und im Gegensatz zu anderen potenziellen Opfern des Geschehens verfüge die EU in Gestalt der nicht unerheblichen Ressourcen ihrer Mitglieder eben auch über das Potenzial zur Supermacht. Der Prozess der Rationalisierung, Zusammenlegung von Ressourcen und Rollenspezialisierung wird allerdings eher von den Sparzwängen und folglich den Finanzministern diktiert, während die Außen- und Verteidigungsminister zwar hier und da noch von der Supermacht Europa reden, ansonsten aber auf die Profilierung ihrer nationalen Rolle abzielen.

Beide Zugkräfte speisen sich aber vor allem aus der Ernüchterung und Enttäuschung über das „System Maastricht“, eine komplexe, schwer verständliche, politische Verantwortung und Zurechenbarkeit verwischende sowie schwerfällige, in jedem Fall aber singuläre Konstruktion politischer Herrschaft. Gerade im Bereich der Außenbeziehungen bewahrt sie die Vetomöglichkeiten ihrer Mitglieder, gleichzeitig aber schränkt sie die nationalen Handlungsmöglichkeiten ein: teils durch hartes EG-Recht, teils durch weiche Formen politischer Koordinierung wie Verhaltenskodexe oder durch eine schlechende Zusammenlegung von Kapazitäten. Das Unbehagen am außenpolitischen *Status quo* des Systems Maastricht nährt sich aus drei Quellen: (a) aus einem großen Machtpotenzial; (b) aus dem verglichen damit geringen weltpolitischen Einfluss der EU und (c) aus der scheinbaren Unübersichtlichkeit, geringen Effizienz und Reformresistenz seiner institutionellen Strukturen. Dagegen brechen wir im Folgenden eine Lanze für dieses System der außenpolitischen Koordinierung. Wir gehen auf die drei Quellen des Unbehagens ein, zeigen aber, dass der mangelnde Einfluss und die Reformunfähigkeit der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik nicht nur den institutionellen Defiziten des Systems Maastricht, sondern ebenso den Grenzen des politischen Führungspersonals geschuldet ist, das eher auf die nationale Profilierung achtet, statt an europäischen Gemeinsamkeiten zu arbeiten.

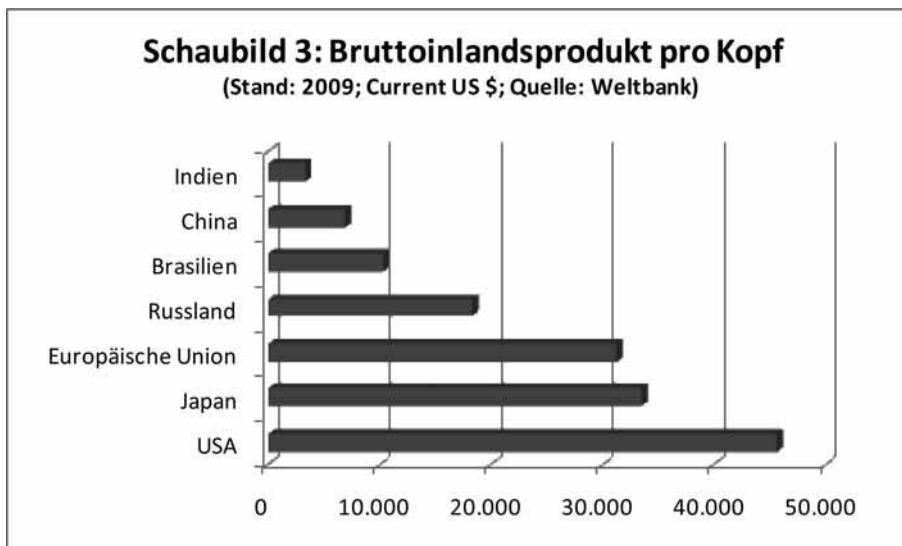
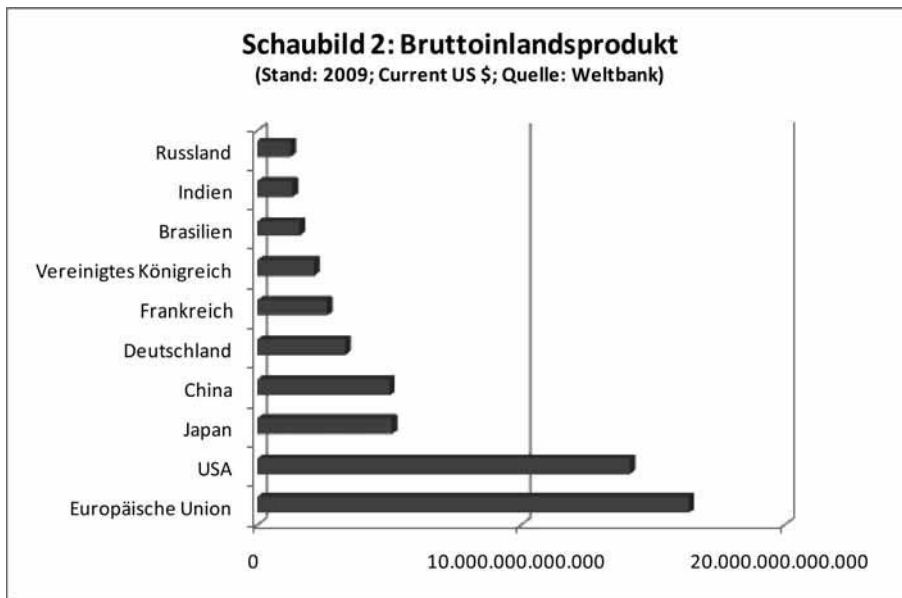


Die EU in der globalen Machtpyramide

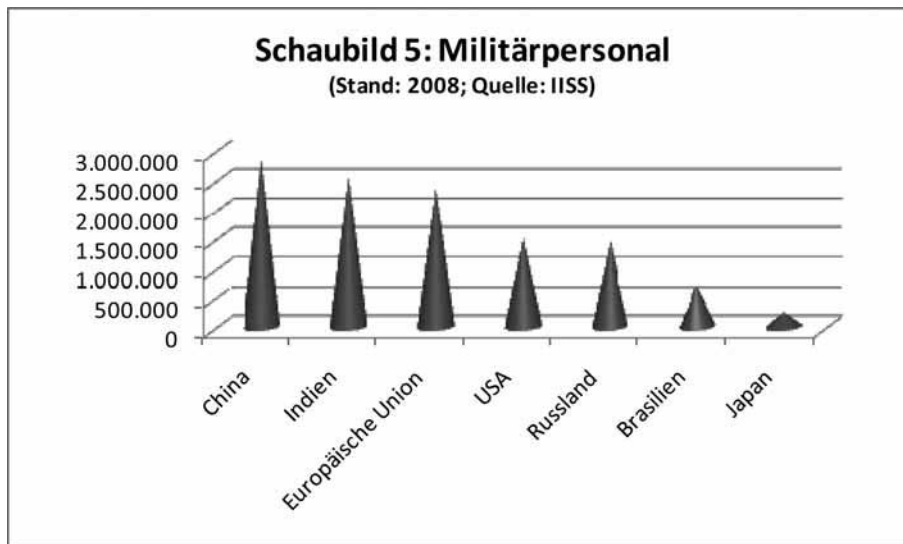
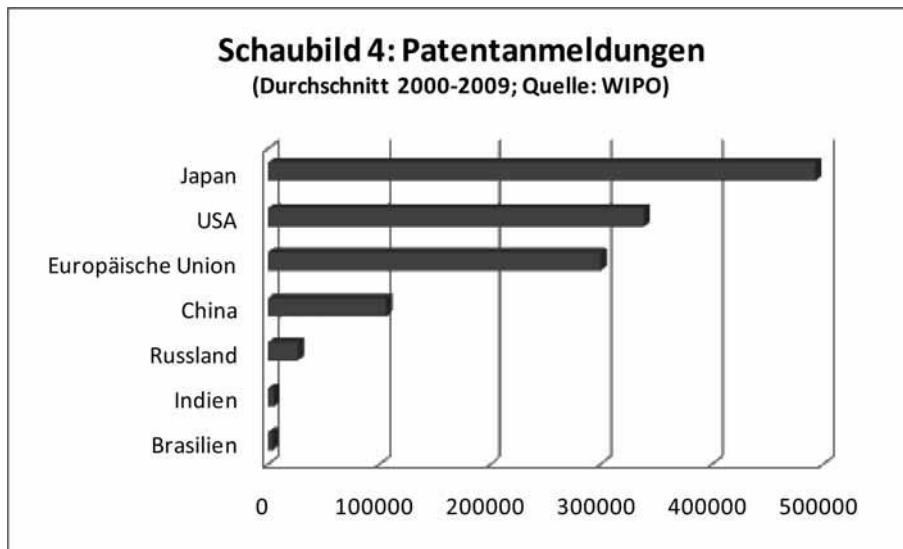
Die globale Machtbalance justiert sich derzeit neu. Die scheinbar so übersichtliche Bipolarität des Ost-West-Konflikts ist längst verloren, aber auch die Phase der Unipolarität neigt sich schneller als erwartet ihrem Ende zu. Die beginnende multipolare Konstellation wird – neben den USA – von neu aufsteigenden Mächten wie China, Indien und Brasilien sowie dem alten Koloss Russland und der Wirtschaftsmacht Japan geprägt sein. Wo die EU in dieser Konstellation ihren Platz finden wird, galt noch vor wenigen Jahren in Paris, London und Berlin als ausgemacht. Als *europe puissance* würde Europa einen der Machtpole bilden. Dem pflichtete auch Tony Blair bei: Europa werde nicht Superstaat, aber Supermacht werden. Diese Forderung gründete sich zum einen auf die Erwartung, in der multipolaren Konstellation öfter ohne oder sogar gegen die USA handeln zu müssen, zum anderen auf das machtpolitische Potenzial der EU-Mitglieder, das zusammengezählt durchaus imposant erscheint.

Die Zahl der in den letzten Dekaden entwickelten Machtindizes ist kaum mehr überschaubar. Bei allen unterschiedlichen Berechnungen und Formeln sind bestimmte Indikatoren wie Bevölkerungszahl, Bruttoinlandsprodukt und Verteidigungsausgaben fast bei allen Autoren vertreten.

Dabei braucht die EU insgesamt den Vergleich mit den anderen (potenziellen) Großmächten keineswegs zu scheuen. Im Gegenteil, ihre Wirtschaftskraft lässt sogar die Vereinigten Staaten hinter sich, und selbst Deutschland, Frank-

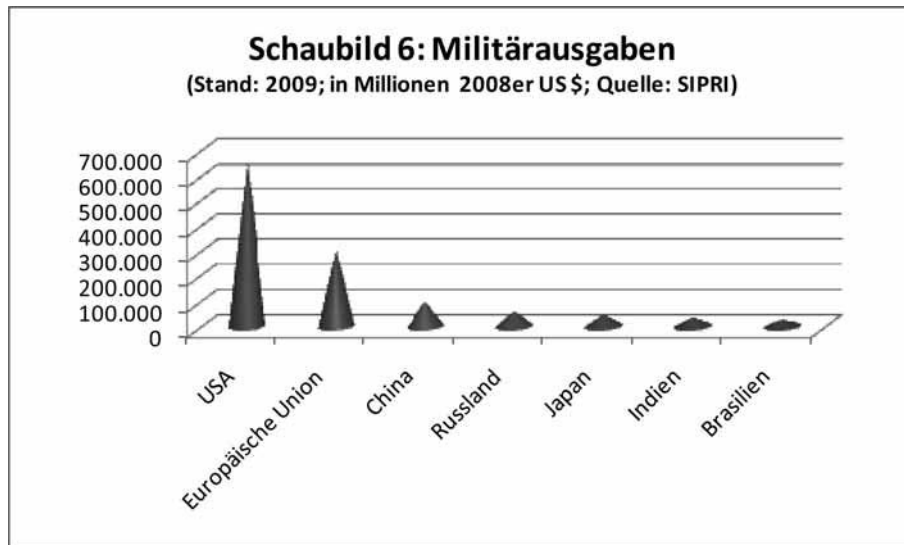


reich und Großbritannien für sich genommen liegen noch vor Brasilien, Indien und der Russischen Föderation (Schaubild 2). Auch bei den Militärausgaben klafft die prozentual größte Lücke nicht hinter dem Erstplatzierten USA, sondern hinter dem Zweitplatzierten EU (Schaubild 6). Was die Einwohnerzahl



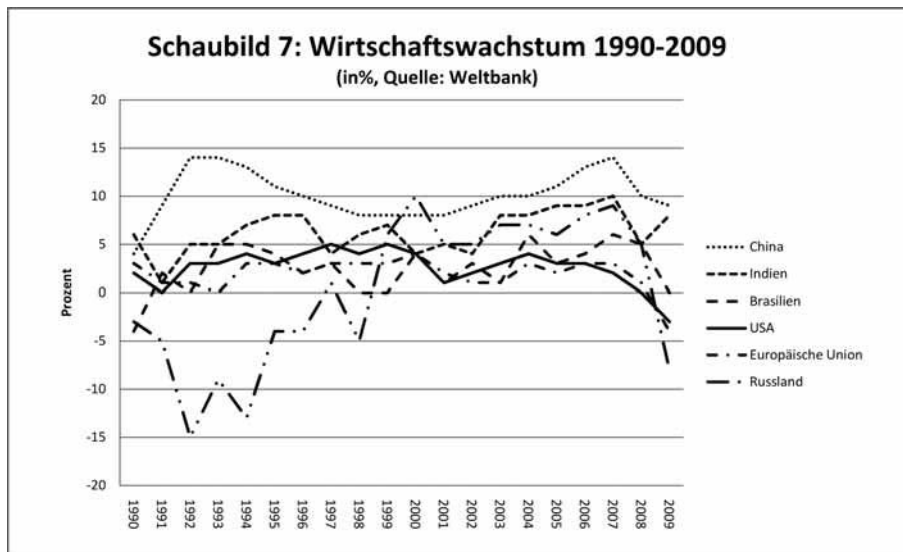
betrifft, so kann es die Union zwar nicht mit den beiden asiatischen Giganten, wohl aber mit allen anderen Bewerbern aufnehmen (Schaubild 1). Bei der Pro-Kopf Wirtschaftskraft (Schaubild 3) wie auch bei den Patentanmeldungen (Schaubild 4), die als Indikator für wissenschaftliche Dynamik gelten können,

und bei der Mannstärke des Militärs (Schaubild 5) liegt die EU in den Top 3 der hier verglichenen Mächte.



Ist angesichts dieser Fakten die derzeit geführte Diskussion um aufsteigende Mächte und einen eventuell bevorstehenden Machtübergang im internationalen System nur substanzloses Gerede? Erscheint die Vormachtstellung des Westens nicht gesichert und könnte die EU nicht problemlos einen der machtpolitischen Pole bilden? Nicht zwangsläufig: Während die bisherigen Daten sich auf den Jetzt-Zustand beziehen, geht es den Proponenten des Machtübergangs um langfristige Trends. Und längerfristig scheint die EU (wie auch die USA, Japan und Russland) deutlich schwächer positioniert zu sein.

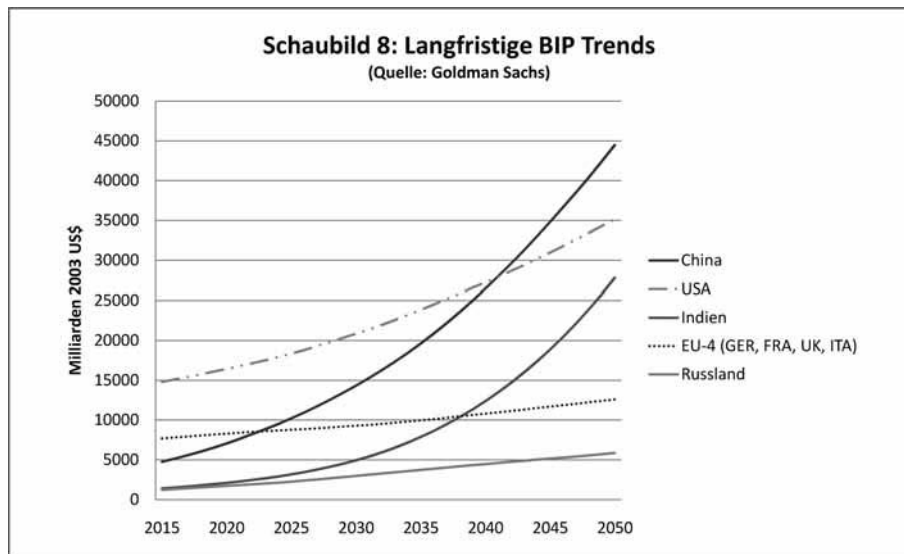
Ein Blick auf das jährliche *Wirtschaftswachstum* im Gegensatz zur aktuellen Wirtschaftskraft weist hier tatsächlich auf eine besondere Dynamik der sogenannten aufsteigenden Mächte hin (Schaubild 7). Besonders China und Indien mit durchschnittlichen Wachstumsraten von zehn bzw. sechs Prozent im Zeitraum zwischen 1990 und 2009 laufen den USA und der EU, die im selben Zeitraum nur um drei bzw. zwei Prozent gewachsen sind, sichtbar den Rang ab. Allerdings ist es von einem niedrigeren Startpunkt aus einfacher, hohe Wachstumsziffern zu erzielen, als von einem höheren. Insofern muss vorerst fraglich bleiben, ob die Entwicklung längere Zeit so weitergehen kann. Die Experten von Goldman-Sachs indes halten es durchaus für möglich (Schaubild 8). In ihrer Modellrechnung von 2003 gelingt es der Volksrepublik China vor 2040,



die USA zu überholen, während ihr wiederum Indien bereits auf den Fersen ist.¹

Die Tragfähigkeit dieser Projektion wird sich freilich noch erweisen müssen. Aber selbst wenn sich die gegenwärtigen Trends nicht über eine weitere Generation fortsetzen, so stehen wir doch vor dem Übergang in ein multipolares System und die EU, so zumindest die Befürworter einer Weltmachtrolle, vor der Frage, ob sie in diesem System einen der Machtpole bilden und dessen Spielregeln aktiv mitgestalten oder passiv am Rande stehen will, während andere die Regeln für die Europäer festlegen. Der Anspruch, Europa müsse Supermacht werden, steht allerdings in scharfem Kontrast zu der allzu grauen Wirklichkeit europäischer außen- und sicherheitspolitischer Gestaltungsfähigkeit.

¹ Die EU wird in der Goldman-Sachs-Projektion nicht aufgeführt, nur Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien als Einzelländer. In Schaubild 8 wurden deren Daten aggregiert.



Europäische „Weltpolitik“

Das multilaterale Handlungsfeld

Das multilaterale Handlungsfeld kommt dem Wesen der Europäischen Union besonders gut entgegen. Auch die Union arbeitet ihre Positionen und ihre nach innen gültigen Rechtsinstrumente in einem multilateralen Verfahren aus; ihre Diplomaten und politischen Führer und Führerinnen sind im mehrseitigen Verhandlungswesen besonders geübt, es ist letztlich ihr alltägliches Geschäft in nahezu allen Politikbereichen. Man sollte also von der Europäischen Union ein ausgeprägtes Profil, hohe Effizienz und gute Erfolge erwarten.

Tatsächlich weist die Europäische Union eine bemerkenswerte Aktivität und überwiegend auch eine hohe Effizienz in Feldern klassischer *soft politics* und in multilateraler Diplomatie auf, etwa in multilateraler Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik (mit Ausnahme der nuklearen, s.u.), oder in der Umweltpolitik.

Anders sieht es indessen aus, wenn es um die *big points* der Weltpolitik geht. Das beginnt mit der Krisenagenda des UN-Sicherheitsrats. Seit Maastricht wird den Staaten der Europäischen Union abverlangt, sich in diesem Gremium nach Kräften zu koordinieren. Seit Maastricht ignorieren jedoch die beiden permanenten Mitglieder des Sicherheitsrats, Großbritannien und Frankreich, diese Verpflichtung souverän und verfolgen ihre eigene nationale Poli-

tik, nicht zuletzt aus dem Bedürfnis heraus, mit ihrer privilegierten Position im Sicherheitsrat den Verlust an realpolitischer Weltmachtstellung zu kompensieren.

Deutschland hat seit seiner selbsterklärten Kandidatur für einen permanenten Sitz im Sicherheitsrat seine Aktivitäten vorwiegend darauf zugeschnitten, diese Kandidatur durch ein eigenständiges und überzeugendes Profil zu untermauern. Das ist einer Zusammenführung europäischer Positionen wenig zuträglich. Um das Maß voll zu machen, hat Italien die Führungsrolle dabei übernommen, die deutsche Kandidatur zu hintertreiben, um selbst keinen relativen Statusverlust in Kauf nehmen zu müssen. Auf Sicherheitsratsebene ist die EU als solche daher nicht zu sehen.

In der Auseinandersetzung um den Irak-Krieg 2002/2003 zeigte sich die ganze Misere der außen- und sicherheitspolitischen Befindlichkeit der Union. Großbritannien und die osteuropäischen Neubürger der Union standen an der Seite der USA, ebenso Spanien, Italien und Dänemark. Auf der Gegenseite positionierten sich Frankreich und Deutschland, dazu Belgien und die Neutrals. Der Rest duckte sich weg. Wenn in einem derart entscheidenden Moment der Weltpolitik die gemeinsame Sprache fehlt, dann muss man dem Gebilde Europa die Akteursqualität in den *high politics* absprechen.

Afghanistan, der andere große Schauplatz westlicher Interventionspolitik, zeigt Europa in einer eher marginalen Rolle, die es noch dazu mehr schlecht als recht ausfüllt. Die EU hat von Deutschland (das sich diesbezüglich auch nicht mit Ruhm bekleckert hat) mit EUPOL die Aufgabe der Polizeiausbildung übernommen. Bestand während der deutschen Federführung das unlösbare Koordinationsdefizit zwischen Bund und Ländern und den Ländern untereinander, so hob der europäische Einsatz dieses Defizit auf das Niveau von 27 Mitgliedstaaten. Nach wie vor ist die Mission personell unterausgestattet, letztlich sind die Amerikaner mit ihrem eigenen, höchst robusten und daher womöglich wenig zielführenden Konzept eingesprungen. Die europäische Wirkung war minimal.

In den Verhandlungen mit Iran über dessen Nuklearprogramm seit 2003 spielte die EU eine etwas sichtbarere Rolle. Beim näheren Hinsehen fällt allerdings auf, dass das Engagement zunächst von den drei großen Mitgliedstaaten ausging, die die Union (in Gestalt von Javier Solana, später Lady Ashton) als solche nur zögerlich beteiligten. Auch heute liegt die Initiative nach der Drei-plus-Drei-Formel (die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats plus Deutschland) eher bei den Staaten als bei der Union. Auf Unionsebene formulieren die neutralen Mitgliedsländer immer noch Bedenken gegen eine härtere europäische Sanktionspolitik. Auch hier wirkt die Rolle Europas daher zuneh-

ment marginal. In dem anderen kritischen Fall internationaler Nichtverbreitungsdiplomatie, Nordkorea, ist Europa gänzlich einflusslos.

Der Nahe Osten gehört zur Nachbarschaft Europas. Die Auswirkungen von Krisen in dieser Region treffen Europa unmittelbar. Zudem ist der Nahe Osten ein traditionelles europäisches Einflussgebiet. Zu spüren ist davon heute nicht mehr viel. Im Nahostkonflikt ist der einzige relevante externe Akteur Amerika. Europa versucht immer wieder, einen Fuß in die Tür zu bekommen, namentlich durch oft hektische Alleingänge des französischen Präsidenten, erzielt damit aber wenig Wirkung. Als 2006 mit israelischer Zustimmung der UNIFIL-II-Einsatz unter starker europäischer Beteiligung zu Lande und zu Wasser im und um den Libanon die wichtige Aufgabe übernahm, die Neubewaffnung der *Hisbollah* nach dem Krieg von 2006 zu unterbinden, bot sich der EU die einmalige Chance, aus einem Nicht-Akteur in eine zentrale Funktion hineinzuwachsen. Für Israel war es sehr ungewöhnlich und risikoreich, einen zentralen Aspekt nationaler Sicherheitspolitik auszugliedern, noch dazu an die ungeliebten Europäer. Die Kehrseite dieses erfolgreichen Einsatzes besteht freilich darin, dass sich die Europäer auf ein Mandat einließen, mit dem sie die Wiederbewaffnung der *Hisbollah* nicht effektiv verhindern konnten.

An der Aufgabe, zu einem möglichst gewaltarmen und die Hoffnung auf Freiheit nicht enttäuschenden Ausgang der Revolte gegen das Gaddafi-Regime beizutragen, scheiterte die EU weitgehend. Sicherlich einigten sich ihre Mitgliedstaaten auf das Ziel, dass Oberst Gaddafi gehen müsse, und auf die Verhängung von Sanktionen. In der drängenden Frage, ob und wie Europa dazu beitragen soll, den drohenden Rachefeldzug gegen die Aufstandsbewegung aufzuhalten, brach Europa komplett auseinander – mit unabsehbaren Folgen für das Projekt einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

In der wichtigsten Frage internationaler Rüstungskontroll- und Abrüstungspolitik, nämlich der nuklearen, entzweit die Abrüstung die Europäer. Ihre beiden Kernwaffenstaaten, ganz besonders Frankreich, begreifen den Kernwaffenbesitz als Teil ihrer nationalen Identität und als ein Insignium ihrer längst verlorenen Machtposition. Infolgedessen fällt es zunehmend schwer, in der multilateralen Nichtverbreitungspolitik ein einheitliches Auftreten zu erreichen. Auf der Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags 2010 schwieg Spanien, die seinerzeit amtierende EU-Präsidentschaft, zumeist und beschränkte sich darauf, mühsam ausgehandelte Kompromisspapiere in schriftlicher Form ins Konferenzgeschehen zu geben. Auch die übrigen Mitglieder blieben, v.a. aus Gründen der Unionsdisziplin, relativ wortkarg. Dafür sprach Frankreich umso öfter, vertrat dabei durchweg nationale Positionen als Kernwaffenstaat und erweckte gelegentlich den Eindruck, man spreche

für die EU. Ein hässlicher Streit im Plenum brach aus, als der entnervte irische Delegierte (Irland ist das abrüstungsfreudigste EU-Land im nuklearen Sektor) den französischen Partner frontal angriff, wiederum zur Verwirrung der außereuropäischen Konferenzteilnehmer. Dass es Europa nicht einmal gelingt, in der Nichtverbreitung, für die es sogar eine gemeinsame, detaillierte Strategie (mit jährlichen Implementationsberichten) gibt, auf der Weltbühne zu einheitlichem Handeln zu finden, macht gegenüber der außen- und sicherheitspolitischen Akteursqualität der EU besonders skeptisch.

Bilaterale Beziehungen im großen Spiel der Mächte

Der Fall der nuklearen Nichtverbreitung lässt bereits ahnen, dass zwischen guten, klugen Papieren und der politisch-strategischen Realität eine erhebliche Diskrepanz besteht. Dieser Eindruck bestätigt sich, wenn man die Beziehungen zwischen Europa und den großen Spielern in der Weltpolitik, den Vereinigten Staaten, Russland, China und Indien betrachtet. In Bezug auf alle diese Partner gibt es gemeinsame, schriftlich niedergelegte Ansätze. In jedem der Fälle verschleiert die schriftliche Gemeinsamkeit erhebliche Unterschiede und eine häufig sogar ausgesprochen wettbewerbliche Praxis.

Was die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten betrifft, so lässt sich die Erfahrung im Irak-Krieg als Modellfall der Alltagswirklichkeit deuten. Großbritannien kommt es in erster Linie darauf an, die besondere Beziehung zu den USA zu pflegen, auf der, neben Kernwaffen und Sicherheitsratsitz, in den Augen der politischen und administrativen Eliten des Landes seine weltpolitische Rolle beruht. Trotz der jüngst vertieften militärischen Zusammenarbeit mit Frankreich gibt es für London eine Grenze, die es nicht überschreiten will. Auch die osteuropäischen Mitglieder der EU tendieren dazu, in Konfliktfällen amerikanische Positionen zu beziehen, weil sie sich nur von den USA die Gewährleistung der eigenen nationalen Sicherheit versprechen. In gewissem Maße neigen auch Dänemark, Portugal und die Niederlande zum transatlantischen Schulterchluss. In politischen Konflikten europäischer Länder mit den USA ist folglich auf europäische Solidarität nicht zu hoffen. Stattdessen drohen der EU Zerreißproben und die Gefahr, dass die USA Europa auseinanderdividieren.

Variiert in dieser Beziehung das „Freundbild“, so weisen die Europäer hinsichtlich Russlands ebenfalls starke Abweichungen im „Feindbild“ auf, und zwar trotz eines gemeinsamen Dialogkonzepts mit dem großen östlichen Nachbarn. Die kontinentaleuropäischen Altmitglieder streben eher eine Partnerschaft mit Moskau an, zumeist ohne die Defizite im Innen- und Außenver-

halten der russischen Regierung völlig zu übersehen. Ihr Kooperationsinteresse verleitet sie allerdings gelegentlich zu einer mangelnden Sensibilität für die historisch begründeten, teils übertriebenen, teils aber auch nachvollziehbaren Befürchtungen der östlichen Partner. Am deutlichsten kam das in der einseitigen Einigung Deutschlands mit Russland über die Ostsee-Pipeline zum Ausdruck, als Berlin die Befürchtungen der Osteuropäer um ihre Energieunsicherheit nicht berücksichtigte und nicht einmal Konsultationen über diese Frage mit ihnen für nötig hielt.

Für Indien und China hat die EU-Kommission schon vor einigen Jahren gemeinsame Strategien formuliert; diese Papiere werden regelmäßig ergänzt und überarbeitet. Nichtsdestoweniger findet die Politik gegenüber diesen beiden aufstrebenden Giganten weitgehend auf bilateraler Basis statt. Die gewaltigen Märkte mit ihren vermeintlich unbegrenzten Wachstumsaussichten treiben gerade die größeren Mitgliedstaaten auseinander und in jeweils eigene Anläufe nach Beijing. Ziel ist es, privilegierten Marktzugang zu erlangen. Indien und China haben diese günstigen Umstände längst verstanden und schätzen gelernt. Kunstfertig spielen sie die Europäer gegeneinander aus. Entsprechend gering ist das Interesse Chinas und Indiens am Dialog mit der Union als ganzer. Man betreibt diese Treffen als unumgängliche Rituale; die Substanz verlegt man indes in die bilateralen Kontakte, in denen das größere Gewicht der asiatischen Partner deren Interessendurchsetzung begünstigt.

Schlussfolgernd kontrastiert die Vision der „Weltmacht EU“ also scharf mit der oftmals geradezu beschämenden Realität europäischer Bedeutungslosigkeit. Allerdings zeigt dieser kursorische Überblick zum einen Differenzierungen: Die europäische Leistungsbilanz ist dort besser, wo es um strukturbildende Konfliktpräventions-, Stabilisierungs- und Transformationspolitik geht. Die Stabilisierung Osteuropas durch die Erweiterung war eine Erfolgsgeschichte, auch wenn die EU seitdem heterogener geworden ist; und für die gelungene Stabilisierung des Balkans sowie die Transformation des griechisch-türkischen Konflikts kann sich die EU zumindest einen Teil der Lorbeeren anheften. Zum anderen zeigt sich, dass die europäische Schwäche an vielen Stellen eher engstirnigem Denken in rein nationalen Kategorien als den schwerfälligen Institutionen der EU geschuldet ist.

Die EU und ihre gemeinsame Außenpolitik: reformunfähig?

Sicherlich beruht das „System Maastricht“ auf einer komplexen, unübersichtlichen und störungsanfälligen institutionellen Maschinerie, die in den letzten Jahren vor Lissabon durch Reibungsverluste zusätzlich geschwächt wurde. Der Reformvertrag von Lissabon birgt trotz seiner vertrackten und konfliktgeladenen Vorgeschichte erhebliche Potenziale. Dass diese bisher nur unzureichend genutzt wurden, liegt wiederum an der engstirnigen, nur auf die nationale Sichtbarkeit bzw. die eigenen bürokratischen Interessen orientierten Haltung des gegenwärtigen Führungspersonals.

Im Bereich der Außenbeziehungen hat die EU seit Maastricht unterschiedliche Modelle zur Zusammenlegung der Kompetenzen ihrer Mitglieder ausgeprägt. Die Außenhandelspolitik folgt den im Binnenmarkt geltenden gemeinschaftlichen Verfahren. Hier haben die Mitgliedstaaten das Initiativrecht und die Außenvertretung an die Kommission delegiert und das Recht auf eine eigenständige, nationale Handelspolitik ebenso wie ihr Vetorecht aufgegeben. In der Handelspolitik spricht die EU mit einer Stimme und wird von anderen Staaten als einheitlicher Akteur wahrgenommen, der strategisch handelt und für seine Interessen notfalls mit Härte eintritt. Auf den Feldern der gemischten Kompetenzen wie der Entwicklungs-, der Assoziations- und der Erweiterungspolitik spielt die Kommission zwar bei den Verhandlungen mit Dritten ebenfalls eine prominente Rolle, bleiben Vereinbarungen aber von der Zustimmung aller Mitgliedstaaten abhängig. Teils ihre vertraglichen Kompetenzen extensiv interpretierend, teils von den Staaten ermuntert, dehnte die Kommission seit den 1990er Jahren ihre Aktivitäten selbst in Kernbereichen der Außen- und Sicherheitspolitik aus. Die politische Konditionierung der Entwicklungspolitik erlaubte es ihr beispielsweise, Programme zur Förderung von Menschenrechten, guter Regierungstätigkeit oder der Reform der Sicherheitssektoren aufzulegen.

Dagegen wurde die gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Vertrag von Maastricht nach intergouvernementalen Prinzipien in einer zweiten Säule organisiert. Hier bleiben die Staaten unzweifelhaft die Herren des Verfahrens, die Rolle der EU-Organen – Kommission und Parlament – entsprechend beschränkt. Europäische Beschlüsse sind lediglich politisch bindend; abweichendes Verhalten kann nicht sanktioniert werden. Die Staaten behalten die Möglichkeit, eine nationale Außenpolitik zu betreiben oder ihre Interessen im Rahmen anderer Organisationen (wie der NATO) zu verfolgen. Das Konsensprinzip dominiert in diesem Fall und die bereits in Maastricht ent-

wickelte Idee, im Rahmen „Gemeinsamer Aktionen“ Durchführungsentscheidungen mehrheitlich zu treffen, erwies sich als Sackgasse. Um dennoch effizient zusammen handeln zu können, setzten die EU-Mitglieder auf eine andere Strategie. Sie schufen, beginnend schon mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986, außenpolitische Bürokratien und bauten diese seitdem immer weiter aus, allerdings außerhalb und neben der Kommission. Neben dem Hohen Repräsentanten und seiner *Policy Unit* entstand im Generalsekretariat des Rats eine außen- und sicherheitspolitische Abteilung und seit der Gründung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zusätzlich eine Reihe von Aufklärungs-, Planungs- und bescheidenen Führungsstäben. Wichtige Funktionen wie die Vorbereitung der Agenda und die Außenvertretung blieben dagegen den Staaten vorbehalten und wurden von den halbjährlich rotierenden Präsidentschaften wahrgenommen. Insgesamt ergaben sich so erhebliche Reibungsverluste: zum einen durch die Doppelung der Institutionen und das Kompetenzgerangel zwischen Rat und Kommission, das zuletzt sogar vor dem Europäischen Gerichtshof ausgetragen wurde, zum anderen durch die prominente Rolle der rotierenden Präsidentschaft, die eine kontinuierliche und phasenweise auch kompetente Geschäftsführung erschwerte.

Der Vertrag von Lissabon zielt im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik vornehmlich darauf ab, diese Reibungsverluste zu minimieren. Mit der Figur des Hohen Vertreters, im Verfassungsvertrag noch als Außenminister bezeichnet, schafft er ein neues Machtzentrum. Diese Führungsperson steht sowohl dem neu geschaffenen Europäischen Auswärtigen Dienst vor als auch, ausgestattet mit dem Rang eines stellvertretenden Präsidenten der EU-Kommission, der dortigen Generaldirektion Auswärtige Beziehungen. Sie soll die europäische Außen- und Sicherheitspolitik vorbereiten und nach außen vertreten. Entsprechend sitzt sie der neugeschaffenen Ratsformation Auswärtige Beziehungen sowie deren vorbereitenden Arbeitsgremien vor.

Lissabon markiert also keinen qualitativen Sprung hin zu einer integrierten europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, sondern zielt darauf ab, das gewachsene institutionelle System effizienter zu organisieren. Nur liegt, ein Jahr nach Inkrafttreten des Vertrages, der Eindruck nahe, dass selbst dieses Reformziel verfehlt werden könnte. Zunächst schienen die Staaten Angst vor der eigenen Courage zu haben und beriefen mit Lady Catherine Ashton eine außenpolitisch wenig versierte Person auf den Posten des Hohen Vertreters. Das Kompetenzgerangel zwischen ihr als scheinbarer Vertreterin des Rates und der Kommission ging unvermindert weiter und führte zu sachfremden Entscheidungen wie der Verlagerung der Kompetenzen für die Nachbarschaftspolitik von der Generaldirektion Außenbeziehungen unter Leitung von Ashton zu-

rück in die Generaldirektion Erweiterung, wo sie nicht hingehören. Darüber hinaus konnten sich die Regierungschefs mit dem Verlust der außenpolitischen Sprecherrolle nicht abfinden, sondern beeinflussten weiterhin die Agenda und riefen – die spanische Präsidentschaft setzte hier Maßstäbe – weiterhin EU-Gipfeltreffen ein, nicht zuletzt, um sich an der Seite der großen Staatschefs dieser Welt in Szene zu setzen. Kurzum: Bisher ist nicht zu erkennen, dass die EU-Staaten das Reformpotenzial des Vertrags von Lissabon zu nutzen gewillt sind. Die europäische Außen- und Sicherheitspolitik bleibt zumindest bisher komplex, in ihren Strukturen undurchschaubar und gegenüber demokratischen Kontrollbemühungen abweisend.

Schlussfolgerungen

Die Welt befindet sich im Umbruch. Die Ära transatlantischer Dominanz neigt sich dem Ende zu. Anstelle einer von den USA angeführten westlichen Hegemonie steht ein multipolareres und hoffentlich auch multilaterales internationales System bevor. Machtpolitisch hätte Europa in dieser Konstellation nur als Union die Chance, ernst genommen zu werden und die sich entwickelnde Ordnung mitzugestalten. Fasst man Europa zusammen, so sind die Indikatoren imposant: Größte Wirtschaftsmacht der Welt, zweitgrößte Militärmacht (gemessen an den Verteidigungsausgaben), drittgrößte nach der Bevölkerung. Technologisches Entwicklungsniveau, Bildungsstand, Finanzkraft und Industrialisierungsgrad platzieren Europa gleichfalls ganz oben. Das Potenzial ist da. Es zerfällt aber in irrelevante Einzelteile, wenn es nicht gebündelt wird.

Um gleichberechtigt im Club der Großen und nach deren Regeln mitspielen zu können, müsste die EU dieses Potenzial durch weitergehende Integrations-schritte bündeln. Dagegen regen sich nicht nur zunehmende Widerstände, es wäre normativ gar nicht zu wünschen. Supermacht wird Europa nicht und sollte es auch nicht werden. Die Renationalisierung wäre aus einer Reihe von Gründen nur eine Scheinalternative. Zu erinnern sei nur daran, dass die europäische Außen- und Sicherheitspolitik aus der Notwendigkeit heraus entstand, das Verhalten der EU-Mitglieder bei auswärtigen Krisensituationen zu koordinieren, um den Import von Instabilität zu verhindern. Dies ist und bleibt eine der Kernaufgaben europäischer Außenpolitik. Es kommt also darauf an, die vorhandenen institutionellen Strukturen zu nutzen, um die einem Staatenverbund inhärenten Vorteile im Bereich strukturbildender Konfliktprävention, multilateraler Diplomatie und kooperativer Problemlösung auszuspielen. Dass Europa auch hier die Erwartungen oft enttäuscht, hängt nicht nur und nicht vor-

rangig an den konsensualen Entscheidungsstrukturen, sondern ebenso an den engen Horizonten der Regierungen von EU-Mitgliedstaaten, die Pflege nationaler Egoismen hat Vorrang vor der Suche nach Gemeinsamkeiten. Die knappe Übersicht in diesem Beitrag hat erkennen lassen, dass die Präferenzen eindeutig der Vereinzelung gehören. Europas Eliten und noch mehr die staatlichen Bürokratien denken und handeln im Zweifelsfall eher national.

Das ist ein Jammer. Europa als Sicherheitsgemeinschaft wird in der gefährlichen Phase des Machtübergangs dringend gebraucht, nicht als Welt- oder Supermacht, aber als strukturbildender Akteur, der dem Prinzip des Multilateralismus Nachdruck verleiht. Um die alten und neuen Großmächte auf regelorientierte Kooperationsformen festzulegen, bedarf es tatkräftiger und friedensgestimmter Akteure. Die Europäische Union wäre dazu durchaus geeignet, würde sie sich auf ihre Stärken besinnen und diese strategisch zur Anwendung bringen. In der gegenwärtigen Verfassung taugt der kakophone Chor der Europäer zur globalen Friedensgestaltung nicht. Dies ist weniger ein Problem der institutionellen Strukturen als der begrenzten Horizonte der politischen Eliten Europas. Das Projekt Europa lebt davon, dass die Beteiligten die bestehenden Unterschiede zwischen den Mitgliedern der EU akzeptieren und in der Suche nach gemeinsamen Lösungen und politischen Umgangsformen fruchtbar machen. Diese Bereitschaft, im Interesse gemeinsamer Ansätze auch einmal über den nationalen Schatten zu springen, ist mittlerweile zu einer knappen Ressource geworden. Die Aufgabe, dem europäischen Grundgedanken der Gemeinsamkeit in der Verschiedenheit in der öffentlichen Debatte zu neuer Akzeptanz zu verhelfen, stellt sich dringend, wenn es darum geht, den falschen Alternativen einer Renationalisierung der Sicherheitspolitik oder einem überhasteten Integrationsprung in den europäischen Bundesstaat entgegenzutreten und stattdessen den europäischen Staatenverbund als Modell einer friedlichen Weltordnung zu stärken.

2.7. Weder globale Konkurrenz noch wirksame Friedenssicherung. Was kann die EU in Zentralasien erreichen?

Anna Kreikemeyer und Elena Kulipanova

In der Europäischen Sicherheitsstrategie 2003 erklärt sich die EU zu einem globalen Akteur und erhebt damit den Anspruch, Verantwortung für die globale Sicherheit zu übernehmen. Ein entsprechender Gestus liegt der Gestaltung der gesamten europäischen Außen- und Sicherheitspolitik zugrunde. Die Friedensstrategie der Europäischen Union besteht demnach in der weltweiten Verbreitung des Modells EU. Stabilität und Sicherheit sollen durch die Förderung demokratischer Strukturen, durch wirtschaftliche Entwicklung und durch multilaterale Kooperation geschaffen werden.

Die EU-Politik gegenüber Zentralasien veranschaulicht diese Haltung. In den 1990er Jahren stand die ferne Region zunächst weit unten auf der außen- und entwicklungspolitischen Agenda der Union. Seit Mitte der 2000er Jahre rückte sie jedoch deutlicher in den Blick. Die EU-Osterweiterung und die Europäische Nachbarschaftspolitik 2004, die Sorge um die eigene Energiesicherheit angesichts der Gasstreits zwischen Russland und der Ukraine bzw. Russland und Belarus 2006, die NATO-Operation *Enduring Freedom* und der zunehmende Drogenhandel in Afghanistan trugen dazu bei, dass die EU ihren Horizont und ihre Aktivitäten schrittweise nach Osten erweiterte. Unter der deutschen Ratspräsidentschaft erarbeitete sie 2007 die erste politische Zentralasien-Strategie, in der sie, vergleichbar ihrem Vorgehen in anderen Weltregionen, unter dem *Label* der Förderung der Stabilität und Sicherheit ihre Friedensstrategie projizierte. Wurde diese Strategie anfangs von vielen als eine deutliche Aufwertung der Region Zentralasien für die EU interpretiert, erweist sie sich nach vier Jahren als kaum mehr als eine symbolisch politische Geste. Die relative Zurückhaltung der EU gegenüber den zunehmenden Destabilisierungsrisiken im zentralasiatischen Ferghanatal, nicht zuletzt angesichts der Pogrome des Jahres 2010 in Südkirgisistan, lässt außerdem vermuten, dass sich am tatsächlichen Stellenwert Zentralasiens in der europäischen Außenpolitik seit 2007 kaum etwas geändert hat.

Auch die regionalen Gegebenheiten in Zentralasien versprechen keine raschen Triumphe. Die zentralasiatischen Regierungen sind vor allem an einer Ausweitung des Handels mit der EU, an Investitionen zur Modernisierung von Wirtschaft, Technologie und Wissenschaft und an europäischer Entwicklungs-



hilfe interessiert. Letzteres trifft besonders für die wirtschaftlich schwächeren Staaten Kirgisistan und Tadschikistan zu. Die häufig in Nepotismus, Korruption und organisierte Kriminalität verstrickten Führungen nehmen zwar die vergleichsweise kleinen EU-Programme zum Grenzschutz, zur Drogenbekämpfung oder zur Bildungskooperation gerne an, legen jedoch einen mehr oder weniger starken Widerstand gegen einen grundsätzlichen strukturellen Wandel hin zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und zu intraregionaler Zusammenarbeit an den Tag.

Gleichzeitig setzt das internationale Umfeld Zentralasiens den Vorhaben der EU Grenzen. Die Nachbarn Russland und China sind in der Region stark präsent. Auch wenn Moskau grundlegenden Neuorientierungen im Verhältnis zu seinen südlichen Nachbarn tendenziell ablehnend gegenübersteht, konnten die zentralasiatischen Staaten ihre Unabhängigkeit in gewissen Grenzen ausbauen. In wirtschaftlicher und kultureller Hinsicht bleiben sie ohnehin weiter eng mit Russland verbunden und wissen gut, mit wem sie in Moskau wie umgehen müssen. Auch Chinas pragmatische Zusammenarbeit beim Bau und bei der Finanzierung von Pipelines und Straßen sowie seine unbürokratische Kreditvergabe werden in Zentralasien weithin geschätzt. Insgesamt gesehen haben

die mittlerweile politisch erfahreneren Regierungen der Region bereits gut gelernt, wie sie ihre Ziele durch ein geschicktes Balancieren in den internationalen Beziehungen effektiver verfolgen können.

Anhand wichtiger sicherheitspolitischer Entwicklungen, vor allem im zentralasiatischen Ferghanatal (Kirgisistan, Tadschikistan, Usbekistan), zeigt der folgende Beitrag die Schwächen und Grenzen der europäischen Friedensstrategie auf und fragt, welche Wege es gibt, angesichts von zunehmenden Destabilisierungsrisiken friedensfördernd zu wirken.

Nepotismus, Korruption, organisierte Kriminalität, Terrorismus und Ressourcenkonflikte

Seit der Unabhängigkeit der zentralasiatischen Staaten gilt die Region Zentralasien, vor allem das Ferghanatal, als instabil. Armut, Migration, ethnopolitische Diskriminierung sowie grenzüberschreitende Bedrohungen durch terroristische Gruppierungen und Drogenschmuggler nehmen tendenziell zu. Die Pogrome des Jahres 2010 in Südkirgisistan verdeutlichen, wie schnell die regionale Sicherheit außer Kontrolle geraten kann.

Unter den zentralasiatischen Regimen und Eliten sind Nepotismus und Korruption verbreitet und begünstigen einen Trend hin zur Destabilisierung. Staat und Gesellschaft strukturieren sich bei aller Unterschiedlichkeit nach einer Art Pyramidenmodell, in dem Patron-Klient-Beziehungen und Gewohnheitsrecht mehr zählen als Rechtsstaatlichkeit. Ökonomische und politische Macht sind eng verflochten. Wo informelle Strukturen vorherrschen, kann Rechtsstaatlichkeit sich nur schwer durchsetzen. Wenn sich Nepotismus und Korruption mit organisierter Kriminalität verbinden, entsteht ein Teufelskreis, in dem Kriminalität Vorschub geleistet, staatliche Strukturen durch das organisierte Verbrechen infiltriert und die staatliche Souveränität schließlich für kriminelle Zwecke missbraucht wird.¹ Allianzen zwischen Drogenkartellen, gewaltbereiten Gruppen und korrupten Staatsbeamten unterminieren die Grundlagen staatlicher Ordnung vollends.

Nach Angaben des *International Narcotics Control Report* ist Zentralasien ein wichtiger Transportkorridor für den Drogenhandel aus Afghanistan, dem weltweit führenden Opiumproduzenten. Tadschikistan hat mit seiner 1.206 km langen Grenze zu Afghanistan eine Schlüsselstellung als Transitland. Ein großer Teil der illegalen Fracht aus Tadschikistan wird über die südkirgisische

¹ Vgl. Svante Cornell: The Narcotics Threat in Greater Central Asia: From Crime-Terror Nexus to State Infiltration, in: *China and Eurasia Forum Quarterly* 4 (2006): 1, S. 37-67.

Drehscheibe Osh weiterverteilt, etwa die Hälfte wird über Kasachstan nach Russland gebracht. Die Verwicklung staatlicher Stellen in den Drogenhandel gilt als endemisch, weshalb die Drogenbekämpfungsmaßnahmen der Regierungen in ihrer Wirksamkeit begrenzt sind.

In Tadschikistan und Kirgisistan nutzen extremistische Gruppen den Drogenhandel als Finanzierungsquelle. Eine solche Gruppe ist gewaltbereite Islamische Bewegung Usbekistans (IBU), die seit 1997 mit Geiselnahmen, Morden und bewaffneten Überfällen von sich reden macht. 1999/2000 wurde nach von der IBU angezettelten Unruhen und Scharmützeln mit der kirgisischen Armee deutlich, wie eng die IBU mit dem Drogenhandel verbunden ist. Es stellte sich heraus, dass sie die Auseinandersetzungen dazu nutzte von neuen Drogenrouten abzulenken. Das Banner des Islamismus dient dabei mehr zur Legitimation in einer muslimischen Bevölkerung denn als Glaubensbekenntnis. Nach einer Phase der Schwächung und des Rückzugs in das von den Taliban kontrollierte Wasiristan im Nordwesten Pakistans stärkte die IBU ihre Verbindungen zu al-Qaida, zu den pakistanischen Taliban sowie zu Dschihadisten in Pakistan und verlagerte den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten auf die nordafghanischen Provinzen Kunduz und Takhar sowie in das instabile Grenzgebiet zwischen Tadschikistan, Kirgisistan und Usbekistan (Islamisches Dreieck). 2010 kam es dort verstärkt zu Verhaftungen von IBU-Mitgliedern.²

Tadschikistan

Drogenkriminalität ist seit dem Bürgerkrieg (1992-1997) tief im tadschikischen Staatsapparat und in der Gesellschaft verankert (vgl. Beitrag 2.11. im Friedensgutachten 2010). Angesichts des maroden Wirtschaftssystems des Landes stellt sie eine wichtige Einnahmequelle dar. Ehemalige Feldkommandeure der Vereinigten Islamischen Opposition (VTO), Regierungsvertreter, die Sicherheitskräfte und nicht zuletzt die im Land stationierten russischen Militärangehörigen sind in Drogengeschäfte verstrickt. Tadschikische Regierungskreise nutzen den Vorwurf der Drogenkriminalität auch gerne um gegen die IBU oder ehemalige Feldkommandeure vorzugehen. Die wahren Hintergründe und Verantwortlichkeiten sind jedoch schwer zu ermitteln.

2009/2010 kam es in Tadschikistan zu einer Welle bewaffneter Gewalt. Im Zusammenhang mit der regierungsoffiziellen Terrorismushetze wurde der IBU ein erhöhtes Bedrohungspotenzial zugeschrieben. War diese bereits 2005

2 Dazu sowie zur wiederkehrenden Frage nach dem Ausmaß des fundamentalistischen Islam in Zentralasien vgl. International Crisis Group: Central Asia: Islamists in Prison, Asia Briefing, no. 97, Brüssel 2009, S. 4ff.

und 2007 für Bombenanschläge in Duschanbe verantwortlich gemacht worden, wurden 2010 angesichts zweier Explosionen in der Hauptstadt Befürchtungen geweckt, sie könnte ihren Einfluss dorthin ausgedehnt haben. Ende August 2010 flüchteten 25 Gefangene, darunter sowohl vorgebliche IBU-Mitglieder und Drogenhändler als auch Verwandte eines 2009 umgekommenen Feldkommandeurs der VTO unter dubiosen Umständen aus einem Hochsicherheitsgefängnis in Duschanbe. Ende 2010 kam es zu weiteren Gewaltakten im Isfara und Surobod-Distrikt und zu einem ersten Selbstmordattentat mit Todesopfern und Verwundeten in Chodschent, für das eine bis dahin unbekannte Splittergruppe der IBU (*Jamaat Ansarullah*) die Verantwortung übernahm. Seit die tadschikische Regierung im Herbst 2010 eine gegen die IBU gerichtete, geheime Militäroperation im Rascht-Tal durchführte, bei der sowohl Militärangehörige als auch Kämpfer eines ehemaligen Feldkommandeurs ums Leben kamen, stellt sich Beobachtern die Frage, ob die Regierung eine vorgebliche Bedrohung durch die IBU nutzt, um langjährige Gegner der VTO auszuschalten. Dafür spricht, dass Präsident Imomali Rahmon seine Machtstellung bisher mit allen Mitteln ausgebaut hat. Zusätzlich zur bisherigen Praxis, Clan- und Familienangehörige aus der Region Kuljab in Schlüsselpositionen unterzubringen, scheut er nunmehr offensichtlich nicht mehr vor dem Einsatz militärischer Mittel zurück.

Kirgisistan

Nach der „Tulpenrevolution“ 2005 hat Kirgisistan im April 2010 bereits den zweiten Staatsstreich erlebt. In beiden Fällen spielten Ressourcenkonflikte zwischen den traditionell konkurrierenden Clans des Nordens und Südens sowie Nepotismus, Korruption und Verwicklung in organisierte Kriminalität auf Seiten der Regierenden eine Rolle als Auslöser der Umstürze. Anders als bei dem vergleichsweise friedlichen Wechsel 2005 waren 2010 bei den gewaltsamen Zusammenstößen zwischen Anhängern von Ex-Präsident Kurmanbek Bakijew und der Übergangsregierung Tote und Verwundete zu beklagen. Trotz der relativ raschen Emigration Bakijews nach Belarus kam es im Juni 2010 in Osch und Dschalalabat zu schweren pogromartigen Auseinandersetzungen zwischen kirgisischen und usbekischen Bevölkerungsgruppen, an deren Ausbruch Anhänger des in Südkirgisistan gut verankerten Bakijew-Clans maßgeblich beteiligt waren. Die aus dem nördlichen Bischkek agierende Übergangsregierung hatte zu diesem Zeitpunkt den Süden des Landes noch nicht unter Kontrolle. Nach informellen Angaben sind mehrere tausend Tote und Verletzte zu beklagen. 75.000 ethnische Usbeken flohen nach Usbekistan, das UNHCR

berichtete von über 400.000 Flüchtlingen insgesamt. Die Stadt Osch wurde zu mehr als zwei Dritteln durch Brände zerstört.

Die meisten Untersuchungsberichte stimmen darin überein, dass eine wesentliche Ursache für die Pogrome im Süden in der zunehmenden Korruption und Kriminalisierung der Regierung Bakijew liegt, dessen regional verankerter Familienclan die ökonomische und politische Kontrolle auch nach dem Machtwechsel in Bischkek nicht kampflos aufgeben wollte. Der ehemalige Präsident hat zwei Söhne und sechs Brüder, die mitsamt ihren Familien entsprechend neopatrimonialen Loyalitätsregeln mit einträglichen Schlüsselpositionen in Staat und Wirtschaft versorgt worden waren. Unterschlagung, Waffenhandel und die Bereitstellung von Söldnern waren umso leichter zu organisieren, als der Bakijew-Clan den Nationalen Sicherheitsdienst und den Staatsschutz kontrollierte und sich auch in Abhängigkeit zu im Süden lokal einflussreichen Mafiabossen und Drogenbaronen begeben hatte. Nicht umsonst nennt das Büro der Vereinten Nationen zur Bekämpfung von Drogen und Kriminalität (UNODC) die Stadt Osch einen „regionalen Knotenpunkt der Handelsaktivitäten“. Als die lokalen Machthaber des Bakijew-Clans angesichts des Regimewechsels um ihre Einkünfte fürchten mussten, scheuten sie nicht davor zurück, latente ethnopolitische Spannungen zwischen Usbeken und Kirgisen zu instrumentalisieren. Im akuten Konflikt erwiesen sich lokale Sicherheitsorgane als parteiisch und nationale als nicht durchsetzungsfähig. In der Folge entstand ein verhängnisvolles Sicherheitsvakuum, da Russland den Bitten der Übergangsregierung um Eingreiftruppen nicht nachkam und andere internationale Akteure bei der Friedenssicherung vor Ort nicht einsatzfähig waren.

Usbekistan

Während die beschriebenen innerstaatlichen Probleme Tadschikistans und Kirgisistans bereits ein beträchtliches Gewaltpotenzial in sich bergen, verschärft sich die Sicherheitslage weiter durch Ressourcenkonflikte mit dem dritten Ferghanastaat Usbekistan. Auch hier sind Herrschaft und Gesellschaft autoritär bis diktatorisch strukturiert; Nepotismus, Korruption und organisierte Kriminalität sind ebenfalls eng miteinander verquickt. Die Beziehungen zu den südlichen und östlichen Nachbarn gestalten sich traditionell schwierig. Besonders konfliktreich ist das usbekisch-tadschikische Verhältnis, nicht zuletzt wegen der starken infrastrukturellen Abhängigkeit Tadschikistans von seinem westlichen Nachbarn. Usbekistan schloss bereits häufiger unerwartet seine Grenzen, unterbrach Gas- und Elektrizitätslieferungen und blockierte den Gütertransit nach Tadschikistan. Ursache für dieses Vorgehen sind Usbekistans

Interessen an den Wasserressourcen der Region. Das Land versucht den Staudambau seiner Nachbarn Kirgisistan und Tadschikistan zu verhindern, da es zur Bewässerung seiner Baumwollfelder auf die Flüsse Amu Dar‘ya und Syr Dar‘ya angewiesen ist und Wasserknappheit befürchtet, falls die Oberlieger ihre geplanten Staudammprojekte verwirklichen. Diese Befürchtung bezieht sich vor allem auf den geplanten Bau des 335 Meter hohen Rogun-Staudamms in Tadschikistan, aber auch auf das Karambarata-1-Wasserkraftwerk in Kirgisistan. Tadschikistan und Kirgisistan verbinden jedoch große Hoffnungen mit der Stromerzeugung durch Wasserkraft – sowohl für den Inlandsverbrauch als auch für den Export.

Konfliktprävention und Krisenmanagement in Zentralasien: Eine Rolle für die EU?

Ganz im Einklang mit ihrer Friedensstrategie versucht die EU ihr stark normativ geprägtes Sicherheitsverständnis nach Zentralasien zu projizieren. Nachhaltiger Frieden kann demnach nur durch einen strukturellen Wandel hin zur Demokratie, zu wirtschaftlicher Entwicklung und zu regionaler Kooperation erreicht werden. So wurden die postsowjetischen Staaten in den 1990er Jahren in ein Transformationskonzept einbezogen, das hauptsächlich durch das TACIS-Programm (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States*) finanziert wurde. Diesem Ziel dienen auch die 2007 initiierten regionalen Initiativen der EU im Rahmen der EU-Zentralasienstrategie (regelmäßiger Menschenrechtsdialog, politischer Dialog auf Außenministerebene, Rechtsstaatlichkeits- und Bildungsinitiative). Aktivitäten zur Bewältigung akuter Sicherheitsrisiken sind demgegenüber relativ begrenzt und konzentrieren sich hauptsächlich auf Drogenbekämpfung und Grenzmanagement. Konfliktprävention im Sinne von operativer Einmischung (Frühwarnung, Analyse, Krisenmanagement) bleibt, wie die Ereignisse in Südkirgisistan 2010 verdeutlichen, in Zentralasien aus. Die EU scheint sich der Grenzen ihres Vorgehens bewusst zu werden, denn im letzten gemeinsamen Fortschrittsbericht zur EU-Zentralasienstrategie vom Juni 2010 betonen der Rat und die Kommission den Stellenwert von Sicherheitsfragen wie Wasser- und Energiesicherheit sowie die Stabilisierung Afghanistans. Bereits der Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie vom Dezember 2008 sprach über die unterstützende Rolle der zentralasiatischen Staaten in Bezug auf Afghanistan. Worin diese genau bestehen soll, bleibt allerdings offen. Es stellt sich demnach die Frage, ob die EU zu Konfliktprävention und Konfliktmanagement in

Zentralasien beitragen kann und wenn ja, wie? Die folgenden Beispiele der sichtbarsten EU-Aktivitäten sollen diese Frage beleuchten.

Drogenbekämpfung und Grenzmanagement

Illegale Drogen stellen ein erhebliches Sicherheitsproblem für die EU dar. Gegenwärtig bildet die EU-Strategie zur Drogenbekämpfung (2005-2012) mit zwei Aktionsplänen (2005-2008 und 2009-2012) die Grundlage der EU-Aktivitäten in diesem Bereich. Laut den EU-Dokumenten soll die Kooperation mit Zentralasien dazu dienen, „eine Art Pufferzone zwischen Afghanistan und Westeuropa einzurichten“.³ Die Zusammenarbeit in der Drogenbekämpfung begann Mitte der 1990er Jahre mit einer relativ bescheidenen finanziellen Unterstützung. Der im September 2002 vom Rat bewilligte Drogenaktionsplan zwischen der EU und allen zentralasiatischen Staaten außer Turkmenistan wurde 2009 aktualisiert. Er sieht bis zu 35 mögliche Aktivitäten, vom Institutionenaufbau bis zur justiziellen Zusammenarbeit bei Strafverfolgung und Drogenbekämpfung vor. Weiterhin unterstützt die EU die Einrichtung eines regionalen Anti-Drogen-Zentrums in Almaty, Kasachstan, und arbeitet bei der Implementierung einiger Projekte mit UNODC zusammen. Den größten Teil der EU-Aktivitäten machen jedoch die zwei regionalen Projekte *Border Management Assistance Programme in Central Asia* (BOMCA, seit 2002) und *Central Asia Drug Action Programme* (CADAP, seit 2001) aus, die ein Gesamtbudget von 54,6 Millionen Euro für die Jahre 2001-2013 haben. Beide Projekte wurden im Februar 2004 zusammengeführt und bis 2010 durch das UNDP implementiert. Seit 2010 hat ein von der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit geleitetes EU-Konsortium die Umsetzung von CADAP übernommen. Die ambitionierten Ziele beider Programme scheinen dem bescheidenen finanziellen Umfang wenig angemessen: Kapazitätsaufbau, technische Zusammenarbeit und Rechtsbeistand; Projekte zur Verringerung der Drogennachfrage und des Drogenangebots in der Region; Stärkung der Grenzverwaltung sowie Einführung eines integrierten Grenzmanagements, das innerstaatliche und internationale behördenübergreifende Zusammenarbeit zum Ziel hat.

Die Wirkung der EU-Aktivitäten in Bezug auf die Drogenbekämpfung ist begrenzt. Zum einen stehen die schwer zu kontrollierende Grenze zu Afghanistan mit unwegsamem Gebirgsabschnitten sowie der Mangel an Ressourcen, Ausstattung und Kapazitäten, vor allem in den wirtschaftlich schwachen Län-

3 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Umsetzung des Drogenaktionsplans der EU (2000-2004), KOM(2001) 301, Brüssel 08.06.2001, S. 8.

dern Kirgisistan und Tadschikistan, einem wirksamen Grenzmanagement im Wege. Das Haupthindernis ist jedoch in der politischen Verfasstheit der derzeitigen zentralasiatischen Regime zu suchen. In Drogengeschäfte involvierte politische Eliten und korrupte Beamte sind am Verlust ihrer lukrativen Einkommensquellen kaum interessiert. Sie lassen eine wirksame Drogenbekämpfung und ein funktionierendes Grenzmanagements nur so weit zu, als es ihnen eine Profilierung gegenüber der internationalen Gemeinschaft ermöglicht, ohne ihre Kernanliegen zu gefährden. Inmitten dieser strukturellen Herausforderungen hat die EU nur begrenzte Einflussmöglichkeiten und ihre Aktivitäten verharren in gewisser Weise auf symbolischer Ebene.

Reaktion der EU auf den Regimewechsel und die Pogrome in Kirgisistan 2010

Auf den Regimewechsel und die Juni-Pogrome in Kirgisistan 2010 reagierte die EU rasch mit den üblichen diplomatischen und entwicklungspolitischen Mitteln. Die Hohe Vertreterin Catherine Ashton gab mehrere Erklärungen ab und entsandte ihren Sonderbeauftragten für Zentralasien, Pierre Morel, nach Bischkek. Darüber hinaus sicherte die EU ihre Unterstützung für Wahlen und Demokratisierung zu. Zur Legitimierung der Übergangsregierung wirkte sie zusammen mit der Venedig-Kommission des Europarats und der OSZE bei der Verfassungsreform, der Verbesserung der Wahlgesetzgebung und der Vorbereitung des Verfassungsreferendums im Juli sowie den Parlamentswahlen im Oktober 2010 mit. Kirgisistan soll auch Zielland der EU-Demokratisierungspolitik werden. Am 13. Dezember 2010 beschloss der Rat für Auswärtige Angelegenheiten, das Land als einen von sechs Pilotstaaten in die EU-*Agenda for Action on Democracy Support* aufzunehmen. Des Weiteren sagte die EU auf der Geberkonferenz in Bischkek im Juli 2010 finanzielle Unterstützung für Kirgisistan in Höhe von 118 Millionen Euro zu. Der größte Teil stammt allerdings aus bereits im Budget festgelegten Mitteln im Rahmen der Regionalen Strategie 2007-2013.

Innovativ war die enge Zusammenarbeit der EU mit der OSZE und der UNO in Form koordinierter Konsultationen mit der kirgisischen Übergangsregierung und gemeinsamer Erklärungen durch die drei Sonderbeauftragten Pierre Morel, Schanybek Karibschanow (OSZE) and Miroslav Jenca (UNO). Gleichzeitig machte die EU deutlich, dass sie die Verantwortung für das Krisenmanagement in Zentralasien in erster Linie bei der OSZE sieht: „Aus Sicht der Europäischen Union ist es die vorrangige Aufgabe der OSZE neu

aufkeimende wie auch bestehende regionale Konflikte zu bearbeiten.“⁴ Hierfür müsse die OSZE nach EU-Auffassung allerdings ihre Kapazitäten verbessern. „Die jüngsten Erfahrungen in einigen zentralasiatischen Ländern wie Kirgisistan zeigen, dass sich die OSZE weiterentwickeln muss. Sie sollte ihre Entscheidungsstrukturen verbessern und von Frühwarnung zu frühzeitigem Handeln übergehen.“⁵ Folgerichtig sprach sich die EU im Ständigen Rat der OSZE für verstärkte Bemühungen um die Entsendung einer OSZE-Polizeiberatungsgruppe und für eine unabhängige internationale Untersuchungskommission nach Kirgisistan aus. Ein darüber hinausgehender, eigenständiger Einsatz der EU beim Krisenmanagement blieb aus.

Vermittlungsversuche beim Wassermanagement

Die EU hat sich außerdem zum Ziel gesetzt, die zwischenstaatliche Kooperation in den Bereichen Umweltschutz- und Wassermanagement zu fördern. Die Probleme sind vielfältig und reichen von der Umweltkatastrophe am Aralsee bis zur ineffektiven Nutzung von Wasserressourcen und Wasserverschmutzung der Flüsse Amu Dar'ya und Syr Dar'ya. Das größte Konfliktpotenzial birgt jedoch der beschriebene Streit um die Wasserverteilung und -nutzung.

Im Wasserbereich setzt die EU stark auf die intraregionale Kooperation und versucht sich als Vermittler. So sind die zentralasiatischen Staaten beispielsweise in die EU-Initiative „Wasser fürs Leben“ einbezogen, die beim UN-Gipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg (2002) auf den Weg gebracht wurde. Sie beschäftigt sich mit dem Auf- und Ausbau der Wasserversorgung und sanitärer Anlagen sowie mit dem integrierten Wassermanagement. Im Rahmen dieser Initiative führt die EU einen bilateralen Wasserdiallog mit Kirgisistan. Mit Tadschikistan und Turkmenistan sind vergleichbare Gespräche geplant. Im Rahmen der Zentralasienstrategie startete die EU 2009 eine Kooperationsplattform im Bereich Umwelt und Wasser; Deutschland zeigte sich unter den EU-Mitgliedstaaten besonders aktiv. Der damalige deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier kündigte am 1. April 2008 auf der Berliner Wasserkonferenz die Wasserinitiative Zentralasien als Bestandteil der Zentralasienstrategie an. Im Rahmen dieser Initiative stellte Deutschland mehr als 15 Millionen Euro für das grenzüberschreitende Wassermanagement in der Region zur Verfügung.

4 Remarks by the President of the European Council Herman van Rompuy at the OSCE Summit 2010, SUM.DEL/63/10, 2. Dezember 2010; vgl. auch weitere Erklärungen der EU-Präsidentschaft vor dem Ständigen Rat der OSZE 2010, <http://www.osce.org/files/documents/1/5/73957.pdf>.

5 Ebd. (Übersetzung der Autorinnen.)

Ähnlich wie bei der Drogenbekämpfung und beim Grenzmanagement lassen die EU-Aktivitäten im Wasserbereich Grenzen erkennen. Insbesondere die Versuche, einen politischen Dialog unter den zentralasiatischen Staaten zu fördern und damit vermittelnd zu wirken, sind bisher gescheitert. Die starken Interessenkonflikte bei der Wassernutzung und die langwierigen zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen, vor allem zwischen Usbekistan und Tadschikistan, behinderten alle bislang vorgeschlagenen Lösungen. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass die Stromerzeugung durch Wasserkraftwerke im letzten Fortschrittsbericht über die Implementierung der EU-Zentralasienstrategie (2010) nur implizit erwähnt wird. Die Misserfolge scheinen die EU jedoch nicht von der weiteren Verfolgung ihrer Agenda abzuhalten. Vielmehr spricht sie über die Notwendigkeit, neue Wege zur Förderung der regionalen Kooperation zu finden.

Ansatzpunkte für eine produktive Rolle der EU in Zentralasien

Während sich die Friedensstrategie des globalen Akteurs EU langfristig durchaus bewähren könnte, kann die EU beim gegenwärtigen Stand ihrer Beziehungen in der Region sicherheitspolitisch wenig ausrichten. Es klafft eine tiefe Lücke zwischen den dortigen Sicherheitsproblemen und ihrem multilateralen Ansatz. Noch hängt die Stabilität in Zentralasien in hohem Maße an den bestehenden autoritären Herrschaftsstrukturen. Sie werden jedoch selbst zunehmend zu Sicherheitsgefährdungen. Der zweite Regimewechsel in Kirgisistan demonstriert, welche Gewaltrisiken mit Veränderungen verbunden sein können.

Die Grenzen der europäischen Sicherheitspolitik lassen das alte Dilemma der Union erkennen. Deklarationen zu globaler Verantwortung entpuppen sich vor Ort als symbolisch-politische Gesten. Beiträge zur Stabilisierung im Ferganatal sind unter solchen Umständen kaum möglich. Kurz- bis mittelfristig wäre es naiv zu glauben, dass die demokratisierungs- und entwicklungspolitischen Programme der EU in Zentralasien Nepotismus und Korruption wirksam bekämpfen können. Strukturelle Lösungen können nur von innen kommen.

Wenn der Brüsseler Macht- und Friedenswille künftig nicht an der europäischen Peripherie zerschellen soll, sollte die EU weitreichende Absichtserklärungen besser vermeiden. Gerade weil sie in Zentralasien relativ schwach ist,

sollte ihr in Zukunft mehr darum zu tun sein, ihr friedenspolitisches Profil zu schärfen als einer globalen Reichweite hinterherzuhinken. Authentische und glaubwürdige Friedenspolitik zu verfolgen hieße z.B. Chancen zur Konfliktprävention in Zentralasien zu suchen und dafür um Verbündete zu werben. Da die EU in Zentralasien, anders als auf dem Balkan, nicht über die Anreize eines möglichen EU-Beitritts verfügt, sollte sie ihrer bisher rein deklaratorischen Stärkung der OSZE – der Organisationen, in der alle EU-Mitgliedstaaten und die zentralasiatischen Staaten gemeinsam vertreten sind – Taten folgen lassen. Die Pogrome in Südkirgisistan haben gezeigt, dass es in Konflikten und Krisen nicht ausreicht, wenn EU-Sonderbeauftragte sich in eine Reihe mit ihren Kollegen von UNO und OSZE stellen, um das Konfliktmanagement danach einer schwachen OSZE zu überlassen. Vielmehr sollte die EU ihr politisches Gewicht in der OSZE in die Waagschale werfen und für eine bessere Verankerung der Organisation in den zentralasiatischen Staaten eintreten. Stetige Vor-Ort-Verhandlungen der OSZE mit der neuen kirgisischen und jüngst auch wieder der tadschikischen Regierung haben sich z.B. als vorteilhaft erwiesen. Die Verankerung der OSZE vor Ort zu stärken hieße weiter, die Regierungen dazu zu bewegen, OSZE-Feldoperationen nicht länger als Stigma anzusehen und klein zu halten, sondern deren personelle und finanzielle Ausweitung zuzulassen. Seit Jahren hinkt außerdem das OSZE-Budget für Zentralasien dem für Aktivitäten auf dem Balkan hinterher. Weiter müsste das Verständnis für Instrumente der Konfliktverhütung, wie z.B. OSZE-Polizeiberatungsgruppen geweckt werden. Die EU-Staaten sollten daher neue Dialoginitiativen gegenüber den Regierungen, aber auch lokalen Behörden und der Bevölkerung starten und mit ihnen gemeinsam Konzepte zur Konfliktverhütung erarbeiten. Multilaterale Politik kann nur dann wirksam werden, wenn sie verstanden und gewollt ist.

Krisenmanagement in Zentralasien wird absehbar nicht ohne eine Einbeziehung Russlands möglich sein. Für die zentralasiatischen Regierungen wie für weite Teile der Bevölkerung bleibt Russland ein wichtiger politischer, wirtschaftlicher und militärischer Partner. Den politischen Willen vorausgesetzt, könnte Russland in der Region durchaus konstruktiv wirken. Um Russland dafür zu gewinnen, könnte die EU z.B. an Moskaus langjährigem Ziel anknüpfen, eine internationale Aufwertung der Friedenssicherung durch die CSTO im GUS-Raum zu erreichen. Sie könnte dieses Interesse nutzen, um *Peace-keeping*-Standards jenseits von Einflussphärenpolitik mit Russland auszuhandeln. Auch bei der Bekämpfung des Drogenhandels und beim Grenzschutz bestehen Interessengemeinsamkeiten. Schließlich könnte die EU an jüngste Erfahrungen einer trilateralen Zusammenarbeit mit Russland und den USA bei

DIE EU IN ZENTRALASIEN

der gemeinsamen Vorbereitung des Aktionsplans des OSZE-Gipfels in Astana 2010 anknüpfen. Es wäre also weiterhin eine ehrenhafte Aufgabe für den globalen Akteur EU, zu einer kooperativen Anstrengung Russlands für die Sicherheit Zentralasiens beizutragen.

2.8. Die Türkei und die EU: zwei Partner auf Abwegen?

Burak Çopur

Die aktuellen Umbrüche im Nahen Osten könnten die Türkei im Wettbewerb um die stärkste Macht mit islamischer Tradition in ihrem regionalen Umfeld noch weiter begünstigen. Die Türkei ist im Vergleich zu ihren nächstlichen Nachbarn mit ebenfalls mehrheitlich muslimischer Bevölkerung, eine – wenn auch mit Schwächen – tragfähige Demokratie, die in ihrer Region eine Vorbildfunktion übernehmen kann. Um diese Rolle konstruktiv auszufüllen, wird allerdings eine weiterreichende Demokratisierung als bisher erforderlich sein. Eine aktive Unterstützung der EU-Beitrittsperspektive seitens der europäischen Staats- und Regierungschefs könnte diesen Prozess maßgeblich positiv beeinflussen. Brüssel sollte den Aufbruch in der arabischen Welt zum Anlass nehmen, um seine ambivalente Türkeipolitik zu überdenken.

Schon heute steht die Türkei auf Platz 17 der größten Volkswirtschaften der Welt; im Vergleich mit den EU-Staaten belegt sie Platz 6. Der *Economist* (23.10.2010) bezeichnete die Türkei in diesem Kontext nicht ohne Grund als das „China Europas“. Neben dieser ökonomischen Prosperität macht sich auch ein wachsendes außenpolitisches Gewicht der Türkei bemerkbar: Die Türkei ist Mitglied der G20 und wird bald mit Brasilien, Russland, Indien und China zum neu definierten Kreis der sogenannten BRIC-Staaten gehören. Im Europarat hat die Türkei bis Mai 2011 den Vorsitz im Ministerkomitee inne, in der Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) stellt sie den Generalsekretär und im UN-Sicherheitsrat war sie 2009 bis 2010 nicht-ständiges Mitglied.

Das Goldene Zeitalter der europäisch-türkischen Beziehungen

Ihre verstärkte außenpolitische Bedeutung und Wirtschaftsdynamik hat die Türkei auch der ehemals glaubwürdigen Beitrittspolitik der EU zu verdanken. Diese Politik begann auf dem EU-Gipfel in Helsinki 1999 mit der Verleihung des Kandidatenstatus an die Türkei und endete mit dem Beginn der Beitrittsverhandlungen im Jahr 2005. In dieser Phase erhielt Ankara insbesondere von der damaligen Bundesregierung Schröder/Fischer starke Unterstützung. Nachdem auf dem Luxemburger Gipfel 1997 die europäisch-türkischen

Beziehungen durch die deutsche Haltung in eine tiefe Krise geraten waren, leitete die rot-grüne Koalition mit dem Regierungswechsel 1998 eine Wende in der Türkeipolitik ein und förderte aktiv die EU-Mitgliedschaft Ankaras. Dieser Wandel erklärte sich zum einen durch ein unterschiedliches Europa-bild von Rot-Grün gegenüber der Vorgängerregierung unter Helmut Kohl und zum anderen mit sicherheitspolitischen Veränderungen seit dem 11. September 2001.¹ Die u.a. von Deutschland forcierte EU-Beitrittsperspektive war in der Türkei ein wesentlicher Katalysator für den Beginn der Demokratisierung der Innenpolitik, der Modernisierung der Wirtschaft sowie der Entmilitarisierung der Außenpolitik.²

Das Land am Bosphorus erlebte mithilfe der EU-Reformen eine bisher in dieser Form einzigartige innenpolitische Transformation. Die Reformen umfassten zahlreiche Fortschritte bei den Menschen- und Bürgerrechten. Um einen liberaleren Umgang mit den eigenen Minderheiten zu erreichen, setzte Ministerpräsident Recep Tayyip Erdoğan zudem eine Beratungskommission ein, die im Oktober 2004 ihren Bericht zu den Minderheitenrechten vorstellte.³ Eine Konferenz zur Armenierfrage an der Bilgi-Universität in Istanbul im September 2005 brach endlich das Tabu einer öffentlichen und kritischen historischen Aufarbeitung der Massaker an den Armeniern. Diese Entwicklungen waren eine Art „Stille Revolution“, die den Übergang vom autoritär-repressiven Sicherheitsstaat zum freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat markierte.

Die Europa-Orientierung der Türkei bewirkte mittelbar zudem, dass die aus einer islamistischen Bewegung hervorgegangene Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung (AKP), sich stärker in Richtung einer demokratischen Partei transformierte.⁴ Die Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft unterstützte also eine Pazifizierung des politischen Islams in der Türkei (den Grundstein für eine solche Pazifizierung hatte schon Kemal Atatürk gelegt) und begünstigte eine friedensgerichtete Akzentuierung der türkischen Außenpolitik. Die Türkei orientierte sich verstärkt am Zivilmachtgedanken und wurde dabei durch das *Soft-Power*-Modell der EU inspiriert.⁵ Die Annäherung zwischen Ankara und

-
- 1 Burak Çopur: Neue deutsche Türkeipolitik der Regierung Schröder/Fischer (1998-2005). Von einer Partnerschafts- zur EU-Mitgliedschaftspolitik mit der Türkei (zugelassene Dissertation zur Promotionsprüfung an der Universität Duisburg-Essen).
 - 2 Heinz Kramer: Die Türkei im Prozess der Europäisierung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (2004): 33-34, S. 9-17.
 - 3 Baskın Oran: The Minority Report Affair in Turkey, in: *Regent Journal of International Law* 5 (2007): 1, S. 2-93.
 - 4 Günter Seufert: Neue pro-islamische Parteien in der Türkei, Studie 6 Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2002.
 - 5 Ziya Öniş: Turkey and the Middle East after September 11: The Importance of the EU

Athen seit 1999, der begonnene Dialog mit Syrien sowie die konstruktive Haltung der Türkei zur Lösung des Zypernkonflikts im Rahmen des sogenannten Annan-Plans 2004 zeugen davon.

Es waren damals die Inseltürken, die mit Rückendeckung Ankaras der Wiedervereinigung Zyperns mit 64 Prozent zustimmten, während die griechischen Zyprioten sie mit 75 Prozent mehrheitlich ablehnten. Im Zeitraum zwischen der Anerkennung der Türkei als offizieller EU-Beitrittskandidat 1999 bis zur Eröffnung von Beitrittsverhandlungen 2005 entwickelten sich die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei außerordentlich positiv. Sieht man von der ungelösten Zypernfrage ab, herrschte in dieser Phase eine dialogorientierte Zusammenarbeit auf vielen Politikfeldern und ohne gravierende Krisen – ein Goldenes Zeitalter.

Krise und Stagnation im europäisch-türkischen Verhältnis

Gegenüber der Ära 1999-2005 war das Verhältnis zwischen Brüssel und Ankara im Zeitraum von 2005-2010 von Krise und Stagnation geprägt. Dies gilt gleichermaßen für die deutsch-türkischen Beziehungen und scheint im Jahr 2011 seine Fortsetzung zu finden.⁶

Aktuell stockt der EU-Beitrittsprozess: Nur 13 von 35 Verhandlungskapiteln sind vorläufig bearbeitet, weitere acht wurden von Brüssel 2006 wegen der türkischen Weigerung, das Ankara-Protokoll auf die Republik Zypern auszuweiten, von den Verhandlungen ausgenommen. Da Frankreich zusätzlich vier und Zypern sechs beitragsrelevante Kapitel blockieren, sind nur noch vier verhandelbar, was de facto den Stillstand der Beitrittsgespräche bedeutet.

Die Entschleunigung der Verhandlungen begann auf europäischer Seite mit dem Regierungswechsel in Deutschland 2005 und der Wahl von Nicolas Sarkozy zum Staatspräsidenten in Frankreich 2007. Einerseits folgen Merkel und Sarkozy der Staatsräson und stehen mit Blick auf den EU-Beitritt der Türkei hinter dem Prinzip „*pacta sunt servanda*“, andererseits präferieren sie parteipolitisch das höchst widersprüchliche Konzept der „privilegierten Partnerschaft“. Mit dieser fragwürdigen Doppelstrategie verabschieden sich die bei-

Dimension, in: *Turkish Policy Quarterly*, 2 (2003): 4, S. 84-95; Mustafa Aydın/Sinem A. Açıkmeşe: Europeanization through EU conditionality: Understanding the new era in Turkish foreign policy, in: *Journal of Southern Europe and the Balkans* 9 (2007): 3, S. 263–74; Burak Akçapar: *Turkey's new European era: Foreign policy on the road to EU membership*, Lanham, MD (USA) 2007.

6 „Zypern-Streit: Erdogan attackiert Merkel“, in: *Spiegel*, 14.01.2011. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,739620,00.html>.

den europäischen Führungsnationen von der erfolgreichen EU-Beitrittspolitik der früheren Jahre (1999-2005) und setzen erneut auf die alte gescheiterte Partnerschaftspolitik, wie sie noch unter Bundeskanzler Helmut Kohl betrieben wurde. Im Grunde genommen ist diese speziell für Ankara entwickelte Formel eine freundliche Übersetzung von „Partnerschaft ja, Mitgliedschaft nein“. Führende EU-Staaten, darunter die Bundesrepublik, haben offenbar ihren Kompass in der Türkeipolitik wieder verloren und befinden sich auf Abwegen.

Die ambivalente europäische Türkeiposition wirkte sich auch auf die Innenpolitik der Türkei aus: Sie stärkte das Selbstbewusstsein der Nationalisten und Kemalisten, die ihre Macht in Gefahr sahen und schwächte die progressiven Reformkräfte, die das Land zur Umsetzung des *Acquis* dringend benötigt. Während einerseits die „konservativen Globalisierer“ (AKP) im Zuge der Europäisierung ihre Feindseligkeit gegenüber der EU bzw. dem Westen aufgaben und sich damit in die internationale Gemeinschaft und deren Strukturen integrierten, zu denen auch die NATO-Mitgliedschaft der Türkei gehört, radikalisierten sich andererseits die „defensiven Nationalisten“ (CHP, Republikanische Volkspartei und MHP, Partei der Nationalistischen Bewegung).⁷ Der „Stillen Revolution“ der konservativen Globalisierer setzten damals die defensiven Nationalisten ihre „Gegenrevolution“ entgegen. Es gelang ihnen, die AKP in ihrem Kurs zu irritieren und den Reformprozess deutlich zu verlangsamen. Die Regierung verlor ihre Europaeuphorie und reihte sich in den Chor der euroskeptischen Gegenelite ein.

