

# **Friedensgutachten**

## **2012**

**Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)**

**Bonn International Center for Conversion (BICC)**

**Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)**

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

**herausgegeben von**

**Bruno Schoch  
Corinna Hauswedell  
Janet Kursawe  
Margret Johannsen**

**LIT**

Gefördert durch die Deutsche Stiftung Friedensforschung

Titelfoto: 19. Januar 2011 vor dem Weißen Haus: US-Präsident Barack Obama und der chinesische Staatspräsident Hu Jintao verfolgen den Vorbeimarsch des *United States Army Old Guard Fife and Drum Corps*

Quelle: Official White House Photo by Chuck Kennedy

**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 2012

Verlagskontakt:

Fresnostr. 2 D-48159 Münster

Tel. +49 (0) 2 51-620 320 Fax +49 (0) 2 51-23 19 72

e-Mail: [lit@lit-verlag.de](mailto: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](mailto:vertrieb@lit-verlag.de)

Österreich: Medienlogistik Pichler-ÖBZ, e-Mail: [mlo@medien-logistik.at](mailto:mlo@medien-logistik.at)

Schweiz: B + M Buch- und Medienvertrieb, e-Mail: [order@buch-medien.ch](mailto:order@buch-medien.ch)

# Inhalt

|                   |   |
|-------------------|---|
| Vorwort . . . . . | v |
|-------------------|---|

**Stellungnahme des Herausgebers und der Herausgeberinnen:  
Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen** 1

|   |   |
|---|---|
| 1. Machtverschiebungen im Zeichen der globalen Beschleunigung . . | 3 |
| 2. Der „Süden“ als Objekt und Subjekt der Machtverschiebungen . . | 3 |
| 3. Nach dem Arabischen Frühling – wie weiter? . . . . .           | 3 |

**1. Machtverschiebungen im Zeichen der globalen  
Beschleunigung** 31

|   |    |
|---|----|
| 1.1. Ein Ende der Politik? Die große Verunsicherung der<br>Mächtigen und Ohnmächtigen<br><i>Corinna Hauswedell und Janet Kursawe</i> . . . . .    | 32 |
| 1.2. Die Krise in der Eurozone: Marktfundamentalismus und<br>Bankenmacht<br><i>James K. Galbraith</i> . . . . .                                   | 45 |
| 1.3. Globalisierung und politische Gewalt. Trends und<br>Entwicklungen seit dem Ende des Ost-West-Konflikts<br><i>Christopher Daase</i> . . . . . | 60 |
| 1.4. Zehn Jahre „War on Terror“: Präventivkriege und gezielte<br>Tötungen<br><i>Martin Kahl</i> . . . . .   | 73 |
| 1.5. Der Machtverlust des Westens: Was kommt nach der<br>Unipolarität?<br><i>Matthias Dembinski und Hans-Joachim Spanger</i> . . . . .            | 85 |