Schädliche Symbiose der Anti-Haltungen

Das Anti-Türkei-Lager in der EU bzw. die Anti-EU-Koalition in der Türkei schaukeln sich gegenseitig auf: Auf der einen Seite ist jede anti-europäische Handlung türkischer Nationalisten Wasser auf den Mühlen der Türkei-Kritiker in der EU. Auf der anderen Seite ist die anti-türkische Stimmung in Europa für die EU-Gegner in der Türkei ein Beleg dafür, dass die EU-Mitgliedschaft ein hoffnungsloser Traum sei, weshalb man sich außenpolitisch von Brüssel verabschieden müsse. Die Unabhängige Türkei-Kommission unter dem Vorsitz des ehemaligen Staatspräsidenten Finnlands und Friedensnobelpreisträgers Martti Ahtisaari schrieb: „Bedauerlicherweise haben negative Reaktionen von europäischen Politikern und eine zunehmend zögerliche Einstellung der europäischen Öffentlichkeit gegenüber einer Erweiterung der Türkei den Eindruck

⁷ Ziya Öniş: Conservative globalists versus defensive nationalists: political parties and paradoxes of Europeanization in Turkey, in: Journal of Southern Europe and the Balkans 9 (2007): 3, S. 247-261.

vermittelt, dass sie nicht willkommen ist, selbst wenn sie die Mitgliedschaftsbedingungen erfüllen würde.“⁸ Auch die Außenpolitik Ankaras wird von den türkeikritischen Tönen in der EU beeinflusst. So hat die ablehnende Haltung des Duos Merkel/Sarkozy nicht nur den türkischen Reformeifer gedrosselt, sondern sie war auch ein Katalysator für die stärkere Annäherung der Türkei an ihre islamischen Nachbarn und Russland. US-Verteidigungsminister Robert Gates bemerkte in diesem Kontext: „If there is anything to the notion that Turkey is, if you will, moving eastward, it is, in my view, in no small part because it was pushed, and pushed by some in Europe.“⁹ Im Weiteren wird noch zu zeigen sein, dass nicht nur Brüssel, sondern auch Ankara die Verantwortung für das Nachlassen der türkischen Europaeuphorie trägt. Die letzten fünf Jahre von 2005-2010 waren eine größtenteils verlorene Zeit im Hinblick auf das europäisch-türkische Verhältnis.

„Strategische Tiefe“ – die neue Ausrichtung der türkischen Außenpolitik

Die Frage einer außenpolitischen Umorientierung der Türkei vom „Westen“ zum „Osten“ wird in der internationalen Öffentlichkeit intensiv diskutiert.¹⁰ Als Folie dienten u.a. der türkisch-israelische Konflikt um die Stürmung eines mit Hilfsgütern für den Gaza-Streifen beladenen türkischen Schiffes (Mai 2010) und die Abstimmung der Türkei im UN-Sicherheitsrat gegen die Iran-Sanktionen zum Atomprogramm Teherans (Juni 2010).

Doch die Türkei wendet sich weder vom Westen ab noch neigt sie sich dem Osten zu; sie versucht allerdings in einer Zeit, in der sich die weltpolitische Konfiguration der Machtgleichgewichte seit dem Ende des Kalten Krieges neu ordnet und justiert, ihren eigenständigen Platz als aufstrebende Macht zu finden. Die aktuellen Veränderungen im internationalen Gefüge erklären sich mitunter durch den „Aufstieg der Anderen“ (Fareed Zakaria).¹¹ Zu diesen Auf-

8 Unabhängige Türkei-Kommission: Die Türkei in Europa: Den Teufelskreis durchbrechen, Brüssel, 2009, S. 7.

9 „Gates Says EU Pushed Turkey Away“, in: Wall Street Journal, 10.06.2010. <http://online.wsj.com/article/SB10001424052748703890904575296900180727936.html>.

10 „Turning its back on the West?“ A 14-Page special report on Turkey, in: The Economist, 23.10.2010; Soner Cagaptay: Sultan of the Muslim World. Why the AKP's Turkey Will Be the East's Next Leader, in: Foreign Affairs, 15.11.2010, <http://www.foreignaffairs.com/articles/67009/soner-cagaptay/sultan-of-the-muslim-world>; Hugh Pope: Pax Ottomana?, in: Foreign Affairs 89 (2010): 6, S. 161-171.

11 Fareed Zakaria: Der Aufstieg der Anderen. Das postamerikanische Zeitalter, München 2009.

steigern zählt neben China, Indien, Brasilien auch die Türkei. Den Rhythmus der internationalen Politik geben demnach nicht mehr allein die alten Mächte des Westens vor, sondern mittlerweile auch andere aufsteigende Mächte. Die Schaffung der G20 trägt dem wachsenden Einfluss dieser neuen *Global Player* Rechnung. Die Türkei versucht, sich in dieser Machtverschiebung weg von einer bi-/unipolaren hin zu einer multipolaren Welt als Zentralmacht in der Region zu positionieren.

Der *Spiritus Rector* der neuen Außenpolitik ist der aktuelle Außenminister Ahmet Davutoğlu. Mit seinem Werk *Strategische Tiefe* revidiert er die traditionell kemalistisch geprägte Doktrin der Westorientierung und relativiert die prioritäre Stellung der EU für die Außenpolitik der Türkei. Dahinter verbirgt sich das Leitbild einer realistisch inspirierten Außenpolitik, das an das geografische, historische und religiös-kulturelle Erbe des Osmanischen Reiches anknüpfen will. Das erklärte Ziel dieser Neuorientierung besteht darin, eine Art „Osmanisches Commonwealth“ nach dem britischen Modell zu errichten, um so den Aufstieg zur führenden Zentralmacht der Region zu ermöglichen. Davutoğlu definiert die Türkei nicht als Randstaat Europas oder Brücke zum Westen; stattdessen spricht er von einem Land „in the midst of Afro-Eurasia’s vast landmass, it may be defined as a central country with multiple regional identities that cannot be reduced to one unified character.“¹² Mit dieser multiplen Identität wäre die Türkei als Zentralmacht ein Teil Europas, des Balkans, der Schwarzmeer- und Mittelmeerregion, Nordafrikas, des Nahen Ostens, des Kaukasus, des kaspischen Umfeldes und Zentralasiens zugleich. Aus dieser Zentralität leitet Davutoğlu die außenpolitischen Prinzipien der Türkei für die internationalen Beziehungen ab: Die Praktizierung einer „Null-Probleme“-Politik durch den Aufbau von freundschaftlichen Beziehungen zu allen Nachbarn und das türkische Engagement bei der Lösung von internationalen Konflikten. Zudem wird eine multidimensionale Außenpolitik verfolgt, in der sich die Beziehungen zu anderen globalen Akteuren ergänzen und nicht konkurrieren sollen.

Die bisherige Umsetzung des neuen Leitbildes fällt jedoch ambivalent aus: Einerseits dauert der Annäherungsprozess mit Griechenland und die Vermittlung zwischen Serbien und Bosnien-Herzegowina an. Im Nahen Osten konnte die Türkei durch die Zusammenarbeit mit Syrien, Jordanien und dem Libanon deren Aktionsradius ausbauen helfen. So wurde die Visapflicht für diese Länder aufgehoben; analog zum Schengener-Modell soll ein „Schengen-für-den-Orient“ etabliert und anschließend ein Binnenmarkt nach europäischem Mus-

12 Ahmet Davutoğlu: Turkey’s Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007, in: *Insight Turkey* 10 (2008): 1, S. 78.

ter geschaffen werden. Auch mit dem Irak scheinen sich die Beziehungen normalisiert zu haben: Die Türkei möchte das Machtvakuum füllen, das der Abzug der US-amerikanischen Truppen hinterlassen wird. Dazu muss Ankara jedoch mit der Kurdischen Autonomiebehörde im Nordirak einen konstruktiven Dialog führen und genauso Bereitschaft zeigen, den Kurdenkonflikt im eigenen Land zu lösen. Andererseits läuft Ankara im israelisch-palästinensischen Konflikt Gefahr, durch seine regelmäßigen Gespräche mit Vertretern von *Hamas* und *Hisbollah* die Potenziale seiner Vermittlerrolle im Nahen Osten zu relativieren. Eine einseitige Pro-Palästina-Politik sowie die türkische Ablehnung der UN-Sanktionen zum Iran-Atomprogramm im Sicherheitsrat haben die Beziehungen zu Israel, den USA und der EU irritiert. Die Versöhnung zwischen Armenien und der Türkei ist aus innenpolitischen Gründen in Ankara und infolge des Drucks aus Aserbaidschan erst einmal auf Eis gelegt worden.

Wie ernst meint es die Türkei mit der EU (noch)?

Wie keine Regierung zuvor förderte die AKP seit dem Amtsantritt 2002 bis zur Eröffnung der Beitrittsverhandlungen 2005 den Demokratisierungsprozess der Türkei im Hinblick auf eine möglich werdende EU-Mitgliedschaft. Ein gutes Verhältnis zu Brüssel wurde zur außenpolitischen Maxime der Regierung Erdoğan. Die AKP hat deshalb einen erheblichen Anteil an der demokratischen Konsolidierung der Türkei. Es hatte aber zuweilen den Anschein, als betrachte die Regierungspartei den Beitrittsprozess v.a. als nützliches innenpolitisches Instrument und weniger als identifikationsstiftend im Sinne der damit verbundenen Werte. Die Regierung setzte die von Brüssel geforderten Reformvorgaben (bspw. Zurückdrängung des Militärs aus der Politik) auch als Hebel für ihren eigenen Machtausbau gegenüber dem kemalistischen Establishment ein. Der Weg in die EU führt aber letztlich über die Identifizierung mit europäischen Werten und Normen (vgl. Beitrag 2.1.).

Aktuell scheinen sowohl die AKP als auch einige EU-Mitgliedsländer mit dem stockenden Beitrittsprozess gut leben zu können. Das Merkel-Sarkozy-Projekt einer „privilegierten Partnerschaft“ und die „Zentralmacht“-Konzeption der Türkei könnten als zwei Seiten ein- und derselben Medaille interpretiert werden. Auch wenn die Türkei das vehement ablehnt, so fügt sich das Zentralmachtkonzept der „Strategischen Tiefe“ von Davutoğlu in das Vorhaben der „privilegierten Partnerschaft“ von Merkel und Sarkozy doch recht passgenau ein. Eine zu starke Kooperation mit Brüssel bzw. eine EU-Vollmitgliedschaft könnte den außen- und wirtschaftspolitischen Handlungsradius Ankaras ungewollt einschränken. Zudem bietet das Zentralmachtpro-

jekt für die Türkei die Möglichkeit, aus einer selbstbewussten Position heraus auf ein europäisches Ersatzangebot einer privilegierten Partnerschaft bzw. das Scheitern der EU-Beitrittsgespräche vorbereitet zu sein. Nicht ohne Grund nimmt in jüngster Zeit die EU-Kritik der Türkei an Schärfe zu. Während Außenminister Davutoğlu und Staatspräsident Gül ihren Ärger verklausuliert formulieren, werden EU-Chefunterhändler Egemen Bağış und Ministerpräsident Erdoğan deutlicher.¹³

Die EU-Kandidatur spielt zwar weiterhin für Ankara eine Rolle, sie steht aber nicht mehr ganz oben auf der außenpolitischen Agenda. Sie wird auch nicht mehr als *Conditio sine qua non* für eine erfolgreiche türkische Außenpolitik betrachtet. Die Türkei geht vielmehr davon aus, dass ihr EU-Beitritt umso unausweichlicher wird, je einflussreicher sie als Regionalmacht in ihrer Nachbarschaft ist. Dieser Automatismusgedanke widerspricht den Visionen derjenigen EU-Staaten (u.a. Großbritannien, Italien, Schweden, Finnland), die den Beitritt Ankaras befürworten. Diese wollen nämlich gerade nicht eine wie auch immer verfasste, mächtige Türkei als Vollmitglied integrieren, sondern ein weitestgehend liberales Land, das Demokratie, Religion und Rechtsstaatlichkeit miteinander in Einklang bringt. Die AKP-Regierung übersieht, dass weitere Erfolge ihrer friedlichen Nachbarschaftspolitik von der Demokratisierung im eigenen Land abhängen, die wiederum eng mit der Europa-Orientierung in Beziehung steht.

In der hier beschriebenen veränderten Prioritätensetzung der Außenpolitik Ankaras steckt erhebliches Risikopotenzial für die EU. Mit dieser Akzentverschiebung könnte die Türkei verstärkt in Russland, in Iran oder in China neue Partnerschaften suchen. Welchen außenpolitischen Kurs Ankara zukünftig einschlägt, ist insofern für Brüssel nicht ganz unerheblich. Damit Ankara eine effektive und friedensstiftende Funktion in der Region einnehmen kann, müssen auch die Demokratiedefizite im eigenen Land angegangen werden. Eine erfolgreiche Außenpolitik setzt eine stabile Innenpolitik voraus. Ohne den Kurdenkonflikt, die Minderheitenproblematik von Nichtmuslimen, die Diskriminierung von Aleviten oder die gesellschaftliche Spaltung zwischen Kemalisten und AKP einer Lösung näher zu bringen, wird das erklärte Ziel, eine einflussreiche gestaltende Zentralmacht zu werden, schwerlich erreichbar sein.

13 Murat Yetkin: Ankara, AB restine hazırlanıyor (Ankara stellt sich auf einen Showdown mit der EU ein), in: Radikal, 29.01.2011. <http://www.radikal.com.tr/Default.aspx?aType=RadikalYazar&Date=29.01.2011&ArticleID=1038301>.

Wahrnehmung als islamisch motivierte Außenpolitik

Ein Problem außenpolitischen Handelns der Türkei besteht auch darin, dass vermehrt der Eindruck entstanden ist, das Land betreibe eine religiös geprägte Außenpolitik. Die AKP hat traditionell eine Affinität zu den islamischen Staaten. Die jüngere massive Kritik Erdoğan's an Israels Regierungspolitik wird im Kontext des Konflikts zwischen westlicher und islamischer Welt als anti-westlich wahrgenommen. Wenngleich die AKP keine islamistische oder antisemitische Agenda verfolgt, ist ihre Rhetorik zuweilen höchst provokant (z.B. der Davos-Eklat zwischen Erdoğan und Shimon Peres). Eine solche Türkei ist mitnichten das, was sich Brüssel und Washington als „Brücke“ zur oder als „Modell“ für die islamische Welt vorstellen. Die Türkei muss in ihren Augen erst noch den Beweis erbringen, dass ihre Außenpolitik auf universellen Menschenrechten basiert und nicht von islamisch-religiösen Motiven getrieben ist.

Wenn die Türkei ihr gewonnenes Selbstbewusstsein als Mittler in die Waagschale werfen will, gilt es eine neue Balance zwischen einer den nationalen und wirtschaftlichen Interessen dienenden Außenpolitik sowie den wachsenden Erwartungen der westlichen Großmächte, der arabischen Nachbarstaaten und ihrer Bevölkerungen zu finden. Die Intensivierung des politischen Dialogs mit den EU-Staaten, die ihre Rolle in der im Umbruch befindlichen Region ebenfalls noch definieren müssen, wäre Teil einer klugen diplomatischen Strategie der Türkei im Sinne dieser Balance.

Glaubwürdige Beitrittsperspektive für liberale Demokratieentwicklung

Angesichts der aktuellen Ereignisse im arabischen Raum wird die EU auf die Türkei noch stärker angewiesen sein als zuvor. Denn das Land am Bosphorus ist im islamischen Raum eine – mit all ihren Schwächen – relativ gut arbeitende Demokratie, die eine Vorbildfunktion für Ägypten, Tunesien, Jordanien u.a. erfüllen könnte. In einer repräsentativen Studie in sieben arabischen Ländern (Ägypten, Jordanien, Libanon, Syrien, Saudi Arabien, Palästina, Irak) sagten 61 Prozent der Befragten, dass die Türkei ein Modell für arabische Staaten sein könnte. 64 Prozent sind der Meinung, dass die EU-Beitrittsperspektive der Türkei das Land zu einem attraktiven Partner für die arabische Welt gemacht hat.¹⁴ Eine Voraussetzung für die Vereinbarkeit von Islam und Demokratie in der

14 Mensur Akgün/Gökçe Perçinoğlu/Sabiha Senyücel Gündoğar: *The Perception of Turkey in the Middle East*, Istanbul 2009 (TESEV), S. 21/25; auch Meliha Benli Altunışık: *Turkey: Arab Perspectives*. Istanbul 2010 (TESEV).

Türkei liegt in der weiteren Entwicklung zu einem freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat; was wiederum eng mit einer konsequenten Befürwortung der EU-Mitgliedschaft aus Brüssel zusammenhängt. Die Demokratisierung der Türkei hat keineswegs ihr Ende gefunden, sondern ist ein andauernder Prozess. Doch mit den Entwicklungen in der EU – Regierungswechsel in Berlin und Paris, Erweiterungsmüdigkeit, Islamophobie, Finanzkrise – schlug das Pendel in der türkischen Bevölkerung um; die Sympathie für Europa und die Unterstützung für eine EU-Mitgliedschaft ist auf einen Tiefstand gesunken – 2004 lag sie noch bei 73 Prozent, 2010 nur noch bei 38 Prozent.¹⁵ Überhöhter Nationalismus und autoritäre Herrschaftsstrukturen sind nach wie vor mit prägend in der Türkei. Die Zeichen in Ankara deuten zwar nicht auf einen *Scharia*-Staat; Gefahren gehen aber von einem „türkischen Gaullismus“ (Ömer Taşpınar) aus, der außenpolitisch gelegentlich überzieht, dabei eigensinnig und herausfordernd agiert.¹⁶

Mit den Parlamentswahlen im Juni 2011 steht das Land an einer historischen Schwelle. Das Wahlversprechen der AKP an die Bevölkerung ist die Erarbeitung einer „zivilen Verfassung“. Der türkische Unternehmerverband TÜSİAD (Vereinigung türkischer Industrieller und Geschäftsleute) fordert beispielsweise – bis auf die Erhaltung der Republik als Staatsform – eine komplett neue freiheitlich-demokratische Verfassung ohne ethnische Bezüge auf das Türkentum oder ideologische Referenzen auf den Kemalismus. Mit der Wiederaufnahme einer glaubwürdigen Beitrittsperspektive hätte die EU einen wichtigen Schlüssel in der Hand, um die Tür für eine solche liberale Demokratieentwicklung in der Türkei weiter zu öffnen.

Auch die neue Außenpolitik-Konzeption der Türkei kann – trotz der oben beschriebenen Kritikpunkte – für die EU attraktiv sein. Es gibt in dieser Neuausrichtung Ansätze, die mit Zielen und Instrumenten der europäischen Außenpolitik vereinbar, wenn nicht sogar deckungsgleich sind. Ankara übernimmt z.B. mit seiner liberalen Visapolitik für den Nahen Osten oder einer ökonomischen Integrationspolitik in der Region *Soft-Power*-Elemente der EU. Mit Instrumenten, die der Europäischen Nachbarschaftspolitik ähneln, will die Türkei ihr regionales Umfeld stabilisieren und befrieden.¹⁷ U.a. deshalb genießt die Türkei ein hohes Ansehen im islamischen Raum.

15 German Marshall Fund: Transatlantic Trends 2010, Washington, http://www.gmfus.org/news_analysis/news_article_view?newsarticle.id=1219.

16 Ömer Taşpınar: Turkish Gaullism? in: Today's Zaman, 12. April 2010. <http://www.todayszaman.com/columnists-207121-turkish-gaullism.html>.

17 Kemal Kirişçi: A Friendlier Schengen Visa System as a Tool of „Soft Power“: The Experience of Turkey, in: European Journal of Migration and Law 7 (2005): 4, S. 343-367.

Die Türkei: Brücke der EU im Nahen Osten

Während die Europäer von den Entwicklungen in Ägypten völlig überrascht wurden und zunächst paralysiert schienen, bezog die Türkei als erster Staat öffentlich eine klare Position zu Husni Mubarak und forderte ihn zum Rücktritt auf. Die AKP-Regierung ist außerdem für alle Seiten ein potenzieller Ansprechpartner: Während *Hamas* und *Hisbollah* vom Westen nicht akzeptiert werden, stellt sich Ankara den Realitäten im Nahost-Konflikt und hält die Kommunikationskanäle zu diesen Organisationen offen. Das gleiche gilt auch für Iran, dem die Türkei trotz aller Rivalitäten nicht die Tür verschließt. Mit diesen Möglichkeiten der türkischen Außenpolitik sollte die EU versuchen konstruktiv umzugehen. Denn eine mit der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik in Einklang gebrachte türkische Außenpolitik könnte dabei helfen, die „strategische Dimension“ (Joschka Fischer) der EU weiter auszubauen.¹⁸

Will die EU mehr Einfluss im Nahen Osten gewinnen, muss sie in dieser Region stärker wahrgenommen werden. Mit ihrer geopolitischen Lage, ihrer multidimensionalen Diplomatie und ihren militärischen Fähigkeiten wäre die Türkei geradezu prädestiniert, als Brücke der EU in dieser Region zu fungieren. Eine engere Zusammenarbeit z.B. im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) setzt jedoch die Abkehr von dem – von der Türkei zu Recht als diskriminierend empfundenen – Konzept der „privilegierten Partnerschaft“ voraus. Nur mit der eindeutigen Bekräftigung der EU-Beitrittsperspektive kann auch eine erneute Europa-Fokussierung der türkischen Außenpolitik gelingen. Für Deutschland als bisher größte Wirtschaftsmacht in der EU mag eine selbstbewusste Türkei mit eigenen Interessen und Ambitionen zwar nicht unbedingt immer ein bequemer Partner sein, aber divergierende Interessen und Konkurrenzen lassen sich im Sinne symmetrischer Außenpolitik auf gleicher Augenhöhe und im Kontext der EU besser austarieren. Ein gedeihliches Zusammenleben mit den rund drei Millionen türkeistämmigen Bürgerinnen und Bürgern in Deutschland und die aktuellen Herausforderungen für eine humane EU-Einwanderungspolitik (vgl. Beitrag 2.3.) sind weitere schwergewichtige Argumente für einen Kurswechsel in der Türkeipolitik. Die EU würde außerhalb Europas an Einfluss gewinnen und könnte ihrem Anspruch als „Friedensmacht“ besser gerecht werden.

18 Joschka Fischer: Turkey's European Perspective. The German View, in: Turkish Policy Quarterly 3 (2004): 3, S. 17-21.

2.9. Quo vadis EU: Friedensmacht oder Militärmacht?

Hans-Georg Ehrhart

Die Europäische Union (EU) engagiert sich weltweit im Krisenmanagement. Ihrem Selbstverständnis zufolge agiert sie als Friedensmacht. Der EU-Vertrag (EUV) benennt deren normative Grundlagen: Frieden, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, aber auch Wahrung der grundlegenden Interessen sowie der Unabhängigkeit und Unversehrtheit der Union. Im Selbstbild ist die EU bereits ein globaler Akteur, dessen friedens- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit angesichts der Herausforderungen und Bedrohungen des 21. Jahrhunderts verbessert werden müsste. Andere beklagen ihre militärische Schwäche und politische Uneinigkeit insbesondere in Gewaltkonflikten wie in Libyen. Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass die Union für die europäische und die internationale Friedensordnung einen zweifachen Beitrag leistet. Erstens ist die EU selbst ein nach innen gerichtetes Friedensprojekt, eine Reaktion auf den Niedergang des Europas der Mächtekonkurrenz und des Nationalismus. Der zweite Beitrag besteht darin, dass die EU auf der Basis gemeinsamer Werte und Interessen die internationale Stabilität fördert. Wird sie diesem Anspruch, das, wie der Präsident des Europäischen Rates Herman van Rompuy es jüngst ausdrückte, „Vaterland des Friedens“¹ zu sein, aber auch nach außen gerecht? Diese Frage soll in drei Schritten beantwortet werden. Zunächst wird ein aus dem Selbstbild der EU abgeleitetes Friedensmachtkonzept vorgestellt. Anschließend wird die Perspektive auf den Bereich des Krisenmanagements verengt. Die hierfür geschaffenen Strukturen und Instrumente werden dargestellt, dann die Operationen analysiert und schließlich ihre Wirksamkeit beurteilt. Abschließend wird die Frage beantwortet, ob die EU als friedensvertraglicher Akteur im Sinne der Friedensmachtkonzeption agiert und vor welchen Herausforderungen sie steht.

Friedensmacht – Handlungskonzept für die EU?

Das Konzept der Friedensmacht setzt sich von dem einer klassischen Groß- oder Militärmacht bereits dadurch ab, dass militärische Instrumente eine untergeordnete Rolle spielen. Vom klassischen Zivilmachtmodell der 1970er Jahre unterscheidet es sich insofern, als Zwangsinstrumente unter bestimmten Um-

1 Rede in der Universität von Warschau am 17.1.2011, S. 6, unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/118874.pdf.

ständen eine Rolle spielen können. Eine Friedensmacht wäre diesem Modell zufolge weder ein ausschließlich auf zivile Mittel setzender Akteur noch würde sie im Stile und mit den Mitteln einer klassischen Großmacht Außen- und Sicherheitspolitik betreiben. Die Europäische Union wäre demnach ein kollektiver Akteur, der die ganze Palette seiner Fähigkeiten im Rahmen einer *security governance* „durch, mit und in der EU“ realisiert.² Eine Friedensmacht EU müsste also

- *erstens* normativ auf kooperative Sicherheit und friedlichen Wandel ausgerichtet sein;
- *zweitens* präventiven Strategien eindeutig Vorrang einräumen, ohne jedoch regelkonforme Interventionen mit Zwangsmitteln auszuschließen;
- *drittens* über die notwendigen zivilen und militärischen Instrumente zur konstruktiven Konfliktbearbeitung verfügen und diese in einem holistischen Ansatz konzeptionell, strukturell und funktional verbinden;
- *viertens* eng mit gesellschaftlichen Akteuren, insbesondere mit lokalen Interessenvertretern und Nichtregierungsorganisationen, zusammenarbeiten und
- *fünftens* intensive kooperative Beziehungen zu internationalen und regionalen Sicherheitsorganisationen unterhalten, insbesondere zu den Vereinten Nationen.

Die Bedingungen der Friedensmacht sind erst erfüllt, wenn alle fünf Kriterien – die gewissermaßen ein Komplexprogramm bilden – zutreffen. Im Gegensatz zu den Modellen der Zivil- und der Militärmacht verfügt die Friedensmacht nicht nur über zivile und militärische Macht. Sie hat vielmehr die völkerrechtlich konforme Bewahrung und Wiederherstellung von Frieden mittels einer umfassenden Sicherheitspolitik zum Ziel, ist also normativ und funktional gebunden. Für die Mitgestaltung der internationalen Friedensordnung heißt das, dass die EU ihre vertraglich definierten Ziele und Prinzipien weiter verfolgen und dafür ihre Konzepte und Fähigkeiten fortentwickeln muss.

Ziviles und militärisches Krisenmanagement

Unter den genannten fünf Kriterien steht hier das zivile und militärische Krisenmanagement der EU, das heißt konkret seine Strukturen, Aktivitäten und Wirkungen, im Vordergrund, da es ein besonderes Charakteristikum der EU ist

2 Bernhard Rinke, *Interne Security Governance als Herausforderung für die Europäische Union: Das Beispiel des zivil-militärischen EU-Krisenmanagements*, in: Hans-Georg Ehrhart/Martin Kahl, *Security Governance in und für Europa. Konzepte, Akteure, Missionen*, Baden-Baden 2010, S. 93.

und sich sehr dynamisch entwickelt. Ob die EU allerdings ihr Profil als Friedensmacht durch ihre zivil-militärische Vernetzung schärft oder ob diese eher dem Gegenteil, etwa der mancherorts behaupteten Militarisierung dient, bleibt zu prüfen.

Strukturen und Instrumente der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)

Die EU hat für ihr Krisenmanagement im Laufe der Jahre neue Strukturen und Instrumente entwickelt, die ihr tendenziell ein ganzheitliches Vorgehen ermöglichen und ihre Rolle als Friedensmacht stärken. Mit dem Amsterdamer Vertrag wurde Krisenbewältigung unter Einsatz militärischer Mittel zu einem Aufgabenbereich der Union. Der EUV (Nizza) etablierte mit dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) ein Kernstück des Krisenmanagements. Es setzt sich aus den ständigen Vertretern der Mitgliedstaaten und einem Vertreter der Kommission zusammen. Das PSK soll die internationale Lage verfolgen, dem Rat Stellungnahmen zur GASP/GSVP vorlegen und die Durchführung vereinbarter Politiken überwachen. Zudem nimmt es die politische Kontrolle und strategische Leitung von Operationen zur Krisenbewältigung wahr.

Für das zivile Krisenmanagement wurde ein Ausschuss gegründet, der aus Vertretern aller Mitgliedstaaten, des Ratssekretariats und der Kommission besteht. Er soll dem PSK Informationen liefern, Empfehlungen formulieren und Vorschläge über zivile Krisenmanagementoperationen unterbreiten. Auch die Kommission verfügt über zivile Instrumente für das akute Krisenmanagement, einschließlich der Möglichkeit, kurzfristig zivile Maßnahmen zur Krisenbewältigung zu finanzieren. Der Militärausschuss ist das oberste militärische Organ in den politisch-militärischen Strukturen des Rates. Er berät das PSK in allen militärischen Fragen. Ihm arbeitet der Militärstab zu. Er befasst sich mit der Frühwarnung, der Lagebeurteilung und der strategischen Planung für die Ausführung der Petersberg-Aufgaben, also humanitäre Aktionen oder Evakuierungsmaßnahmen, friedenserhaltende Maßnahmen und Kampfeinsätze für das Krisenmanagement, einschließlich Maßnahmen zur Wiederherstellung des Friedens, sowie seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags Abrüstungsoperationen, militärische Beratung und Stabilisierungseinsätze.

Der Militärstab ist ein aus ca. 200 Mitarbeitern bestehender multinationaler Stab, der über keine strategisch-operativen Führungsfähigkeiten verfügt. Diese Aufgabe übernimmt entweder die NATO gemäß dem Berlin-Plus-Abkommen von 2003, das den gesicherten Zugang der Union zu den operativen Planungs-

möglichkeiten der Allianz und die Nutzung ihrer Kommandostrukturen bei EU-geführten Operationen regelt, oder das Hauptquartier einer sogenannten *framework nation*. Diese ist für die Führung, Verwaltung und Logistik eines multinational besetzten nationalen Hauptquartiers zuständig. Gegenwärtig verfügen fünf Staaten über diese Führungsfähigkeit: Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien und Italien.

Seit 2004 existiert zudem eine Zivil-Militärische Zelle, die aus zwei Komponenten besteht: einer 16 Mitarbeiter umfassenden strategischen Planungseinheit und einem permanenten Kern aus acht Offizieren, der das auf 89 Personen aufwuchsfähige Operationszentrum bildet. Das Operationszentrum ist also kein stehendes, sondern ein *ad hoc* einzurichtendes Hauptquartier, das zur Führung eines Einsatzverbandes von maximal 2.000 Soldaten befähigt. Es ist seit Januar 2007 einsatzbereit. Weitere institutionelle Neuerungen sind die Einrichtung eines zivilen Hauptquartiers (*Civilian Planning and Conduct Capability*, CPCC) 2008 und die Bildung einer integrierten strategischen Planungsabteilung (*Crisis Management Planning Directorate*, CMPD) 2009.

Die meisten dieser Verwaltungsstäbe sind seit dem 1. Dezember 2010 im neuen Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) zusammengefasst. Hinzu kommen die geografischen und thematischen Abteilungen, die Koordinierungsausschüsse und die entsprechenden Arbeitsgruppen.³ Dieser neue außen- und sicherheitspolitische Apparat setzt sich aus Experten des Ratssekretariats, der Kommission und aus den Hauptstädten zusammen. Er wird von der nun mit Initiativrecht ausgestatteten Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik Catherine Ashton geleitet. Sie ist zugleich Vizepräsidentin der Kommission und für die Koordinierung der zivilen und militärischen Aspekte des Krisenmanagements zuständig. Zudem leitet sie den Rat für Außenbeziehungen und die Europäische Verteidigungsagentur.

Das CMPD soll der Kern für die strategische Planung und Umsetzung des Krisenmanagements werden. Damit ist einerseits eine weitere zivil-militärische Schnittstelle geschaffen worden. Andererseits fällt auf, dass das Militär bzw. Zivilisten mit militärischem Hintergrund überproportional vertreten sind. Frühere Überlegungen, ein breiter aufgestelltes Direktorat für *Peacebuilding* zu schaffen, konnten sich insbesondere wegen britischer und französischer Widerstände nicht durchsetzen. Handels-, Entwicklungs- und Erweiterungspolitik bleiben in der Letztzuständigkeit der Kommission, können aber über einen Koordinierungsausschuss in die Strategiebildung einbezogen werden. Diese Zugriffsmöglichkeit auf die finanziellen Instrumente der Kommis-

³ Vgl die provisorische Struktur des EAD unter http://www.eeas.europa.eu/background/docs/eeas_prov_organisation_en.pdf.

sion bei der Umsetzung der GASP ist als „Herzstück“ der Reform bezeichnet worden.⁴

Es bleibt abzuwarten, wie die intergouvernementalen Strukturen und die aus der Kommission kommenden Einheiten innerhalb des EAD harmonisieren. Das Gleiche gilt für die Einschätzung, der Vertrag von Lissabon biete eine „*once in a generation opportunity*“ für eine neue Außen- und Sicherheitspolitik der Union.⁵ Richtig ist jedenfalls, dass er durch die aufgewertete Position der Hohen Vertreterin und den EAD eine bessere strategische Ausrichtung ebenso ermöglicht wie eine kohärentere Anwendung der verschiedenen diplomatischen, sicherheits-, entwicklungs- und handelspolitischen Politikinstrumente. Diese Entwicklung dürfte auf operativer Ebene unterstützt werden durch die ebenfalls dem EAD eingegliederten über 130 EU-Botschaften (offiziell Delegationen genannt), die künftig auch außen-, sicherheits-, friedens- und menschenrechtspolitische Aspekte berücksichtigen sollen. Entscheidend für die Entwicklung der EU als Friedensmacht dürfte letztlich sein, inwieweit es mittels der neuen Strukturen und Instrumente gelingt, das eher kurzfristig orientierte Krisenmanagement mit langfristigen strategischen Zielen zu verbinden.

GSVP-Operationen: eine quantitative und qualitative Auswertung

Die EU hat seit Beginn der operativen Phase der GSVP 24 Missionen durchgeführt, von denen zehn abgeschlossen sind. Sechs fanden bzw. finden auf dem Balkan statt, drei in der östlichen Nachbarschaft, zehn in Afrika sowie fünf im Nahen und Mittleren Osten. Die meisten Missionen zeichnen sich durch eine geringe Personalstärke (zehn Missionen unter 100, sieben unter 1.000) und ihren zivilen Charakter aus. Sieben Operationen waren militärisch, davon keine in einem *High-end*-Spektrum. Zwei von ihnen wurden bzw. werden in Europa nach dem Berlin-Plus-Abkommen durchgeführt, die anderen fünf als autonome Operationen in Afrika. Die quantitativ umfangreichste militärische Operation war EUFOR Althea in Bosnien, die zeitweise 7.000 Einsatzkräfte umfasste. Die vom Einsatzgebiet her schwierigste autonome Operation war EUFOR Tschad mit 3.700 Einsatzkräften. Abgesehen von den *Monitoring*-Missionen in Aceh und Georgien sind alle zivilen Missionen im Kern

4 So die stellvertretende Generalsekretärin des EAD, Helga-Maria Schmid: EU-Außenpolitik nach Lissabon. Struktur und Wirkung, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik (2010): 4, S. 462.

5 Gérard Quille, The European External Action Service and the Common Security and Defence Policy (CSDP), in: Ettore Greco/Nicoletta Pirozzi/Stefano Silvestri (Hrsg.): EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making, Rom 2010, S. 66.

Missionen zur Reform des Sicherheitssektors in den Bereichen Militär, Polizei, Grenzmanagement und Rechtsstaatlichkeit. Die anspruchvollste mit rund 1.700 Einsatzkräften findet im Kosovo statt.

Bei der Mission in Guinea-Bissau arbeiteten ziviles und militärisches Personal unter einem Mandat, einem Missionsleiter und in einer gemeinsamen Struktur. Zuvor gab es bereits zivile Missionen, an denen militärische Experten in Zivil mitwirkten, wie etwa die EUSEC RD Congo und die AMM in Aceh. Es sind vor allem Finanzierungsgründe, die zu solchen Maßnahmen führen. Insgesamt lässt sich eine Tendenz zu mehr zivil-militärischer Überlappung feststellen. Jedoch handelt es sich um einen langsamen Prozess, der noch nicht zu einer umfassenden Verschränkung geführt hat. Gründe dafür sind vor allem die unterschiedlichen Finanzierungsmechanismen, die verschiedenen bürokratischen Kulturen und politische Hemmnisse. Neben dem Trend zur zivil-militärischen Integration lassen sich folgende Entwicklungen summarisch konstatieren:

- Globalisierung der Reichweite der Operationen: Fanden fünf der ersten sechs Operationen in Europa statt, so waren es von den nächsten sechs nur eine und von den nächsten zwölf vier.
- Erweiterung des Einsatzspektrums bei gleichzeitiger Fokussierung auf das untere Spektrum der Petersberg-Aufgaben: Die EU startete mit Polizei- und Militärmissionen, erweiterte ihr Spektrum auf Missionen zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit und der Reform des Sicherheitssektors sowie auf solche zur Stärkung der Grenzüberwachung und zur Überwachung von Waffenstillständen.
- Wachsende Zahl der Schnittstellen: Zunächst konzentrierte sich die EU darauf, die zivil-militärische Zusammenarbeit innerhalb der GSVP durch die sogenannte *Civil Military Coordination* zu verbessern. Dann wurden die Schnittstellen mit den anderen EU-Institutionen ausgebaut. Mittlerweile hat die EU die NATO-Terminologie eines *Comprehensive Approach* übernommen und versucht diesen Anspruch in Planung und Ausführung von Operationen umzusetzen.
- Steigende Teilnahmebereitschaft von Drittstaaten: Es gehört mittlerweile zur Regel, dass Kräfte von Drittstaaten an EU-geführten Operationen teilnehmen. Am aktivsten sind Norwegen, Kanada, die Türkei, Kroatien und die Schweiz. Bemerkenswert sind Teilnehmer wie Russland (EUFOR Tschad) und die USA (EULEX).
- Engere Partnerschaften mit internationalen Sicherheitsorganisationen: Während die EU zwei Operationen nach dem Berlin-Plus-Abkommen durchführte (Concordia, Althea), findet die Zusammenarbeit mit der NA-

TO bei den zivilen Missionen im Kosovo und in Afghanistan sowie bei der zivil-militärischen Unterstützungsmission AMIS II und der Operation Atalanta informell statt. In allen EU-Operationen in Afrika waren die UNO und die Afrikanische Union (AU) direkt oder indirekt involviert.

- Verstärkte operative Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen: Nach der gemeinsamen Erklärung von 2003 zur Zusammenarbeit im Krisenmanagement sind Kooperationsstrukturen zwischen beiden Organisationen aufgebaut worden. Zudem engagierte sich die EU auf Anfrage der UNO mittlerweile viermal militärisch in Afrika. In zwei Fällen operierte sie im Rahmen einer „Überbrückungsoperation“, bis UN-Blauhelme (wieder) übernahmen (Artemis, EUFOR Tschad), einmal als *stand-by force* zur Absicherung einer UN-Friedensmission (EUFOR RD Congo) und einmal als UN-mandatiertes maritimes Einsatzverband (EUNAVFOR Somalia).
- Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft vor Ort: Die EU arbeitet zunehmend mit lokalen Behörden und Nichtregierungsorganisationen zusammen. Gleichwohl ist sie noch weit entfernt davon, einen wirklich kollaborativen Prozess mit dem Gastland umzusetzen.
- Steigende finanzielle Kosten: Das Budget für die GASP ist vergleichsweise gering, wächst aber stetig. Es liegt mittlerweile nominell bei 300 Mio. Euro im Jahr. Die Ausgaben für zivile GSVP-Missionen – die militärischen Operationen werden größtenteils von den Truppenstellern bezahlt – stiegen von 44,2 Mio. 2004 auf 280,9 Mio. 2010. Das entspricht 0,2 Prozent des EU-Haushalts von 141,5 Mrd. Euro und sieben Prozent des Budgets für Auswärtige Beziehungen, das mit 4,2 Mrd. wiederum drei Prozent des Unionshaushalts ausmacht. Bis 2013 ist eine Steigerung der Ausgaben für die GASP auf 409 Mio. geplant. Doch nimmt sich diese Summe im Vergleich zu den geplanten 2,7 Mrd. für die Entwicklungs- und 1,88 Mrd. für die Nachbarschaftspolitik immer noch bescheiden aus.

Die GSVP-Operationen sollen dazu beitragen, den in der Europäischen Sicherheitsstrategie aufgeführten Bedrohungen – Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Terrorismus, Staatszerfall, regionale Instabilität, Organisierte Kriminalität, Sicherheit im Internet, Energiesicherheit, Klimawandel – effektiver zu begegnen und die strategischen Ziele der Union zu unterstützen.⁶ Dazu gehören ein umfassender und präventiver Sicherheitsansatz, das Schaffen von Sicherheit in der unmittelbaren Nachbarschaft und Förderung einer Weltordnung auf der Grundlage eines effektiven Multilateralismus. Um dem

⁶ Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie – Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel, Brüssel, 11. Dezember 2008, S 407/08, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/DE/reports/104634.pdf.

postulierten umfassenden Ansatz zu genügen, muss die EU aber den Übergang von deklaratorischer zu praktischer Politik noch vollziehen. Es reicht nicht aus, die Verbindung von GSVP-Missionen zu längerfristig ausgerichteten entwicklungspolitischen Aktivitäten zu postulieren, ohne sie – am besten gleich im frühen Planungsprozess – konkret zu operationalisieren. Die Glaubwürdigkeit des erweiterten Sicherheitsverständnisses und von GSVP-Operationen wird Schaden nehmen, wenn es nicht gelingt, den proklamierten Nexus von Sicherheit und Entwicklung vom (konzeptionellen) Kopf auf die (operativen) Füße zu stellen. Das verlangt aber, kurzfristig ausgerichtete Maßnahmen besser in eine langfristige, die Wurzeln des Problems bearbeitende und damit stärker entwicklungspolitische Belange berücksichtigende Sicherheitsstrategie einzubinden.

Wirkungen von GSVP-Operationen

Eine Beurteilung der EU als Friedensmacht verlangt auch eine Analyse der GSVP-Operationen. Folgt man der Selbsteinschätzung der EU, so überrascht es nicht, dass alle Operationen im Rahmen der GSVP grundsätzlich als Erfolg gelten. Dafür gibt es drei Gründe: Erstens soll dieses relativ neue und politisch sensible Politikfeld möglichst gut „verkauft“ werden. Zweitens sind die konkreten Mandate oft so formuliert, dass ein Scheitern kaum möglich ist. Drittens fanden alle Operationen im unteren Bereich des Einsatzspektrums statt. Nimmt man die anspruchsvollen politischen Ziele zum Maßstab, zu denen einzelne Missionen einen Beitrag leisten sollen – etwa Stärkung des Friedens in Afrika oder der Sicherheit in Afghanistan –, dann muss das Urteil zurückhaltender ausfallen. Häufig besteht eine Kluft zwischen hochtrabender politischer Rhetorik und dem konkreten Auftrag für die Missionsleitung. Es muss allerdings konzediert werden, dass die EU eine lernende Organisation ist. Alle Operationen durchlaufen einen *Lessons-learned*-Prozess. Dieser bezieht sich aber nur auf technische und taktische Probleme der Umsetzung und nicht auf politisch-strategische Fragen.

Kritischer wird die Wirkung von GSVP-Maßnahmen von außen beurteilt. So bemängeln die Befürworter des Weltmachtmodells, die GSVP sei nur von begrenztem Wert oder gar weitgehend wirkungslos, weil sie über unzureichende militärische Fähigkeiten verfüge oder die Bereitschaft zum Einsatz militärischer Mittel schwach ausgeprägt sei. Steht jedoch die Wirkung im Einsatzland im Mittelpunkt, so ist festzustellen, dass Gastländer GSVP-Operationen grundsätzlich eher positiv bewerten. Sie fordern in der Regel mehr und nicht weniger Engagement. Die Missionen weisen natürlich Erfolge und Misser-

folge auf. An der militärischen Operation EUNAVFOR Somalia, der zivilen Mission EUMM Georgien sowie der hybriden Mission EUSSR Guinea-Bissau lässt sich das beispielhaft skizzieren.

Die EU hat mit ihrer jüngsten Operation EUNAVFOR *Somalia* erstmals gezeigt, dass sie auch über eine militärische Dimension im maritimen Bereich verfügt. Dieser 2008 gestartete Einsatz zur Bekämpfung der Piraterie im Golf von Aden ist bis 2012 mandatiert und offiziell in einen umfassenden zivil-militärischen Ansatz eingebunden. Dazu gehören die Aktivitäten der Kommission in den Bereichen Humanitäre Hilfe (46 Millionen Euro 2008), Sicherheitssektorreform (13 Mio. seit 2003) und Entwicklungshilfe (215 Mio. 2008-2013) sowie die seit April 2010 laufende EU *Training Mission* (EUTM).⁷ Beide GSVP-Einsätze basieren auf einem UN-Mandat. Während die ca. 1.400 Einsatzkräfte umfassende Marineoperation insbesondere den Schutz der Schiffe des Welternährungsprogramms der UN und der Schifffahrt vor der Küste Somalias zum Auftrag hat, soll die ca. 140 Einsatzkräfte umfassende EUTM zur Stärkung des somalischen Sicherheitssektors durch die Ausbildung von 2.000 somalischen Polizisten in Uganda beitragen. Beide Operationen finden in Abstimmung mit der UN und der Afrikanischen Union statt. Dieser Ansatz entspricht der EU-Programmatik und der Gemeinsamen Strategie von AU und EU für Afrika. Gleichwohl ist die bisherige Bilanz bescheiden. EUNAVFOR Somalia sicherte zwar die Transporte des Welternährungsprogramms bislang erfolgreich ab, doch konnten weder sie noch die anderen internationalen Seekräfte in der Region ein Erstarren der Piraterie verhindern. Vorrang hat die Bekämpfung der Symptome, nicht der Ursachen. Die EUTM wiederum soll eine somalische Übergangsregierung unterstützen, die völlig zerstritten ist und nur noch wenige Straßenzüge in Mogadischu kontrolliert. Der Ausbildungsauftrag ist auf zwölf Monate begrenzt und endete im März 2011. Die bisherige Bilanz der EUTM ist negativ. So sollen die meisten „Polizisten“ zu den islamistischen oder anderen Milizen übergelaufen sein. Die EU unterstützt ferner die in Somalia stationierten Friedenstruppen AMISOM der AU mit 60 Millionen Euro aus dem Europäischen Entwicklungsfonds. Trotz aller diplomatischen Bemühungen zur Unterstützung des Dschibuti-Friedensprozesses hat sich bislang an der desolaten Sicherheitslage in Somalia nichts geändert. Deshalb ist es zu begrüßen, dass der EAD eine umfassende Strategie für das Horn von Afrika entwerfen soll.

Die laufende EUMM in *Georgien* wurde im September 2008 kurz nach dem russisch-georgischen Krieg beschlossen. Es handelt sich um eine sicher-

⁷ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/101207\%20Fact\%20sheet\%20EUTM\%20-\%20version\%206_EN.pdf

heitspolitisch signifikante und politisch hochsensible Mission mit den Aufgaben der Stabilisierung, Normalisierung, Vertrauensbildung und Informationsgewinnung. Die Mission belegt, dass die EU sehr schnell auf eine Krise reagieren und so zur Deeskalation beitragen kann. Bereits zwei Wochen nach der Entscheidung des Rats konnte die EUMM ihre Arbeit aufnehmen. Ihr Zustandekommen zeigt ferner, wie wichtig eine willensstarke politische Führung ist, in diesem Fall durch die französische Präsidentschaft. Sie unterstreicht schließlich, dass die EU von Russland als eine politisch akzeptable stabilisierende und vermittelnde Kraft angesehen wird, was für die UN- und OSZE-Missionen in Georgien, deren Mandate nicht verlängert wurden, nicht zutrifft. Diese Befunde können aber nicht die vielen Schwierigkeiten verbergen. So führte fehlerhafte Planung dazu, dass die Mission wesentlich größer als ursprünglich vorgesehen wurde. Zudem wurden ihr nicht die nötigen Aufklärungsmittel zur Verfügung gestellt. Ein andere Herausforderung ergibt sich daraus, dass Russland und die von ihm völkerrechtlich anerkannten georgischen Provinzen Abchasien und Südossetien den Standpunkt vertreten, der Auftrag der EUMM gelte nur noch für das georgische Kernland. Die EUMM gilt in den abtrünnigen Provinzen als parteiisch, so lange sie den Zugang mit Verweis auf die territoriale Integrität Georgiens verlangt. Ein weiteres Problem ist die Uneinigkeit der EU-Staaten hinsichtlich der strategischen Ausrichtung ihrer Russland- und Nachbarschaftspolitik. Gleichwohl ist die EU in Georgien wesentlich stärker und mit mehr Instrumenten präsent als in vielen anderen zivilen Missionen, was auf die größere politische Bedeutung dieses Konflikts in der direkten Nachbarschaft hinweist.

2008 wurde erstmals eine kleine integrierte Mission zur Sicherheitssektorreform in *Guinea-Bissau* aufgestellt. Sie umfasste eine militärische, eine polizeiliche und eine justizielle Komponente und schuf mit diesem integrierten Ansatz günstige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Operation in dem kleinen Land. Dennoch ist die am 30. September 2010 beendete Mission als Fehlschlag zu werten. So konnten nur zwei Drittel der 21 Stellen besetzt werden. Die Beschaffung von Material erwies sich als schwerfällig. Insbesondere behinderte die dramatisch zugespitzte politische Lage vor Ort die Umsetzung der Planziele. Schließlich fehlte es an politischer Unterstützung für das Vorhaben seitens der internationalen Geber und der EU-Mitgliedstaaten, was auf mangelndes strategisches Interesse schließen lässt. Ein integrierter Ansatz alleine reicht also nicht aus, um erfolgreich zu sein.

Die Beispiele geben einerseits einen ersten Eindruck von der Vielfalt und Wirksamkeit der GSVP-Missionen, andererseits belegen sie deren Schwächen, Probleme und Entwicklungsbedürftigkeit. Sie verdeutlichen zudem, dass die

Wirkung von Operationen durch zahlreiche Parameter beeinflusst wird. Ganz wesentlich sind der jeweilige politische Kontext im Krisengebiet, die innenpolitischen Bedingungen in den Entsendestaaten und deren Bereitschaft, das Vorhaben nachhaltig zu unterstützen. Darüber hinaus können fünf primäre Problembereiche identifiziert werden, die in militärischen und/oder zivilen Operationen die Wirksamkeit beeinträchtigen.

- Ein großes Problem ist die Kräftegenerierung. Oft mangelt es an schnell verfügbaren Einsatzkräften und Experten, insbesondere im zivilen Bereich.
- Die Finanzierung ist schwierig. Bei militärischen Operationen müssen die Staaten, die daran teilnehmen, den größten Anteil bezahlen. Bei zivilen Missionen steht zwar der GASP-Haushalt zur Verfügung, doch ist die Bewilligungspraxis recht bürokratisch, sodass schnelles Handeln erschwert wird.
- Der Hang zu „Adhocerie“ erschwert sorgfältige Planung. Zwar verfügt die EU über ein ständiges (ziviles) Hauptquartier, aber nicht im militärischen Bereich. Ob und wie sich die Planungsabteilung für Krisenmanagement zu einer übergreifenden zivil-militärischen strategischen Planungs- und Führungsorganisation entwickelt, bleibt abzuwarten.
- Die Analyse der Lage vor Ort und der dort vorherrschenden Handlungslogiken ist unzureichend. Zudem fehlt es nicht selten an der Identifizierung geeigneter lokaler Ansprechpartner und an einer klaren Operationalisierung von *local ownership*.
- Zuständigkeitsgerangel der verschiedenen EU-Akteure behindert, sowohl auf politisch-strategischer als auch auf operativer Ebene die Wirksamkeit. Der Europäische Diplomatische Dienst könnte hier zu Verbesserungen führen.

Trotz dieser Kritik sind – gemessen am geringen Mitteleinsatz – die meisten GSVP-Operationen politisch relativ effizient. Das gilt insbesondere für die wenig beachteten kleinen zivilen Missionen. Fragt man aber danach, ob und inwieweit die übergreifenden Ziele in den Gastländern oder Regionen erreicht wurden, trübt sich der Befund stark ein. Zudem ist zu konstatieren: Nicht die Zahl der Operationen ist entscheidend, sondern ihr Beitrag zur nachhaltigen Entschärfung einer Krise.

Friedensverträglicher Krisenbearbeiter oder traditionelle Militärmacht?

Als Befund ist festzuhalten, dass die EU bislang ein zwar eingeschränkt effizienter aber friedensverträglicher Krisenbearbeiter ist. Sie ist eine zusammengesetzte und deshalb oft schwerfällige Institution, die insbesondere in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik meist als Agentin der Mitgliedstaaten handelt. Sie agiert in GSVP-Operationen auf der Basis eines UN-Mandats und nur mit Zustimmung der Regierung des betroffenen Einsatzlandes. Könnte sie sich dennoch zu einer klassischen Militärmacht entwickeln? Das hängt nicht zuletzt von ihrer Akteursqualität ab. Eine mit den USA oder China vergleichbare Militärmacht kann sie aufgrund fehlender Staatlichkeit und damit verbundener Handlungsfähigkeit nicht werden. Den Schuhen einer reinen Zivilmacht ist sie aber entwachsen. Sie steht also vor der Frage, wie und wofür sie ihre zivilen und militärischen Interventionskapazitäten zum Tragen bringt.

Einiges spricht dafür, dass sich die EU als Friedensmacht etablieren könnte: Erstens sind die europäischen Verteidigungshaushalte in der letzten Dekade real gesunken und werden angesichts der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise auch weiterhin eher nach unten tendieren. Dadurch erhöht sich die Chance, dass die zivilen und präventiven Aspekte der Krisenbearbeitung gestärkt werden. Zweitens muss sich die Union künftig zunehmend selbst um die Sicherheitsbelange des Kontinents und seiner Ränder kümmern. Sie muss folglich ihre Kohärenz so stärken, dass sie in der Lage ist, das öffentliche Gut Sicherheit zu garantieren. Drittens wird sie auch auf globaler Ebene insbesondere von den Vereinten Nationen verstärkt als sicherheitspolitischer Akteur mit spezifischem zivil-militärischem Know-how angefragt.

Die wichtigste Realität ergibt sich jedoch aus den transnationalen Risiken für Europa: Die Staaten der Union sind mehr denn je auf interne und internationale Zusammenarbeit angewiesen, wenn sie ihre Sicherheit gewährleisten wollen. Militärische Mittel spielen bei der mittel- und langfristigen Auseinandersetzung mit diesen Risiken eine untergeordnete, zivile eine wichtigere Rolle. Es wird immer dringlicher, die verschiedenen Instrumente zur Konfliktbearbeitung ressort- und sektorübergreifend effektiv zu vernetzen, und zwar auf nationaler wie auf europäischer Ebene.

Es spricht allerdings auch einiges gegen eine Entwicklung in Richtung Friedensmacht. Erwähnt seien nur der Egoismus der Mitgliedstaaten und die Neigung von Entscheidungsträgern, traditionellen machtpolitischen Handlungslogiken zu folgen. So könnten die 2009 erfolgte Rückkehr Frankreichs in die militärische Integration der NATO und das britisch-französische Abkom-

men zur verstärkten militärischen Zusammenarbeit vom November 2010 die GSVP auch schwächen. Die EU (und damit auch die Bundesregierung) sind bei der Weiterentwicklung der GSVP und eines umfassenden Sicherheitsansatzes zudem mit wichtigen Fragen konfrontiert: Wie können Effektivität und Legitimität der GASP/GSVP erhöht werden? Welche Normen sollen auf welche Weise transferiert werden? Was ist der angemessene *level of ambition*? Wie sind effektiverer Multilateralismus und eine engere Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Akteuren künftig möglich? Erste Antworten darauf lauten:

- Die Effektivität der GASP/ESVP sollte durch bessere Vernetzung der Politikfelder und mehr politische Integration, Bündelung der Instrumente und Spezialisierung der Aufgaben gestärkt werden.
- Die außen- und sicherheitspolitische Legitimität der EU sollte durch mehr parlamentarische Kontrollrechte und eine intensiviertere Zusammenarbeit der nationalen Parlamente und des Europaparlaments erhöht werden.
- Stabilisierung durch Normentransfer sollte durch friedlichen Wandel, kooperative Sicherheit und den verstärkten Einsatz ziviler Instrumente erfolgen.
- Der *level of ambition* sollte sich an Zielen ausrichten, die aus einer noch zu entwickelnden Europäischen Friedens- und Sicherheitsstrategie abzuleiten sind.
- Der proklamierte effektive Multilateralismus sollte im Bereich der Krisenprävention, des Krisenmanagements und der Friedenskonsolidierung zu einer intensiveren Zusammenarbeit mit der UNO, der AU und anderen Regionalorganisationen sowie mit der Zivilgesellschaft führen.

Der EU wird seit ihrem Bestehen ihre außen- und sicherheitspolitische Handlungsschwäche vorgehalten. In der Tat: Die Mitgliedstaaten pflegen nur zu oft ihre nationalen Egoismen, obwohl sie wissen müssten, dass ihr politisches Gewicht im Verbund ungleich größer wäre. Darum reagiert die EU in Krisensituationen oftmals träge und kann – wie etwa vor dem Irakkrieg – ihrerseits kurzfristig in eine Krise geraten. Gleichwohl ist der Bereich des zivil-militärischen Krisenmanagements eine der wenigen Erfolgsgeschichten der letzten Dekade, verbessert sie doch die Handlungsfähigkeit in Krisenlagen deutlich. Die Entwicklung der außen- und sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit der EU erscheint sogar in einem insgesamt positiven Licht, wenn sie mit der Lage vor Einführung der GASP/GSVP verglichen wird.

Die Union hat mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon den Status einer juristischen Person erhalten und ihre Handlungsfähigkeit potenziell erhöht. Doch wird sie sich – insbesondere nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Lissabon-Vertrag vom Juni 2009 – wohl kaum zu einer

echten Föderation mit einer supranationalen Regierung entwickeln, die über die außen- und sicherheitspolitischen Geschicke entscheidet. Ihr sind strukturelle und historisch verankerte Grenzen gesetzt, die nur in kleinsten Schritten abgebaut werden können, wenn überhaupt. Das ist aus friedenpolitischer Sicht aber kein Nachteil, vergrößert sich durch den Zwang zur Kompromissfindung doch die Chance, die EU als Friedensmacht zu etablieren.

Kapitel 3:

Interventionen ohne Ende?

3.1. Militärinterventionen und Stabilisierungseinsätze – eine kritische Zwischenbilanz

Tobias Debiel und Nils Goede

Militärische Interventionen standen 2010/2011 prominent auf der Agenda der internationalen Politik, namentlich die US-geführten Operationen im Irak und Afghanistan. Die „Koalition der Willigen“ hatte 2010 mehr als 85.000 Soldaten im Irak stationiert; die von der NATO geleitete *International Security Assistance Force* (ISAF, seit 2002) brachte es sogar auf mehr als 119.000 Soldaten. Neben diesen Großeinsätzen, die Aufstandsbekämpfung (*Counterinsurgency*) und *State-building* zu verbinden suchen, gab es im März 2011 weltweit rund 100.000 Soldaten, Militärbeobachter und Polizisten in 15 UN-Missionen, die die Absicherung von Friedensabkommen und die Stabilisierung von Krisenstaaten zum Ziel hatten.¹ Dabei sind die größten Operationen, die im Sudan, in der DR Kongo, der Côte d’Ivoire und auf Haiti stattfinden, nach Kapitel VII der UN-Charta mandatiert und damit zum Einsatz von Zwangsmaßnahmen berechtigt.

Seit Beginn der 1990er Jahre gab es ein wellenartiges Auf und Ab beim Einsatz von Instrumenten militärischer Stabilisierung und Intervention. Hier erlebten auch die Begründungsmuster Konjunkturen: Bildeten Anfang der 1990er Jahre humanitäre Notlagen eine wichtige Rechtfertigung für den Einsatz von Zwangsgewalt, so sind mittlerweile auch die Stabilisierung bzw. der Wiederaufbau fragiler Staaten eine zentrale Begründung. Mittlerweile ist zudem mit der sogenannten *Responsibility to Protect* (R2P) in der Staatengemeinschaft Konsens, dass staatliche Souveränität bei schwersten Menschenrechtsverletzungen eingeschränkt werden kann.

Der Beitrag zieht vor diesem Hintergrund eine kritische Zwischenbilanz für Militärintervention und Stabilisierung in den vergangenen beiden Jahrzehnten. Er konzentriert sich auf zwei Fragen: 1. Wie haben sich die normativen Begründungen von militärischen Interventionen und Stabilisierungseinsätzen entwickelt und welche Rückwirkungen hatte dies auf die politische Praxis? 2. Lassen sich angesichts der häufig ernüchternden Erfahrungen mit externer

¹ Zentrum für internationale Friedenseinsätze: *Crisis Prevention and Peace Operations* 2010, Berlin 2010, <http://www.zif-berlin.org/de/analyse-und-informationen/aktuelle-informationen-zu-friedenseinsaetzen/naher-und-mittlerer-osten/irak.html>.

Intervention und Stabilisierungsbemühungen von außen Lehren ziehen, die für neue Missionen nutzbar wären?

Die Welle des neuen Interventionismus ...

Die Ausweitung des internationalen Militärengagements hat seinen Ursprung in einem grundlegenden Wandel, der sich seit Ende der 1980er Jahre in der UN-Friedenssicherung vollzog. Während der UN-Sicherheitsrat zur Zeit des Ost-West-Konflikts lediglich 13 Missionen mandatiert hatte, brachte er zwischen 1988 und 1995 insgesamt 27 Einsätze auf den Weg – die Zahl der jährlich eingesetzten Blauhelme stieg alleine von 1988 bis 1993 von circa 10.000 auf mehr als 78.800.² Dabei ging eine Vielzahl von Einsätzen über „traditionelle“ Aufgaben (Bildung von Pufferzonen, Überwachung von Waffenstillständen) hinaus. Wichtiger wurde die Umsetzung von Friedensabkommen; die Missionen überwachten einvernehmlich mit den Konfliktparteien Wahlen bzw. Referenden und wirkten beim Aufbau staatlicher Institutionen mit. Zugleich deuteten die Ziele der Demokratisierung und Staatsbildung darauf hin, dass internationales Engagement nunmehr Handlungsfelder im Kernbereich staatlicher Souveränität umfasste.

Wie rasant sich das Souveränitätsverständnis wandelte, zeigten die Errichtung einer Flugverbotszone im Nord-Irak im April 1991, die humanitäre Intervention in Somalia (autorisiert durch Resolution 794 vom 3. Dezember 1992) sowie die Errichtung von Schutzzonen im früheren Jugoslawien (autorisiert durch Resolution 836 vom 4. Juni 1993). Diese Einsätze standen für einen „neuen Interventionismus“³, bei dem der UN-Sicherheitsrat in zuvor nicht gekannter Weise Menschenrechtsverletzungen als Bedrohung des Weltfriedens und der regionalen Sicherheit verstand und die robuste Absicherung der Bemühungen humanitärer Hilfsorganisationen autorisierte. Neu waren außerdem multilaterale Interventionen, für die der UN-Sicherheitsrat ausdrücklich den Einsatz „aller nötigen Mittel“ nach Kapitel VII der UN-Charta erlaubte. Neben den militärischen Zwangsmaßnahmen wurden auch nichtmilitärische Sanktionen um ein Vielfaches häufiger angewandt. Die Aufbruchstimmung spiegelte sich in der 1992 von Boutros Boutros-Ghali verfassten „Agenda für den Frie-

2 Global Policy Forum: Size of UN Peacekeeping Forces: 1947-2010, New York 2010, http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Size_of_UN_Peacekeeping_Forces_1947-2010.pdf.

3 James Mayall: The new interventionism, 1991-1994: United Nations experience in Cambodia, former Yugoslavia and Somalia, Cambridge 1996; Tobias Debiel/Franz Nuscheler: Der neue Interventionismus. Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Bonn 1996.

den“ wider. Der damalige UN-Generalsekretär erklärte darin, dass die absolute und exklusive staatliche Souveränität der Vergangenheit angehöre. UN-Truppen müssten gegebenenfalls in der Lage sein, Mandate auch gegen den Willen der Konfliktparteien durchzusetzen.

... und ihr Abebben

Die hohe Zeit des „neuen Interventionismus“ dauerte bis Mitte der 1990er Jahre an, wich dann jedoch einer großen Ernüchterung. Verantwortlich hierfür war vorrangig die humanitäre Intervention der USA in Somalia. Zunächst unter Führung der USA (*Unified Task Force*, UNITAF, 1992-1993) und dann unter UN-Kommando (*United Nations Operation in Somalia UNOSOM II*, 1993-1995) konnte der Militäreinsatz die Hungersnot zwar eindämmen, doch die politische Lage auch nicht annähernd stabilisieren. Der Tod von 18 US-Soldaten führte zu einem überstürzten und konzeptlosen Abzug. Als dann 1994 in Ruanda der Völkermord begann, zog der UN-Sicherheitsrat einen großen Teil der Truppen der *United Nations Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR, 1993-1995) ab. Erst nach dem Massaker an mehr als 800.000 Menschen erhielt die von Frankreich geführte multinationale *Opération Turquoise* grünes Licht durch den UN-Sicherheitsrat (autorisiert durch die Resolution 929 vom 22. Juni 1994). Ihren humanitären Erfolgen steht gegenüber, dass sie Teilen des für den Völkermord verantwortlichen Regimes die Flucht in den Osten Zaires ermöglichte. Ein weiterer Tiefpunkt der UN-Friedenssicherung war schließlich der Bosnien-Einsatz 1995: Die Soldaten der *United Nations Protection Force* (UNPROFOR, 1992-1995) verhinderten nicht den Mord serbischer Milizen an 8.000 Bosniern in Srebrenica.

Wie ist es zu erklären, dass die UNO zu einem Zuschauer von Völkermorden (*Bystander to Genocide*) wurde?⁴ Zum einen warf das Somalia-Debakel einen langen Schatten; die fünf ständigen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat (*Permanent 5*, P-5) waren nunmehr zurückhaltend, militärische Gewalt konsequent einzusetzen. Zum anderen standen UN-Truppen vor einer ungewohnten Situation: Hatten sich bei den „traditionellen Missionen“ die Konfliktparteien zumeist an bestehende Vereinbarungen gehalten, so war nunmehr trotz einer frühzeitigen UN-Präsenz der Bruch von Waffenstillständen eher die Regel als die Ausnahme. Um die Autorität der UN-Operationen nicht weiter erodieren zu lassen, modifizierte und erweiterte der UN-Sicherheitsrat in zahlreichen

4 Nicholas Wheeler: *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, New York 2002.

Fällen bestehende Mandate, allerdings ohne die notwendigen Ressourcen bereitzustellen – und falls doch, so meist mit deutlicher Verzögerung. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Somalia, Ruanda und Bosnien begegneten die P-5 nun auch der multilateralen Friedenssicherung mit spürbarer Skepsis. Zwischen 1995 und 1999 autorisierte der UN-Sicherheitsrat nur drei neue Missionen.

Kosovo und Ost-Timor: die Vereinten Nationen als Nachsorgeeinrichtung

Doch die Zurückhaltung dauerte nur wenige Jahre. Ende der 1990er Jahre lösten die Gewaltkonflikte im Kosovo und in Ost-Timor eine zweite Welle des Interventionismus aus. Um ein weiteres Srebrenica auf europäischem Boden zu verhindern, übernahm die NATO beim Kosovokonflikt frühzeitig eine zentrale Rolle im Krisenmanagement und zwang die jugoslawische Armee mit der *Operation Allied Force* (OAF, 1999) zum Rückzug – allerdings ohne Mandat des UN-Sicherheitsrats. Bedeutsam war außerdem die von Australien durchgeführte und vom UN-Sicherheitsrat mandatierte militärische Intervention in Ost-Timor (*International Force for East Timor*, INTERFET, 1999-2000). Sie beendete die Attacken pro-indonesischer Milizen, die das Referendum zur Unabhängigkeit des Landes torpedierten. Sowohl die NATO als auch Australien rechtfertigten den Einsatz militärischer Zwangsmittel mit Bezug auf massive Menschenrechtsverletzungen. Dass die Handlungsfähigkeit der UNO bei den Operationen gering war, erklärt sich aus den Erfahrungen ihrer westlichen Mitglieder mit den Missionen der frühen 1990er Jahre. Sie waren nicht mehr gewillt, eigene Truppen unter UN-Kommando zu stellen, sondern wollten sich eine größtmögliche Mitsprache bei den Kommando- und Kontrollstrukturen bewahren.

Allerdings war die Weltorganisation beim „Nachsorge“-Bedarf gefragt, so dass sich eine Art Arbeitsteilung herausbildete: Größere Militäreinsätze liefen im multinationalen Rahmen ab, UN-Missionen sollten die nachfolgende Stabilisierung bewerkstelligen. Nach diesem Muster wurde in Ost-Timor eine UN-Mission (*United Nations Transitional Administration in East Timor*, UNTAET, 1999-2002) mit 10.000 Blauhelmen eingerichtet; im Kosovo umfasste die *Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK, seit 1999) zunächst 1.000 zivile Mitarbeiter, unterstützt von 50.000 Soldaten der *Kosovo Force* (KFOR, seit 1999). Das neue Souveränitätsverständnis manifestierte sich in signifikant erweiterten Aufgabenstellungen: Die UN-Missionen umfassten erstmals die

politische und administrative Verantwortung für die neuen Gebilde – mit weitreichenden Einschränkungen für den Einfluss lokaler Akteure auf Exekutive, Legislative und Justiz.

Innovative Normbildung und operative Reformen im Zeichen der Krise

Die im Zuge der Kosovokrise geführten Debatten im UN-Sicherheitsrat und die fehlende Mandatierung des NATO-Einsatzes hatten die Frage aufgeworfen, wie der Schutz von Menschenrechten im Falle einer Blockade des UN-Sicherheitsrats gewährleistet werden kann. Es war insbesondere Kofi Annan, der seit 1999 der negativen Konnotation des „Rechts auf Intervention“ die „Verantwortung zum Schutz“ gegenüberstellte. Er beförderte damit ein Souveränitätsverständnis, das über die Abwehrrechte eines Staates gegen Eingriffe von außen hinausgeht und vom Staat die Sicherung der individuellen Rechte auf Freiheit und Unversehrtheit fordert. Das von der *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) ausgearbeitete Konzept der Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*, R2P) bezieht sich auf Genozid, Kriegsverbrechen, ethnische „Säuberungen“ und Verbrechen gegen die Menschlichkeit und gibt der internationalen Gemeinschaft eine subsidiäre Verantwortung beim Schutz der Zivilbevölkerung. Als das Konzept in das Abschlussdokument des *World Summit* 2005 eingearbeitet wurde (insbesondere in Ziff. 138 und 139), zeigte sich allerdings auch, dass Staaten wie die USA, Russland und China das Prinzip inzwischen zwar anerkennen, aber nicht bereit sind, die Macht des Sicherheitsrats einzuschränken. Den Vorschlag, die ständigen Mitglieder sollten ihr Veto freiwillig aussetzen oder aber öffentlich rechtfertigen, lehnten sie ab.

Der Ende der 1990er Jahre erkennbaren Verlagerung der operativen Verantwortlichkeit auf „Koalitionen der Willigen“ wollte man auf UN-Ebene durch eine höhere Effektivität von UN-Friedensmissionen begegnen. Der sogenannte Brahimi-Report aus dem Jahr 2000⁵ und der Report des von Kofi Annan eingesetzten *High Level Panel on Threats, Challenges and Change* aus dem Jahr 2004⁶ forderten eine bessere Kommunikation zwischen der Kommando-führung vor Ort und dem UN-Hauptquartier sowie verstärkte Konsultationen

5 Report of the Panel on United Nations Peace Operations. Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in all their Aspects, New York, N.Y.: United Nations (A/44/305, S/2000/809, 21. August 2000).

6 A More Secure World: Our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, New York 2004.

des UN-Sicherheitsrats mit den Truppen stellenden Staaten. Außerdem mahnten die Expertenberichte eine bessere Ausstattung von UN-Missionen und den Aufbau einer schnellen Eingreiftruppe an. Mit eigenen Transport- und Logistikkapazitäten sollte diese schnell und unbürokratisch vom UN-Sicherheitsrat entsandt werden können, wichtige strategische Positionen besetzen und damit die kritische Zeit bis zum Eintreffen regulärer UN-Blauhelme überbrücken.

Comeback der UNO im beginnenden 21. Jahrhundert ...

Angesichts dieser Entwicklungen stieg die Zahl der UN-Soldaten seit dem Beginn des 21. Jahrhunderts kontinuierlich: von 2000 bis 2011 von 38.000 auf die bereits erwähnten 100.000 weltweit eingesetzten Soldaten, Militärbeobachter und Polizisten.⁷ Die Zunahme UN-mandaterter Interventionen ist neben dem normativen Wandel und den Reformbemühungen auf Ebene des UN-Sekretariats allerdings auch darauf zurückzuführen, dass die Anschläge vom 11. September 2001 die sogenannten „gescheiterten Staaten“ (*failed states*) ins Blickfeld des globalen Sicherheitsdiskurses rückten.⁸

In den Jahren 2010/2011 standen die Missionen im Sudan, in der Côte d’Ivoire, in der DR Kongo sowie in Haiti im Schlaglicht der Öffentlichkeit. Hier sind mittlerweile etwa drei Viertel der weltweit eingesetzten UN-Soldaten stationiert. Alle mit einem äußerst komplexen sowie robusten Mandat ausgestattet, sollen die Missionen im Sudan, in der Côte d’Ivoire und im Kongo nicht nur die Einhaltung von Friedensabkommen überwachen, sondern auch die Vorbereitung und Durchführung nationaler Wahlen begleiten. In allen vier Ländern sollen die Missionen Programme zur Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung (DDR) durchführen, ein sicheres Umfeld für zurückkehrende Binnenvertriebene schaffen und den Schutz von Zivilisten, humanitären Helfern sowie des zivilen UN-Personals gewährleisten. Teilweise unterstützen sie die Reform des Sicherheitssektors. In der Côte d’Ivoire schließt das Mandat die Überwachung potenziell extremistischer Massenmedien ein; im Kongo kommt der Personenschutz für ausgewählte politische Persönlichkeiten hinzu.

7 DPKO Fact Sheets,
<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>.

8 Dennis M. Tull: Die Peacekeeping-Krise der Vereinten Nationen. Ein Überblick über die Debatte, SWP Studie, Berlin 2010, S. 14.

... und altbekannte Problemstellungen

Auch wenn es einige Stabilisierungserfolge gibt, fällt die Bilanz sämtlicher Missionen sehr durchwachsen aus (wie u.a. die Beiträge 3.4. bis 3.6. zeigen).⁹ Im Sudan begleitete die *United Nations Mission in Sudan* (UNMIS, seit 2005) die Umsetzung des *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) aus dem Jahre 2005 und insbesondere das Referendum vom Januar 2011. Obgleich die Effektivität der Mission allgemein kritisch beurteilt wird und sie nur mühevoll in Gang kam, hat die UN-Präsenz offenkundig die Lage beruhigt. Die *African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur* (UNAMID, seit 2007) hat hingegen wenig zum Schutz der Menschenrechte und zur Eindämmung von Gewalt beigetragen. Und auch die *Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo* (MONUC, seit 1999) hat die nach wie vor prekäre Menschenrechtssituation im Osten des Landes nicht merklich verbessert.¹⁰ Der Einsatz der *United Nations Operation in Côte d'Ivoire* (UNOCI, seit 2004) bleibt umstritten: Die UN-Präsenz verhinderte nicht, dass es nach den von ihr zertifizierten Wahlen zu Krieg und Massakern kam. Als die Truppen mit französischer Unterstützung Ende März/Anfang April 2011 in die Endphase des Machtkampfes zwischen Amtsinhaber Gbagbo und dem gewählten Präsidenten Ouattara eingriffen, taten sie dies in extensiver Auslegung ihres Auftrags, Zivilisten zu schützen. In der Karibik wiederum konnte die *United Nations Stabilization Mission in Haiti* (MINUSTAH, seit 2004) nach schwachem Start die Sicherheitslage verbessern, sah sich jedoch angesichts ihrer Übergriffe und der sie überfordernden Lage nach dem Erdbeben vom Januar 2010 harscher Kritik aus der Bevölkerung ausgesetzt.

Es lassen sich fünf ausschlaggebende Faktoren für die ernüchternde Bilanz benennen. Der erste hängt mit den Kalkülen der Konfliktparteien und der Trägheit internationaler Akteure zusammen. So waren weder im Sudan (Darfur) noch in der DR Kongo die Konfliktparteien willens, sich an vereinbarte Waffenstillstände zu halten. Stattdessen nutzten sie die internationale Präsenz, um sich im Konflikt besser zu positionieren. Der UN-Sicherheitsrat war in den beiden Ländern folglich immer wieder genötigt, die Mandate auszuweiten. Für präventive Tätigkeiten fehlte es an Kapazitäten, mitunter auch an konzeptionellem Know-how. Zweitens scheuen Truppen stellende Regierungen das hohe Risiko für das Leben ihrer Soldaten besonders beim Einsatz in

⁹ Diese Beiträge behandeln die Missionen im Sudan (3.4.), in der Côte d'Ivoire (3.5.) und in Haiti (3.6.). Für die UN-Friedensoperation in der DR Kongo sei verwiesen auf Beitrag 1.11. in Friedensgutachten 2009.

¹⁰ Die MONUC wurde am 1. Juli 2010 umbenannt in *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUSCO).

prekären Krisenregionen, sodass sich die Kontingente häufig erst nach langen Verhandlungsprozessen aufstellen lassen. Im Kongo z.B. nahm die Stationierung von 3.000 zusätzlich autorisierten Blauhelmen neun Monate in Anspruch. Die Truppensteller verfügen häufig nur über eine begrenzte Logistik, was den Truppentransport stark verzögert. Aber auch der Mandatierungsprozess ist langwierig: Erst nach einem Beschluss des UN-Sicherheitsrats können Staaten und Staatenbündnisse mit Nachdruck aktiv werden, wodurch wertvolle Zeit verloren geht.¹¹

Ein dritter Grund für Ineffektivität ist die schlechte Ausstattung. Aufgrund der schieren geographischen Größe ist es in Ländern wie dem Sudan oder dem Kongo kaum möglich, die Menschenrechtslage zu überwachen oder gar ein sicheres Umfeld flächendeckend zu gewährleisten. Wenn dann noch das benötigte Gerät fehlt, wird die Aufgabe gänzlich unmöglich. So wartete z.B. die *African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur* (UNAMID, seit 2007) zwei Jahre auf 18 Hubschrauber, ohne die eine schnelle Reaktion auf Gewalteskalationen ausgeschlossen ist. In der DR Kongo berichtete der Kommandeur der UN-Truppen angesichts eines Massakers der Rebellengruppe *Congrès National pour la Défense du Peuple* (CNDP), dass die UN-Truppen zu spät von dem Vorfall erfahren hätten und unzureichend ausgerüstet gewesen seien, um mit den Rebellen den Kampf aufnehmen zu können.¹²

Ein vierter Faktor sind nicht situationsadäquate und zudem unscharfe Mandate. So war z.B. der Einsatz französischer Soldaten in der Côte d'Ivoire von Anfang an hoch problematisch, weil die Konfliktparteien Frankreich als ehemalige Kolonialmacht schnell als einen weiteren Gegner betrachteten. In Haiti implementierten die Vereinten Nationen einen konventionellen DDR-Ansatz, obwohl sich hier nicht klassische Kriegsparteien gegenüberstanden, sondern sehr heterogene, bewaffnete kriminelle Gruppen, die z.T. mit den politischen und wirtschaftlichen Eliten eng vernetzt waren. Zudem bleiben die Mandate nicht selten bei der Frage vage, was genau gemeint ist, wenn Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta autorisiert werden. Sollen UN-Soldaten auch Gewalt anwenden, um Frieden aktiv zu erzwingen? Oder geht es lediglich darum, das militärische Mandat abzusichern? Die Truppen sind in einem Dilemma: Um als neutral zu gelten und von der Bevölkerung akzeptiert zu werden, ist ein maßvolles Vorgehen erforderlich. Zugleich aber ist es ihre Aufgabe, Menschenrechtsverletzungen vorzubeugen und dabei zu helfen, das staatliche Monopol legitimer Gewaltsamkeit (wieder)herzustellen. In die-

11 Elisabeth Schöndorf: Die Entsendelücke im VN-Peacekeeping. Defizite, Ursachen, Handlungsoptionen SWP-Studien 2011/S 04, Februar 2011.

12 A Massacre in Congo, Despite Nearby Support, in: New York Times, 11. Dezember 2008.

sem Spannungsverhältnis zu agieren ist ein Drahtseilakt. Passivität, wie sie die MONUC-Truppen im Osten des Landes gezeigt haben, diskreditiert die internationale Präsenz. Aber auch provokatives Auftreten, das in der Côte d'Ivoire oder in Haiti die Gewalt eskalieren ließ, kann die Blauhelme international in Misskredit bringen und sie in den Augen der Bevölkerung zu einem weiteren Gewaltakteur machen.

Damit ist bereits ein fünfter Faktor gestreift: Fälle von Fehlverhalten in UN-Blauhelmeinsätzen sind inzwischen Legion. Sexueller Missbrauch von Frauen und z.T. auch Kindern sowie Zwangsprostitution und Menschenhandel waren immer wieder Gegenstand von Untersuchungen (so in Somalia, Kambodscha, Eritrea, Äthiopien, Bosnien, Kosovo, Mazedonien, Côte d'Ivoire und Ost-Timor). Für die Jahre 2006 bis 2008 wurden insgesamt 567 Verdachtsfälle auf sexuellen Missbrauch registriert.¹³ Zwar sind in den genannten UN-Missionen sogenannte Genderbeauftragte eingesetzt, die für die kohärente Umsetzung der Resolution 1325 des UN-Sicherheitsrats sorgen sollen (*Resolution 1325 on Women, Peace and Security* vom 31. Oktober 2000). Immer wieder zeigt sich aber, dass Genderfragen randständig bleiben und es an Mitteln für eine effektive Umsetzung mangelt.¹⁴

Insgesamt zeigt sich angesichts der Erfahrungen im Sudan, in der DR Kongo, in der Côte d'Ivoire und in Haiti, dass die konzeptionellen, personellen und materiellen Kapazitäten nicht den normativen und operativen Anforderungen an UN-Friedensmissionen entsprechen. Eine besondere Herausforderung bleibt es, professionellen und ethischen Standards zu entsprechen. Angesichts der Lücke zwischen Erwartungen und Umsetzung müssen Prioritäten gesetzt werden – für die aber fehlen die politischen Voraussetzungen. Denn die Mandate spiegeln in der Regel einen langwierigen Aushandlungsprozess im UN-Sicherheitsrat wider, nicht aber eine klare Strategie.

Militärinterventionen im Schatten des war on terror

Spektakuläre Militärinterventionen im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts waren insbesondere die mit dem Etikett *war on terror* von den USA angeführten Einsätze in Afghanistan und im Irak. Erweisen sich die von Großmächten

13 Wolfgang S. Heinz/Joanna Ruzkowska, UN-Friedensoperationen und Menschenrechte, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte (Essay No. 10, 2. Aufl., November 2010), S. 11, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/essay_no_10_un_friedensoperationen_und_mr_01.pdf.

14 Swen Dornig/Nils Goede: Ten Years of Women, Peace and Security. Gaps and Challenges in Implementing Resolution 1325, Duisburg: INEF Policy Brief 7/2010.

und Militärallianzen geführten Missionen im Vergleich zu UN-Einsätzen als erfolgsträchtiger, wie aus neo-realistischer Perspektive zu Beginn der 1990er Jahre angenommen wurde?¹⁵ Die Erfahrungen im Irak und in Afghanistan lassen zweifeln.

Die Intervention in Afghanistan steht spätestens seit 2009/2010 an einem Scheideweg. Das Konzept des *light footprint*, durch geringen Einsatz von Truppen den Charakter einer Besatzungsarmee zu vermeiden, ist ebenso gescheitert wie die Hoffnung, durch die Unterstützung der Regierung Karzai tragfähige gesamtstaatliche Strukturen zu schaffen. Die Ziele der Intervention mussten grundlegend neu bestimmt werden. Mittlerweile ist der Einsatz stark durch die *Counterinsurgency* (COIN)-Strategie geprägt (vgl. Beitrag 3.2.). Die COIN-Strategie ist ein inklusiver Ansatz, der politische, diplomatische und entwicklungsbezogene Aspekte prominent einbezieht und – ähnlich wie UN-Missionen – den Schutz von Zivilisten und die Eigenverantwortung der Bevölkerung betont. Im Unterschied zu UN-Missionen orientiert sich COIN jedoch klar an den Interessen der Intervenierenden und ordnet zivile und gesellschaftliche Handlungsoptionen militärischem Denken unter.¹⁶ Offensichtlich wurden die zu Beginn der Intervention normativ stark aufgeladenen Ziele auf die Erwartung reduziert, die afghanische Regierung werde mit Hilfe der externen Ressourcen lokale Machthaber entweder marginalisieren oder kooptieren – ein Kalkül, das bereits während der sowjetischen Intervention in den 1980er Jahren fehlging.

Nicht viel besser sieht es im Irak aus. Die *Operation Iraqi Freedom* (im September 2010 umbenannt in *Operation New Dawn*) und der Regimewechsel führten zu bürgerkriegsähnlichen Zuständen. Das Land ist in politische Einflusszonen unterteilt und keineswegs befriedet (vgl. Beitrag 3.3.). Der Sturz Saddam Husseins gelang zwar, doch der opferreiche und kostenträchtige Einsatz trug bisher nur bedingt zum ökonomischen und politischen Wiederaufbau bei. Konzeptlosigkeit und strategische Fehler – etwa das geradezu vollständige Zurückdrängen der Baath-Partei und die Ignoranz gegenüber bestehenden politischen und administrativen Strukturen – begünstigten die Teilung des Landes in ethno-religiöse Lager. Ob vor diesem Hintergrund die Staatsbildung gelingen kann, ist zweifelhaft. Der Fall zeigt: Auch eine „imperiale Intervention“ kann weitgehend fehlschlagen – die Handlungskompetenz machtvoller Groß- und Supermächte ist nicht zwangsläufig höher als die von internationalen und

15 Stephen John Stedman: The New Interventionists, in: *Foreign Affairs* 72 (1993): 1, S. 1-16.

16 Karsten Friis: Peacekeeping and Counter-Insurgency. Two of a kind?, in: *International Peacekeeping* 17 (2010): 1, S. 49-66.

regionalen Organisationen, die tendenziell ressourcenschwach und von fragmentierten politischen Abstimmungsprozessen gekennzeichnet sind.

Intervention zum Schutz von Rebellion: Der Fall Libyen

Die Erfahrungen aus Afghanistan und Irak bedeuten allerdings nicht, dass massive Militärinterventionen unter Führung westlicher Staaten der Vergangenheit angehören. Die aktuelle Intervention in Libyen zeigt vielmehr, dass die militärische Option trotz schwer berechenbarer Erfolgchancen nach wie vor aktuell bleibt, wenn andere Mittel eine Zuspitzung von Gewaltkonflikten nicht verhindern und politische Handlungsfähigkeit demonstriert werden soll. Die Entwicklungen in Libyen markierten das Ende friedlicher Aufbrüche in Nordafrika, wo sich in Tunesien und Ägypten große Teile der Bevölkerung ohne Waffengewalt gegen die herrschenden Regime erhoben hatten. Mitte Februar 2011 setzten in Libyen landesweite Demonstrationen ein. Die Führung um den selbsternannten Revolutionsführer Gaddafi reagierte allerdings mit brutaler Repression. Nachdem Spezialeinheiten am 17. Februar in verschiedenen Städten Massaker begangen hatten, ging der Gewaltkonflikt am 19. Februar in einen innerstaatlichen Krieg über. Mit Resolution 1970 verhängte der UN-Sicherheitsrat am 26. Februar 2011 nichtmilitärische Sanktionen, so u.a. ein Waffenembargo sowie ein Reiseverbot für einen engeren Kreis von Vertrauten um Muammar al-Gaddafi. Außerdem überwies er Völkerrechtsverbrechen an den Internationalen Strafgerichtshof. Eine vergleichbare Maßnahme war zuvor nur im Falle des Sudan erfolgt. Zugleich eskalierten die Kämpfe jedoch weiter. Als die Erstürmung Bengasis drohte, verhängte der UN-Sicherheitsrat am 18. März 2011 mit Resolution 1973 zum Schutz der Zivilbevölkerung ein Flugverbot und ermächtigte die Mitgliedstaaten, dieses mit allen erforderlichen Maßnahmen durchzusetzen, wobei allerdings Besatzungstruppen ausgeschlossen wurden.

Mit den anschließenden Luftangriffen, bei denen zunächst Frankreich die Führung beanspruchte und dann die NATO das Kommando übernahm, konnte der weitere Vormarsch der Regierungstruppen gestoppt werden. Auch das Ziel, Zivilisten zu schützen, erreichte der UN-Sicherheitsrat kurzfristig. Die Bewohner Bengasis hätten angesichts des von Gaddafi angekündigten gnadenlosen Vorgehens mit dem Schlimmsten rechnen müssen. Allerdings wurde in den folgenden Wochen offensichtlich, dass ein dauerhafter Schutz wie auch ein Ende der Kampfhandlungen nicht mit Luftschlägen allein zu erzielen sein würde. Die verlustreichen Einsätze in Afghanistan und Irak ließen die westlichen Staaten allerdings vor Bodentruppen zurückschrecken – und solch eine Maßnahme

hätte wohl auch die Unterstützung des Vorgehens durch die Arabische Liga gefährdet. Allerdings zeigt der Verlauf der Intervention, dass humanitärer Schutz bei asymmetrischen Kräfteverhältnissen nur möglich ist, wenn externe Akteure entweder selbst entschlossen mit Kampftruppen eingreifen oder aber eine Seite unterstützen. Die Dilemmata der humanitären Schutzzonen in Bosnien-Herzegowina wiederholen sich in verändertem Gewand. Deutlich ist: *De facto* dient der NATO-geführte Einsatz dem Schutz der Rebellion. Wie weit dieser Schutz geht, wurde nicht hinreichend geklärt. UN-Resolution 1973 deckt allerdings keinen Regimesturz ab. Wohl aber bedeutet sie eine Verpflichtung für den UN-Sicherheitsrat und die durch ihn zu Zwangsmaßnahmen autorisierten Staaten, beide Konfliktparteien zu einem Waffenstillstand anzuhalten, die Einhaltung humanitärer Mindeststandards einzufordern und selbst beim Einsatz von Gewalt den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren.

Gefährdete Schutznorm – und was Deutschland tun kann

Gibt es Erfahrungen nach zwei Dekaden Militärintervention und Stabilisierungseinsätzen, die bei laufenden und zukünftigen Missionen berücksichtigt werden sollten? Zwei Punkte scheinen besonders beachtenswert, der erste ist normativer, der zweite praktischer Natur:

1. Die mit dem „neuen Interventionismus“ verbundene Hoffnung, mit UN-Friedensmissionen die Menschenrechtsslage deutlich zu verbessern, ist verfliegen. Ernüchternde Erfahrungen haben zu einem vorsichtigeren Agieren geführt. Zwar hat sich normativ mit der R2P ein Referenzrahmen herausgebildet, doch hat der UN-Sicherheitsrat in den ersten fünf Jahren nach dem Weltgipfel von 2005 nur selten auf diese Norm Bezug genommen, so im Falle Darfur¹⁷ und als er den Rahmen für den Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten absteckte¹⁸. Die Lage änderte sich Anfang 2011. Bei den bereits erwähnten Libyen-Resolutionen 1970 (2010) und 1973 (2011) erinnert der UN-Sicherheitsrat an „the Libyan authorities’ responsibility to protect its population“. Auch bei seiner Resolution 1975 vom 30. März 2011, die den von Frankreich unterstützten Gewalteinmarsch von UN-Truppen in der Côte d’Ivoire einläutete, bekräftigte das Organ „the primary responsibility of each State to protect civilians“.

Der aktuelle Bezug auf die Schutznorm ist aber nicht unproblematisch. Denn wenn sie die normative Grundlage zu einem Regimesturz geben soll,

17 UN Security Council Resolution (UNSCR) 1706 vom 31. August 2006.

18 UNSCR 1674 vom 28. April 2006 sowie UNSCR 1894 vom 11. November 2009.

unterhöhlt dies ihren Kerngehalt. Befürchtungen, die Normen könnten für klassische machtpolitische Interventionen instrumentalisiert werden, kamen bereits auf, als sich die USA und Großbritannien bei ihrer Intervention im Irak immer wieder auch menschenrechtlicher Begründungen bedienten. Die Norm der Schutzverantwortung ist mithin doppelt gefährdet: zum einen durch zu hohe Ansprüche bei mangelhafter Umsetzung, zum anderen durch ihren Missbrauch. Staaten, die sich der R2P verpflichtet fühlen, sollten dazu beitragen, dass die Inhalte der R2P in Resolutionen verankert und Menschenrechtsverbrechen geahndet werden. Deutschland hat 2011/2012 als nichtständiges Mitglied des Sicherheitsrats hierzu besondere Möglichkeiten und sollte darauf achten, dass humanitäre Schutzpflichten umgesetzt werden, ohne einen Deckmantel für Ziele des Regimesturzes zu schaffen.

2. Im Unterschied zu den beginnenden 1990er Jahren ist heute offensichtlich: Externes Militäengagement kann kurzfristig zur Stabilisierung beitragen und bei guter Planung und entschlossener Durchführung auch größte Menschenrechtsverletzungen verhindern. Zugleich aber läuft internationale Präsenz mit anhaltender Dauer Gefahr zum Teil des Problems zu werden. Dies liegt an drei Faktoren: Erstens sind die wegen ihrer multilateralen und überparteilichen Orientierung vorzugswürdigen UN-Missionen personell und finanziell oft ungenügend ausgestattet. Die Zurückhaltung westlicher Staaten, insbesondere auch Deutschlands, ist dafür verantwortlich. Zweitens orientiert sich Staatsbildung an der Schnittstelle von Sicherheit und Entwicklung immer noch zu stark an Blaupausen, die die lokalen Verhältnisse vernachlässigen. Der Aufbau von Institutionen gelingt aber nur, wenn die gewachsenen sozioökonomischen Strukturen und kulturellen Werte angemessen berücksichtigt werden. Drittens gibt es nach wie vor kaum Kriterien, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Frist Interventionen beendet werden sollten. Auch um die Unterstützung in den Entsendestaaten zu sichern, benötigt die Öffentlichkeit hier zumindest Rahmendaten. Gerade bei lang andauernden Interventionen darf die Diskussion um *Exit-Strategien* deshalb nicht tabuisiert werden.

Deutschland kann als nichtständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrats einen Beitrag leisten, Defizite gerade bei den mit einem Kapitel VII-Mandat ausgestatteten UN-Missionen zu vermindern. Ein wichtiges Beispiel ist die erwähnte Entsendelücke.¹⁹ Ihr könnte durch ein sogenanntes zweistufiges Mandatierungsverfahren begegnet werden: In einer ersten Stufe würde auf Basis eines vorläufigen Mandats geprüft, welche Ressourcen für die Erfüllung der Aufgaben zur Verfügung stehen; die zweite Stufe bildete dann die herkömmliche Mandatierung durch den UN-Sicherheitsrat. Durch Partnerschaften mit

19 Elisabeth Schöndorf, a.a.O.

Truppen stellenden Staaten wie Indien, die sich durch Rechtsstaatlichkeit und demokratische Mechanismen zur Kontrolle der Streitkräfte auszeichnen, könnte dabei der Truppentransport logistisch unterstützt werden. Ein zweistufiger Mandatierungsprozess würde auch die Kooperation zwischen EU und UN verbessern. Denn die EU-Planung für eine Beteiligung an einem Einsatz beginnt erst, wenn ein Beschluss des EU-Rats über einen möglichen Einsatz vorliegt, der wiederum von einem Mandat des UN-Sicherheitsrats abhängt. Könnten vorläufige Mandate herangezogen werden, wäre schnelleres und effektiveres internationales Handeln möglich.

3.2. Kriegs- oder Friedensperspektiven? Die Intervention in Afghanistan

Conrad Schetter und Janosch Prinz

Die Zukunft Afghanistans scheint derzeit von der Entwicklung der internationalen Intervention abzuhängen. So wird das Schicksal Afghanistans auf die Frage reduziert, ob das Land eine „Intervention ohne Ende“ erleben wird oder aber ab 2014 sich selbst überlassen werden soll. Das Friedensgutachten 2010 legte vor dem Hintergrund der Intensivierung der militärischen Intervention den Akzent auf Afghanistan; die Stellungnahme der Herausgeber, in der vier Optionen entwickelt wurden, fand große Beachtung. Zur Diskussion standen die Weiterführung des militärischen Einsatzes unter einer modifizierten Strategie (Option I), die schnellstmögliche Beendigung der Kampfoperationen seitens der *International Security Assistance Force* (ISAF) (Option II), Verhandlungen mit den Taliban mit dem Ziel ihrer Integration in die Gesellschaft (Option III) und die verstärkte Fokussierung auf den Aufbau legitimer Staatlichkeit (Option IV). Ein Jahr später ist die Aufgabe dieses Beitrags zu reflektieren, welche Optionen sich durchgesetzt haben und inwiefern die vier Optionen der Friedensstiftung in Afghanistan zuträglich sind. Hierauf aufbauend legt der Beitrag dar, welche Zukunftsszenarien sich gegenwärtig für Afghanistan abzeichnen.

Im letzten Jahr stand die Intervention unter dem Eindruck der neuen militärischen Strategie (Option I), die als *Counterinsurgency* (COIN) bezeichnet wird. Diese Strategie beinhaltete eine Aufstockung der Kontingente der NATO und führte zu einer Intensivierung der Kampfhandlungen. Gleichzeitig stieß die afghanische Regierung mit der Friedens-*Jirga* und der Gründung eines „Hohen Friedensrates“ politische Initiativen an, die einen Versöhnungsprozess mit den „Aufständischen“ einleiten sollten. Die Diskussionen über den zeitlichen Horizont der NATO-Präsenz halten dagegen in Militär und Politik unvermindert an. Die Förderung legitimer Staatlichkeit rückt als eigene Option zunehmend aus dem Blickfeld, kann aber in reduzierter Form als Teilbereich von COIN verstanden werden.

Option I: COIN – Neue NATO-Strategie

Die Truppenaufstockung bedingte die politische und militärische Wende zu COIN. COIN steht ganz im Lichte der Diskussion über zivil-militärische Zu-

sammenarbeit in integrierten Missionen. Damit weicht COIN konzeptionell von einer Konzentration auf das Militärische ab und verfolgt einen inklusiven Ansatz, der auch politische, diplomatische und entwicklungsbezogene Aspekte („Vernetzte Sicherheit“) einbezieht. Scheinbar wird damit die Begrenztheit des Militärischen eingeräumt; tatsächlich aber ordnet COIN sämtliche gesellschaftliche Felder dem militärischen Denken unter. So durchzieht COIN der Ansatz einer „sozialtechnokratischen“ Machbarkeit, der entsprechend gesellschaftliche Veränderungen nach Plan umsetzbar sind. Ziel von COIN ist es, die Bevölkerung unter anderem mit Hilfe eingebetteter Ethnologen „zu entschlüsseln“, sie durch die Bereitstellung von Leistungen für die eigene Seite zu gewinnen und die Aufständischen von ihr zu entfremden. Auf der operativen Ebene steht der *Sequencing*-Ansatz von *shape, clear, hold, build* im Zentrum, entlang dessen wir COIN im Folgenden diskutieren wollen.

Shape

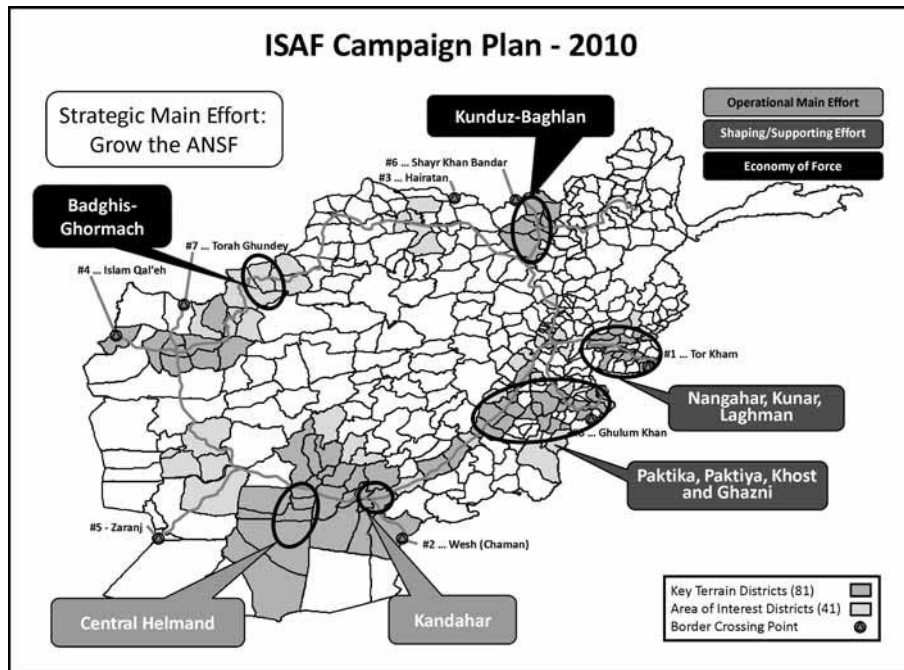
Unter *shape* versteht COIN ein effektives und effizientes *agenda setting*. Die NATO ist bemüht, beispielsweise durch die Eingrenzung des Gefechtsfelds oder durch die landeskundliche Vorbereitung der Truppen ihre Kräfte so einzusetzen, dass ihre Operationen langfristig wirksam bleiben. *Shape* soll etwa dazu führen, dass nur tatsächlich kontrollierbare Regionen für Interventionen ausgesucht werden. *Shape* beinhaltet aber auch die Frage danach, wer eigentlich der „Feind“ ist. Hier hat aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre eine nicht nur terminologische Verschiebung von „Taliban“ über „*Oppositional Forces*“ hin zu „Aufständischen“ stattgefunden, mit der eine Ausweitung und Verwischung des Spektrums möglicher Feinde einhergeht. Diese bewusst eingesetzte Unschärfe beinhaltet die Möglichkeit der Legitimation eines ebenso unscharfen militärischen Vorgehens.

Clear

Das Gros der COIN-Maßnahmen des Jahres 2010 war im Bereich von *clear* angesiedelt, was eine euphemistische Umschreibung für „Töten“ darstellt. Dies bedeutete eine klare Neuausrichtung des ISAF-Mandats von einem „defensiven“ (*stability assistance*) hin zu einem „offensiven“ Verständnis. Hierdurch konnten militärische „Erfolge“ erzielt werden. Es gelang der NATO 2010, in Distrikte Süd- und Ostafghanistans vorzudringen, die jahrelang von „Aufständischen“ gehalten wurden.

Auch in Chahar Darra, dem „Unruhedistrikt“ in Kunduz, nahmen die Angriffe gegen die Bundeswehr nach mehrmaligen Säuberungsaktionen durch die

Abb. 1: ISAF Operationen im Juni 2010



Stan McChrystal (ISAF): COMISAF Campaign Overview, Juni 2010, <http://info.publicintelligence.net/COMISAFcampaignoverview.pdf>

US-Armee ab. Jedoch stieg nicht nur die Anzahl der getöteten Afghanen, sondern auch der NATO-Soldaten drastisch an. Im Jahr 2010 betrug die Zahl der gefallenen NATO-Soldaten 710, was einem Anstieg von rund 40 Prozent im Vergleich zu 2009 entspricht und die Intensivierung der Kampfhandlungen verdeutlicht.¹

Kritik richtet sich in diesem Kontext insbesondere gegen das aggressive Vorgehen der NATO. So zerschlage dieses die Kommandostrukturen der Aufständischen, wodurch eine weitere Fragmentierung und durch das Nachrücken jüngerer Kommandeure eine Radikalisierung einsetzen könnte.² Bei erfolgreichen Verhandlungen mit den Taliban könnten diese ihre Beschlüsse aufgrund der Verselbständigung „ihrer“ lokalen Gewaltakteure gar nicht mehr umsetzen. Das Gegenargument lautet, dass gerade das Kappen der Verbindungen

1 Ian S. Livingston/Heather L. Messera/Michael O’Hanlon: Afghanistan Index. Tracking Variables of Reconstruction & Security in Post-9/11 Afghanistan, Washington, D.C. 2011, <http://www.brookings.edu/~media/Files/Programs/FP/afghanistan/index/index.pdf>.

2 Ahmed Rashid: The Way out of Afghanistan. The New York Review of Books, New York 2011, <http://www.nybooks.com/articles/archives/2011/jan/13/way-out-afghanistan>.

zwischen der Taliban-Führung und den lokalen Kampfverbänden erst die Möglichkeit böte, Letztere für sich zu gewinnen, was wiederum die Bedeutung von Verhandlungen mit den Taliban stark reduzierte. Meldungen über vermeintliche die Seite wechselnde Kämpfer werden zur Stützung dieses Arguments vorgebracht. Ein weiterer Kritikpunkt richtet sich gegen die langfristige Wirksamkeit des entschlossenen Vorgehens der NATO. So zogen sich viele hochrangige Taliban nach Pakistan zurück und könnten – entgegen der Annahmen der COIN-Doktrin – bei einer Reduzierung der Truppenpräsenz wieder schnell in die Gebiete zurückkehren, die von der NATO „gesäubert“ worden waren. Es wird argumentiert, dass das Vorgehen der NATO einem Strohfeuer gleiche und nur zum Tragen komme, damit man an der Heimatfront Erfolge vermelden könne. Aber es schade langfristig eher als dass es nütze.

Hold

Zentraler Aspekt von COIN ist, dass „gesäuberte“ Gebiete gehalten werden müssen. Prominentestes Beispiel hierfür ist der Distrikt Marjah (Hilmand), den NATO-Truppen seit März 2010 zusammen mit afghanischen Sicherheitskräften kontrollieren. Zur Lage in Marjah gibt es jedoch aus unterschiedlichen Quellen widersprüchliche Aussagen. Die langfristige Entwicklung ist gegenwärtig nicht abzusehen; positive Bewertungen von *hold* konzentrieren sich bisher auf kurzfristige militärische Erfolge.

Um bei der afghanischen Bevölkerung eine höhere Legitimität zu erreichen, sollen afghanische Streitkräfte und Polizisten so schnell wie möglich selbst die „gesäuberten“ Gebiete kontrollieren. Die NATO hat ihre Zusammenarbeit mit den anwachsenden afghanischen Sicherheitskräften in erheblichem Maße ausgeweitet. ISAF-„Mentoren“ unterhalten Partnerschaften zu ca. 70 Prozent der afghanischen Verbände und die afghanische Armee erhält fast flächendeckend eine Grundausbildung an der Waffe.³ Der Aufbau der *Afghan National Army* (ANA) gilt als einer der wenigen Erfolge, die die Intervention vorzuweisen hat. Gleichwohl ist die ANA nach wie vor nicht in der Lage, militärische Operationen in Eigenverantwortung durchzuführen. Dies ist allerdings das einzige bisher explizit genannte Kriterium für die Beendigung der Intervention. Die wesentliche Problemstelle im Sicherheitsbereich stellt die Polizei dar, die kaum ausgebildet und schlecht bezahlt ist und mit hohen Desertierungsraten zu kämpfen hat.⁴ In der Regel entspricht sie eher „Wegelagerern in

3 Livingston/Messera/O’Hanlon: Afghanistan Index, a.a.O.

4 Cornelius Friesendorf/Jörg Krempel: Militarisierung statt Bürgernähe: Das Missverhältnis beim Aufbau der afghanischen Polizei, HSFK Report 9, Frankfurt 2010.

Uniform“ (vgl. Beitrag 1.3. im Friedensgutachten 2007). Außerdem versuchen die Taliban verstärkt einen Keil zwischen die afghanischen Sicherheitskräfte und die NATO zu treiben. So häufen sich Fälle, in denen durch die Taliban infiltrierte afghanische Sicherheitskräfte NATO-Soldaten während gemeinsamer Einsätze angreifen – so etwa am 18. Februar 2011 in dem deutschen Militärstützpunkt „OP North“ in der Provinz Baghlan.

Um „gesäuberte“ Gebiete zu halten, sieht COIN zudem vor, dass die Intervenienten durch die Veränderung der „Einsatzkultur“ in den Augen der afghanischen Bevölkerung an Legitimität gewinnen. Allerdings bezieht sich der angewendete Legitimitätsbegriff eng auf Sicherheit. Dieser Ansatz blendet zudem aus, dass sich lokale Legitimitätsmuster stark unterscheiden. Dass NATO-Soldaten direkt mit der Bevölkerung in Kontakt treten, erscheint allein aufgrund der sprachlichen Barrieren mit großen Schwierigkeiten verbunden. Diesem Ansatz steht auch entgegen, dass in den letzten zehn Jahren die Distanz zwischen Bevölkerung und NATO ständig anwuchs: Bei der Bevölkerung, um nicht Ziel von Anschlägen zu werden; bei der NATO, um Soldaten nicht in unnötige Gefahr zu bringen und damit „schlechte Nachrichten“ an der Heimatfront zu produzieren. Um dennoch Einfluss auf der lokalen Ebene zu gewinnen, setzt COIN vermehrt darauf, mit finanzieller und materieller Unterstützung durch NATO-Staaten lokale Milizen auszuheben. Diese Milizenpolitik, die bereits die Sowjetunion in den 1980er Jahren in Afghanistan praktizierte, ist aus drei Gründen problematisch. Erstens ist es mit der Legitimität dieser Milizen oft nicht weit her. So nehmen Übergriffe gegen Zivilisten rasant zu und dementsprechend die Sicherheit der lokalen Bevölkerung ab. Zweitens heizt die Wiederbewaffnung erneut das Kriegsfürstentum in Afghanistan an, das in den 1990er Jahren für den rasanten Zerfall des Landes verantwortlich war. Drittens widerspricht die Aushebung von Milizen dem Ansatz des Aufbaus eines staatlichen Gewaltmonopols, da Spannungen zwischen den Sicherheitskräften entstehen und lokale Gewaltakteure ihnen verpflichtete Milizen aufbauen können. Da also gegenwärtig gleichzeitig staatliche Sicherheitskräfte und private Milizen aufgerüstet werden, sind Auseinandersetzungen um die Gewaltkontrolle bei einem höheren Gewaltniveau vorprogrammiert. Die mit diesen Maßnahmen einhergehende finanzielle Anstrengung wirft vor dem Hintergrund der zwar stetig zunehmenden, aber immer noch unzureichenden Finanzierungsgrundlage des afghanischen Haushalts die Frage auf, wer in Zukunft die Kosten für die afghanischen Sicherheits- und Streitkräfte decken wird.

Build

Verschiedene Analysen betonen immer wieder, dass die Taliban weit besser für (Rechts-)Sicherheit sorgen als staatliche Akteure oder Privatmilizen.⁵ Daher lautet eine zentrale Forderung von COIN, dass Staat und ISAF der Bevölkerung bessere Dienstleistungen zur Verfügung stellen, damit sich diese dann gegen die „Aufständischen“ entscheidet. Damit paust sich in COIN der Glaube an den „guten, legitimen Staat“ durch. Jedoch greift dieser Ansatz zu kurz, da er von einem „Entweder oder“ der Loyalitätsbekundungen ausgeht. Dies unterschätzt völlig, dass die Bevölkerung in den letzten 30 Jahren über Verwandtschaftsnetzwerke stets Verbindungen zu allen politischen Lagern unterhielt, um immer über die Option zu verfügen, auf der Siegerseite zu stehen. Diese Strategie geht mit traditionellen gesellschaftlichen Praktiken einher, nach denen gerade diejenigen ein hohes Prestige gewinnen, die zwischen verfeindeten Parteien die Rolle eines Mediators einnehmen. Da viele Afghanen die Vergabe von Loyalitäten gar nicht erst in Erwägung ziehen, ist die COIN zugrunde liegende Annahme recht naiv, dass Loyalitätsbeziehungen der Afghanen verändert werden könnten. Folglich erscheinen Erfolgsmeldungen der NATO über „Überläufer“ in einem anderen Licht. Diese unterstreichen vielleicht, dass die militärischen Auseinandersetzungen wieder offen sind. Sie dürfen aber nicht dahingehend interpretiert werden, dass die Überläufer neue Loyalitäten ausgebildet haben. Zudem bedingt die in den intervenierenden Staaten öffentlich geführte Diskussion über einen Abzug, dass Afghanen kaum noch einen Sinn darin sehen, sich auf die Intervenienten einzulassen.

COIN wendet insgesamt eine widersprüchliche Doppelstrategie an, die gleichzeitig die Bedeutung tribaler Strukturen und die Angemessenheit sozial-technokratischer Mittel vertritt, die Truppen erheblich aufstockt und den Abzug vorbereitet, die Fähigkeiten der Regierung Karzai in Frage stellt und sich gleichzeitig zum Ziel setzt, die Legitimität der Regierung zu steigern. Die Bundesrepublik hat sich in ihrem Zuständigkeitsbereich auf COIN eingestellt und konzentriert sich auf die Elemente *hold* und *build*, während US-Truppen dort die *Clear*-Kampagnen durchführen.

Option II: Ende der Kampfoperationen seitens der ISAF

In der Öffentlichkeit der NATO-Staaten stand zuletzt die Diskussion über das Ende des Militäreinsatzes im Vordergrund. Hier senden Politiker widersprüch-

5 Sarah Ladbury: Why do young men join the Taliban and the Hizb-i-Islami?, Independent Research Report for the Department for International Development (UK), 14. August 2009.

liche Signale aus. Auf der einen Seite stimmten 2009 die meisten NATO-Staaten der Aufstockung des Truppenkontingents ab 2010 zu, das nun bei ca. 140.000 Mann liegt und zu mehr als zwei Dritteln von den USA gestellt wird.⁶ Zum anderen machte Barack Obama den Willen deutlich, die Truppenstärke ab 2011 zu reduzieren. In ähnlicher Weise legte sich auch die Bundesregierung fest. Der deutsche Außenminister Guido Westerwelle plant, ab 2011 die Truppenstärke schrittweise zu verringern. Die Kriterien für einen Truppenabzug aus Afghanistan sind jedoch unklar.

Bei den NATO-Partnern ist die jeweilige innenpolitische Situation zu beachten, die zu einem Ende des Einsatzes führen kann. Die Tatsache, dass die Niederlande 2010 und Kanada 2011 ihre Truppen aus Afghanistan abzogen bzw. abziehen, dürfte nur bedingt ein Argument für einen baldigen Abzug der deutschen Truppen gegenüber den USA sein: So haben beide Länder recht verlustreiche Einsätze in Südafghanistan hinter sich, wodurch sie sich in den Augen der USA Legitimität verschafft haben, während die Deutschen als wankelmütig gelten.

Als endgültiges Abzugsdatum wird 2014 genannt. Die militärische Führung der ISAF stellt den Zeitplan stark in Frage, da nach ihrem Verständnis COIN nur dann eine Chance auf Erfolg hat, wenn langfristig eine hohe Truppenpräsenz gegeben ist. Insgesamt lässt sich jedoch aufgrund der zunehmenden – auch durch die NATO bewusst initiierten – Militarisierung in Afghanistan (Armee, Polizei, staatlich geförderte Milizen, private Sicherheitsfirmen, „Aufständische“, etc.) fragen, inwiefern die Kategorie der „Befriedung“ als Kriterium für den Abzug der ISAF-Truppen – und die der *Operation Enduring Freedom* (OEF) – zukünftig noch als maßgeblich gelten kann.

Option III: Verhandlungen mit den Aufständischen

Verhandlungen mit den Aufständischen stehen in keinem Widerspruch zu COIN. Daher sind diese nicht als sich ausschließende, sondern ergänzende Option zu verstehen. So ist es eine bekannte Strategie, die etwa auch die Sowjetunion in Afghanistan Mitte der 1980er Jahre praktizierte, einerseits die militärischen Aktivitäten zu intensivieren, andererseits aber in Verhandlungen zu treten. Ziel ist es, der Gegenseite durch militärische Erfolge bei der Aushandlung von Vereinbarungen Kompromisse abzuverlangen. Da das Gros dieser Verhandlungen geheim geführt wird, lässt sich kaum etwas darüber sagen,

⁶ Livingston/Messera/O’Hanlon: Afghanistan Index, a.a.O.

wie sich diese entwickeln.⁷ Immer wieder kommt es zu Zwistigkeiten zwischen Hamid Karzai und den USA, da sich Letztere zu wenig über die von Karzai geführten Gespräche informiert sehen. Den intervenierenden Kräften fällt es offenbar schwer, selbst in diese Verhandlungen einzugreifen.

Prominentester Akt dieses Versöhnungsprozesses war die Friedens-*Jirga* vom 2. bis 4. Juni 2010, an der auch den „Aufständischen“ nahestehende Gruppierungen teilnahmen; die Taliban boykottierten diese Veranstaltung. Aus dieser Friedens-*Jirga* ging eine als „Hoher Friedensrat“ bezeichnete Versöhnungskommission unter Leitung von Burhanuddin Rabbani (Präsident Afghanistans von 1992-1996) hervor. Die Besetzung der Kommission mit fast ausschließlich gegenwärtigen oder ehemaligen Gewaltakteuren ist allerdings fragwürdig. So ist es aufgrund der Eigeninteressen der Kommissionsmitglieder unwahrscheinlich, dass diese willens und in der Lage ist, die benötigte, qualitativ neue Friedensperspektive zu entwickeln.

Option IV: Legitime Staatlichkeit

Auch die vierte Option steht nicht im Gegensatz zum militärischen Vorgehen. COIN ist stark von der Zielsetzung geprägt, dass der Staat in den Augen der Bevölkerung Legitimität gewinnen soll. Diese Zielsetzung muss aber im Zusammenhang mit der Intervention als illusorisch oder als normativ verfehlt eingestuft werden.

Sämtliche Indizes bescheinigen, dass Afghanistan eines der korruptesten Länder der Welt ist. Klientelistische und mafiöse Strukturen durchziehen den gesamten Staatsapparat. Dies muss vor dem Hintergrund gesehen werden, dass Staatlichkeit in der Weltsicht der meisten Afghanen historisch betrachtet keine positiv besetzte Größe darstellt. So nimmt sich der afghanische Staat als Spiegelbild der Gesellschaft aus und ist auf den gleichen, hauptsächlich auf verwandtschaftlichen Verpflichtungen basierenden Abhängigkeitsverhältnissen begründet.

Zudem blenden externe Ansätze des *state-buildings* häufig aus, dass es sich bei der lokalen Durchsetzung zentralstaatlicher Autorität immer um einen Akt der Gewalt handelt. Dies kann konfliktverschärfend wirken und beinhaltet stets – entgegen der liberalen Wünsche nach „Neutralität“ (beziehungsweise

7 Thomas Ruttig: The Ex-Taliban in the High Peace Council. Afghanistan Analysts Network, 2010, http://aan-afghanistan.com/uploads/20101020TRuttig_ExT_in_HPC.pdf; Antonio Giustozzi: Negotiating with the Taliban. Issues and Prospects. The Century Foundation, 2010, <http://tcf.org/publications/pdfs/pb716/Giustozzi.pdf>.

„Effizienz“) – eine Parteinahme in den jeweiligen Konflikten.⁸ Dass dieser Kontrollverlust lokaler Eliten durch staatliche Wohlfahrts- und Sicherheitsleistungen aufgewogen werden kann, wie die Idee vom „guten Staat“ argumentiert, bleibt im Falle Afghanistans fragwürdig. Im Sicherheitsbereich fehlen konkret die Akteure, die kurz- und mittelfristig diese Legitimation erreichen könnten. Im Wohlfahrtsbereich sind die staatlichen Strukturen lokal kaum ausgeprägt. Zudem ist es fraglich, inwiefern sich lokale afghanische Gemeinschaften für Wohlfahrtsleistungen im Gegenzug ihre Autonomie abkaufen lassen. Dieser Konflikt besteht bereits seit der afghanischen Staatswerdung Ende des 19. Jahrhunderts.

Sichtweisen aus Afghanistan

Die vier dargestellten Optionen sind nicht nur in den intervenierenden Ländern stark umstritten, sondern auch in Afghanistan. Viele Afghanen haben einerseits Angst, dass mit dem Abzug der NATO-Truppen erneut Bürgerkriegszustände wie in den 1990er Jahren ausbrechen und die vor allem im urbanen Raum spürbaren Verbesserungen der vergangenen Jahre wieder zunichte machen – zu nennen sind in diesem Kontext zum Beispiel Fortschritte in den Bereichen Energie- und Gesundheitsversorgung und im Bereich der bürgerlichen Freiheiten. Andererseits werden die NATO-Truppen wie auch die internationalen Entwicklungsakteure im Alltag häufig als Besatzungsmacht gesehen. So schüren zivile Opfer von NATO-Operationen wie auch der gegenüber internationalen Organisationen erhobene Vorwurf der Selbstbereicherung den Unmut der Bevölkerung.

Afghanen – gerade aus dem urbanen Umfeld – kritisieren, dass Gespräche mit den Taliban gesucht werden.⁹ Die Erfahrungen der Taliban-Herrschaft sind noch in schlechter Erinnerung und es herrscht die Angst, dass diese Zeiten wiederkommen. Andere Afghanen nähmen ein Arrangement mit den Taliban wohl in Kauf, wenn dadurch das Land zur Ruhe käme. Auch gibt es Afghanen, die den Werten und Normen der Taliban näher stehen als etwa denen der Intervenienten. Schließlich herrscht ein großes Misstrauen gegenüber dem Staat, das weit über die Korruptionsdiskurse hinausgeht, wenngleich im selben Atemzug unerfüllbare Erwartungen an den Staat gestellt werden. So finden sich in Afghanistan keine „vormodernen“ Verhältnisse, sondern komplexe, zum Teil

⁸ Antonio Giustozzi: *The Art of Coercion*, London 2011.

⁹ Malalai Joya: *On the Taliban peace efforts, US role in Afghanistan. An interview with Zack Baddorf*. Free Speech Radio News, Vancouver 15.10.2010, <http://fsmn.org/audio/web-special-malalai-joya-taliban-peace-efforts-us-role-afghanistan/7676>.

stark in sich widersprüchliche Meinungen, die aus Konfrontationen mit verschiedenen Aspekten von Modernität hervorgehen. Die politische Stagnation, die sich trotz der zahlreichen Machtwechsel innerhalb der zurückliegenden 30 Jahre vor allem am Beharrungsvermögen der Mehrheit der Gewaltakteure festmachen lässt, erschwert vielen Afghanen die Entwicklung qualitativ neuer Friedens- und Gesellschaftsentwürfe.

Optionen ohne Friedensperspektive

Alle vier diskutierten Optionen stellen letztlich Interventionsstrategien dar, die von außen Möglichkeiten darüber konstruieren, wie es in Afghanistan weitergehen kann. Diese Vorstellung, die etwa auch das Friedensgutachten 2010 durchzieht, wirft grundlegende Probleme auf:

Erstens, die Sichtweisen der afghanischen Bevölkerung und ihrer Regierungsorgane spielen für die Gestaltung der Interventionspolitik nur eine untergeordnete Rolle. Sie werden vielmehr als Variablen innerhalb der zu setzenden Struktur betrachtet. Dies widerspricht nicht nur der wiederholt betonten *Ownership*-Losung, sondern blendet die Afghanen – jenseits der „Aufständischen“ – als eigenständige Akteure nahezu völlig aus. Nur so ist zu erklären, dass es die westliche Öffentlichkeit immer wieder erstaunt, wenn Hamid Karzai gegen die Politik der Intervenienten aufbegehrt und eigene Wege zu gehen versucht.

Zweitens ist bei allen vier Optionen bemerkenswert, wie sehr diese durch ein liberal-demokratisches und staatzentriertes Prisma gesehen werden. Letztlich steht hinter dieser Vorstellung, dass Afghanen (zumindest im politischen Bereich) eine gewisse, vom Westen vorgegebene Rationalität annehmen sollen. Tun sie dies nicht, bleibt nur der Abzug. Diese Vorstellung eines „Entweder-oder“, die sich durch die gesamte Mission zieht, verdeutlicht einmal mehr die herrschende Interventionslogik, die kaum Raum für Kommunikation, Dialog und gegenseitiges Verständnis lässt. So ist etwa die Zielsetzung des Aufbaus eines „guten, legitimen Staates“ klar. Jedoch fehlt einer solchen Idealvorstellung die Umsetzbarkeit, wenn keine Mechanismen entwickelt werden, die den Weg dahin ebnen könnten. Auch bleibt ungeklärt, was Afghanen etwa unter „Legitimität“ oder „Sicherheit“ verstehen.

Drittens leidet die Szenarienentwicklung für Afghanistan daran, dass die regionale Einbettung des Konflikts außen vor bleibt. So ist die afghanische Gesellschaft unauflösbar mit der pakistanischen – etwa über Verwandtschaftsbeziehungen – vernetzt; die zwischenstaatliche Grenze spielt eine untergeordnete Rolle. Auch die Taliban sind längst eine transnationale Bewegung. Seit dem

G8-Treffen in Heiligendamm 2007 erkennt die internationale Gemeinschaft zwar an, dass die Situation in Afghanistan ohne Einbeziehung Pakistans nicht zu verbessern ist – so benannten die federführenden ISAF-Truppensteller Sonderbotschafter für die Region Afghanistan-Pakistan. Jedoch fehlt ein Gesamtansatz für die Region, der auch die Verregelung langwieriger Konflikte wie in Belutschistan, Paschtunistan und Kaschmir umfasst. Solange diese für das Selbstverständnis von Islamabad und Delhi essentiellen Konflikte nicht beigelegt werden, werden die regionalen Mächte Afghanistan weiter als Schauplatz für ihre Auseinandersetzungen nutzen. Hinzu kommt außerdem, dass Länder wie Iran oder Saudi-Arabien in Afghanistan eigene Agenden verfolgen.

Über die Grenzen Afghanistans wird am ehesten auf militärischer Ebene hinausgedacht. So werden vermehrt Drohnenangriffe in den an Afghanistan angrenzenden pakistanischen *Federally Administrated Tribal Areas* (FATA) geflogen. Diese haben in Pakistan den Sonderstatus als rechtsfreier Raum, weshalb Islamabad diese Verletzung seiner Souveränität überhaupt dulden kann. Der Drohneneinsatz ist völkerrechtlich umstritten und politisch kontraproduktiv, da er die ohnehin starken anti-amerikanischen Stimmungen in Pakistan weiter schürt.

Politisch vermochten es internationale Akteure bislang kaum, genügend Druck auf Islamabad auszuüben, um die offenkundigen Verbindungen zwischen staatlichen pakistanischen Stellen und den „Aufständischen“ in Afghanistan zu unterbinden. Den internationalen Akteuren ist nur zu bewusst, dass jegliches externes Eingreifen aufgrund des fragilen Zustands Pakistans potenziell weitreichende Folgen nach sich zieht. Neben der Zunahme lokaler, ideologisch unterschiedlich motivierter Aufstandsbewegungen (u.a. FATA, Swat-Tal, Belutschistan) bedingen die starren Feudalstrukturen, die Dominanz des Militärs, ethno-religiöse Deprivationen, soziale Disparitäten und eine zunehmende Islamisierung des öffentlichen Raums die fragile innenpolitische Verfasstheit der Atommacht Pakistan. So hängt eine Friedensfindung in Afghanistan erheblich von den vielschichtigen Konflikten in seinen Nachbarländern, insbesondere in Pakistan, ab.

Viertens stellt sich die Frage, was die vier Optionen mit dem Begriff „Frieden“ zu tun haben. Einerseits lässt sich fragen, was eigentlich Afghanen unter Frieden verstehen? Den Staat zumindest haben sie im 20. Jahrhundert meist nur als „Friedensstörer“ der lokalen sozialen Ordnungen kennengelernt. Daher erstaunt es sehr, dass nun die Intervenienten im Staat den Friedensbringer erkennen. Auch steht zur Debatte, ob es überhaupt Anliegen der Intervention war, Frieden nach Afghanistan zu bringen. Ziel war zunächst eine Polizeiaktion der Vergeltung und die Jagd von „Terroristen“. Nach der illusionären Phase

der Demokratisierung Afghanistans (2002-2004) rückte ab 2005 der Begriff des *state-building*, den die USA zuvor sehr lange vermieden hatten, in den Vordergrund. Seit 2009 werden Kriterien für Erfolge nur noch ad hoc gesetzt und an dem Begriff der Stabilität festgemacht. Allenfalls ist das Schlagwort der sich gegenseitig bedingenden „Sicherheit und Entwicklung“ noch zu hören, das sich bei einer eingehenden Betrachtung als hohle Worthülse entpuppt. Deutlich wird jedoch, dass die Architekten der Intervention – wahrscheinlich bewusst – den Begriff des Friedens partout aussparen. Daher erscheint es wenig sinnvoll, eine immanente Kritik der Intervention, unabhängig davon, wie lange diese noch andauern wird, an der Schaffung von Frieden auszurichten. Frieden ist nicht die Denkkategorie, die für die politischen und militärischen Akteure – internationale wie afghanische – bestimmend ist. Wann und wie Frieden in Afghanistan eintritt, hängt von den Maßstäben des Betrachters ab. Auch andere Kriterien zur Beurteilung der Intervention, wie zum Beispiel ihre „Angemessenheit“ oder ihre „Legitimität“, sind nur von geringem Erkenntniswert für die Friedensperspektive Afghanistans.

Zukunftsszenarien

Die Bundesregierung zeigt nur geringes Interesse an einem nachhaltigen Einsatz in Afghanistan und hat entgegen dem Titel ihres „Afghanistan-Konzepts“ (beziehungsweise neuerdings ihrer „Afghanistan-Strategie“) nie einen kohärenten Ansatz für ihr Handeln in Afghanistan entwickelt. Es ist zu vermuten, dass die Bundesregierung sich an der Intervention in Afghanistan beteiligte, um ihren Bemühungen um einen ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat Nachdruck zu verleihen und sich (militärisch) nicht an der Intervention im Irak beteiligen zu müssen. Der Verbleib deutscher Truppen in Afghanistan ist dadurch zu erklären, dass die Bündnispartner nicht verprellt werden sollen. Besonders deutlich wird das begrenzte Interesse an Afghanistan daran, dass die Bundeswehr jahrelang die lokalen Realitäten missachtete. Dies hängt auch damit zusammen, dass sich die Leitidee der deutschen Kommandeure in Afghanistan folgendermaßen formulieren ließe: „Priorität ist es, die Soldaten heil nach Hause zu bringen. Dann kommt die eigentliche Aufgabe, ein sicheres Umfeld für den Wiederaufbau zu schaffen.“ Dieser Ansatz ist aus Sicht der Angehörigen der Bundeswehr legitim, verdeutlicht aber den Stellenwert der Afghanistanmission. Zudem hängt ein Truppenabzug weit weniger von der Situation in Afghanistan ab als von den transatlantischen Beziehungen. Wenn die USA nicht mehr die notwendige militärische und politische Rahmung zur Verfügung stellen, verlässt die Bundeswehr das Land. Solange die USA auf eine

Truppenstellung des Bündnispartners bestehen, muss dieser allerdings zumindest in Kompromissformeln entsprochen werden.

Die USA werden ihrerseits kaum einen völligen Abzug ihrer Streitkräfte vollziehen. Schon aus geopolitischen und geoökonomischen Gründen ist Afghanistan als Standort für einen Luftwaffenstützpunkt viel zu wichtig. Kein anderes Land der Welt grenzt an so viele (potenzielle) Atommächte wie Afghanistan. Mit dem Iran und Pakistan hat Afghanistan gleich zwei Nachbarn, die als nukleare Bedrohungen für die globale Sicherheit gelten. Zudem grenzt auch China als kommende Weltmacht an Afghanistan. Außerdem reicht der russische Einfluss bis weit in das benachbarte Zentralasien hinein. Schließlich hat Afghanistan aufgrund seiner verkehrsstrategisch günstigen Lage und aufgrund seines angenommenen Ressourcenreichtums starkes geoökonomisches Interesse geweckt. Hier läuft gegenwärtig China im Wettbewerb den USA den Rang ab. Die rege Bautätigkeit der USA im Luftwaffenstützpunkt Bagram und in Kabul weist darauf hin, dass sich Washington langfristig in Afghanistan einrichten will – dies legen auch jüngste Aussagen im März 2011 mit Nachdruck nahe.¹⁰ Es ist davon auszugehen, dass die Reduktion der Truppen sehr allmählich vonstatten gehen wird. Sie soll aber 2014 bis auf ein US-Restkontingent abgeschlossen sein. Allerdings existiert keine *Roadmap* für den Abzug. Weder sind die Kriterien bekannt, an denen sich Entscheidungen orientieren sollen, noch besteht Klarheit darüber, inwiefern der Abzug der Bodentruppen in jedem Falle stattfinden wird und inwiefern Kampfoperationen in Afghanistan in Zukunft durch den Einsatz von Drohnen geführt werden. Zudem hängt jegliche *Roadmap* von der Entwicklung bis 2014 ab. Einschneidende Ereignisse wie etwa ein Ende der Regierung Karzai oder Veränderungen der gespannten regionalen Sicherheitslage dürften sich direkt auf die Militärstrategie auswirken.

Mithin am wichtigsten ist allerdings die Entwicklung der politischen Situation in der Region selbst. Als schlimmster denkbarer Fall erscheint hier, dass keine Arrangements zwischen „Aufständischen“ und der afghanischen und pakistanischen Regierung gefunden werden und sich die Region entlang lokaler Machtstrukturen erneut in unzählige Fronten spaltet. In den Augen der US-Strategen würde dann ein *ungoverned space* zwischen Amu Darya und Indus entstehen.

Das wohl wahrscheinlichste Szenario ist, dass sich die internationale Gemeinschaft eine afghanische und auch eine pakistanische Regierung – über die

10 Sarah Sorcher: Gates says US may stay in Afghanistan past 2014 deadline, in: National Journal, 7.03.2011, <http://nationaljournal.com/nationalsecurity/in-surprise-afghanistan-visit-gates-says-u-s-may-stay-past-2014-deadline-20110307>.

Zuwendung finanzieller Ressourcen – gewogen halten wird, die im Gegenzug für eine Eindämmung von Kampfhandlungen Sorge tragen. De facto werden die Machthaber dazu aufgefordert, sich mit allen Mitteln um lokale Allianzen zu bemühen oder aber sich gegen „Störenfriede“ durchzusetzen. Für beide Szenarien gibt es in der afghanischen Geschichte Beispiele. Nach dem Abzug der sowjetischen Truppen kaufte sich der damalige afghanische Präsident Nadshibullah zwischen 1986 und 1992 Allianzen zusammen, solange Moskau ihn mit Geld versorgte. Dagegen beseitigte „der eiserne Emir“ Abdur Rahman Ende des 19. Jahrhunderts mit Hilfe britischer Gelder sämtliche Widerstände im Land mit rigoroser Gewaltanwendung.

Beide Szenarien bedeuten, dass die Umsetzung internationaler Standards gerade in den Bereichen Menschenrechte und *Good Governance* an den Rand gedrängt würde. Zweifelsohne würde dies die internationale Gemeinschaft zum Wegsehen einladen. Denn der moralische Überbau, mit dem 2001 die Intervention in der westlichen Öffentlichkeit legitimiert wurde, würde aufgegeben. Dies mag von den einen als eine realistische Einschätzung der Lage in Afghanistan gefeiert, von den anderen dagegen als Zynismus gebrandmarkt werden, da die Glaubwürdigkeit – gerade der westlichen Länder – in puncto der Verfechtung universeller Prinzipien weit über Afghanistan hinaus auf dem Spiel steht.

Afghanistanstrategie muss sich am Frieden orientieren

Der militärischen Intervention in Afghanistan begegnet das Gros der deutschen Bundesbürger mit großer Skepsis. Die Sinnhaftigkeit des Einsatzes steht seit Jahren auf dem Prüfstand, ohne dass die Politik hier befriedigende Antworten gegeben hat. Die Bundesregierung widersetzte sich im November 2010 dem Vorschlag der Einsetzung einer unabhängigen Expertenkommission. Stattdessen legte sie ein als „Fortschrittsbericht“ betiteltes, über die Lage in Afghanistan informatives, aber in Bezug auf die strategische Ausrichtung der Bundesrepublik unkritisches, ressortübergreifendes Papier vor. Hiermit verspielte sie einmal mehr eine wichtige Chance, die Afghanistanpolitik offen und kritisch zu diskutieren. Das Gegenbeispiel stellt Kanada dar, das über die Einsetzung der unabhängigen Manley-Kommission 2008 den Zuspruch für die kanadische Afghanistanpolitik enorm steigerte.¹¹ So wird an dieser Stelle erneut eine unabhängige Expertenkommission gefordert, die konkrete Perspektiven für das

¹¹ Siehe Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan: Final Report, Ottawa 2008, http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection_2008/dfait-maeci/FR5-20-1-2008E.pdf.

deutsche Engagement in Afghanistan entwirft. Dies wäre im Übrigen auch ein wichtiger Schritt für die kritische Auseinandersetzung mit den von der Bundeswehr bisher in Afghanistan verfolgten Strategien sowie für eine kritische Evaluation des Handlungsspielraums und der Interessen der Bundesregierung in Afghanistan.

Aus Sicht der Friedensforschung ist es notwendig, dass die Bundesregierung deutlich macht, inwiefern es ihr in Afghanistan überhaupt um Frieden als Zielvorgabe geht. Würde Frieden im Vordergrund stehen, müsste die Bundesregierung sich mit den Friedensperspektiven der Afghanen auseinandersetzen und hierüber einen konkreten Standpunkt gewinnen. Dies würde in einem ersten Schritt bedeuten, dass sie auf kritische Distanz zu COIN geht, da diese Strategie einer Friedensagenda diametral entgegensteht. Bei dieser Frage geht es nicht nur um die Afghanistan-Politik der Bundesregierung, sondern um deren Selbstverständnis als „Friedensmacht“. Der im Sommer 2010 genehmigte Einsatz von Panzerhaubitzen steht damit kaum im Einklang. Kurzum: Geht die Bundesregierung nicht auf Distanz zum bisherigen Konzept, muss sie sich den Vorwurf gefallen lassen, dass es ihr in Afghanistan um Sicherheit, um Stabilität, um die Durchsetzung von Interessen, aber nicht um Frieden geht.

3.3. Irak: Bilanz einer gescheiterten Militärintervention

Jochen Hippler

Der Irakkrieg von 2003 polarisierte die internationalen Beziehungen und führte zu schweren Meinungsverschiedenheiten innerhalb der NATO. Die damalige US-Regierung rechtfertigte den von ihr begonnenen Krieg mit ihrem „Krieg gegen den Terrorismus“, mit vorgeblichen irakischen Massenvernichtungswaffen und mit ihrer erklärten Absicht, den Nahen und Mittleren Osten „demokratisieren“ zu wollen. Damit fand sie in Spanien, Italien, Großbritannien und in Ostmitteleuropa Unterstützung, während Frankreich, Deutschland, Russland und andere den Krieg ablehnten und der UNO-Sicherheitsrat sich dem mit deutlicher Mehrheit anschloss. Der Krieg war folglich völkerrechtswidrig, insofern er weder in Selbstverteidigung erfolgte noch den Bestimmungen der UN-Charta entsprach. Auch erwiesen sich die Begründungen rasch als erkennbar gegenstandslos oder gar falsch: Eine Verbindung der irakischen Regierung zu *al-Qaida* existierte ebenso wenig wie die angeblichen Massenvernichtungswaffen. Von einer Demokratisierung des Irak war immer weniger die Rede, insbesondere als der Irakkrieg nach dem Sturz Saddam Husseins und der Besetzung des Landes nicht endete, sondern in eine neue und besonders blutige Phase eintrat.

Insgesamt deuten diese Punkte darauf hin, dass die US-Militärintervention in der Absicht erfolgte, durch einen gewaltsamen Regimewechsel im Irak das regionale Gleichgewicht in der wichtigsten Ölregion der Welt (zwei Drittel der nachgewiesenen Weltölreserven befinden sich am Persischen Golf, der Irak allein verfügt über zehn Prozent) zu den eigenen Gunsten zu verschieben. In diesem Sinne handelte es sich um eine imperiale Intervention. Die US-Strategie bestand im Versuch, durch einen schnellen *High-tech*-Krieg von Luftwaffe und Bodentruppen in kurzer Zeit die irakische Führung zu stürzen und dann die Macht zügig an eine neue, pro-amerikanische Regierung zu übergeben. Eine längere Besatzungssituation sollte vermieden, innerhalb von nur 90 Tagen die US-Truppen abgezogen werden. Der Hintergrund war die klare Position von Vizepräsident Cheney und Verteidigungsminister Rumsfeld: „We do war, not Nation-Building“.

Was ist die Bilanz der US-Intervention, nachdem im August 2010 die letzten Kampftruppen der USA den Irak verlassen haben? Welche Schlüsse lassen sich aus dem Verlauf für ähnliche Unternehmungen ziehen, bei dem unter

massivem Militäreinsatz eine Regierung ersetzt werden soll? Im Folgenden sollen diese Fragen beantwortet werden, wobei der Schwerpunkt auf der US-amerikanischen Politik und ihrem Wechselspiel mit der innerirakischen Entwicklungsdynamik liegt.

Die Ausgangssituation im Irak

Vor dem letzten Irakkrieg war die irakische Gesellschaft durch zwei grundlegende Probleme gekennzeichnet: einmal durch den besonders brutalen Charakter der Diktatur Saddam Husseins. Sie ließ abweichenden Auffassungen noch weniger Raum, als dies in vielen anderen arabischen Ländern der Fall war. Die Regime in Tunesien oder Ägypten mögen brutal gewesen sein, doch hatte das irakische keine Skrupel bei der Repression auch die Grenze zum Völkermord zu überschreiten. Die irakische Gesellschaft war unter Saddam Hussein politisch atomisiert und psychologisch traumatisiert. Insgesamt herrschte ein Zustand der Angst und gesellschaftlichen Lähmung. Zweitens war die Vorkriegssituation von der Erfahrung massiver Verelendung gekennzeichnet. Das ursprüngliche Herrschaftsmodell der Diktatur Saddam Husseins hatte in einer Verbindung umfassender Unterdrückung mit der ebenso massiven Gewährung wirtschaftlicher und sozialer Vorteile bestanden, die aus dem irakischen Öllexport finanziert wurden.

Bereits der Erste Golfkrieg (Iranisch-Irakischer Krieg, 1980-1988) ließ dieses Modell brüchig werden, weil die irakischen Ressourcen in hohem Maße in die Aufrüstung flossen. Die irakische Ökonomie brach ab 1990 als Folge des Zweiten Golfkriegs faktisch zusammen (nach der irakischen Eroberung Kuwaits intervenierte eine internationale Koalition unter Führung der USA; 1991). Eine Schlüsselrolle spielten die kurz zuvor beschlossenen, extrem destruktiven internationalen Wirtschaftssanktionen, die erst nach dem Dritten Golfkrieg (zum Sturz Saddam Husseins durch die USA, 2003) aufgehoben wurden. Von einer sehr schmalen Elite abgesehen verelendete die gesamte irakische Gesellschaft, einschließlich der Mittelschichten. Auch dieser Absturz von einem gewissen Wohlstand in existenzbedrohendes Elend wirkte traumatisierend.

Der militärische Sturz Saddam Husseins und das Vakuum der Nachkriegszeit

Wie verlief Intervention nun militärisch? Die erste, konventionelle Phase des Krieges war für die USA ausgesprochen erfolgreich. Die wenig motivierten, miserabel ausgerüsteten und teilweise schlecht ernährten irakischen Truppen konnten durch massive US-Luftangriffe demoralisiert und entscheidend geschwächt werden. So wurde die Möglichkeit eines Blitzkrieges durch Bodentruppen geschaffen, der gut geplant und effektiv umgesetzt wurde. Eine von manchen Beobachtern erwartete Entscheidungsschlacht um Bagdad blieb ebenso aus wie lange und zähe Kämpfe um jede Straße und jedes Haus der irakischen Hauptstadt. Anfang Mai 2003 glaubte US-Präsident Bush dann triumphierend verkünden zu können: „Mission accomplished!“

Nach dem militärischen Sturz Saddam Husseins hing der weitere Erfolg der US-Intervention allerdings von nichtmilitärischen Faktoren ab, sprich: der Schaffung eines neuen, funktionierenden und stabilen politischen Systems sowie einem schnellen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und infrastrukturellen Wiederaufbau. Washington war auf diese politische und ökonomische Gestaltung der Nachkriegszeit nicht vorbereitet.

Mit der plötzlichen Niederlage des irakischen Militärs brach auch das politische System im Irak wie ein Kartenhaus zusammen. Die irakische Gesellschaft hatte weder den Willen noch die Kraft, sich der Invasion entgegenzustellen. Trotz eines verbreiteten Misstrauens gegen die USA begrüßte der überwältigende Teil der Bevölkerung den gewaltsamen Sturz Saddam Husseins, dessen Herrschaft als eine Art Besatzungsregime im eigenen Land betrachtet worden war.

Als entscheidendes Problem erwies sich jedoch, dass die von Washington geplante schnelle Übergabe der Regierungsverantwortung an – zum Teil selbst ausgesuchte – irakische Politiker nicht stattfinden konnte, da der irakische Staatsapparat sich innerhalb weniger Tage praktisch auflöste und seine Reste von den Besatzungsbehörden unter dem Stichwort der „Entbaathisierung“ sehr bald liquidiert wurden. Einen irakischen Staat, den man in die Hände einer neuen irakischen Führung hätte übergeben können, gab es nicht mehr – ebenso wenig wie eine im Land verankerte politische Elite, an die man die Macht hätte übertragen können. Zugleich allerdings bestand ein drängender Bedarf nach funktionierenden Behörden, um etwa Plünderungen zu unterbinden, die humanitäre Notlage zu überwinden und den Wiederaufbau zu beginnen. Der Irak war durch den Krieg von einem brutalen Polizeistaat zu einem *failed state* geworden. Auch das von Washington gewünschte Führungs-

personal um den Exilpolitiker Ahmed Chalabi erwies sich als überfordert und im Land als nicht vermittelbar. Das Ergebnis des Krieges bestand also in der Schaffung eines politischen und administrativen Vakuums, das die geschwächte und kaum organisierte irakische Gesellschaft nicht selbst schließen konnte. Den US-Besatzungsbehörden – die über eine kaum mehr als dekorative internationale (vor allem britische) Komponente verfügten – wuchs damit die entscheidende politische Rolle zu, der sie sich allerdings ohne eine ernsthafte Vorbereitung zu stellen hatte (vgl. Beitrag 2.2. im Friedensgutachten 2003).

Ethnisierung

So kam es zu einer Reihe fragwürdiger politischer Grundentscheidungen der US-Behörden, die teilweise auch an Widersprüchen und Konkurrenzen zwischen ihren zivilen Instanzen (unter Paul Bremer) und dem US-Militär litten. Die Auflösung des irakischen Militärs setzte Hunderttausende von Soldaten und Offiziere ohne wirtschaftliche oder berufliche Perspektive frei, die ein großes Rekrutierungspotenzial für den beginnenden Aufstand boten. Als mittelfristig zumindest ebenso gefährlich erwiesen sich Politiken, die eine Ethnisierung des Irak vorantrieben. Eine Reihe dieser Fehler entsprangen den objektiven Schwierigkeiten, das politische Vakuum im Irak zu füllen: Zumindest nach dem Scheitern Chalabis verstanden die USA, dass viel davon abhing, repräsentative irakische Politiker in den politischen Prozess einzubeziehen. Allerdings existierten weder eine organisierte Zivilgesellschaft noch verankerte politische Parteien – mit Ausnahme der beiden kurdischen Parteien im Norden, und mit großer Einschränkung der beiden von Iran unterstützten, islamistischen schiitischen Parteien. So interpretierte man „Repräsentativität“ politischer Kräfte im Irak aufgrund ethnischer und religiöser Kriterien. Nicht unterschiedliche politische Auffassungen oder wirtschaftliche bzw. gesellschaftliche Interessen prägten bald den politischen Diskurs, sondern ethnische und religiöse Gruppen: Insbesondere die Kurden (und Turkmenen) als ethnische Minderheiten sowie die Sunniten und Schiiten bzw. deren arabische Teile.

In ihrer Suche nach politisch „repräsentativen“ Partnern wurden so anstatt der kaum vorhandenen oder extrem schwachen politischen Parteien oder Verbände ethno-religiöse Gruppen eingeladen, Schlüsselrollen beim Aufbau eines neuen Staates und einer neuen Gesellschaft zu spielen. Obwohl im größten Teil der Bevölkerung – mit der Ausnahme des kurdischen Siedlungsgebietes – in der Bevölkerung entweder eine „irakische“, „arabische“ oder „muslimische“ Identität wesentlich stärker war als die ethno-konfessionelle, verliefen die politischen Auseinandersetzungen und bald auch die gewaltsamen Konflikte zu-

nehmend entlang konfessioneller Trennlinien – und innerhalb dieser Gruppen, um dort eine Vormachtstellung zu erringen. „Sunnit“, „Schiit“ oder Kurde zu sein, bzw. diese eigentlich diffusen und sehr heterogenen Gruppen zu repräsentieren, gewährte eine Eintrittskarte zur Teilhabe an der politischen Macht.

Der Trend zu ethno-konfessioneller Politik wurde weiter verschärft, als die von den USA und den schiitischen wie kurdischen Parteien betriebene „Entbaathisierung“, die ja offiziell die Gesellschaft von den Einflüssen der zerschlagenen Baath-Partei säubern sollte, anti-sunnitische Züge annahm und sich vorwiegend gegen sunnitische Araber richtete – während Mitläufer aus den kurdischen und schiitischen Bevölkerungssektoren weniger Probleme bekamen. Ein anderes Beispiel bildete die Parlamentswahl des Jahres 2005, die entlang konfessioneller Grenzen verlief und schließlich von den arabischen Sunniten boykottiert wurde. Schließlich spielte auch bei der sich zum Aufstand und Bürgerkrieg auswachsenden politischen Gewalt die konfessionelle Konfliktlinie eine bedeutende Rolle, was zu einer weiteren Vertiefung kultureller Gegensätze in der Gesellschaft führte. Auf diese Weise wurden die Möglichkeiten zur friedlichen Lösung von Konflikten vermindert, da Identitätskonflikte schwieriger zu lösen sind als Interessenskonflikte, aber auch die gesellschaftlichen und staatlichen Integrationsmechanismen geschwächt: Der neue Staatsapparat wurde zur Beute und dann zum fragmentierten Instrument ethno-konfessioneller Interessen, nicht zu einem Ausgleichsmechanismus. Teilweise verbargen sich hinter dieser Ethnisierung und Konfessionalisierung der Politik durchaus handfeste Interessen, etwa die Konkurrenz um Arbeitsplätze im Staatsdienst, um knappe Ressourcen, um politische Macht und Korruptionsmöglichkeiten, aber die Form dieser Konfliktaustragung war ethno-konfessionell.¹

Aufstand und Bürgerkrieg

Auf einer solchen Grundlage nahmen auch der Aufstand und Bürgerkrieg eine höchst komplexe Form an. Es standen sich nicht nur zwei Konfliktparteien gegenüber – etwa die Regierung und die Aufständischen, sondern sehr unterschiedliche Konfliktlinien wurden miteinander verwoben. Eine Auseinandersetzung erfolgte zwischen arabisch-sunnitischen Bevölkerungsgruppen gegen arabisch-schiitische, deren Gewalt auch Massaker und ethnische Säuberungen einschloss. Eine andere bestand im Kampf arabisch-sunnitischer und z.T. schiitischer Aufständischer gegen die Regierung. Daneben kam es verstärkt zur

¹ Jochen Hippler: Von der Diktatur zum Bürgerkrieg. Der Irak seit dem Sturz Saddam Husseins, in: Jochen Hippler (Hrsg.): Von Marokko bis Afghanistan. Krieg und Frieden im Nahen und Mittleren Osten, Hamburg 2008, S. 92-109.

gewaltsamen Konkurrenz *innerhalb* der sunnitischen und schiitischen Bevölkerungsgruppen um die politische Führung sowie zu einem Aufstand gegen die fremden Besatzungstruppen. Schließlich kam noch der Kampf ausländischer *Jihadisten* um einen extremistischen, regionalen islamischen Staat hinzu. Diese fünf Konfliktdimensionen verbanden sich zu einem kaum auflösbaren Gewaltkomplex, was die friedliche oder militärische Konfliktlösung extrem erschwerte. In einem gewissen Sinne wurde im Irak als Folge der US-Militärintervention nicht nur ein Krieg geführt, sondern fünf. Dabei waren einzelne Akteursgruppen an mehreren beteiligt, etwa einige sunnitische Gruppen, die zugleich die Regierung, die Besatzungstruppen sowie schiitische Gruppen bekämpften und sich zugleich dem regionalen *Jihad* verschrieben hatten.

Diese komplexe Situation brachte das US-Militär in eine schwierige Lage. Oft waren Freund und Feind kaum zu unterscheiden. Auch konnte ein pauschales Vorgehen gegen sunnitische Aufständische noch größere Teile der sunnitischen Araber auf deren Seite bringen, während eine harte Hand gegen schiitische Aufständische um den radikalen Prediger Muqtada Sadr Probleme mit Teilen der schiitischen Bevölkerung provozieren konnte. Umgekehrt hätte ein zu weiches Vorgehen gegen Aufständische den Eindruck hilfloser Besatzungstruppen erwecken können. Insgesamt führte diese Konstellation einerseits zu einer erkennbaren Widersprüchlichkeit des Verhaltens der US-Truppen – etwa im Kampf um die Stadt Falluja – andererseits auch zu der Schwierigkeit, die eigene überwältigende militärische Überlegenheit gegen zweitklassige Milizen zum Tragen zu bringen.

Das US-Militär reagierte auf diese Probleme mit einer schrittweisen und pragmatischen Anpassung ihrer Taktik an die Umstände. Das konventionelle Vorgehen der ersten Kriegsphase zum Sturz Saddams wurde nach und nach zu Gunsten einer *Counterinsurgency*-Strategie umgestellt. Dieser Prozess begann mit der Anpassung der Taktik durch einzelne militärische Einheiten an ihre jeweiligen lokalen Rahmenbedingungen, aber bald bediente man sich auch älterer Konzepte aus den 1960er und 1980er Jahren und wertete die neuen Erfahrungen aus Afghanistan und dem Irak systematisch aus. Das Ergebnis war das *Field Manual 3-24 „Counterinsurgency“* des US-Heeres und des *Marine Corps*, das im Dezember 2006 fertiggestellt wurde und die konzeptionelle Wende vollendete und kodifizierte.

Aufgrund der Ethnisierung und Fragmentierung der irakischen Politik, der geringen Akzeptanz des neuen Staatswesens in der Bevölkerung, der schwachen Verankerung der irakischen Parteien in der Gesellschaft und der schnellen Diskreditierung der ausländischen Besatzungstruppen und zivilen Einrichtungen eskalierte der mehrdimensionale Bürgerkrieg von 2004 bis zur Jahreswen-

de 2006/2007, als nach US-Zählung pro Monat über 3500 Todesopfer zu beklagen waren. Die mangelnde Reintegration der irakischen Gesellschaft, die fehlende Sicherheit für die irakische Bevölkerung (die dem ausländischen Militär weit weniger wichtig erschien als der Selbstschutz eigener Truppen) und die Misserfolge des schmerzhaft langsamen Wiederaufbaus (Elektrizität, Wasserversorgung, Gesundheitswesen, Ölproduktion, etc.) trugen zur Delegitimierung des politischen Prozesses und zur Verschärfung des Krieges wesentlich bei. Dieser erfolgte regelrecht „innerhalb der Bevölkerung“ (eine Formulierung des britischen Ex-Generals Rupert Smith): Militärische Macht (Mobilität und Feuerkraft) wurde so von einer strategischen zu einer nur taktischen Variablen. In einem gewissen Sinne wurde der militärisch stärkste Akteur – die USA – auf der strategischen, politischen Ebene schrittweise marginalisiert, ohne dass die irakische Gesellschaft schon in der Lage gewesen wäre ihn zu ersetzen.

Die Wende des Jahres 2007

Der Trendumschwung erfolgte seit der Jahreswende 2006/2007 und wurde – insbesondere durch die US-Regierung – häufig auf den sogenannten *surge* zurückgeführt, also die Truppenaufstockung der USA, die mit einer Modifizierung der Einsatzformen verknüpft wurde.² Soweit dieses Argument nicht nur der Legitimierung der US-Politik diene, beruhte es auf einem Missverständnis, insbesondere einer Fehleinschätzung des Charakters des Krieges im Irak.

- (a) Eine reine quantitative Vergrößerung der US-Truppe im Irak erhöhte ihre Kampf- und Feuerkraft, aber an rein militärischer Überlegenheit hatte es auch zuvor nicht gemangelt. Jeder konventionell operierende Gegner wäre vom US-Militär im Irak schon zuvor aus der Luft oder am Boden problemlos zu schlagen gewesen. Eine weitere Erhöhung der militärischen Stärke schuf deshalb – von anderen Faktoren abgesehen – keine wirklich neue Situation.
- (b) Die Truppenstärke war nach dem *surge* nur mäßig höher als zuvor und hatte 2005 schon ebenso hoch gelegen, ohne die Gewalteskalation verhindern zu können. Eine Rückkehr zur früheren Truppenstärke konnte deshalb für sich genommen kaum kausal für das Sinken der Gewalt verantwortlich sein.

² Ausführlich zum Hintergrund: Steven Metz/John R. Martin: Decisionmaking in Operation Iraqi Freedom: The Strategic Shift of 2007. US Army War College, Strategic Studies Institute, May 2010.

- (c) Das Sinken des Gewaltniveaus hatte bereits kurz *vor* der Ankündigung des *surge* begonnen und war beim Eintreffen der zusätzlichen Soldaten bereits einige Monate im Gange. Es ist deshalb nicht plausibel, es als Folge der Truppenaufstockung zu interpretieren (vgl. Beitrag 1.4. im Friedensgutachten 2009).

Die tatsächlich deutliche Verminderung der Gewalt – um 90 bis 95 Prozent – von der Jahreswende 2006/2007 bis Anfang 2011 entsprang stattdessen einer politischen Umorientierung in der irakischen Gesellschaft, die den Aufständischen einen Teil ihrer sozialen Basis nahm. Einerseits begannen sich – zuerst in der sunnitisch geprägten Unruheprovinz Anbar – viele Stämme und die Bevölkerung insgesamt zunehmend von den ausländischen *Jihadisten* und von *al-Qaida* in Mesopotamien zu distanzieren und sogar gewaltsam gegen diese vorzugehen, da man sich immer mehr gegängelt und unterdrückt fühlte. Das US-Militär ergriff diese Chance und unterstützte und organisierte den sunnitisch-arabischen Widerstand gegen die ebenfalls sunnitischen *Jihadisten*. Zugleich stellte die Miliz des radikalen schiitischen Predigers Muqtada Sadr ihre Angriffe gegen die ausländischen Truppen und die ebenfalls schiitisch dominierte Regierung weitgehend ein, weil sie fragmentierte und ihre Führung befürchtete, immer mehr die Kontrolle zu verlieren. Später wurde sie offiziell aufgelöst. Damit war der zweite Kern des Widerstands militärisch geschwächt. Die Miliz Muqtadas begann eine Transformation zu einer stärker politischen Bewegung, die sie bis in die irakische Regierung führte, wodurch sich ihr Anreiz zu militärischem Widerstand weiter reduzierte.

Ohne diese beiden Änderungen in der politischen Landschaft wäre der *surge* wirkungslos geblieben oder hätte noch zusätzlich eskalierend gewirkt. Als er aber gerade in einer Zeit dieses Umschwungs erfolgte, erhöhten sich zugleich der Spielraum und der Umfang des US-Militärs, während parallel die Taktik schrittweise an moderne Versionen von *Counterinsurgency* angepasst wurde und damit dem Charakter des Krieges besser entsprach. So wurden die politischen Umorientierungen und das resultierende Sinken des Gewaltniveaus im Irak unterstützt und gestärkt, aber eben nicht verursacht.

Dieser Punkt ist von besonderer Bedeutung, weil in US-Militär- und Regierungskreisen (unter Bush und Obama) häufig der voreilige Schluss gezogen wird, die Aufstockung der US-Truppen habe im Irak die Wende verursacht und dieses Rezept könne auf andere Militärinterventionen übertragen werden, etwa auf Afghanistan. Dabei wird aber verkannt, dass die Wirksamkeit des *surge* von Voraussetzungen abhing, die außerhalb der Kontrolle der US-Politik lagen und die anderswo nicht unbedingt gegeben sind.

Entstehung und Schwächung nationaler Diskurse

In der Folgezeit kam es zu einer partiellen Rückentwicklung des ethno-konfessionellen Diskurses und einer Stärkung „nationaler“ Elemente in der Politik. Dies war insbesondere 2009 der Fall, als Ministerpräsident Maliki explizit national statt konfessionell argumentierte. Dass gesamtirakische Interessen in den Vordergrund rückten, wurde bereits zuvor bei seinem Vorgehen gegen die schiitische Sadr-Miliz im Südirak oder durch den Umstand deutlich, dass er eine begrenzte Konfrontation mit den Interessen seines kurdischen Koalitionspartners in einigen Regionen wagte. Im Vorfeld der Parlamentswahl vom März 2010 wurde dieser Trend noch verstärkt, als der schiitisch-islamistische Ministerpräsident sich der Bildung eines schiitischen Blocks verweigerte und ein Bündnis mit säkularen Kräften einging.³ Allerdings brach diese Tendenz nach den Wahlen bald ab und Maliki intensiverte aus taktischen Gründen erneut die Zusammenarbeit mit den anderen schiitischen Parteien, um weiter Ministerpräsident bleiben zu können – teilweise mit impliziten oder explizit anti-sunnitischen Ergebnissen. Bemerkenswert daran war, dass dies sowohl vom Iran, der einen schiitischen Block favorisiert, als auch durch die US-Regierung, die nach der Wahl und der anschließenden Lähmung der irakischen Politik aufgrund des unklaren Wahlergebnisses endlich eine Regierungsbildung erreichen wollten, unterstützt wurde. Dadurch kam es zu einer erneuten, wenn auch begrenzten Re-Ethnisierung des Irak, die aber nicht stabil bleiben muss.⁴ Insgesamt machte die US-geführte Neustrukturierung und der Wiederaufbau des politischen Systems ab 2006/2007 erkennbare Fortschritte, aber bis heute entstand kein stabiles und funktionierendes politisches System, wie die Dauer und Art der Regierungsbildung nach den Wahlen vom März 2010 unterstrichen. Entscheidende politische Fragen, etwa der Status der ölreichen Stadt Kirkuk oder das Erdölgesetz, konnten bis heute nicht geklärt werden. Auch die Entbaathisierung des Irak wurde nicht zufriedenstellend geregelt, da der dauerhafte Ausschluss der Baath-Partei und ihres Machtapparats häufig für eine anti-sunnitische Politik instrumentalisiert wurde, zumindest in den Augen der meisten Sunniten.

3 Adeed Dawisha: Iraq. A Vote Against Sectarianism, in: Journal of Democracy 21 (2010): 3, S. 26-40.

4 Reidar Visser: Iraq Moves Backward, in: Middle East Report (2010): 255, S. 2-7.

Bilanz

Eine Bilanz der US-Militärintervention im Irak kommt, wenn man die Fragen der Völkerrechtswidrigkeit und der Marginalisierung der Vereinten Nationen außer Acht lässt, zu folgenden Schlüssen:

Als vorgeblicher Beitrag zu einer wirksamen Politik gegen den Terrorismus führten Intervention und Krieg zum direkten Gegenteil: Der Irak verwandelte sich in eine Brutstätte des internationalen Terrorismus. Gewalttätige *Jihadisten* strömten aus der ganzen Region in den Irak, um dort gegen die ausländische Besatzung und die von ihnen abhängige Regierung zu kämpfen. Zeitweise wurden 30 Prozent aller Terroranschläge weltweit allein im Irak verübt, über die Hälfte aller Terroropfer weltweit waren dort zu beklagen.⁵ Der Irak wurde zu einem wichtigen Mobilisierungsfokus für den religiösen Extremismus in der gesamten Region und einem Durchlauferhitzer für erfahrene *Jihadisten* in den Rest der arabischen Welt. Es kam sogar zu einem Transfer *jihadistischen know-hows* nach Afghanistan, wo bestimmte Taktiken durch die dortigen Aufständischen übernommen wurden.

Auch die anderen regionalen Folgen der Intervention können kaum als Erfolg gedeutet werden: Das Ansehen der USA im Nahen und Mittleren Osten – und weit darüber hinaus – wurde durch ihre Unfähigkeit, den Irak zügig zu befrieden und durch den gegen die UNO und in Bruch des Völkerrechts geführten Charakter des Krieges massiv geschädigt. Zwar beseitigte die US-Intervention einen politischen Gegner Washingtons, aber sie eröffnete einem anderen – dem Iran – wichtige Einflussmöglichkeiten im Irak selbst und indirekt in Nachbarländern mit schiitischen Bevölkerungsgruppen. In sunnitisch geprägten arabischen Ländern wuchs die Sorge vor einer radikalen, schiitischen Achse, die vom Iran, dem Irak und der libanesischen *Hisbollah* in andere Länder ausstrahlen konnte.

Darüber hinaus erwies sich der Preis der US-Intervention als hoch. Zu nennen sind zuerst die Opferzahlen in der irakischen Bevölkerung, die mindestens bei 110.000 liegen. Andere Schätzungen reichen bis zu 700.000 oder noch darüber hinaus. Bis zum Februar 2010 wurden 4.378 US-Soldaten getötet (davon nur 152 beim Krieg gegen Saddam Hussein, die anderen „nach Abschluss der größeren Kampfhandlungen“), 31.200 verwundet.⁶ Die finanziellen Kosten für die USA lagen bei ca. 748 Mrd. US-Dollar für Militär und Sicherheit, zwischen 422 und 717 Mrd. Dollar an zu erwartenden Folgekosten für die me-

5 US National Counterterrorism Center, Report on Incidents of Terrorism, 2005, Washington, 11 April 2006, p. IX.

6 Hannah Fischer: Iraq Casualties: U.S. Military Forces and Iraqi Civilians, Police, and Security Forces, Congressional Research Service, Washington 2010.

dizinische und soziale Versorgung von US-Veteranen, und – verglichen damit – eher bescheidenen 53,3 Mrd. Dollar für den zivilen Wiederaufbau des Irak aus US-Steuergeldern.⁷

Insgesamt erwies sich die militärische und politische Intervention der USA bei ihren negativen Aspekten als ausgesprochen erfolgreich, also beim Sturz Saddam Husseins und der Zerschlagung seines Machtapparats, während ihre gestaltenden Aspekte (Wiederaufbau, Integration der atomisierten Gesellschaft und Neuschöpfung eines funktionierenden politischen Systems) kurz- und mittelfristig scheiterten und erst allmählich und unter Rückschlägen Fortschritte machen.

Ursachen des Scheiterns und Schlussfolgerungen

Eine ganze Reihe der skizzierten Probleme entstand nicht aus den zahlreichen Fehlern und Widersprüchen der US-Interventionspolitik, sondern aus der Tatsache des Krieges selbst. Auch eine effektivere Besatzungspolitik hätte sie überwiegend nicht vermeiden können. Vieles spricht dafür, dass die Aufgabe, eine von der Diktatur Saddam Husseins traumatisierte, gelähmte und atomisierte irakische Gesellschaft, die durch den Krieg und die plötzliche Auflösung des Staatsapparats einen zusätzlichen Schock erfahren musste, von außen und durch ein Besatzungsregime zu reorganisieren und gesellschaftlich zu heilen, die Fähigkeiten und Möglichkeiten jeder externen Regierung überfordert hätte. Dazu trat die Erschwernis, diese Herkulesaufgabe inmitten eines multi-dimensionalen Bürger- und Aufstandskrieges bewältigen zu müssen, den man zumindest zum Teil selbst mit herbeigeführt hatte. Jeder externe Intervent wäre damit überfordert gewesen. Die entscheidende Weichenstellung lag in der Frage, *ob* man den Irak angreifen und besetzen würde, nicht *wie*.

Allerdings resultierte das Scheitern der US-Politik im Irak auch in der weltfremden und ideologisch bedingten Vorstellung, nach dem Sturz Saddams innerhalb von 90 Tagen das Land verlassen zu können und sich deshalb nicht auf eine Gestaltung der Nachkriegszeit vorbereiten und für diese planen zu müssen. So geriet Washington konzeptions- und planlos in eine kaum haltbare Situation, die auch bei besserer Vorbereitung kaum zu meistern gewesen wäre. Als die USA langsam und zögernd begriffen, dass der Irakkrieg nach dem Sturz Saddam Husseins nicht vorüber, sondern in seine schwierigere und entscheidende Phase eingetreten war, die aber nur politisch und nicht militä-

⁷ Matthew Duss/Peter Juul/Brian Katulis: The Iraq War Ledger. A tabulation of the human, financial and strategic costs, Center for American Progress, Washington 2010.

risch entschieden werden konnte, hatten sie bereits eine Reihe von Weichen falsch gestellt und verfügten über keine durchdachte Strategie. Diese bildete sich erst aufgrund eines langen Prozesses von *trial and error* und im Zuge der Verminderung des US-Engagements. Dazu kamen die zuerst erstaunliche Schwäche der zivilen US-Behörden im Irak, insbesondere der *Coalition Provisional Authority* (CPA),⁸ Widersprüche zwischen zivilen und militärischen US-Behörden und die Tendenz Washingtons, an beiden vorbei im Irak mitzuregieren.