## INHALT

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| 1.6.      | Der normative Bezugsrahmen der internationalen Politik:<br>Schutzverantwortung und Friedenspflicht<br><i>Lothar Brock und Nicole Deitelhoff</i> . . . . .           | 99         |
| 1.7.      | Nichtstaatliche Gewalt und der Staat: eine doppelte<br>Machtverschiebung<br><i>Anja P. Jakobi</i> . . . . .   | 112        |
| 1.8.      | Der eingebildete Kranke. Rüstungsindustrie in Zeiten<br>klammer Kassen<br><i>Marc von Boemcken und Bernhard Moltmann</i> . . . . .                                  | 124        |
| 1.9.      | Cyber War oder Cyber Peace: Wird das Internet zum<br>Kriegsschauplatz?<br><i>Götz Neuneck</i> . . . . .   | 136        |
| 1.10.     | Gesellschaftliche Spaltung, rohe Bürgerlichkeit und die<br>Folgen für schwache Gruppen<br><i>Daniela Krause, Eva Groß und Wilhelm Heitmeyer</i> . . . . .           | 150        |
| 1.11.     | Politik aus dem Netz und von der Straße – Bewegung für<br>eine demokratischere und friedlichere Welt?<br><i>Manfred Stenner</i> . . . . .                           | 168        |
| <b>2.</b> | <b>Der „Süden“ als Objekt und Subjekt der<br/>Machtverschiebungen</b>   | <b>181</b> |
| 2.1.      | Somalia: „gescheiterter Staat“ als Arena für<br>Machtverschiebungen<br><i>Hans-Georg Ehrhart und Kerstin Petretto</i> . . . . .                                     | 182        |
| 2.2.      | Ausländische Direktinvestitionen in landwirtschaftliche<br>Nutzflächen und die globalen Preisentwicklungen bei<br>Agrargütern<br><i>Hans Diefenbacher</i> . . . . . | 196        |
| 2.3.      | Migration und Klimawandel: globale Verantwortung<br>der EU statt Angstdebatte<br><i>Jürgen Scheffran und Ruth Vollmer</i> . . . . .                                 | 209        |
| 2.4.      | Zivile Konfliktbearbeitung: vom Anspruch zur Wirklichkeit<br><i>Andreas Heinemann-Grüder</i> . . . . .  | 222        |

|  |     |
|--|-----|
| <b>3. Nach dem Arabischen Frühling – wie weiter?</b>   | 235 |
| 3.1. Umbruch im Nahen Osten und in Nordafrika – zwischen Demokratisierung und Bürgerkrieg<br><i>Jochen Hippler</i> . . . . .                       | 236 |
| 3.2. Konflikt und Machtteilung in fragmentierten Gesellschaften: Syrien, Bahrain, Libanon und Irak im Vergleich<br><i>Stephan Rosiny</i> . . . . . | 249 |
| 3.3. Von der Rebellion zum Rollback? Frauen im Arabischen Frühling und danach – das Beispiel Ägypten<br><i>Renate Kreile</i> . . . . .             | 263 |
| 3.4. Auf Eis gelegt, aber nicht gelöst: der israelisch-palästinensische Konflikt<br><i>Claudia Baumgart-Ochse und Margret Johannsen</i> . . . . .  | 277 |
| 3.5. Die Türkei unter der Regierung Erdoğan: aus europäischer Sicht ein Modell für den Nahen Osten?<br><i>Burak Çopur</i> . . . . .                | 294 |
| 3.6. Iran – Wie kann man die Kriegszuhren anhalten?<br><i>Jerry Sommer</i> . . . . .   | 306 |
| <b>Zusammenfassungen der Einzelbeiträge</b>  | 321 |
| <b>Anhang</b>  | 329 |
| Abkürzungsverzeichnis . . . . .  | 331 |
| Verzeichnis der Abbildungen . . . . .  | 337 |
| Verzeichnis der Autorinnen und Autoren . . . . .   | 338 |
| Dank . . . . .   | 340 |
| Anschriften der Institute . . . . .  | 342 |



# Inhalt

|                   |   |
|-------------------|---|
| Vorwort . . . . . | v |
|-------------------|---|

**Stellungnahme des Herausgebers und der Herausgeberinnen:  
Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen** 1

|  |    |
|--|----|
| 1. Machtverschiebungen im Zeichen der globalen Beschleunigung . .  | 3  |
| 2. Der „Süden“ als Objekt und Subjekt globaler Machtverschiebungen | 16 |
| 3. Nach dem Arabischen Frühling – wie weiter? . . . . .            | 22 |