Lähmend wirkten auch strategische Dilemmata, die aufgrund der Planlosigkeit der US-Besatzungspolitik noch verschärft wurden. Ein Beispiel lag im erwähnten Widerspruch der Notwendigkeit einer Übertragung von Macht an (schwache oder kaum vorhandene) repräsentative irakische Akteure, was *local ownership* des politischen Prozesses erforderte, und zugleich der Notwendigkeit, zum Schutz der eigenen Truppen und des zivilen Personals die Iraker auf Distanz zu halten und zu kontrollieren. In gewissem Sinne litt die Wirksamkeit der US-Intervention damit auch unter einem Widerspruch zwischen dem Aufbau eigenständiger irakischer staatlicher Strukturen und den imperialen Interessen der US-Politik.

Schließlich blieb die Bush-Administration einer grundlegenden militär- und sicherheitspolitischen Interventionsform verhaftet, auch wenn sie zumindest schrittweise taktische Korrekturen vornahm. Dass aber der Krieg letztlich nicht militärisch entschieden würde, sondern Erfolg oder Scheitern von der Entwicklung der irakischen Gesellschaft und ihres politischen Systems abhing, wurde zwar gelegentlich – wenn auch sehr spät – verbal akzeptiert, aber nie zur Grundlage der US-Politik. Erst durch den schrittweisen Abzug der US-Truppen (die letzten US-Kampftruppen verließen im August 2010 den Irak) blieb keine andere Option, als die innerirakische gesellschaftliche Dynamik ins Zentrum zu rücken.

Die US-Militärintervention im Irak erwies sich insgesamt als anachronistisches, imperiales Abenteuer. Lehrreich ist insbesondere, wie sein imperialer Charakter nach dem Sturz der irakischen Regierung auf eine erstaunlich planlose und improvisierte Weise implementiert wurde. Das sollte Verschwörungstheoretikern zu denken geben: Imperiale Politik schließt Inkompetenz nicht aus. So geriet die US-Intervention zwischen die beiden Mühlsteine einer komplexen und von außen kaum gestaltbaren irakischen Innenpolitik und der Unfähigkeit, die eigenen Politikziele vorausschauend und wirksam zu verfolgen.

⁸ James Dobbins/Seth G. Jones/Benjamin Runkle/Siddharth Mohandas: *Occupying Iraq. A History of the Coalition Provisional Authority*, Rand Corporation, Santa Monica 2009.

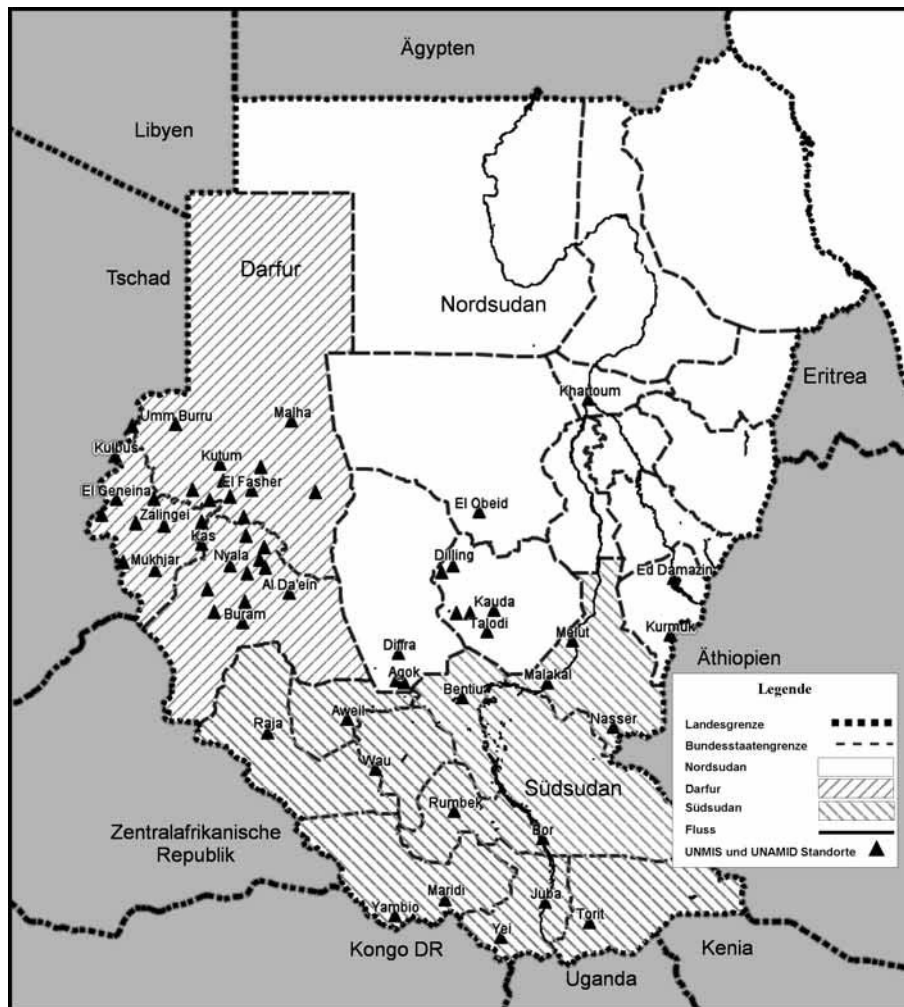
3.4. Sudan: Interventionen *light*?

Elke Grawert

Nach fast vierzig Jahren Bürgerkrieg zwischen der sudanesischen Regierung und der *Sudan People's Liberation Movement/Army* (SPLM/A) wurde am 9. Januar 2005 ein „Umfassendes Friedensabkommen“ (*Comprehensive Peace Agreement*, CPA) unter Federführung der nordostafrikanischen Regionalorganisation *Intergovernmental Authority for Development* (IGAD) geschlossen. Der Friedensprozess zwischen der *National Congress Party* (NCP), die unter Präsident Omar el-Bashir als Mehrheitspartei die sudanesisch Regierung in Khartum dominiert, und der SPLM/A als Vertretung des Südsudan wird seither vertragsgemäß von den Vereinten Nationen (UN) durch die *United Nations Mission in Sudan* (UNMIS) überwacht. Am 9. Januar 2011 wurde nach dem CPA-Zeitplan ein Referendum über die Unabhängigkeit des Südsudan durchgeführt. Das überwältigende Votum der Südsudanesischen und Südsudanesischen mit mehr als 98 Prozent für die Trennung vom Norden wird am 9. Juli 2011 zur Teilung des Sudan in zwei unabhängige Staaten führen. Sollte sich die Trennung in den nächsten Jahren als nachhaltige Friedenslösung herausstellen, könnte dies bei der Afrikanischen Union (AU) zu einem Umdenken mit der Folge führen, weitere Sezessionen und damit Änderungen der kolonialen Staatsaufteilung in Afrika zuzulassen (vgl. Beitrag 2.9. im Friedensgutachten 2010).

Während die Verhandlungen zwischen der Regierung und der SPLM/A auf das Friedensabkommen zusteuerten, eskalierte 2003 in Darfur im Westsudan, einem Territorium von knapp einem Drittel des Nordsudan, ein lange schwelender Konflikt zu einem weiteren Krieg. Nach einem unterfinanzierten und schlecht ausgerüsteten Vorlauf durch eine reine AU-Mission ab 2004 sind die UN seit 2008 als Partner der AU in einer „Hybridmission“, der *United Nations – African Union Mission in Darfur* (UNAMID), präsent.

Im Rahmen von UNMIS wurden seit 2005 nach und nach knapp 10.000 Blauhelme, über 600 Polizisten und über 900 zivile Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der sudanesischen Hauptstadt Khartum, der südsudanesischen Hauptstadt Juba und den ehemaligen Kriegsgebieten im Südsudan und an der Grenze zwischen Süd- und Nordsudan stationiert. UNAMID wurde nach langwierigen Verhandlungen mit der sudanesischen Regierung aufgestellt, um mit fast 20.000 Soldaten und Polizisten die Gewaltkonflikte in Darfur zwischen Regierung und verschiedenen bewaffneten Widerstandsgruppen einzudämmen.



UN-Einsatzorte im Sudan

Legt man einen erweiterten Interventionsbegriff zugrunde, der auch nichtmilitärische Eingriffe von außen umfasst, gibt es mit dem Haftbefehl des Internationalen Strafgerichtshofs (*International Criminal Court, ICC*) von 2009 gegen el-Bashir eine dritte Intervention im Sudan. Mit dem Haftbefehl versucht die internationale Gemeinschaft massive Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen der sudanesischen Regierung in Darfur zu ahnden (vgl. Beitrag 1.8. im Friedensgutachten 2009).

Trotz ihrer unterschiedlichen Merkmale – UNMIS ist eine mit dem Friedensabkommen CPA geschaffene Überwachungsinstitution, UNAMID ein von

außen durchgesetzter Kompromiss mit der sudanesischen Regierung und der Haftbefehl des ICC eine einseitige Maßnahme der internationalen Gemeinschaft – gibt es Gemeinsamkeiten der Interventionen. Sie zielen auf die Durchsetzung westlich-normativer Weltordnungsvorstellungen ab, die durch stabile Staatlichkeit, Säkularismus, liberale Wirtschaft und Demokratie sowie Rechtsstaatlichkeit Sicherheit für die Bevölkerung des Sudan herbeiführen sollen. Auch sind alle drei Interventionen trotz eines Mandats nach Kapitel VII der UN-Charta für die UN-Einsätze und der Drohung des ICC, den amtierenden Präsidenten auf Auslandsreisen zu verhaften, weitgehend zahnlos geblieben. Die Friedensmissionen beschränken sich auf Beobachtung, bilden die Polizei aus und erfüllen einige andere zivile und logistische Aufgaben – sind aber nicht zu bewaffneten Militärinterventionen im Sinne von Friedenserzwingung ausgewachsen. Und weil sich zahlreiche afrikanische und arabische Regierungen verweigerten, wurde der ICC-Haftbefehl nie ausgeführt.

Im Ergebnis regiert el-Bashir, durch seinen Wahlsieg 2010 neu legitimiert, autoritär wie eh und je. Das Regime stützt seine Herrschaft auf die Händler im Zentralsudan und das Militär; zu afrikanischen, arabischen und asiatischen Staaten unterhält es freundschaftliche Beziehungen. Der Krieg in Darfur ist nicht beendet und der Südsudan steht vor der Abspaltung vom Norden.

Wie sind diese Interventionen ‚*light*‘ sechs Jahre nach dem Friedensabkommen zu bewerten? Sind sie Zeichen für ein Umsteuern der internationalen Gemeinschaft, die nun zivile, staatsbildende und rechtliche Maßnahmen stärker betont und dabei afrikanische Regionalorganisationen einbezieht? Wie und wann sollen diese Interventionen enden?

Um diese Fragen beantworten und Konsequenzen für zukünftiges Handeln ziehen zu können, werden zunächst die Konfliktursachen beleuchtet. Dies führt zu der Frage, wie die drei Interventionen mit den Konfliktursachen umgehen. Schließlich werden ihre Wirkungen auf die sudanesischen Gesellschaft behandelt. Der Beitrag schließt mit einer Bewertung der Interventionen und Überlegungen zu deren Zukunft.

Staat, Gesellschaft und Konflikte im Sudan

Der Sudan ist durch ungleiche Entwicklung geprägt. Während das Dreieck zwischen dem Blauen und Weißen Nil seit jeher das ökonomische Entwicklungs- und Machtzentrum des Sudan ist, blieben die restlichen Regionen benachteiligt. Dies gilt für die große Sahelregion Darfur ebenso wie für den Südsudan. Die herrschenden Eliten aus dem Nildreieck betrieben eine Politik der Arabisierung und, insbesondere seit 1989 unter der Herrschaft

des noch amtierenden Präsidenten el-Bashir, eine gewaltsame Islamisierung im Südsudan. Daneben begann die Regierung 1999, Öl aus dem Grenzgebiet zwischen Süd- und Nordsudan mittels einer Pipeline zur nordsudanesischen Hafenstadt Port Sudan zu bringen. Der mehr als zwei Jahrzehnte dauernde Bürgerkrieg im Südsudan vertrieb Millionen von Südsudanesischen und Südsudanesen, die die Kriegsjahre meist unter prekären Lebensumständen in Nachbarländern, in Khartum und anderen Regionen des Zentralsudan verbrachten.

Mit dem Friedensabkommen von 2005 wurde zum ersten Mal eine nennenswerte Anzahl südsudanesischer Repräsentantinnen bzw. Repräsentanten an der Zentralregierung beteiligt, ein wesentlicher Teil der Öleinnahmen in den Süden geleitet und dem Südsudan eine autonome regionale Regierung gewährt. Weil es an den Konfliktursachen ansetzte,¹ hat das Friedensabkommen bis heute gehalten und dem Südsudan trotz eines starken Zustroms rückkehrender Vertriebener und Flüchtlinge sechs verhältnismäßig friedliche Jahre beschert.

In Darfur waren Ende der 1980er Jahre schwere Konflikte um Wasser und Weideflächen entstanden, die von der arabisch dominierten Regierung in Khartum instrumentalisiert wurden. Sie bewaffnete die arabischen Nomaden, so dass diese gegen die schwarzafrikanischen Ethnien gewaltsam vorgehen konnten. Es kam zu Massakern. Die Regierung el-Bashir ging nach ihrer Machtübernahme 1989 mit harter Hand gegen die Opposition in Darfur vor; Regimegegner, die sich für eine gerechtere wirtschaftliche und politische Teilhabe ihrer Region einsetzten, ließ das Regime foltern oder „verschwinden“. Wenn dennoch parallel zu dem sich seit 2002 abzeichnenden Erfolg der Friedensverhandlungen zwischen dem Nord- und Südsudan der Konflikt in Darfur wieder aufflammte und zu dem andauernden Krieg führte, dann, weil die übrigen politischen Akteure im Sudan die Verhandlungen als Elitenpakt zwischen den Führungen der NCP el-Bashirs und der SPLM/A wahrnahmen, der sie ausschloss. Um sich ebenfalls Gehör zu verschaffen, griffen auch die anderen marginalisierten Regionen des Sudan – neben Darfur, der Ost- und Nordsudan – zu den Waffen.²

Das Misstrauen großer Teile der sudanesischen Gesellschaft gegenüber dem Staat speist sich aus der Erfahrung, dass Machthaber Volksgruppen immer wieder gegeneinander ausgespielt, in die eigenen Taschen gewirtschaftet und einträgliche Posten mit Günstlingen oder, um Widersacher ruhig zu stellen, mit

1 Douglas H. Johnson: *The Root Causes of the Civil War in Sudan*, Woodbridge 2011.

2 Mustafa Babiker: *Conflict and Conflict Reduction in Darfur. Some Initial Thoughts*, in: Abdel Ghaffar M. Ahmed/Leif O. Manger (Hrsg.): *Understanding the Crisis in Darfur. Listening to Sudanese Voices*, Bergen 2006, S. 43-53.

ehemaligen Gegnern besetzt haben. Kritiker/-innen müssen weiterhin fürchten, als Kriminelle stigmatisiert, verhaftet und ermordet zu werden, wenn sie sich zu weit vorwagen. Ein Geheimdienst, der die Zivilgesellschaft infiltriert hat, sowie zahlreiche militarisierte Volksorganisationen und Milizen, deren Loyalität mit relativen Privilegien erkaufte wird, schützen das Regime im Nordsudan. Die Kluft zwischen Khartum und West-, Nord- und Ostsudan hat sich durch die entwicklungspolitische Vernachlässigung dieser Regionen vertieft, doch mittlerweile gibt es auch in der ehemals privilegierten Bewässerungslandwirtschaft im Nildreieck Anzeichen des Verfalls.

Im Südsudan wird die SPLM/A seit dem Abschluss des Friedensabkommens von einer Welle der Hoffnung getragen, die sich mit dem Referendum für die Unabhängigkeit noch einmal erneuert hat, nach der tatsächlichen Unabhängigkeit im Juli 2011 aber schnell abebben kann. Denn es zeichnen sich in der südsudanesischen Gesellschaft neue Trennlinien ab: Auf der einen Seite stehen diejenigen, die im Kriegsgebiet ausgeharrt und gekämpft, auf der anderen Seite die, die den Krieg andernorts verbracht haben. Ethnische Identitäten rücken wieder in den Vordergrund und schwierige Nachkriegs-Lebensumstände werden rasch mit Diskriminierung oder Bevorzugung nach Stammeszugehörigkeit erklärt. Wegen der großen Bevölkerungsbewegungen, fehlenden oder konkurrierenden Ordnungsmächten und der allgegenwärtigen Verfügbarkeit von Kleinwaffen eskalieren Land-, Wasser- und andere Ressourcenkonflikte schnell und entladen sich in tödlicher Gewalt. Dazu kommt eine neu entfachte patriarchalische Unterdrückung mit tiefen Trennlinien zwischen den Geschlechtern und Generationen. Nicht zuletzt spaltet eine große soziale Ungleichheit die Gesellschaft im Südsudan: auf der einen Seite internationale Vertreter/-innen von Hilfsorganisationen und Unternehmen mit hohem Lebensstandard, auf schnelles Geld abzielende Investoren und Investorinnen aus den Nachbarländern, eine privilegierte, extrem statusorientierte einheimische Elite sowie städtische und kleine ländliche Mittelschichten. Auf der anderen Seite stehen die städtischen und ländlichen Massen mit niedrigem Bildungsstand, geringen Einkommenschancen, mangelhafter Gesundheitsversorgung und hohen Erwartungen an eine entwicklungspolitische Friedensdividende in einem unabhängigen Südsudan. Da weder die zur Armee umgewandelte SPLM/A noch die in Ausbildung befindliche Polizei in der Lage ist, innere Sicherheit zu schaffen, haben viele Südsudanesen auch Jahre nach Kriegsende ihre Waffen nicht abgegeben. Es gibt eine Vielzahl staatlich nicht kontrollier-

ter militanter Gruppen, denen andere Gruppen, die einen bewaffneten Selbstschutz zu organisieren suchen, gegenüberstehen.³

Die internationalen Interventionen im Sudan und ihre Wirkungen

UNMIS hat mit einem umfassenden Mandat des UN-Sicherheitsrats nach Kap. VII den Auftrag, während einer Interimsperiode nach dem Friedensabkommen im Südsudan sowie in Südkordofan, Süd-Blue Nile und Abyei den Frieden zu sichern. Die drei letztgenannten Gebiete liegen auf der Nordseite der Grenze zwischen Nord- und Südsudan, waren stark vom Bürgerkrieg betroffen und standen teilweise unter SPLM/A-Kontrolle. Darüber hinaus sollen unter dem Mandat Truppenverlegungen überwacht, Rechtsstaatlichkeit, Rechtssicherheit und Menschenrechte gefördert, die Wahl- und Referendumsvorbereitungen unterstützt, Verstöße gegen das Friedensabkommen untersucht, die humanitäre Hilfe koordiniert und die bedrohte Zivilbevölkerung mit militärischen Mitteln geschützt werden.

UNMIS hat diese Aufgaben weitgehend erfüllt. Allerdings kam es trotz der Präsenz der UN-Mission zu einer hohen Zahl von Gewaltopfern unter der Zivilbevölkerung des Südsudan, in den ersten Jahren bei Zusammenstößen zwischen der SPLA und von Khartum unterstützten Milizen, später auch bei internen Machtkämpfen bewaffneter südsudanesischer Gruppen. Etwa 2.500 Menschen kamen allein 2009 um, mehr als im Darfur-Krieg in diesem Zeitraum.

Die zivilen UNMIS-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter werden für administrative Tätigkeiten, die Förderung der sudanesischen Zivilgesellschaft und die Herstellung von Rechtsstaatlichkeit eingesetzt. Die UN-Mission reiht sich damit in die Aktivitäten zahlreicher internationaler Hilfsorganisationen ein, die ehemaligen Kriegsgebiete im Süd- und Nordsudan zu demokratisieren. Die Aktivitäten beinhalten zugleich den Versuch, im Südsudan eine an den europäischen und US-amerikanischen Normen orientierte staatliche Ordnungsform herzustellen. Dennoch bildet sich im Südsudan eher ein Einparteienstaat mit Patronagebeziehungen zu exklusiven Teilen der Gesellschaft heraus. Im Nordsudan festigten die sechs Jahre der Machtteilung zwischen NCP und SPLM die Vorherrschaft der NCP, sodass sich mit der Teilung des Sudan auch eine exklusive Aufteilung des Zugangs zu staatlichen Pfründen zwischen den Eliten im Norden und Süden abzeichnet.

³ Mareike Schomerus/Tim Allen: *Southern Sudan at Odds with Itself. Dynamics of Conflict and Predicaments of Peace*, London 2010.

Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung, die für die kriegsgeschädigte Gesellschaft außerordentlich wichtig ist, und zu der die Einrichtung effektiver Landkommissionen gehört, hat UNMIS nicht vorangebracht. Der Grund liegt im Desinteresse der beiden Parteien des Friedensabkommens, aber auch an den Prioritäten von UNMIS, die es versäumte, die Umsetzung aller im Abkommen festgelegten Ziele gleichgewichtig zu überwachen. Angesichts fehlender klarer Regelungen bei der Landvergabe und extrem hoher Zuwanderung haben sich die Konflikte im Südsudan, in Abyei und in den Nuba-Bergen noch verschärft. Vor dem Hintergrund großer sozialer Ungleichheit wird die ungelöste Landfrage zunehmend aus ethnischem Blickwinkel betrachtet und hat zu einem Anstieg der Gewalt in diesen Regionen beigetragen.⁴

UNAMID sollte in Darfur für den Schutz der Zivilbevölkerung vor physischer Gewalt sorgen, die humanitäre Versorgung absichern und die Umsetzung des Darfur-Friedensabkommens von 2006 zwischen der sudanesischen Regierung und einer Fraktion der Widerstandsgruppe *Sudan Liberation Movement/Army* überwachen. Insbesondere der Schutz der Zivilbevölkerung blieb auf der Strecke, denn trotz der Anwesenheit von UNAMID setzten sowohl die sudanesischen Regierung als auch verschiedene Widerstandsgruppen weiter auf eine militärische Lösung des Konflikts; tschadische Regierungs- und Widerstandstruppen beteiligten sich mit einer eigenen Agenda. Die Sicherheitslage verschlechterte sich drastisch. Neben Auseinandersetzungen zwischen bewaffneten politischen Gruppen und der zunehmenden Militarisierung in den Vertriebenen- und Flüchtlingslagern auf beiden Seiten der Grenze zwischen Sudan und Tschad nahmen Übergriffe krimineller Banden in den Kriegsgebieten zu. All dies überlagerte die bewaffneten Auseinandersetzungen um Land und Wasser, die die Sahelregion Darfur seit Langem erschüttern.⁵ Die Gewalt richtete sich nicht nur gegen zivile Flüchtlinge innerhalb und außerhalb der Notlager, sondern auch gegen die Friedensmission selbst.

UNAMID war unzureichend auf diese Umstände vorbereitet und benötigte viel Zeit, um arbeitsfähig zu werden. So konnten sich die Partner aus UN und AU nicht auf eine gemeinsame Führung der Mission einigen und die UN versuchten, die Kontrolle zu übernehmen. Die sudanesischen Regierung behinderte den Einsatz durch Nachtflugverbote und Zollauflagen und weigerte sich, Land für UN-Camps zuzuteilen. Der Mission fehlte es an Hubschraubern, Satellitentelefonen und Truppen zum Schutz der Militäranlagen. Erst 2010 erreichte

4 Guma Kunda Komey: Ethnic Identity Politics & Boundary Making in Claiming Communal Land. The Nuba Mountains after the CPA, in: Elke Grawert (Hrsg.): *After the Comprehensive Peace Agreement in Sudan*, Woodbridge 2010, S. 110-129.

5 Elke Grawert: Cross-border Dynamics of Violent Conflict. The Case of Sudan and Chad, in: *Journal of Asian and African Studies* 43 (2008): 6, S. 595-614.

UNAMID annähernd die für 2008 vorgesehene Stärke. Der überwiegende Teil der Aktivitäten wird für die Logistik, die Sicherheit des eigenen Personals und der Ausrüstungsgüter sowie für den Schutz von Vertriebenenlagern verwandt.

Auch beim Auftrag, das Friedensabkommen auf eine breitere Grundlage zu stellen, blieb UNAMID erfolglos. Das Darfur-Friedensabkommen von 2006 wurde von keiner weiteren am Konflikt beteiligten Gruppe unterzeichnet; 2010 war es endgültig gescheitert. 2008 drang eine der stärksten Widerstandsgruppen aus Darfur bis zur Hauptstadt vor, angeblich ohne von der sudanesischen Armee und den UN-Truppen bemerkt zu werden. Erst dort schlug das sudanesische Militär den Angriff zurück. Daneben unternahm die UN-AU-Partnerschaft mit Hilfe der Vermittlung des Außenministers von Burkina Faso, Djibril Yipène Bassolé, den Versuch, aus den Erfahrungen des Friedensabkommens zwischen dem Nord- und Südsudan zu lernen und für Darfur ein Abkommen zu erzielen, das die wichtigsten Konfliktparteien einschließt. Zunächst gab es Fortschritte, nicht zuletzt weil sich das Regime el-Bashir durch den ICC-Haftbefehl kurzfristig geschwächt sah.⁶ Doch bald wendete sich das Blatt wieder zugunsten der sudanesischen Regierung und der Friedensprozess kam zum Erliegen.

Unter dem Vorwand Spionage zu betreiben und ihre Kompetenzen zu überschreiten, verwies el-Bashir unmittelbar nach Ausstellung des Haftbefehls 13 internationale Nichtregierungsorganisationen des Landes, die in Darfur humanitäre Hilfe leisteten und verbot überdies zu Darfur arbeitende sudanesischen Menschenrechtsorganisationen. Sein Wechselspiel zwischen Waffenstillstandsangeboten und Bombardierungen in Darfur fortsetzend, gelang es ihm immer wieder, das Heft des Handelns in der Hand zu behalten. So auch im Februar 2010 als er im Wahlkampf für seine Wiederwahl mit einer neuen Friedensinitiative für Darfur in Doha, Katar, aufwartete. Gleichzeitig bestätigte die Mehrheit der afrikanischen und arabischen Staatschefs vor dem Hintergrund entsprechender Beschlüsse der AU und der Arabischen Liga, den ICC-Haftbefehl nicht ausführen zu wollen.

In dieser Weise gestärkt stellte sich el-Bashir den lange aufgeschobenen Präsidentschaftswahlen, die er mit Wahlmanipulationen und Propaganda gegen den Westen, dem er im Zusammenhang mit dem ICC-Haftbefehl „politisch motivierte“ Intentionen unterstellte,⁷ gewann. Trotz gegenteiliger Äußerungen ging es dem Regime nie um die Schaffung neuer nationaler Institutionen zur

6 Suliman Baldo: Sudan: Impact of the Rome Statute and the International Criminal Court, Kampala 2010, http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/RC2010/Stocktaking/RC-ST-V-M.6-ENG.pdf.

7 Constance Ikokwu/Chinwe Ochu: Sudan: Government Condemns ICC Arrest Warrant, <http://allafrica.com/stories/200903060230.html>.

Herstellung von Gerechtigkeit, sondern darum, vom ICC bedrohte Führungspersonen abzuschirmen und das Überleben des Regimes zu sichern. Formal legitimiert führte el-Bashir das Land mit Repression und Einschüchterung bis zum Referendum über die Unabhängigkeit des Südsudan. Parallel dazu liefen bisher alle Versuche der UN und AU ins Leere, in Darfur einen Verhandlungsfrieden zu erreichen.

Der Haftbefehl des Internationalen Strafgerichtshofs vom 4. März 2009

Nach mehrmonatigen Ermittlungen beantragte Chefankläger Luis Moreno-Ocampo Mitte Juli 2008 einen Haftbefehl gegen den sudanesischen Präsidenten Omar el-Bashir. Am 4. März 2009 erging die Aufforderung an die sudanesishe Regierung, ihren Präsidenten an den Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag zu überstellen. Andernfalls werde der UN-Sicherheitsrat den Fall übernehmen. Moreno-Ocampo macht el-Bashir für Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und die Tötung von 35.000 Menschen in Darfur verantwortlich. Durch Hunger und Krankheit seien darüber hinaus mindestens 100.000 Menschen ums Leben gekommen.

Zunächst lehnte es der ICC ab, auch Anklage wegen Völkermordes zu erheben, ergänzte die Haftgründe jedoch am 12. Juli 2010 um den Vorwurf des Völkermords an den drei größten Stämmen in Darfur. El-Bashir wird vorgeworfen, gezielte Tötungen, schwere körperliche und psychische Schädigungen veranlasst und bewusst Bedingungen herbeigeführt zu haben, die die Lebensgrundlagen der drei Stämme zerstören.

Es war das erste Mal seit seiner Gründung 2002, dass der ICC mit einem Haftbefehl gegen einen amtierenden Staatschef vorging. El-Bashir wies die Vorwürfe umgehend zurück.

Quelle: Nach ICC Records, <http://icc-cpi.int/Menus/ICC/Situations+and+Cases/Situations/Situation+ICC+0205/Related+Cases/ICC02050109/Court+Records/>.

Zusammenschau der Interventionen: Was wurde erreicht?

UNMIS zur Begleitung der Umsetzung des Friedensabkommens von 2005 und UNAMID zur Eindämmung des Krieges in Darfur waren und sind wichtig, um gegenüber den Machteliten im Sudan internationale Aufmerksamkeit zu dokumentieren und vor weiteren Gewaltakten abzuschrecken. Beide Missionen hoben darauf ab, Friedensverhandlungen fortzuführen bzw. einmal erzielte Ergebnisse umzusetzen, was im Falle von UNMIS erfolgreicher als mit UNAMID gelang. Fragwürdig ist ihr gesellschaftlicher Nutzen über die Herstellung

einer staats- und elitenzentrierten Sicherheit hinaus. Es wurden bei UNMIS und UNAMID Abteilungen für zivile Angelegenheiten eingerichtet, die sich parallel zur Arbeit vieler Entwicklungsorganisationen beim Kapazitätsaufbau von Staat und Zivilgesellschaft, bei der Herstellung von Rechtsstaatlichkeit, bei der Verbesserung von *Governance* und bei der technischen Organisation von Wahlen und Referendum engagieren. Allerdings fördert eine solche Entwicklungspolitik im Kontext eines politischen Systems, das die Interessen und Ansprüche der Akteure durch Patronagenetzwerke und Kooptation ausbalanciert, eher die materielle Unterstützung von Elitenbedürfnissen als eine Erweiterung gesellschaftlicher Partizipation.

UNMIS sollte durch Entwicklungsmaßnahmen flankiert werden; dafür wurden internationale Fonds eingerichtet und Projekte begonnen. Das Ergebnis ist extrem unbefriedigend: Den Bedürfnissen der marginalisierten Bevölkerung und der zahlreichen Rückkehrerinnen und Rückkehrer wurde nicht ausreichend Rechnung getragen. Es fehlte und fehlt an landwirtschaftlicher Entwicklung, Infrastruktur, gesicherten Land- und Wasserrechten, sozialer Grundversorgung und Arbeitsplätzen. Die Personal-, Logistik- und Reisekosten internationaler Organisationen und insbesondere der UNO verschlingen weiterhin hohe Summen und stellen (wenn überhaupt) eine staatszentrierte Sicherheit her.⁸ Das umfassendere Ziel menschlicher Sicherheit wurde weder im Nord- noch im Südsudan kohärent durch UN-Akteure verfolgt, in der Folge wächst in der Bevölkerung die Enttäuschung über die ausbleibende Friedensdividende.

Dass die AU in Gestalt von IGAD, UNAMID und afrikanischen Vermittlern in den Friedensprozess einbezogen wurde, kann als ein notwendiger Schritt bewertet werden, afrikanischen Akteuren Friedensverantwortung zu übertragen. Die Regionalorganisation IGAD vermittelte im Einvernehmen mit den Kriegsparteien und brachte das Friedensabkommen zum Abschluss. Allerdings hat der spätere Rückzug einiger Beteiligten dazu beigetragen, dass wichtige Teile des Abkommens – etwa die Grenzmarkierung zwischen Nord- und Südsudan und das Referendum zum Status von Abyei – bisher nicht umgesetzt worden sind.

UNAMID hat bis heute nicht die Unterstützung der bewaffneten Kontrahenten. Der Streit um die Führung der Hybridmission machte den Einsatz ineffektiv. Es wurde nie ernsthaft versucht, die Kriegsparteien zur Akzeptanz der Hybridmission zu bewegen. Dass ein solcher Aushandlungsprozess nie in Gang kam, lag auch an durch die westlichen Medien verzerrten Konfliktwahr-

⁸ Elke Grawert: The Aid Business in South Sudan after the Comprehensive Peace Agreement, in: Hans-Heinrich Bass et al. (Hrsg.): Economic Systems in a Changing World Economy, Berlin/London/New Brunswick 2007, S. 387-402.

nehmungen, die zeitweise den Darfur-Konflikt ins Rampenlicht zogen und dann wieder nur das Friedensabkommen zwischen dem Norden und Süden in den Blick nahmen, aber nie beiden Problemfeldern und ihren Wechselwirkungen gerecht wurden. Die – durchaus bekannten – Ursachen des Konflikts und seine Verknüpfung mit dem zwischen dem Norden und Süden ausgehandelten Abkommen wurden ausgeklammert.⁹ Stattdessen drängten europäische und US-amerikanische Akteure zuerst auf eine schnelle Friedenslösung in Darfur, ohne einem politischen Prozess wie beim Friedensabkommen von 2005 genügend Raum zu geben. Dann versuchten die USA den Genozidvorwurf als Hebel gegen die sudanesishe Regierung einzusetzen, indem sie mit weiteren Sanktionen drohten und schließlich den Haftbefehl des ICC ins Feld führten – die internationale Unterstützung und Stärkung von UNAMID im Hinblick auf einen effektiven Schutz der Zivilbevölkerung blieb dabei außen vor. Ein Verhandlungsfrieden für Darfur liegt noch in weiter Ferne.

Vor dem Einschreiten des ICC war die Position el-Bashirs bedeutend schwächer als nach dem Haftbefehl. Dieser hatte kontraproduktive Wirkung und setzte aus politischer Sicht ein falsches Signal. In Anbetracht dieser Erfahrung sollten künftige Interventionen des ICC gegen Machthaber sorgfältiger abgewogen werden.¹⁰ Dabei geht es weniger um die theoretische Frage, ob es Frieden ohne Gerechtigkeit geben kann, sondern um die Frage, ob der Legitimitätsverlust eines Machthabers ohne rechtliche Eingriffe von außen abgewartet werden sollte, bis er von der eigenen Bevölkerung, einer Reformelite oder einer anderen Fraktion der eigenen Partei entmachtet wird. Vermutlich zog der ICC-Haftbefehl gegen el-Bashir eher negative Auswirkungen auf die Realisierung der Friedensziele der beiden Missionen nach sich; die Institutionalisierung internationaler Strafverfolgung wurde eher geschwächt als gestärkt.

Zukünftige Handlungsmöglichkeiten

Die Analyse legt folgende Empfehlungen nahe:

- Der anhaltende Krieg in Darfur, die Massenbewegungen von Zuflucht suchenden Menschen sowie die Gewaltkonflikte in Teilen des Südsudan sind

9 Abdel Ghaffar M. Ahmed/Leif O. Manger (Hrsg.): *Understanding the Crisis in Darfur. Listening to Sudanese Voices*, Bergen 2006; Peter Woodward: *From CPA to DPA – ‚Ripe for Resolution‘ or Ripe for Dissolution?*, in: Elke Grawert (Hrsg.): *After the Comprehensive Peace Agreement in Sudan*, Woodbridge 2010, S. 232-240.

10 George Onyango Katete: *The Regional Outcome of the Comprehensive Peace Agreement Five Years down the Road: Are External Forces Playing a Progressive Role?*, in: *International Journal of African Renaissance Studies* 5 (2010): 1, S. 161-170.

Ausdruck ungelöster gesellschaftlicher Grundprobleme. Nach dem Referendum im Januar 2011 sollten daher deren Ursachen in den Mittelpunkt gerückt werden: Nur wenn gerechte Verfahren zur Regelung von Land- und Wasserkonflikten gefunden werden, kann die notwendige landwirtschaftliche Modernisierung und agrarbasierte Industrialisierung in den marginalisierten Regionen gelingen. Sie wiederum ist Voraussetzung, damit die zunehmend heterogene Bevölkerung Arbeits- und Einkommenschancen in der Nahrungs- und Konsumgüterproduktion finden kann.

- Für die ersten Monate nach der Teilung des Sudan am 9. Juli 2011 ist eine Fortsetzung von UNMIS und eine Anpassung ihres Mandats sinnvoll, vor allem wegen der angespannten Lage in Abyei und Südkordofan. Wenn neben der AU die Arabische Liga in die Friedenssicherung einbezogen würde, lässt sich mit el-Bashir für diese Regionen möglicherweise eine Lösung für die Zeit nach dem 9. Juli aushandeln.
- Beiden Missionen müssen ausreichende Mittel zur Verfügung stehen, um drei Aufgaben zu erfüllen:
 - Schutz der Zivilbevölkerung vor bewaffneten Übergriffen. Zur Abschreckung sollten externe Beobachter und Truppen vor Ort sein. Wenn sich der Frieden verstetigt, können die Einheiten Schritt für Schritt abgezogen werden.
 - Begleitung des politischen Dialogs zwischen Nord- und Südsudan, solange noch Regelungsbedarf bei Teilungsangelegenheiten besteht.
 - Unterstützung beim Aufbau des Sicherheitssektors, d.h. beim Ausbau der Gerichtsbarkeit, bei der Polizeiausbildung und -ausstattung. In diesen Bereich fällt auch Hilfe bei der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration einer festgelegten Zahl von Soldaten der sudanesischen Armee und SPLA-Kämpfern sowie aller nicht in die beiden Armeen integrierten Milizionäre.
- Die Begleitung der politischen Transformation und die Förderung der sozioökonomischen Entwicklung sollte nicht Aufgabe von Friedensmissionen sein, sondern internationalen und regionalen Entwicklungsprogrammen vorbehalten werden. Das bedeutet, dass UNMIS mindestens um die Hälfte verkleinert werden könnte.
- UNAMID lässt sich in der bisherigen Form nicht fortsetzen, da die Regierung el-Bashir die Mission ablehnt und die inneren Probleme der Mission ihre Handlungsfähigkeit einschränken. Doch solange Menschen in Lagern untergebracht sind und nicht in Sicherheit in ihre Heimat zurückkehren können, bleibt der Schutz durch internationale Truppen erforderlich. Im Dialog mit der nordsudanesischen Regierung und den Widerstandsgrup-

pen in Darfur sollte deshalb ausgelotet werden, ob die Arabische Liga eine Rolle im Rahmen einer Mission zum Schutz der Zivilbevölkerung spielen könnte, ggf. auch gemeinsam mit der AU. Seit ihrem Engagement für eine Flugverbotszone in Libyen erscheint dies als denkbarer Ansatz, dem el-Bashir womöglich eher zustimmen könnte als einer Neuauflage der UN-AMID. Ein internationales Überwachungsmandat sollte erst enden, wenn die Lager aufgelöst sind und eine sichere Rückkehr der Vertriebenen in ihre Heimat möglich ist.

- Arabische Liga, AU und UN sollten die Friedensverhandlungen zwischen der nordsudanesischen Regierung, den Widerstandsgruppen und politischen sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen aus Darfur weiter begleiten.
- Aus dem ersten gemeinsamen Einsatz von UN und AU können zwei Lehren gezogen werden:
 - Die Führung eines Hybrideinsatzes muss vorab geklärt und Einigung mit den Beitragszahlern und Truppenstellern erzielt werden.
 - Friedenseinsätze müssen als Prozess begriffen werden, dessen Akzeptanz durch die Kriegsparteien immer wieder neu auszuhandeln ist.
- Der Haftbefehl des ICC hat nicht zur Festsetzung des sudanesischen Präsidenten, sondern zur innen- und außenpolitischen Stabilisierung seiner Macht geführt. Haftbefehle gegen Machthaber, auch wenn sie massiv Menschenrechte verletzen, sind deshalb grundsätzlich zu überdenken. Es erscheint sinnvoll, eher auf deren Delegitimierung im politischen Prozess zu setzen. Die Geschichte des Sudan, in der die Bevölkerung zweimal mit Aufständen den Sturz von Regierungen herbeigeführt hat, und die Umwälzungen in den arabischen Ländern seit Januar 2011 zeigen, dass dies ein erfolgreicher Weg sein kann, Diktatoren aus dem Amt zu jagen.

Die Interventionen ‚*light*‘ im Sudan haben einige wenige Erfolge gezeitigt und keine bedeutenden Schäden angerichtet. Ihre Hauptaufgabe, die Zivilbevölkerung zu schützen, haben sie allerdings weitgehend verfehlt; beim Staatsaufbau waren sie wenig erfolgreich. Wenn sich Interventionen in Zukunft darauf konzentrieren, am Ort von Gewaltkonflikten präsent zu sein, um von Gewalttaten abzuschrecken und zugleich den elitenzentrierten Staatsaufbau zugunsten des Aufbaus des Sicherheitssektors hintanzustellen, wären aus dem Sudan einige wichtige Lehren für andere gewaltbetroffene Regionen gezogen.

3.5. Intervention in der Côte d'Ivoire: *a recipe for disaster*

*Andreas Mehler und Franzisca Zanker**

Laurent Gbagbo hat die Präsidentschaftswahlen vom 28. November 2010 in der Côte d'Ivoire gegen Alassane Ouattara verloren. Der Leiter der lokalen UN-Mission hat dieses Ergebnis „zertifiziert“, während sich der alte Präsident seine Wiederwahl wiederum durch das höchste Gericht des Landes bestätigen ließ. Die Befürchtung, Wahlen in Afrika komplett zu entwerten, wenn Gbagbo weiterregieren könnte, hat eine scharfe und umfassende Reaktion von Afrikanischer Union (AU), Europäischer Union (EU) und dem UN-Sicherheitsrat motiviert. Zu den verhängten Maßnahmen gehören gezielte Sanktionen wie Einreiseverbote für über 80 Regimevertreter in die EU, aber auch Aussetzung von Entwicklungshilfe und Sperren von Konten wichtiger Staatsunternehmen. Die schärfste Waffe soll aber eine Militärintervention sein, zu der das Ouattara-Lager offen auffordert. Die aktuelle Debatte um einen Militäreinsatz unter Ägide der *Economic Community of West African States* (ECOWAS) ist geprägt von den berechtigten Zweifeln an der militärischen Machbarkeit eines solchen Unterfangens. Weitgehend ignoriert werden sowohl die innerivorischen Machtverhältnisse wie auch die wenig positive Bilanz der UN-*Peacekeeper* vor Ort und die erhebliche Größe der Aufgabe. Dieser Beitrag widmet sich genau diesen Aspekten.

Ernüchternde Bilanz: Die schwache Legitimität von Interventionen

Betrachtet man die bisherige Rolle von auswärtigen Militärs in der Côte d'Ivoire, besteht wenig Hoffnung auf breite Akzeptanz einer neuen Mission. *Peacekeeper* sind in der Côte d'Ivoire seit dem Ausbruch der Rebellion 2002 aktiv. Die Rebellion hatte als Putschversuch von Entlassung bedrohter Soldaten oder bereits im Exil befindlicher Ex-Soldaten begonnen. Zunächst waren drei verschiedene Gruppierungen entstanden, die zwar nicht die Machtüber-

* Den nachfolgenden Beitrag haben Andreas Mehler und Franzisca Zanker am 21. März 2011 abgeschlossen. In einem Postscriptum vom 15. April 2011 gehen sie am Ende des Beitrags auf die Entwicklungen zwischen Ende März und Mitte April ein, in deren Laufe Massaker stattfanden, die UN-Truppen und Frankreich massiv ins Kampfgeschehen eingriffen und der frühere Präsident Gbagbo verhaftet wurde (*Die Redaktion*).

nahme erreichten, aber den Norden und Teile des Westens schnell kontrollieren konnten. Zum Teil unter Zwang wurde dann 2003 unter dem Namen *Forces Nouvelles* (FN) eine einheitliche Struktur geschaffen, die mit Guillaume Soro einen gemeinsamen politischen Führer hat.

Bis April 2004 bildete eine unter UN-Mandat operierende französische Truppe (*Opération Licorne*, circa 4.000 Mann) das Rückgrat des internationalen Einsatzes. Truppen der ECOWAS (circa 1.400 Mann) nahmen erst allmählich ihre Positionen ein. Erst danach wurde eine substantielle UN-Truppe (*Mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire*/MINUCI, später UNOCI) eingesetzt (circa 6.000, später 8.000 Mann und mit der UN-Sicherheitsresolution vom 19. Januar 2011 sogar autorisierte 11.500 Mann). Die prominente Rolle Frankreichs von Beginn an war aus logistischen Gründen möglicherweise unvermeidlich, stellt aber ein Kernproblem dar. Frankreich wird von Regierungs- und Rebellenseite als Konfliktpartei angesehen. Die Regierungsseite monierte den halbherzigen Einsatz zur Niederschlagung der Rebellion, die als Angriff von außen interpretiert wurde. Paris (und zumal den konservativen Präsidenten Chirac und Sarkozy) werden überdies Gbagbo-feindliche Einstellungen vorgeworfen. So ist Gbagbos Partei *Front Populaire Ivoirien* (FPI) (noch) Mitglied der Sozialistischen Internationale. Führende Vertreter der FPI haben sich außerdem immer wieder kritisch über die Anbindung der Landeswährung erst an den französischen Franc, dann an den Euro geäußert. Die Rebellen wiederum stehen auf dem Standpunkt, dass sie ohne Eingreifen der Franzosen womöglich einen militärischen Sieg hätten erringen können – die Aufrüstung der ivoirischen Armee begann erst als Reaktion auf die Rebellion.

Gerade die *Opération Licorne* geriet zwischen 2002 und 2007 mehrfach in Misskredit bei der ivoirischen Öffentlichkeit. Am gravierendsten war die Unfähigkeit zum Schutz von Zivilisten. Eine verbotene Demonstration von Oppositionellen fand im März 2004 statt und wurde zum Vorwand für eine Repressionsorgie von Präsidentenanhängern, die laut Bericht einer Expertenkommission mindestens 120 Personen töteten. Die französischen *Peacekeeper* griffen nicht ein. Der Licorne-Sprecher erklärte, man sei nicht vor Ort gewesen, die Informationen hätten gefehlt, man habe nicht das richtige Mandat und auch nicht die Autorisierung der ivoirischen Sicherheitskräfte für einen entsprechenden Eingriff gehabt. Zu den umstrittensten Ereignissen der vergangenen Dekade gehört auch der Angriff der ivoirischen Luftwaffe auf ein französisches Militärlager (neun Tote) und die folgende Eskalation im November 2004. Nachdem Frankreichs Präsident Chirac die Zerstörung ivoirischer Kampfflugzeuge angeordnet hatte, folgten wütende antifranzösische Ausschreitungen in Abidjan. Nach offiziellen Angaben starben 64 Menschen durch französische

Kugeln. Paris machte hierfür im Wesentlichen Kräfte der ivoirischen Armee verantwortlich, die dem Druck der Demonstranten nicht gewachsen gewesen seien. Während in den französischen Medien die Horrorerlebnisse fliehender Franzosen die Nachrichtenlage dominierten, zeigten die regierungsnahen Organe in Abidjan die Bilder getöteter Ivorer.

Unvergessen ist auch, dass *Peacekeeper* in der Côte d'Ivoire im Januar 2006 erneut auf Demonstranten geschossen haben. Nachdem sie in einer gewalttätigen Demonstration bedrängt worden waren, töteten UNOCI-Soldaten fünf Demonstranten und verletzten mindestens 20 in Guiglo (im Westen des Landes). Die UN-Truppen mussten danach die Stadt verlassen, alle UN-Gebäude wurden geplündert. In beiden Fällen waren westliche Medien und Menschenrechtsorganisationen schnell bereit, die Schuld bei den Demonstranten bzw. bei der ivoirischen Regierung zu suchen. Die *Peacekeeper* hätten aus Notwehr gehandelt.¹ Das ist zwar möglich, verkennt aber, dass ivoirische Demonstranten starben (und keine *Peacekeeper*) und dass die Legitimität der UN-Mission insgesamt von Teilen der Bevölkerung offen angezweifelt worden war.

Dies hat auch etwas mit den ausbleibenden Erfolgen zu tun. Die Bilanz von *Licorne* und UNOCI in der Gewährleistung von Sicherheit ist bestenfalls ambivalent. Sowohl im von der Regierung kontrollierten Süden der Côte d'Ivoire als auch im sich in Rebellenhand befindlichen Norden (sowie besonders im „wildem Westen“, wo kaum eine Kontrolle bestand) kam es zu massiven Menschenrechtsverletzungen und einzelnen schweren Zusammenstößen. Als besonders dramatisch darf gelten, dass es in der sogenannten „Vertrauenszone“ (Pufferzone), in der allein die *Peacekeeper* patrouillierten, zu besonders vielen Gewalttaten kam. Die Auflösung dieser „Vertrauenszone“ war eine der ersten Aktionen, nachdem sich Rebellenführer Soro im März 2007 im Vertrag von Ouagadougou mit Präsident Gbagbo auf einen neuen Frieden geeinigt hatte. Die Skepsis gegenüber einer neuen Militärintervention hat aber nicht nur mit dieser Bewertung der Vergangenheit zu tun, sie speist sich auch aus einer Analyse der innerivoirischen Machtverhältnisse.

Die Machtverteilung

Solange sich nicht abzeichnet, dass Alassane Ouattara die Zügel auch im südlichen Landesinnern und insbesondere in Abidjan in die Hand bekommt, ist er

1 Amnesty International: Côte d'Ivoire: Clashes between peacekeeping forces and civilians: lessons for the future, New York 2006, <http://www.amnestyusa.org/document.php?id=ENGAFR310052006&lang=e>.

auch mit internationaler Hilfe kaum regierungsfähig. Bislang sitzen er und seine Regierung in der von UN-Truppen bewachten Mini-Exklave am Stadtrand Abidjans. Seine Anhänger kontrollieren zwar einzelne Stadtteile Abidjans, wo wiederum die Gbagbo-treuen Sicherheitskräfte Verluste in Gefechten militärischer Dimension erlitten und eröffneten im Westen des Landes eine neue militärische Front, aber er ist noch weit von einem Gleichgewicht der Kräfte entfernt. Bezeichnend ist auch, dass die Streikaufrufe Ouattaras weitgehend unbeachtet geblieben sind. Seine Mobilisierungskapazität jenseits von Wahlen scheint sehr begrenzt.

Wie stark die Partei Ouattaras, die *Rassemblement des Républicains* (RDR), wirklich ist oder wie sehr sie von der Unterstützung der ehemaligen Rebellen lebt, ist eine weitere interessante Frage. Ouattara hat Soro sofort zu „seinem“ Premierminister gemacht, vielleicht auch, um ihn einer Charme-Offensive Gbagbos zu entziehen. Die Wahrnehmung auf Seiten der Ouattara-Gegner ist nun aber eine recht klare: Ouattara war trotz aller Dementis der wahre geistige Vater der Rebellion von 2002. Soro ist sein Geschöpf. Das mag falsch sein, aber Wahrnehmungen sind in der jetzigen Stresssituation wichtiger als Wahrheiten. Gut funktioniert hatte dagegen das Wahlbündnis mit der einstigen Staatspartei *Parti Démocratique de la Côte d'Ivoire* (PDCI) und dem einst schärfsten Ouattara-Gegner, Henri Konan Bédié. Bédié wurde nach dem Tod des langjährigen Präsidenten Houphouët-Boigny 1993 als Parlamentspräsident verfassungsgemäß Präsident *ad interim*. Er erklärte dies selbst hastig in den staatlichen Medien, offensichtlich aus Sorge vor dem damaligen Premierminister Alassane Ouattara, der gleichfalls Ambitionen auf das höchste Staatsamt hatte. Bédié löste ihn nun von seinem Posten ab und wurde 1995 dann auch unter dubiosen Bedingungen erstmals gewählt – er hatte das Wahlgesetz geändert, so dass Ouattara nicht kandidieren konnte. Die Opposition (das hieß vor allem RDR und FPI) entschied sich deshalb für einen Boykott der Wahlen. Bédié errang 95 Prozent der Stimmen. Bédié ließ überdies das kontroverse Konzept der „Ivoirité“ ausarbeiten, das wenigstens in seiner zunehmend fremdenfeindlichen Zuspitzung durch Teile der Medien „wahre“ Ivorer von Zugewanderten unterschied. Nur Angehörige südlicher Ethnien galten als Bürger erster Klasse. Auch diese Ideologie zielte auf Ouattara, ein Muslim, der aus dem Norden stammt und dessen ivoirische Staatsangehörigkeit in der Vergangenheit schon oft in Frage gestellt wurde. Daher ist es besonders erstaunlich, dass PDCI und RDR nach der ersten Wahlrunde im Oktober 2010 ein zuvor eher taktisches Bündnis zu einer funktionierenden Wahlallianz umformen konnten. Momentan scheint diese Allianz noch solide, aber mit welcher

Opferbereitschaft PDCI-Anhänger den einst verteufelten Ouattara unterstützen werden, ist doch fraglich.

In dieser Situation setzen Ouattara und sein Premier Soro weitgehend auf das Ausland. Die ECOWAS solle legitime Gewalt ausüben, man könne auch mit einem gezielten Schlag Gbagbo entfernen. Solche und ähnliche Vorschläge deuten auf die in Afrika nicht ganz unübliche Oppositionsstrategie der „Extraversion“. Nicht die Unterstützung von innen, sondern von außen erscheint effektiv (und kostengünstiger zu haben). Für Ouattara ist das zwar eine einfache und gut funktionierende Strategie – nahezu alle relevanten internationalen Organisationen haben sich entschieden für ihn ausgesprochen, aber sie ist letztlich gefährlich und wenig nachhaltig. Denn dem Gbagbo-Lager spielt genau dieses Verhalten sehr in die Hände. Ouattara zeigt sich in dessen Sicht erneut als Marionette „des“ Auslands und spielt dabei sogar mit Menschenleben. Im Übrigen ist diese Strategie auch gefährlich für die ausländischen Unterstützer Ouattaras, denn am Ende könnten sie die Verantwortung für eine gefährliche Eskalation mittragen.

Die einzige unbekannt Variable im jetzigen Machtpoker ist die Durchschlagskraft der finanziellen Sanktionen. USA und EU haben ein Reiseverbot für Gbagbo und seine Vertrauten sowie das Einfrieren von Auslandsvermögen verfügt. Betroffen sind 91 Personen und 13 Einrichtungen, wie z.B. der Ivorische Rundfunk *Radio Télévision Ivoirienne* (RTI).² Die Schweiz fro Ende Januar 2011 die Konten von Gbagbo ein. Die Weltbank, der Internationale Währungsfonds und die Afrikanische Entwicklungsbank haben alle Darlehen für die Côte d’Ivoire blockiert, solange Gbagbo noch an der Macht ist. Die *Banque Centrale des États de l’Afrique de l’Ouest* (BCEAO) hat dafür gesorgt, dass der Gbagbo-nahe Zentralbankchef, Dacoury Tabley, zurücktritt. Gbagbo-Unterstützer besetzten daraufhin die Niederlassungen der Bank in Abidjan. Seitdem hat der Hauptsitz der BCEAO in Dakar die elektronischen Verbindungen zu seinen Bankfilialen abgeschnitten, was bedeutet, dass Gbagbo keinen Zugang mehr zu den ivorischen Staatsreserven hat. Ouattara ruft schon seit Ende Januar zu einem Kakao-Exportverbot auf, was nur allmählich konkrete Folgen hat – die Côte d’Ivoire ist der weltweit größte Kakaoexporteur. Von den „gezielten“ Sanktionen lässt sich das Gbagbo-Lager allerdings wenig beeindrucken. Wer sich von einer historischen Mission erfüllt sieht, lässt sich nicht durch Reisebeschränkungen oder persönliche materielle Einbußen zu irgendetwas bewegen. In Gbagbos Kalkül geht es darum, so lange durchzuhalten,

² Siehe Beschluss 2011/71/GASP des Rates vom 31. Januar 2011 zur Änderung des Beschlusses 2010/656/GASP zur Verlängerung der restriktiven Maßnahmen gegen Côte d’Ivoire.

bis die internationalen Maßnahmen an Wirkung verlieren und die ivorische Krise international keine Priorität mehr hat – die internationale Gemeinschaft ist tatsächlich inzwischen von den Geschehnissen in Nordafrika abgelenkt. Es ist nicht bekannt, über wie viel finanzielle Mittel Gbagbo verfügt. Unklarheit herrscht über sein Privatvermögen und es ist nicht klar, welche Beträge er regelmäßig über laufende Einnahmen (insbesondere Zölle) erzielen kann. Sollte es der internationalen Sanktionsgemeinschaft gelingen, die Staatsfinanzen auszutrocknen, stellt sich die Frage, wie loyal Sicherheitskräfte und anderes zentrales Funktionspersonal noch sein werden. Selbst hier gilt es aber zu warnen: 1. Mit Sympathie für diese Maßnahme ist in Abidjan nicht zu rechnen, auch hier könnte sich ein „rally around the flag“-Effekt einstellen, 2. weite Teile des Sicherheitsapparats sehen bei einem Machtwechsel die eigenen Chancen nicht entlassen zu werden schwinden. Sie wurden unter Gbagbo rekrutiert und haben teils Blut an den Fingern. Die Loyalität mit Gbagbo beruht somit nicht nur auf einer materiellen Basis.

Die Größe der Aufgabe

Ouattara forderte Anfang Januar 2011 eine militärische Intervention seitens der ECOWAS. Nur so könne man Gbagbo beseitigen. Später beteuerte er, dass die ECOWAS jetzt bereit wäre, die Intervention auch auszuführen. Die entsprechende Drohkulisse war in der Tat schnell aufgebaut. In einem Kommuniqué von Dezember 2010 machte die ECOWAS klar, dass eine militärische Intervention eine *Ultima-Ratio*-Option wäre. Im Februar 2011 erläuterte die ECOWAS dann, dass bis jetzt keine Entscheidung für eine militärische Intervention in der Côte d'Ivoire getroffen sei.³ Trotzdem fahren Militärstrategen fort, eine Intervention im Detail zu planen. Was ist also das Problem? Es sind 1. die Erfahrungen der ECOWAS mit selbstverantworteten Interventionen in der Region, 2. die erheblichen logistischen Herausforderungen und insbesondere die Verfügbarkeit von einsetzbaren Truppen und 3. die Aussicht auf Entfaltung eines umfassenden neuen Bürgerkriegs, in den die Interventionsmächte hineingezogen würden.

Die Schwierigkeit der Aufgabe einer ECOWAS-Intervention lässt sich mit Blick auf bestehende Erfahrungen erläutern. Die Interventionen in Liberia (1990-1998) hinterließen eine sehr gemischte Bilanz. Negativ blieb insbesondere das Verhalten der nigerianischen Truppen der *Economic Communi-*

3 ECOWAS: Press Statement by The President of the ECOWAS Commission on the Current Crises in Cote d'Ivoire, Abidjan 2011, <http://news.ecowas.int/presseshow.php?nb=012&lang=en&annee=2011>.

ty of West African States Monitoring Group (ECOMOG) in Erinnerung, die lokal mit „Every Car Or Moving Object Gone“ übersetzt wurde. Nötigung und Diebstahl waren an der Tagesordnung. Verbreitete Korruption in der Militärhierarchie und Frustration der unterbezahlten Truppen spielten eine Rolle für die weithin beklagte Unprofessionalität. Entgegenen könnte man, dass die damaligen Schwierigkeiten der Zusammenarbeit der verschiedenen nationalen Kontingente unter einem gemeinsamen Kommando nach Jahrzehnten gemeinsamer Manöver im aktuellen Fall kaum eintreten würden. Fakt bleibt aber, dass ECOMOG statt der ursprünglich geplanten sechsmonatigen Intervention acht Jahre in Liberia blieb. Einfacher an der damaligen Mission war, dass in Liberia die Häfen und Flughäfen unter der Kontrolle der prinzipiell interventionsfreundlichen Regierung standen. Die ECOMOG-Truppen konnten so problemlos vor Ort gebracht werden. Wie das in Abidjan aussehen sollte, wo die wichtigen Standorte von Gbagbo-Truppen kontrolliert werden (beim Flughafen mag es Zweifel geben), ist unklar. Die ECOWAS-Intervention in Sierra Leone (1997-1998) kann mit etwas mehr Erfolg aufwarten, konnte allerdings auch mit massiver Unterstützung aus Großbritannien rechnen. Eine ausgeprägte militärische Rolle Frankreichs in einer Militärintervention in der Côte d’Ivoire birgt dagegen ein hohes Eskalationsrisiko. Schließlich gilt es zu bedenken, dass die Côte d’Ivoire etwa dreimal so groß wie Liberia und viermal so groß wie Sierra Leone ist. Die Lehren aus der Vergangenheit im Lichte der Gegenwart lesen sich also so: 1. fragwürdige Ergebnisse unter deutlich einfacheren Umständen als derzeit in der Côte d’Ivoire, 2. fragwürdige Methoden, von denen nicht sicher ist, dass sie nicht über einen zu erwartenden längeren Einsatz doch wieder zum Tragen kämen.

Gbagbos Sicherheitskräfte, die *Forces de défense et sécurité* (FDS), zählen mittlerweile 60.000 Mitglieder. Die Rekrutierungen halten an. Im Westen des Landes kam es Ende Februar 2011 zu neuen Gefechten. Die FN und regierungsnahen Milizen haben aufgerüstet. Mindestens 4.000 Soldaten gelten als gut ausgebildete Elite-Truppen, die loyal zu Gbagbo stehen werden. Die Gendarmerie gilt auch als absolut Gbagbo-loyal. RDR-Anhänger, die es zur Jahrtausendwende sehr wohl in der Armee gegeben hat, dürften fast vollständig aus den Rängen gedrängt worden sein. Darüber hinaus ist anzunehmen, dass verbliebene Gbagbo-kritische Militärs aus Angst vor Racheakten einen offenen Widerstand scheuen. Bestenfalls wird also ein kleinerer Teil der Sicherheitskräfte unbeteiligt bleiben, wenn eine äußere Intervention zustande käme.

Nach überschlägigen Berechnungen⁴ würden mindestens 20.000 Truppen gebraucht, um eine Intervention durchzuführen, die eine Chance hätte ihr Man-

4 „Doubts over ECOWAS Intervention in I. Coast“, in: AFP, 17.01.2011.

dat auszufüllen. Das scheint sehr optimistisch gedacht. Eigentlich ist es internationaler Standard, dass zur Reduzierung des Überlebensrisikos von entsandten Soldaten eine massive zahlenmäßige Überlegenheit gewährleistet wird. Das wird v.a. deshalb äußerst schwierig, weil es an Einigkeit innerhalb der ECOWAS sowie an den notwendigen Truppenzahlen mangelt.

Besonders unangenehm für die ECOWAS-Militärstrategen ist, dass die Regierung des unmittelbaren Nachbarlands Ghana eine militärische Intervention ausschließt. Die anderen Nachbarländer sind selbst labil (Liberia und Guinea) oder ihre Armeen gelten als Sympathisanten Ouattaras (Burkina Faso und Mali). Nigeria, das regionale Schwergewicht (circa 85.000 Truppen), interventionswillig und ohne evidente Eigeninteressen im Konflikt, müsste die militärische Hauptlast tragen. Schon in der Vergangenheit war Nigeria mehrfach willens eine Führungsrolle bei ECOWAS-Militäraktionen einzunehmen (z.B. in Liberia und Sierra Leone). Das war aber zu Zeiten der Militärdiktatur. Seitdem Nigeria eine Mehrparteiendemokratie geworden ist, müssen die Regierenden die Meinung des Volks beachten. Dies dürfte kaum für ein risikoreiches und teures militärisches Abenteuer im Ausland sein. Im April 2011 wird überdies gewählt. Das Militär wird deshalb höchstwahrscheinlich noch Monate im eigenen Land gebraucht, um die sichere Durchführung der Wahlen zu garantieren. Es ist also unklar, woher Truppen für eine ECOWAS Intervention kommen sollen.⁵ Momentan fragt Nigeria daher die UNO, die AU und die USA um Hilfe.⁶ Wird sie kommen? Das bisherige Mandat der UNOCI ist begrenzt. Russland, China oder Südafrika würden nach jetzigem Stand einer UN-geführten Intervention im Sicherheitsrat nicht zustimmen. Auf ihrem Gipfel am 30./31. Januar zeigte sich die AU zerstrittener als viele gehofft haben und setzt zunächst auf eine komplexe Vermittlung und nicht auf eine Militärintervention. Die USA haben ihre außenpolitische Aufmerksamkeit mittlerweile nach Nordafrika verlagert.

Juristisch gesehen könnte ECOWAS ohne UN-Erlaubnis intervenieren. Ouattara hat als von den meisten Staaten anerkanntes Staatsoberhaupt nach allgemeiner Auffassung das Recht eine Intervention zu fordern. Trotzdem ist eine Intervention wenig ratsam. Selbst wenn ein gezielter militärischer Eingriff seitens der ECOWAS zur Entfernung Gbagbos gelingen würde, wäre das dennoch höchst gefährlich. Erstens kontrollieren Gbagbo und seine Anhänger

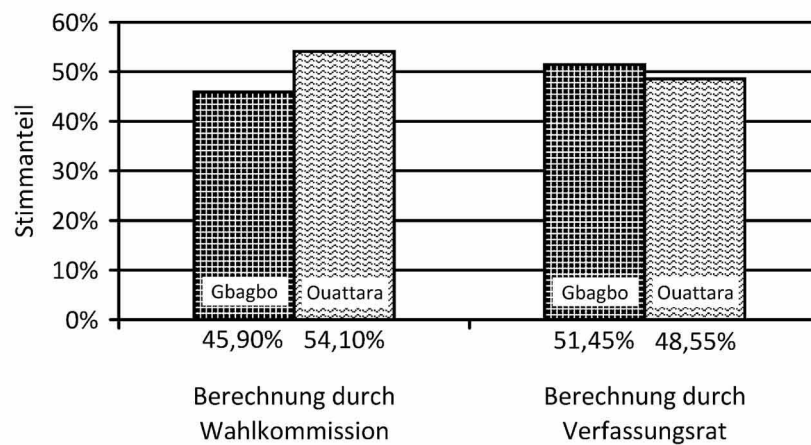
5 Andere Länder, die beschlossen haben, bei einer Intervention mitzumachen sind Burkina Faso und Senegal.

6 „UN not to join military operations against Côte D'Ivoire – Nigerian Report“, in: The Guardian (Lagos), 22.01.2011.

noch den RTI, dessen schnelle Übernahme keinesfalls garantiert scheint.⁷ So wäre ein Propaganda-Krieg gewiss, der wiederum blutige lokale Auseinandersetzungen oder einen voll entwickelten Bürgerkrieg motivieren könnte. Zweitens hat Gbagbo unbestritten mindestens 46 Prozent der Stimmen gewonnen und vor allem im Süden des Landes große Unterstützung. Eine durch Gewalt ermöglichte Regierungsbildung durch Ouattara fände nur bei etwa der Hälfte der Bevölkerung Unterstützung.

Wahlergebnisse der 2. Runde der Präsidentschaftswahlen am 28. November 2010

Wahlergebnisse Côte d'Ivoire



Quelle: Abidjan.net

Jeder massive Eingriff würde vom Gbagbo-Lager als Beweis einer internationalen Verschwörung gesehen. Das Gerede von einem „Wahlputsch der Franzosen“, die bereit seien alles zu tun, um den ungeliebten Nationalisten mit linker Vergangenheit loszuwerden, trifft auf fruchtbaren Boden. Auch französische Intellektuelle wie Gaston Kelman sehen eine neue Welle des Pan-Afrikanismus voraus. In diesem Sinne kann die Einmischung und Unterstützung seitens der internationalen Gemeinschaft Ouattara nur schaden.⁸ Südafrikas Präsident Jacob Zuma hat seinen Abstand zu Ouattara ebenso wie Ugandas Yoweri Muse-

⁷ John James: Can Ivory Coast avoid return to war?, Abidjan 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-12763786>.

⁸ „Le réveil de l'intellectuel africain“, in: Jeune Afrique, 12.01.2011, S. 29.

veni verdeutlicht. Die UNO wird auch jenseits der ivoirischen Landesgrenzen zuweilen als parteiisch angesehen. Das von Gbagbo vorgetragene Argument, die Souveränität des Landes werde nicht ernst genommen, indem die Meinung vom Verfassungsrat ignoriert würde, verfängt durchaus.

Trotz dieser klaren Signale, dass eine Militärintervention wenigstens nicht unmittelbar vor der Tür steht, müsste man ihre Konsequenzen zu Ende denken. Lokal sind zwei Aspekte von unmittelbarer Bedeutung: 1. Tausende von Burkinabè und Maliern, die sich als Arbeitsmigranten in der südlichen Landeshälfte der Côte d'Ivoire aufhalten, wären unmittelbar gefährdet, 2. sollte es nach der international vergessenen, lokal aber sehr bewussten Niederschlagung des Bété-Aufstandes um Kragbe Gnagné 1970 dazu kommen, einen weiteren „Martyrer“ (nämlich Gbagbo) aus dem Südwesten des Landes zu schaffen, muss man sich nicht ausmalen, welches Narrativ sich lokal aus einer solchen Intervention ergibt.

Eine militärische Intervention nach den gescheiterten Wahlen in der Côte d'Ivoire käme daher einer Katastrophe gleich. Nicht nur ist es unwahrscheinlich, dass die notwendige Truppenstärke überhaupt gefunden werden kann. Eine Intervention würde auch im Hinblick auf allein 18 Wahlen, die in diesem Jahr in Afrika anstehen, einen problematischen Präzedenzfall für die AU schaffen. Zu fragen ist nämlich, was letztendlich schlimmer wäre für die Sicherung eines „liberalen Friedens“, der offensichtlich das Leitbild vieler Afrikapolitiken darstellt. Dass ein abgewählter Präsident sich mit Gewalt an der Macht hält oder dass Wahlsiege von nun an in letzter Konsequenz durch internationale Gewaltanwendung durchgesetzt werden? Denn bei einer einmaligen Aktion in der Côte d'Ivoire dürfte es dann nicht bleiben. Hier steht der von Gbagbo gemachte Neokolonialismus-Vorwurf ebenso wie die alten Souveränitätsvorbehalte vieler afrikanischer Regierungen im Raum, die bisher wenig geneigt waren, sich in politische Probleme anderer Staaten militärisch einzumischen. Dazu kommen auch noch die unvermeidlichen normativen Fragen: Welche Wahlen sind ungerecht? Unter welchen Bedingungen wird eine Intervention legitim? Und nicht zuletzt: Wer entscheidet, wann das der Fall ist? Die UNO, die nicht nur im vorliegenden Fall nicht mehr als neutral gilt? Oder die AU, an deren Spitze derzeit ein Tyrann steht, der bei „seinen“ Wahlen regelmäßig über 95 Prozent der Stimmen erhält? Ernsthaft ist niemand davon überzeugt, dass alle Präsidenten, die sich dieses Jahr wieder zur Wahl stellen, saubere Methoden anwenden werden. Schon die erste Präsidentschaftswahl 2011 in der Zentralafrikanischen Republik deutet darauf hin, dass sich der einstige Putschist François Bozizé genau so verhielt. Seine vier Gegenkandidaten forderten vergeblich eine Annullierung der Wahlen. Müsste man also auch hier intervenieren? Immerhin hat

in diesem Fall keine UN-Mission irgendwelche Wahlergebnisse „zertifiziert“. Der Druck zu handeln ist also klein. Dennoch oder gerade deshalb beginnt eine neue Debatte darüber, wer das letzte Wort bei Wahlergebnissen in Afrika hat. Die renommierten Intellektuellen Achille Mbembe und Célestin Monga (aus Kamerun) fragen, welchen demokratischen Kriterien die Regierungen genügen müssen, die Soldaten schicken, um nach einer Wahl militärisch für politische Ordnung zu sorgen.⁹ Ja, das könnte peinlich werden für manchen Interventionswilligen unter Afrikas Regierenden. Mbembe und Monga erinnern an einen weiteren Punkt. Umstrittene Wahlverfahren können nicht durch militärische Interventionen reguliert werden. Verfassungsänderungen sind angemessener, und langfristig hilft nur ein neues Machtverhältnis zwischen Staat und Bevölkerung im Zuge eines Prozesses, der „den Afrikanern gehört und nur ihnen allein“.¹⁰

Machtteilungsarrangement und „stille Diplomatie“

So prinzipientreu es wirkt, für den abstrakten Wert von Demokratie und pluralistischen Wahlen auch konsequent Sanktionen und militärische Intervention vorzuhalten, so problematisch ist die Anwendung einer solchen Politik im Moment in der Côte d’Ivoire. Das hat mit dem fehlenden Vertrauen großer Teile der Bevölkerung in die internationale Gemeinschaft zu tun. Bislang war sie weder effektiv in der Sicherheitsgewährleistung noch wurde sie als neutral angesehen. Und es hat mit der aktuellen Machtverteilung zu tun, die selbst bei vordergründigem Erfolg von einer Intervention einen schwachen Präsidenten ins Amt bringen würde, der fortgesetzter Unterstützung bedürfte und dann jederzeit als Marionette zu desavouieren wäre. Die Chancen auf eine erhebliche Eskalation zu einem vollen Bürgerkrieg würden durch eine Militärintervention ebenfalls deutlich steigen.

Auf dem letzten AU-Gipfel wurde eine neue hochrangige Verhandlungskommission zusammengestellt, die einen Monat Zeit für die Suche nach einer bindenden Lösung für die ivoirische Krise hatte. Die Kombination der Persönlichkeiten – auf der einen Seite Blaise Compaoré, Präsident von Burkina Faso, der eine Intervention nicht ausschließt und als pro-Ouattara wahrgenommen wird, auf der anderen Seite Jacob Zuma, der sich interventionskritisch äußert – ließ erstmals hoffen, dass es zu einem allseits akzeptablen Ergebnis kommen

9 Achille Mbembe/Célestin Monga: Côte d’Ivoire: la démocratie au bazooka?, Paris, 2011, <http://www.mediapart.fr/en/club/edition/les-invites-de-mediapart/article/260111/cote-divoire-la-democratie-au-bazooka>.

10 Mbembe/Monga, a.a.O.

könnte. Die Empfehlung der Verhandlungskommission war, dass Ouattara als Präsident vereidigt werden solle, aber unter der Auflage, eine Regierung der nationalen Einheit zu bilden. Ouattara sollte dazu innerhalb von zwei Wochen detaillierte Vorschläge machen und zeigte sich zu einer breiten Regierungsbildung unter Einschluss der FPI bereit – ohne Namen zu nennen. Gbagbo lässt sich aber bislang nicht auf diesen Vorschlag ein (Stand 21.3.2011). Der einzige halbwegs friedliche Ausweg aus der ivoirischen Krise besteht tatsächlich in einem Machtteilungsarrangement, das möglichst beide ehemaligen Spitzenkandidaten mit einer herausgehobenen Position abfindet, aber nicht zum Präsidenten macht, oder aber die Machtfülle Ouattaras als neuen Präsidenten erheblich beschneidet. Alle Vermittlungsversuche waren zwar bislang im Wesentlichen deshalb erfolglos, weil Gbagbo sie blockiert. Aber das muss nicht so bleiben. Das von Ouattara verkündete Kakaoexportverbot scheint zu wirken. Auch andere finanzielle Sanktionen könnten erst noch ihre Wirkung entfalten. Dann könnte die Bezahlung von Beamten und Armee für Gbagbo schwieriger werden. Außerdem wächst seit Februar der militärische Druck durch die alte Rebellenarmee (im Westen des Landes) und durch neue städtische Milizen des Ouattara-Lagers (in einigen Stadtteilen Abidjans). Dieser Faktor ist ambivalent. Die Gefechte kosten beinahe täglich Menschenleben und könnten den Ausbruch eines Bürgerkriegs beschleunigen. Sie könnten aber auch Gbagbo zur Einschätzung bringen, dass er den Machtkampf militärisch nicht gewinnen kann. Deutschland und die EU sollten jeden tragfähigen Kompromiss unterstützen und auf beide Seiten mäßigend einwirken. Weitere Verhandlungsversuche von Seiten Europas sollten allenfalls in Form von „stiller Diplomatie“ erfolgen, um nicht als weitere Einmischung in souveräne afrikanische Belange desavouiert werden zu können. Deutschland hat bislang eher den Ruf der Neutralität und könnte ein Abgehen von Maximalforderungen innerhalb der EU (zugunsten Ouattaras) vorantreiben helfen. Die Unterstützung einer militärischen Intervention ist äußerstenfalls gerechtfertigt, wenn kontinuierlich Massaker gemeldet werden. Sie sollte keinesfalls in Kooperation mit den *Forces Nouvelles* erfolgen. Ansonsten wäre sie von Anfang an bei fast der Hälfte der Bevölkerung diskreditiert.

Postscriptum (vom 15. April 2011)

Die immer befürchteten Massaker fanden Ende März 2011 tatsächlich statt, vermutlich wurden über 1000 Personen allein in Duékoué im Westen des Landes ermordet und sehr viele Frauen vergewaltigt. Sie ereigneten sich im Zusammenhang der militärischen Offensive der Pro-Ouattara-Truppen, wobei

die genauen Zusammenhänge noch nicht feststanden, als diese Zeilen verfasst wurden. Sicher scheint jedoch, dass beide Kriegsparteien schwere Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen haben. Das überraschend schnelle Vorrücken der Truppen Ouattaras auf Abidjan am 31. März erklärt sich wohl durch die schwächer als vermutete Moral der Gbagbo-Truppen, gepaart mit erheblicher Unterstützung durch UN-Truppen und durch die französische Operation *Licorne*. Große Armee-Teile liefen zum Gegner über. Das rasche Geschehen ersparte vielen Ivorern sicher schweres Leid.

In Abidjan war die Aufgabe schwieriger. Das Gbagbo-Lager konnte einige strategische Punkte lange halten und sogar das gut abgesicherte Hauptquartier Ouattaras angreifen. Vermittlern gelang es eine Woche lang nicht, Gbagbo zur Aufgabe zu bewegen. Den letzten Abwehrriegel um den Präsidentenpalast Gbagbos aufzubrechen wäre nicht ohne massives Eingreifen Frankreichs und von UN-Helikoptern denkbar gewesen. Diese letzten Tage der Schlacht mit Bombardierungen, Heckenschützen und Ausgangssperre versetzten die Bewohner der Metropole in Angst und Schrecken. Am 11. April 2011 musste Gbagbo schließlich aufgeben und rief – als Gefangener – zu Waffenruhe und Frieden auf. Ouattara wiederum mahnte zu Ruhe und Ordnung und schlug versöhnliche Töne an.

Der neue Präsident steht allerdings vor erheblichen Problemen: Selbst wenn es nicht zu einer regelrechten äußeren Intervention gekommen ist, konnte sich Ouattara nur mit externer Hilfe durchsetzen. Dies wird eine Hypothek seiner Präsidentschaft bleiben, weil es Kritikern leicht macht, ihn als „Marionette Frankreichs“ zu denunzieren. Auch innenpolitisch ist Ouattara abhängig: Denn ohne die ehemaligen *Forces-Nouvelles*-Rebellen unter Führung von Premierminister Soro wäre er wohl nie ins Amt gekommen. Die Motive und Ambitionen der Kämpfer (oder zumindest ihrer Kommandeure) haben mit Demokratie wenig zu tun. Insofern steht eine unparteiische Aufarbeitung der unmittelbaren Vergangenheit – wie von Ouattara sogleich angekündigt – vor großen Problemen, denn sie würde auch die eigenen Unterstützer treffen. Es wird zugleich weder nach innen noch nach außen akzeptabel sein, allein Gbagbo und einzelnen Milizenführern den Prozess zu machen. Ob es tatsächlich zu einer „Regierung der nationalen Einheit“ kommt, wie von vielen gefordert, ist noch offen. Denn sie müsste bekannte Repräsentanten von Gbagbos Partei *Front Populaire Ivoirien* (FPI) umfassen und setzte einen ernsthaften Versöhnungswillen seitens Ouattaras und seiner Unterstützer voraus.

Die humanitäre Katastrophe mit Hunderttausenden von Flüchtlingen (insbesondere nach Liberia) und intern Vertriebenen wird das Land noch länger belasten. Côte d’Ivoire wird massive Hilfe benötigen, um auch nur die materi-

INTERVENTION IN DER CÔTE D'IVOIRE

ellen Folgen des Konflikts zu beseitigen. Dagegen sollte die schwer getroffene Exportwirtschaft wieder schnell anzukurbeln sein. Welcher Art der Frieden sein wird, der sich im umkämpften Südwesten des Landes einstellen soll, ist noch völlig ungeklärt. Aber selbst in Abidjan muss damit gerechnet werden, dass es auch in den folgenden Monaten noch zu Gewaltakten kommt – Waffen sind in großer Zahl im Umlauf.

3.6. Haiti: die Grenzen externen *Statebuildings*

Julia Schünemann

Die Geschichte Haitis reflektiert ein sich im welthistorischen Kontext wandelndes Spannungsverhältnis zwischen Fremdherrschaft, externer Intervention und Unabhängigkeit. Von der einst reichsten Kolonie Frankreichs entwickelte sich die weltweit erste Sklavenrepublik nach ihrer Unabhängigkeit 1804 zum ärmsten Land der westlichen Hemisphäre.¹ Politisch ist Haiti von chronischer Instabilität, Korruption, Gewalt, massiven Menschenrechtsverletzungen sowie am Land und seinen Ressourcen Raubbau betreibenden Eliten und Herrschern gezeichnet. Der fortschreitende wirtschaftliche, soziale und ökologische Verfall sowie immer wiederkehrende Naturkatastrophen verstärken eine Abwärts-spirale, deren Dynamik nur schwer Einhalt zu gebieten ist. Das Erdbeben, dem im Januar 2010 mehr als 230.000 Menschen zum Opfer fielen, sowie die nachfolgende Cholera-Epidemie markierten nur die jüngsten Ereignisse dieses Niedergangs. Das Diktum der „imperialen Grenze“,² das im 16. Jahrhundert für die Karibik geprägt wurde, gilt bis heute. Seit Beginn der 1990er Jahre haben insgesamt sieben Friedensmissionen der Vereinten Nationen (UN), internationale Sanktionen sowie massive, obschon stark variierende Ströme von Hilfsgeldern in Haiti nicht wesentlich zur Bildung eines funktionsfähigen Staates beigetragen. Der haitianische Staat ist heute nicht in der Lage, seine Bevölkerung vor Bedrohungen – inklusive politischer und krimineller Gewalt – zu schützen. Es gelingt ihm nicht, Bedingungen für nachhaltige Entwicklung zu schaffen und darüber Legitimität zu gewinnen. Es gibt kaum einen Bereich, in dem sich Haiti nicht als außerordentlich krisenanfällig erwiesen hat: Wirtschaft, Umwelt, staatliche Institutionen, innere Sicherheit, Verfassung, Rechtsstaatlichkeit und Gesundheitswesen. Mit der Handhabung der durch das Erdbeben ausgelösten Krise sind die haitianischen Institutionen heillos überfordert.

Das Beben war ein herber Rückschlag für die politische Stabilität, Sicherheit und Entwicklung Haitis zu einer Zeit, in der sich bei allen verbleibenden Herausforderungen eine Wende zum Besseren abzuzeichnen schien. Dank der Präsenz der UN-Stabilisierungsmission MINUSTAH (*Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti*), Fortschritten bei der Reform der haitiani-

1 Das *United Nations Development Programme* (UNDP) ordnete Haiti 2010 entsprechend auf Platz 145 unter 169 Ländern weltweit ein, wobei es das Einkommen pro Kopf, die Gesundheitslage und das Bildungsniveau zugrunde legte.

2 Juan Bosh: De Cristóbal Colón a Fidel Castro, in: *El Caribe, frontera imperial*, Barcelona 1970.

schen Polizei, dem vergleichsweise erfolgreichen Eindämmen der Bandenkriminalität sowie relativer politischer Stabilität hatte sich die allgemeine Sicherheitslage verbessert, was sich in neuer wirtschaftlicher Aktivität niederschlug. Stabilität und Sicherheit sind allerdings mittel- und langfristig nicht zu erreichen, ohne dass die Lebensbedingungen der Bevölkerung spürbar verbessert und die organisierte Kriminalität effektiv und nachhaltig bekämpft werden.

Haiti hängt in höchstem Maße von internationalen Hilfsleistungen ab. Insofern sind Rolle und Einfluss externer Akteure auf alles öffentliche Handeln immer zu berücksichtigen: In Haiti besteht *de facto* eine Situation geteilter Souveränität.³

Dieser Beitrag beleuchtet die Grenzen und Dilemmata des Staatsaufbaus (*Statebuilding*) durch externe Akteure in einem Umfeld äußerst fragiler Staatlichkeit, chronischer Entwicklungsdefizite sowie einer durch Fragmentierung, geringe Kompromissbereitschaft und Gewalt geprägten politischen Kultur. *Statebuilding* in Haiti ist expliziter Bestandteil des Mandats der MINUSTAH. Der Ansatz findet sich aber auch – und zunehmend – in den Strategien bi- und multilateraler Geber, etwa bei den USA, Kanada, dem UN-Entwicklungsprogramm und der Europäischen Union.

Welche Gründe gibt es für das weitgehende Scheitern der internationalen Bemühungen um Staatsaufbau und Entwicklung in Haiti? Fünf Faktoren stehen im Vordergrund:

- Seit der UN-Sicherheitsratsresolution 940 vom 31. Juli 1994,⁴ welche die Situation in Haiti unter Kapitel VII der UN-Charta als Gefahr für Frieden und regionale Sicherheit einstuft, sind die USA die treibende Kraft hinter den internationalen Interventionen. Die internationalen Maßnahmen betonten in der Folge stark den Sicherheitsaspekt, ohne aber zugleich die Gefahr, die für Haiti vom transnationalen Drogenhandel ausgeht, ausreichend einzubeziehen; die interne Entwicklungskomponente fand keine angemessene Berücksichtigung.
- *Statebuilding* wurde auf Demokratieförderung durch Wahlen verkürzt.
- Die UN-Missionen waren zu kurzzeitig angelegt und nicht mit ausreichenden Mitteln ausgestattet.
- Internationale Sanktionen verfehlten ihre intendierte politische Wirkung. Stattdessen hatten sie, wie für die 1990er Jahre nachgewiesen wurde, negative Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum, Gesundheitssystem und

3 Stephen D. Krasner: Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States, in: *International Security* 29 (2004): 2, S. 85-120.

4 S/RES/940 (1994), <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/312/22/PDF/N9431222.pdf?OpenElement>.

Ernährungssicherheit und trugen zu einer Überlagerung lokaler Strukturen durch internationalisierte humanitäre Hilfsleistungen bei.⁵

- Die internationale Hilfe fluktuierte stark und litt unter dem Wechsel der Prioritäten in der Gebergemeinschaft. So ging etwa die Öffentliche Entwicklungshilfe (*Official Development Assistance*, ODA) von 265 Mio. US-Dollar im Jahr 2000 auf 190 Mio. US-Dollar im Jahre 2002 zurück und stieg anschließend in rasantem Tempo auf 912 Mio. US-Dollar an.⁶ Bei derart starken Zuwächsen verwundert es nicht, dass die Geber sich unzureichend koordinierten. Zudem wurde ein nennenswerter Teil der Gelder am haitianischen Staat vorbeigesteuert.

Dass internationale Akteure nur wenig Erfolg haben, hängt aber auch damit zusammen, dass Haitis politische und wirtschaftliche Eliten Reformprozesse nicht mittragen und nicht imstande sind, eine gemeinsame Vision für die Entwicklung Haitis zu formulieren.

Konflikt und Statebuilding in Haiti: ein besonderer Fall

Ein Konflikt ohne Friedensabkommen

Seit 2004 operiert in Haiti eine UN-Stabilisierungsmission unter Kapitel VII der UN-Charta. Sie war eine Reaktion auf einen bewaffneten Aufstand, mit dem Gegner des Präsidenten Jean-Bertrand Aristide im Februar 2004 zunächst die Stadt Gonaïves und dann den Norden des Landes einnahmen. In der Folge ging Aristide ins Exil und Premierminister Gerard Latortue bildete eine Übergangsregierung. Die Aufgabe der MINUSTAH war es, zunächst die Übergangsregierung bei der Schaffung eines sicheren Umfelds zu unterstützen, um im Anschluss die institutionellen Strukturen des Staates zu stärken, Rechtsstaatlichkeit wiederherzustellen und den Schutz der Menschenrechte zu gewährleisten.

Strategien des Staatsaufbaus zielen auf die Stärkung und den Aufbau funktionsfähiger und legitimer staatlicher Institutionen. In Haiti stützt *Statebuilding* sich allerdings nicht auf ein Friedensabkommen. Im Gegensatz zu ande-

5 Richard Garfield: *The Impact of Economic Sanctions on Health and Well-being*. London: Overseas Development Institute, Relief and Rehabilitation Network 1999; siehe auch „Despite Embargo, Haiti's Rich Seem to Get Richer“, von Howard W. French, in: *The New York Times* vom 25. Mai 1994.

6 Center for Global Development: *Haiti Aid Facts* (January 15, 2010), <http://blogs.cgdev.org/globaldevelopment/2010/01/haiti-aid-facts.php>.

ren Zielorten von UN-Friedensmissionen war Haiti nie Schauplatz eines Bürgerkriegs mit klar identifizierbaren Konfliktparteien, wie ein Blick in die Geschichte des Landes zeigt.

Seit 1946 existieren unterschiedliche Formen innerstaatlicher und einseitig organisierter Gewalt.⁷ Besonders brutal waren die Jahre 1957 bis 1986, in denen François („Papa Doc“) Duvalier und sein Sohn Jean-Claude („Baby-Doc“) Duvalier mit den *Tonton Macoutes*, einer Art Privatmiliz, ein wahres Schreckensregime errichteten. Noch in den Folgejahren, in denen das Militär regierte, kam es zu Massakern an Landlosen, Oppositionellen und Menschenrechtlern. Zwischen 1989 und 2004 eskalierten in Haiti wiederholt interne bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen profitorientierten politischen und/oder kriminellen Gruppen. Der im Dezember 1990 demokratisch gewählte Präsident Aristide musste neun Monate später nach einem Militärcoup das erste Mal das Land verlassen. An der Spitze der organisierten Gewalt standen häufig charismatische politische Persönlichkeiten, die versuchten, ihre Pfründe, Macht und Einflussmöglichkeiten auf Kosten anderer Gruppen auszubauen. In diesen gewaltsam ausgetragenen Machtkämpfen taten sich drei Fraktionen der Elite besonders hervor: ehemalige Militärs, die der Demokratisierung Haitis seit 1986 feindlich gesinnt sind, eine heterogene politische Klasse, die nach neo-patrimonialem Muster persönliche Bereicherung anstrebt sowie ein privater Wirtschafts- bzw. Handelssektor, der auf Kosten des Landes agiert und seit der Unabhängigkeit von Frankreich 1804 nicht zur wirtschaftlichen Modernisierung Haitis beigetragen hat. Der Staat wird von diesen Akteuren vor allem als eine Ressource wahrgenommen, die es für die eigenen Interessen zu kontrollieren und abzuschöpfen gilt. Einigen wenigen privaten Import-Export-Monopolen, die auch den Bereich der Grundnahrungsmittel umfassen, gelingt es bis heute durch ihren politischen Einfluss, freien Wettbewerb zu verhindern und den Zugang der breiten Masse zur formalen Wirtschaft zu verhindern. So bestimmten Mitte der 1990er Jahre fünfzig eng miteinander verbundene Familien, weniger als ein Prozent der Bevölkerung, den Außenhandel des Landes.⁸

In Haiti existiert weder auf der Ebene der Eliten, noch auf der Ebene der Nation ein Konsens über die Rolle und die Funktionen des Staates. Vor allem in den Städten lassen sich die extrem armen, ungebildeten Massen leicht manipulieren und immer wieder vor den Karren politischer sowie lokal und transnational operierender, krimineller Akteure spannen. Die vom organisier-

7 Uppsala Conflict Data Programme (UCDP) Database, Uppsala University, <http://www.ucdp.uu.se/gpdata/gpcountry.php?id=70>. Einseitige Gewalt wird als Anwendung von Waffengewalt durch die Regierung eines Staates oder einer formell organisierten Gruppe gegen die Zivilbevölkerung definiert, die mindestens 25 Todesopfer pro Jahr fordert.

8 International Republican Institute, <http://www.mount-royal.ca/governance/section4.php>.

ten Verbrechen, insbesondere vom Drogenhandel, ausgehende Gefahr für Haitis Stabilität hat die internationale Gemeinschaft erstens lange unterschätzt und bei Reformen im Sicherheitssektor zweitens nicht angemessen berücksichtigt.

Neue Akteure vor alten Problemen

Die USA haben sich in der Vergangenheit stets und oftmals entscheidend in innerstaatliche Konflikte eingeschaltet. Die US-Regierung hat dabei die Situation in Haiti aufgrund der geographischen Nähe stets als eine Angelegenheit nationaler Sicherheit wahrgenommen. Illegale Einwanderung, Drogenhandel und „destabilisierende Einflüsse“ gelten als Bedrohungen dieser Sicherheit. Sowohl 1994 als auch 2004 spielten die USA „die Hauptrolle im Hinblick auf Regimewechsel und Transition“; für die UNO blieb bei diesen Interventionen nur die Rolle eines „Feigenblatts“.⁹

Die militärische Führungsrolle Brasiliens und die Zahl hochrangiger, ziviler brasilianischer UN-Beamter in der MINUSTAH stehen für Brasiliens erstarkten Führungsanspruch in der Region und sein Streben nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat. Als dieser die Entsendung der MINUSTAH autorisierte und die USA und Frankreich kein Interesse an einer Führungsrolle zeigten, sprang Brasilien bereitwillig ein. Innenpolitisch dient die Beteiligung an UN-Friedensmissionen der Modernisierung und Professionalisierung der brasilianischen Streitkräfte. Chile und Argentinien verfolgen mit ihrem Beitrag zur MINUSTAH ähnliche innenpolitisch motivierte Ziele.

Auch als Akteure der Entwicklungszusammenarbeit treten im Rahmen der sogenannten Süd-Süd- und der Dreiecks-Kooperation zwischen dem Empfängerland und Gebern aus Nord und Süd verstärkt Staaten wie Brasilien, Argentinien und Chile, aber auch Mexiko, Venezuela und Kuba auf. Diese „neuen“ Akteure stehen jedoch vor denselben Problemen wie die „alten“ Geber. Die Anzahl externer Akteure erhöht sich zudem, ohne dass zwischen den Gebern eine gemeinsame Strategiebildung und nennenswerte Koordination stattfindet. Die bereits erwähnte Fluktuation von Hilfsgeldern, die in Katastrophensituationen noch einmal steigt, verhindert in Kombination mit der in Haiti weit verbreiteten Korruption, mangelnder Eigenverantwortung und rudimentären Führungskapazitäten entwicklungspolitische Fortschritte. Angesichts der Unfähigkeit des Staates, Hilfsgelder nachvollziehbar und wirksam einzusetzen, leisten internationale Geber ihre Hilfe zunehmend am Staat vorbei an internationale Nichtregierungsorganisationen.¹⁰ Auf diese Weise hat sich insbesondere im

9 Charles T. Call/Gigja Sorensen: U.N. peace operations and state-building. A case study of Haiti, Centre of International Cooperation (2009), New York University, S. 6.

10 Nicole Ball: The reconstruction and transformation of war-torn societies and state institu-

Gesundheits- und Bildungswesen ein paralleler öffentlicher Sektor herausgebildet, der intransparent ist und die Autorität des haitianischen Staates weiter untergräbt, da dieser im Bereich von Basisdiensten keine Legitimität durch Leistung erzielen kann.

Interventionen der Vereinten Nationen

Peacekeeping als ständiges Experiment: UN-Interventionen bis zur MINUSTAH

Haiti ist der einzige Staat, in dem der UN-Sicherheitsrat eine Friedensmission nach Kapitel VII der Charta mit dem expliziten Ziel autorisierte, die Demokratie wiederherzustellen (*United Nations Mission in Haiti*, UNMIH). Dies geschah 1994, drei Jahre nachdem Präsident Aristide von der Armee aus dem Amt geputscht worden war. Internationale Sanktionen (der UNO und der Organisation Amerikanischer Staaten, OAS) hatten Haitis Wirtschaft extrem geschwächt, die Schattenwirtschaft und politisch-kriminelle Netzwerke zur Blüte gebracht, die ohnehin bereits extreme Armut noch verschlimmert und einen Flüchtlingsstrom in die USA ausgelöst. Schwere Menschenrechtsverletzungen waren an der Tagesordnung.

Wie frühere Einsätze verstand auch die UNMIH ihren Ansatz des *State- und Institution-building* vor allem als Demokratieförderung im Sinne von Unterstützung demokratischer Wahlen. Sie sah demokratische Prozesse als Ziel an sich und nicht als Weg zu einem nationalen Konsens oder zur Versöhnung, bei dem sich politische Entscheidungsträger und Eliten über die Verfassung des Staatswesens, eine für die breite Bevölkerung offene Ökonomie und soziale Partizipationschancen verständigen. Unter Federführung der USA versäumte es die UNO in den 1990er Jahren so, Voraussetzungen für eine Transformation der politischen Ökonomie zu schaffen, bei der die Bevölkerung nicht in die Informalität abgedrängt wird, während eine kleine Oligarchie die formale Ökonomie beherrscht. Im Rückblick haben Wahlen in Haiti vor allem die Gesellschaft weiter polarisiert und die politischen Patt-Situationen und Krisen verschärft; sie führten jedenfalls selten zu einer legitimen, akzeptierten Regierung.

Haiti steht mit fünf UN-geführten Missionen zwischen 1993 und 2011 an der Spitze der Länder, in denen die Weltorganisation Friedensoperationen ein-

tions: How can external actors contribute?, in: Tobias Debiel/Axel Klein (Hrsg.): *Fragile peace: State failure, violence, and development in crisis regions*, New York 2002, S. 33-55.

gesetzt hat.¹¹ Allesamt wollten sie Frieden und Demokratie etablieren. Doch gab es wenig Kontinuität und keine langfristige und mit den nötigen Mitteln ausgestattete Strategie zum Staatsaufbau, sondern vielmehr ein ständiges Improvisieren und Experimentieren, das schon als „Start-Stopp-Verfahren“¹² bezeichnet wurde.

Die MINUSTAH: eine integrierte Friedensmission

Im Februar 2004, als Präsident Aristide auf Druck der USA und Frankreichs erneut ins Exil floh, autorisierte der Sicherheitsrat sofort eine Militärintervention unter US-Kommando. Im April folgte das Mandat für die MINUSTAH. Sie ist als integrierte Friedensmission konzipiert, was zumindest auf dem Papier der Komplexität des Konflikts Rechnung trägt. Dem UN-Sonderbeauftragten für Haiti unterstehen eine militärische und zwei zivile Abteilungen, die von zwei seiner Stellvertreter geleitet werden, wobei einer von ihnen gleichzeitig für die Koordination der humanitären Aktivitäten und das Länderteam der UN zuständig ist.¹³

Die Tatsache, dass es über ein Jahr dauerte, bis die MINUSTAH ihre vorgesehene Truppenstärke erreicht hatte, schränkte ihre Handlungsfähigkeit stark ein und verstärkte bestehende Vorbehalte vieler Haitianer gegenüber einer erneuten UN-Friedensmission. Skepsis und mitunter offene Kritik schlugen der MINUSTAH auch aus den Reihen bi- und multilateraler Geber, insbesondere aus Europa, entgegen. Sie sahen die Mission, deren Mandat über Sicherheitsfragen im engeren Sinne hinausgeht und das seit dem Erdbeben auch Sofortmaßnahmen zur Wiederherstellung, zum Wiederaufbau und zur Stabilisierung umfasst, in Konkurrenz zu entsprechenden eigenen Aktivitäten.

Tatsächlich stand bei der MINUSTAH von Beginn an die Aufgabe im Vordergrund, ein sicheres und stabiles Umfeld zu gewährleisten. Nach anfänglichen Schwierigkeiten verzeichnete die Mission in diesem Bereich auch die meisten Erfolge.

11 <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>.

12 Sebastian von Einsiedel/David M. Malone: *Peace and Democracy for Haiti: A UN mission impossible?*, in: *International Relations* 20 (2006): 2, S. 153-174.

13 S. Carlos Chagas Vianna Braga: *MINUSTAH and the Security Environment in Haiti: Brazil and South American Cooperation in the Field*, in: *International Peacekeeping* 17 (2010): 5, S. 678-693, hier S. 713.

Entwicklungen im Bereich Sicherheit und Rechtsstaatlichkeit

Die MINUSTAH konzentrierte sich vor allem auf Polizei und Justiz mit dem Ziel, ein System der inneren Sicherheit aufzubauen. Die Streitkräfte bildeten keinen sinnvollen Anknüpfungspunkt, da Aristide diese bereits 1994 nach seiner von den USA erzwungenen Rückkehr aus der ersten Exilzeit aufgelöst hatte. Für die MINUSTAH stellte in den vergangenen sieben Jahren das für Friedensmissionen untypische Konfliktumfeld eine große Herausforderung dar: eine chaotische Gemengelage heterogener, bewaffneter Gruppen, die eng mit der Oligarchie, politischen Führern und der transnational organisierten Kriminalität verbunden sind. Mit Aristide im Exil ging diesen Gruppen ein gemeinsamer Feind und damit ihr politisches Kohäsionselement verloren; sie nisteten sich fortan als Banden in rein kriminellen Nischen ein.

In dieser Situation erwies sich der konventionelle Ansatz der MINUSTAH, „Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration“, als ungeeignet.¹⁴ Der Umgang mit bewaffneten kriminellen Akteuren, die nur zum Teil politisch motiviert sind, erforderte offensichtlich eine andere Herangehensweise, nämlich ein konsequentes polizeiliches und juristisches Vorgehen. Der MINUSTAH gelang es zwischen 2005 und 2007, nach und nach die Kontrolle über die Sicherheitslage zu gewinnen. Allerdings stieß die verstärkte Gewaltanwendung durch UN-Soldaten bei Menschenrechtsorganisationen immer wieder auf Kritik.

Bandenkriminalität, die mit dem transnational organisierten Verbrechen verschmolzen ist, bedroht den haitianischen Staatsaufbau angesichts einer ausbleibenden Friedens- bzw. Stabilitätsdividende und dem Rückschlag durch das Erdbeben im Januar 2010 weiterhin. Das Unternehmen, die innere Sicherheit rechtsstaatlich zu organisieren, steht in direktem Wettbewerb zu einem „radikal anderen Konzept, welches die Akteure des organisierten Verbrechens anbieten“¹⁵ und bei dem Banden, die in Konkurrenz zu staatlichen Institutionen stehen, selbst „Schutzleistungen“ anbieten. Guatemala, El Salvador und Honduras sind warnende Beispiele aus der Region dafür, wie sich ein solcher Wettbewerb entwickeln kann.

Die MINUSTAH stellte nicht den ersten Versuch dar, eine funktionstüchtige, nach Recht und Gesetz handelnde Polizei aufzubauen. Bereits zwischen 1996 und 2000 hatte es intensive internationale Bemühungen gegeben, die je-

14 Charles T. Call/Sorensen, a.a.O., S. 6; Carlos Chagas Vianna Braga, a.a.O., S. 715; James Cockayne: Winning Haiti's Protection Competition: Organized Crime and Peace Operations Past, Present and Future, in: *International Peacekeeping* 16 (2009): 1, S. 77-99, hier S. 83.

15 James Cockayne, a.a.O., S. 79.

doch nicht von Erfolg gekrönt waren. Es mangelte unter anderem an Personal; zudem torpedierten China und Russland immer wieder im Sicherheitsrat die periodisch anstehenden Mandatsverlängerungen.

In der chronisch unterausgestatteten und korrupten Polizei stießen internationale Reformvorhaben zudem auf Widerstand. Substanzielle Erfolge stellten sich nach den zahlreichen Anläufen dann aber ab 2007 ein, als sich das internationale Engagement verstetigte, ausreichende Mittel zur Verfügung standen und verlässliche lokale Partner gewonnen werden konnten. Der Reformplan für die haitianische Polizei (*Police Nationale d'Haïti*, PNH) wird mittlerweile von Regierung und Verwaltung unterstützt und der PNH-Generaldirektor, Mario Andrésol, gilt gemeinhin als zuverlässiger Partner.

Doch die internationale Gemeinschaft und die internen Akteure führten die Reform der Polizei isoliert und nicht in Verbindung mit einer Justizreform durch. Dabei ist effektive Kriminalitätsbekämpfung ohne ein unabhängiges, korruptionsfreies Justizsystem und einen funktionierenden Strafvollzug unmöglich.

Zudem stellen die Konsequenzen des Erdbebens für die Sicherheit im Lande eine enorme Hypothek dar. Der UN-Sicherheitsrat reagierte mit einer sofortigen Aufstockung des Truppenkontingents der MINUSTAH auf bis zu 8.940 Soldaten und bis zu 4.391 Polizisten. Trotzdem haben die Bandenkriminalität und die Zahl der Entführungen im Verlauf des vergangenen Jahres wieder empfindlich zugenommen. Nahezu eine Million Erdbebenopfer, die noch immer in Notlagern leben, sind besonders hohen Sicherheitsrisiken ausgesetzt; es gibt einen alarmierenden Anstieg sexueller Gewalt gegen Frauen. Die ursprünglich provisorisch eingerichteten Notunterkünfte in Port-au-Prince sind im Begriff, sich in dauerhafte neue Elendsviertel zu verwandeln.

Blockiertes Statebuilding durch träge, gespaltene Eliten

In den vergangenen Jahren ist in der internationalen Gemeinschaft die Erkenntnis gereift, dass externe Versuche des *Statebuilding* häufig die Entkopplung von Staat und Gesellschaft nur reproduzieren und durch den nennenswerten Mittelzufluss sogar verstärken können.¹⁶ Haiti illustriert dies: Der „*Statebuilding*-Vertrag“ besteht hier derzeit im Wesentlichen zwischen Vertretern der MINUSTAH und den staatlichen sowie wirtschaftlichen Eliten, die durch ihren exklusiven Zugriff auf die formelle Ökonomie und insbesondere den Außen-

¹⁶ Vgl. Michael Barnett/Christoph Zürcher: *The Peacebuilder's Contract: How External Statebuilding Reinforces Weak Statehood*, in: Roland Paris/Timothy D. Sisk: *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, London 2009, S. 23-52, hier S. 28.

handel wenig Interesse am Aufbau eines funktionstüchtigen, tatsächlich am Wohl der Bevölkerung orientierten Staatswesens haben. Anstatt einen breiten, politische Fraktionen übergreifenden Konsens über den Aufbau effektiver staatlicher Institutionen zu erzielen, werden Reformen, die den Erhalt ihrer Macht und Privilegien gefährden, von den nationalen Eliten unterlaufen, so etwa im Polizei- und Justizsektor. Auch Präsident René Préval zeigt sich unfähig, das Ritual politischer Grabenkämpfe zu überwinden und einen Entwicklungsplan, der auf breite Zustimmung stößt, auch nur zu formulieren – von der Umsetzung ganz zu schweigen. Politische Eliten befürchten dabei auch, dass der Erfolg institutioneller Reformen die Rückführung der internationalen Unterstützung beschleunigen könnte, auf die sie ihre Macht maßgeblich stützen. Gleichzeitig ist die internationale Gemeinschaft mangels Alternativen auf diese Akteure angewiesen, mag die Reformlethargie auch noch so ausgeprägt sein. So trug sie z.B. *nolens volens* dazu bei, dass sich Präsident Préval ohne nennenswerten Rückhalt in der Bevölkerung etablieren konnte.

Zudem steht dem liberal geprägten *Statebuilding*-Projekt der internationalen Gemeinschaft auf haitianischer Seite weder ein klar artikuliertes Staatsverständnis gegenüber noch eine Vorstellung über die anzustrebende Wirtschaftsordnung.

Die MINUSTAH hat es mit ihrem elitenzentrierten Ansatz versäumt, wie der ehemalige UN-Generalsekretär Kofi Annan 2004 in einem Bericht feststellte, direkten Kontakt mit Vertretern der haitianischen Gesellschaft aufzubauen und hier Vertrauen und Ansehen zu erwerben.¹⁷ So bestand die Übergangsregierung, die 2004 nach den gewaltsamen Auseinandersetzungen eingesetzt wurde, zum Beispiel vornehmlich aus Technokraten der haitianischen Diaspora und Vertretern der Privatwirtschaft. Sie fand in der Bevölkerung wenig Rückhalt. Die internationale Gemeinschaft läuft so Gefahr, die Spaltung zwischen der Hauptstadt-zentrierten „Republik von Port-au-Prince“ und dem marginalisierten ländlichen Haiti noch zu verschärfen.

Die immer wieder auftretenden Katastrophen wie das Erdbeben von 2010, die Hurrikanserie von 2008 und die seit Oktober 2010 andauernde Cholera-Epidemie tun ein Übriges. Sie haben schon mehrfach beginnende positive Entwicklungen innerhalb kürzester Zeit wieder zunichte gemacht.

17 UNO-Generalsekretär: Report zu Haiti, UN Doc. S/2004/300 (16. April 2004).

Doppelstrategie: Sicherheit und Entwicklung fördern

Die MINUSTAH und die PNH haben zwischen 2006 und 2009 trotz mancher Fehler und unvollendeter Reform ein gewisses Maß an Sicherheit und Stabilität hergestellt. Die nach dem Erdbeben 2010 deutlich verschlechterte Sicherheitslage verlangt es, diese Anstrengungen – etwa beim Aufbau und bei der Reform des Polizeiapparats – mit mindestens gleicher Energie fortzusetzen. Seitens der internationalen Gemeinschaft ist dazu eine Doppelstrategie erforderlich, die sowohl auf Sicherheit als auch auf Entwicklung zielt.

Um in ländlichen Gegenden, bei der Küstenwache und in den Erdbeben-Notlagern effektiv arbeiten zu können, müssen die finanzielle und personelle Unterstützung mittelfristig gleich bleiben und ggf. kurzfristig aufgestockt werden. Es gilt weiterhin, korrupte bzw. kriminelle Mitarbeiter aus dem Dienst zu entfernen und neue Kräfte sorgfältig auszubilden. Das transnational organisierte Verbrechen stellt eine wesentliche Bedrohung für Haiti dar. Seine entschlossene Bekämpfung und Einhegung ist zentral. Dazu gehören der Ausbau der geheimdienstlichen Kapazitäten und eine umfassende Reform des Justizsystems. Da eine solche Reform ein hochpolitisches Unterfangen ist – geht es doch um Ausübung und Kontrolle von Herrschaft – und nachhaltiger Erfolg einen hohen Grad an lokalem Engagement und Verantwortung voraussetzt, sollten internationale Akteure ein solches Projekt auf eine breitere Grundlage stellen: Zusammen mit der haitianischen Regierung sollten sie erwägen, nach guatemaltekischem Vorbild eine „Internationale Kommission gegen die Straflosigkeit“ zu schaffen, bei der nationale gesellschaftliche und politische Akteure ebenso wie internationale Organisationen und Persönlichkeiten beteiligt sind. Eine solche Kommission sollte gegebenenfalls in die MINUSTAH integriert werden, um das Entstehen einer Parallelstruktur zu vermeiden.

Bei der Entwicklungszusammenarbeit sollte der Ressourcenzufluss verstetigt, der Einsatz der Gelder unter den Geberländern abgestimmt und das Auftreten harmonisiert werden. Die zur Koordination nach dem Beben eingerichtete Kommission für den Wiederaufbau war z.B. zunächst wenig effizient, weil die internationale Gemeinschaft vor der Auszahlung der Hilfsgelder die Wahlen abwarten wollte. Die politische Krise im Zusammenhang mit den Präsidentschaftswahlen und dem vorangegangenen Wahlkampf blockierte so wieder einmal den Wiederaufbau. Richtschnur sollte stattdessen sein, schnell und wirksam Hilfe zu leisten und dabei die Legitimität des Staates und seiner Institutionen zu stärken, indem diese bei der Planung und Implementierung der Maßnahmen angemessen einbezogen werden.

In der aktuellen Lage müssen Projekte Vorrang haben, die die Lebensbedingungen der Bevölkerung unmittelbar verbessern – auch wenn die mittel- und langfristigen Ziele des *Statebuilding* darunter nicht leiden dürfen. Im Vordergrund sollte die Beseitigung der Trümmer, die Umsiedlung der noch immer in Notlagern lebenden Erdbebenopfer, angesichts der nach wie vor bestehenden Cholera-Gefahr eine deutlich verbesserte Wasserversorgung sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen stehen. Mittelfristig muss die Wirtschaft, insbesondere der Agrarsektor, angekurbelt werden. Die Schaffung legaler Einkommensmöglichkeiten ist ein zentraler Bestandteil der Kriminalitätsbekämpfung: Nur wenn mehr Menschen legale Arbeit finden, kann verhindert werden, dass kriminelle Akteure sich eine soziale Basis verschaffen.

Statebuilding in Haiti erfordert ein langfristiges Engagement der internationalen Gemeinschaft. Dieses wird allerdings nur zeitweise über Friedensoperationen begleitet werden können, da ansonsten der Trend zu einer permanenten Abhängigkeit Haitis von externen Akteuren nur perpetuiert würde. Zunächst sollte der UN-Sicherheitsrat das Mandat der MINUSTAH angesichts der immer noch herrschenden politischen Unsicherheit und des großen Einflusses der organisierten Kriminalität als integrierte Mission noch um mindestens drei Jahre verlängern, um eine Präsenz bis Oktober 2014 zu sichern. Das Polizeikontingent sollte im Wesentlichen gleich bleiben, während die militärische Komponente sukzessive reduziert werden könnte. Auf diese Weise würde Planungssicherheit geschaffen und ein starkes Signal an kriminelle Akteure gesendet. Es gilt, klare Kriterien für eine Abzugsstrategie zu formulieren. Eine Voraussetzung dafür ist, dass nach den Stichwahlen für das Präsidentenamt vom 20. März 2011, bei denen sich der Musiker Michel Martelly mit 67,6 Prozent der Stimmen überraschend deutlich durchsetzen konnte, ein Ausgleich zwischen den verfeindeten Parteien durch die politische Einbindung unterlegener Gruppen gefunden wird. Außerdem müssen die Polizei und zugleich v.a. die Justiz in die Lage versetzt werden, der transnational organisierten Kriminalität wirksam zu begegnen.

Kapitel 4:
Militär Macht Rüstung

4.1. Macht Militär Ordnung und Sicherheit?

Margret Johannsen

Im Mittelpunkt des Friedensgutachtens 2008 stand die neue Hochrüstung seit der Jahrtausendwende. Sie sprengt alle Dimensionen, schreiben die Herausgeber¹ und auf dem Buchcover denunzierten sie die Sakralisierung militärischer Spitzentechnologie. Ein Jahr später erreichten die Ausgaben für Streitkräfte, Kriegswaffen und Rüstungsgüter mit weltweit eineinhalb Billionen US-Dollar ein „Allzeithoch“, seit 2000 eine Steigerung um 49 Prozent.² Man reibt sich die Augen: Verlangen drängende Probleme wie die wachsende Kluft zwischen Arm und Reich, der Klimawandel, Hunger, Seuchen und Naturkatastrophen nicht einen anderen Gebrauch ökonomischer Ressourcen und menschlicher Energien? Doch offenkundig haben diejenigen, die den höchsten Preis für diese Fehlallokation zahlen, zwar ein Forum in der UNO, aber keine durchsetzungsfähige Lobby. Kaum jemand bestreitet noch ernsthaft, dass die Globalisierung die wechselseitigen Abhängigkeiten verdichtet hat. Aber Solidarität ist in der Weltgemeinschaft noch immer eher ein Fremdwort.

Demgegenüber scheint die Durchsetzungsfähigkeit des militärisch-industriellen Komplexes, die US-Präsident Dwight D. Eisenhower vor 50 Jahren beklagte,³ ungebrochen. An der Rüstungsbranche jedenfalls ist die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise vorbeigegangen. Vor allem die US-Rüstungskonzerne konnten ihren Erlös gegenüber dem Vorjahr steigern. 61,5 Prozent des weltweiten Umsatzes gehen auf ihr Konto. An zweiter Stelle folgen mit 30 Prozent westeuropäische Waffenproduzenten.⁴ Zu dem krisenfesten Boom haben wesentlich die Kriege im Irak und in Afghanistan beigetragen. Das Volumen des weltweiten Waffenhandels ist seit 2005 um 22 Prozent gewachsen⁵ und deutsche Firmen haben davon besonders profitiert: Deutsch-

1 Andreas Heinemann Grüder/Jochen Hippler/Markus Weinhardt/Reinhard Mutz/Bruno Schoch: Stellungnahme der Herausgeber: Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen, in: Dieselben (Hrsg.): Friedensgutachten 2008, Berlin und Münster, 2008, S. 1-26, hier S. 3.

2 Nach SIPRI Yearbook 2010. Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 2010, S. 202. Die Angaben beziehen sich stets auf das Vorjahr.

3 Presidential Recordings, Dwight D. Eisenhower Speech, January 17, 1961, http://www.archive.org/details/dde_1961_0117.

4 The SIPRI Top 100 arms-producing companies, 2009, <http://www.sipri.org/research/armaments/production/Top100>. Aufgrund der lückenhaften Datenlage sind hier keine chinesischen Firmen aufgeführt, obgleich einige von der Größe her auf die Liste der Top 100 gehörten.

5 SIPRI Yearbook 2010, a.a.O., S. 285.

land verdoppelte in diesem Zeitraum seine Rüstungsausfuhr und rangiert unter den Kriegsgerät exportierenden Staaten jetzt nach den USA und Russland auf Platz drei.⁶ An der Spitze der deutschen Exporte stehen Kriegsschiffe und Kampffahrzeuge. Hauptabnehmer sind das von der Finanzkrise gebeutelte EU-Mitglied Griechenland und der EU-Beitrittskandidat Türkei, die ihren territorialen Streit in der Ägäis mit einem Rüstungswettlauf markieren.

Ist der Trend also ungebrochen? Nicht unbedingt. Die meisten europäischen Staaten beteiligen sich nicht an der Hochrüstung und die europäischen Militärausgaben sind insgesamt in der letzten Dekade gesunken. In einigen Ländern Asiens und Ozeaniens hingegen stiegen sie merklich an. Ob die daran beteiligten Regionalmächte mit ihrem Rüstungsverhalten versuchen, sich der US-Hegemonie zu entziehen, oder ob sie eher den regionalen Status quo in Frage stellen: Beide Deutungen implizieren, dass dem Rüstungswettlauf ein machtpolitisch inspirierter Imperativ zugrundeliegt. Jedoch ist dieser kein Naturgesetz und das Plädoyer, „Koalitionen der Abrüstungswilligen“ zu bilden, lässt sich mit einer vor 50 Jahren begonnenen Geschichte von Vertrauensbildung, Rüstungskontrolle und Abrüstung begründen, die zeigt, dass norm- und regelgeleitetes Verhalten in der Staatenwelt keine Utopie ist (vgl. Beitrag 1.1. im Friedensgutachten 2008).

Zwischen Machtpolitik und Normenbildung

Die Hochrüstung der USA lässt sich im Rahmen eines ordnungspolitischen Konzepts deuten, das militärisch gestützte Beherrschungsstrategien nahelegt. Man könnte versucht sein, demgegenüber die sinkenden Verteidigungsausgaben in Europa als Indiz dafür zu werten, dass es weltpolitisch ein gegenteiliges Konzept verfolgt, auf Interessenausgleich setzt und darum Instrumente der friedlichen Streitbeilegung sowie die glaubhafte Androhung wirksamer Beugemaßnahmen favorisiert, um Konflikte gewaltfrei auszutragen. Aber in der Realität ist keine so säuberliche Unterscheidung möglich, wie es Robert Kagan mit der populär gewordenen Figur *Mars gegen Venus* suggerierte.⁷

Idealtypisch lässt sich die Differenz als Gegensatz von imperialem versus weltinnenpolitischem Struktur- und Funktionszusammenhang zuspitzen. Während sich die USA zur Illustration des imperialen Konzepts eignen, ist es auf der anderen Seite nicht Europa, sondern die UNO, die für den weltinnenpolitischen Ansatz steht (vgl. Beitrag 1.2. im Friedensgutachten 2008). Sinkende

⁶ Ebd., S. 287.

⁷ Robert Kagan: *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*, New York 2003.

Verteidigungshaushalte in Europa genügen eben nicht per se, um auf ein andersartiges ordnungspolitisches Konzept als das machtpolitisch dominierte zu schließen. Das ist allerdings eine triviale Erkenntnis, da Amerikaner und Europäer eine Militärallianz verbindet, die zu den Vereinten Nationen in einem Spannungsverhältnis steht: Solange sich die NATO wie zur Zeit der Bipolarität auf Bündnisverteidigung beschränkte, ließ sie sich unter Rekurs auf Art. 51 UN-Charta dem UN-System subsumieren, das anders als die NATO für kollektive Sicherheit steht – auch wenn das Bundesverfassungsgericht 1999 anders urteilte.⁸ Doch Hand in Hand mit der geographischen Entgrenzung seit Ende des Ost-West-Konflikts, die sich in *Out-of-area*-Einsätzen bzw. „Kriegen freier Wahl“ (*wars of choice*)⁹ manifestierte, wanderte das Bündnis in Tätigkeitsfelder ein, die konzeptionell zur Domäne von Entwicklungspolitik sowie ziviler Krisenprävention und Konfliktbearbeitung gehören.

Erweiterte Sicherheit: Eine Debatte wird gekapert

Diese doppelte Entgrenzung ist kein isoliertes Phänomen, sondern wurzelt in einem erweiterten Sicherheitsbegriff, der Sicherheitspolitik von Bedrohungsabwehr auf Risikovorsorge umlenkt und die Notwendigkeit proaktiven Handelns suggeriert. Die mangelnde Trennschärfe zwischen Risiken, Gefahren und Bedrohungen birgt, wenn militärische Mittel bei der Sicherheitsvorsorge dominieren, die Gefahr einer Lockerung strikter Grenzen des Völkerrechts und eines antizipatorischen Gebrauchs von militärischer Gewalt.¹⁰

Mit der Erweiterung des Sicherheitsbegriffs war ursprünglich eine gänzlich andere Absicht verbunden. Erweiterte Sicherheit reflektiert neben Krieg und anderen Gewaltkonflikten existenzbedrohende Ereignisse wie Terror, Seuchen und Naturkatastrophen und rückt den Schutz der Menschen vor physischer und sozialer Versehrung ins Zentrum. Diese gut begründbare Begriffserweiterung hat indes eine Kehrseite. Da das Militär oft über mehr und bessere Ressourcen verfügt, um Gefährdungen durch direkte oder strukturelle Gewalt zu bekämpfen, scheint der Einsatz von Militär auch dort vernünftig, ja mitunter unabwendbar, wo zivile Aufgaben zu bewältigen sind (vgl. Beitrag 1.4. im Friedensgutachten 2006). Die Debatte über die Bandbreite von Sicherheit schärfte einerseits das Verständnis für die begrenzte Eignung und Wirksamkeit

8 Vgl. BVerfG, 2 BvE 5/99 vom 25.3.1999, Absatz-Nr. (1-21), http://www.bverfg.de/entscheidungen/es19990325_2bve000599.html.

9 Lawrence Freedman: *The Age of Liberal Wars*, in: *Review of International Studies*, 31 (2005): Supplement, S. 93-107, hier S. 98.

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

militärischer Maßnahmen, doch sie hatte andererseits eine Dynamisierung der militärischen Sicherheitspolitik zur Folge, die „von der erweiterten Sicherheit zur erweiterten Verteidigung vorgerückt“¹¹ ist. Aus der erweiterten Sicherheit wurde im Jargon der Bundesregierung die vernetzte Sicherheit und in dem der NATO der *comprehensive approach*. Die hier wie dort unterstellte Komplementarität militärischer und ziviler Rollen ist politisch jedoch nicht unschuldig. Es ist, wie Afghanistan zeigt, nicht nur schwierig, militärische und zivile Ansätze der Krisenbearbeitung und der Friedenskonsolidierung auf einen Nenner zu bringen und Streitkräfte, Diplomatie und Entwicklungshilfe unter einem Dach zu vereinen (vgl. Beitrag 4.2.), sondern auch die nötige Trennschärfe zu behalten, wo dies friedenspolitisch geboten ist. Die dortige Aufstandsbekämpfung zeigt eben auch, dass die Komplementarität den Keim einer Instrumentalisierung ziviler Aufgaben und Tätigkeiten für militärische Ziele oder, anders ausgedrückt, einer Enteignung der Akteure entwicklungspolitischer Aufbauhilfe und ziviler Konfliktbearbeitung enthält.

Die NATO auf der Suche nach neuen Herausforderungen

Die NATO teilt solche Bedenken nicht. Seit 1999, als die Allianz auf ihrem Jubiläumsgipfel in Washington ein neues strategisches Konzept ohne den „Ballast des Ost-West-Konflikts“¹² beschloss, zählt sie neben der traditionellen Bündnisverteidigung unter anderem die Unterbrechung der Zufuhr lebenswichtiger Ressourcen zu dem breiten Spektrum militärischer und nichtmilitärischer Risiken und Herausforderungen,¹³ auf die sie eine Antwort sucht. Elf Jahre später listet das neue Strategische Konzept acht alte und neue Risiken und Bedrohungen auf, von denen mehrere als nichtmilitärisch gelten können: Cyberangriffe, die Unterbrechung lebenswichtiger Kommunikations-, Transit- und Transportwege sowie Umwelt- und Ressourcenprobleme einschließlich Gesundheitsgefährdungen, Klimawandel, Wasserknappheit und steigender Energienachfrage.¹⁴ Sie lassen sich mit militärischen

11 Lothar Brock, Wo beginnt, wo endet menschliche Sicherheit?, in: Corinna Hauswedell (Hrsg.): Welche Sicherheit, für wen und mit welchen Mitteln? „Erweiterte Sicherheit“ und das neue Weißbuch in der Diskussion, Rehburg-Loccum 2008, S. 25-42, hier S. 28.

12 Johannes Varwick: Das neue strategische Konzept der NATO, in: APuZ (2010): 50, S. 23-31, hier S. 25.

13 Vgl. The Alliance's Strategic Concept, 24. April 1999, Ziffer 20, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm.

14 Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation, 19. November 2010, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm.

Mitteln nicht bewältigen, vielmehr bedarf es dazu kooperativer Anstrengungen mit globaler Reichweite. Was qualifiziert die NATO hierzu? Als Militärbündnis dürfte sie eine Affinität zu militärischen Ansätzen, also Verteidigung, Abschreckung, Kriegführungsfähigkeit haben, setzt fast naturgemäß auf militärische Stärke und ist bemüht, Bedeutung und Legitimität des Bündnisses über eine Ausweitung zweifelhafter Zuständigkeiten zu verbreitern.

Auf ihrem Lissaboner Gipfel beschloss die Militärallianz, ihre globale Orientierung beizubehalten und ihre militärischen Fähigkeiten bei der Aufstandsbekämpfung zu verbessern. Sie unterstrich damit die bereits in der *Comprehensive Political Guidance* von 2006 formulierte Absicht, sich wo auch immer für jede Eventualität zu wappnen und zu diesem Zweck robuste, mobile, schnell einsetzbare und durchhaltefähige Land-, Luft- und Marineverbände bereitzustellen.¹⁵ Ob und in welchen Fällen aus dem Anspruch globalisierter Zuständigkeit auch die Übernahme von Verantwortung resultiert, dürfte von der Interessenlage und ordnungspolitischen Orientierung ihrer Mitglieder abhängen.

Kleiner, schneller, weiter: die neue Bundeswehr

Die Reform der Bundeswehr passt sich hier nahtlos ein. Sie soll die deutschen Streitkräfte für militärische Operationen jenseits der Landesgrenzen optimieren. Der damalige Verteidigungsminister hatte im Januar 2010 eine „Defizitanalyse“ in Auftrag gegeben, die Stärken und Schwächen der Bundeswehr „schonungslos“ und „ohne Tabus“ aufdecken sollte.¹⁶ Insbesondere die Einsätze zur Krisenbewältigung und Konfliktverhütung hätten gezeigt, dass strukturelle Optimierungen notwendig seien. Die von Karl-Theodor zu Guttenberg eingesetzte Kommission erhielt den Auftrag zu untersuchen, welche Schlüsse aus den Erfahrungen der letzten Jahre zu ziehen seien und worauf sich die Bundeswehr in Zukunft einzustellen habe. Jaberger nennt das Arbeitsergebnis, das den Umbau der Bundeswehr anleiten soll, „technokratisch“ (vgl. Beitrag 4.3.). Nach einer exakten Bedrohungsanalyse sucht man vergebens, die Tauglichkeit militärischer Auslandseinsätze zur Problembewältigung wird nicht empirisch überprüft, die gewissenhafte Auseinandersetzung mit den rechtlichen Grenzen wie mit der sicherheits- und friedenspolitischen Rationalität einer Ausrich-

15 Siehe insbesondere Pkt. 3 und Pkt. 16 der *Comprehensive Political Guidance*, 29. November 2006, <http://www.nato.int/docu/basicxt/b061129e.htm>.

16 Rede des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg, zum Haushaltsgesetz 2010 vor dem Deutschen Bundestag am 20. Januar 2010 in Berlin, Bulletin der Bundesregierung Nr. 06-3 vom 20. Januar 2010, http://www.bundesregierung.de/nn_1514/Content/DE/Bulletin/2010/01/06-3-bmvg-bt.html.

tung der Bundeswehr auf ein solcherart entgrenztes Einsatzspektrum unterbleibt. Anstatt die Erfahrungen der letzten Jahre mit bewaffneten Auslandseinsätzen auf ihren verteidigungs- und friedenspolitischen Nutzen zu überprüfen und hieraus strategische Konsequenzen zu ziehen, orientieren sich die Leitlinien des Verteidigungsministeriums für die Neuausrichtung der Bundeswehr an den vermeintlichen oder tatsächlichen Imperativen der „Bündnissolidarität“ und „Bündnisfähigkeit“.

Genau betrachtet kann weder ein Bündnis als solches Solidarität beanspruchen noch ist die Fähigkeit, sich ihm einzufügen und es zu effektivieren, als solche erstrebenswert. Es kommt vielmehr darauf an, welchen Zwecken effizientes kollektives Handeln dienen soll. Das Plädoyer des Kommissionsmitglieds und Präsidenten des Deutschen Industrie- und Handelskammertags Hans Heinrich Driftmann dafür, die Bundeswehr künftig auch zum Wohl deutscher Unternehmen einzusetzen,¹⁷ ist vermutlich nicht Ausdruck eines Konsenses über das Ziel der Bundeswehrreform. Aber es ist auch keine Einzelmeinung. Zu Guttenbergs forsche Formulierung, Auslandseinsätze müssten für die Bundeswehr künftig zur Selbstverständlichkeit werden,¹⁸ und sein Plädoyer, „offen“ und „ohne Verklemmung“ über den Zusammenhang von Handelsinteressen und Militäreinsätzen zu sprechen,¹⁹ lassen sich als Annäherung an Allianzpartner deuten, die sich die Verwendung von Streitkräften für Interventionen überall dort vorbehalten, wo es ihre Interessenlage opportun erscheinen lässt, und hierbei weit weniger von Skrupeln geprägt sind als es die Bundesrepublik Deutschland ist. Das Weißbuch 2006 kann als geistige Quelle der Ministeräußerung gelten. Das noch von der großen Koalition aus CDU und SPD zu verantwortende Werk aus der Feder des Verteidigungsministeriums wollte an erster Stelle des Aufgabenkatalogs für die Bundeswehr die außenpolitische Handlungsfähigkeit Deutschlands durch die Bundeswehr gewährleistet sehen (vgl. Beitrag 1.2. im Friedensgutachten 2007). Den Zusammenhang von Streitkräften und Wirtschaftsinteressen formuliert es noch zurückhaltender als es der Chef der Hardthöhe im Vorfeld des Lissaboner Gipfels tat.²⁰ Hinter dessen „Tabubruch“ lässt sich das Kalkül vermuten, die „Verteidigung

17 Bundeswehr soll Handelswege freihalten, ZEIT ONLINE, 29.8.2010, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2010-08/bundeswehr-wirtschaftsinteressen-driftmann>.

18 Auslandseinsätze müssten für die Bundeswehr künftig zur Selbstverständlichkeit werden, WELT ONLINE, 21.11.2009, <http://www.welt.de/die-welt/politik/article5282348/Guttenberg-haelt-Auslandseinsaetze-fuer-Selbstverstaendlichkeit.html>.

19 Guttenberg und Opposition streiten um die Aufgabe der Bundeswehr, ZEIT ONLINE, 10.11.2011, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-11/guttenberg-bundeswehr-wirtschaftskrieg>.

20 Bundesministerium der Verteidigung: Weißbuch 2006. Zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin 2006, S. 9 und S. 21f.

von deutschen Wirtschaftsinteressen in der Sicherheitspolitik aus der Schmutzdelecke heraus(zuholen)“ und so „öffentliche Akzeptanz für Auslandseinsätze insgesamt“ zu schaffen.²¹

Machtprojektion im Pazifik

Die Skrupel Deutschlands sind überwiegend historisch bedingt. Andere Staaten haben weniger Bedenken, wirtschaftliche Interessen und militärische Machtmittel zu verknüpfen. Ihre wachsende Wirtschaftsleistung erlaubt z.B. den Schwellenländern überproportionale Steigerungsraten bei den Militärausgaben, und umgekehrt gelten Ausbau und Modernisierung der Streitkräfte als Garanten für eine ungefährdete Fortsetzung wirtschaftlicher Expansion (vgl. Beitrag 4.4.). Die Rückbindung der Ökonomie an militärische Machtprojektion manifestiert sich in der maritimen Rüstung Brasiliens, Indiens, Chinas und Südafrikas (BICS-Staaten). Ordnungspolitisch folgerichtig beantworten die USA die Machtprojektion der genannten Schwellenländer gegenwärtig durch eine Verlagerung der eigenen maritimen Kräfte in den Pazifik.

Das mit der Aufrüstung der sogenannten BICS-Staaten verbundene Sicherheitsdilemma birgt den Keim eines regionalen Rüstungswettlaufs. Anders als im Fall der einstigen bipolaren Rüstungskonkurrenz lässt sich hier nicht von strategischer Stabilität sprechen. Die rüstungskontrollpolitische Einhegung des Ost-West-Konflikts, die signifikanterweise die hoch asymmetrischen maritimen Kräfte ausklammerte, ist als Modell zur Entschärfung des Rüstungswettlaufs im Pazifik aus zwei Gründen kaum geeignet. Erstens liegt diesem keine bipolare Logik zugrunde und zweitens sind die daran beteiligten Staaten territorial nicht vollständig saturiert. Mit den alten rüstungskontrollpolitischen Instrumenten lässt sich die neue multipolare Machtkonkurrenz im Pazifik darum schwerlich in kooperative Beziehungen transformieren. Bescheidenere Instrumente, z.B. vertrauensbildende Maßnahmen, die darauf ausgerichtet sind zu verhindern, dass infolge von Fehlwahrnehmungen Spannungen zu Krisen oder Krieg eskalieren, scheinen hier angebrachter.

Die Triebkräfte hinter der maritimen Rüstungskonkurrenz im Pazifik lassen wenig Raum für die Entfaltung einer alternativen ordnungspolitischen Logik. Auch wenn das Rüstungsverhalten der Schwellenländer zusätzlich eine politisch-symbolische Prestigefunktion erfüllt, so wird damit doch nicht die instrumentelle Verwendung von Seestreitkräften zur Machtprojektion und In-

²¹ Gordon Repinski: Tabubruch im Verteidigungsministerium, Deutschlandfunk, 13.11.2010, <http://www.dradio.de/dlf/sendungen/themenderwoche/1318417/>.

teressenvertretung außer Kraft gesetzt. Solange machtpolitische oder gar hegemonale Ambitionen das Rüstungsverhalten dominieren, können zivile Alternativen und Handlungsoptionen jenseits maritimer Aufrüstung, um wirtschaftliche Interessen zu realisieren, allenfalls das Prinzip Hoffnung für sich reklamieren. Wenn es China allerdings gelingen sollte, die Sicherung der verwundbaren Transportrouten im Pazifik und die Verbesserung der ökonomischen und politischen Beziehungen zu den Anrainerstaaten miteinander zu verknüpfen, wäre ein Schritt getan, der mit der Logik der wechselseitigen Bedrohung bricht und auf die entgegengesetzte Logik gemeinsamer Sicherheit verweist.

Kann die NATO abrüsten?

Während auf den neuen Schauplätzen machtpolitischen Kräftemessens aufgerüstet wird, hat das alte transatlantische Bündnis eine gegenteilige Agenda verkündet. Dass sich eine Militärallianz nach dem Verlust ihrer ursprünglichen *raison d'être* den Ausbau militärischer Interventionsfähigkeiten aufs Panier schreibt, überrascht nicht, da man ihr ein institutionelles Überlebensinteresse unterstellen kann. Der Vorsatz der NATO hingegen, künftig eine stärkere Rolle bei der Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung zu spielen, ist schon eher geeignet, kognitive Dissonanz zu erzeugen, ist doch vor allem ihre Führungsmacht für den gewaltigen Aufrüstungsschub verantwortlich, der zehn Jahre nach Ende des Ost-West-Konflikts einsetzte. Doch wer, wenn nicht der Verursacher, könnte für Umkehr sorgen? Die im November 2010 auf dem Gipfel von Lissabon erklärte Absicht lässt sich mit eben dieser Verantwortung begründen. Wenn die Militärallianz sich ihr stellt, übernimmt sie Elemente einer ordnungspolitischen Logik, der die NATO-Staaten in ihrer Rolle als Mitglieder der Vereinten Nationen verpflichtet sind: Abrüstung und Nichtverbreitung stehen seit Jahrzehnten auf der Tagesordnung der UNO.

Die Glaubwürdigkeit der Ankündigung ist vor allem bei zwei Themen fraglich, die den Gipfel beschäftigt haben: der nuklearen Bewaffnung der NATO und der Raketenabwehr. Einerseits signalisiert das Bündnis mit seinem Bekenntnis zum Ziel einer atomwaffenfreien Welt, dass es sich vom alten Denken der nuklear abgestützten strategischen Abschreckung lösen will. Andererseits hält die NATO an ihrer Atomwaffenpolitik, also an der Ersteinsatzoption, der nuklearen Teilhabe und damit der Sinnhaftigkeit taktischer Atomwaffen fest (vgl. Beitrag 4.5.). Auch ihr Beschluss, eine Raketenabwehr in Europa zu installieren, konterkariert die Aufwertung von Rüstungskontrolle und Abrüstung. Denn erfahrungsgemäß führt ein Aufbau von Defensivsystemen dazu, dass die Gegenspieler in der Staatenwelt ihre Offensivfähigkeiten

ausbauen und verbessern, mit der möglichen Folge neuer Rüstungswettläufe. Darüber hinaus lassen sich Raketenabwehrpläne im Kontext jenes Denkens deuten, das den unilateralen Ausbruch aus der Abschreckungslogik will. Seit den *Star-Wars*-Plänen von US-Präsident Ronald Reagan bezweifeln deren Kritiker nicht nur die technische Realisierbarkeit zu vertretbaren Kosten und äußern rüstungskontrollpolitische Bedenken, sondern geißeln überdies die Verheißung von militärischer Unverwundbarkeit durch den Aufbau eines undurchdringlichen Abwehrschildes vor gegnerischen ballistischen Raketen. Es würde dessen Eigner erlauben, die Raketenarsenale des Gegners anzugreifen, ohne Vergeltung fürchten zu müssen und ihm damit Erstschlagfähigkeit verleihen. Die defensive Waffe wird zur Voraussetzung für eine offensive Strategie, der „Schild“ erlaubt das „Schwert“ einzusetzen.

Raketenabwehr versus strategische Abschreckung

Während des Kalten Kriegs war das Schild- und-Schwert-Theorem ein gern benutztes Argument gegen die *Strategic Defense Initiative* (SDI). Es eignet sich zur Denunziation eines Projekts, das mit der perversen Abschreckungslogik auf der Basis wechselseitig gesicherter Zerstörungsfähigkeit bricht, indem es der eigenen Bevölkerung absoluten Schutz verspricht, anstatt dem Gegner unermessliche Zerstörung für den Fall anzudrohen, dass er seine Raketen abfeuert. Das Konzept ist intuitiv attraktiv. Ob es sein Versprechen einlösen kann, ist allerdings umstritten. Für die voraussehbare Zukunft scheint die Erwartung unrealistisch (vgl. Beitrag 4.6.). Ein weiterer Einwand gegen strategische Raketenabwehr resultiert aus dem Verdacht, Washington könne versucht sein nach der atomaren Weltherrschaft zu greifen. In der akademischen *community* hat dieses Argument das Ende der Blockkonfrontation überdauert: „Die USA sollen militärisch unverwundbar werden und unter Nutzung der politischen, ökonomischen und militärischen Mittel die eigene dominante Stellung in der Welt absichern.“²²

Ordnungspolitisch gesehen gehören die Kalküle der strategischen Abschreckung einer vergangenen Epoche an. Es sind eher die „Kleinen Kriege“²³, die den Großen zu schaffen machen. Russland sieht sich an seiner Südgrenze institutionalisierter Instabilität und eskalierender Gewalt gegenüber. Es reagiert darauf mit allergrößter Härte und größtem Menschenrechtsverletzung-

22 Thomas Jäger/Daria W. Dylla: Diplomatischer Erfolg und kommunikatives Desaster: Die Raketenabwehrpläne der USA, in: *ApuZ* (2010): 50, S. 37.

23 Christopher Daase: *Kleine Kriege – große Wirkung. Wie unkonventionelle Kriegführung die internationale Politik verändert*, Baden-Baden 1999.

gen. Den USA droht auf ihren regionalen Kriegsschauplätzen der Verlust militärischer Dominanz und in der Heimat wachsende Skepsis gegenüber ihren Kriegseinsätzen. Sie reagieren darauf ebenfalls nicht zimperlich und begeben sich mit dem Einsatz von bewaffneten Drohnen auf völkerrechtlich hoch umstrittenes Terrain, um das Risiko für die eigenen Truppen bzw. die eigenen Verluste so gering wie möglich zu halten und so die Kritik an der Heimatfront zu besänftigen (vgl. Beitrag 4.7.). Angesichts solcher realen Probleme wirkt die Sorge um den Erhalt von Zweitschlagfähigkeiten merkwürdig obsolet und das Feilschen in Lissabon um die Raketenabwehr wie eine Inszenierung.²⁴ Sind die eingangs genannten globalen Herausforderungen so komplex, dass man lieber alte Schlachten schlägt als sich ihnen mit dem gebotenen Ernst zu stellen?

Friedenspolitisch argumentiert ist das Streben nach absoluter Sicherheit insofern kontraproduktiv, als absolute Sicherheit nicht verhandelbar ist, wie Chace und Carr in ihrer Kritik des amerikanischen Traums von der Unverwundbarkeit einwenden.²⁵ Das ist auch jenseits der nuklearen Gefahr richtig. Drei Jahre nach 9/11 schlug Horst-Eberhard Richter einen Bogen von *Star Wars* zum Krieg gegen den Terrorismus, als er der regressiven Dynamik im Wunsch nach Unverwundbarkeit wie in der Gut-Böse-Spaltung in den Köpfen die Kraft zur Verständigung entgegenhielt.²⁶ Der Mitgründer der westdeutschen Sektion der Ärzte gegen den Atomkrieg greift ausdrücklich auf die Idee der gemeinsamen Sicherheit zurück. Er weist ihr folglich auch über das Ende der Blockkonfrontation hinaus Gültigkeit zu.

Das neueste Machtfeld: Libyen

Der Überblick über Rüstungsverhalten, Streitkräfteorientierung und Sicherheitskonzepte zeigt, dass das realpolitische Paradigma militärisch unterfütterter Machtpolitik dominant ist und ein Ordnungskonzept, das auf Interessenausgleich und Kooperation sowie gewaltfreie Konfliktlösung setzt, die sogenannte Realpolitik nur geringfügig zu moderieren vermag. Die Militärintervention in Libyen, jüngster Fall militärischer Machtentfaltung, bestätigt dieses Resultat.

²⁴ Diese Einschätzung verdanke ich einem Hinweis meines Kollegen im IFSH Martin Kahl.

²⁵ James Chace/Caleb Carr: *America Invulnerable. The Quest for Absolute Security from 1812 to Star Wars*, Washington 1988, S. 13.

²⁶ Horst-Eberhard Richter: *Frieden kann es nur durch Humanisierung geben*, Bundeszentrale für politische Bildung, Juli 2004, http://www.bpb.de/themen/70XJRK,0,Frieden_kann_es_nur_durch_Humanisierung_geben.html.

Die am 19. März 2011 begonnene *Operation Odyssey Dawn*²⁷ stützt sich auf Resolution 1973 des UN-Sicherheitsrats.²⁸ Dieser ermächtigte unter Berufung auf Kap. VII der UN-Charta die Mitglieder der Weltorganisation, alle erforderlichen Maßnahmen, mit Ausnahme eines Einsatzes ausländischer Besatzungstruppen, zu ergreifen, um die von Angriffen durch den libyschen Machthaber bedrohte Zivilbevölkerung zu schützen. Der Militäreinsatz gegen Libyen erfolgte unter Berufung auf die nicht eingehaltene Schutzverantwortung der libyschen Regierung gegenüber ihrer Bevölkerung. Die Resolution rechtfertigte einen weitreichenden Militäreinsatz. Zuvor hatte der Sicherheitsrat bereits verschiedene Sanktionen gegen Libyen verhängt: u.a. ein Waffenembargo, das Einfrieren von Vermögenswerten Gaddafis, seiner Familie und wichtiger Anhänger sowie die Anrufung des Internationalen Strafgerichtshofs, wegen des Verdachts von Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu ermitteln.²⁹ Erklärtes Ziel der Intervention war es, die Liquidierung einer Massenrebellion gegen ein brutales diktatorisches Regime zu verhindern, das nicht nur eigene Elitetruppen einsetzte, sondern seinerseits auch Unterstützung von außen mobilisierte.

Im Vorfeld der Intervention haben Frankreich, Großbritannien und die USA nicht nur eine militärische Drohkulisse aufgebaut, sondern auch viel diplomatisches Kapital aufgewendet, um Russland und China von einem möglichen Veto im UN-Sicherheitsrat gegen die Resolution abzuhalten, die grünes Licht für militärische Zwangsmaßnahmen gab. Sie waren bemüht, die Bombardierung libyschen Territoriums auf die Grundlage geltenden Völkerrechts zu stellen. Deren Legitimität haben sie noch verbreitert, als sie im Vorwege die Arabische Liga in den Entscheidungsprozess einbanden. In der New York Times wurde die Intervention als Idealbild einer liberalen internationalen Intervention bezeichnet. Das Weiße Haus unter Präsident Obama habe vorbildlich Rücksicht auf internationale Institutionen und ausländische Regierungen genommen und ermutige die europäischen Mächte, ihren Anteil der Verantwortung zur Aufrechterhaltung der Weltordnung zu schultern.³⁰

Welche Weltordnung ist hier gemeint? Lässt sich die Intervention als Ausdruck eines ordnungspolitischen Konzepts deuten, das Recht über Macht stellt? Zweifel sind aus mehreren Gründen angebracht. De jure griff der Si-

27 Allied strikes sweep Libya as west intervenes in conflict, in: guardian.co.uk., 20.3.2011, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/mar/19/libya-air-strikes-gaddafi-france>.

28 S/RES/1973 (2011) vom 17. März 2011, http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/frieden_sichern/Dokumente/sr1973.pdf.

29 S/RES/1970 (2011) vom 26. Februar 2011, http://www.dgvn.de/fileadmin/user_upload/frieden_sichern/Dokumente/sr1970.pdf.

30 Ross Douthat: A Very Liberal Intervention, New York Times, 20.3.2011, http://www.nytimes.com/2011/03/21/opinion/21douthat.html?_r=2&partner=rssnyt&emc=rss.

cherheitsrat in Resolution 1973 nicht auf Seiten einer Partei ein. De facto aber intervenierten die USA, Frankreich und Großbritannien und weitere acht Staaten zugunsten der Aufständischen. Anders als im Irak 2003 war der Sturz des Diktators nicht das offizielle Ziel der Intervention. Dafür sollten zivile Mittel sorgen: Der Machthaber sollte mit Hilfe des Internationalen Strafgerichtshofs zur Rechenschaft gezogen werden. Indes lassen die Äußerungen von US-Außenministerin Hillary Clinton keinen Zweifel an deren Überzeugung zu, dass das Interventionsziel ohne einen Regimewechsel nicht erreichbar sei.³¹ Schließlich trübten dehnbare Formulierungen der Resolution, in der Neuen Zürcher Zeitung als „kreative Unschärfe“³² bezeichnet, das Bild einer ausschließlich am Prinzip der Schutzverantwortung orientierten Intervention. Zwar erlaubt der Sicherheitsrat keine Besatzungstruppen, aber andere Interventionskräfte, von Sondereinsatzkommandos bis zu Bodentruppen, sind nicht ausgeschlossen. Der Übergang kann fließend sein. Umstritten war ferner, ob die Unterstützung der Rebellen durch Waffenlieferungen gestattet sei: Clinton bejahte die Frage, während die französische Regierung zwar auch für Waffenlieferungen plädierte, aber meinte, dafür sei eine neue UNO-Resolution erforderlich.

Mit einer Bewaffnung der Rebellen würden sich die im Auftrag der internationalen Gemeinschaft handelnden Interventionsstaaten die Position zu eigen machen, dass nur ein militärischer Erfolg der Aufständischen im Bürgerkrieg die Lage in Libyen zum Besseren wenden könne. Hierfür zu sorgen erhalte dann unweigerlich Priorität vor dem Schutz der Zivilbevölkerung. Wenn sich diese Auffassung durchsetzt, lässt sich die Resolution, die das ermöglicht hat, als Hybrid bezeichnen: Einerseits sorgte sie erstmals für eine humanitäre Intervention, um der Schutzverantwortung der Staatengemeinschaft nachzukommen, andererseits stahl sich der Sicherheitsrat mit einem höchst dehnbaren Mandat aus der Verantwortung und überließ es den Interventionsmächten, die ihnen erteilte Blanko-Vollmacht zur Durchsetzung ihrer Ziele zu nutzen. Erneut erwies sich damit die UNO als das, was sie in der Wirklichkeit der Staatenwelt immer gewesen ist: zwar eine Institution der Weltinnenpolitik, aber eine imperial überformte.

Bleibt die Frage, welches ordnungspolitische Konzept die Intervention der europäischen Mächte leitete. Es lässt sich als ein imperiales Modell verstehen, in dem es nicht um Ausdehnung geht, sondern um das Eindämmen von Un-

31 Hilfe für Libyen in der „Stunde der Not“, tagesschau.de, 29.3.2011, <http://www.tagesschau.de/ausland/libyen768.html>.

32 Peter Winkler, Libysche No-Fly-Zone unter Nato-Kommando, 26.3.2011, http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/libysche_no-fly-zone_unter_nato-kommando_1.10030069.html.

ordnung in dem Grenzraum, der die gegenüberliegende Küste des Mittelmeers einschließt. Bis vor Kurzem sorgten dort Autokraten für eine Stabilität, die treffender als repressive Erstarrung zu bezeichnen ist (vgl. Beitrag 1.1.). Zwischen den sich transformierenden Nachbarstaaten Tunesien und Ägypten wäre ein von einem unberechenbaren Diktator regiertes Libyen ein Unruheherd erster Güte mit enormer Sogwirkung. Ein sich in die demokratischen Transformationsprozesse der Nachbarn einfügendes Libyen hingegen wäre ausgehandelten Einflussnahmen auf die Peripherie mit dem Ziel zugänglich, „die europäischen Außengrenzen stabil und zugleich elastisch zu machen“.³³ Mit Solidarität hat das allerdings wenig zu tun, wohl aber mit aufgeklärtem Eigeninteresse in einer „Zone erweiterter Herrschaft“³⁴.

Deutschland hat sich mit seiner Stimmenthaltung im UN-Sicherheitsrat im Irgendwo verortet. Weder hat es der Intervention in den Bürgerkrieg zugestimmt noch hat es sich ihr widersetzt und die Argumente gegen eine militärisch dominierte Ordnungspolitik geschärft. Es hatte aber auch keinen ersichtlichen Ehrgeiz entwickelt, diplomatische Lösungswege zu akzentuieren. Seinem Drang nach einem Ständigen Sitz im Sicherheitsrat hat es so einen Bärendienst erwiesen. Beim jetzigen Stand der Dinge ist das nur zu begrüßen.

33 Herfried Münkler: Imperien. Die Logik der Weltherrschaft – vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten, Berlin 2005, S. 254.

34 Ulrich Beck/Edgar Grande: Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne, Frankfurt a.M. 2004, S. 101f.

4.2. Das neue Strategische Konzept der NATO

Matthias Dembinski und Hans-Joachim Spanger

Auf ihrem Gipfeltreffen in Lissabon verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs ein neues Strategisches Konzept der NATO – nach den strategischen Konzepten von Rom 1991 und Washington 1999 bereits der dritte Versuch einer Runderneuerung der Atlantischen Allianz seit dem Ende des Ost-West-Konflikts. Im Vorfeld war das Papier mit viel Aplomb angekündigt worden. Lorbeeren verdiente sich insbesondere der federführende Generalsekretär. Anders Fogh Rasmussen versprach nichts weniger als eine „roadmap for the next ten years“ und einen „Aktionsplan, der in aller Klarheit die konkreten Schritte der NATO vorzeichnen“ werde. Zwischen dem Fall der Berliner Mauer und heute habe die Version 2.0 der Allianz gegolten; jetzt sei die Zeit reif für die „Einführung der Version NATO 3.0.“¹

Verglichen mit den bombastischen Ankündigungen fiel das Ergebnis bescheiden aus. Das neue Strategische Konzept vermag nicht als Wegweiser zu fungieren. Statt eines konkreten Fahrplans zur Neuausrichtung der NATO enthält das Dokument ein wenig von allem: eine Rückbesinnung auf die Kernfunktion der Territorialverteidigung und eine Bestätigung der globalen Ausrichtung; ein Bekenntnis zur Kooperation mit Russland und Vorsorge gegen die Risiken, die gemeinhin Russland zugeschrieben werden; ein Bekenntnis zur atomwaffenfreien Welt und zur nuklearen Abschreckung; als Beitrag zur Haushaltskonsolidierung die Ankündigung einer Rationalisierung und Konsolidierung der Kommandostruktur und zugleich die Beanspruchung neuer Aufgaben, von denen die Raketenabwehr nur die prominenteste, die Cyber- und Energiesicherheit weitere sind. All dies ist additiv, teils widersprüchlich und voraussichtlich nicht umsetzbar. Die Lebensdauer von NATO 3.0 dürfte daher kaum länger ausfallen als die der Produkte aus dem bekannten Softwarehaus, mit dem es im Ergebnis allein noch der monopolistische Anspruch verbindet.

Der Mangel an Orientierung ist zum einen den Schwierigkeiten der Konsensfindung geschuldet. Denn die Positionen der Mitgliedstaaten zu zentralen Fragen wie der Einschätzung Russlands, der Gewichtung zwischen territorialer Verteidigung und dem Engagement der Allianz *out-of-area* oder der Bedeutung nuklearer Abschreckung weichen weit voneinander ab. Zum anderen reflektiert das Strategische Konzept wie seine Vorgänger viel eher die gegen-

1 Anders Fogh Rasmussen: The New Strategic Concept: Active Engagement: Modern Defence, Speech at the German Marshall Fund of the US, 8. Oktober 2010, http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_66727.htm.

wärtigen Problemlagen, als dass es den künftigen Weg markiert. Und diese Problemlagen sind vor allem durch den Einsatz in Afghanistan bestimmt. Des-
sen Ende ist jedoch absehbar und eine Neuauflage militärischen *peace- und
nation-buildings* höchst unwahrscheinlich. Daher gibt das neue Strategische
Konzept über weite Strecken Antworten auf die Fragen von gestern.

Grundsätzlich kommt den strategischen Konzepten der NATO eine dop-
pelte Funktion zu: Sie sollen zwischen der Notwendigkeit der Kompromiss-
findung und dem Anspruch auf Kohärenz den erreichbaren Konsens über Auf-
gaben und Ziele des Bündnisses ausloten und festhalten, und sie sollen diesen
gegenüber der Öffentlichkeit, den Partnerländern und anderen kommunizie-
ren. Als die Staats- und Regierungschefs 2009 auf dem Jubiläumsgipfel der
NATO in Kehl/Straßburg den Auftrag für ein neues strategisches Konzept er-
teilten, warnten bereits einige Stimmen, aufgrund der divergierenden Interes-
sen der Mitglieder werde ein solches Vorhaben eher die Uneinigkeit im Bünd-
nis dokumentieren, als die NATO zukunftsfähiger machen. Im Gegensatz zu
früher sollte die Entscheidungsfindung diesmal nicht auf den Kreis der NATO-
Botschafter und Minister beschränkt bleiben, sondern transparenter und unter
Einschluss der Öffentlichkeit stattfinden. In der ersten Stufe wurde daher ei-
ne Expertenkommission unter Leitung der früheren US-Außenministerin Ma-
delaine Albright beauftragt, gesellschaftliche Akteure und dritte Staaten zu
konsultieren und Leitgedanken für das neue Konzept zu verfassen. Auf dieser
Grundlage wurde dem Generalsekretär die Aufgabe zugewiesen, eine prägnan-
te und entscheidungsreife Vorlage zu erstellen. Im weiteren Verfahren zeigten
sich dann aber schnell die Grenzen der Transparenz und Dialogbereitschaft.
So hatte etwa der Deutsche Bundestag im Oktober 2010 eine Anhörung zum
neuen Strategischen Konzept angesetzt, musste sich bei der Beratung aber auf
Spekulationen beschränken, weil der Entwurf des Generalsekretärs zwar vor-
lag, aber als Geheimsache behandelt und den Parlamentariern nicht zur Kennt-
nisnahme freigegeben wurde.

Die Kernmission: kollektive Verteidigung

Das neue Strategische Konzept rückt neben den Aufgaben des Krisenmanage-
ments und der kooperativen Sicherheit die kollektive Verteidigung und damit
den Artikel 5 des Washingtoner Vertrages wieder ins Zentrum. Die „größte
Verantwortung“ der Allianz sei es, „unsere Bevölkerungen vor einem Angriff
zu schützen und zu verteidigen“.² Dieses Bekenntnis überrascht angesichts der

² Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Securi-

Entwicklung der letzten Jahrzehnte, denn aufgrund fehlender militärischer Bedrohungen des Bündnisgebiets verkümmerte die kollektive Verteidigung immer mehr zu einer Restfunktion. Stattdessen machte die NATO unter der Drohung „out of area or out of business“ die Krisenintervention zu ihrer Sache – zunächst unter dem Vorzeichen des Menschenrechtsschutzes und nach 2001 auch der Terrorismusbekämpfung. Der Wandel von einem „statischen“ Bündnis zur Verteidigung europäischen Territoriums zu einem „Expeditionsbündnis“, das Streitkräfte global zur Verteidigung der Freiheit einsetze, so der frühere amerikanische Präsident Bush auf dem NATO-Gipfel in Riga 2006, hat sich seitdem noch einmal dramatisch beschleunigt.³ Waren zur Zeit des Riga-Gipfels ca. 50.000 NATO-Truppen jenseits des traditionellen Perimeters im Einsatz, stieg diese Zahl bis zum nächsten Gipfeltreffen in Bukarest 2008 auf 60.000 und erreichte 2010 143.000. Parallel zu diesem Aufwuchs erodierte freilich die öffentliche Zustimmung und politische Bereitschaft zum globalen Krisenmanagement.

Das starke Bekenntnis zurück zur territorialen Verteidigung ist allerdings in erster Linie nicht dieser Ernüchterung zu verdanken, sondern der Kritik einiger der neuen Mitglieder, die NATO schütze ihre Sicherheit nicht angemessen gegen die Bedrohung eines in ihren Augen seit 2008 deutlicher zu Tage getretenen russischen Revisionismus. Insbesondere sei es ein Fehler gewesen, „nicht mit der eigentlichen Verteidigungsplanung im Sinne des Artikels 5 zu beginnen, nachdem die NATO erweitert worden war“.⁴ Dagegen halten die USA und einige westeuropäische Mitglieder unbeirrt an der globalen Orientierung fest und wollen die Zusagen der NATO-Russland-Grundlagenakte von 1997 nicht in Frage stellen, also keine Nuklearwaffen und keine substanziellen Kampftruppen dauerhaft in den neuen Mitgliedstaaten stationieren. Obwohl die NATO bis heute die Bedeutung von „substanziell“ nicht spezifiziert und 2008 mit dem Bau von Einrichtungen zur Aufnahme von US-Truppen in Bulgarien und Rumänien begonnen hat, hält diese rote Linie bisher. Sie zu überschreiten, würde mit Sicherheit die fragile Kooperation mit Russland beschädigen.

Das Strategische Konzept versucht nunmehr einen Spagat, indem es einerseits die kollektive Verteidigung in den Mittelpunkt rückt und andererseits deren Bedeutung entgrenzt. War der Begriff der kollektiven Verteidigung tradi-

ty of the Members of the North Atlantic Treaty Organization, S.4, <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>, veröffentlicht am 20. November 2010 (im Folgenden zitiert als *Strategic Concept*).

3 Address by the President of the United States, George W. Bush, at the Riga Summit, www.rigasummit.lv/en/id/newsin/nid/258/.

4 Valdas Adamkus et al., An Open Letter to the Obama Administration from Central and Eastern Europe, Radio Free Europe, 16.7.2009.

tionell auf die territoriale Integrität und die Verteidigung der Bündnisgrenzen bezogen, kann nach Ansicht von Rasmussen Verteidigung nun vieles bedeuten und überall ihren Ausgang nehmen: „It can start in Kandahar. It can start in cyberspace. And NATO needs to be able to defend across the spectrum.“⁵ In diesem Sinne listet das Konzept acht Bedrohungen auf, angefangen von der Verbreitung von Raketen über Cyberangriffe bis zur Energiesicherheit. Diese Entgrenzung erlaubt es, die konkreten Kapazitäten und Maßnahmen ebenfalls in einer übergreifenden Weise festzulegen. So fordert das Strategische Konzept den weiteren Ausbau von mobilen und verlegbaren konventionellen Streitkräften, „to carry out both Article 5 responsibilities and the Alliance’s expeditionary operations“⁶. In der Substanz bleiben die Maßnahmen der NATO zur Rückversicherung ihrer neuen Mitglieder zwar unterhalb der erwähnten „roten Linie“, gehen aber weit über das Bisherige hinaus, etwa indem unter dem Codewort *Eagle Guardian* Anfang 2010 Notfallplanungen von Polen auf die baltischen Staaten ausgedehnt wurden oder die USA am 9. Dezember 2010 ankündigten, eine Einheit von Kampfflugzeugen in Polen zu stationieren. Angesichts der massiven militärischen Überlegenheit der NATO ist ein Widerspruch zwischen diesen Maßnahmen und der Versicherung des Generalsekretärs, das Bündnis betrachte Russland als Partner, kaum zu kaschieren.

Die wirkliche Mission: Krisenmanagement

Während zahlreiche Beobachter im Vorfeld des Gipfels von Lissabon erwarteten, dass sich die NATO im Zeichen der beständig anwachsenden militärischen Präsenz in Afghanistan und ihrer ebenso beständig abnehmenden Wirkung auf ihre Kernaufgaben besinnen werde, beschloss sie im Gegenteil, „ihre Rolle bei *counter-insurgency* Operationen und bei Stabilisierungs- und Wiederaufbaumissionen zu erhöhen“, wie der Generalsekretär unterstrich. Im neuen Strategischen Konzept heißt es dazu, dass sich die NATO engagieren werde, „wo dies möglich und wenn dies erforderlich ist, um Krisen zu verhindern, post-Konflikt-Situationen zu stabilisieren und den Wiederaufbau zu unterstützen“.

Dass die NATO ihre globale Orientierung beibehalten hat, stützt sich im Wesentlichen auf zwei Begründungen. Zum einen sei die Sicherheit der NATO-Mitglieder nunmehr auch durch Ereignisse fern ihrer Grenzen bedroht. Zum anderen geschieht dies im Namen der internationalen Stabilität und Sicherheit. Mit dem so angestrebten „Krisenmanagement für das 21. Jahrhun-

5 Anders Fogh Rasmussen, *The New Strategic Concept* (a.a.O.), S. 2.

6 *Strategic Concept*, S. 5.

dert“ gehen zwei grundlegende Anforderungen einher. So bedarf es einer Anpassung der Streitkräftedispositive, da die NATO entlang des weit gefassten Einsatzspektrums robuste, mobile, schnell einsetzbare und durchhaltefähige konventionelle Verbände benötigt. In diesem Sinne formulierte die *Comprehensive Political Guidance* aus dem Jahre 2006 folgende Prioritäten, die auch im Strategischen Konzept ihren Niederschlag gefunden haben: „joint expeditionary forces and the capability to deploy and sustain them; high-readiness forces; the ability to deal with asymmetric threats; information superiority; and the ability to draw together the various instruments of the Alliance brought to bear in a crisis and its resolution to the best effect, as well as the ability to coordinate with other actors“.⁷

Die zweite Anforderung betrifft die Konzertierung militärischer und ziviler Maßnahmen, für die in Riga der Begriff *comprehensive approach*, in der deutschen Fachterminologie der Begriff „vernetzte Sicherheit“ eingeführt wurde. Sie verlangt im Idealfall von den militärischen und den zivilen Kräften – unter Einschluss von Nichtregierungsorganisationen –, dass sie ihre Einsätze gemeinsam planen, in komplementären Rollen ausführen und sich wechselseitig unterstützen, um so „die Kohärenz und Effektivität“ zu stärken. Und sie folgt der Erkenntnis, dass jegliche Intervention entlang des Konfliktzyklus (Prävention, Vermittlung, Stabilisierung, Wiederaufbau) keinerlei Erfolg verspricht, wenn sie allein auf militärischen Schultern ruht.

Für die NATO ist die zivil-militärische Kooperation kein neues Feld, wie die zahllosen CIMIC-Handbücher und Einsatzregeln dokumentieren. Allerdings sind die Erfahrungen im besten Fall gemischt. Dies hat zum einen bündnispezifische Gründe, da die NATO etwaigen Beschränkungen ihrer Handlungsfreiheit seit dem Bosnien-Einsatz mit äußerster Zurückhaltung begegnet (*NATO command or no command*). Zum anderen hat es sich in der Praxis als außerordentlich schwierig erwiesen, militärische und zivile Ansätze der Krisenbearbeitung und der Friedenskonsolidierung auf einen Nenner zu bringen. Ähnliches gilt für die Bemühungen, im Sinne der *Whole-of-Government*-Ansätze die beteiligten Ressorts aus ihrer partikular verengten Routine zu reißen. Die *Provincial Reconstruction Teams*, seit 2003 in Afghanistan lokal eingeführt, um die Streitkräfte, die Diplomatie und die Entwicklungshilfe unter einem Dach zu vereinen, stellen hier das Vorbild dar. Doch ist ihr Leistungsvermögen einigermaßen umstritten, angesichts unklarer Profile zwischen *peacekeeping* und *counterinsurgency*, zwischen langfristigen Transformationsaufgaben und kurzfristig sichtbaren *Quick-impact*-Projekten.

⁷ Comprehensive Political Guidance, Endorsed by NATO Heads of State and Government on 29 November 2006 in Riga, <http://www.nato.int/docu/basic/txt/b061129e.htm>.

Ohne sich mit den ambivalenten Erfahrungen in Afghanistan ungebührlich aufzuhalten, bekräftigte die NATO in Lissabon nunmehr ihren „unverzichtbaren Beitrag“ zum internationalen Krisenmanagement und beschloss, ihre Rolle dahingehend aufzuwerten, dass sie nun auch eine „angemessene, aber moderate Einheit zum zivilen Krisenmanagement“ einzurichten plant, „um effektiver die Verbindung mit den zivilen Partnern wahrnehmen zu können“. In Riga 2006 waren solche zivilen Fähigkeiten noch explizit ausgeschlossen worden.

Was genau die NATO damit bezweckt, verbleibt einstweilen im Dunkeln. Einerseits versichert sie, keine Ambitionen zu haben „die Führung beim zivilen Wiederaufbau und der Entwicklung zu übernehmen“. Andererseits beanspruchen das Strategische Konzept und die Lissaboner Gipfelerklärung sehr wohl, nicht allein die militärischen, sondern auch die zivilen Aktivitäten „zu planen, zum Einsatz zu bringen und zu koordinieren“ – zumindest so lange, bis die „Bedingungen“ erlauben, diese Aufgaben anderen Akteuren zu übertragen. Darüber hinaus will sich die NATO der Aufgabe annehmen, „zivile Spezialisten in den Mitgliedstaaten ausfindig zu machen und zu schulen“. In dieses ambitionierte Bild fügt sich, dass der Generalsekretär nicht müde wird, die NATO als *Dreh- und Angelpunkt* der globalen Krisenbewältigung zu vermarkten, bei der das „Netz der Sicherheitspartnerschaften“ zusammenläuft und die als „Zentrum der Konsultation über internationale Sicherheitsfragen“ fungiert, wie er 2010 auf der Münchener Sicherheitskonferenz ausführte.

Diese Entwicklung wäre in mehrfacher Hinsicht problematisch. Solange sich die NATO vorrangig als militärische Organisation versteht, liefe der *comprehensive approach* in der Praxis darauf hinaus, die zivilen Anstrengungen der militärischen Logik zu unterwerfen. Afghanistan ist nur der letzte Fall, der unterstreicht, dass dies wenig Erfolg verspricht, denn auch dort transformierten sich Stabilisierungskräfte allzu schnell in Besatzungskräfte, die jenen Widerstand erst mobilisierten, den sie eigentlich eindämmen sollten. Folglich erschiene die Europäische Union mit ihrem zivilen Selbstverständnis weit geeigneter, um die zivile und die militärische Krisenbewältigung zu integrieren. Darüber hinaus liest sich die hegemoniale Konnotation des *comprehensive approach* nicht als Einladung zur Kooperation. Kein Wunder also, dass die meisten zivilen Akteure, aber auch die UNO, vor einer so verstandenen Kooperation mit der NATO zurückschrecken.