**1. Machtverschiebungen im Zeichen der globalen  
Beschleunigung** 31

|   |    |
|---|----|
| 1.1. Ein Ende der Politik? Die große Verunsicherung der<br>Mächtigen und Ohnmächtigen<br><i>Corinna Hauswedell und Janet Kursawe</i> . . . . .    | 32 |
| 1.2. Die Krise in der Eurozone: Marktfundamentalismus und<br>Bankenmacht<br><i>James K. Galbraith</i> . . . . .                                   | 45 |
| 1.3. Globalisierung und politische Gewalt. Trends und<br>Entwicklungen seit dem Ende des Ost-West-Konflikts<br><i>Christopher Daase</i> . . . . . | 60 |
| 1.4. Zehn Jahre „War on Terror“: Präventivkriege und gezielte<br>Tötungen<br><i>Martin Kahl</i> . . . . .   | 73 |
| 1.5. Der Machtverlust des Westens: Was kommt nach der<br>Unipolarität?<br><i>Matthias Dembinski und Hans-Joachim Spanger</i> . . . . .            | 85 |

## INHALT

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| 1.6.      | Der normative Bezugsrahmen der internationalen Politik:<br>Schutzverantwortung und Friedenspflicht<br><i>Lothar Brock und Nicole Deitelhoff</i> . . . . .           | 99         |
| 1.7.      | Nichtstaatliche Gewalt und der Staat: eine doppelte<br>Machtverschiebung<br><i>Anja P. Jakobi</i> . . . . .   | 112        |
| 1.8.      | Der eingebildete Kranke. Rüstungsindustrie in Zeiten<br>klammer Kassen<br><i>Marc von Boemcken und Bernhard Moltmann</i> . . . . .                                  | 124        |
| 1.9.      | Cyber War oder Cyber Peace: Wird das Internet zum<br>Kriegsschauplatz?<br><i>Götz Neuneck</i> . . . . .   | 136        |
| 1.10.     | Gesellschaftliche Spaltung, rohe Bürgerlichkeit und die<br>Folgen für schwache Gruppen<br><i>Daniela Krause, Eva Groß und Wilhelm Heitmeyer</i> . . . . .           | 150        |
| 1.11.     | Politik aus dem Netz und von der Straße – Bewegung für<br>eine demokratischere und friedlichere Welt?<br><i>Manfred Stenner</i> . . . . .                           | 168        |
| <b>2.</b> | <b>Der „Süden“ als Objekt und Subjekt der<br/>Machtverschiebungen</b>   | <b>181</b> |
| 2.1.      | Somalia: „gescheiterter Staat“ als Arena für<br>Machtverschiebungen<br><i>Hans-Georg Ehrhart und Kerstin Petretto</i> . . . . .                                     | 182        |
| 2.2.      | Ausländische Direktinvestitionen in landwirtschaftliche<br>Nutzflächen und die globalen Preisentwicklungen bei<br>Agrargütern<br><i>Hans Diefenbacher</i> . . . . . | 196        |
| 2.3.      | Migration und Klimawandel: globale Verantwortung<br>der EU statt Angstdebatte<br><i>Jürgen Scheffran und Ruth Vollmer</i> . . . . .                                 | 209        |
| 2.4.      | Zivile Konfliktbearbeitung: vom Anspruch zur Wirklichkeit<br><i>Andreas Heinemann-Grüder</i> . . . . .  | 222        |



|  |                |
|--|----------------|
| <b>3. Nach dem Arabischen Frühling – wie weiter?</b>   | <b>235</b>     |
| 3.1. Umbruch im Nahen Osten und in Nordafrika – zwischen Demokratisierung und Bürgerkrieg<br><i>Jochen Hippler</i> . . . . .                       | 236            |
| 3.2. Konflikt und Machtteilung in fragmentierten Gesellschaften: Syrien, Bahrain, Libanon und Irak im Vergleich<br><i>Stephan Rosiny</i> . . . . . | 249            |
| 3.3. Von der Rebellion zum Rollback? Frauen im Arabischen Frühling und danach – das Beispiel Ägypten<br><i>Renate Kreile</i> . . . . .             | 263            |
| 3.4. Auf Eis gelegt, aber nicht gelöst: der israelisch-palästinensische Konflikt<br><i>Claudia Baumgart-Ochse und Margret Johannsen</i> . . . . .  | 277            |
| 3.5. Die Türkei unter der Regierung Erdoğan: aus europäischer Sicht ein Modell für den Nahen Osten?<br><i>Burak Çopur</i> . . . . .                | 294            |
| 3.6. Iran – Wie kann man die Kriegszuhren anhalten?<br><i>Jerry Sommer</i> . . . . .   | 306            |
| <br><b>Zusammenfassungen der Einzelbeiträge</b>  | <br><b>321</b> |
| <br><b>Anhang</b>  | <br><b>329</b> |
| Abkürzungsverzeichnis . . . . .  | 331            |
| Verzeichnis der Abbildungen . . . . .  | 337            |
| Verzeichnis der Autorinnen und Autoren . . . . .   | 338            |
| Dank . . . . .   | 340            |
| Anschriften der Institute . . . . .  | 342            |



## Vorwort

Seit Monaten reißen beklemmende Berichte über die Massaker in Syrien, die bereits 10.000 Todesopfer forderten, nicht ab – alle Bemühungen, dem Morden Einhalt zu gebieten, waren bisher erfolglos. Und seit Monaten lassen israelische Regierungsmitglieder verlauten, man werde das Nuklearprogramm Irans mit Luftschlägen stoppen. Kein vernünftiger Mensch kann eine Atombombe in den Händen eines Mahmoud Ahmadinejad wollen. Doch will auch kein vernünftiger Mensch zurück ins Zeitalter der Kriege. Treffend konstatierten die Außenminister Schwedens und Finnlands im März: „Es geht nicht nur darum, der Diplomatie eine Chance zu geben. Es geht darum zu begreifen, dass Diplomatie die einzige Möglichkeit ist (...). Die anderen Optionen sind Rezepte, die in einen Krieg und aller Wahrscheinlichkeit nach zu einem nuklear bewaffneten Iran führen.“

Unser Schwerpunktthema „Globale Machtverschiebungen“ unterliegt nicht der Tageshektik und ist *prima facie* auch weiter weg. Doch sind diese für die Zukunft des Weltfriedens nicht weniger von Belang. Den aufsteigenden Mächten entspricht der relative Abstieg des Westens – eine ungewohnte Erfahrung. Mit ihrem atemberaubenden Boom wird vor allem die Volksrepublik China auf der internationalen Bühne ein zusehends gewichtiger Akteur – Gegenspieler und Partner der USA zugleich. Machtübergänge verursachten in der Geschichte nicht selten Kriege, weil Großmächte sie als Nullsummenspiel wahrnahmen. Doch das ist kein Naturgesetz. Wir halten es für falsch, einem neuen Antagonismus das Wort zu reden und China nach dem alten Strickmuster eindämmen zu wollen. Vielmehr muss es gelingen, die aufsteigenden Mächte so in die Weltordnung einzubinden, dass sie nicht nach antihegemonialer Gegenmacht streben. Die Chancen dafür stehen nicht schlecht. Sofern sie denn eine kluge Politik zu nutzen weiß. Ohne Abstriche an ihren demokratischen Werten zu machen, müssen die westlichen Staaten auf Kooperation und Diplomatie setzen. Der Mann im Weißen Haus ist Egon Bahr zufolge „der erste US-Präsident, der die Außen- und Sicherheitspolitik von der Konfrontation auf Kooperation umstellte“ – er verdient jede erdenkliche Unterstützung.