Die verpasste Mission: europäische Sicherheitspartnerschaft

Während sich die NATO in der globalen Krisenbewältigung zu den neu usurpierten Rollen bekennt, verlegt sie sich in der europäischen Sicherheit auf allzu tradierte Muster. So beschränkt sie sich weiterhin auf den sehr begrenzten Rahmen einer „kooperativen Sicherheit“ mit jenen europäischen Staaten, die dem Bündnis (bislang) nicht angehören. Und sie lässt auch nicht erkennen, wie sie den Widerspruch zu lösen trachtet, „ungeteilte Sicherheit“ sowohl für „alle Staaten der Euro-Atlantischen Gemeinschaft“ als auch exklusiv für die „NATO-Mitglieder auf beiden Seiten des Atlantiks“ garantieren zu wollen. Beide Bekenntnisse stehen in den Lissaboner Verlautbarungen, doch nur eines funktioniert. Befürchtungen, dass sich hier ein Widerspruch auftun könnte, finden sich im neuen Strategischen Konzept ebenso wenig wie Überlegungen dazu, die beiden konkurrierenden Prinzipien in Einklang zu bringen – die europäische Sicherheit mit oder gegen Russland aufzubauen. Allenfalls auf lange Sicht und letztlich „durch die Integration aller europäischen Staaten, die dies wünschen, in die euroatlantischen Strukturen“ – also in die NATO – solle ein „ungeteiltes und freies Europa“⁸ entstehen können. Das jedoch ist ein gradueller Prozess, und im unausgesprochenen Verständnis der Allianz stellt Russlands Aufnahme nicht den Beginn, sondern im günstigsten Fall den Endpunkt dieses Prozesses dar.

In der Zwischenzeit müssen sich beide Seiten mit dem Bekenntnis begnügen, dass ihre Sicherheit „verflochten“ sei. Dieser Hinweis soll noch einmal – bekräftigend – die wechselseitigen Versicherungen unterstreichen, dass sich die beiden Seiten nicht länger bedrohen: „Dies allein trennt die Vergangenheit und die Zukunft der NATO-Russland-Beziehungen“. Allerdings wurde diese Trennlinie nicht erst in Lissabon gezogen, sondern gehört seit zwei Jahrzehnten zum Standardrepertoire der Ost-West-Rhetorik. An den realen Widersprüchen und Spannungen hat dies gar nichts geändert, und es sollte mittlerweile auch der NATO geläufig sein, dass qualitativ neue Beziehungen mit Russland mehr verlangen. Doch solange die Kehrseite der „verflochtenen Sicherheit“ – das Sicherheitsdilemma – nicht einmal wahrgenommen, geschweige denn bearbeitet wird, ist jenseits atmosphärischer Aufheiterungen eine nachhaltige Änderung nicht zu erwarten. Wenn etwa die Erweiterung der Allianz – wie in Lissabon – als „substanzieller Beitrag für die Sicherheit der Alliierten“

8 Vgl. die Rede von US-Präsident George Bush sen. am 31. Mai 1989 in Mainz, <http://usa.usembassy.de/etexts/ga6d-890531.htm>.

dargestellt wird, ist *per definitionem* die Wirkung für Russland genau umgekehrt.

Das klassische Sicherheitsdilemma kann jedoch nicht einfach wegdefiniert werden nach dem Muster, dass sich Russland keinen besseren Nachbarn wünschen könne als die NATO, was nur gemessen an Afghanistan eine gewisse Plausibilität hat. Vielmehr wird ein Fahrplan benötigt, der die kooperativen Bekundungen durch praktische Konzessionen unterlegt, die sukzessive eine höhere Bindungswirkung auch für die NATO entfalten. Das ist angesichts der bündnisinternen Differenzen schwierig, zumal diese unentwegt ambivalente Signale produzieren – so etwa bei der Notfallplanung für das Baltikum, wo der demonstrativ angebotene Schutz einiger Mitglieder vor Russland innerhalb der Allianz als Bedingung für die Annäherung aller an Russland galt.

Leider ist die NATO immer noch weit davon entfernt, substanzielle Vorschläge oder gar Konzessionen an Russland zu unterbreiten. Vielmehr begnügt sie sich mit atmosphärischen Ouvertüren, die den „neuen Start“ und die „grundlegend neue Phase in den Beziehungen zwischen der NATO und Russland“ beschwören. Auch das ist ein vertrautes Muster, das schon bei den Kooperationsgipfeln 1997 und 2002 lediglich dazu taugte, vorübergehend das Klima – und die russische Seite – milde zu stimmen. Heute will die NATO darüber hinaus Russland für die „eigentlichen Bedrohungen“ gewinnen – den Terrorismus, die Proliferation, die Piraterie und „zuallererst“ Afghanistan. Dies folgt zwar der Logik des *tertium datur* – wenn du deine Differenzen nicht lösen kannst, verlege das Spielfeld –, hat aber immerhin den potenziellen Vorteil, in der Praxis so etwas wie eine Kooperationsroutine zu entwickeln.

Auf der Grundlage der gemeinsam seit 2009 erarbeiteten *Joint Review of 21st Century Common Security Challenges* sollen solche „praktischen Kooperationsprojekte“ vor allem auch dazu beitragen, die einzige relevante Kooperationsplattform – den NATO-Russland-Rat – mit jener Substanz auszustatten, die ihm bislang fehlte. Dass sich allerdings Russland damit zufrieden geben wird, allein die NATO-Agenda abzuarbeiten, steht kaum zu erwarten. Und die ziemlich umstandslose Zurückweisung des moderaten Vorschlags für einen Europäischen Sicherheitsvertrag lässt kaum erwarten, dass sich die NATO russischen Sicherheitsvorstellungen anzunähern geneigt ist. Gleiches gilt für die Gestalt des NATO-Russland-Rats als bloßes Konsultativorgan, das selbst bei gemeinsamen Aktionen weder bindende Beschlüsse fasst noch gar eine operative Bedeutung erlangen konnte.

Deklaratorisch ließ Lissabon kaum etwas zu wünschen übrig und erwies sich in der Tat als „wirklicher Wendepunkt“. Bei der notwendigen Vertrauensbildung ist der Weg aber erst begonnen worden. Sie jedoch ist entscheidend,

um den etablierten Teufelskreis aus hohen Erwartungen und den regelmäßig nachfolgenden tiefen Frustrationen zu durchbrechen.

Die neueste Mission: die Multilateralisierung der Raketenabwehr

Mit erstaunlich wenig Diskussionen einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf eine neue Dimension der gemeinsamen Verteidigung: die Abwehr ballistischer Raketen. Damit beansprucht die NATO eine aktive Rolle in einem umwälzenden Transformationsprozess, in dessen Zuge nicht nur die Kooperation mit Russland, sondern auch die nukleare Abschreckung mit ihrer seit 50 Jahren überragenden Bedeutung für die Sicherheitspolitik ins Abseits gestellt werden könnte.

In den USA ist die Raketenabwehr mittlerweile politisch nicht mehr umstritten; fraglich ist allenfalls noch die technologische Umsetzung. Die Entscheidung der Regierung Obama, die amerikanischen Raketenabwehrpläne in Europa neu auszurichten, stellt daher auch nur eine graduelle Kursänderung dar. Obama begründete die Abkehr von der einst unter Bush angestrebten dritten Stellung (*Third Site*) des nationalen Abwehrsystems (die beiden anderen befinden sich in Kalifornien und Alaska) – bestehend aus einer Radaranlage in Tschechien und zehn in Polen zu stationierenden Abwehrraketen – mit einer veränderten Bedrohungslage. Die in früheren Geheimdienstberichten bereits für 2015 erwartete Entwicklung von iranischen Langstreckenraketen, die auch die USA bedrohen könnten, wurde dahingehend modifiziert, dass sich Iran auf die Stationierung von Mittelstreckenraketen konzentriere, die Europa bedrohten. Zu deren Abwehr sei ein dezentraler, in Phasen ausbaufähiger Ansatz (*phased adaptive approach*) besser geeignet (vgl. Beitrag 4.6.).

Dass Obamas Kurswechsel in Moskau dennoch auf verhaltenes Interesse und in vielen westeuropäischen Hauptstädten auf Zustimmung stieß, hängt mit der gleichzeitig verkündeten politischen Neuausrichtung zusammen. Der *phased adaptive approach* soll in Kooperation mit Russland und in multilateraler Zusammenarbeit innerhalb der NATO realisiert werden. Beide Angebote sind allerdings wesentlich nebulöser als die Planung der Abwehrarchitektur selbst. Wie Russland einbezogen werden könnte, ist vollkommen offen. Sicher ist einzig, dass die USA weder zum Technologietransfer bereit sind, noch zum Aufbau eines integrativen Abwehrschirms, zu dem Russland zentrale Elemente beitragen könnte. So heißt es etwa in einem Planungspapier des Pentagons: „For example, Russian radars could contribute useful and welcome

tracking data, although the functioning of the U.S. system will not be dependent on that data.“⁹ Eine Beteiligung an den Entscheidungsverfahren würde allein schon aufgrund der extrem zeitkritischen Abläufe scheitern. Darüber hinaus lehnt auch die Regierung Obama rüstungskontrollpolitische Beschränkungen der amerikanischen Handlungsfreiheit ab: „The Administration has repeatedly communicated to the Russian Government at the highest levels that the United States will not agree to any limitations or constraints on U.S. ballistic missile defenses (. . .).“¹⁰ Die Obama-Regierung hat zwar die von ihrer Vorgängerin 2004 begonnenen Gespräche über ein *Defense Technical Cooperation Agreement* (DCTA), die 2008 unterbrochen worden waren, wieder aufgenommen. Sie strebt aber lediglich ein Rahmenabkommen an, unter dem Aktivitäten mit begrenzter Reichweite wie vertrauensbildende Maßnahmen oder ein Datenaustausch möglich sein sollen. Eine derart eingeschränkte Kooperation gilt aus russischer Sicht als unzureichend, und Moskau besteht auf einer substanziellen Mitwirkung als Bedingung für eine Beteiligung an dem amerikanischen bzw. NATO-System. Umgekehrt lehnt die NATO den russischen Vorschlag ab, ein sich ergänzendes Abwehrsystem mit separater Verantwortung für einen östlichen und einen westlichen Sektor auf dem europäischen Kontinent zu errichten, weil so der Schutz von Teilen des NATO-Territoriums dem russischen Schirm anvertraut würde.

Es ist daher zu befürchten, dass die Raketenabwehr erneut zum Stolperstein der westlich-russischen Beziehungen wird. Zur Erinnerung: Auch die von Bush geplante Stationierung eines Radars und von zehn Abwehrraketen empfand Russland nicht per se als Bedrohung, sondern argwöhnte, dass dieses System schnell und unkontrollierbar aufwachsen könnte. Mit der gleichen Möglichkeit sieht sich Moskau in der vierten Ausbaustufe des *phased adaptive approach* konfrontiert, da sie ab 2018 erneut die Stationierung von Abfangraketen mit strategischen Fähigkeiten vorsieht.

Auch das Angebot der USA, den *phased adaptive approach* als „valuable national contribution to the NATO missile defence architecture“, so das Communiqué des Gipfels, innerhalb der Allianz aufzubauen, bleibt bezüglich seiner Reichweite – etwa mit Blick auf die gemeinsame Entscheidung über die kritischen dritten und vierten Ausbaustufen – höchst vage. Zum einen haben die USA durch bilaterale Verträge mit den Stationierungsländern sichergestellt, dass ihr Programm auch außerhalb der NATO realisiert werden kann. Zum

9 Department of Defense: Ballistic Missile Defense Review Report, Washington, February 2010, S. 34.

10 U.S. Department of State, Bureau of Arms Control, Verification and Compliance: Missile Defense Cooperation with the Russian Federation: Fact Sheet, Washington, 1.12.2010. <http://www.state.gov/t/avc/rls/152164.htm>.

anderen fallen die Beiträge der europäischen Verbündeten zu dem nominell gemeinsamen System höchst bescheiden aus. Um einen Rahmen zu finden, unter dem der *phased adaptive approach* in die Allianz eingebettet werden kann, zauberte der Generalsekretär im Oktober 2010 überraschend den Vorschlag aus dem Hut, eine NATO-weite Struktur zu schaffen, in die nationale Raketenabwehrvorhaben integriert werden können. Deren Kosten bezifferte Rasmussen auf bescheidene 200 Millionen Euro – verteilt über zehn Jahre.¹¹ Darüber hinaus hat Europa wenig zu bieten. Die NATO diskutiert zwar seit Längerem unter dem Stichwort *Active Layered Theatre Ballistic Missile Defense* (ALTBMD) ein *Command and Control Interface* zur Integration nationaler Abwehrraketen. Bei diesen handelt es sich aber lediglich um wenige *Patriot*-Raketen und vergleichbare Systeme, die zudem nur den Schutz von Truppen gegen Angriffe mit Kurzstreckenraketen gewähren sollten. Die Entwicklung des deutsch-italienisch-amerikanischen *Medium Extended Air Defense Systems* (MEADS) ist im Februar 2011 abgebrochen worden. Zur Flächenverteidigung gegen Mittelstreckenraketen taugten diese ohnehin marginalen Fähigkeiten nicht.

Entgegen der Schönfärberei des Generalsekretärs gänzlich offen – auch dies illustriert eindrucksvoll das Scheitern von MEADS – ist die Finanzierung. Bushs Stationierungspläne in Europa sollten erklärtermaßen das amerikanische Territorium gegen iranische Interkontinentalraketen schützen. Obamas System dagegen dient zunächst ausschließlich dem Schutz der Europäer gegen die wahrscheinlichere Bedrohung durch iranische Mittelstreckenraketen. Dass der amerikanische Steuerzahler Bushs Pläne finanziert hätte, erscheint nachvollziehbar; dass der amerikanische Kongress seine Zustimmung zur Finanzierung eines Abwehrsystems gibt, das ausschließlich die Europäer schützt und zu dem die EU-Staaten lediglich symbolisch beitragen, ist kaum zu erwarten.

Sicherheit gemeinsam mit Russland organisieren

Ziel des neuen Strategischen Konzepts war, die NATO zukunfts- und friedens-tauglich zu machen. Das Ergebnis ist bescheiden und eine weitere verpasste Gelegenheit. Es verharrt in Vergangenheit und Gegenwart und ist mit seiner Unentschiedenheit zwischen einer sehr traditionell verstandenen kollektiven Verteidigung und einer unzureichend ausgestalteten internationalen Stabilisierungsrolle weit davon entfernt, die notwendige Orientierung zu bieten.

¹¹ Anders Fogh Rasmussen: „NATO needs a Missile Defense“, in: New York Times, 21.10.2010.

Das Bekenntnis zum internationalen Krisenmanagement reflektiert immerhin, dass europäische Sicherheit auch künftig vor allem von Kriegen und Bürgerkriegen, Staatsversagen und rechtsfreien Räumen außerhalb Europas betroffen sein wird. Zwar bekennt sich die NATO dazu, dass militärische Mittel in derartigen Szenarien nur eine begleitende, die zivile Krisenprävention und den Wiederaufbau unterstützende Rolle spielen können. Dies schlägt sich im Konzept der „vernetzten Sicherheit“ nieder. Solange sich aber die NATO in erster Linie als militärische Organisation versteht und zivile Instrumente als Appendix begreift, wird der *comprehensive approach* das inhärente Spannungsverhältnis zwischen der Logik ziviler und militärischer Friedenssicherungsmaßnahmen nicht auflösen können. Zudem hätte dieser Ansatz nur dann eine Chance, wenn die NATO ihn nicht länger in einer hegemonialen Variante präsentiert, bei der die Allianz im Zentrum steht und den zivilen Akteuren sowie der UNO einen Platz an ihrer Peripherie zuweist. Stattdessen sollte die NATO die Führung beim Krisenmanagement den Vereinten Nationen überlassen. Sie zu stärken und in die Lage zu versetzen, ihre Aufgabe der internationalen Friedenssicherung effektiv auszufüllen, ist die eigentliche Herausforderung.

Der Rückzug auf die frühere Kernaufgabe der territorialen Verteidigung ist dagegen angesichts der realen Bedrohungslage und der militärischen Kräfteverhältnisse ebenso überflüssig wie kontraproduktiv. Russland ist und bleibt zwar aus vielerlei Gründen ein schwieriger Partner, aber eben auch ein wichtiger; und das alte Versprechen „ein ungeteiltes freies Europa“ bleibt die genuine Gestaltungsaufgabe, der sich auch die NATO unterzuordnen hat. Daher gilt es trotz der ordnungspolitischen Differenzen mit Russland Sicherheit als gemeinsames Projekt zu organisieren sowie die Dynamik des Sicherheitsdilemmas ernst zu nehmen und konstruktiv zu bearbeiten.¹² Das ist im Übrigen der einzig erfolgversprechende Ansatz einer Einflussnahme auf die politische Entwicklung in Russland selbst. Ausgrenzung und Abgrenzung helfen hier nicht; die Einladung zur Mitwirkung ist wichtiger als die Risikovorsorge.

Bereits heute ist absehbar, dass die Raketenabwehr ein weiteres Mal zum Stolperstein der westlich-russischen Beziehungen werden wird. Entgegen den hochfliegenden und teilweise naiven Erwartungen, die Raketenabwehr ließe sich kooperativ organisieren und zum Kern der Zusammenarbeit mit Russland machen, beurteilen wir die Kooperationsmöglichkeiten aufgrund der technischen Merkmale der Raketenabwehr, aber auch der politischen Vorgaben aus Washington, skeptisch. Möglichkeiten einer substanziellen Einbindung Russ-

¹² Vgl. hierzu die konkreten Vorschläge für eine Vertiefung der Kooperation mit Russland: Matthias Dembinski/Barbara Schumacher/Hans-Joachim Spanger, *Reset Revisited – Zur Programmierung europäischer Sicherheit*, Frankfurt: HSFK-Report (2010): 6.

lands, die über Gespräche und einen Austausch von Informationen hinausgehen, sehen wir in zwei Bereichen. Erstens sollten die Gespräche im NATO-Russland-Rat über Stand und Gefahren der Proliferation nicht unverbindlich bleiben, sondern zu praktischen Ergebnissen führen. Konkret sollte die NATO zusagen, die Entscheidung über die dritte und vierte Ausbaustufe des *phased adaptive approach* von der gemeinsam festgestellten Bedrohungslage abhängig zu machen. Zweitens sollte Moskau an der Festlegung der Bedingungen, die zur Startfreigabe von Abwehrraketen vorliegen müssen (*pre-delegation*), beteiligt werden. Dennoch bleibt die Raketenabwehr ein Feld der Beziehungen, das auf Dauer mehr Vertrauen konsumieren als produzieren wird.

4.3. Bundeswehrreform – technokratische Optimierung im Raum unbegrenzter militärischer Möglichkeiten

Sabine Jaberg

Historisch soll sie sein, darin sind sich Kommentatoren der Bundeswehrreform einig. Das Urteil bezieht sich bislang zum einen auf die forsche Umgestaltungsrhetorik des nunmehr zurückgetretenen Verteidigungsministers Karl-Theodor zu Guttenberg und das beeindruckende Tempo an der Papierfront: Nur knapp ein Jahr nach Amtsantritt der schwarzgelben Bundesregierung legt die Strukturkommission im Oktober 2010 ihren Abschlussbericht „Vom Einsatz her denken. Konzentration, Flexibilität, Effizienz“¹ vor. Wie im Koalitionsvertrag vorgesehen, formuliert er umfassende „Eckpunkte einer neuen Organisationsstruktur der Bundeswehr, inklusive der Straffung der Führungs- und Verwaltungsstrukturen“². Noch einen Monat früher präsentiert der Generalinspekteur seinen Sonderbericht.³ Die hier erörterten Modelle zur drastischen Verkleinerung der Streitkräfte hält die Strukturkommission – gemessen an der Zahl zeitgleich einsetzbarer Soldatinnen und Soldaten – allerdings für nicht ambitioniert genug.⁴ Zum anderen zeigen sich bereits praktische Konsequenzen: Das von der Bundesregierung am 15. Dezember 2010 auf den Weg gebrachte Wehrrechtsänderungsgesetz sieht die Aussetzung der bislang als unantastbar geltenden Wehrpflicht zum 1. Juli 2011 vor.

Doch reicht das für das Urteil „historisch“? Aus Sicht der Streitkräfte führen die geplanten Veränderungen zweifelsfrei zu tiefen Einschnitten ins organisatorische Gefüge. Aus gesamtpolitischer Perspektive fällt das Urteil bescheidener aus. Demnach handelte es sich lediglich um eine Strukturanpassung an die seit Ende des globalen Macht- und Systemkonflikts veränderten Funktionen der Bundeswehr getreu dem Motto *form follows function*. Im Zeitraffer betrachtet sind sie es, die historisch anmuten: Aus einer Institution zur Abschreckung und Verteidigung gegen einen massiven Angriff ist eine Armee im Einsatz für hochkomplexe Konfliktszenarien teilweise weit entfernt der Heimat

1 Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr Oktober 2010: Vom Einsatz her denken. Konzentration, Flexibilität, Effizienz (zit.: Strukturkommission), <http://www.bmvg.de>.

2 Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 26. Oktober 2009, <http://www.cdu.de>, S. 124.

3 Bericht des Generalinspektors der Bundeswehr zum Prüfauftrag aus der Kabinettsklausur vom 7. Juni 2010 (zit.: Generalinspekteur), <http://www.bmvg.de>.

4 Vgl. Strukturkommission, S. 26.

geworden. Die althergebrachten Strukturen tragen diese neuen Aufgaben nicht mehr. Das zumindest ist die Auffassung des damaligen Verteidigungsministers: Die Bundeswehr könne derzeit nicht das leisten, was sie leisten müsse.⁵ Trotz des Auftrags des Bundeskabinetts an die Streitkräfte, bis 2014 über acht Milliarden Euro einzusparen, greift es also zu kurz, die Reform allein oder zuvorderst unter fiskalischen Gesichtspunkten zu betrachten. Die Finanznot erhöht aber nicht nur den Handlungsdruck. Sie verleiht dem Umbau den doppelten Anstrich der Unvermeidbarkeit. Welche Veränderungen zeichnen sich ab und wie sind sie friedenswissenschaftlich zu bewerten?

Umriss der neuen Bundeswehr: kleiner, flexibler, schneller, effizienter

Als „Ausgangs- und Referenzpunkt“⁶ des eingesetzten Arbeitsstabs „Umbau der Bundeswehr“ dient der Bericht der Strukturkommission. Auch wenn die Mühen am Detail noch ausstehen, lassen sich ihm zumindest Grundlinien der auf fünf bis sieben Jahre angelegten Reform entnehmen. Die Handschrift ihrer Architekten tritt klar hervor: Der Leiter der Kommission Frank-Jürgen Weise, Oberst der Reserve, machte sich bislang vor allem durch den Umbau der Bundesagentur für Arbeit einen Namen. Die sicherheits- und verteidigungspolitische Expertise sollten offenbar Hans-Ulrich Klose (damals Koordinator der Bundesregierung für transatlantische Zusammenarbeit) sowie General a.D. Karl-Heinz Lather (zuletzt Chef des Stabes im NATO-Hauptquartier SHAPE) beisteuern. Hinzu kommen Hans Heinrich Driftmann (Präsident des Deutschen Industrie- und Handelstages), Jürgen Kluge (ehemaliger Büroleiter beim Unternehmensberater McKinsey) sowie Hedda von Wedel (frühere Präsidentin des Bundesrechnungshofs). Die über neunzig Namen umfassende Gästeliste weist insbesondere Vertreter aus dem Einzugsbereich des Verteidigungsministeriums aus. Jürgen Groß als Repräsentant des Hamburger Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik sowie Volker Perthes als Leiter der Stiftung Wissenschaft und Politik zählen zu den Ausnahmen. Das Verdikt der Kommission in nahezu allen behandelten Teilbereichen lautet: Ineffizienz durch Überdimensionierung und Fehlstrukturierung. Einige Beispiele mögen zur Illustration genügen:

5 Vgl. Zu Guttenberg sieht „Nachholbedarf in der strategisch fundierten Debatte“, <http://www.bmvg.de>.

6 Häufig gestellte Fragen zur Neugestaltung der Bundeswehr (Stand: 3. Dezember 2010), <http://www.bmvg.de>.

- Derzeit bedürfe es – so die Fundamentalkritik der Kommission – 250.000 Soldatinnen und Soldaten, um gerade einmal 7.000 in den Einsatz zu bringen.⁷ Während der Generalinspekteur diese Zahl „lediglich“ auf mindestens 10.000 mit der Möglichkeit einer zeitlich befristeten Überschreitung erhöhen will,⁸ strebt die Kommission von vornherein mehr als eine Verdoppelung des durchhaltefähigen Einsatzpersonals auf 15.000 an. Durch abgebaute Hierarchieebenen freiwerdende Dienstposten seien „konsequent umzuwandeln, so dass sie den Einsatzverbänden zur Verfügung stehen“⁹. Die Auffächerung in Einsatz-, Stabilisierungs- und Unterstützungskräfte gilt als zu umständlich und sei abzuschaffen.¹⁰ Schwerpunkt des Gesamtkräfteedispositivs läge künftig auf „rasch und flexibel einsetzbare[n], hochprofessionelle[n] und schnell lernfähige[n] Elemente[n]“¹¹. Außerdem ließe sich der Umfang zwar nicht auf die vom Generalinspekteur anvisierten 163.500 Soldatinnen und Soldaten,¹² aber immerhin auf ca. 180.000 reduzieren. Davon seien für einen freiwilligen, maximal 23 Monate währenden Militärdienst bis zu 15.000 Stellen vorzusehen. Ganz im Sinne einsetzorientierter Effizienzsteigerung sei seine Dauer so zu bemessen, „dass Ausbildung und Qualifikation eine Teilnahme an Auslandseinsätzen ermöglichen“¹³. Das entspricht nach Einschätzung der Kommission einer Dienstzeit von mindestens fünfzehn Monaten. Damit läge sie deutlich über dem zuletzt von neun auf sechs Monate eingedampften Grundwehrdienst. Das entscheidende Argument zur Aussetzung der Wehrpflicht ist aber ausnahmsweise politisch: „Durch den Wegfall einer massiven, unmittelbaren militärischen Bedrohung kann die Wehrpflicht in der heutigen Form sicherheitspolitisch nicht mehr gerechtfertigt werden“¹⁴.
- Durch Fokussierung aufs politische wie strategische Kerngeschäft, Zusammenführung von Kompetenzen, Beseitigung von Doppelstrukturen und Auflösung des Bonner Standorts ließe sich die Anzahl der Dienstposten im Ministerium von gegenwärtig über 3.000 auf unter 1.500 senken. Von siebzehn Abteilungen und Stäben blieben nur sieben übrig. Klarere Zuständigkeiten könnten herrschender „Verantwortungsdiffusion“¹⁵ entge-

7 Vgl. Strukturkommission, S. 10.

8 Vgl. Generalinspekteur, S. 48.

9 Ebd., S. 31.

10 Vgl. ebd., S. 31.

11 Ebd., S. 18.

12 Vgl. Generalinspekteur, S. 49 f.

13 Strukturkommission, S. 28.

14 Ebd., S. 28.

15 Ebd., S. 34.

genwirken. Die gestraffte Führungskette reichte vom Verteidigungsminister über den zum Oberkommandierenden aufgewerteten Generalinspekteur und den Befehlshaber des Einsatzführungskommandos hin zu den Kräften vor Ort.¹⁶

- Infolge eines vierteiligen und langwierigen Beschaffungsprozesses erhielten die Streitkräfte bislang die geforderte Ausrüstung „zumeist weder im erforderlichen Zeit- noch im geplanten Kostenrahmen“¹⁷. Eine zentrale Einkaufsorganisation soll hier künftig Abhilfe schaffen. Außerdem plädiert die Kommission für eine der Automobilbranche vergleichbaren „Entwicklungspartnerschaft“¹⁸ zwischen Bundeswehr und deutscher wehrtechnischer Industrie. Letztere sei durch den „Hauptkunden Bundeswehr“¹⁹ nicht mehr ausgelastet und deshalb noch mehr von dem Export sowie der zivilen Verwertbarkeit ihrer Produkte abhängig. Schon jetzt verlangt die Kommission „wirksame Unterstützung der deutschen Rüstungsindustrie beim Export durch Verzicht auf deutsche Sonderlösungen zugunsten international nutzbarer Produkte“²⁰ sowie „Angleichung der nationalen Rüstungsexportrichtlinien an europäische Standards“²¹.

Kleiner, flexibler, schneller, effizienter – aber warum nur?

Wer sich einen Werkzeugkasten einrichtet, muss in etwa wissen, wozu er ihn benötigt. Wer ein bestimmtes Streitkräftedispositiv anstrebt, steht vor der gleichen Frage. Und der Strukturbericht plädiert ja nicht nur für die Herstellung allgemeiner Funktionsbedingungen, wie etwa klare Verantwortlichkeiten. Darüber hinaus votiert er für eine ganz bestimmte Quantität und Qualität der Truppe: Bei einer Gesamtstärke von etwa 180.000 Soldaten und Soldatinnen sollen 15.000 zeitgleich eingesetzt werden können; der Schwerpunkt liegt auf schnell und flexibel entsendbaren Kräften; die Allgemeine Wehrpflicht ist ausgesetzt. Für derartige Festlegungen bedürfte es eigentlich einer starken Begründung. Mindestens folgende Fragen drängen auf Antwort. *Erstens*: Welchen Bedrohungen gilt es zu begegnen? Das erforderte eine klare Analyse und Bewertung der gegenwärtigen wie zukünftigen sicherheits- und verteidigungspolitischen Lage. *Zweitens*: Welchen Beitrag können Streitkräfte zur Problembel-

16 Vgl. ebd., S. 32 und S. 11.

17 Ebd., S. 36.

18 Ebd., S. 36.

19 Ebd., S. 36.

20 Ebd., S. 38.

21 Ebd., S. 37.

wältigung prinzipiell leisten? Das verlangte nach sorgfältiger Auswertung der über zwanzigjährigen Erfahrung mit Auslandseinsätzen. Und *drittens*: Wozu dürfen Streitkräfte überhaupt genutzt werden? Das rief nach skrupulöser Erörterung ihrer Legalität und Legitimität.

Nach all dem sucht man im Bericht vergebens. Stattdessen bestreitet die Kommission in der Figur einer „volatile[n] sicherheitspolitische[n] Welt“²² geradezu die Möglichkeit einer sorgfältigen Begründung. Eine solche Situation verlange „nach Einsatzfähigkeit, ohne die möglichen Einsatzszenarien zu kennen“²³. Die Vorschläge zur Strukturreform mögen der Organisationsoptimierung dienen: Analytisch, strategisch, empirisch und normativ bleiben sie weitgehend blind. Wie kommt die Kommission dann aber zu ihren Empfehlungen? Offensichtlich beschreitet sie drei Wege.

Fortschreibung des Analyse- und Strategiedefizits

Der *erste* Weg führt über den bekundeten „Respekt vor den politischen und rechtlichen Vorentscheidungen zum Auftrag der Bundeswehr“²⁴. Bei den Aufgaben referiert die Kommission die aus dem Weißbuch 2006 vertraute Aufzählung:²⁵ internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung einschließlich des Kampfes gegen den Terrorismus, Unterstützung von Bündnispartnern, Schutz Deutschlands und seiner Bürger, Rettung und Evakuierung, Vorbeugung und Nachsorge von Krisen und Konflikten sowie subsidiäre Hilfeleistungen im In- und Ausland. Krisen und Konflikten müsse „weiterhin frühzeitig vorbeugend begegnet werden, um ihre Auswirkungen auf Deutschland auf Distanz zu halten“²⁶. Neu hinzugekommene Praxisfelder werden in die Zukunft extrapoliert – z.B. die „Notwendigkeit, die See- und Handelswege“ gegen wiederaufgeflamnte Piraterie „zu sichern“²⁷. Auch allgemeine Hinweise auf einen Beitrag der Bundeswehr zu Abwehrmaßnahmen im *Cyberspace* fehlen nicht.²⁸ Bei der Festlegung auf 15.000 zeitgleich einsetzbare Soldatinnen und Soldaten bewegt sich die Kommission nur knapp über jener Größenordnung, die die „Konzeption der Bundeswehr“ bereits 2004 vorsieht.²⁹

22 Ebd., S. 18.

23 Ebd., S. 18.

24 Ebd., S. 23.

25 Vgl. ebd., S. 16 und Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung (zit.: Weißbuch 2006), S. 72.

26 Strukturkommission, S. 16.

27 Ebd., S. 17.

28 Vgl. ebd., S. 17.

29 Vgl. Bundesministerium der Verteidigung: Grundzüge der Konzeption der Bundeswehr. Berlin, August 2004 (zit.: Grundzüge KdB), <http://www.bmvg.de>, S. 26.

Der Umweg über ältere Dokumente überzeugt nicht, schreibt er doch deren Analyse- und Strategiedefizit fort. Oder um es positiv zu formulieren: Er übernimmt das Verständnis, wonach Politik vor allem situatives Handeln in hochkomplexen Situationen darstellt, dem strategische Festlegungen eher abträglich sind. Mit diesem Grundansatz korrespondiert die Absicht der Kommission, der „politischen Führung“ ganz unspezifisch „möglichst viele Optionen über das gesamte Fähigkeitsspektrum [zu] bieten“³⁰ – „umgehende Verfügbarkeit hochqualifizierter Streitkräfte“³¹ (Herv. SJ) inklusive.

Umkehrung des Legitimationsmusters

Der *zweite* Weg der Strukturkommission besteht in einer Umkehrung des Legitimationsmusters. Das Streitkräfteprofil rechtfertigt sich demnach nicht über akribische Ermittlung des sicherheits- und verteidigungspolitisch Notwendigen, sondern durch eher willkürliche Festlegung des politisch Gewollten. Im offiziellen Jargon heißt dies seit der „Konzeption der Bundeswehr“ *level of ambition*.³² Auch die Kommission folgt diesem Pfad. Zwar verortet sie die „Detaillierung [...] des gewünschten Anspruchsniveaus“³³ bei der Leitung des Ministeriums, dennoch schimmert ihre eigene Erwartungshaltung durch. Demnach müsse es „Anspruch der neuen Bundeswehr [...] sein, maßgeblich zur Erfüllung der sicherheitspolitischen und militärischen Zielvorgaben der NATO und der Europäischen Union beizutragen“³⁴.

Externalisierung der Verantwortung

Damit wäre der *dritte* Weg einer Externalisierung der Verantwortung erreicht. Denn neben sicherheits- und verteidigungspolitischen Problemlagen sowie eigenen Ambitionen wirken Erwartungen anderer Akteure auf die Profilbildung der Bundeswehr ein – insbesondere der NATO. Das taucht die geplante Umstrukturierung in ein besonderes Licht: „Bündnissolidarität und Bündnisfähigkeit lassen sich heute allem voran an den nachhaltigen Beiträgen zu verschiedenen Einsatzkontingenten bemessen.“³⁵ Der „Blick der anderen“ spielt offenkundig auch bei der Bestimmung struktureller Parameter eine Rolle. Gemessen am Verteidigungsbeitrag der Partner erscheint der Kommission ein Gesamtum-

30 Strukturkommission, S. 18.

31 Ebd., S. 10.

32 Vgl. Grundzüge KdB, S. 24.

33 Strukturkommission, S. 33.

34 Ebd., S. 3.

35 Ebd., S. 26.

fang der Bundeswehr von 180.000 Soldatinnen und Soldaten „angebracht“³⁶. Ihr Mitglied Lather spricht ausdrücklich von einer „politischen Zahl“³⁷, die sich – wie letztlich auch die Marge von 15.000 Einsatzkräften – an den Kapazitäten Großbritanniens, Frankreichs und Italiens orientiere. „Vom Einsatz her denken“ heißt offenkundig auch: „Vom Bündnis her denken, Partnern naheifern“.

Nach dem Bericht der Strukturkommission – wie weiter?

Die Strukturkommission hat ihren Auftrag erfüllt. Die Gesamtausrichtung des Berichts entspricht den politischen Vorgaben. Damit ist die zweite Runde im Reformprozess eingeläutet. Sie besteht vornehmlich darin, die Empfehlungen zu überprüfen, zu konkretisieren und gegebenenfalls anzupassen. Diese Aufgabe obliegt nun dem neuen Verteidigungsminister Thomas de Maizière. Nach einer gründlichen Lagefeststellung will er die begonnene Reform aber „konsequent fortsetzen“³⁸.

Allerdings dürfte die Strukturkommission kaum zur Erreichung eines anderen Ziels beigetragen haben: „Angesichts einer neuen militärischen Qualität der jüngsten Einsätze brauchen Politik und Gesellschaft einen *Konsens* über den *politischen* Auftrag der Bundeswehr und ihre zukünftige Ausrichtung.“³⁹ (Herv. SJ) Dazu war die Kommission nicht ausgelegt, darauf hat sie aber auch nicht hingewirkt: Ihre Zusammensetzung garantiert technokratische Strukturoptimierung, nicht sicherheits- und verteidigungspolitischen Weitblick. Ihre Einladungspraxis steht für monokulturelle Abschottung, nicht für diskursive Öffnung. Ihre Programmatik lautet Fortsetzung und Befestigung bisheriger Lösungswege, nicht Überprüfung des eingeschlagenen Kurses. Ihre Empfehlungen entspringen willkürlicher Setzung, nicht begründeter Ableitung.

Offenbar begreift die Kommission ihren Hinweis auf den erforderlichen politischen Konsens als Defizitfeststellung. Zur Abhilfe empfiehlt sie einen „grundsätzlichen gesellschaftlichen Diskurs über die Bundeswehr, ihren Auftrag und ihre Einsätze“⁴⁰. Da dieser jahrelangen Einforderungen zum Trotz bis heute weitgehend ausgeblieben ist, steht nunmehr die hohe Politik in der

36 Ebd., S. 26.

37 Guttenberg: Bundeswehrreform binnen acht Jahren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. Oktober 2010.

38 De Maizière versetzt Otremba in den einstweiligen Ruhestand, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 5. März 2011.

39 Strukturkommission, S. 17.

40 Ebd., S. 28.

Verantwortung. Denn schließlich war es deren Entscheidung, die angemessene Reihenfolge umzukehren und die Strukturreform schon vor der Neufassung einschlägiger Grundsatzdokumente anzuschieben. Hier besteht nun Nachholbedarf, dem sich auch der neue Minister kaum wird entziehen können. Überarbeiteten Verteidigungspolitischen Richtlinien sowie einer veränderten Konzeption der Bundeswehr soll nach dem Willen seines Vorgängers ein regierungsgemeinsames Weißbuch folgen: „im Umfang deutlich knapper als dasjenige aus dem Jahr 2006, seinem Kern und Selbstverständnis nach in den Grundzügen vielleicht eher einer Nationalen Sicherheitsstrategie entsprechend“⁴¹. Über ihre inhaltliche Ausgestaltung versprechen die Leitlinien des Ministeriums zur „Ausplanung der neuen Bundeswehr“⁴² vom 29. Juni 2010 näheren Aufschluss. Sie dienen nämlich nicht nur der politischen Flankierung der Arbeit an der Strukturreform, sondern lassen sich darüber hinaus als Nukleus eines künftigen Weißbuchs lesen. Im Kern geht es um eine Verknüpfung bekannter Stränge: Vor dem Hintergrund bisheriger Grundannahmen über Gefährdungspotenziale und Aufgaben der Bundeswehr soll diese konsequent auf das „Leistungspaket“⁴³ Einsatz ausgerichtet werden. Zur Einsatzfixierung kommt die Partnerorientierung: Denn die „bereits eingegangenen und in NATO und EU abgestimmten Beiträge“ gelten als „Ausgangspunkt der Planung für das künftige Fähigkeitsspektrum“⁴⁴. Das Motto lautet bislang: „Weiter so, nur mehr davon“.

Friedenspolitische Implikationen des Reformvorhabens

Worin bestehen die friedenspolitischen Implikationen der angestrebten Reform? Mehreren Aspekten lässt sich eine diesbezügliche Relevanz attestieren.

Wehrpflicht – Aussetzung eines friedenspraktisch irrelevanten Relikts

Die Wehrpflichtarmee gilt ihren Anhängern als Garant einer gesellschaftlichen Verankerung der Streitkräfte. Sie wirke der Gefahr entgegen, dass sich die Bundeswehr zum Staat im Staate entwickle. Außerdem ließe sich eine

41 Rede des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg, anlässlich der Bundeswehrtagung am 22. November 2010 in Dresden, <http://www.bmvg.de>, S. 37.

42 Leitlinien zur Ausplanung der neuen Bundeswehr vom 29. Juni 2010 (zit.: Leitlinien), <http://www.bmvg.de>.

43 Ebd., S. 4.

44 Ebd., S. 3.

Wehrpflichtarmee – zumindest in einer demokratischen Gesellschaft – nicht so leichtfertig in den Einsatz schicken wie eine Berufs- und Freiwilligenarmee.

Selbst dann, wenn diese friedenspolitischen Argumente prinzipiell zuträfen, kämen sie praktisch schon lange nicht mehr zum Tragen.⁴⁵ Über die Jahre ist der Anteil an Berufs- und Zeitsoldaten von 55 Prozent (1984) auf 77 Prozent (seit 2005) angewachsen. Die nochmalige Verkleinerung der Streitkräfte hätte ihn weiter in die Höhe getrieben – im favorisierten Modell des Generalinspektors wäre er für eine Übergangszeit auf 94 Prozent geklettert. Damit lässt sich der Wehrpflicht zum einen kaum mehr eine prägende Wirkung auf den politisch-kulturellen Stil innerhalb der Armee unterstellen. Zum anderen hat sich die Bundeswehr seit Anfang der 1990er Jahre trotz eines relativ hohen Anteils an Wehrpflichtigen von über vierzig Prozent zu einer Interventionsarmee entwickelt, ohne dass dies auf nennenswerten gesellschaftlichen Widerstand gestoßen wäre. Alles in allem steht ein speziell durch die Aussetzung der Wehrpflicht verursachter friedenspolitischer Schaden nicht zu erwarten.

„Parlamentarischer Frieden“ unter Druck

Studien des Forschungsprojekts „Parlamentarische Kontrolle militärischer Sicherheitspolitik“ (PaKS) an der Universität Düsseldorf erhärten die These vom „Parlamentarischen Frieden“. Staaten mit sicherheitspolitisch schwachen Parlamenten haben sich demnach deutlich stärker im Irakkrieg der USA (2003) engagiert als Staaten mit sicherheitspolitisch mächtigeren Parlamenten.⁴⁶ In diesem Lichte betrachtet erweist sich die Fokussierung auf Verpflichtungen in integrierten und schnell einsatzfähigen Verbänden von NATO und EU als problematisch. Sie erhöht den politischen Druck zur Mitwirkung und verringert den Zeitraum parlamentarischer Entscheidungsfindung. Transparenz, Diskurs und Mitwirkung nationaler Parlamente stehen beim Bündnis ohnehin nicht hoch im Kurs. Bei der öffentlichen Anhörung des Auswärtigen Ausschusses des Bundestags am 6. Oktober 2010 zum neuen strategischen Konzept der Allianz unmittelbar im Vorfeld des Lissaboner Gipfels kannte nur der NATO-Vertreter den als geheim eingestuften Entwurf – und musste darüber schweigen.

⁴⁵ Vgl. Generalinspekteur, S. 55.

⁴⁶ Vgl. <http://www.paks.uni-duesseldorf.de>.

Rückkehr des Militärisch-Industriellen Komplexes

Unter dem Etikett „Entwicklungspartnerschaft“ feiert der „Militärisch-Industrielle Komplex“ Wiederauferstehung. Sicherlich lässt sich nicht bestreiten: Wer eine Armee unterhalten will, braucht eine Industrie, die sie ausstattet. Wer im multinationalen Kontext handlungsfähig sein möchte, muss auf weitgehende Interoperabilität seiner Ausstattung achten. Anders als die Klage der Strukturkommission über mangelnde Auslastung der Wehrindustrie aber vermuten lässt, hat Deutschland im Zeitraum von 2004 bis 2009 seinen Rüstungsexport verdoppelt und steht mit einem Weltmarktanteil von elf Prozent nun auf Platz drei.⁴⁷ Zwar fließt ein Großteil zu NATO-Verbündeten, allerdings zählt die Türkei als Hauptabnehmer nicht gerade zu den konfliktberuhigten Regionen. Wenngleich das Stockholmer Friedensforschungsinstitut (SIPRI) Deutschland immer noch wegen seiner vergleichsweise restriktiven Richtlinien für Ausfuhren in Spannungsgebiete lobt: Wehrindustrie und Strukturkommission sind sie ein Dorn im Auge. Weniger Kontrolle, weniger Beschränkungen, mehr Rüstungsexport lautet ihr Credo.

Ungewisse Friedensdividende

Last but not least stellt sich die Frage nach der Friedensdividende neu, auf die viele bereits mit Ende des globalen Macht- und Systemkonflikts gehofft hatten. Denn jetzt soll die Bundeswehr nicht nur kleiner, sondern auch deutlich billiger werden. Allerdings rechnet die Strukturkommission zunächst mit einer Steigerung und erst mittel- bzw. langfristig mit einer Senkung der Kosten.⁴⁸ Dementsprechend vollzieht der damalige Minister eine Kehrtwende: Stilisiert er noch in seiner Initialrede Ende Mai 2010 Schuldenbremse und Haushaltskonsolidierung zum „mittelfristig höchste[n] strategische[n] Parameter“⁴⁹, so heißt sein Leitsatz fortan „keine Bundeswehr nach Kassenlage“⁵⁰. Das Sparziel sei beim geplanten Personalumfang nicht länger darstellbar, sogar eine Anschubfinanzierung unabdingbar.⁵¹ Wenngleich das Finanzministerium – bei

47 Vgl. Paul Holtom/Mark Bromley/Pieter D. Wezeman/Siemon T. Wezeman: Trends in International Arms Transfers, 2009. (SIPRI Fact Sheet; März 2010).

48 Vgl. Strukturkommission, S. 3.

49 Grundsatzrede des Bundesministers der Verteidigung, Dr. Karl-Theodor Freiherr zu Guttenberg, anlässlich des Besuches der Führungsakademie der Bundeswehr und der Kommandeurtagung der Streitkräftebasis am 26. Mai 2010 in Hamburg, <http://www.bmvg.de>, S. 28.

50 Guttenberg: Sparziel für 2014 nicht darstellbar, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. Dezember 2010.

51 Vgl. ebd. und Peter Dausend: Mästen statt schlachten, in: Die Zeit vom 3. Februar 2011.

nur einem Jahr Fristverlängerung – auf die vereinbarten Kürzungen des Wehretats pocht:⁵² Das Problem liegt hauptsächlich in der Sache begründet. Die Bundeswehrreform wäre nicht das erste Großprojekt, dessen Kosten zu niedrig taxiert aus dem Ruder laufen. Die Friedensdividende erscheint äußerst ungewiss.

Friedenswissenschaftliche Imperative für eine neue Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Was wäre, wenn nun doch positive Begleiterscheinungen überwögen bzw. negative Effekte ausblieben? Schließlich ließe sich die Aussetzung der Wehrpflicht auch zur mentalen wie physischen Demilitarisierung der Gesellschaft stilisieren. Eventuell ermuntern jüngste Erfahrungen beim Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan oder finanzielle Engpässe Regierung und Parlament zur restriktiveren Entsendepraxis. Womöglich beißen Rüstungskonzerne bei den politisch Verantwortlichen auf Granit. Vielleicht fiele sogar eine erkleckliche Friedensdividende ab. Wäre die Reform dann als friedenspolitischer Erfolg zu würdigen? Wohl kaum: Denn genauso überholungsbedürftig wie das militärische Instrument ist die Politik, die sich seiner bedient. Aktuelle Einsatzorientierung und jahrelange Entgrenzung militärischer Tätigkeitsfelder erweisen sich im Zusammenspiel als äußerst heikel. Selbst wenn sich der neue Verteidigungsminister zu vorsichtigen und punktuellen Korrekturen verstünde: Mit ihnen wäre es nicht mehr getan. Vielmehr bedürfte es tief einschneidender Veränderungen, die einem Neustart gleichkämen.

Paradigmenwechsel: Einsatzvermeidung statt Einsatzorientierung

Streitkräfte müssen ihr militärisches Handwerk beherrschen. Andernfalls wären sie überflüssig und gehörten abgeschafft. Als abstraktes Prinzip ist Einsatzfähigkeit selbstverständlich. Die gegenwärtige Reform verlangt aber mehr: Ihr geht es um eine umfassende – strukturelle, funktionale und mentale – Zurichtung der Armee auf den Einsatz. Im Verbund mit ökonomischem Effizienzdenken entsteht eine explosive Mischung. Sie droht jene militärische Logik zu entfesseln, die die Innere Führung zumindest dem Anspruch nach doppelt einhegen wollte. Diese unterwirft den militärischen Nutzen zum einen auch einem ethisch-moralischen Urteil, zum anderen betrachtet sie Soldatinnen und Solda-

52 Vgl. Guttenberg bekommt ein Jahr mehr Zeit für Kürzung des Wehretats, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. Februar 2011.

ten nicht nur als funktionierende Rädchen einer Gewaltmaschinerie, sondern als Staatsbürger in Uniform.

Allerdings griffe das Plädoyer für eine bewusste Rücksichtnahme auf die Innere Führung im Einsatz zu kurz. Denn der friedenswissenschaftlichen Perspektive ist das Gebot militärischer Zurückhaltung, wenn nicht gar Enthaltbarkeit, normativ eingeschrieben: Nicht vom Einsatz, sondern von der Einsatzvermeidung her muss gedacht werden. Nicht der gewünschte *level of ambition* darf den Ausschlag geben, sondern Art und Ausmaß der Bedrohung sind entscheidend. Nicht das Militär, sondern kluge Politik stellt das Instrument der Wahl dar.

Praxiswechsel: Begrenzung statt Entgrenzung des militärischen Aktionsraums

Das Grundgesetz konditioniert die Streitkräfte in Artikel 87a auf einen Zweck: Verteidigung. Und Artikel 115a definiert den Verteidigungsfall als einen stattfindenden oder unmittelbar bevorstehenden bewaffneten Angriff auf Bundesgebiet. Bereits der gemeinhin als zulässig erachtete militärische Beistand für attackierte Bündnispartner lässt sich nicht so ohne Weiteres dem Wortlaut der Verfassung entnehmen. Mehrere Impulsereignisse haben die Fixierung auf den eng gefassten Verteidigungsauftrag beseitigt und das militärische Instrument vierfach entgrenzt.

- Das Streitkräfteurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1994 bewirkt *erstens* eine grundgesetzliche Entgrenzung. Auslandseinsätze gelten fortan auch jenseits der Selbstverteidigung als verfassungskonform, sofern sie im Rahmen friedenswahrender kollektiver Sicherheitssysteme stattfinden. Während die Fachwelt hierunter Einrichtungen wie die UNO versteht, in denen alle potenziellen Widersacher ihre Sicherheit *gemeinsam* nach vereinbarten Normen und Regeln gewährleisten wollen, beziehen die Karlsruher Richter der Möglichkeit nach auch Militärbündnisse wie die NATO ein, in denen sich einige Staaten *gegen* äußere Bedrohungen zusammenschließen.
- Die ordnungspolitische Indifferenz des höchsten Gerichts leistet der Beteiligung am Kosovokrieg der NATO (1999) ohne Mandat der Weltorganisation Vorschub. Nur das fragwürdige Konstrukt der humanitären Intervention schützt hier vor dem Verdikt des Angriffskriegs. Das markiert *zweitens* eine völkerrechtliche Entgrenzung. Diese schreibt sich im Weißbuch 2006 fort. Hier gilt die „Bundeswehr mit ihrem gesamten Fähigkeitsspektrum“ längst als Mittel zur „frühzeitigen Konflikterkennung, Prävention und Kon-

fliktlösung“⁵³. Und die Beistandsverpflichtung für Bündnispartner wird auf Krisen und Konflikte erweitert, „die zu einer konkreten Bedrohung eskalieren können“⁵⁴ (Herv. SJ). Militärische Generalprävention und Nothilfe auf Verdacht sind aber durch Völkerrecht gerade nicht gedeckt. Sie unter-spülen das absolute Gewaltverbot der UNO-Charta.

- Das Engagement der Streitkräfte am Hindukusch trägt *drittens* zur Entgrenzung der Einsatzintensität bei. Dies spiegelt sich nicht zuletzt in der Enttabuisierung des Kriegsbegriffs wider. Seit den tödlichen Anschlägen auf die Bundeswehr am Karfreitag letzten Jahres sieht der damalige Minister Afghanistan – und damit auch die Soldatinnen und Soldaten – zumindest „umgangssprachlich“⁵⁵ im Krieg.
- Der Diskurs führt *viertens* zur doppelten kategorialen Entgrenzung. Zum einen macht die Erweiterung des Sicherheits- und Verteidigungsbegriffs aus ihm eine *Catch-all*-Kategorie. Im Weißbuch 2006 erfasst er so unterschiedliche Dinge wie Recht, Wohlfahrt, Terrorismus und Pandemien. Zum anderen gilt die Bundeswehr zusehends als Instrument der Außenpolitik. Was auf den ersten Blick recht unscheinbar daherkommt, kann in seiner Bedeutung gar nicht überschätzt werden: Wo Außenpolitik stattfindet, ist das nationale Interesse als Leitkategorie in der Regel nicht weit. Macht, Einfluss und Wohlstand stellen aber andersartige Orientierungsmuster dar als Sicherheit und Verteidigung. Bei den einen geht es um Gestaltung und Komfort, bei den anderen um Existenz. Für die einen gilt der Normalmodus, für die anderen der Ausnahmemodus – militärische Mittel eingeschlossen.

Schon seit Jahren würdigen Bundestagsmandate den Einsatz der Marine am Horn von Afrika nicht nur als Maßnahme zur Bekämpfung des transnationalen Terrorismus, sondern als Beitrag zum Schutz dieser für den „Welthandel strategisch wichtige[n] Seepassage“⁵⁶. Noch ummanteln hier UNO-Mandate und Völkerrecht die militärisch gestützte Verfolgung nationaler Interessen. Aber immer stärker drängt die Politik auf deren Freilegung. Die bisherige *hidden agenda* mutierte dann zum Hauptmotiv für militärische Einsätze, die einer weiteren Rechtfertigung nicht mehr bedürften. So stellt im Mai letzten Jahres der damalige Bundespräsident Horst Köhler etwas ungenau fest, „dass im Zweifel, im Notfall auch militärischer Einsatz notwendig ist, um unsere Interes-

53 Weißbuch 2006, S. 20.

54 Ebd., S. 75.

55 Tagesschau vom 4. April 2010 um 20.00 Uhr, <http://www.tagesschau.de>.

56 Deutscher Bundestag, Drucksache 16/3150 vom 25. Oktober 2006, S. 2.

sen zu wahren“⁵⁷. Dazu rechnet er freie Handelswege sowie die Verhinderung regionaler Instabilitäten, die „[negativ] auf unsere Chancen zurückschlagen [...] , bei uns durch Handel Arbeitsplätze und Einkommen zu sichern“⁵⁸. Obwohl sich ähnliche Formulierungen bereits im Weißbuch 2006 finden,⁵⁹ weht ihn ein Sturm medialer Entrüstung aus dem Amt. Als nur wenige Monate später Verteidigungsminister zu Guttenberg die gleiche Position etwas geschmeidiger vorträgt,⁶⁰ regt sich nur noch ein laues Lüftchen des Protests. Damit droht eine weitere Schranke beim Streitkräfteeinsatz zu fallen. Bis auf den militärischen Alleingang jenseits nationaler Rettungs- und Evakuierungsoperationen und den erklärten Angriffskrieg wäre demnach fast alles erlaubt.

Ohne wirksame Begrenzung des militärischen Aktionsraums auf den verfassungsgemäßen Verteidigungsauftrag bleibt jede Strukturreform nur technokratische Optimierung der omnipräsenten Gewaltoption. Gewiss können auch aus friedenswissenschaftlichen Überlegungen quasi-polizeiliche Aufgaben für bewaffnete Kräfte für erforderlich gehalten werden, etwa um Menschen vor Völkermord zu schützen oder auf See begangene Rechtsverletzungen (z.B. Raubfischerei, Piraterie) zu unterbinden. Das gehörte aber nicht zu den angestammten Aufgaben nationaler Streitkräfte oder exklusiver Militärbündnisse, sondern fiel in den originären Zuständigkeitsbereich der UNO. Sie ist der einzig angemessene Ort wirklicher Weltinnenpolitik. Daher müsste sie endlich jene Instrumente erhalten, die sie zur selbständigen Erfüllung ihres Auftrags benötigt.

57 Horst Köhler im Gespräch mit Christopher Ricke im Deutschlandradio vom 22. Mai 2010, <http://www.dradio.de>.

58 Ebd.

59 Vgl. Weißbuch 2006, S. 26 f.

60 Vgl. Guttenberg verteidigt Köhlers umstrittene Thesen, in: Spiegel online vom 9. November 2010, <http://www.spiegel.de>.

4.4. Die maritime Aufrüstung der Schwellenländer: strategische und friedenspolitische Implikationen

Jan Grebe und Christoph Schwarz

Die Weltmeere sind für die Sicherheit, Wohlfahrt und Entwicklung zahlreicher Staaten von vitalem Interesse. Freier Seehandel ist eine Grundbedingung für den ungehinderten Rohstoff- und Warenaustausch und damit ein wichtiger Faktor für wirtschaftliche Entwicklung. Bei europäischen Staaten wächst die Einsicht in die strategische Bedeutung freier Seewege, aber auch bei Schwellenländern nehmen Seestreitkräfte in den strategischen Ausrichtungen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine immer prominentere Rolle ein. Insgesamt hat es den Anschein, als stehe die Welt gegenwärtig am Beginn eines „maritimen Jahrhunderts“, das die deutsche und europäische Sicherheit maßgeblich beeinflussen wird.¹

Während die USA, Deutschland und andere europäische Verbündete im Rahmen von NATO und EU ihre Sicherheitsinteressen trotz des Abbaus maritimer Kapazitäten in zunehmendem Maße auch auf See zu schützen suchen, betreten einige Schwellenländer die Weltmeere als neue Akteure. So nutzen Brasilien, Indien, China und Südafrika (BICS) ihre in den vergangenen Jahren gewonnene wirtschaftliche Stärke, um ihre Seestreitkräfte den Herausforderungen und Bedrohungen des 21. Jahrhunderts anzupassen: Ressourcenverknappung, wachsende Gefährdung maritimer Transportrouten durch Piraterie und die zunehmende Überschneidung von Interessensphären. Ihre strategischen Ausrichtungen reichen dabei von der Sicherung nationaler Hoheitsgewässer bis hin zu regionaler und globaler Machtprojektion auf den Weltmeeren.

Wie sind die neuen Risiken und Dynamiken der maritimen Rüstung zu bewerten? Sollen die NATO- und EU-Staaten die eigenen maritimen Fähigkeiten den Entwicklungen anpassen oder kann eine neue maritime Sicherheitsarchitektur entstehen?

¹ Thomas Kossendey: Deutschlands Sicherheit von See her denken, in: Europäische Sicherheit 59 (2010): 4, S. 9-10.

Maritime Rüstungsanstrengungen der BICS-Staaten

Brasiliens Weg zur militärischen Regionalmacht

Als größtes und wirtschaftlich stärkstes Land in Lateinamerika hat Brasilien seine Militärausgaben zwischen 2000 und 2009 um 38 Prozent auf 27,1 Milliarden US-Dollar gesteigert.² Das Land verfügt über fünf U-Boote, zehn Fregatten, fünf Korvetten sowie einen französischen Flugzeugträger und dutzende Patrouillenboote, die für den Einsatz im Amazonasgebiet gedacht sind. Bereits in der nationalen Verteidigungsstrategie von 2008 wurde die Aufstellung eines zweiten Flottengeschwaders sowie einer zweiten amphibischen Division avisiert, die umfangreiche Investitionen in U-Boote, Kampfschiffe, Marineflugzeuge und -helikopter sowie neue Fregatten und ein amphibisches Angriffsschiff (LPH) nötig macht.

Von zentraler Bedeutung ist die seit 2008 bestehende Rüstungskooperation mit Frankreich, die vertragliche Abmachungen über Kauf und Bau von fünf U-Booten der Scorpène-Klasse inklusive der Entwicklung und Produktion eines atombetriebenen U-Boots in Brasilien bis 2021 beinhaltet. Brasiliens Plan, mittels eines nukleargetriebenen U-Boots eigene technologische Entwicklung und Handlungsfähigkeit zu demonstrieren, wird damit umgesetzt. Neben dieser Vereinbarung umfasst das 6,8 Mrd. US-Dollar teure Geschäft einen umfassenden Technologietransfer und den Bau einer neuen Marinebasis sowie einer Werft, um mittel- bis langfristig die Streitkräfte mit Rüstungsgütern aus eigener Produktion auszustatten.

Indiens Marine rüstet auf

Indien hat zwischen 2000 und 2009 seine Militärausgaben um etwa 67 Prozent auf 36,6 Milliarden US-Dollar gesteigert. Derzeit verfügt das Land über 16 U-Boote – darunter vier deutsche des Typs 209/1500 –, acht Zerstörer, vierzehn Fregatten, zwei Dutzend Korvetten sowie über zahlreiche Patrouillen- und Minenkampfboote. Der Ausbau der Marine ist bereits seit Ende der 1990er Jahre in vollem Gange. Der geplante Kauf eines amphibischen Landungsschiffs (LPD) wurde zunächst ausgesetzt, um acht maritime Aufklärungs- und Überwachungsflugzeuge aus den USA anzuschaffen. Verzögerungen bei der Modernisierung der U-Boot-Flotte führen dazu, dass das erste der sechs französi-

2 Angaben zu Militärausgaben aus SIPRI Jahrbuch 2010; Stockholm International Peace Research Institute: *Armament, Disarmament and International Security*, Oxford 2010, S. 214-242.

schen U-Boote mit einem Investitionsvolumen von insgesamt etwa elf Milliarden US-Dollar voraussichtlich erst 2013 ausgeliefert werden wird.

Derzeit verzögert sich der ebenfalls geplante Bau von vier neuen Zerstörern mit *Stealth*-Technologie (Kosten: etwa 6,5 Milliarden US-Dollar). Die geplante Auslieferung der Zerstörer, die mit *Cruise Missiles* ausgestattet werden und nukleare Sprengköpfe tragen können, wird voraussichtlich zwischen 2012 und 2015 erfolgen. Eines der derzeit größten Modernisierungsprojekte der Marine ist der Bau von sieben Fregatten mit *Stealth*-Technologie im Wert von bis zu zehn Milliarden US-Dollar in Kooperation mit ausländischen Unternehmen.

China: Auf dem Weg zur „blue water navy“

Chinas Regierung forciert ebenfalls bereits seit Jahren die militärische Aufrüstung. Zwischen 2000 und 2009 stiegen die chinesischen Militärausgaben um 216 Prozent auf geschätzte 98,8 Milliarden US-Dollar. Im Zentrum der Aufrüstung und Modernisierung steht der Ausbau der U-Boot-Flotte. Zwischen 1995 und 2007 hat China bereits 38 neue U-Boote in Betrieb genommen. Neben den acht nicht nuklearen U-Booten der russischen Kilo-Klasse, ist das chinesische Militär bestrebt, vier weitere U-Boot-Klassen zu bauen, darunter nuklear und konventionell angetriebene U-Boote der Jin-Klasse (SSBN), die jeweils bis zu zwölf ballistische Raketen tragen und die nukleare Zweitschlagfähigkeit Chinas sichern.

Neben U-Booten ist der Bau von Flugzeugträgern für Pekings strategische Ausrichtung zentral. Die bereits in den 1990er Jahren forcierten Pläne sehen vor, bis 2020 drei Flugzeugträger zu bauen. Neben zahlreichen Zerstörern und Fregatten steht besonders der Bau verschiedener Landungsschiffe für Chinas Ziel, eine hochseetaugliche Marine aufzubauen. Das amphibische Kampf- und Transportschiff der Klasse 071 (Yushao) kann bis zu 800 Soldaten in weit entlegene Territorien verlegen und auch als Hubschrauberträger eingesetzt werden.

Zuletzt hatten Berichte für Aufsehen gesorgt, wonach Chinas Militär große Fortschritte bei der Entwicklung einer modernen Antischiffsrakete des Typs Dongfeng 21 D macht, die für US-amerikanische Flugzeugträger eine ernsthafte Bedrohung darstellen könnte. Zusammen mit der allgemeinen maritimen Aufrüstung und der Entwicklung neuer Waffensysteme bestünde die Möglichkeit, den maritimen Einfluss der USA in Teilen des Pazifiks mittel- bis langfristig zu beschneiden und auf diese Weise Handlungsfreiheit zu gewinnen.

Südafrikas maritime Kapazitäten

Südafrikas Militärausgaben sind von 2000 bis 2009 um 52 Prozent auf 3,9 Milliarden US-Dollar gestiegen. Derzeit verfügt das Land am Kap der Guten Hoffnung über die modernsten Marinekräfte auf dem afrikanischen Kontinent.

Neben drei U-Booten aus deutscher Produktion vom Typ 209/1400 stehen vier Korvetten des Typs MEKO A200 zur Kontrolle der Seegebiete vor Südafrika sowie zur Bekämpfung von Piraterie und illegaler Fischerei bereit. Trotz einer angespannten Haushaltslage sehen die Rüstungsplanungen Pretorias bis 2030 vor, weitere 22 Kriegsschiffe und U-Boote anzuschaffen. Im Rahmen des „Projekts Biro“ ist die Beschaffung von drei Küstenpatrouillenbooten (OPV) und sechs Patrouillenbooten für die Küstennähe (IPV) vorgesehen, die veraltete Schiffe zu ersetzen sollen. Die Gesamtkosten für diese Schiffe belaufen sich nach Schätzungen auf ca. 200 Millionen Euro. Hinzu sollen im Rahmen des „Project Millennium“ ein bis zwei amphibische Angriffsschiffe (LHD) angeschafft werden, die Helikopter und Landungsboote transportieren können.

Ursachenforschung: Warum maritime Aufrüstung?

Der seit der Jahrtausendwende zu beobachtende signifikante Anstieg der Verteidigungsbudgets der BICS-Staaten wäre ohne deren dynamisches wirtschaftliches Wachstum undenkbar. Diese eindrucksvolle ökonomische Entwicklung hat die Aufrüstung zur See nicht nur möglich, sondern aus Sicht der betreffenden Akteure auch notwendig gemacht. So wickelt China inzwischen 95 Prozent seiner Im- und Exporte über den Seeweg ab.³ Peking kann seinen ökonomischen Wachstumskurs nur dann erfolgreich fortsetzen, wenn eine sichere Passage der vor allem für die Produktion zentralen Rohstoff- und Energiezufuhr gewährleistet ist. Die Verwundbarkeit dieser Transportrouten böte umgekehrt auch potenziellen Gegnern wie den USA die Möglichkeit, den chinesischen Außenhandel nachhaltig zu beeinträchtigen, wenn nicht gar vollständig zum Erliegen zu bringen – eine bedrohliche Vorstellung für die chinesische Führung. Gemäß dieser Logik sind die Fähigkeiten der Marine in Richtung auf eine regionale, hochseetaugliche Marine, eine sogenannte *blue water navy*, auszubauen.

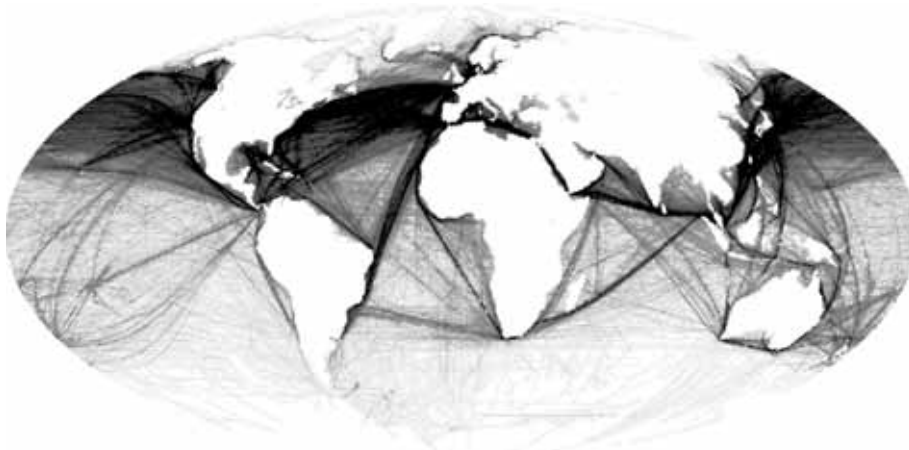
Ähnliche Argumentationsmuster finden sich auch bei den anderen Staaten. So führt Brasilien in seiner aktuellen Verteidigungsstrategie den proaktiven Schutz der Ölplattformen, der maritimen Handelswege sowie der Amazonas-

3 Nan Li: The Evolution of China's Naval Strategy and Capabilities: From „Near Coast“ and „Near Seas“ to „Far Seas“, in: Asian Security 5 (2009): 2, S. 161.

mündung, die für den Zugang zur hohen See bedeutsam ist, als wichtige Gründe für die Marinereform an.⁴ Das indische Verteidigungsministerium wiederum konstatiert in seiner *Maritime Military Strategy* aus dem Jahr 2007 einen direkten Zusammenhang zwischen offenen Seewegen und einheimischer ökonomischer Entwicklung.

Im Vergleich zu den transatlantischen Handelsrouten ist vor allem im Indischen Ozean und im Südchinesischen Meer eine stärkere Konzentration des Schiffsverkehrs entlang relativ schmaler Korridore zu beobachten. Die betreffenden Ein- und Ausfahrten müssen mehrere kritische *choke points* wie die Straße von Malakka, den Golf von Aden oder die Straße von Hormuz passieren. Hierbei handelt es sich um enge und zugleich äußerst stark frequentierte Wasserstraßen, die zudem von instabilen Anrainerstaaten umgeben sind oder bei denen latente Blockadefahr im Fall internationaler Krisen besteht. Insgesamt sind die sogenannten *sea lines of communication* in diesen Gebieten deutlich verwundbarer, als dies im Atlantik der Fall ist.

Schiffahrtsrouten weltweit



Quelle: Daten und Bild Ben Halpern, *National Center for Ecological Analysis and Synthesis, UC Santa Barbara*.

Die Errichtung einer sogenannten „Perlenkette“⁵ vom chinesischen Festland über das Südchinesische Meer bis hin zum Indischen Ozean – einen Tiefseehafen (Burma), ein Flugfeld östlich von Vietnam und eine Marinebasis in Pakistan – ist eine Reaktion auf diese spezifischen Bedingungen. Chinas stra-

4 National Strategy of Defense: Peace and Security for Brazil, Brasilia 2008, S. 20.

5 Christopher J. Pehrson: *String of Pearls. Meeting the Challenge of China's Rising Power across the Asian Littoral*, Washington 2006.

tegisches Interesse ist es, mit Hilfe dieser Stützpunkte die ökonomischen und politischen Beziehungen zu den betreffenden Staaten zu verbessern. Vor allem jedoch sollen die Rohstoffimporte aus Afrika und dem Nahen Osten besser als bisher abgesichert werden. Auch wenn prinzipiell die Möglichkeit besteht, diese Zugangsrechte zu ausländischen Häfen bzw. die Nutzung eigens gebauter Häfen entlang der Perlenkette im Rahmen regionaler Hegemoniebestrebungen militärisch zu instrumentalisieren, deutet bisher wenig auf eine derart motivierte Nutzung hin.⁶ Offensichtlich gibt es tragfähige zivile Alternativen und Handlungsoptionen jenseits maritimer Aufrüstung, um seine wirtschaftlichen Interessen zu realisieren. Noch aber sind sie zu schwach entwickelt und Gefahren einer militarisierenden Eigendynamik sind bereits erkennbar: Neu Delhi reagiert seinerseits mit maritimer Aufrüstung auf die Bestrebungen Chinas, mit Hilfe der Perlenkette stärker in die indische Einflussosphäre einzudringen.⁷

Maritime Aufrüstung geschieht jedoch nicht nur im Zusammenhang mit der Sicherung ökonomischer Interessen. Ein weiteres wichtiges Motiv ist der Zugewinn der BICS-Staaten an internationalem Gewicht: Zunehmend selbstbewusst werden eigene nationale Interessen artikuliert und verfolgt. Im Falle Chinas und Indiens beschränken sich diese nicht mehr nur auf die eigenen Hoheitsgewässer. Indien betrachtet den gesamten Raum zwischen dem Persischen Golf und der Straße von Malakka als seine legitime Interessensphäre.

Auch Peking nutzt die Marine zunehmend als Instrument zur machtpolitischen Präsenz nah und fern der Küsten Chinas.⁸ Dies zeigen nicht zuletzt die im vergangenen Jahr durchgeführten Langstreckenpatrouillen und Übungen chinesischer Verbände im Südchinesischen Meer, östlich von Taiwan und vor Okinawa sowie die Teilnahme an der Antipiraterie-Mission im Golf von Aden.⁹ Allerdings fehlen der *People's Liberation Army Navy* (PLAN) auf absehbare Zeit die notwendigen Fähigkeiten, um ihre seebasierten Kommunikationslinien und Handelswege vollständig und ohne fremde Hilfe zu schützen.¹⁰

Demgegenüber konzentriert sich Brasilien auf den Schutz seiner eigenen Gewässer und auf die Aufrechterhaltung regionaler Stabilität. Gleichzeitig werden jedoch Kräfte zur Machtprojektion vorgehalten, die unter dem Man-

6 Jonathan Holslag: Trapped Giant. China's Military Rise, Adelphi Paper 416, London/New York 2010, S. 51-52.

7 David Scott: India's Drive for a 'Blue Water' Navy, in: Journal of Military and Strategic Studies 10 (2007-08): 2, S. 2-13.

8 Abraham Denmark: China's Navy Gets Its Act Together, and Gets Aggressive, in: Wired's The Danger Room, 26. April 2010.

9 A. Nicoll: Chinese navy's new strategy in action, in: IISS Strategic Comments, 16 (2010): 16, S. 2.

10 Andrew S. Erickson: The Growth of China's Navy: Implications for Indian Ocean Security, in: Strategic Analysis 32 (2008): 4, S. 670.

dat der Vereinten Nationen oder einer multilateralen Organisation im jeweiligen Krisengebiet eingesetzt werden könnten. Dies verdeutlicht das brasilianische Interesse, durch militärische Fähigkeiten ein größeres Mitspracherecht bei regionalen und globalen Sicherheitsfragen zu erreichen. Im Unterschied zu den beiden asiatischen Staaten formuliert Brasilien das Primat des *sea denial*¹¹ explizit als strategisches Ziel für Entwicklung und Einsatz seiner Marine-streitkräfte: Die Anstrengungen, potenziellen staatlichen und nichtstaatlichen Kontrahenten die Kontrolle der Seewege zu verwehren, werden als wichtiger angesehen als die Fähigkeit zu internationaler Machtprojektion.¹²

Dies trifft auch auf Südafrika zu, dessen vornehmliches Ziel der Schutz vor möglichen Piratenangriffen in seiner Wirtschaftszone ist. Als regionale Vormacht sieht Südafrika seine Marine ebenfalls als wirkungsvolles Instrument, um die freie und sichere Durchfahrt für Handelsschiffe zu gewährleisten und darüber hinaus zu regionaler Stabilität beizutragen. Pretorias strategische Ziele lauten Verteidigung, strategische Abschreckung, Überwachung und Unterstützung der Diplomatie, ohne dass dafür schon ein kohärentes Konzept vorläge. Die umfassenden Beschaffungsvorhaben müssen im Kontext der nationalen, regionalen und überregionalen Funktion der südafrikanischen Marine gesehen werden. Dennoch liegt bisher keine aktuelle südafrikanische maritime Strategie vor, in der die gegenwärtigen geopolitischen Rahmenbedingungen und sicherheitspolitischen Herausforderungen in Abhängigkeit von den politischen Zielen in ein strategisches Konzept überführt werden.¹³ Zwar sollen die wachsenden Kapazitäten der südafrikanischen Marine für Beiträge zu Friedensmissionen und humanitären Interventionen genutzt werden. Allerdings reichen die jetzigen Fähigkeiten schon aus, um an der Antipiraterie-Mission am Horn von Afrika teilzunehmen oder dem Schmuggel, Terrorismus oder Erdöldiebstahl zu begegnen. Ein vermeintliches Fähigkeitsdefizit ist also weder ein plausibler Grund für weitere Rüstung noch für die lange praktizierte Zurückhaltung gegenüber einer Teilnahme an der multilateralen Mission im Golf von Aden.¹⁴

Jenseits der instrumentellen Verwendung von Seestreitkräften zur Machtprojektion und Interessenvertretung erfüllen diese für die *rising powers* zweifelsohne eine politisch-symbolische Prestigefunktion. Gerade fortgeschrittene

11 Vgl. Ian Speller: Naval Warfare, in: David Jordan et al. (Hrsg.): Understanding Modern Warfare, Cambridge und New York 2008, S. 139.

12 National Strategy of Defense. Peace and Security for Brazil, a.a.O., S. 20-22.

13 Daniel Flandes/Alcides Costa Vaz: Security Policies of India, Brazil and South Africa – Regional Security Contexts as Constraints for a Common Agenda, GIGA Working Papers, No. 160, Hamburg 2011, S. 17.

14 Brenthurst Foundation (Hrsg.): Maritime Development in Africa. An Independent Specialists' Framework, Discussion Paper 03, Johannesburg 2010, S. 14ff.

Waffensysteme mit hohen Beschaffungskosten dokumentieren den technologischen Entwicklungsstand und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der betreffenden Staaten. Dies gilt offenbar ungeachtet der beträchtlichen Gefahren neuerlicher Rüstungswettläufe samt Eskalationsrisiko in einzelnen Regionen. Dies kann exemplarisch an der brasilianischen Entscheidung zur Beschaffung nuklear angetriebener U-Boote verdeutlicht werden. Für die beschränkten Ziele des *sea denial* sowie des Schutzes der *Offshore*-Ölplattformen ist hier kein unmittelbarer Nutzen erkennbar. Aufschlussreich war in diesem Zusammenhang die Auffassung des ehemaligen Präsidenten Lula da Silva, nach der kein Land auf einen Zugewinn an internationaler Anerkennung hoffen dürfe, ohne über entsprechend moderne Streitkräfte zu verfügen. Auch das brasilianische Streben nach einem ständigen Sitz im UN-Sicherheitsrat dürfte eine gewichtige Rolle bei dieser Entscheidung gespielt haben.¹⁵

Ein weiterer Grund für die maritime Aufrüstung liegt in der diplomatischen Funktion von Seestreitkräften. Diese bieten seit jeher die Möglichkeit, durch Ansteuern ausländischer Häfen und gemeinsame Manöver die Beziehungen zu Staaten nicht nur in unmittelbarer geographischer Nachbarschaft, sondern auch weit jenseits der eigenen Küsten zu verbessern. So steuerten Schiffe der südafrikanischen Marine Häfen in China, Brasilien und Großbritannien an. Auch das gemeinsame Seemanöver zwischen der US-Marine und der südafrikanischen Marine im Rahmen des *African Partnership Station* verdeutlichte das Ziel, internationale Sicherheitskooperation und „globale maritime Partnerschaften“ voranzutreiben.

Von besonderem Interesse sind hier die von Brasilien, Südafrika und Indien zuletzt gemeinsam durchgeführten Seemanöver, die einen Meilenstein trilateraler Zusammenarbeit markieren. Im Rahmen des Indien-Brasilien-Südafrika (IBSA)-Dialogforums streben die genannten Staaten eine strategische Kooperation in ausgewählten Bereichen (Diplomatie, Wirtschaft, Militär) an und wollen auf mehr Gewicht der Entwicklungs- und Schwellenländer in internationalen Institutionen hinarbeiten. Dies ist nicht zuletzt das Resultat der mangelnden Teilhabe am Ordnungsmodell der internationalen Beziehungen, wie es nach dem Zweiten Weltkrieg errichtet wurde.¹⁶ Im Ergebnis könnte dies zur Etablierung einer sicherheitspolitischen Süd-Süd-Achse führen, die den Südatlantik mit dem Indischen Ozean verbindet. Gerade vor dem Hintergrund der

15 Paul Taylor: Why Does Brazil Need Nuclear Submarines?, in: Proceedings, U.S. Naval Institute 135 (2009): 6.

16 Andrew F. Hart/Bruce D. Jones: How Do Rising Powers Rise?, in: Survival. The IISS Quarterly 52 (2010/2011): 6, S. 67.

maritimen Aufrüstung der BICS-Staaten besäßen diese damit die Möglichkeit, verstärkt als regionale Sicherheitsanbieter für diese Gewässer aufzutreten.¹⁷

Risiken übersteigen Nutzen

Aus friedenspolitischer Sicht übersteigen die Risiken der maritimen Aufrüstung der BICS-Staaten eindeutig die Möglichkeiten, welche die wachsenden militärischen Fähigkeiten der *rising powers* für die Gestaltung einer kooperativen Weltordnung bereithalten können.

Das offensichtlichste Risiko liegt in der Zunahme von bewaffneten Zwischenfällen. Eine steigende Zahl von Schiffen und U-Booten, die zudem in teils umstrittenen Seegebieten patrouillieren, erhöht die Gefahr gewaltsamer Auseinandersetzungen. Damit besteht auch die Möglichkeit einer Eskalation latenter Krisen in manifeste Gewaltkonflikte und Kriege. Denn nicht nur im Südchinesischen Meer, sondern auch zwischen Indien und China schwelen weiterhin ungelöste Territorialkonflikte. Zwar haben die beiden aufsteigenden Mächte ihre ökonomischen Beziehungen in den vergangenen Jahren intensiviert und sind zudem bestrebt, die bestehenden Konflikte herunterzuspielen – nicht zuletzt, um den jeweiligen Aufstieg nicht zu gefährden. Die Gefahr militärischer Auseinandersetzungen bleibt jedoch weiterhin bestehen.

Ein zweites Risiko besteht in der Auslösung eines Rüstungswettlaufs zur See in Folge einer Verschärfung der jeweils perzipierten Sicherheitsdilemmata. Auch diese Gefahr betrifft vor allem Südostasien, wo gerade in China (und mit Einschränkungen auch in Indien) die Bewertung maritimer Fähigkeiten entlang geopolitischer Parameter nach wie vor Konjunktur hat.¹⁸ Auch wenn die chinesische Führung wiederholt betont hat, dass der Ausbau maritimer Fähigkeiten in Übereinstimmung mit seiner Strategie des „friedlichen Aufstiegs“ nur dazu diene, einen „harmonischen Ozean“ zu errichten¹⁹, wird die chinesische Aufrüstung von Nachbarn wie Japan und Vietnam misstrauisch beobachtet. Als Reaktion auf die Aufrüstung des Rivalen hat Japan eine umfassende Überprüfung seiner Verteidigungspolitik in die Wege geleitet und bereits eine Ressourcenumverteilung zugunsten der Marine beschlossen sowie neue Beschaffungsprojekte eingeleitet. Über die historisch gewachsene Partnerschaft mit den USA hinaus hat Japan zudem mit Australien und Indien Kooperati-

17 Francis Kornegay: *The Geopolitics of IBSA: The South African dimension*, o.O. 2008, S. 20.

18 Toshi Yoshihara/James Holmes: *Command of the Sea with Chinese Characteristics*, in: *Orbis. A Quarterly Journal of World Affairs* 49 (2005): 4, S. 678.

19 „China Would Never Seek Hegemony“, in: *Beijing Review*, 23. April 2009.

onsabkommen geschlossen, die neben humanitärer Hilfe im Fall von Naturkatastrophen auch militärischen Informationsaustausch und vermehrte gemeinsame Manöver umfassen. Schließlich denkt die japanische Regierung darüber nach, die Zusammenarbeit mit Südkorea ebenfalls zu intensivieren.²⁰

Der Zugewinn an maritimen Fähigkeiten der BICS-Staaten beunruhigt auch die USA, wie der aktuelle *Quadrennial Defense Review Report* des Pentagon belegt. Insbesondere die mangelnde Transparenz und Unklarheiten bezüglich der chinesischen Intentionen sind für das US-Militär Anlass zur Sorge.²¹ Die von den USA in Gang gesetzte Schwerpunktverlagerung vom Atlantik auf den Pazifik ist nicht die einzige Reaktion auf die maritime Aufrüstung der BICS-Staaten. So kann auch die Entscheidung, die 4. US-amerikanische Flotte zu reaktivieren, zumindest teilweise auf den brasilianischen Kräftezuwachs zur See zurückgeführt werden. Insgesamt sind die USA erkennbar bestrebt, sich ihre maritime Handlungsfreiheit nicht durch die wachsenden Fähigkeiten der BICS-Staaten einschränken zu lassen.

Sieht man einmal von ihrer Rolle als Rüstungsexporteure an die neuen *player* ab, dürften die europäischen Staaten mit eigenen Potenzialen bei einem eventuellen maritimen Wettrüsten kaum eine Rolle spielen: Zu groß sind gerade im Falle Großbritanniens die finanzpolitischen Zwänge, als dass auf absehbare Zeit eine signifikante Aufrüstung im Bereich des Möglichen liegt. Bezeichnenderweise verzichtet das Vereinigte Königreich darauf, den zweiten bestellten Flugzeugträger mit eigenen Flugzeugen auszustatten und rüstet ihn stattdessen so um, dass auch französische oder US-amerikanische Flugzeuge darauf landen können. Nach Angaben der britischen Koalitionsregierung wird der Träger nicht zuletzt deshalb fertiggestellt, um beträchtliche Konventionalstrafen zu vermeiden, die im Fall des Vertragsausstiegs drohen würden.²² Beide skizzierten Entwicklungen könnten die US-amerikanische Politik langfristig zu einer Kräftekonzentration in den betreffenden Regionen veranlassen. Als unmittelbare Folge würde die Sicherheitsvorsorge im Atlantik, im Mittelmeer und am Horn von Afrika stärker als bisher in die Verantwortung der Europäer fallen. Diese dürften nach jetzigem Stand allerdings kaum in der Lage sein, derartige Aufgaben zu bewältigen. Eine intensiviertere Zusammenarbeit im Rahmen der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik wäre geboten, die bereits auf anderen Feldern konzeptionelle und koordinierende Defizite hat (vgl. Beiträge 2.6. und 2.9.).