Auf der Münchner Sicherheitskonferenz forderte der Außenminister Australiens die Europäer auf, selbstbewusster in die Welt zu sehen. Die pazifische Welt mit ihren Konfliktherden sollte, so Kevin Rudd, Europas Erfahrungsschatz mit Kooperation und Abrüstung nutzen, um „einen Sinn für gemeinsame Sicherheit im breiten asiatischen Raum“ zu entwickeln. Hier verknüpft sich unser Schwerpunkt mit dem des letzten Jahres über Europa. Mit dem Bei-

trag von James Galbraith zur Krise der Eurozone kommt eine kritische transatlantische Stimme zu Wort, die etwas Licht in das Dickicht des zügellosen Finanzkapitalismus bringt. Stärker als früher verknüpft unser Schwerpunkt außenpolitische und innergesellschaftliche Prozesse und Verunsicherungen.

Mit seinen Vorschlägen und Empfehlungen richtet sich das Friedensgutachten an die politische Praxis „oben“ und „unten“. Wir stellen es vor der Bundespressekonferenz, in Ministerien und Ausschüssen des Deutschen Bundestages, bei Nichtregierungsorganisationen und auch in Brüssel vor.

Nicht unter den Herausgebern ist diesmal das Institut für Entwicklung und Frieden in Duisburg (INEF). Die erfolgreiche Drittmittelinwerbung in einem großen Kooperationsvorhaben verursachte einen personellen Engpass, sodass das INEF seine Mitherausgeberschaft ruhen lässt.

Unser Dank gilt dem Verlag, vor allem Frank Weber, für die reibungslose Zusammenarbeit unter hohem Zeitdruck. Die Einzelanalysen wurden Ende März abgeschlossen, die Stellungnahme am 8. Mai 2012. Die Federführung lag turnusgemäß in Frankfurt bei der HSFK.

Franziska Wehinger und Andreas Auer haben im Rahmen von Praktika an der FEST engagiert mitgewirkt, ebenso Christoph Renken in der HSFK, der als gewiefter *digital native* zusammen mit Lisa Fischer dafür sorgte, dass der federführende Herausgeber die Übersicht behielt. Cornelia Heß trug mit ihrer Erfahrung viel zum Gelingen bei. Das tat diesmal auch die IT-Abteilung der HSFK, die verloren geglaubte Daten mit Hilfe eines Lötkolbens beherzt rettete. Ihnen allen sei herzlich gedankt.

Dank gebührt auch der *Deutschen Stiftung Friedensforschung* (DSF), die das Projekt weiter fördert. Dadurch können wir erstmals ausgewählte Texte auf Englisch präsentieren. Zudem haben wir die Öffentlichkeitsarbeit, die Homepage ([www.friedensgutachten.de](http://www.friedensgutachten.de)) sowie die Koordination der Berliner und Brüsseler Termine in die Hand von Christiane Fröhlich gelegt – ein personeller Glücksfall, ist sie doch als ehemalige Mitherausgeberin mit unseren Produktionsbedingungen bestens vertraut. Auch ihr sei herzlich gedankt.

Frankfurt, Bonn, Heidelberg, Hamburg  
22. Mai 2012

Der Herausgeber und die Herausgeberinnen

**Stellungnahme des Herausgebers und  
der Herausgeberinnen:**

**Aktuelle Entwicklungen und  
Empfehlungen**



## 1. *Machtverschiebungen im Zeichen der globalen Beschleunigung*

Verfliegen ist die neokonservative Hybris, die USA könnten sich die Welt mit militärischen Mitteln nach eigenem Bild schaffen. Angeschlagen ist auch die Atlantische Allianz, die dabei ist, in Afghanistan ihren ersten Krieg zu verlieren. Der Westen wird von seiner Wirtschaftskrise erschüttert, während aufstrebende Mächte zusehends selbstbewusster auftreten, allen voran China. Die Beziehungen zwischen der Neuen Welt und dem Reich der Mitte sind inzwischen die relevanteste bilaterale Größe der Staatenwelt: G-2. Dort spielt die Musik. Die USA und China, Hauptschuldner und Hauptgläubiger – knapper lässt sich die globale Machtverschiebung kaum illustrieren.

**G-2 gibt den Ton an**

Macht ist schwer zu fassen. Im internationalen System wird sie meist gemessen mit den Indikatoren Bevölkerung, Fläche, geografische Lage, Wirtschaftsleistung, Technologie und militärische Stärke. Der Einfluss der Gesellschaftswelt nimmt zu, ebenso die Bedeutung kultureller Ausstrahlung, die von einer bestimmten Lebensweise und ideellen Traditionen ausgeht, also *Soft Power*. Die Regierung Chinas hat das erkannt und versucht, dem westlichen *Way of Life* und seiner individualistisch-menschenrechtlichen Fundierung mit Konfuzius-Instituten auf der ganzen Welt etwas entgegenzusetzen. Wir haben uns darauf einzustellen, dass aufstrebende Mächte – für die sich das Kürzel BRICS (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) eingebürgert hat – auf der internationalen Bühne künftig eine gewichtigere Rolle spielen.

**BRICS auf dem Vormarsch**

### *Staatliche Souveränität herausgefordert*

Die Verschiebungen von Macht haben noch eine andere Dimension: die zunehmende Bedeutung nichtstaatlicher Akteure. Spekulanten in Banken und *Hedgefonds* lassen sich auf Staatskosten vor dem Ruin retten und erwarten dann bei der Bewältigung der Folgen von den Regierungen unverfroren, dass sie ihre Bürger zur Kasse bitten. „Die Märkte“ erscheinen als das Subjekt aller Politik, *Rating-Agenturen*, von der Politik stark gemacht, treiben ganze Staaten vor sich her. Zudem fordert Grenzen

**Märkte als Subjekt**

**Machtver-  
schiebungen  
verunsichern**

überschreitende organisierte Kriminalität wachsende Opferzahlen, der transnationale Terrorismus ist längst nicht am Ende. Die Steuerungsfähigkeit der Politik wird außerdem herausgefordert von den neuen Informations- und Kommunikationsmedien, die immer weitere Lebensbereiche durchdringen. Beide Dimensionen der Machtverschiebung greifen ineinander. Auf horizontaler Ebene verschieben sich die Gewichte zwischen den Staaten sowie zwischen Staaten und transnationalen Akteuren, in vertikaler Richtung gewinnen die Zivilgesellschaften an Boden gegenüber den Staaten. Mit beidem gehen massive Verunsicherungen einher.

**selbstbewusst  
te Zivilge-  
sellschaft**

Zugleich regt sich Protest. Die *Occupy*-Bewegung artikuliert das Unbehagen am zügellosen Finanzkapitalismus und erntet dafür viel Zustimmung. Online-Plattformen wie *Avaaz* organisieren transnationale Kampagnen für Menschenrechte, Klimaschutz und Armutsbekämpfung. Ähnlich den hergebrachten „neuen sozialen Bewegungen“ wie *Attac* oder *Greenpeace* manifestieren sie zivilgesellschaftliches Selbstbewusstsein und stehen für den Anspruch, Politik in die eigenen Hände zu nehmen.

*BRICS-Staaten im Aufwind*

**China bis  
2030 vor  
USA**

Militärisch und politisch hat sich an der Dominanz der USA im internationalen System wenig geändert. Doch ökonomisch, auch sozial und kulturell, beschleunigt sich die Machtverlagerung. Zu den BRICS-Staaten zählen das größte Land der Erde und die beiden bevölkerungsreichsten, zusammen fast 30 Prozent der Landfläche und mehr als 40 Prozent der Weltbevölkerung. 2000 betrug der Anteil der BRICS-Staaten an der globalen Wirtschaftsleistung acht Prozent, zehn Jahre später hatte er sich schon mehr als verdoppelt. In ihrem *Output* – in absoluten Zahlen, nicht pro Kopf – werden die USA Schätzungen von Goldman Sachs zufolge noch vor 2020 von den BRICS-Staaten überholt und von der Volksrepublik China allein vor 2030.