20 Vgl. Jonathan Holslag: a.a.O., S. 113.

21 Department of Defense (Hrsg.): *Quadrennial Defense Review Report*, Washington 2010, S. 31 und 60.

22 Vgl. Ralph Rotte/Christoph Schwarz: *Still Special?* Britische Sicherheitspolitik und die USA, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (2010): 49, S. 30.

Auch wenn konventionelle Kriege für die *rising powers* und insbesondere für China absehbar nicht auf der Agenda stehen,²³ kann das wachsende maritime Machtpotenzial in Krisenzeiten dazu dienen, Handelsrouten zu blockieren und potenzielle Gegner zum Einlenken zu bewegen. Solche Szenarien könnten auch die europäischen Staaten und Deutschland direkt oder indirekt betreffen, die für Im- und Export auf den ungehinderten Zugang zu den Weltmeeren angewiesen sind.

Friedenspolitische Implikationen maritimer Aufrüstung

Angesichts der neuen maritimen Rüstungsanstrengungen sind verschiedene Wege einer konfliktpräventiven und friedensgerichteten Politik zu beschreiten, auf denen die europäischen Staaten und damit auch Deutschland eine aktive und initiative Rolle einnehmen können:

1. Die wachsenden militärischen Fähigkeiten der aufsteigenden Mächte sollten in Bereiche eingebunden werden, in denen wechselseitige Sicherheitsinteressen bestehen und die Herausbildung gemeinsamer kooperativer Strukturen möglich ist. Ein naheliegendes Beispiel in diesem Zusammenhang ist die Antipiraterie-Mission am Horn von Afrika. Indien und China könnten hier durch Integration als formale und gleichberechtigte Mitglieder noch stärker als bisher beitragen. Jenseits der konkreten Gefahrenabwehr könnte hiermit ein Beitrag zur Vertrauensbildung geleistet werden, der seinerseits die Grundlage für eine intensiviertere zukünftige Zusammenarbeit legen und in der Perspektive zur Kontrolle und Abrüstung maritimer Potenziale beitragen könnte. Ein Ansatzpunkt in diesem Zusammenhang wäre eine Teilnahme Chinas und Indiens an dem jährlich stattfindenden *Shared Awareness and Deconfliction Event (SHADE)*, das die Möglichkeit zum Informationsaustausch mit Blick auf die Pirateriebekämpfung am Horn von Afrika bietet.
2. Aufrüstung birgt immer die Gefahr militärischer Eskalation. Daher sollten verstärkte Anstrengungen zur Rüstungskontrolle unternommen werden. Zwar wäre eine möglichst weitgehende globale maritime Abrüstung zweifellos wünschenswert. Diese erscheint jedoch angesichts der dargestellten Motive der Schwellenländer derzeit als schwer realisierbar. Ein erster möglicher Schritt besteht ungeachtet früherer ernüchternder Erfahrungen mit maritimen Rüstungskontrollanstrengungen in einer Initiative, die auf

²³ Taylor M. Fravel: International Relations Theory and China's Rise: Assessing China's Potential for Territorial Expansion, in: *International Studies Review* 12 (2010): 4, S. 526.

eine vertragliche Vereinbarung für ein globales maritimes Rüstungskontrollregime abzielt. Auch die USA sollten angesichts des Sparimperativs im Bereich der Verteidigungsausgaben zumindest Interesse an einem entsprechenden Prozess haben. Die europäischen Staaten und insbesondere Deutschland kämen als mögliche Initiatoren einer solchen Vereinbarung in Betracht, da sie ein fundamentales Interesse an der Freiheit der Meere haben und zudem nicht direkte Konfliktpartei bei den gerade in Asien vorhandenen Territorialkonflikten sind. Auch die grundsätzliche Präferenz für ein multilaterales Vorgehen auf Seiten der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik könnte durch den Vorschlag für ein maritimes Rüstungskontrollregime globaler Reichweite neuerlich unterstrichen werden.

3. Eine derartige Initiative muss zwingend von Maßnahmen flankiert werden, die im Sinne einer Ursachenbekämpfung direkt die Motive der Aufrüstung aufgreifen. Deutschland und die EU besitzen im Unterschied zu den USA nur geringe militärische Möglichkeiten, zur Lösung der bestehenden Territorialkonflikte wie des ungelösten Grenzkonflikts zwischen China und Indien beizutragen. Diese Konflikte bergen nach wie vor das Risiko einer militärischen Eskalation, auch wenn die Beteiligten zunehmend versuchen, sie pragmatisch zu handhaben. Die EU und hier vor allem Deutschland als gegenwärtig nicht-ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrats sollte sich verstärkt für die Anerkennung des internationalen Gewichts der BICS-Staaten im Rahmen der UNO einsetzen. Ein solcher Ansatz ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der zerklüfteten asiatischen Sicherheitsarchitektur²⁴ attraktiv. Diese hat bisher wenig zur Einhegung des Sicherheitsdilemmas in der Region beitragen können. Eine institutionelle Zusammenarbeit zwischen der EU, den USA und dem IBSA-Dialogforum wäre ein wichtiger Schritt in die gleiche Richtung.
4. Die EU- und NATO-Staaten sind mit ihren Rüstungsexporten maßgeblich an den maritimen Aufrüstungskursen der Länder, mit Ausnahme Chinas, beteiligt. Die genaue Prüfung der Rüstungsexportstandards, einschließlich des im Falle Brasiliens und Indiens praktizierten umfassenden Technologietransfers, ist angesichts der Gefahr von Rüstungswettläufen und militärischen Auseinandersetzungen vordringliche Aufgabe für die EU-Mitgliedstaaten. Kurzfristige Interessenkonvergenzen in der Rüstungskooperation dürfen nicht den Blick auf das langfristig beträchtliche direkte und indirekte Risikopotenzial verstellen, das mit Exporten von Rüstungsgütern und -technologie verbunden ist.

²⁴ Nick Bisley: Building Asia's Security, in: Adelphi Paper 408, London/New York 2009, S. 13.

4.5. Die NATO und Abrüstung: Wie passt das zusammen?

Oliver Meier

Außenminister Guido Westerwelle feierte die Ergebnisse des NATO-Gipfels von Lissabon euphorisch: „So viel Abrüstung war noch nie in der Nato.“¹ Dass die NATO sich im neuen Strategischen Konzept erstmals dazu bekennt, die Bedingungen für eine Welt frei von Nuklearwaffen zu schaffen, sei ein „sichtbares Markenzeichen“ des „weltweiten Paradigmenwechsels“ in der Abrüstungspolitik im Jahr 2010 und natürlich auch ein Erfolg deutscher Außen- und Sicherheitspolitik, so der Abrüstungsbericht der Bundesregierung für das abgelaufene Jahr.²

Tatsächlich bestimmt die NATO als weltweit stärkstes Militärbündnis die internationale Rüstungsdynamik und trägt damit auch Verantwortung für Fortschritte bei der Abrüstung und Rüstungskontrolle. Denn die 28 NATO-Mitglieder vereinigen auf sich rund zwei Drittel der globalen Rüstungsausgaben und fast drei Viertel der weltweiten Rüstungsbeschaffungen (siehe Tabelle 1). Derartige militärische Ungleichgewichte können zudem Rüstungswettläufe beschleunigen oder auslösen. Selbst der Aufbau von Defensivsystemen kann zu einer quantitativen und qualitativen Aufrüstung anderer Staaten führen, wie russische Reaktionen auf die Raketenabwehrpläne der Vereinigten Staaten zeigen.

Die herausgehobene Stellung der NATO in der Rüstungspolitik wird besonders im nuklearen Bereich deutlich. Drei der fünf offiziellen Atomwaffenstaaten und acht der vierzehn Staaten, auf deren Territorium sich Atomwaffen befinden, gehören der NATO an. Die USA sind der einzige Kernwaffenstaat, der Nuklearwaffen auf dem Territorium von Nichtatomwaffenstaaten stationiert. Die NATO praktiziert als einziges Bündnis eine Form der nuklearen Teilhabe, in deren Rahmen Nichtatomwaffenstaaten im Kriegsfall die Verfügungsgewalt über Nuklearwaffen erhalten könnten (vgl. Beitrag 1.5. im Friedensgutachten 2007).

1 Außenminister Westerwelle im Interview: „Ich bin mit Leidenschaft Vorsitzender“, in: Rheinische Post, 24.11.2010, http://www.rp-online.de/politik/deutschland/Ich-bin-mit-Leidenschaft-Vorsitzender_aid_934074.html.

2 Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotenziale (Jahresabrüstungsbericht 2010), <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/561582/publicationFile/147990/1101-Jahresabruuestungsbericht-2010.pdf>, S. 4.

Tabelle 1: NATO-Anteile an den weltweiten Ausgaben, 2008*

	Verteidigungs- ausgaben	Rüstungsbe- schaffungen	Militärische Forschung und Entwicklung
NATO Europa	22%	23%	25%
NATO Nordamerika	43%	48%	55%
NATO	65%	71%	80%
Welt	100%	100%	100%

*Zahlen nach Michael Brzoska: Vortrag bei der Anhörung „Das neue Strategische Konzept der NATO“, Auswärtiger Ausschuss des Deutschen Bundestag, Berlin, 6.10.2010.

Die Debatte über das neue Strategische Konzept eröffnete für die NATO die Möglichkeit, ihre Rüstungspolitik und besonders ihre Nuklearwaffenpolitik an die neuen internationalen Gegebenheiten anzupassen. Seit der Annahme des letzten Konzepts im Jahr 1999 hatte sich das sicherheitspolitische Umfeld erheblich verändert. Die gestiegene Gefahr durch den internationalen Terrorismus in der Folge des 11. September 2001 und die Kriegserfahrungen in Afghanistan waren zwei historische Entwicklungen, die es bei der Ausformulierung eines neuen Konzepts zu berücksichtigen galt. Auch für den Zusammenhalt der NATO war diese Debatte wichtig, denn erstmals konnten die seit 1999 beigetretenen ost- und mitteleuropäischen Staaten an der Entwicklung der Aufgabenbeschreibung der Allianz mitwirken.

In der Nuklearwaffenpolitik mussten die Allianzmitglieder definieren, welche Rolle die nukleare Abschreckung heute noch spielen kann, wie die NATO das Ziel einer atomwaffenfreien Welt fördern und globale Nichtverbreitungsbemühungen unterstützen kann. Strittig war, wie sich das von Washington forcierte Projekt eines Raketenabwehrsystems in die europäische Sicherheitsarchitektur einbetten lässt. Und es stellte sich die Frage, wie das für die europäische Sicherheit so wichtige Regime zur konventionellen Rüstungskontrolle aus seiner Krise herausgeführt werden kann.

Unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Politik zeichnet dieser Beitrag zunächst die Diskussionen in der NATO im Vorfeld des Gipfels von Lissabon nach. Dann werden dessen rüstungskontrollpolitische Ergebnisse bewertet. Abschließend werden drei Handlungsfelder der Allianz in der Rüstungskontrolle diskutiert.

Die Debatte um das neue Strategische Konzept

Der NATO-Gipfel im April 2009 in Straßburg und Kehl gab den Startschuss für die lange überfällige Überarbeitung des Strategischen Konzepts der Allianz. Der Beitrag der NATO zu Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung wurde dabei im Spannungsfeld von drei Themen debattiert. Erstens ging es um die Reform der NATO-Atomwaffenpolitik. Um dieses Thema hatten sich die Verbündeten lange gedrückt, weil sie angesichts von offensichtlichen Meinungsdifferenzen über die Rolle von Kernwaffen fürchteten, „die Büchse der Pandora“ zu öffnen.³ Nun aber ließ sich eine Diskussion über die künftige Atomwaffenpolitik nicht mehr vermeiden.

Den Ton setzte US-Präsident Barack Obama, der einen Tag vor dem Gipfel in seiner historischen Prager Rede vom 5. April verkündete, dass die USA das Ziel einer atomwaffenfreien Welt verfolgten. Weiter befeuert wurde die Debatte im Oktober 2009 durch den Vorstoß der schwarz-gelben Bundesregierung für einen Abzug der in Deutschland verbliebenen Atomwaffen (vgl. Beitrag 3.2. im Friedensgutachten 2010). NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen, der persönlich einer Änderung der NATO-Atomwaffenpolitik skeptisch gegenüberstand, musste in der Folge anerkennen, dass die Rolle der Nuklearwaffen zu einer „sehr zentralen Frage“ in der Diskussion um das neue Strategische Konzept geworden war.⁴ Nachdem Berlin Irritationen bei europäischen Verbündeten über den in der NATO nicht abgestimmten Positionswechsel Deutschlands ausgeräumt hatte, wurde klar, dass zumindest zwei weitere Stationierungsländer, nämlich Belgien und die Niederlande, das deutsche Anliegen einer offenen Debatte über Sinn und Zweck der nuklearen Teilhabe unterstützten. Italien und die Türkei, auf deren Territorium vermutlich rund Dreiviertel der insgesamt noch 180-200 US-Atomwaffen in Europa lagern, hielten sich hingegen aus der öffentlichen Debatte über einen Abzug weitgehend heraus. Die mittel- und osteuropäischen Staaten fühlten sich von der Diskussion über eine Reform der NATO-Atomwaffenpolitik überrumpelt. Sie fürchteten, dass Russland einen Abzug der US-Atomwaffen aus Europa als Zeichen der Schwäche auslegen würde. Diese Staaten sprachen sich daher gegen schnelle Abrüstungsschritte aus und betonten immer wieder, dass eine Änderung der

3 Vgl. Franklin Miller/George Robertson/Kori Schake: Germany Opens Pandora's Box. Centre for European Reform, Briefing Note, London, February 2010.

4 Zitiert in Elaine Grossman: NATO Chief Anticipates Diminished Reliance on Nuclear Arsenal, in: Global Security Newswire, 8.9.2010, http://gsn.nti.org/gsn/nw_20100908_9517.php.

gegenwärtigen Stationierungspraxis nur gemeinsam von allen Allianzmitgliedern beschlossen werden könnte.⁵

Auf dem informellen Treffen der NATO-Außenminister im April 2010 in Tallinn stellte die amerikanische Außenministerin Hillary Clinton dann aber klar, dass die USA sich nicht auf die Seite derjenigen Staaten stellen würden, die eine schnelle Änderung der NATO-Atomwaffenpolitik wollten. Clinton bremste den Vorstoß für einen Abzug der in Europa stationierten US-Atomwaffen aus, indem sie einerseits betonte, dass die nukleare Lastenteilung weiterhin wichtig sei und andererseits argumentierte, dass eine Reduzierung der NATO-Atomwaffen nur erfolgen könne, wenn auch Russland entsprechende Schritte unternähme.⁶ Diese Haltung kam Frankreich entgegen, das zwar an der nuklearen Teilhabe nicht partizipiert, aber einer Änderung der NATO-Atomwaffenpolitik ablehnend gegenüberstand. Paris suchte den Schulterchluss mit den beiden anderen NATO-Atommächten USA und Großbritannien. Unter *Labour* stand Großbritannien dem amerikanischen *Global-Zero*-Vorstoß zumindest nicht ablehnend gegenüber, aber nach den britischen Parlamentswahlen im Mai 2010 und der Regierungsübernahme durch eine *Tory*-geführte Koalitionsregierung näherte sich Londons Nuklearwaffenpolitik der französischen wieder an. So verkündete die neue Regierung, das eigene Atomwaffenarsenal bis 2020 auf 180 Sprengköpfe und die Zahl der einsatzbereiten Kernwaffen auf 120 zu begrenzen, ließ die Fundamente der britischen Atomwaffenpolitik aber unverändert.⁷ Anfang November 2010 schlossen Paris und London dann einen Vertrag über enge Zusammenarbeit im Verteidigungs- und Nuklearbereich. Beide Seiten hofften auf finanzielle Einsparungen, die Kooperation dürfte aber auch eine Angleichung der rüstungskontrollpolitischen Positionen zur Folge haben.⁸

Die amerikanische Forderung nach einem Beschluss der NATO für den Aufbau eines Raketenabwehrsystems, das Europa zunächst vor Angriffen aus dem Iran schützen solle, war ein zweites wichtiges Leitthema der Debatte um die rüstungskontrollpolitische Rolle der Allianz. Obama drängte die NATO,

5 Lukasz Kulesa: Polish and Central European Priorities on NATO's Future Nuclear Policy. ACA/BASIC/IFSH, Nuclear Policy Paper No. 2, Washington, D.C./London/Hamburg, November 2010, http://www.ifsh.de/IFAR_english/pdf/Nuclear_Policy_Paper_No2.pdf.

6 Excerpts from Remarks by U.S. Secretary of State Hillary Rodham Clinton at NATO Working Dinner on Nuclear Issues and Missile Defense, Tallinn, 22.04.2010.

7 Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review“, Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty. London, Oktober 2010, S. 38.

8 Ian Davis: The UK-France Defence Pact and Nuclear Modernization. NATO Watch, Briefing Paper, 16, 6.1.2011, http://www.natowatch.org/sites/default/files/NATO_Watch_Briefing_Paper_No.16.pdf.

dem *Phased Adaptive Approach* zuzustimmen, der in mehreren Phasen den Aufbau eines Systems zunächst see- und ab 2018 auch landgestützter Interzeptoren in Europa vorsieht (vgl. Beiträge 4.3. und 4.6).

Insbesondere Frankreich und Deutschland zeigten sich – wenngleich aus unterschiedlichen Gründen – gegenüber den amerikanischen Raketenabwehrplänen zunächst skeptisch. Paris befürchtete, dass ein funktionierendes Raketenabwehrsystem langfristig als Ersatz für die nukleare Abschreckung gesehen werden könnte. Hintergrund ist die amerikanische Absicht, die Bedeutung nicht-nuklearer Fähigkeiten zur Abschreckung von Regionalmächten langfristig zu stärken.⁹ Ein solcher Ansatz steht im Gegensatz zur französischen Verteidigungsdoktrin, die unvermindert auf die nukleare Abschreckung setzt. Deutschland hingegen wollte vermeiden, dass US-Raketenabwehrpläne zu einer weiteren Verschlechterung im Verhältnis der NATO zu Russland führen. Schließlich hatte Moskau die Suspendierung der Umsetzung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) 2007 auch mit dem Ausstieg der USA aus dem ABM-Vertrag über eine Begrenzung strategischer Raketenabwehrsysteme im Jahr 2002 begründet (vgl. Beitrag 1.4. im Friedensgutachten 2008). Eine weitere Schwächung der konventionellen Rüstungskontrolle schließlich könnte zu einer Aufwertung der Rolle von taktischen Atomwaffen Russlands führen und die nukleare Abrüstung blockieren, so die Sorge Berlins. Nachdem Frankreich seine Ablehnung eines Raketenabwehrsystems aufgegeben hatte, drohte Deutschland die Isolierung in der Allianz. Glücklicherweise kam es dazu aber nicht, denn Moskau und Washington hatten sich mittlerweile in der Raketenfrage so weit angenähert, dass man sich in Lissabon auf das Ziel eines gemeinsamen Systems einigen konnte. Berlin nahm dies zum Anlass umzuschwenken. Das Vorhaben, ein strategisches Raketenabwehrsystem für die NATO aufzubauen habe „eine völlig neue Richtung“ bekommen, weil es nun gemeinsam mit Russland verfolgt werde, so Außenminister Guido Westerwelle im November 2010 vor dem Bundestag. Als „besonders wichtig“ bezeichnete Westerwelle die Einbeziehung Russlands: „Wir wollen nicht, dass es in Europa Zonen mit einem unterschiedlichen Sicherheitsgrad gibt.“¹⁰ Welche Folgen ein mögliches Scheitern der Zusammenarbeit mit Russland für die Zustimmung Deutschlands hätte, ließ und lässt die Bundesregierung allerdings offen.

9 U.S. Department of Defense: Nuclear Posture Review Report. Washington, D.C, April 2010, <http://www.defense.gov/npr/docs/2010/%20nuclear/%20posture/%20review/%20report.pdf>, S. 28.

10 Rede von Außenminister Westerwelle im Deutschen Bundestag zum Strategischen Konzept der NATO, Auswärtiges Amt, Berlin, 11.11.2010, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2010/101111-BM-BT-Nato-Rede.html>.

Drittens – und mit den beiden ersten Fragen zusammenhängend – mussten die NATO-Mitglieder einen neuen Konsens über das Verhältnis der Allianz zu Russland finden. Deutschland betonte immer wieder, dass ein kooperatives Verhältnis eine notwendige Voraussetzung für eine Stärkung von Rüstungskontrolle und Abrüstung sei. Das Festhalten der NATO an der nuklearen Teilhabe und die Raketenabwehrpläne der USA erschienen manchen in Berlin dabei als Hindernis für eine bessere Einbindung Russlands in europäische Sicherheitsstrukturen. Demgegenüber betonten die neuen NATO-Mitglieder die Bedeutung eines starken Bekenntnisses zur kollektiven Verteidigung. Nuklearwaffen und Raketenabwehr sahen sie als Symbole glaubwürdiger Sicherheitsgarantien durch die Vereinigten Staaten – auch und gerade gegenüber Russland. Russland stärkte in dieser Auseinandersetzung mit seinem aggressiven Auftreten und unflexiblem Festhalten an Maximalforderungen die Hand der konservativen neuen NATO-Mitglieder. Die Drohung, als Reaktion auf die Stationierung von US-Abwehrraketen in Polen nuklearwaffenfähige Iskander-Raketen in Kaliningrad zu stationieren etwa belebten in Mittel- und Osteuropa ebenso alte Ängste wie der Krieg in Georgien im August 2008.¹¹

Das neue Strategische Konzept der Allianz

Das am 19. November in Lissabon verabschiedete neue Strategische Konzept mit dem Titel „Aktives Engagement, moderne Verteidigung“ beschreibt in allgemeiner Form die neuen Aufgaben der Allianz in den drei Kernbereichen kollektive Verteidigung, Krisenmanagement und kooperative Sicherheit, ohne allerdings konkrete Handlungsanweisungen zu geben. Bei wichtigen Themen wurden Entscheidungen vertagt, delegiert oder durch Formelkompromisse übertüncht.¹²

Die Allianz verpasste insbesondere die Gelegenheit, ihre Atomwaffenpolitik an die neue internationale Lage anzupassen. Es gelang den Befürwortern einer Reduzierung der Rolle von Atomwaffen nicht, die für eine Änderung der bestehenden Politik notwendige breite Mehrheit herzustellen. Entscheidend war die neutrale Haltung der USA, die durch einen Streit über die nuklea-

11 Zu den russischen Motiven siehe, Andrei Zagorski: Russia's Tactical Nuclear Weapons: Posture, Politics and Arms Control. Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 156, Februar 2011, <http://www.ifsh.de/pdf/publikationen/hb/hb156.pdf>.

12 S. z.B. Matthias Dembinski/Harald Müller: Das neue strategische Konzept der NATO und die Zukunft der nuklearen Abrüstung in Europa. HSFK-Report, 8/2010, Frankfurt am Main, http://hsfk.de/fileadmin/downloads/report0810_01.pdf.

re Teilhabe nicht die Zustimmung der NATO zu einem Raketenabwehrsystem aufs Spiel setzen wollten. Hinzu kam, dass im Endspiel der Verhandlungen über die Gipfeldokumente durch Gegengeschäfte Fortschritte bei Abrüstung und Nichtverbreitung verhindert wurden. So verknüpfte Frankreich seine Zustimmung zu einem Raketenabwehrsystem mit der Forderung, dass sich die NATO-Atomwaffenpolitik nicht wesentlich ändert.¹³

Das Ergebnis ist ein im Nuklearteil unnötig konservatives Dokument, das weit hinter dem Stand der Debatte in der Allianz um die abnehmende Bedeutung von Atomwaffen – vor allem der in Europa stationierten taktischen Atomwaffen – zurückbleibt. Zwar verpflichtet das neue Konzept die NATO „auf das Ziel, die Bedingungen für eine Welt ohne Kernwaffen zu schaffen“ – bekräftigt aber, dass die NATO „ein nukleares Bündnis bleiben wird, solange es Kernwaffen in der Welt gibt“.¹⁴ Die Abschreckung „auf der Grundlage einer geeigneten Mischung aus nuklearen und konventionellen Fähigkeiten“ wird weiterhin als ein „Kernelement“ der NATO-Verteidigungspolitik bezeichnet. Ähnlich wie im Vorläuferdokument bezeichnet das neue Strategische Konzept die Umstände, unter denen der Einsatz von Kernwaffen in Betracht gezogen werden könne, als „höchst unwahrscheinlich“.¹⁵

Die Möglichkeit des nuklearen Ersteinsatzes auch gegen nicht-nukleare Angriffe bleibt damit erhalten und so hat die NATO nun eine permissivere Nukleardoktrin als die USA. Washington hatte nämlich in der *US Nuclear Posture Review* erklärt, dass die USA gegenüber Nichtkernwaffen-Staaten, die dem Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag angehören und ihre Nichtverbreitungsverpflichtungen erfüllen, Atomwaffen weder einsetzen noch deren Einsatz androhen würden.¹⁶

Die NATO bekräftigt ihren Willen, „die möglichst umfassende Beteiligung der Bündnispartner an der kollektiven Verteidigungsplanung mit Bezug auf deren nukleare Anteile, an der Stationierung von nuklearen Kräften in Friedenszeiten und an Führungs-, Kontroll- und Konsultationsverfahren (zu) gewährleisten.“¹⁷ Dieses Bekenntnis zur nuklearen Teilhabe ist zwar etwas schwächer als die entsprechende Passage im alten Konzept, blendet aber die Meinungsun-

13 Oliver Meier: NATO Revises Nuclear Policy, in: *Arms Control Today*, (2010): 10, S. 2831, http://www.armscontrol.org/act/2010_12/NATO_Nuclear.

14 NATO: Aktives Engagement, moderne Verteidigung. Strategisches Konzept für die Verteidigung und Sicherheit der Mitglieder der Nordatlantikvertrags-Organisation, Lissabon, 19.11.2010, http://www.nato.diplo.de/contentblob/2970688/Daten/971427/strat_Konzept_Lisboa_DLD.pdf, S. 1.

15 Ebd., Absatz 17.

16 Nuclear Posture Review Report, a.a.O., S. 15.

17 NATO: Aktives Engagement, moderne Verteidigung, Absatz 19.

terschiede zwischen den Verbündeten über die Sinnhaftigkeit der fortgesetzten Stationierung von taktischen Atomwaffen in Europa aus.¹⁸

Die USA setzten sich mit ihrer Forderung nach einem NATO-Beschluss für den Aufbau eines strategischen Raketenabwehrsystems durch. Die NATO will künftig „die Fähigkeit entwickeln, (ihre) Bevölkerungen und Gebiete gegen einen Angriff mit ballistischen Flugkörpern als ein Kernelement (ihrer) kollektiven Verteidigung zu verteidigen, was zur unteilbaren Sicherheit des Bündnisses beiträgt.“ Die Allianz strebt „aktiv die Zusammenarbeit mit Russland und anderen euroatlantischen Partnern in der Raketenabwehr“ an. Nicht zuletzt wegen dieser Absicht will die NATO, „eine echte strategische Partnerschaft“ mit Russland aufbauen und erklärte den Beginn einer „neuen Phase“ der NATO-Russland Beziehungen für gekommen.¹⁹

Wie die konkrete Zusammenarbeit beim Aufbau eines strategischen Raketenabwehrsystems aussehen könnte, bleibt zunächst Gegenstand kontroverser Debatten zwischen Moskau und Washington. Sollte es zum von Russland gewünschten gemeinsamen Aufbau eines „Euro-Raketenabwehrsystems“ nicht kommen, so werde Russland Schritte unternehmen, um das drohende „Ungleichgewicht“ zu kompensieren, drohte der russische Außenminister Sergei Lawrow.²⁰

Rüstungskontrollpolitische Spielräume der NATO

Auf dem Lissabon-Gipfel bekräftigten die NATO-Mitgliedstaaten, dass sie auch weiterhin ihren Teil „zur Stärkung der Rüstungskontrolle und Förderung der Abrüstung sowohl konventioneller Waffen als auch von Massenvernichtungswaffen und zur Förderung der Nichtverbreitung beitragen“ werden.²¹ Drei Handlungsfelder, auf denen die NATO ihre Bemühungen um eine effektivere Abrüstungs-, Rüstungskontroll- und Nichtverbreitungspolitik forcieren könnte, lassen sich erkennen.

18 Im Konzept von 1999 betonte die Allianz „angemessene nukleare Streitkräfte in Europa“ beizubehalten, weil diese ein „wesentliches politisches und militärisches Bindeglied“ zwischen Europa und den USA darstellten“. NATO: Das Strategische Konzept des Bündnisses, Brüssel 24.4.1999, <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065d.htm>.

19 Gemeinsame Erklärung des NATO-Russland-Rates. Tagung des NATO-Russland-Rates am 20. November 2010 in Lissabon. http://www.nato.diplo.de/contentblob/2970698/Daten/971428/NATO_Rus_Erkl_Lisboa_DLD.pdf.

20 Rede des Ministers des Auswärtigen der Russischen Föderation Sergei Lawrow auf der 47. Münchner Sicherheitskonferenz, 5.2.2011, <http://www.securityconference.de/Lavrov-Sergey-V.628+M53db17c337d.0.html?&L=1>.

21 NATO: Aktives Engagement, moderne Verteidigung, a.a.O., Absatz 26.

Unterstützung der bilateralen nuklearen Abrüstung

Nach dem Inkrafttreten des Neuen START-Vertrags am 5. Februar 2011 stehen nun die taktischen Atomwaffen und damit auch die der NATO zugewiesenen US-Atomwaffen auf der Rüstungskontrollagenda. Als der US-Senat den Neuen START-Vertrag am 22. Dezember 2010 ratifizierte, tat er dies unter der Auflage, dass sich der US-Präsident in den nächsten zwölf Monaten auf der Grundlage von Beratungen mit den NATO-Alliierten um die Aufnahme von Verhandlungen mit Russland über die überprüfbare Sicherung und Verringerung der Bestände an taktischen Atomwaffen bemüht.²² Die für Rüstungskontrolle zuständige Staatssekretärin im US-*State Department* Rose Gottemoeller stellte fest, dass die Einbeziehung taktischer Atomwaffen natürlich „eine enge Abstimmung mit unseren Verbündeten notwendig macht, während die Allianz ihr Abschreckungs- und Verteidigungsdispositiv und auch ihr Nukleardispositiv überprüft“.²³ Russland hingegen besteht darauf, dass eine Einbeziehung taktischer Atomwaffen in die nächste Runde der Rüstungskontrolle erst dann infrage kommt, wenn die USA ihre in Europa stationierten Atomwaffen abziehen.

Die NATO-Staaten müssen nun eine Position entwickeln, unter welchen Bedingungen sie eine Einbeziehung der der NATO zugewiesenen taktischen Atomwaffen in Rüstungskontrollgespräche zwischen den USA und Russland unterstützen. Das neue Strategische Konzept befürwortet grundsätzlich eine Verhandlungslösung, indem es klarstellt, dass es das „Ziel“ der NATO sein müsse, Russland dazu zu bewegen, die Transparenz hinsichtlich seiner Kernwaffen in Europa zu erhöhen und diese Waffen weiter entfernt von der Grenze zur NATO zu lagern oder zu stationieren.²⁴ Die NATO stellt fest, dass bei allen weiteren möglichen Reduzierungsschritten die Disparität der Arsenale von Kernwaffen mit kurzer Reichweite „Berücksichtigung“ finden muss.²⁵ Unklar bleibt allerdings, ob beispielsweise ein Vertrag mit Moskau oder Transparenzmaßnahmen Russlands *Voraussetzung* für Veränderungen im Nukleardispositiv der NATO sind.

22 U.S. Senate: Treaty between the United States of America and the Russian Federation on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms. Washington, DC., 22.12.2010, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/ntquery/z?trty:111TD00005>.

23 The Way Forward After New START. Remarks by Rose Gottemoeller, Assistant Secretary, Bureau of Arms Control, Verification and Compliance, U.S. Department of State, Vilnius, 9.2.2011 <http://www.state.gov/t/avc/rls/156394.htm>.

24 Vgl. NATO: Aktives Engagement, moderne Verteidigung, Absatz 26.

25 Ebd.

Die NATO und die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen

Die Verbreitung von Kernwaffen und anderer Massenvernichtungswaffen wird im neuen Strategischen Konzept der NATO als eine Bedrohung für „Stabilität und Wohlstand weltweit“ beschrieben. „Im nächsten Jahrzehnt wird das Proliferationsproblem in einigen der instabilsten Regionen der Welt am größten sein“, warnt die NATO. Eher vorsichtig allerdings erklärt die Allianz, sie werde „sondieren“, wie ihre politischen Mittel und militärischen Kapazitäten „zu den internationalen Anstrengungen zur Bekämpfung der Proliferation beitragen können“.²⁶

Diese Zurückhaltung erklärt sich zum einen aus der strukturellen Beschränkung der Allianz als Militärbündnis. 20 der 28 NATO-Mitglieder koordinieren ihre Nichtverbreitungspolitik in der EU, die im Gegensatz zur NATO über eine eigene Rechtspersönlichkeit sowie die Instrumente und finanziellen Mittel für eine eigenständige Rüstungskontrollpolitik verfügt. Die transatlantische Abstimmung über nichtverbreitungspolitische Fragen erfolgt überwiegend bilateral oder im Rahmen der G8. Divergierende rüstungskontrollpolitische Interessen der NATO-Mitglieder stehen einer aktiveren Rolle der Allianz in der Nichtverbreitung zusätzlich im Weg. Diese behindern auch eine stärkere Nutzung der militärischen Kapazitäten der NATO zur Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und -technologien – etwa im Rahmen zur Aufbringung illegaler Lieferungen solcher Güter – weil einige Allianzmitglieder eine Spaltung wie vor dem Irakkrieg 2003 befürchten.

Konventionelle Rüstungskontrolle

Der ursprüngliche, auf den alten Ost- und West-Blöcken beruhende Ansatz der konventionellen Rüstungskontrolle erforderte es, dass die Allianz sowohl bei der Aushandlung als auch der Umsetzung des KSE-Vertrags einheitlich auftrat. Auch wenn der 1999 vereinbarte Angepasste KSE-Vertrag (AKSE) sich von diesem Blockmodell löst und nationale Obergrenzen für konventionelle Streitkräfte festschreibt, stimmen die NATO-Mitgliedstaaten ihre Positionen in der konventionellen Rüstungskontrolle weiterhin eng miteinander ab. Trotzdem gelang es der NATO bisher nicht, die seit mehr als zehn Jahre andauernde Pattsituation zwischen der NATO und Russland über den Fortgang der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa aufzulösen. Noch immer macht die NATO den Abzug russischer Truppen aus Georgien und Moldawien zur Voraussetzung für eine Ratifikation des AKSE-Vertrags. Russland, das den

26 Ebd.

AKSE-Vertrag bereits 2004 ratifiziert hat, fordert hingegen den Beitritt der neuen NATO-Mitglieder Estland, Lettland, Litauen und Slowenien sowie eine Revision der Flankenregelung.

Die NATO erkennt langsam an, dass eine Umsetzung der vertraglich vereinbarten AKSE-Bestimmungen zunehmend unwahrscheinlich wird. Von einer Ratifizierung des AKSE-Vertrags ohne Änderungen gehen inzwischen offenbar weder die NATO noch Russland aus. In ihrem neuen Strategischen Konzept betont die Allianz daher allgemein die Bedeutung der konventionellen Rüstungskontrolle für „Berechenbarkeit und Transparenz“ und verpflichtet sich „das konventionelle Rüstungskontrollregime in Europa auf der Grundlage der Gegenseitigkeit, Transparenz und Zustimmung des Gaststaates zu stärken“.²⁷ Die NATO hofft, dass es 2011 gelingt, „einen auf Prinzipien gegründeten Rahmen zu schaffen“ um Verhandlungen über eine Anpassung des KSE-Regimes zu ermöglichen.²⁸

Die Obama-Administration hat einen erneuten Anlauf unternommen und mit Russland einen informellen Dialog über eine Reform des KSE-Regimes aufgenommen. Für Moskau stellen US-Raketenabwehrpläne und moderne konventionelle Systeme eine größere Bedrohung für die Stabilität dar als die unter KSE erfassten Großwaffensysteme. Die damit einhergehende Bilateralisierung des strategischen Dialogs befördert nicht nur den Bedeutungsverlust des KSE-Vertrags, sondern schwächt auch die Rolle der NATO in der konventionellen Rüstungskontrolle zusätzlich. Und das Zeitfenster für eine Rettung des KSE-Vertrags scheint sich zu schließen. Entscheidend wird sein, ob es bis zu der in diesem Jahr anstehenden KSE-Überprüfungskonferenz gelingt, ein Mandat für die Wiederaufnahme der Gespräche zu vereinbaren.

Sollte dies misslingen, stellt sich die Frage, ob die NATO auf ein neues Abkommen über die Begrenzung konventioneller Kapazitäten hinarbeiten soll oder ob vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, etwa auf der Grundlage der Wiener Dokumente, angesichts des verbesserten Verhältnisses zwischen NATO und Russland als ausreichend erachtet werden. Eine solche Lösung würde allerdings ein Minus an Sicherheit und Verlässlichkeit für Europa bedeuten und sollte allenfalls als letzte Möglichkeit in Betracht gezogen werden.

27 Ebd.

28 NATO: Gipfelerklärung von Lissabon. Herausgegeben von den Staats- und Regierungschefs, die an der Tagung des Nordatlantikrats in Lissabon teilgenommen haben, 20.11.2010, http://www.nato.diplo.de/contentblob/2970690/Daten/966698/NATO_Gipfel_Erkl_DLD.pdf, Absatz 32.

Die NATO und Rüstungskontrolle nach dem Gipfel von Lissabon

Die Diskussionen im Vorfeld der Verabschiedung des neuen Strategischen Konzepts haben die begrenzten Möglichkeiten der NATO in der Rüstungskontrolle aufgezeigt. Dem Bündnis fehlen die Instrumente und auch die politische Einigkeit, bei der nuklearen und konventionellen Rüstungskontrolle oder bei der Nichtverbreitung politische Impulse zu setzen. Einen wirksamen Beitrag zur Stärkung von Abrüstung könnte die NATO vor allem durch die Begrenzung ihrer eigenen militärischen Fähigkeiten leisten. Angesichts der militärischen Überlegenheit der NATO wäre eine solche Selbstbeschränkung nicht nur möglich, sondern auch geboten.

Zwei konkrete Beispiele: In der NATO steht die Entscheidung über die Modernisierung der in Europa stationierten US-Atomwaffen und ihrer Trägersysteme an. Die USA wollen die in Europa stationierten B61-Sprengköpfe runderneuern, damit sie auch die nächsten Jahrzehnte einsatzbereit bleiben. Die nuklearwaffenfähigen Flugzeuge der Stationierungsländer müssen ebenfalls in den nächsten 10-15 Jahren durch neuere Modelle ersetzt werden.²⁹ Jede weitere Investition in diese militärisch obsoleten Systeme wäre abrüstungspolitisch aber ein falsches Signal, das den proklamierten Willen der NATO zur Abrüstung konterkarieren würde. Bei der Raketenabwehr wird es darauf ankommen, dieses System in Bezug auf seine technologischen Fähigkeiten so zu gestalten, dass es die Zweitschlagfähigkeit Russlands und auch Chinas nicht gefährdet, weil andernfalls neue Rüstungswettläufe drohen. Dieser Wille zur Selbstbeschränkung dürfte ein zentraler Test für das in Lissabon deklarierte neue Verhältnis der NATO zu Russland sein.

Auf dem Gipfel in Lissabon beschlossen die NATO-Mitglieder, diese und verwandte Fragen künftig in zwei neuen Foren zu diskutieren. Im Rahmen einer Überprüfung des Abschreckungs- und Verteidigungsdispositivs der Allianz wollen die NATO-Mitgliedstaaten das Verhältnis von nuklearer und konventioneller Abschreckung sowie neuer Fähigkeiten zur Abwehr von Raketen justieren. Das Format und genaue Mandat dieser Überprüfung ist gegenwärtig noch unklar, die Idee einer thematisch begrenzten *Nuclear Posture Review* scheint aber vom Tisch.³⁰ Bis zum nächsten Gipfel, der in der ersten Jahreshälfte 2012 in den USA stattfinden soll, wollen die Verbündeten einen Bericht vorlegen, der insbesondere das Konzept der erweiterten Abschreckung revi-

29 Vgl. Malcolm Chalmers/Simon Lunn: NATO's Tactical Nuclear Dilemma, Royal United Services Institute, Occasional Paper, London, March 2010, http://www.rusi.org/downloads/assets/NATOs_Nuclear_Dilemma.pdf.

30 Vgl. Oliver Meier/Paul Ingram: A Nuclear Posture Review for NATO, in: Arms Control Today, (2010): 8, S. 815, http://www.armscontrol.org/act/2010_10/Meier-Ingram.

diert. Im Rahmen dieser *Deterrence and Defense Posture Review* sollte die NATO

- betonen, dass es keine militärischen Gründe für die Beibehaltung der in Europa stationierten US-Atomwaffen gibt,
- versichern, dass die Abrüstung der in Europa stationierten US-Atomwaffen im europäischen Interesse liegt,
- auf die Option des Atomwaffeneinsatzes gegenüber Nichtatomwaffenstaaten verzichten und
- klarstellen, dass der Aufbau eines europäischen Raketenabwehrsystems nur kooperativ mit Russland erfolgen wird.

Um Konsultationen unter den Bündnismitgliedern zu Fragen der konventionellen und nuklearen Rüstungskontrolle „aufrechtzuerhalten und weiter zu entwickeln“ beauftragten die NATO-Mitglieder in Lissabon den NATO-Rat, einen Rüstungskontrollausschuss ins Leben zu rufen, der Fragen der „Kontrolle von Massenvernichtungswaffen und Abrüstung“ beraten soll.³¹ Ein Beschluss über die Gründung des Ausschusses ist auf dem Treffen der NATO-Verteidigungsminister am 10.-11. März 2011 zwar gefasst worden, einige Parameter dieses Prozesses bleiben gegenwärtig aber unklar. Wichtig wäre es, dass

- auf hochrangiger politischer Ebene ein permanentes Gremium eingerichtet wird, das die Position der NATO zu zentralen rüstungskontrollpolitischen Fragen festlegt und beispielsweise den Abschluss eines umfassenden nuklearen Abrüstungsvertrags zwischen den USA und Russland unterstützt,
- über eine Anpassung des Regimes zur konventionellen Rüstungskontrolle weiterhin auf hoher Ebene beraten wird,
- ein Verfahren geschaffen wird, um die Auswirkung von Rüstungsvorhaben (wie etwa der Raketenabwehr) auf Rüstungskontrolle, Nichtverbreitung und Abrüstung zu bewerten und in den Entscheidungsprozessen angemessen zu berücksichtigen.

Die Arbeit dieser beiden Foren sollte durch einen verstärkten Dialog mit Russland zu rüstungskontrollpolitischen Fragen flankiert werden. Im NATO-Russland-Rat könnten die NATO-Staaten und Russland beispielsweise

- über Transparenzmaßnahmen bei den taktischen Atomwaffen beraten,
- einen verstärkten Datenaustausch über konventionelle Fähigkeiten diskutieren und
- erörtern wie verhindert werden kann, dass die konventionelle technologi-

31 NATO: Gipfelerklärung von Lissabon, a.a.O., Absatz 31.

sche Überlegenheit der USA negative Auswirkungen auf die strategische Stabilität hat.³²

Umfassende und offene Diskussionen der NATO-Mitglieder untereinander sowie ein ehrlicher und ergebnisorientierter Austausch mit Russland werden zwar nicht zu einer Revision der NATO-Atomwaffenpolitik führen, können aber die Voraussetzung für weitere Abrüstungsschritte schaffen.

32 Zagorski, a.a.O.

4.6. Raketenabwehr in Europa: territorialer Schutz oder Hindernis für nukleare Abrüstung?

Christian Alwardt, Hans Christian Gils und Götz Neuneck

Die Staats- und Regierungschefs der NATO haben auf ihrem Gipfel in Lissabon am 19. und 20. November 2011 beschlossen, in Europa „eine Raketenabwehrfähigkeit zum Schutz der Bevölkerungen, des Gebiets und der Streitkräfte aller europäischen NATO-Staaten zu entwickeln“.¹ Dieses neue Verteidigungselement wird in erster Linie mit der Kernaufgabe des Bündnisses, der kollektiven Verteidigung, begründet. Konkrete Bedrohungslagen oder Länder werden in der Gipfelerklärung nicht genannt, auch wenn klar ist, dass der Auslöser für diese Entwicklung in erster Linie das iranische Raketen- und Nuklearprogramm ist. Russland wurde eingeladen, sich an der Raketenabwehr zu beteiligen und hat eine prinzipielle Zustimmung zu weiteren Gesprächen signalisiert. Da von Seiten der NATO weder auf dem Gipfel in Lissabon noch in dessen Folge konkrete Pläne für die Architektur der territorialen Raketenabwehr vorgestellt wurden, bleibt offen, inwiefern dieses neue Kooperationsprojekt einen Beitrag zur europäischen Sicherheit leisten kann und ob es möglich ist, die Wünsche und Fähigkeiten der NATO und Russlands in Einklang zu bringen.

Raketenabwehr wird seit Langem politisch kontrovers diskutiert. Der vorliegende Beitrag fasst den Stand der sicherheitspolitischen und technischen Diskussion zur Einführung ballistischer Raketenabwehr (*Ballistic Missile Defence*, BMD) zusammen, diskutiert mögliche Ausbauszenarien für eine Raketenabwehr in Europa und deren Widersprüche und ordnet dies in den europäischen Kontext und die Diskussion um die nukleare Abrüstung ein. Schließlich wird skizziert, wie eine Zusammenarbeit mit Russland aussehen könnte und diskutiert, ob Raketenabwehr dem Ziel einer Welt ohne Nuklearwaffen dienen kann.

¹ Gipfelerklärung von Lissabon, 19./20. November 2010, Ziffer 2, http://www.nato.diplo.de/contentblob/2978542/Daten/966698/NATO_Gipfel_Erkl_DLD.pdf.

Raketenbedrohung und Raketenabwehr: Eine unendliche Geschichte?

Im Laufe des Kalten Krieges stationierten die Supermächte ein breites Spektrum ballistischer Raketen verschiedener Reichweite, die mit Nuklearwaffen bestückt bis heute ein wesentliches Element der Abschreckung sind. Die Raketentechnologie wurde auch in weitere Staaten proliferiert, die nun bereits über Raketen größerer Reichweite verfügen oder diese entwickeln. Die Fähigkeit, ballistische Raketen eigenständig herzustellen, stellt jedoch eine große technische Herausforderung dar und erfordert neben einem immensen zeitlichen und finanziellen Aufwand auch eine Vielzahl von Tests. Festzuhalten ist zudem, dass nicht die ballistische Rakete an sich, sondern die Massenvernichtungswaffen, die sich mit ihr transportieren lassen, die eigentliche Bedrohung darstellen.

Bereits seit Beginn der Entwicklung ballistischer Raketen gibt es Bestrebungen, Systeme zu deren Abwehr zu entwickeln. Die USA und die Sowjetunion begannen in den 1960er Jahren Raketenabwehrsysteme zu entwickeln, die jedoch erhebliche technische Probleme offenbarten und enorme Mittel verschlangen. Der ABM-Vertrag (*Anti-Ballistic Missile Treaty*) von 1972 schränkte dann die Raketenabwehr ein. Das Wettrüsten setzte sich jedoch unvermindert fort.

In seiner „Star Wars-Rede“ vom 23. März 1983 offenbarte US-Präsident Ronald Reagan seine Vision eines mehrschichtigen Abwehrschildes gegen angreifende sowjetische Nuklearraketen. Nuklearwaffen sollten so eines Tages gänzlich „wirkungslos und obsolet“ werden. Die von Reagan geforderten Abwehrtechnologien ließen sich jedoch nicht realisieren; das als *Strategic Defense Initiative* (SDI) bezeichnete, technologisch utopische Programm war nach fünf Jahren gescheitert.

Mit dem Ende des Kalten Krieges veränderte sich die Bedrohungswahrnehmung der USA. Nicht mehr das strategische Arsenal der Sowjetunion war der zentrale Gegenstand der Raketenabwehrplanungen, sondern die Gefahr, die von einer wachsenden Zahl von Staaten ausging, die den Besitz von ballistischen Raketen und Massenvernichtungswaffen anstrebten. Nach dem GPALS-Konzept (*Global Protection Against Limited Strikes*) unter US-Präsident George Bush sen. und den NMD-Plänen (*National Missile Defense*) der Clinton-Administration erreichten die US-Planungen ihren bisherigen Höhepunkt während der Regierungszeit von George W. Bush. Die USA kündigten 2002 den ABM-Vertrag und die US-Regierung forcierte die Entwicklung einer globalen, mehrschichtigen Raketenabwehrinfrastruktur, die sich auf die beste ver-

fügbare Technologie stützen, so schnell wie möglich installiert werden und eine Rakete in jeder ihrer Flugphasen bekämpfen können sollte. Dafür wurden jährlich etwa zehn Milliarden US-Dollar in diverse BMD-Projekte investiert. Herzstück des Konzepts war die *Ground-based Midcourse Defense* (GMD), also die Abwehr von Raketen während ihrer mittleren Flugphase im Weltraum. Insgesamt 44 strategische Abfangraketen, sogenannte Interzeptoren, sollten in Alaska und Kalifornien stationiert werden, um anfliegende Sprengköpfe abzufangen, bevor diese US-Territorium erreichen. Als Teil von GMD plante die Bush-Administration auch den Aufbau einer BMD-Komponente auf europäischem Territorium, die *European Missile Defense* (EMD), die aber in erster Linie US-amerikanisches Territorium gegen potenzielle Interkontinentalraketen (ICBMs) aus dem Nahen Osten schützen sollte. Das geplante EMD-System, zunächst ein Radar in der Tschechischen Republik und zehn Abfangraketen in Polen, sorgte für starke politische Spannungen vor allem zwischen Russland und den USA. Russland sieht durch ein solches System in unmittelbarer Nähe seiner Grenzen die eigenen Sicherheitsinteressen und die strategische Stabilität massiv bedroht. Auch wenn zehn Interzeptoren kein nennenswertes Abwehrpotenzial gegen tausende russische strategische Nuklearsprengköpfe darstellen, wären sie doch der Beginn einer ausbaufähigen Entwicklung, die zumindest theoretisch am Ende das russische Abschreckungspotenzial grundsätzlich in Frage stellen könnte.

Technische Zweifel an effektiver Raketenabwehr

Über die sicherheitspolitischen Bedenken hinaus hat die Kritik am Aufbau eines globalen strategischen Raketenabwehrsystems durch die USA auch eine technische Dimension. Oft wird im Zusammenhang mit Raketenabwehr von einem „Schutzschild“ gesprochen – dies ist jedoch ein irreführender Ausdruck, der Sicherheit suggeriert, die heutige BMD-Systeme nicht bieten können. Aufgrund ihrer hohen Endgeschwindigkeiten und Flugbahn im Weltraum gilt die Abwehr einer Rakete bzw. eines kompakten Sprengkopfs nach Brennschlussende als äußerst schwierig. In der öffentlichen Debatte wird die technische Komplexität des Abfangprozesses zumeist ausgeblendet. Für dessen Erfolg bedarf es neben dem erfolgreichen Entdecken, Erfassen und Verfolgen der angreifenden Rakete durch Satelliten und Radar auch des rechtzeitigen und erfolgreichen Abfeuerns einer Abfangrakete, die fähig sein muss, den Gefechtskopf, der sich mit vielfacher Schallgeschwindigkeit durch den Weltraum be-

wegt, im Flug zu treffen und zu zerstören.² Einem potenziellen Angreifer zur Verfügung stehende Gegenmaßnahmen (*Countermeasures*) können dies zusätzlich erschweren. Im Falle von Systemen, die wie GMD auf ein Abfangen des Gefechtskopfs im Weltraum abzielen, reicht die Vielfalt der Gegenmaßnahmen vom Stören und Überfordern der Radarsysteme bis hin zum Einsatz von Täuschkörpern zur Verwirrung der Abwehr.³ Die Entwicklung solcher Gegenmaßnahmen ist technisch weniger anspruchsvoll als die einer ballistischen Rakete größerer Reichweite. *Countermeasures* wurden bereits in verschiedenen Ländern, darunter den USA, der ehemaligen Sowjetunion und China umgesetzt und sind daher im Rahmen einer Abwehrstrategie zu berücksichtigen. Dennoch wurden in den bisher erfolgten Tests der US-GMD-Systeme Gegenmaßnahmen nur in Einzelfällen und unter Missachtung ihrer möglichen Komplexität einbezogen. Trotz dieses realitätsfernen Ansatzes und weiterer vereinfachter Testbedingungen liegt die bei den GMD-Tests erreichte Trefferquote bei kaum mehr als 50 Prozent.⁴ Der letzte erfolgreiche Test fand im Dezember 2008 statt, seitdem gab es nur Fehlschläge. Um zumindest relativ sicherzugehen zu können, dass eine angreifende Rakete erfolgreich abgefangen werden kann, müssten demnach eine Vielzahl von Interzeptoren auf ein Ziel abgeschossen werden. Die Übersättigung der Abwehr durch den Abschuss mehrerer offensiver Raketen ist eine effektive, wenn auch wesentlich teurere BMD-Gegenmaßnahme. Die Einführung von Raketenabwehr könnte folglich auch der Auslöser eines neuen Wettrüstens sein.

US-Pläne in Europa

Mit dem Amtsantritt von US-Präsident Barack Obama kam es 2008 zu einer umfassenden Neubewertung der Raketenbedrohung und der bisherigen Abwehrfähigkeiten bestehender BMD-Systeme.⁵ Am 17. September 2009 prä-

2 Siehe dazu im Detail: Götz Neuneck/Christian Alwardt/Hans Christian Gils: Raketenabwehr in Europa, Studie des Forums Friedens- und Konfliktforschung der Akademie der Wissenschaften in Hamburg, Hamburg November 2010.

3 Siehe dazu im Detail: Andrew M. Sessler et al.: Countermeasures – A Technical Evaluation of the Operational Effectiveness of the Planned US National Missile Defense System, Studie der Union of Concerned Scientists und des MIT Security Studies Program, Cambridge 2000.

4 Das *Center for Defense Information* wertet die BMD-Tests der USA aus. Die von Victoria Samson und Samuel Black erstellten tabellarischen Testhistorien verschiedener Systeme sind auf www.cdi.org einsehbar.

5 Department of Defense: Ballistic Missile Defense Review Report, Washington D.C. Februar 2010, [http://www.defense.gov/bmdr/docs/BMDR as of 26JAN10 0630_for web.pdf](http://www.defense.gov/bmdr/docs/BMDR%20as%20of%2026JAN10%200630_for%20web.pdf).

sentierte das Weiße Haus ein neues Konzept für die zukünftige Raketenabwehrarchitektur in Europa. Entgegen der Pläne der Bush-Administration wird es nicht zu einer Stationierung der umstrittenen *EMD*-Komponenten kommen. Stattdessen soll das *Aegis BMD*-System den Mittelpunkt einer europäischen BMD-Komponente – zunächst gegen Kurz- und Mittelstreckenraketen – bilden. Bei *Aegis BMD* handelt es sich um ein schiffsgestütztes System, das aus einem Radar und Interzeptoren besteht und angreifende Raketen in deren mittlerer Flugphase oder im Endanflug abfangen soll. Als offizieller Grund für diese Neuausrichtung wird zum einen die veränderte Wahrnehmung der Gefährdung durch Iran angegeben. Diese wird derzeit eher in einer Bedrohung der Alliierten sowie der amerikanischen Stützpunkte in Europa und im Nahen Osten durch iranische Kurz- und Mittelstreckenraketen als in einer Bedrohung des US-amerikanischen Territoriums durch ICBMs gesehen, für deren Entwicklung Iran nach offizieller Meinung noch Jahre benötigen wird. Zum anderen schätzt die Obama-Administration die *Aegis*-Interzeptoren als technisch ausgereifter und besser erprobt ein und hält sie darum für effektiver als die bisher ungetesteten *EMD*-Interzeptoren. Um aber mit der fortschreitenden Entwicklung der Raketentechnologie in einigen Ländern und den sich dadurch wandelnden Bedrohungsszenarien Schritt halten zu können, soll auch die neu konzipierte europäische BMD-Architektur auf lange Sicht die Abwehr ballistischer Raketen mit interkontinentaler Reichweite ermöglichen. Der sogenannte *European Phased, Adaptive Approach* (EPAA) sieht hierfür die Weiterentwicklung der *Aegis BMD*-Komponenten in vier Phasen bis 2020 vor, begleitet von der schrittweisen Ergänzung der Systemarchitektur durch landgestützte BMD-Systeme (siehe Tabelle 1).

In Phase I ist bis Ende 2011 zunächst die Stationierung der ersten seegestützten *Aegis BMD*-Systeme vorgesehen, ergänzt durch landgestützte Punktverteidigungssysteme. Vom Leistungsprofil des momentan verfügbaren SM-3-Interzeptors ausgehend, können in Phase I und II nur Raketen einer Reichweite von unter 3.000 km abgefangen werden.

Über die Verbesserung der Sensorik und die Erhöhung der Geschwindigkeit der SM3-Interzeptoren soll in Phase III ab 2018 dem *Aegis*-System die Abwehr von ballistischen Raketen größerer Reichweite (bis 5.500 km) und in Phase IV schließlich auch die von Interkontinentalraketen ermöglicht werden. Außerdem sollen in Phase II-IV auch landgestützte Versionen der jeweiligen Systeme, vermutlich in Rumänien und Polen, stationiert werden, was eine wetterunabhängigere Verfügbarkeit der Interzeptoren ermöglichen soll. Erfüllen sich die Erwartungen an die Leistung der Interzeptoren, so geht man davon aus, dass in Phase IV nur noch zwei Standorte an Land notwendig sein werden,

Tabelle 1: Die vier Phasen des Aufbaus der US-Raketenabwehr in Europa

<i>Phase</i>	<i>Einführung</i>	<i>Systeme</i>	<i>Stationierung (Aegis)</i>	<i>Bekämpfbare Raketen</i>
I	2011	Patriot PAC-3, THAAD, Aegis SM-3 Block IA	Mittelmeer, Ostsee?, Schwarzes Meer?	Kurz- und Mittel- streckenraketen
II	2015	+ Aegis SM-3 Block IB	Landgestützt in Nord- und Südeuro- pa, Rumänien	Kurz- und Mittel- streckenraketen
III	2018	+ Aegis SM-3 Block IIA	3-4 Standorte, da- von zwei an Land (+Polen)	Kurz- und Mittel- streckenraketen größerer Reich- weite
IV	2020	+ Aegis SM-3 Block IIB	Möglicherweise nur noch zwei Standorte an Land	Kurz-, Mittel- und Interkonti- nentalraketen

um eine lückenlose geographische Abdeckung und die Abwehr ballistischer Raketen aus dem Nahen Osten zu gewährleisten.⁶ Die *Missile Defense Agency* (MDA) gibt an, dass die SM-3-Interzeptoren des *Aegis BMD*-Systems seit 2002 bei insgesamt 25 Abwehrtests 20 Treffer erzielten. Darüber hinaus wurde im Februar 2008 ein ausgedienter Satellit der USA erfolgreich abgeschossen, was das Antisatellitenpotenzial des *Aegis BMD*-Systems unterstreicht.

Bei der Bewertung dieser Trefferquote muss allerdings beachtet werden, dass auch die Tests des *Aegis*-Systems nicht unter realitätsgetreuen Bedingungen stattfanden. Die oben beschriebene *Countermeasure*-Problematik gilt für *Aegis* im gleichen Maße wie für die GMD. Das *Aegis*-System kann also nicht als erfolgreich getestet angesehen werden und verfügt lediglich über eine potenzielle Abfangfähigkeit gegenüber der angenommenen Bedrohung aus Iran.

NATO-Raketenabwehrpläne: rudimentär und kostenträchtig

Auf dem Lissabon-Gipfel im November 2010 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der 28 NATO-Staaten ein neues Strategisches Konzept, das die

⁶ Siehe Raketenabwehr in Europa, a.a.O.

bisherigen *Mission Statements* aus dem Jahre 1999 ablöst und den Kurs der NATO in den nächsten zehn Jahren bestimmen soll. Zentraler Gegenstand des neuen Strategischen Konzepts sind in erster Linie die sicherheitsstrategischen Herausforderungen des Bündnisses. Hierzu zählen insbesondere die Raketenproliferation und die damit einhergehende Bedrohung der NATO-Partner durch mögliche Angriffe mit ballistischen Raketen. Als Ergänzung der bereits vorhandenen, „auf einer geeigneten Mischung aus nuklearen und konventionellen Fähigkeiten“⁷ beruhenden Abschreckung beschloss die NATO, zusätzliche Fähigkeiten zur Verteidigung gegen Angriffe mit ballistischen Raketen zu entwickeln.⁸ Im Klartext bedeutet dies, dass Raketenabwehr nukleare Abschreckung absichern und stützen, nicht aber ersetzen soll. Zugleich wurde Russland explizit zur Kooperation auf dem Gebiet der Raketenabwehr eingeladen. Die geplante territoriale Raketenabwehr – als ein Kernelement der neuen NATO-Strategie – ist konzeptionell bisher jedoch nur vage umrissen. Während für die USA die angestrebte Bündelung der nationalen BMD-Fähigkeiten unter dem Dach der NATO vor allem eine Ergänzung der Stationierung von US-Systemen in Europa darstellt, gehen die Zielsetzungen zum Raketenabwehrprojekt in den europäischen NATO-Staaten deutlich auseinander. Die Bundesregierung sieht in ihrer Zustimmung vor allem einen Schritt, der weitere Abrüstung, insbesondere den Abzug taktischer Nuklearwaffen, möglich machen kann. Frankreich vertritt die Auffassung, dass Raketenabwehr die Abschreckung nur stärken, nicht aber ersetzen kann. Die Türkei ist bereit, BMD-Komponenten der NATO aufzustellen, möchte aber Iran nicht provozieren; darum werde ein Radar nur akzeptiert, wenn Israel keinen Zugriff auf die gewonnenen Daten erhält. Polen und seinen zentraleuropäischen Nachbarn dient die neue Raketenabwehr in erster Linie dazu, über zusätzliche bilaterale Abkommen zur Stationierung von US-Truppen⁹ die Beziehungen zu den USA zu stärken und Sicherheitsgarantien gegenüber Russland zu erhalten. Rumänien und Bulgarien haben überdies angeboten, ein BMD-Radar oder auch Abfangraketen auf ihren Territorien zu beherbergen.

Unabhängig von diesen unterschiedlichen Zielsetzungen liegt zum jetzigen Zeitpunkt weder eine gemeinsame Bedrohungsanalyse noch eine klare Kostenangabe vor – beides unerlässliche Voraussetzungen für eine konkrete

7 Siehe Ziffer 17 des „Strategic Concept – For the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation“, adopted by Heads of State and Government in Lissabon, November 2010.

8 Ebd., Ziffer 19.

9 Central Europe reacts to NATO's Strategic Concept, Warsaw Business Journal, 29. November 2010, <http://www.wbj.pl/article-52268-central-europe-reacts-to-natos-strategic-concept.html>.

Planung. Auch ist nicht bekannt, welche bereits vorhandenen BMD-Systeme in das gemeinsame NATO-System eingebunden werden sollen, wo zusätzliche Kapazitäten zu entwickeln oder anzuschaffen sind und wie die Kommando- und Kontrollstrukturen (C2) sowie Abschussverfahren beschaffen sein werden. Die NATO selber hat, abgesehen von Übungen, bisher keine konkreten Erfahrungen im Betrieb oder in der Kommandoführung von komplexen Raketenabwehrsystemen. Die Entwicklung und die Stationierung von taktischen BMD-Systemen wie der *Patriot PAC-3* erfolgten bisher nur durch einzelne Mitgliedstaaten. Ein erster Versuch, einige dieser europäischen Kapazitäten unter dem Dach der NATO zu bündeln, war das 2005 von acht NATO-Staaten initiierte ALTBMD-Programm (*Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence*), das die Vernetzung verschiedener nationaler BMD-Systeme und den Datenaustausch untereinander vorsah, um so eine räumlich begrenzte Verteidigung von NATO-Truppen im Einsatz zu ermöglichen. Dieses taktische BMD-Element ist gegen ballistische Raketen mit einer Reichweite von bis zu 3.000 km vorgesehen. Schwerpunkt der NATO-Bemühungen im Rahmen des ALTBMD-Projekts ist die Vernetzung der Sensorik und der BMD-Einzelsysteme sowie die Erprobung der daraus resultierenden NATO-C2-Architektur.

Es ist naheliegend, dass die in Lissabon beschlossene flächendeckende Raketenabwehr – zumindest was die C2-Architektur angeht – auf den Planungen von ALTBMD aufbauen wird. Die NATO hat in ihrer Gipfelerklärung auch den amerikanischen EPAA-Ansatz „als wertvollen nationalen Beitrag zur Architektur der NATO-Raketenabwehr“ begrüßt. Da momentan keine anderen BMD-Systeme in der Entwicklung sind, ist das *Aegis-BMD*-System derzeit auch der einzige Kandidat für eine regionale NATO-Raketenabwehrfähigkeit. Die bisherigen Investitionen der NATO in das taktische BMD-Programm belaufen sich auf 800 Millionen Euro, die über 14 Jahre verteilt von allen NATO-Staaten getragen werden. NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen beziffert die Kosten für den Ausbau des bisherigen Programms hin zu einer flächendeckenden Raketenabwehr mit zusätzlichen Investitionen von weniger als 200 Millionen Euro, verteilt über die nächsten zehn Jahre.¹⁰

Diese Aussage ist insofern überraschend, als aus konzeptioneller und technologischer Sicht der Schritt von einer punktuellen Verteidigung hin zu einer flächendeckenden Raketenabwehr eine grundlegend andere Art von BMD-Systemen erfordert, die den europäischen Bündnispartnern bisher nicht zur Verfügung stehen. Ihre Entwicklung oder Anschaffung würde erhebliche finanzielle Investitionen erfordern, zumindest wenn der Besitz eigenständiger

¹⁰ Anders Fogh Rasmussen: NATO Needs a Missile Defense, in: New York Times, 12. Oktober 2010.

Abwehrstationen oder -schiffe notwendig wird. Es ist daher anzunehmen, dass sich die vom Generalsekretär angekündigten zusätzlichen Kosten nur auf die Umrüstung der NATO-C2 beziehen. Die eigentlichen BMD-Systeme (u.a. Sensorik und Interzeptoren) müssten hingegen entweder von den USA bereitgestellt oder im Rahmen der NATO bzw. von den europäischen Bündnispartnern gesondert angeschafft werden. Gerade auch im Vergleich mit dem US-amerikanischen BMD-Budget von jährlich zehn Milliarden US-Dollar weisen die von einem NATO-Sprecher mit etwa 1,5 Milliarden US-Dollar bezifferten Kosten innerhalb der nächsten zehn Jahre¹¹ eher auf einen zunächst rudimentären Ansatz beim Aufbau eines territorialen NATO-Raketenabwehrsystems hin. Der Aufbau der angestrebten flächendeckenden Raketenabwehr wäre für die europäischen Staaten folglich mit vielfach höheren Kosten als den von Rasmussen behaupteten 200 Millionen Euro verbunden.

Die künftige Zusammenarbeit mit Russland: Ist echte Kooperation möglich?

Präsident Dmitri Medwedew traf bei der Sitzung des NATO-Russland-Rats (NRR), der im Rahmen des NATO-Gipfels in Lissabon tagte, am 20. November 2010 mit den NATO-Staats- und Regierungschefs zusammen. In einer gemeinsamen NRR-Erklärung verpflichtete man sich, auf eine strategische und erneuerte Partnerschaft hinzuarbeiten – basierend auf Vertrauen, Transparenz und Berechenbarkeit – und so einen Beitrag zu einem friedlichen, sicheren und stabilen Euro-Atlantischen Raum zu leisten.¹² Unmittelbar beschlossene Schritte sind die Wiederaufnahme der Kooperation auf dem Gebiet der taktischen Raketenabwehr, die 2008 aufgrund der Georgien-Krise ausgesetzt worden war, und die Erarbeitung einer gemeinsamen Bedrohungsanalyse in Bezug auf ballistische Raketen. Der NRR erhielt den Auftrag, die künftigen Rahmenbedingungen einer Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raketenabwehr umfassend zu prüfen. Die Ergebnisse seiner Analyse sollen im Juni 2011 präsentiert werden.

US-Präsident Obama betonte, dass man Russland nicht länger als Gegner, sondern als Partner sehe. Der russische Präsident Medwedew machte indes deutlich, dass es nicht bei einem bloßen Lippenbekenntnis bleiben dürfe,

11 Steven Erlanger / Jackie Calmes: NATO Agrees to Build Missile Defense System, in: New York Times, 19. November 2010.

12 NATO-Russia Council: Joint Statement, 20. November 2010, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_68871.htm.

sondern dass Russland als vollwertiger Partner an der Raketenabwehr zu beteiligen sei. Medwedew schwebt dabei eine vollständige Einbeziehung Russlands in den Datenaustausch sowie die Übernahme der Verantwortung über bestimmte Gebiete der BMD (sektoraler Ansatz) vor.¹³ Der ständige Vertreter Russlands bei der NATO Dmitri Rogozin wird noch deutlicher, er sieht nur zwei Möglichkeiten: entweder ein europäisches BMD-System, an dem Russland beteiligt ist, oder aber eines, das sich gegen Russland richtet. Er warnt zugleich, dass, sollte Russland durch eine Raketenabwehr an seiner nordwestlichen Grenze die strategische Stabilität gefährdet sehen, Russland im Gegenzug seine offensiven strategischen Kapazitäten ausbauen müsse.¹⁴ Präsident Medwedew und Außenminister Lawrow verwiesen mehrmals darauf, dass ohne eine Einigung Schritte zur „Kompensation für das fortschreitende Ungleichgewicht“¹⁵ eingeleitet werden müssen. Nach russischer Meinung gehört zur Bedrohung des russischen Nuklearpotenzials nicht nur die Raketenabwehr, sondern auch die amerikanische Fähigkeit, konventionelle Präzisionsangriffe auszuführen bzw. der Trend zur Entwicklung von Weltraumwaffen.

Auf einen sektoralen Ansatz, d.h. die Übernahme des Schutzes einer bestimmten Region, wird sich die NATO nicht einlassen, wäre sie damit doch von den technologisch nicht gesicherten Fähigkeiten Russlands abhängig. Polen und seine zentraleuropäischen Nachbarn sehen in einer flächendeckenden NATO-Raketenabwehr nach wie vor in erster Linie eine Sicherheitsgarantie gegen Russland und befürchten, dass ein von Russland kontrollierter östlicher Sektor als Anerkennung der russischen Einflussphäre angesehen werden könnte.¹⁶

Bei der taktischen Raketenabwehr, die vor Angriffen aus dem Mittleren Osten schützen soll, sind allerdings einige Schritte hin zu einer Kooperation möglich:

1. Datenaustausch, gemeinsame Beobachtungen und Übungen,
2. Integration einzelner russischer Sensoren (z.B. Radar) in ein taktisches NATO-BMD-System oder
3. ein gemeinsames Abwehrsystem mit C2-Strukturen und geteilter oder gemeinsamer Verantwortung.

¹³ News conference following NATO-Russia Council meeting, 20. November 2010, <http://eng.news.kremlin.ru/transcripts/1345>.

¹⁴ Moscow-NATO roadmap on missile defence to be approved in December, RT, 2. Dezember 2010 und European missile defence system either with Russia or against Russia – NATO envoy, RIA Novosti, 2. Dezember 2010.

¹⁵ Sergey V. Lavrov, Speech at the 47th Munich Security Conference, 5. Februar 2011.

¹⁶ Siehe Warsaw Business Journal, a.a.O.

Gemeinsame Raketenabwehrübungen von NATO und Russland gab es bereits vor dem Georgien-Krieg 2008. Die Wiederaufnahme solcher Übungen ist schnell und konkret planbar und wäre ein sichtbarer Beweis für die Annäherung der Standpunkte. Ohne zuverlässige Frühwarndaten ist eine BMD-Fähigkeit nichts wert. Deshalb sollten die Radaranlagen in Gabala (Aserbaidschan) und Armavir (Russland) in die Übungen einbezogen werden. Außerdem ist denkbar, dass das mobile AN/TPY-2-Radar der USA z.B. von der Türkei aus ebenfalls Daten liefert und dass die NATO damit beginnt, ein Datenzentrum mit Russland aufzubauen, in dem Frühwarndaten aus dem Weltraum und Radardaten vom Boden zusammenlaufen. Diese Erfahrungen könnten die Grundlage für den Aufbau eines gemeinsamen Frühwarnsystems vor Raketenstarts im Mittleren Osten bilden. Im Krisenfall könnten *Aegis*-Schiffe auch zum Schutz wesentlicher Teile Russlands ins Schwarze Meer einlaufen. Je nach der aktuellen Bedrohung ließe sich Schritt für Schritt ein Schutzsystem für Russland und Westeuropa aufbauen.

Die dritte und langfristige Variante wäre der Aufbau eines gemeinsamen taktischen BMD-Systems gegen Kurz- und Mittelstreckenraketen aus dem Nahen und Mittleren Osten. Dies dürfte am ehesten Russlands derzeitigem Verständnis einer vollständigen Einbeziehung entsprechen. Gemeinsame redundante Schutzbereiche sind hier ebenso denkbar wie die Stationierung gemeinsamer Radarstationen und Interzeptoren. Beim Aufbau eines gemeinsamen Abwehrsystems sind Probleme wie der dauerhafte Betrieb der Anlagen, vor allem aber das Entscheidungsverfahren im Falle eines Angriffs zu lösen. Die entscheidende Frage lautet, wer letztendlich das Kommando über ein gemeinsames System haben wird. Wird es zwischen NATO und Russland eine Stimmengewichtung geben oder muss Einstimmigkeit herrschen? Im Falle eines Angriffs wären eingeübte Verfahren notwendig, um einen Erfolg zu gewährleisten. Denkbar ist aber auch, dass Russland und die NATO getrennte taktische BMD-Systeme entwickeln und diese aufeinander abstimmen. Eine Begrenzung der Zahl der zu stationierenden Interzeptoren, insbesondere der leistungsfähigeren des Typs SM-3 der Phase III und IV, wären ein weiterer Schritt, der Russland entgegenkommen würde.

Raketenabwehr und nukleare Rüstungskontrolle

Während in der Frage der taktischen Raketenabwehrsysteme bei entsprechendem politischem Willen eine Einigung möglich erscheint, dürften die Widersprüche bei der strategischen Raketenabwehr nur schwer zu lösen sein. Wie zu Zeiten des Kalten Krieges spielt auch heute das Konzept einer strategischen

Raketenabwehr eine ambivalente Rolle, da sie tendenziell das Prinzip der nuklearen Abschreckung, das auf offensiven Fähigkeiten beruht, aushebelt. Strategische Raketenabwehr soll die ständige Bedrohung, die von Nukleararsenalen ausgeht, kompensieren, indem sie dagegen einen Schutz aufbaut. Solche defensiven Fähigkeiten stellen das Abschreckungspotenzial der anderen Seite in Frage und reduzieren deren Bereitschaft, das eigene Nuklearpotenzial abzurüsten. Die Einführung der Defensive in das System der Abschreckung kann darum die weitere nukleare Abrüstung behindern.

Seit der Aufkündigung des ABM-Vertrags durch die USA gibt es keine Begrenzung mehr in Bezug auf die geografische Stationierung oder die Zahl zu stationierender Interzeptoren. In den Folgegesprächen zum Neuen START-Vertrag müssen die USA und Russland das Verhältnis ihrer strategischen Nuklearwaffen und defensiven Interzeptoren klären bzw. neu bestimmen, wenn sie ihre Nukleararsenale weiter reduzieren wollen. Noch beherrschen Ängste aus den Zeiten des Kalten Krieges die Denkweise der sicherheitspolitischen Eliten. Russland, aber auch China fürchtet nach wie vor die fortschreitende militärtechnische Überlegenheit der USA. Dies betrifft nicht nur die Nuklearstreitkräfte, sondern auch geplante konventionelle Programme wie *Prompt Global Strike*, das u.a. vorsieht, nuklear bestückte ICBMs auf konventionell bestückte umzurüsten. Dies soll es dem US-Militär ermöglichen, mittels Trägersystemen langer Reichweite jeden Punkt der Erde innerhalb weniger Stunden anzugreifen. Befürchtet wird zudem der Tabubruch einer Bewaffnung des Weltraums, der nach Meinung von Militärs längerfristig das Nukleararsenal Russlands in Frage stellen könnte, da hierdurch ICBM-Silos aus dem Weltraum angegriffen werden oder konventionelle Präzisionswaffen, vom Weltraum aus gesteuert, einen Erstschatz führen könnten. Die Leistungsfähigkeit der strategischen Raketenabwehr und anderer konventioneller Programme wird von Russland zwar erheblich überschätzt, da weder deren Funktionsfähigkeit gesichert ist noch das Nuklearpotenzial vollständig ausgeschaltet werden kann. Es wäre gleichwohl im Interesse künftiger Abrüstungsschritte, insbesondere im Hinblick auf das gemeinsam vereinbarte Ziel einer nuklearwaffenfreien Welt, hier eine Einigung zu finden. Es ist durchaus möglich, Sprengkopfobergrenzen von 500 oder weniger pro Seite zu vereinbaren und gleichzeitig die strategische Raketenabwehr einzubeziehen, indem man kooperativ die auf Erstschatzszenerarien beruhenden land-, luft- und seegestützten Waffensysteme der sogenannten Nukleartriade weiter verringert. Erste Schritte zur Kooperation und Transparenz wurden bereits 1998 von den Präsidenten Clinton und Jelzin vereinbart: In einem zu errichtenden *Joint Data Exchange Center* (JDEC) bei Moskau sollte eine gegenseitige Überwachung und ein Datenaustausch ko-

ordiniert werden. Das Ziel von JDEC war, den USA und Russland die Möglichkeit zu geben, die Frühwarndaten ihrer Satelliten und Radars in Echtzeit auszutauschen und eigene Raketenstarts anzuzeigen. Dies ist auch das Ziel des globalen Haager Verhaltenskodex gegen die Proliferation ballistischer Raketen (HCoC), den die beiden nuklearen Supermächte allerdings noch nicht unterzeichnet haben. Sollten beide Seiten es mit dem Ziel einer nuklearwaffenfreien Welt ernst meinen, wäre eine Neuausrichtung ihrer Nukleardoktrinen und damit ihrer Nuklearstreitkräfte unumgänglich. Ein Vertrag zum Verbot von Weltraumwaffen und weitere Abrüstungsschritte im Bereich nuklearer Rüstung, z.B. unter Einbeziehung der sogenannten taktischen Nuklearwaffen, wären flankierende Beiträge ersten Ranges.

4.7. „Stell Dir vor, keiner geht hin, und es ist trotzdem Krieg ...“ – Gefahren der Robotisierung der Streitkräfte

Niklas Schörnig

Es war der Wunsch der Friedensbewegung: Krieg dadurch zu verhindern, dass die Bürgerinnen und Bürger einfach „nicht hingehen“ würden. Dieser Gedanke drückt eine im Grunde auf Immanuel Kant zurückgehende Überlegung aus, nämlich dass es dann nicht zum Einsatz des Militärs käme, wenn diejenigen, die kämpfen müssen, auch über den Kampf entscheiden würden. Ein aktueller militärischer Trend scheint aber geeignet, diese Vorstellung zu unterlaufen. Unbemannte militärische Systeme, die man im weiteren Sinn als Roboter bezeichnen kann, kommen sowohl in der Luft als unbemanntes Flugzeug (auch als *Unmanned Aerial Vehicles*, UAVs, oder Drohnen bezeichnet) als auch am Boden oder im Wasser vor. Sie werden von immer mehr Armeen weltweit eingesetzt, ihre militärische Bedeutung hat in den letzten Jahren fast exponentiell zugenommen.

Grundsätzlich bietet der Rückgriff auf Roboter anstelle menschlicher Soldatinnen und Soldaten allen Militärs erhebliche Vorteile. Aber der genaue Blick zeigt, dass es besonders westliche Staaten sind, die den Trend hin zu robotisierten Armeen mit großer Energie vorantreiben. Sie versprechen sich den größten Nutzen von solchen Systemen: den praktisch perfekten Schutz für die eigenen Soldaten. Diesen Schutz liefern unbemannte Systeme indirekt, z.B. indem sie für bessere Aufklärung sorgen, und direkt, indem sie die Soldatinnen und Soldaten auf dem Schlachtfeld ersetzen. Sie helfen dem Staat also, seine Fürsorgepflicht gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern in Uniform bestmöglich umzusetzen. Gleichzeitig birgt eine unkontrollierte Aufrüstung mit solchen Systemen aber auch Risiken und negative Nebenwirkungen, die leider zu oft ausgeblendet werden.

Gestern science fiction, heute Realität: Die rasante Entwicklung unbemannter militärischer Systeme

Militärs verweisen bei den Vorteilen unbemannter Systeme immer wieder auf die „drei D“: Unbemannte Systeme, so heißt es, eignen sich besonders für militärische Aufgaben, die *dirty, dull or dangerous* – also dreckig, langweilig

oder gefährlich – sind. Roboter kennen weder Hunger noch Erschöpfung, weder Ekel noch Schmerz, und sie bleiben auch bei Gefahr unbeeindruckt. Sofern die Programmierung keine Fehler aufweist, befolgen sie Befehle ohne Zögern und ohne Rücksicht auf ihre physische Unversehrtheit. Werden sie ferngelenkt, so kann der Operateur besonnener agieren, als wenn er selbst physisch vor Ort wäre.

Vorreiter beim Einsatz unbemannter Systeme sind die USA. Dort stieg die Anzahl unbemannter Luftfahrzeuge in den Arsenalen der Streitkräfte zwischen 2003 und 2009 von unter 100 auf inzwischen mehr als 7.000, während die Anzahl bodengebundener Roboter – besonders Systeme zur Entschärfung von Bomben und Sprengfallen – im gleichen Zeitraum von praktisch Null auf mehr als 12.000 anstieg.¹ Trotz der höheren Anzahl an Bodensystemen ist die Technologie bei UAVs aber deutlich fortgeschrittener, da zentrale Probleme der Navigation leichter als bei Bodensystemen zu lösen sind. UAVs sind also die Vorreiter der militärischen Roboterwelle und entsprechend groß ist das weltweite Interesse an solchen Systemen. Die Anzahl der Staaten, die solche (zum Teil recht rudimentäre) Systeme entwickeln oder am Markt beschaffen und einsetzen, hat sich seit der Jahrtausendwende von einer Handvoll auf inzwischen ca. 45 erhöht, die Tendenz ist weiterhin steigend. Sie orientieren sich dabei an den Systemen, die sich inzwischen in westlichen Arsenalen befinden und die es in verschiedensten Varianten gibt. Diese reichen von kleinen, leicht zu transportierenden Automaten bis hin zu Robotern in der Größe von Kleinwagen oder gar kleinen Verkehrsflugzeugen. Moderne Drohnen besitzen stabilisierte Kamerasysteme, die aus mehreren Kilometern Abstand hochauflösende Bilder – optisch oder infrarot – liefern und in Ausnahmen sogar ganze Ortschaften überblicken können.

Manche Systeme verfügen über Radar und bieten so auch bei schlechter Sicht Aufklärungsergebnisse. Bilder und Aufklärungsdaten können per Funk oder Satellitenverbindung praktisch ohne Zeitverlust an die relevanten Dienststellen weitergeleitet werden und sind den klassischen Aufklärungssystemen Flugzeug und Satellit meist deutlich überlegen: UAVs können je nach Größe und Spezialisierung deutlich länger als Flugzeuge in der Luft bleiben, einige bis zu 36 Stunden, was eine kontinuierliche Überwachung wichtiger Ziele oder Zielpersonen ermöglicht. Sie sind flexibler, billiger und weniger aufwändig als Satelliten und haben sich deshalb zu einem praktisch unverzichtbaren Aufklärungssystem entwickelt, das den eigenen Truppen ein genaueres und umfassenderes Lagebild als noch vor wenigen Jahren denkbar verschafft. Gesteuert werden die Drohnen bislang von Piloten, die dank Satellitenverbindung

1 Peter W. Singer: *Wired for War*, New York 2009.

nicht mehr in der unmittelbaren Umgebung der Drohne sein müssen, ja sich sogar mehrere tausend Kilometer entfernt befinden und sich im Schichtbetrieb abwechseln können, während das System noch in der Luft ist. Ein wichtiger Trend geht aber weg von reinen ferngelenkten Systemen (*man in the loop*) hin zu selbstständig agierenden Systemen, die immer mehr und immer wichtigere Aufgaben ohne direkten menschlichen Eingriff erledigen und von den Piloten nur noch überwacht werden (*man on the loop*). Moderne UAVs sind z.B. meist in der Lage, einen vorprogrammierten Kurs ohne Eingriff abzufliegen, ihre Aufklärung selbstständig zu vollziehen und bei einer Störung der Funkverbindung ohne Hilfe die Heimatbasis anzufliegen. Aber auch komplexe Manöver wie Start oder Landung stellen inzwischen keine Probleme mehr da. Inzwischen ist *Software* sogar in der Lage, bei kritischen Störungen (z.B. Verlust großer Teile einer Tragfläche) besser zu reagieren, als dies viele Piloten könnten.

Der zweite sich abzeichnende Trend ist die Bewaffnung unbemannter Systeme. Aus Sicht der Militärs kann der Feind umso wirkungsvoller bekämpft werden, je weniger Zeit zwischen Aufklärung und „Wirkung“ liegt, da so die Wahrscheinlichkeit steigt, dass er sich noch im Zielgebiet befindet. Kombiniert man die Möglichkeit von UAVs, Aufklärung in Realzeit zu ermöglichen, mit der Fähigkeit, von diesem System aus gezielt anzugreifen, so ist die Lücke zwischen Aufklärung und Wirkung minimiert. Schon 2001 begannen amerikanische Experten damit, die Aufklärungsdrohne *Predator* mit zwei *Hellfire*-Raketen zu bestücken und gegen vermutete Terroristen einzusetzen. Die erzielten Erfolge trieben die Entwicklung in erheblichem Maß voran. Heute verfügt die neuste Variante *MQ-9 Reaper* über bis zu vierzehn Raketen oder zwei schwere Bomben, die über GPS- oder Laser-Steuerung ins Ziel gelenkt werden. Die UAVs sind aus dieser Sicht weniger selbstständige Waffen als vielmehr ferngesteuerte Plattformen für Raketen oder Bomben. So muss es nicht wundern, dass viele Völkerrechtler argumentieren, bewaffnete UAVs seien zumindest in einem klassischen Krieg ebenso legitime Mittel wie bewaffnete bemannte Flugzeuge. Allerdings bedeutet das nicht, dass Drohneneinsätze immer völkerrechtskonform geschehen: Tragische Prominenz haben in diesem Zusammenhang die amerikanischen Einsätze bewaffneter Drohnen der letzten Jahre im Grenzgebiet zwischen Afghanistan und Pakistan erlangt. Dort werden immer mehr bewaffnete Drohnen eingesetzt, um mutmaßliche *al-Qaida*-Terroristen oder *Taliban*-Gruppen anzugreifen. Die Einsätze sind völkerrechtlich hochgradig problematisch, da sie, erstens, in einem unbeteiligten Drittland stattfinden, und zweitens, zum Teil nicht von regulären Streitkräften, sondern

von der CIA durchgeführt werden. Allerdings bezieht sich die Kritik im Wesentlichen auf den Einsatz und nicht auf das System an sich.²

Für Militärs scheinen die Systeme also ausgesprochen viele Vorteile zu bieten, ohne per se völkerrechtliche Probleme aufzuwerfen. Was ist das Besondere, weshalb gerade westliche Staaten an unbemannten Systemen in ihren Arsenalen interessiert sind?

Konsequente Umsetzung des „Western Way of War“

Militäreinsätze westlicher Staaten sind schon lange keine klassischen, also „aufgezwungenen“ oder „notwendigen“ Verteidigungskriege mehr, sondern enthalten nun ein Element der Wahl; eine Entscheidung gegen sie wäre fast immer möglich gewesen.³ Während die Bevölkerung demokratischer Staaten bei Verteidigungskriegen zu materiellen und auch menschlichen Opfern durchaus bereit ist, wird bei aktuellen Einsätzen Sinn und Zweck immer stärker hinterfragt, die Bereitschaft für Opfer ist deutlich niedriger. Besonders auf Verluste unter den eigenen Truppen reagieren westliche Öffentlichkeiten zunehmend sensibel, sie beeinflussen die Zustimmungsraten zu einem Militäreinsatz erheblich. Dies gilt besonders, wenn der Eindruck entsteht, die ursprünglich genannten Missionsziele – u.a. Demokratisierung, „Sieg“ über die Aufständischen – würden trotz hohen Einsatzes nicht erreicht und die eigenen Soldatinnen und Soldaten umsonst geopfert. Zerbricht in einer solchen Situation auch noch der politische Konsens über den Einsatz, ist das „Kippen“ der öffentlichen Meinung gleichsam vorprogrammiert.

Vor diesem Hintergrund hat Martin Shaw das Konzept des *New Western Way of War* entwickelt,⁴ demzufolge die „neuen westlichen Kriege“ nur als „Risikotransferkriege“ politisch durchzusetzen sind. Als oberstes Ziel gilt es, das Risiko für die eigenen Soldatinnen und Soldaten zu minimieren bzw. gänzlich auszuschließen. Zwar sei auch, so argumentiert Shaw weiter, auf Zivilisten der Gegenseite Rücksicht zu nehmen, doch sei deren Wohl dem Schutz der eigenen Truppen unterzuordnen. Auch Robert Mandel attestiert dem Westen ein Interesse an einem *bloodless war*, also einem Krieg ohne (eigenes) Blutver-

2 Ausführlicher Niklas Schörnig: Die Automatisierung des Krieges. Der Vormarsch der Robotkrieger ist nicht mehr aufzuhalten und wirft einige Probleme auf, HSFK-Standpunkte, Nr. 5/2010, Frankfurt/M. Auf mögliche völkerrechtliche Konsequenzen (zukünftiger) vollständig autonom agierender Systeme soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden.

3 Lawrence Freedman: Iraq, Liberal Wars and Illiberal Containment, in: *Survival* 48 (2006/7): 4, S. 51-65.

4 Martin Shaw: *The New Western Way of War*. Cambridge, Malden 2005.

gießen.⁵ Beide Autoren halten intelligente Bomben und Präzisionsraketen für ein geeignetes Mittel, um Wirkung aus der Distanz zu erzielen und so die eigenen Verluste gering zu halten. Aus dieser Sicht ist der Einsatz bewaffneter UAVs und Roboter, die mit Präzisionswaffen bestückt zielgenau angreifen, ohne eigene Soldatinnen und Soldaten auch nur in die Nähe feindlicher Kräfte zu bringen, die konsequente Fortführung des Risikotransferkrieges.

Gleichzeitig, so argumentieren jedenfalls Befürworter bewaffneter Drohnen, sind diese auch geeignet, die Verluste unter der Zivilbevölkerung der Gegenseite niedrig zu halten. Denn westliche Öffentlichkeiten reagieren zunehmend kritisch auf zivile Opfer – zumindest wenn diese eine Mindesthöhe überschreiten oder von eigenen Truppen verschuldet wurden. Aber auch das Militär hat erkannt, dass hohe zivile Opferzahlen den Zulauf für die Aufständischen in erheblichem Maß ansteigen lassen. Bewaffnete Drohnen bieten in der Tat die Möglichkeit, auch zivile Opfer zu reduzieren. Selbst Menschenrechtsorganisationen räumen ein, dass geplante UAV-Angriffe, bei denen maximale Vorkehrungen zum Schutz der Zivilbevölkerung getroffen werden, „selten“ zu zivilen Opfern führen.⁶ Dies gelte allerdings nicht für spontane Angriffe zum Schutz eigener, unter feindliches Feuer geratener Truppen. Da der Schutz der eigenen Soldatinnen und Soldaten Vorrang hat vor dem der Zivilbevölkerung, sind zivile Opfer hier deutlich öfter zu beklagen. Aktuelle Zahlen zeigen, dass es sich bei etwa einem Viertel aller bei Drohnenangriffen Getöteten um Zivilisten handelt.⁷ Befürworter bewaffneter Drohnenangriffe argumentieren aber, dass auch dies ein niedriger Wert sei und das Völkerrecht zivile Opfer zulasse, solange diese in proportionalem Verhältnis zum militärischen Ziel stünden. Allerdings gibt es keine genaue Definition, was im jeweiligen Fall als „proportional“ zu verstehen ist.

Führt man sich aber noch einmal die Definition von Shaw vor Augen, so wird deutlich, dass Drohnen geradezu als die prototypische Waffe der neuen westlichen Kriegführung erscheinen. Denn sie versprechen, den Schutz der eigenen Soldaten zu maximieren, das Risiko für diese zu minimieren und als Nebeneffekt auch nur relativ geringe Verluste unter der Zivilbevölkerung zu verursachen – sofern sie mit der gebotenen Sorgfalt eingesetzt werden. Kein Wunder also, dass Politikerinnen und Politikern, die vor dem Hintergrund ungewisser Fortschritte im Irak und besonders in Afghanistan bei immer mehr gefallenen Soldatinnen und Soldaten politisch unter wachsenden Druck gera-

5 Robert Mandel: *Security, Strategy, and the Quest for Bloodless War*, Boulder 2004.

6 Human Rights Watch: „Troops in Contact“. *Airstrikes and Civilian Death in Afghanistan*, New York 2008, S. 3.

7 Vgl. New America Foundation: *The Year of the drone*. Washington 2011, <http://counterterrorism.newamerica.net/drones>; letzter Zugriff 14.1.2011.

ten, Drohnen bzw. Roboter als eine Wunderwaffe erscheinen, die ihre Probleme scheinbar elegant zu lösen in der Lage ist. Allerdings zeigt die genauere Analyse, dass diese Sicht zu kurz greift, da sie langfristige Gefahren und Probleme übersieht und sogar erzeugt.

Die „dunkle Seite“: Proliferation, Destabilisierung und sinkende Hemmschwelle⁸

Wie oben beschrieben, ist die Anzahl der Länder, die unbemannte Systeme produzieren, beschaffen und einsetzen, in den letzten Jahren erheblich angestiegen: Unbemannte Systeme proliferieren. Dabei spielen verschiedene Faktoren eine wichtige Rolle: Erstens handelt es sich gerade bei UAVs um Güter, die nicht eindeutig dem militärischen Sektor zugeordnet werden können. Sehr viele Lehrstühle für Luftfahrttechnologie entwerfen und entwickeln unbemannte Flugzeuge; dank der rasanten Entwicklung der Mikroelektronik geht manche Diplomarbeit inzwischen über das hinaus, was vor einer Dekade noch Front der militärischen Entwicklung war. Zweitens wurden und werden aufgrund des politischen Drucks, den Truppen im Irak und in Afghanistan Drohnen zur Verfügung zu stellen, nicht selten kaum getestete Systeme eingesetzt, die höhere Fehlerraten als ausgereifte Systeme besitzen. Stürzen solche UAVs ab, besteht die Gefahr, dass sie – oder zumindest Teile – von Aufständischen geborgen werden.⁹ Der Weiterverkauf der Teile zum Zweck des *re-engineering* ist dann nicht auszuschließen. Zumindest überrascht es kaum, dass z.B. viele chinesische Drohnen stark an amerikanische Vorbilder erinnern. Schließlich sind, drittens, zumindest einige der technologisch führenden westlichen Staaten nicht gerade zurückhaltend, was ihre Exportpolitik angeht. So tragen sie über ganz legale Waffengeschäfte zu einer immer umfassenderen Proliferation unbemannter Systeme bei.

In lokalen Brennpunkten heizt der Besitz dieser neuen *High-tech*-Waffen bestehende Rüstungswettläufe an. Dies umso mehr, wenn vermutet wird, dass es sich um Drohnen handelt, die bewaffnet werden können und sich für konventionelle Überraschungsschläge eignen.

⁸ Eine umfassendere Darstellung möglicher Kritikpunkte bieten z.B. Patrick Lin/George Bekey/Keith Abney: *Autonomous Military Robotics: Risk, Ethics, and Design*, San Luis Obispo 2008.

⁹ ISAF Joint Command: *Unmanned Aerial System Recovered in Kandahar*, 2010: <http://www.isaf.nato.int/article/isaf-releases/unmanned-aerial-system-recovered-in-kandahar.html>.

Durch unbemannte Systeme ausgelöste Rüstungsdynamiken können aber auch in den Beziehungen zwischen den Großmächten zum Tragen kommen. Russland und China versuchen, den amerikanischen Vorsprung im Bereich unbemannter Flugzeuge zu verkürzen, indem sie hohe Summen investieren, ihre Energien auf bewährte Systeme konzentrieren (z.B. indem *Designs* relativ offen kopiert werden) und gegebenenfalls sogar auf westliche Technologien zurückgreifen. In den letzten vier Jahren ist es China gelungen, die Anzahl offizieller UAV-Projekte von einigen wenigen auf inzwischen über 25 zu steigern, darunter auch bewaffnete Systeme. Selbst Iran hat 2010 eine eigene Drohne vorgestellt, auch wenn sich ausländische Experten von ihr nicht sonderlich beeindruckt zeigten.

Neben solchen symmetrischen Versuchen, den westlichen Vorsprung im Bereich unbemannter Systeme aufzuholen, ist aber auch eine asymmetrische Reaktion – der Ausbau oder die Modernisierung strategischer Waffensysteme – denkbar. Auch wenn es offiziell niemand zugeben will, so scheinen zumindest einige Experten in Moskau und Beijing die Möglichkeit eines konventionellen westlichen Angriffs – z.B. mit in der Entwicklung befindlichen, für Radar praktisch unsichtbaren *Stealth*-Drohnen – gegen die eigenen strategischen Arsenale durchzuspielen. Die Tatsache, dass gerade zwei amerikanische, der Friedensforschung nahestehende Physiker Überlegungen veröffentlicht haben, Staaten wie Nordkorea oder Iran mittels einer permanent im internationalen Luftraum kreisenden Drohnenflotte in Schach zu halten, die in der Lage wäre, nuklear bestückte Raketen schon in der Startphase anzugreifen,¹⁰ hat die Bedenken gegenüber der westlichen UAV-Rüstung sicher nicht verringert.

Rüstungsdynamiken müssen aber nicht auf die zwischenstaatliche Ebene beschränkt bleiben. Während sich Befürworter bewaffneter Drohnen erhofft haben, die praktisch nicht abwendbare permanente tödliche Gefahr durch UAVs könne den Kampfeswillen von Aufständischen zermürben,¹¹ scheint eher das Gegenteil der Fall. Trotz deutlich gesteigener Drohnenangriffe ist die Anzahl der Überfälle auf ausländische Truppen in Afghanistan nicht gesunken, sondern sogar drastisch gestiegen. Interessanterweise werden westliche Angriffe mit ferngezündeten Sprengfallen oft als feige und hinterhältig gewertet, während Drohnenangriffe, die Piloten zum Teil aus mehreren tausend Kilometern Entfernung durchführen, nicht so eingeschätzt werden. Aus Sicht der aufständischen *Taliban* sind Drohnenangriffe aber Ausdruck einer „unheroischen

10 George N. Lewis/Theodore A. Postol: How US Strategic Antimissile Defense Could be Made to Work, in: Bulletin of the Atomic Scientist 66 (2010): 6, S. 8-24.

11 Peter W. Singer: Wired for War, New York 2009, S. 296.

schen“ bzw. „postheroischen“¹² Kriegführung, die Vorurteile über den Westen bestätigt. Auch ist nicht auszuschließen, dass der zunehmende Einsatz unbemannter Systeme den Konflikt in das Land hineinträgt, das diese Systeme einsetzt. Terroristische Angriffe gegen die nicht vor Ort befindlichen Piloten oder gar gegen zivile Ziele sind eine mögliche Konsequenz der immer stärkeren Distanzierung der eigenen Soldaten von den weltweiten Schlachtfeldern.

Das gewichtigste Argument gegen eine umfassende Bewaffnung gerade westlicher Staaten mit unbemannten Systemen ist allerdings, dass diese die Hemmschwelle zum Einsatz militärischer Mittel deutlich senken können. Es wurde schon in der Vergangenheit – auch im Friedensgutachten¹³ – auf die enthemmende Wirkung moderner Waffensysteme hingewiesen. Bei unbemannten Systemen und UAVs stellt sich diese Problematik aber in besonderem Maß. Der Rückgriff auf bewaffnete UAVs und Roboter nimmt dem Krieg Gefahren und Härten, die demokratisch legitimierte Entscheidungsträger bislang oft noch zurückschrecken lassen. Das lässt sich auch positiver formulieren: Befürworter einer Drohnenrüstung verweisen auf die Möglichkeiten bislang politisch nicht durchsetzbarer „humanitärer Interventionen“ und fordern diese geradezu ein. Berichten zufolge prüft das Pentagon zurzeit, wie Drohnen und Roboter in sogenannten *Mass Atrocity Prevention and Response Operations* eingesetzt werden können.¹⁴ Noch zurückhaltend erscheint die Anmerkung des Völkerrechtlers Claus Kreß, der mit Blick auf humanitäre Katastrophen wie im Kosovo oder in Darfur fragt, ob der Rückgriff auf Militärroboter nicht vielleicht „Möglichkeiten eröffnet, zu einer Rettungsaktion zu kommen, die man ansonsten aus Furcht vor eigenen Verlusten unterließe?“¹⁵ Die grundsätzliche Frage, inwieweit militärische Interventionen geeignet sind, humanitäre Notlagen zu entschärfen, wird dabei ebenso wenig diskutiert wie die Frage, ob eine solche Denkweise nicht geradezu einlädt, Ressentiments über westliche Außen- und Sicherheitspolitik zu zementieren.

12 Edward N. Luttwak: *Toward Post-Heroic Warfare*, in: *Foreign Affairs* 74 (1995): 3, S. 109-122.

13 Niklas Schörnig: *Die Revolution in Military Affairs – Hemmschwelle für eine kooperative Weltordnung*, in: Ulrich Ratsch/Reinhard Mutz/Bruno Schoch/Corinna Hauswiedell/Christoph Weller (Hrsg.): *Friedensgutachten 2005*, Münster 2005, S. 219-227.

14 Spencer Ackerman: *Pentagon: Drones Can Stop the Next Darfur*, 2011: <http://www.wired.com/dangerroom/2011/02/drones-vs-darfur/>.

15 Zitiert in: John Kantara: *Maschinen mit Marschbefehl*, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 18.7.2010, S. 52.

Das deutsche Interesse an bewaffneten UAVs

Lange schien es, als wersetze sich Deutschland dem Trend hin zu einer umfangreichen Bewaffnung mit unbemannten Systemen. Dabei spielte allerdings weniger die Tatsache eine Rolle, dass sich Deutschland auf internationalem Parkett eher als „Zivilmacht“ oder „guter internationaler Bürger“ versteht. Vielmehr war man im Verteidigungsministerium lange durch den Umbau der Bundeswehr zu einer Armee im Einsatz abgelenkt. Schon länger verfügte das Heer über kleinere Drohnen wie z.B. die (2009 ausgemusterte) CL 289, die *Luna* oder KZO, die Einheiten vor Ort zur Verfügung stehen und für gefechtsnahe Aufklärung sorgen, und die zum Teil auch schon in Bosnien oder im Kosovo eingesetzt wurden. Seit Anfang des Jahrtausends wird in der Bundeswehr auch über die Beschaffung größerer Systeme mit deutlich höherer Ausdauer nachgedacht.

Allerdings kam erst in den letzten Jahren Dynamik in die Beschaffung, vermutlich ausgelöst durch die Erfahrungen zunehmender deutscher Verluste in Afghanistan. So betonte schon 2006 der damalige Inspekteur des Heeres General Hans-Otto Budde – allerdings mit Blick auf unbemannte Landsysteme –, dass „gerade vor dem Hintergrund der zunehmenden Verschärfung der Sicherheitslage in Afghanistan“ die Einführung von Robotern die „Soldaten erheblich entlasten und schützen“ könnte.¹⁶ Die Angst vor noch höheren deutschen Verlusten kann auch der Grund dafür sein, dass sich die Bundeswehr, statt auf die Entwicklung von UAVs durch die europäische Rüstungsindustrie zu warten, jüngst auf bereits erprobte, auf dem Markt befindliche Systeme konzentrierte. Seit März 2010 fliegt die Bundeswehr geleaste israelische *Heron*-Systeme als „Zwischenlösung“ in Afghanistan.¹⁷ Eine Anfrage nach amerikanischen *Reaper*-Drohnen war 2008 zwar gestellt, dann aber nicht weiter verfolgt worden. Im Juni 2010 erfolgte der Erstflug des *Euro Hawk*, einer für die Bundeswehr angepassten Variante des amerikanischen *Global Hawk*. Während es sich beim *Euro Hawk* um eine reine Aufklärungsdrohne mit extrem langer Ausdauer und sehr hoher Gipfelhöhe handelt, ist die Einordnung der aktuellen *Heron* und der angefragten *Reaper* nicht so eindeutig – auch wenn die Bundeswehr in beiden Fällen offiziell nur unbewaffnete Systeme beschaffte bzw. anfragte. Sicher ist, dass die *Reaper* zwar auch zur Aufklärung genutzt werden kann, aber für die Bewaffnung optimiert ist. Zumindest die *Reaper*

16 Hier zit. nach: Heiko Rehmann: Aufmarsch der „stählernen Kameraden“ in: Loyal (2006): 7/8 S. 32.

17 Offiziell hat sich die Bundesregierung damit noch nicht festgelegt, weshalb sich auch die EADS Hoffnungen macht, eine eigene Neuentwicklung, die *Talarion*, an die Bundeswehr verkaufen zu können.

lässt sich mit nur wenig Aufwand „im Feld“ bewaffnen.¹⁸ Über die israelische *Heron* gibt es verschiedene Aussagen; aber einige Quellen sagen, bestimmte Varianten der *Heron* ließen sich bewaffnen. Selbst wenn die aktuell geleasten Modelle diese Option nicht aufweisen, gilt: Ist man erst einmal mit dem System vertraut, ist die Umstellung auf eine bewaffnete Variante unproblematisch. Hierzu fehlt dann nur noch der politische Wille. Inwieweit der in Berlin vorhanden ist bzw. als wie stabil sich die bisherige Doktrin erweist, unbemannte Systeme nur unbewaffnet einzusetzen, ist aktuell schwer einzuschätzen, da offizielle Stellungnahmen des Verteidigungsministeriums oder der Bundeswehr fehlen. Allerdings sprechen Indizien dafür, dass auch Berlin den Verlockungen bewaffneter UAVs zu erliegen droht.

Während Brigadegeneral Wolfgang Bruschke während der ersten Landroboter-Leistungsschau ELROB 2006 noch verlauten ließ, bewaffnete Kampfroboter seien kein Thema, scheint die Diskussion in der Truppe in eine andere Richtung zu laufen. So argumentieren zwei Oberstleutnante in dem der Bundeswehr nahen „Hardthöhenkurier“, die Luftwaffe verfolge „die technologische Entwicklung im Zusammenhang mit ‚weaponized‘ UAV zur Wirkung gegen Ziele und SEAD (*suppression of enemy air defense*) mit besonderem Interesse“, da dort „aus heutiger Einschätzung der größte Mehrwert für einen Einstieg gesehen wird“.¹⁹ Am konkretesten wurde die damals noch regierende große Koalition aus CDU und SPD im März 2009 in einer Antwort auf eine große Anfrage der Grünen bezüglich der „Einführung und Bedeutung unbemannter militärischer Fahrzeuge und Luftfahrzeuge“ in der Bundeswehr.²⁰ In dem Text findet sich der Hinweis, „[i]m Datenwerk zum Bundeswehrplan (BWPlan) 2009 [sei] beginnend in 2016 ein Planungsvorbehalt für eine Mehrzweckplattform Luftwaffe *Unmanned Combat Aircraft Vehicle* abgebildet“, der bislang stärkste offizielle Hinweis, dass die Bundesregierung die Beschaffung bewaffneter Drohnen nicht mehr ausschließt und auch keine grundsätzlichen Bedenken hegt. Da passt es ins Bild, dass die Bundesregierung im Bereich unbemannter Systeme keinen Anlass für rüstungskontrollpolitische Initiativen sieht, da „[h]umanitäre Risiken, die dem Schutzgedanken für die eigenen Soldatinnen und Soldaten durch den Einsatz von UAV/UCAV gegenüberstehen

18 Persönliches Gespräch mit einem Mitarbeiter der Herstellerfirma General Atomics.

19 Jürgen Geiß/Werner Theisen: Die zukünftige Ausrichtung UAS, in: *Hardthöhenkurier* 26 (2010): 5, S. 32-35 hier S. 35.

20 Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Abgeordneten Alexander Bonde, Winfried Nachtwei, Omid Nouripour, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Einführung und Bedeutung unbemannter militärischer Fahrzeuge und Luftfahrzeuge. Drucksache 16/12481, 26.3.2009. Antwort auf Frage 24.

könnten, [...] nicht gesehen“ werden.²¹ Ganz offensichtlich blendet man in Berlin die potenziell destabilisierenden Gefahren einer weiterhin unkontrollierten Robot-Aufrüstung aus und schaut nur auf die kurzfristigen Vorteile, die unbemannte Systeme – speziell bewaffnete unbemannte Systeme – der Truppe vor Ort bringen.

Ausblick und Empfehlungen

Angesichts der Risiken und Probleme, die sich mit unbemannten Kampfrobotern und Drohnen ergeben, ist es wichtig, der rasanten Proliferation unbemannter Systeme und dem Trend hin zu deren Bewaffnung beschränkende Regime entgegenzusetzen. Zwar sind unbemannte Systeme seit einigen Jahren sowohl vom *Missile Technology Control Regime* (MTCR) als auch vom Wassenaar-Abkommen erfasst. Beide sind aber nicht nur recht schwache, sondern auch noch diskriminierende Übereinkünfte, die den Export von Technologie von Staaten, die über diese Technologie schon verfügen, an Staaten, die an dieser Technologie interessiert sind, reglementieren. Damit wird Proliferation zwar verlangsamt, gerade angesichts des hohen zivilen Anteils relevanter Technologien aber nicht unterbunden. Auch unterwerfen sich wichtige internationale Anbieter nicht den Regelungen der Regime. Andere relevante Regime, die der Beschränkung von unbemannten Systemen dienen, existieren nicht. Wichtige Risiken der Destabilisation und der möglichen Enthemmung werden international nicht aufgegriffen.²² Eine Kontrolle der Rüstung mit unbemannten Systemen findet nicht statt.

Der Ruf nach Beschränkungen im Bereich autonomer Systeme trifft oft auf das Argument, Rüstungskontrollmaßnahmen würden den Soldatinnen und Soldaten Systeme „wegbeschränken“, die sie zu ihrem Schutz bräuchten. Da der Staat aber zum Schutz der eigenen Soldatinnen und Soldaten verpflichtet sei, könne er nicht für Rüstungskontrolle eintreten, die genau diesen Schutz einschränke. Hier wird Rüstungskontrolle fälschlicherweise oft mit Abrüstung oder Verzicht gleichgestellt. Dies ist im besten Fall ein Missverständnis, im schlimmsten Fall dunkle Polemik. Rüstungskontrolle kann sogar kontrollierte Aufrüstung umfassen – wenn die Alternative eine unregelmäßige und damit ungleich gefährlichere Rüstungsdynamik wäre. Die Debatte, wie eine effektive und international durchsetzbare Rüstungskontrolle im Bereich unbemannter Systeme aussehen kann, hat allerdings gerade erst begonnen. Nichtregie-

21 Ebd. Antwort auf Frage 30.

22 Der KSE-Vertrag erfasst unbemannte Flugzeuge in seinem Anwendungsbereich als Flugzeuge. Allerdings sind die Höchstgrenzen dort aktuell weit unterschritten.

rungsorganisationen wie z.B. das *International Committee for Robots Arms Control* haben Vorschläge entwickelt, wie Staaten auf besonders destabilisierende Entwicklungen reagieren können, ohne auf die ihnen wichtigen Vorteile des Schutzes der eigenen Soldatinnen und Soldaten verzichten zu müssen.²³ So kann z.B. Reichweite und Ausdauer der Systeme, ebenso wie die effektive Nutzlast – und damit die Zerstörungskraft der Drohnen – ohne negative Auswirkungen beschränkt werden.

Gerade der Zivilmacht Deutschland, die bislang nur unbewaffnete Drohnen einsetzt, würde es gut zu Gesicht stehen, diese Überlegungen aufzugreifen und einen kreativen Prozess anzustoßen, an dessen Ende eine internationale Übereinkunft steht, die eine Absicherung gegen die Versuchungen und Gefahren unbemannter militärischer Systeme darstellt und gleichzeitig den Schutz der eigenen Soldatinnen und Soldaten ermöglicht. Als ersten Schritt sollte die Bundesregierung ein Zeichen setzen und auf die Beschaffung bewaffneter Drohnen komplett verzichten, da unbewaffnete Aufklärungsdrohnen für die aktuellen Einsatzszenarien völlig ausreichend erscheinen. Allerdings sieht es momentan nicht danach aus, als wolle Deutschland hier in Europa oder gar weltweit eine Vorreiterrolle übernehmen – eher ist zu erwarten, dass auch die Bundesregierung auf den fahrenden Zug bewaffneter Systeme aufspringen wird.

23 <http://icrac.co.cc/Expert%20Workshop%20Statement.pdf>. Siehe auch Armin Krishnan: Automating War: The Need for Regulation, in: *Contemporary Security Policy* 30 (2009): 1, S. 172-193, Robert Sparrow: Predators or Plowshares? Time to Consider Arms Control of Robotic Weapons, in: *IEEE* 28 (2009): 1, S. 25-29, sowie Jürgen Altmann: Rüstungskontrolle für Roboter, in: *Wissenschaft und Frieden* 29 (2011): 1, S. 30-33.

Zusammenfassungen der Einzelbeiträge

1.1. Die Verkrustung bricht auf. Proteste, Aufstände, Revolten in der arabischen Welt (Muriel Asseburg)

Über Jahrzehnte hinweg galten Nordafrika und der Nahe/Mittlere Osten als Konfliktregion, ihre Regime aber als überwiegend stabil und anpassungsfähig an sich wandelnde Rahmenbedingungen. Symbolisiert wurde diese Stabilität durch Herrscher, die seit 20, 30 oder gar 40 Jahren an der Macht waren. Um die Jahreswende 2010/2011 stießen Massendemonstrationen gegen die Regime einen Wandel an, der in Tunesien und Ägypten zu einem Sturz der Herrscher führte. Die Proteste verbinden soziale, ökonomische und politische Forderungen – Fortschritte in allen drei Bereichen werden als unumgänglich gesehen, um ein Leben in Würde zu ermöglichen. Die arabischen Regimeeliten rüsteten sich ihrerseits, um Proteste schnell einzuhegen oder brutal niederzuschlagen. Die bisher ergriffenen Maßnahmen werden allerdings nicht ausreichen, um die Proteste dauerhaft zu beenden und die Regime in der jetzigen Form zu erhalten. Deshalb bereits das Ende der Autokratien vorauszusagen wäre jedoch verfrüht.

1.2. Revolutionen 2.0? Zur Rolle der Medien beim politischen Wandel in der arabischen Welt 2011 (Carola Richter)

Die Internetnutzung hat in der arabischen Welt in den letzten Jahren massiv zugenommen. Ein noch stärkeres Wachstum gab es im Mobilfunksektor. Gleichzeitig haben sich mit der Einführung von Blogs und sozialen Netzwerkdiensten die Anwendungsmöglichkeiten beider Medien vervielfältigt. Die neuen Medien spielten eine wesentliche Rolle bei den Umbrüchen in der arabischen Welt Anfang 2011. Das Internet ist aber nicht per se ein Katalysator von Revolutionen. Für Akteure, die das politische Regime herausfordern und auf gesellschaftlichen Wandel hinwirken wollen, ist es von wesentlicher Bedeutung, auch über die im informellen Bereich aktivierten Netzwerke hinaus Botschaften vermitteln zu können. Bei den Umbrüchen in Tunesien, Ägypten und Libyen zeigte sich, dass es hierfür einer Verschränkung von Internet-, Mobilfunk- und Massenmedien bedarf. Von großer Bedeutung erwies sich die Verstärkung der informellen Medien durch die pan-arabischen Satellitensender al-Jazeera und al-Arabiya.

1.3. Das Scheitern der EU-Mittelmeerpolitik (Ulrike Borchardt)

Die revolutionären Umbrüche in Nordafrika kamen für die meisten Europäer überraschend und eine positive Reaktion der EU auf diese dem Fall des Eisernen Vorhangs vergleichbaren Ereignisse ließ auf sich warten. Stattdessen überwiegt Angst: vor unkontrollierbaren Veränderungen in der Mittelmeerregion, einem einschneidenden Machtverlust, radikalen Islamisten und einer Flüchtlingsflut. Europas Mittelmeerpolitik ist an ihren eigenen Widersprüchen gescheitert. Seine Programme strebten Reformen in den Partnerländern an, doch seine reale Politik war überwiegend an den eigenen Sicherheitsinteressen sowie reibungslosen Energieimporten orientiert und nahm hierfür die Zusammenarbeit mit autokratischen Regimen in Kauf. Das Ziel nachhaltiger Stabilität setzt langfristige und zuverlässige Unterstützung demokratischen Wandels voraus, die ohne eine grundlegende Korrektur der bisherigen EU-Mittelmeerpolitik nicht erreichbar ist.

2.1 „Vergesst es nie: Europa ist unser aller Zukunft – wir haben keine andere“ (Bruno Schoch)

Im vergangenen Sommer stand die Stabilität des Euro auf dem Spiel, als die Überschuldung Griechenlands ruchbar wurde. Das beschwor die Gefahr herauf, dass die Europäische Union zerfallen könnte. Die Regierung versäumte es, antieuropäischen Ressentiments und grassierender Renationalisierung entgegenzutreten. Das wäre aber erforderlich gewesen, um an der verlässlichen Kontinuität deutscher Europapolitik keinen Zweifel aufkommen zu lassen. Mit der Kakophonie im Fall Libyen geriet Europa erst recht in eine Sackgasse. Die anhaltende Eurokrise zwang dann Berlin und Paris zu einem „Pakt für den Euro“, der europäische Solidarität im Tausch gegen Solidarität verspricht. Er greift tief in die staatliche Souveränität ein, verstärkt aber den Mangel an demokratischer Legitimität. Die EU als Elitenprojekt scheint an ihre Grenze zu stoßen, weshalb die politische Klasse, aber auch Zivilgesellschaft, Öffentlichkeit und Forschung gehalten sind, dem Friedensprojekt Europa neue Impulse zu verleihen.

2.2. Von Überschuldung und Euro-Turbulenzen zur Krise der EU-Integration? (Heinz-Jürgen Axt)

Rund zehn Jahre galt der Euro als Erfolgsmodell europäischer Integration. Spätestens als der griechische Ministerpräsident Papandreou am 20. Oktober 2009 eingestand, dass sich sein Land weit über die im Euroraum zulässigen Grenzen verschuldet hatte, folgten schwerwiegende Turbulenzen. Die Zweifel am Euro berühren maßgeblich das europäische Projekt, durch eine sich vertiefende politische Integration Frieden und Wohlstand in einer Region nachhaltig zu sichern, die jahrhundertlang in Kriege verstrickt war. Bei einem Scheitern des Euro wäre zu befürchten, dass nationalistische Kräfte bis hin zu populistischen und extremistischen Tendenzen erstarken, die die europäische Einigung grundsätzlich in Frage stellen. Von einer ökonomischen und politischen Desintegration wären dabei nicht nur die EU-Staaten, sondern auch die Länder in der Nachbarschaft betroffen. Das europäische Integrationsprojekt wäre für sie nicht länger ein verlässlicher Anker für Stabilität und Wohlstand.

2.3. Zielkonflikt Einwanderung: Woran fehlt es dem European Dream? (Corinna Hauswedell und Sabine Mannitz)

Das Thema Einwanderung erlebt in Europa eine besorgniserregend populistische Zuspitzung. Obwohl Immigration und Integration in den EU-Staaten sehr unterschiedlich verlaufen und gestaltet werden, haben Stigmatisierung und Rassismus vielerorts dramatisch zugenommen. In Deutschland offenbarte die Sarrazin-Debatte, wie wenig kulturelle Diversität und Solidarität als Leitbild eines *European Dream* akzeptiert sind. Einst Gegenentwurf zur Assimilationsforderung, wird Integration heute mehr mit Anpassungserwartungen ausgefüllt als mit Angeboten zur Partizipation. Hier zeigt sich auch eine europäische Krise: Konsensfähig scheint vor allem die sicherheitspolitische Abschottung gegen unkontrollierte Immigration und Asylsuchende – siehe *Frontex*. Im globalen Wettbewerb um *brain gain* dominiert nationale Kirchturmspolitik und Kleingeisterei. Das fehlende Engagement für die Akzeptanz der Einwanderung und die Gestaltung ihrer gesellschaftlichen Folgen ist friedenspolitisch problematisch.

2.4. *Zwischen Säkularisierung und religiösen Identitäten: der Islam als Herausforderung und Bereicherung für Europa (Verena Brenner)*

Im Zusammenhang mit der Einwanderung muslimischer Migranten und der damit einhergehenden religiösen Pluralität ergeben sich für das europäische Selbstverständnis und die historisch gewachsenen säkularen Staatsordnungen Europas zahlreiche Herausforderungen. Zentral dabei ist, inwiefern „der“ Islam mit den säkularen europäischen Staatsformen vereinbar ist. Der Umgang mit den diversen Auseinandersetzungen um den Bau von Moscheen europaweit illustriert die Konfliktlinien und damit verbundenen Verunsicherungen. Auf Seiten der „Mehrheitsgesellschaft“ dominieren Bedrohungswahrnehmungen. Der Bedeutungszuwachs fremdenfeindlicher und rechtspopulistischer Parteien macht deutlich, dass die EU-Staaten in Bezug auf Muslime an Grenzen der eigenen Toleranz stoßen. Gleichzeitig wünschen sich Muslime mit Migrationshintergrund mehr Anerkennung und selbstverständliche Integration. Der Beitrag zeigt diesbezügliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede innerhalb Europas auf.

2.5. *Versorgungssicherheit um jeden Preis? Europas Rohstoffhunger zwischen Angst vor Knappheit und Notwendigkeit zur Kooperation (Christiane Fröhlich, Lena Guesnet und Marie Müller)*

Europa ist hochgradig abhängig von Rohstoffimporten. Die deutsche und europäische Rohstoffstrategie reagieren darauf. Die politische Unterstützung der Wirtschaft erstreckt sich dabei von Handels- über Entwicklungs- bis hin zur Verteidigungspolitik. Der kontinuierliche und möglichst uneingeschränkte Rohstoffzugang wird überdies zunehmend zum Sicherheitsproblem stilisiert. Der aggressive Tonfall in der Diskussion um die Beschränkung chinesischer Exporte von Seltenen Erden und der Wettlauf um Rohstoffmärkte in Afrika werfen jedoch die Frage auf, ob es nicht vielmehr die rücksichtslose Politik des freien Rohstoffzugangs ist, welche die globale menschliche Sicherheit gefährdet. So lässt die europäische Debatte außen vor, wie sich das eigene Vorgehen in den Rohstoff-Abbauländern auswirkt. Politik und Wirtschaft müssen die Rohstoffversorgung konfliktensibel und gemeinsam mit den Abbauländern gestalten.

2.6. *Die EU als weltpolitischer Spieler: zwischen Renationalisierungstendenzen und Supermachtphantasien (Matthias Dembinski, Harald Müller und Carsten Rauch)*

Die EU oder genauer das System „europäischer Staatenverbund“ ist dem Druck zweier in entgegengesetzte Richtung wirkender Zugkräfte ausgesetzt. Die eine Kraftachse weist zurück zu den vertrauten und geordneten Strukturen des Nationalstaats, die andere weist nach vorne: zur scheinbar leuchtenden Zukunft eines einheitlichen außen- und sicherheitspolitischen Akteurs EU, der als Supermacht auf die Weltbühne tritt. Beide Zugkräfte speisen sich aus der Ernüchterung und Enttäuschung über das „System Maastricht“, dabei insbesondere aus drei Quellen: einem großen Machtpotenzial, dem verglichen damit geringen weltpolitischen Einfluss der EU sowie der scheinbaren Unübersichtlichkeit, geringen Effizienz und Reformresistenz ihrer institutionellen Strukturen. Wir gehen auf alle drei Quellen ein, zeigen aber, dass geringer Einfluss und Reformunfähigkeit der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik in erster Linie an der mangelnden Qualität des politischen Führungspersonals liegt.

2.7. *Weder globale Konkurrenz noch wirksame Friedenssicherung. Was kann die EU in Zentralasien erreichen?*

(Anna Kreikemeyer und Elena Kulipanova)

Unter dem *Label* der Förderung von Stabilität und Sicherheit projiziert die Europäische Union als globaler Akteur ihre Friedensstrategie der Demokratisierung, wirtschaftlichen Entwicklung und multilateralen Kooperation unter anderem auf Zentralasien. Langfristig könnte sie damit Erfolg haben, gegenwärtig klafft aber eine tiefe Lücke zwischen ihrem Ansatz und den Sicherheitsproblemen der Region. Noch hängt die Stabilität in Zentralasien an autoritären Herrschern, die häufig in Nepotismus, Korruption und organisierte Kriminalität verstrickt sind und lieber mit Russland und China zusammenarbeiten. Wenn der Brüsseler Macht- und Friedenswille nicht an der europäischen Peripherie zerschellen soll, bedarf es eines geschärften friedenspolitischen Profils der EU. Sie sollte ihre Friedenspolitik vor Ort glaubwürdiger umsetzen, Russland hierbei einbinden und engagierter die OSZE stärken.

2.8. *Die Türkei und die EU: zwei Partner auf Abwegen? (Burak Çopur)*

Die Türkei versucht sich aktuell in der Weltpolitik zu profilieren. Ihre verstärkte internationale Wahrnehmung hat sie unter anderem auch dem durch die EU geförderten Demokratisierungsprozess zwischen 1999 und 2005 zu verdanken. Seit der Eröffnung der Beitrittsverhandlungen 2005 sind die Beziehungen zwischen Ankara und Brüssel aber in eine Krise geraten, mit der sich beide Seiten zu arrangieren scheinen. Während die EU in der Türkei-Frage zerstritten ist, versucht sich die Türkei als eigenständige Macht mit dem Konzept der „strategischen Tiefe“ in der Region des Mittleren Ostens zu positionieren. Dabei ist es friedenspolitisch nicht unerheblich, ob Ankara in Russland, China, Iran oder im arabischen Raum nach Verbündeten sucht. Eine erneute Europa-Fokussierung der türkischen Außenpolitik könnte durch eine eindeutige Mitgliedsperspektive aus Brüssel gelingen. Wenn allerdings die EU diese Aussicht nicht bieten will, wäre das auch eine verpasste Chance für das Friedensprojekt Europa.

2.9. *Quo vadis EU: Friedensmacht oder Militärmacht?*

(Hans-Georg Ehrhart)

Die EU ist weltweit im Krisenmanagement engagiert. Ihrem Selbstverständnis zufolge agiert sie als Friedensmacht, ohne allerdings den Begriff zu präzisieren oder zu konzeptualisieren. Der EU-Vertrag benennt dessen normative Grundlagen: Frieden, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, aber auch Wahrung der grundlegenden Interessen sowie der Unabhängigkeit und Unversehrtheit der Union. In den letzten Jahren hat die EU Instrumente und Strukturen für das zivile und militärische Krisenmanagement geschaffen, die tendenziell einen holistischen friedenspolitischen Ansatz ermöglichen. Die Analyse der GSVP-Missionen zeigt allerdings, dass zwischen ihrem proklamierten Ansatz und seiner Realisierung eine Lücke klafft. Einerseits scheinen verschiedene Triebkräfte dazu beizutragen, dass sich die EU in Richtung einer Friedensmacht entwickelt, andererseits steht sie jedoch vor enormen Herausforderungen und ihre militärische Schwäche sowie politische Uneinigkeit, insbesondere in Gewaltkonflikten wie in Libyen, wird beklagt.

3.1. *Militärinterventionen und Stabilisierungseinsätze – eine kritische Zwischenbilanz (Tobias Debiel und Nils Goede)*

Die Fehlschläge in Somalia, Bosnien und Ruanda bewirkten Mitte der 1990er Jahre Skepsis gegenüber Intervention und militärischer Stabilisierung und deren vorübergehenden Rückgang. Doch bereits zu Beginn des 21. Jahrhunderts setzte eine Welle von teilweise massiven Interventionen ein. Die Bilanz ist ernüchternd. Der völkerrechtswidrige Irak-Einsatz hat ein politisch fragmentiertes Land hinterlassen und in Afghanistan fordert die *Counterinsurgency*-Strategie eine hohe Zahl ziviler Opfer und drängt zivilgesellschaftliche Akteure an den Rand. Drei Viertel der 100.000 Blauhelme weltweit sind in UN-Stabilisierungsmaßnahmen eingesetzt. Doch passen die Konzepte oft nicht zu den lokalen Bedingungen, wie Sudan, die DR Kongo, Côte d'Ivoire und Haiti zeigen. Mangelnde Effektivität lässt sich zudem nur beheben, wenn westliche Staaten mit Personal und Logistik beitragen. Obwohl die Staatengemeinschaft eine Schutzverantwortung reklamiert, sind schwerste Menschenrechtsverletzungen nicht selten. Die Norm kann darüber hinaus für Ziele des *regime change* missbraucht werden, wie die Côte d'Ivoire und jüngst auch Libyen zeigen.

3.2. *Kriegs- oder Friedensperspektiven? Die Intervention in Afghanistan (Conrad Schetter und Janosch Prinz)*

Die Intervention in Afghanistan ist seit Winter 2009/2010 durch die *Counterinsurgency*-Strategie (COIN) der *International Security Assistance Force* (ISAF) geprägt. COIN – so das zentrale Argument dieses Beitrags – verfängt sich in zahlreichen Widersprüchen und projiziert unrealistische Vorstellungen bezüglich der afghanischen Gesellschaft. In den Strategieentwürfen der Interventen zur Zukunft Afghanistans bleiben zudem die vielstimmigen Erwartungen der afghanischen Bevölkerung und Eliten unterrepräsentiert; auch klammern die Entwürfe die regionale Dimension entgegen anders lautender Bekundungen weitgehend aus. Die Afghanistanpolitik der internationalen Gemeinschaft im Allgemeinen und die der Bundesrepublik Deutschland im Besonderen wirft schließlich aufgrund des vorherrschenden Paradigmas von COIN die Frage auf, inwiefern es ihr überhaupt um Frieden in dem Land geht.

3.3. *Irak: Bilanz einer gescheiterten Militärintervention (Jochen Hippler)*

Der Irakkrieg hat den Westen gespalten wie kaum ein anderer Konflikt. Krieg und Sturz Saddam Husseins haben zu Bürgerkrieg und bewaffneten Aufständen gegen die als Besatzer wahrgenommenen fremden Truppen geführt. Das Land ist acht Jahre nach der Invasion politisch fragmentiert und in verschiedene Einflusszonen unterteilt. Anschläge destabilisieren die Situation und unterminieren die Sicherheit der Bevölkerung. Die USA haben grobe politische Fehler begangen: So sahen sie ethnische und religiöse Kategorien als ausschlaggebend für die „Repräsentativität“ politischer Kräfte an – und trugen damit zur Ethnisierung der irakischen Politik bei. Mit Blick auf den Ende 2011 vorgesehenen Abzug der US-Truppen wird klar: Die Militärintervention war ein anachronistisches, imperiales Abenteuer, das sich durch eine bemerkenswerte Planlosigkeit auszeichnete.

3.4. *Sudan: Interventionen light? (Elke Grawert)*

Die internationale Gemeinschaft ist seit 2005 mit zwei Friedensmissionen im Sudan involviert. UNMIS überwacht das 2005 zwischen der sudanesischen Regierung und der SPLM/A im Südsudan geschlossene Friedensabkommen. UNAMID soll seit 2007 den andauernden Gewaltkonflikt zwischen Regierung und bewaffneten Widerstandsgruppen in Darfur eindämmen. Zudem wurde 2009 vom internationalen Strafgerichtshof ein Haftbefehl gegen den amtierenden sudanesischen Präsident Omar el-Bashir ausgestellt, dem Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen vorgeworfen werden. Die Bilanz des Engagements ist ernüchternd. Die beiden Friedensmissionen haben ihre Hauptaufgabe, die Zivilbevölkerung zu schützen, weitgehend verfehlt. Der internationale Haftbefehl hat eher zu einer Stabilisierung des Präsidenten geführt. Auch wenn der Südsudan nach dem erfolgreichen Referendum im Januar 2011 in die Unabhängigkeit gehen wird, ist das Land insgesamt von einem konsolidierten Frieden weit entfernt.

3.5. *Intervention in der Côte d'Ivoire – a recipe for disaster (Andreas Mehler und Franzisca Zanker)*

Trotz des international anerkannten Wahlsiegs von Alassane Ouattara bei den Präsidentschaftswahlen in der Côte d'Ivoire im November 2010 weigerte sich sein Gegner Laurent Gbagbo abzutreten. Monatelang hatte das Land zwei Präsidenten. Vermittlungsversuche afrikanischer Politiker halfen nicht viel. Ouattara rief deshalb die ECO-WAS zu einer militärischen Intervention auf. Der Beitrag beleuchtet deren mögliche Konsequenzen vor dem Hintergrund der Erfahrungen internationaler Interventionen in der Côte d'Ivoire, der innerivorischen Machtverhältnisse sowie der Größe der Aufgabe und kommt zu dem Ergebnis, dass eine gewaltsame Intervention wahrscheinlich zu einem Bürgerkrieg geführt hätte und das militärische Abenteuer in eine Intervention ohne Ende gemündet wäre. Auch die militärische „Lösung“ der Krise durch das Ouattara-Lager kam nicht ohne massive äußere Hilfe aus und es ist fraglich, ob Ouattara ohne militärischen Beistand Frankreichs in Abidjan regieren und Probleme wie die Regierungsbildung, die Aufarbeitung schwerer Verbrechen beider Bürgerkriegsparteien und die symbolische Emanzipation von Frankreich bewältigen kann.

3.6. *Haiti: die Grenzen externen Statebuildings (Julia Schünemann)*

Internationale Akteure haben sich in Haiti seit den 1990er Jahren massiv eingemischt. Nach zahlreichen Friedensmissionen, Sanktionen des UN-Sicherheitsrats und umfangreichen Hilfgeldern ist der haitianische Staat aber nach wie vor nicht funktionsfähig. Korruption durchdringt die Politik, die Eliten haben kein Interesse an Reformen. Die mangelhafte Wirksamkeit der Interventionen ist auf mehrere Ursachen zurückzuführen: Die UN-Missionen waren kurzfristig angelegt und von externen Interessen dominiert; internationale Sanktionen verfehlten ihre Wirkung; die finanziellen Zuwendungen schwankten stark. Konzeptionell vernachlässigten externe Akteure, dass Haiti keine herkömmlichen Bürgerkriegsparteien kennt, sondern durch organisierte Kriminalität und transnationalen Drogenhandel geprägt ist. Das externe *Statebuilding* blieb auf Demokratieförderung durch Wahlen verkürzt. Nur wenn ein Ausgleich unter den politischen Kräften zustande kommt, dürfte das zuletzt von Erdbeben und Cholera geschundene Land eine Zukunftschance haben.

4.1. *Macht Militär Ordnung und Sicherheit? (Margret Johannsen)*

Rüstungsverhalten, Streitkräfteorientierung und Sicherheitskonzepte in der Staatenwelt zeigen, dass das realpolitische Paradigma militärisch unterfütterter Machtpolitik dominiert und ein Ordnungskonzept, das auf Interessenausgleich und Kooperation sowie gewaltfreie Konfliktlösung setzt, die sogenannte Realpolitik nur geringfügig zu moderieren vermag. Die Intervention in Libyen bestätigt diesen Befund. Sie erfolgte unter Berufung auf die nicht eingehaltene Schutzverantwortung der libyschen Regierung gegenüber ihrer Bevölkerung, basiert auf einer Resolution des UN-Sicherheitsrats und rechtfertigte einen weitreichenden Militäreinsatz. Das dehnbare Mandat ließ sich unter formeller Wahrung der völkerrechtlichen Legitimität des Militäreinsatzes für eine externe Agenda wie die Intervention auf Seiten der Aufständischen, deren Bewaffnung und Training sowie einen Regimewechsel nutzen.

4.2. *Das neue Strategische Konzept der NATO
(Matthias Dembinski und Hans-Joachim Spanger)*

Das neue Strategische Konzept der NATO überbrückt die unterschiedlichen Interessen ihrer Mitglieder nur formelhaft und bietet folglich wenig Orientierung. Antworten auf die Frage nach der zukünftigen nuklearen Rolle der Allianz bleibt es schuldig. Zudem sind einige seiner Kernaussagen friedenspolitisch problematisch: die hegemoniale Konnotation, mit der die NATO das Konzept der vernetzten Sicherheit präsentiert, die Deutung von Risiken der Energieversorgung und der IT-Netzwerke als militärische Bedrohungen sowie die stärkere Betonung der kollektiven Verteidigung. Untermauert die NATO ihr Beistandsversprechen für die neuen Mitgliedstaaten mit militärischen Maßnahmen, so birgt das die Gefahr einer neuerlichen Belastung im Verhältnis zu Moskau. Die neue Kooperationsrhetorik ist bisher ohne konkrete Kooperationsprojekte. Wenn Russland nicht in die geplante europäische Raketenabwehrarchitektur eingebunden wird, könnte dies einen abermaligen Bruch mit Russland auslösen.

4.3. *Bundeswehrreform – technokratische Optimierung im Raum
unbegrenzter militärischer Möglichkeiten (Sabine Jaberg)*

Historisch soll die Bundeswehrreform sein. Dieses Urteil steht auf schwachen Füßen. Einzig die Aussetzung der Wehrpflicht ist bereits vollzogen. Zwar liegt mit dem Bericht der Strukturkommission ein Programmdokument für den Umbau der Streitkräfte vor. Die Mühen am Detail stehen aber noch aus, von der Umsetzung ganz zu schweigen. Ohne sicherheitspolitische Analyse, ohne Auswertung bisheriger Auslandseinsätze und ohne Reflexion über die Zulässigkeit gewaltsamer Maßnahmen bleiben die Reformanstrengungen bislang blind. Sie laufen auf eine technokratische Optimierung des militärischen Instruments hinaus – und zwar in jenem Raum, den Politik und Verfassungsgericht in den letzten Jahren nahezu entgrenzt haben. Aus friedenswissenschaftlicher Perspektive ist keine Kurskorrektur, sondern eine Kehrtwende in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik gefordert.

4.4. *Die maritime Aufrüstung der Schwellenländer: strategische und friedenspolitische Implikationen (Jan Grebe und Christoph Schwarz)*

Die Staaten Brasilien, Indien, China und Südafrika agieren derzeit auf den Weltmeeren in einer neuen Rolle. Umfangreiche maritime Aufrüstungs- und Modernisierungsprogramme sollen dem Schutz wirtschaftlicher Interessen, der Stärkung der eigenen Position im internationalen System sowie dem Zugewinn an internationalem Prestige dienen. Auch Rüstungsexporte aus EU- und NATO-Staaten tragen zu diesem Trend bei. Während globale Herausforderungen wie Piraterie einerseits internationale Kooperation ermöglichen und erfordern, bergen die Aufrüstungskurse der Staaten andererseits friedenspolitische Risiken: Neue Rüstungswettläufe entwickeln eigene Dynamiken und erhöhen z.B. die Gefahr von bewaffneten Zwischenfällen. Krisenprävention, neue Rüstungskontrollinitiativen und Abrüstung müssen mit dem Ziel verbunden werden, die aufsteigenden Mächte in eine gemeinsame Sicherheitsarchitektur einzubinden.

4.5. *Die NATO und Abrüstung: Wie passt das zusammen? (Oliver Meier)*

Auf dem Gipfel in Lissabon am 19./20. November 2010 verpasste die NATO die Gelegenheit, ihre Rüstungspolitik an die neuen internationalen Gegebenheiten anzupassen. Die im neuen Strategischen Konzept festgeschriebene Nuklearwaffenpolitik bleibt unnötig konservativ. Dem Bündnis fehlen die Instrumente und auch die politische Einigkeit, bei der nuklearen und konventionellen Rüstungskontrolle oder bei der Nichtverbreitung politische Impulse zu setzen. Einen wirksamen Beitrag zur Stärkung von Abrüstung könnte die NATO durch die Begrenzung ihrer eigenen militärischen Fähigkeiten leisten. Die in Lissabon in die Wege geleitete Überprüfung des Abschreckungs- und Verteidigungsdispositivs der Allianz, der neue Rüstungskontrollausschuss sowie ein verstärkter Dialog mit Russland böten für die NATO Gelegenheiten, die Voraussetzungen für weitere Abrüstungsschritte zu schaffen.

4.6. *Raketenabwehr in Europa: territorialer Schutz oder Hindernis für nukleare Abrüstung?*

(Christian Alwardt, Hans Christian Gils und Götz Neuneck)

Mit dem Beschluss der NATO, die territoriale Verteidigung Europas gegen ballistische Raketen zukünftig als eine Kernaufgabe des Bündnisses anzusehen, rücken mögliche Konzepte einer europäischen Raketenabwehr zunehmend in den Fokus militärischer und politischer Debatten. Die Zustimmung der Bündnispartner zu diesem kollektiven Verteidigungsansatz ist sehr unterschiedlich motiviert. Technisch bleibt die Funktionsfähigkeit der vorhandenen US-Abwehrsysteme umstritten. Die Architektur der NATO-Raketenabwehr ist bislang ebenso ungewiss, wie die Kosten oder deren Auswirkungen auf die nukleare Abrüstung. Von großer Bedeutung wird sein, in welcher Form Russland in diese Pläne mit einbezogen werden kann und wie mögliche negative Auswirkungen auf andere rüstungskontrollpolitische Bemühungen begrenzt werden können. Der Aufsatz identifiziert einige Möglichkeiten zur Einbindung Russlands und zur Vermeidung unerwünschter Effekte auf die Rüstungskontrolle.

4.7. „Stell Dir vor keiner geht hin, und es ist trotzdem Krieg ...“ –
Gefahren der Robotisierung der Streitkräfte (Niklas Schörnig)

Unbemannte „Kampfroboter“ erscheinen vielen Menschen noch als *science fiction*. Dabei ist die erste Generation solcher, zum Teil bewaffneter Systeme in den Armeen technologisch fortgeschrittener westlicher Staaten inzwischen Realität – ein zentraler militärischer Trend der letzten Jahre. Gerade für westliche Staaten liegen die Vorteile auf der Hand, denn diese Maschinen ersetzen Soldatinnen und Soldaten und ermöglichen so Missionen, die aufgrund zu hoher Risiken sonst nicht durchführbar wären. Gefahren dieser Robotisierung werden bei den aktuellen Rüstungsentscheidungen übersehen oder bewusst ignoriert: Neben einer möglichen enthemmenden Tendenz sind destabilisierende Entwicklungen oder asymmetrische Reaktionen denkbar. Besorgniserregend ist, dass sich diese Form konventioneller Rüstung praktisch jeder Rüstungskontrolle entzieht. Der Beitrag plädiert deshalb dafür, dass Deutschland bei der Beschaffung dieser Systeme Zurückhaltung übt und eine Vorreiterrolle bei der Etablierung von Rüstungskontrollregimen übernimmt.

Anhang

Abkürzungsverzeichnis

ABM	Anti-Ballistic Missile/Abwehr ballistischer Flugkörper
ABM-Treaty	Anti Ballistic Missile Treaty/Vertrag über die Begrenzung von Raketenabwehrsystemen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AKP	Adalet ve Kalkınma Partisi/Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung
(A)KSE	(Angepasster) Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa
ALTBMD	Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence/Erfassung und Bekämpfung von Kurz- und Mittelstreckenraketen
AMISON	African Union Mission in Somalia/Mission der AU in Somalia
AMU	Arabische Maghreb Union
ANA	Afghan National Army/Afghanische Nationalarmee
AU	African Union/Afrikanische Union
BBC	British Broadcasting Corporation/Britische Rundfunk- und Fernsehgesellschaft
BCEAO	Banque Centrale des États de l’Afrique de l’Ouest/Zentralbank der westafrikanischen Staaten
BDI	Bundesverband der deutschen Industrie
Benelux	Ländergruppe Belgien, Niederlande und Luxemburg
BICS	Brasilien, Indien, China und Südafrika
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMD	Ballistic Missile Defence/Raketenabwehr
BOMCA	Border Management Assistance Programme in Central Asia/Grenzschutzprogramm für Zentralasien
C2	Command and Control/Kommando- und Kontrollstrukturen
CADAP	Central Asia Drug Action Programme/ Drogenbekämpfungsprogramm für Zentralasien
CDU	Christlich Demokratische Union
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi/Republikanische Volkspartei

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

CIA	Central Intelligence Agency/US-amerikanischer Auslandsnachrichtendienst
CMPD	Crisis Management Planning Directorate/Direktorat für Krisenmanagement und Planung
CNDP	Congrès national pour la défense du peuple/Nationalkongreß zur Verteidigung des Volkes
COIN	Counterinsurgency/Aufstandsbekämpfung
CPA	Coalition Provisional Authority/Koalitions-Übergangsverwaltung (Irak)
CPA	Comprehensive Peace Agreement/Umfassendes Friedensabkommen (Sudan)
CPCPC	Civilian Planning and Conduct Capability/Zivile Planungs- und Führungseinheit im Ratssekretariat der EU
CSU	Christlich Soziale Union
DRC	Democratic Republic of the Congo/Demokratische Republik Kongo
DITIB	Diyanet İşleri Türk İslam Birliği/Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion
DSL	Digital Subscriber Line/Digitaler Teilnehmeranschluss
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
ECOMOG	Economic Community of West African States Monitoring Group/Eingreiftruppe der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft
ECOWAS	Economic Community of West African States/Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft
EFSF	European Financial Stability Facility/Europäischer Finanzstabilitätsfonds
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative/Initiative zur Verbesserung der Transparenz in der Rohstoffindustrie
EMD	European Midcourse Defense
EMP	Euro-Mediterrane Partnerschaft
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik
EPAA	European Phased Adaptive Approach
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUFOR	European Force/zeitlich befristete multinationale Militärverbände der EU

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

EUMM	European Union Monitoring Mission/Überwachungsmission der EU
EUPOL	EU Police Mission in Afghanistan/Polizeimission der EU in Afghanistan
EUTM	European Union Training Mission/EU-Trainingsmission
EUV	EU-Vertrag
EZB	Europäische Zentralbank
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations/Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
FATA	Federally Administered Tribal Areas/Stammesgebiete unter Bundesverwaltung (Pakistan)
FDP	Freie Demokratische Partei
FDS	Forces de défense et sécurité/Nationale Verteidigungs- und Sicherheitskräfte (Côte d'Ivoire)
FIS	Front islamique du salut/Islamische Heilsfront
FN	Forces Nouvelles/Neue Kräfte (Côte d'Ivoire)
FPI	Front Populaire Ivoirien/Ivorische Volksfront
FRONTEX	(<i>Frontières extérieures</i>) European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union/Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen
G20	Group of Twenty/Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (der EU)
GIA	Groupe islamiste armé/Islamische Bewaffnete Gruppe
GKR	Golfkooperationsrat
GMD	Ground-based Midcourse Defense
GPALS	Global Protection Against Limited Strikes/Abwehr gegen einen begrenzten Angriff mit ballistischen Raketen
GPS	Global Positioning System/globales Satellitenavigationssystem
GSP	Generalized System of Preferences/Allgemeines Präferenzsystem
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (der EU)
HCoC	The Hague Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation/Haager Verhaltenskodex gegen die Proliferation ballistischer Raketen

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

IBSA	Indien, Brasilien und Südafrika
IBU	Islamische Bewegung Usbekistans
ICBM	Intercontinental Ballistic Missile/Interkontinentalrakete
ICC	International Criminal Court/Internationaler Strafgerichtshof
IGAD	Intergovernmental Authority for Development/ Zwischenstaatliche Behörde für Entwicklung
IISS	International Institute for Strategic Studies/Internationales Institut für Strategische Studien
INTERFET	International Force for East Timor/Internationale Streitkräfte für Osttimor
IPV	Inshore Patrol Vessel/Küstenpatrouillenboot
ISAF	International Security Assistance Force/Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe (Afghanistan)
IWF	Internationaler Währungsfonds
JDEC	Joint Data Exchange Center/Gemeinsames Zentrum für Datenaustausch
KdB	Konzeption der Bundeswehr
KFOR	Kosovo Force/Kosovo-Truppe
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KiTa	Kindertagesstätte
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
KSZM	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum
LHD	Landing Helicopter Dock/Amphibisches Angriffsschiff
LPD	Landing Platform Dock /Docklandungsschiff
LPH	Landing Platform, Helicopter/Amphibisches Angriffsschiff
MDA	Missile Defense Agency/Amt für Raketenabwehr (im US- Verteidigungsministerium)
MDL	Mittelmeerdrittländer
MEDA	Mésures d'accompagnement financières et techni- ques/Finanzielle und technische Begleitmaßnahmen
MHP	Milliyetçi Hareket Partisi/Partei der Nationalistischen Be- wegung
MINUCI	Mission des Nations Unies en Côte d'Ivoire/Mission der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti/ Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Haiti

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo/Mission der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo/Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo
MTCR	Missile Technology Control Regime/Raketentechnologie-Kontrollregime
NATO	North Atlantic Treaty Organization/Nordatlantikpakt
NCP	National Congress Party/Nationale Kongresspartei (Sudan)
(New) START	(New) Strategic Arms Reduction Treaty/(Neuer) Vertrag zur Verringerung der strategischen Nuklearwaffen
NMD	National Missile Defense/Nationale Raketenabwehr
NRR	NATO-Russland-Rat
OAS	Organization of American States/Organisation Amerikanischer Staaten
ODA	Official Development Assistance/Öffentliche Entwicklungshilfe
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development/Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OEF	Operation Enduring Freedom/Operation andauernde Freiheit, militärische Großoperation der USA im Rahmen des Kriegs gegen den Terrorismus
OIC	Organisation der Islamischen Konferenz
ONUC	Opération des Nations Unies au Congo/Operation der Vereinten Nationen in Kongo
ONUCA	Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica/Beobachtergruppe der Vereinten Nationen für Zentralamerika
OPV	Offshore Patrol Vessel/Küstenpatrouillenboot
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PDCI	Parti Démocratique de la Côte d'Ivoire/Demokratische Partei von Côte d'Ivoire

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

PHARE	Poland and Hungary Action for Reconstructing of the Economy (ursprüngliche Bezeichnung)/Programme of Community aid to the countries of Central and Eastern Europe/Gemeinschaftshilfeprogramm für die Länder Mittel- und Osteuropas
PLAN	People's Liberation Army Navy/Seestreitkräfte der Volksrepublik China
PNH	Police Nationale d'Haïti/Haitianische Polizei
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee (der EU)
R2P	Responsibility to Protect/Schutzverantwortung
RAMSI	Regional Assistance Mission to the Solomon Islands/ Regionale Hilfsmission für die Salomonen
RDR	Rassemblement des Républicains/Republikanische Vereinigung (liberale Oppositionspartei der Côte d'Ivoire)
RMI	Raw Materials Initiative/Rohstoffinitiative der Europäischen Kommission
RTI	Radio Télévision Ivoirienne/staatlicher Sender der Côte d'Ivoire
SDI	Strategic Defense Initiative/Strategische Verteidigungsinitiative
SHADE	Shared Awareness and Deconfliction Event/Treffen zum Gemeinsamen Lageverständnis und zur Konfliktentschärfung (Pirateriebekämpfung)
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe/Oberstes Hauptquartier der Alliierten Streitkräfte in Europa
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute/ Internationales Friedensforschungsinstitut Stockholm
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPLM/A	Sudan People's Liberation Movement/Army / Sudanesische Volksbefreiungsbewegung/-armee
SSBN	Ship Submersible Ballistic Nuclear/Strategische Unterseeboote mit ballistischen Raketen
START	Strategic Arms Reduction Treaty/Vertrag zur Verringerung der strategischen Nuklearwaffen
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
TACIS	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States/EU-Programm der technischen Hilfe für die Länder Osteuropas und Zentralasiens

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

TÜSIAD	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği/Vereinigung türkischer Industrieller und Geschäftsleute
UAV	Unmanned Aerial Vehicle/unbemanntes Luftfahrzeug
UCAV	Unmanned Combat Aerial Vehicle/unbemanntes Kampfflugzeug
UN	United Nations/Vereinte Nationen
UNAMID	United Nations – African Union Mission in Darfur/ Friedenstruppe der UN und der AU für Darfur
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees/Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon/Interimstruppe der Vereinten Nationen in Libanon
UNITAF	Unified Task Force/Vereinigter Einsatzverband (Somalia)
UNAMIR	United Nations Assistance Mission for Rwanda/ Unterstützungsmission der Vereinten Nationen für Ruanda
UNMIH	United Nations Mission in Haiti/Mission der Vereinten Nationen in Haiti
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo/ Interimsverwaltungsmission der Vereinten Nationen im Kosovo
UNMIS	United Nations Mission in Sudan/Mission der Vereinten Nationen im Sudan
UNO	United Nations Organization/Organisation der Vereinten Nationen
UNOCI	United Nations Operation in Côte d'Ivoire/Mission der Vereinten Nationen in Côte d'Ivoire
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime/Büro der Vereinten Nationen zur Bekämpfung von Drogen und Kriminalität
UNOSOM	United Nations Operation in Somalia/Operation der Vereinten Nationen in Somalia
UNPROFOR	United Nations Protection Force/Schutztruppe der Vereinten Nationen
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia/ Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen in Kambodscha
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor/ Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen für Osttimor

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

UNTAG	United Nations Transition Assistance Group/ Unterstützungseinheit der Vereinten Nationen für die Übergangszeit (Namibia)
USA	United States of America/Vereinigte Staaten von Amerika
VAE	Vereinigte Arabische Emirate
VN	Vereinte Nationen
VTO	Vereinigte Islamische Opposition (Tadschikistan)
WIPO	World Intellectual Property Organization/Weltorganisation für geistiges Eigentum
WTO	World Trade Organisation/Welthandelsorganisation

Abbildungsverzeichnis

Die Mitglieder der Arabischen Liga	38
Die Situation an den Außengrenzen der EU und der Schengen-assozierten Staaten nach FRONTEX	73
Zahlen illegaler Grenzübertritte nach FRONTEX	74
Aktionsebenen und Akteure der EU-Rohstoffinitiative	129
Einwohnerzahl in Millionen (Japan, Russland, Brasilien, USA, EU, Indien, China)	140
Bruttoinlandsprodukt (Russland, Indien, Brasilien, Vereinigtes Königreich, Frankreich, Deutschland, China, Japan, USA, EU) . . .	142
Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (Indien, China, Brasilien, Russland, EU, Japan, USA)	142
Patentanmeldungen (Japan, USA, EU, China, Russland, Indien, Brasilien)	143
Militärpersonal (China, Indien, EU, USA, Russland, Brasilien, Japan) .	143
Militärausgaben (USA, EU, China, Russland, Japan, Indien, Brasilien) .	144
Wirtschaftswachstum 1990-2009 (China, Indien, USA, EU, Russland) .	145
Langfristige BIP-Trends (China, USA, Indien, EU [D, F, UK, I])	146
Karte Zentralasien	156
ISAF Campaign Plan – 2010	210
UN-Einsatzorte im Sudan	236
Wahlergebnisse Côte d’Ivoire	256
Schifffahrtsrouten weltweit	320

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Christian Alwardt, Dipl. Phys., wissenschaftlicher Mitarbeiter am IFSH

Dr. Muriel Asseburg, Forschungsgruppenleiterin der Forschungsgruppe
Nahe Osten und Afrika an der SWP

Prof. Dr. Hans-Jürgen Axt, Lehrstuhl für Europäische Integration und
Europapolitik, Institut für Politikwissenschaft, Universität
Duisburg-Essen

Dr. Ulrike Borchardt, Lehrkraft für besondere Aufgaben am Institut für
Politikwissenschaft, Universität Hamburg

Verena Brenner, M.A., wissenschaftliche Mitarbeiterin an der FEST

Burak Çopur, Doktorand, Lehrbeauftragter am Institut für
Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Tobias Debiel, Direktor des INEF, Professor für Internationale
Beziehungen und Entwicklungspolitik, Universität Duisburg-Essen

Dr. Matthias Dembinski, Projektleiter und Vorstandsmitglied an der HSFK

Dr. Hans-Georg Ehrhart, Leiter ZEUS und wissenschaftlicher Referent am
IFSH

Dr. Christiane Fröhlich, Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der FEST

Hans Christian Gils, Dipl. Phys., Doktorand am Institut für Technische
Thermodynamik, Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR)

Nils Goede, Dipl.-Pol., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am INEF

Dr. Elke Grawert, Senior Researcher am BICC

Jan Grebe, M.A., Researcher am BICC

Lena Guesnet, Dipl.-Pol., Researcher am BICC

Dr. Corinna Hauswedell, Conflict Analysis and Dialogue (CoAD), Bonn;
Research Associate am BICC

Dr. Jochen Hippler, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am INEF

VERZEICHNIS DER AUTORINNEN UND AUTOREN

- Dr. Sabine Jaberg**, Dozentin an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg
- Dr. Margret Johannsen**, Senior Research Fellow am IFSH
- Dr. Anna Kreikemeyer**, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am IFSH
- Lena Kulipanova, M.A., M.P.S.**, Doktorandin am IFSH
- Dr. Sabine Mannitz**, Projektleiterin an der HSFK
- Dr. Andreas Mehler**, Direktor des GIGA-Instituts für Afrika-Studien, Hamburg
- Dr. Oliver Meier**, wissenschaftlicher Mitarbeiter am IFSH
- Marie Müller, M.A.**, Research Assistant am BICC
- Prof. Dr. Harald Müller**, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der HSFK
- Prof. Dr. Götz Neuneck**, Stellvertretender Direktor des IFSH
- Janosch Prinz, M.A.**, Graduate Research Assistant am Zentrum für Entwicklungsforschung, Universität Bonn
- Carsten Rauch, Dipl.-Pol.**, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der HSFK
- Dr. Carola Richter**, Lehrbeauftragte für Internationale Kommunikation, Institut für Publizistik, FU Berlin
- Dr. Conrad Schetter**, Senior Researcher am Zentrum für Entwicklungsforschung, Universität Bonn
- Dr. Bruno Schoch**, Projektleiter an der HSFK
- Dr. Niklas Schörnig**, Projektleiter an der HSFK
- Dr. Julia Schünemann**, Freiberufliche Forscherin und Beraterin, Madrid
- Christoph Schwarz, M.A.**, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaft an der RWTH Aachen
- Dr. Hans-Joachim Spanger**, Programmbereichsleiter und Vorstandsmitglied an der HSFK
- Franziska Zanker, M.A.**, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA-Institut für Afrika-Studien, Hamburg

Danksagung

Von folgenden Kolleginnen und Kollegen außerhalb unserer Institute haben wir hilfreiche Kommentare und konstruktive Kritik bei der Erstellung der Beiträge des diesjährigen Friedensgutachtens erhalten. Dafür sei ihnen herzlich gedankt!

André Bank, M.A., GIGA Institut für Nahost-Studien, Hamburg
Prof. Dr. Gerhard Beestermöller, Institut Theologie und Frieden, Hamburg
Prof. Dr. Henner Fürtig, GIGA Institut für Nahost-Studien, Hamburg
Dr. Jürgen Groß, Gf. Vorsitzender der Kommission „Europäische Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“, Hamburg
Prof. Dr. Andreas Hasenclever, Universität Tübingen
Dr. Andreas Heinemann-Grüder, Akademie für Konflikttransformation, Bonn
Jens Hettmann, Friedrich Ebert Stiftung Abidjan/Côte d’Ivoire
Prof. Dr. Rudolf Hickel, Institut Arbeit und Wirtschaft, Universität Bremen
Friedel Hütz-Adams, SÜDWIND e.V. – Institut für Ökonomie und Ökumene
Prof. Dr. Thomas Jäger, Universität Köln
Prof. Dr. Annette Jünemann, Helmut Schmidt Universität, Hamburg
Oberst Roland Kästner, Institut für strategische Zukunftsanalyse, Hamburg
Prof. Dr. Guy Kirsch, Universität Freiburg/Schweiz
Dr. Florian Kühn, Helmut Schmidt Universität, Hamburg
Dr. Sabine Kurtenbach, GIGA Institut für Lateinamerika-Studien, Hamburg
Astrid Nissen, Port-au-Prince
Prof. Dr. Norman Paech, Hamburg
Dr. Bernhard Rinke, Universität Osnabrück
Dr. Martin Senn, Universität Innsbruck
Stephan Sielschott, M.A., Universität Marburg
Jerry Sommer, Journalist, Düsseldorf
Prof. Dr. Udo Steinbach, Universität Marburg; Berlin
Dr. Denis Tull, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin
Prof. Dr. Herbert Wulf, Pinneberg

Anschriften der Institute

Institut für Friedensforschung
und Sicherheitspolitik an der
Universität Hamburg (IFSH)
Beim Schlump 83
20144 Hamburg
Dr. Margret Johannsen
Tel.: 040 / 866077-0
Fax: 040 / 8663615
johannsen@ifsh.de
<http://www.ifsh.de>

Institut für Entwicklung und Frieden
der Universität Duisburg-Essen
(INEF)
Lotharstr. 53
47057 Duisburg
Prof. Dr. Tobias Debiel
Tel.: 0203 / 379-4450
Fax: 0203 / 379-4425
tobias.debiel@inef.uni-due.de
<http://www.inef.de>

Hessische Stiftung Friedens- und
Konfliktforschung (HSFK)
Baseler Straße 27-31
60329 Frankfurt/Main
Dr. Bruno Schoch
Tel.: 069 / 959104-0
Fax: 069 / 558481
schoch@hsfk.de
<http://www.hsfk.de>

Forschungsstätte der Evangelischen
Studiengemeinschaft (FEST) e.V.
Schmeilweg 5
69118 Heidelberg
Dr. Christiane Fröhlich
Tel.: 06221 / 9122-0
Fax: 06221 / 167257
contact@christianefroehlich.de
<http://www.fest-heidelberg.de>

Internationales Konversionszen-
trum Bonn – Bonn International
Center for Conversion (BICC)
Pfarrer-Byns-Straße 1
53121 Bonn
Dr. Corinna Hauswedell
Tel.: 0228 / 91196-0
Fax: 0228 / 241215
corinna.hauswedell@googlemail.com
<http://www.bicc.de>



Friedensgutachten 2010

Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg (IFSH)
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)
Bonn International Center for Conversion (BICC)
Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

LIT

Friedensgutachten 2010

herausgegeben von Christiane Fröhlich, Margret Johannsen, Bruno Schoch, Andreas Heinemann-Grüder, Jochen Hippler

Das Friedensgutachten 2010 zieht im neunten Jahr des Afghanistankriegs kritisch Bilanz. Wir prüfen die neue westliche Strategie und diskutieren Abzugsperspektiven. Friedenspolitisches Ziel muss sein, die Sicherheit der Menschen in Afghanistan nachhaltig zu verbessern. Wie lassen sich Aufständische in die Befriedung des Landes einbeziehen? Diese Frage stellt sich nicht nur in Afghanistan, wie die Bürgerkriege und Gewaltkonflikte in Nigeria und im Sudan, im Jemen und im Nahen Osten, im Nordkaukasus, in Kolumbien und in Sri Lanka zeigen. Eine wichtige Motivation und Rechtfertigung für nichtstaatliche Gewaltakteure ist der Kampf gegen Ungerechtigkeit. Sicherheitsgarantien, materielle Anreize und Partizipation können Wege aus dem Bürgerkrieg ebnen.

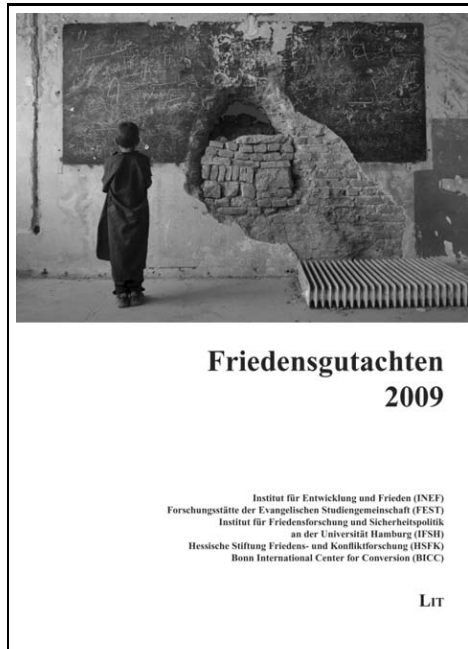
Zudem untersuchen wir die Folgen der Weltwirtschaftskrise für Rüstungsbudgets, die Millennium Development Goals und fragile Staaten und schlagen Schritte in eine atomwaffenfreie Welt vor.

Das Friedensgutachten 2010 wird im Auftrag der fünf Institute herausgegeben von Christiane Fröhlich, Margret Johannsen, Bruno Schoch, Andreas Heinemann-Grüder und Jochen Hippler.

www.friedensgutachten.de

2010, 424 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-10602-5

LIT Verlag Berlin – Münster – Wien – Zürich – London
Auslieferung Deutschland / Österreich / Schweiz: siehe Impressumseite



Friedensgutachten 2009

herausgegeben von Jochen Hippler, Christiane Fröhlich, Margret Johannsen, Bruno Schoch, Andreas Heinemann-Grüder

Das Friedensgutachten 2009 stellt Möglichkeiten, Wege und Grenzen, Kriege und Gewaltkonflikte zu beenden, in seinen Mittelpunkt. Die jüngsten Kriege im Nahen und Mittleren Osten, im Kaukasus und in Afrika nötigen dazu, die Voraussetzungen einer Kriegsbeendigung systematisch zu bestimmen. Unser Schwerpunkt behandelt dieses Thema konzeptionell, historisch und am Beispiel aktuell drängender Fälle, einschließlich des „Krieges gegen den Terrorismus“ und der Piraterie vor den somalischen Küsten. Übernimmt sich die Staatengemeinschaft? Erfordert die nüchterne Bilanz internationaler Missionen bescheidenere Zielsetzungen? Unter heutigen Bedingungen müssen Strategien zur Kriegsbeendigung Lebensgrundlagen sichern, Köpfe und Herzen der Bevölkerung gewinnen, ihre Sicherheitslage verbessern und Störenfriede isolieren. Legitime staatliche Institutionen und glaubwürdige Demokratisierung sind dafür zentral.

Daneben erörtert das Friedensgutachten 2009 die transatlantische Agenda nach Bush. Wie sieht die zukünftige Rolle der NATO aus? Brauchen wir eine neue Russlandpolitik? Welche Chancen birgt der neue Multilateralismus der Obama-Regierung? Kann die internationale Finanzkrise zu einer gerechteren Weltwirtschaftsordnung führen? Darüber hinaus thematisiert das Friedensgutachten Strategien und Instrumente der zivilen Konfliktbearbeitung.

Das Friedensgutachten 2009 wird im Auftrag der fünf Institute herausgegeben von Jochen Hippler, Christiane Fröhlich, Margret Johannsen, Bruno Schoch und Andreas Heinemann-Grüder.

www.friedensgutachten.de

2009, 352 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-10087-0

LIT Verlag Berlin – Münster – Wien – Zürich – London

Auslieferung Deutschland / Österreich / Schweiz: siehe Impressumseite



Friedensgutachten 2008

herausgegeben von Andreas Heinemann-Grüder, Jochen Hippler, Markus Weingardt, Reinhard Mutz, Bruno Schoch
2008, 352 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-8258-1182-2

Friedensgutachten 2007

herausgegeben von Bruno Schoch, Andreas Heinemann-Grüder, Jochen Hippler, Markus Weingardt, Reinhard Mutz
2007, 360 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-8258-0429-9

Friedensgutachten 2006

herausgegeben von Reinhard Mutz, Bruno Schoch, Corinna Hauswedell, Jochen Hippler, Ulrich Ratsch
2006, 336 S., 12,90 €, br., ISBN 3-8258-9511-4

Friedensgutachten 2005

herausgegeben von Ulrich Ratsch, Reinhard Mutz, Bruno Schoch, Corinna Hauswedell, Christoph Weller
2005, 296 S., 12,90 €, br., ISBN 3-8258-8592-5

Friedensgutachten 2004

herausgegeben von Christoph Weller, Ulrich Ratsch, Reinhard Mutz, Bruno Schoch, Corinna Hauswedell
2004, 344 S., 12,90 €, br., ISBN 3-8258-7729-9

Friedensgutachten 2003

herausgegeben von Corinna Hauswedell, Christoph Weller, Ulrich Ratsch, Reinhard Mutz, Bruno Schoch
2003, 336 S., 12,90 €, br., ISBN 3-8258-6760-9

Friedensgutachten 2002

herausgegeben von Bruno Schoch, Corinna Hauswedell, Christoph Weller, Ulrich Ratsch und Reinhard Mutz
2002, 320 S., 12,90 €, br., ISBN 3-8258-6007-8

Friedensgutachten 2001

herausgegeben von Reinhard Mutz, Bruno Schoch und Ulrich Ratsch
2001, 368 S., 12,90 €, br., ISBN 3-8258-5435-3

Friedensgutachten 2000

herausgegeben von Ulrich Ratsch, Reinhard Mutz und Bruno Schoch
2000, 376 S., 12,90 €, br., ISBN 3-8258-4820-5

Friedensgutachten 1999

herausgegeben von Bruno Schoch, Ulrich Ratsch und Reinhard Mutz
1999, 384 S., 12,90 €, br., ISBN 3-8258-4249-5

Friedensgutachten 1998

herausgegeben von Reinhard Mutz, Bruno Schoch und Friedhelm Solms
1998, 380 S., 12,90 €, br., ISBN 3-8258-3735-1

**Abonnieren Sie das Friedensgutachten
zum Vorzugspreis von 8,50 €.**

Neuabonnenten erhalten die Ausgaben 2008 bis 2010 gratis.

LIT Verlag Berlin – Münster – Wien – Zürich – London
Auslieferung Deutschland / Österreich / Schweiz: siehe Impressumseite