Die BRICS-Staaten verbindet politisch und wirtschaftlich nicht eben viel; drei Demokratien stehen neben einer autoritär „gelenkten Demokratie“ und einer kommunistischen Parteidiktatur, überproportional hohe Zuwachsraten weisen nur China und Indien auf. Doch reicht ihr antihegemoniales Streben offenbar, um sich als Gruppe zu formieren: Seit 2009 treffen sich ihre



Staatschefs jedes Jahr. Sie werfen dem Westen vor, die Weltwirtschaft in eine Krise gestürzt zu haben und sie verlangen mehr Mitsprache in den internationalen Finanzinstitutionen. Ende März 2012 beschlossen sie, eine eigene Entwicklungsbank zu gründen. Mit ihr könnte China, das einen Großteil der internationalen Fremdreiserven hält, den Yuan als dritte globale Währung etablieren.

Dem wirtschaftlichen Aufstieg der BRICS-Staaten korrespondiert der relative Abstieg des Westens. Wie soll er darauf reagieren? Malen die einen politische Gefahren an die Wand und verlangen lauthals, den chinesischen „Drachen“ zu zähmen und sich auf die unvermeidliche Konfrontation vorzubereiten, so wittern die anderen grenzenlose wirtschaftliche Möglichkeiten und fordern eigene Anpassungen. Der Alarmismus lebt davon, dass Machtübergänge in der Geschichte Rivalitätskonflikte und nicht selten Kriege auslösten. Dass Sparta lacht, wenn Athen weint, ist zwar ein altes Muster – gleichwohl ist es kein Naturgesetz. *Wie* Machtübergänge sich gestalten, hängt von der politischen Ordnung der Mächte ab und vom internationalen System, nicht zuletzt auch von einer klugen Politik des Westens.

**Konfrontation kein Naturgesetz**

**kluge Politik gefragt**

### *Multipolare Verstrickungen*

Bisher bewies das internationale System, seien es die UNO oder der IWF, aber auch die G-7, G-8 und G-20, eine hohe Absorptionsfähigkeit. Die BRICS-Staaten schwanken: Auf der einen Seite schränkt die Dominanz der alten Mächte ihre Gestaltungsansprüche ein, was sie zu Gegenmachtbildung und Blockaden einlädt; auf der anderen Seite verdanken sie ihren anhaltenden Boom, der binnen weniger Jahrzehnte Hunderte von Millionen aus bitterer Armut befreien half, der bestehenden Weltwirtschaftsordnung – warum sollten sie diese beseitigen wollen? Europa und die USA sind gewichtige Wirtschaftspartner für China und die anderen BRICS-Staaten. Aus dieser Interdependenz erwächst deren Bedürfnis, im internationalen System mehr zu sagen zu haben. Doch hält sich bislang zumindest Chinas Bereitschaft, sich in den internationalen Institutionen stärker zu engagieren, in Grenzen. Vizepräsident Xi Jinping sagte vor Kurzem, man trage schwer genug daran, das Los von 1,3 Milliarden Menschen zu verbessern. Stärker als in Indien und China ist der antiwestliche Reflex in

**BRICS in Weltmarkt integriert**

Russland, das seinen Anspruch auf Gegenmacht aus seiner Vergangenheit als gleichgewichtige Nuklearmacht ableitet.

**kein  
Nullsummen-  
spiel**

Das Wesen des Politischen in der Unterscheidung von Freund und Feind sehen zu wollen, war immer schon problematisch – im Zeitalter der Globalisierung ist es vollends obsolet. Die Ökonomien des aufsteigenden Ostens und des geschwächten Westens sind so eng miteinander verflochten, dass Machtverschiebung kein Nullsummenspiel mehr sein kann. Anstatt alte und neue Feindbilder zu pflegen oder nach *Containment* zu rufen, gilt es, partnerschaftliches Handeln für gemeinsam identifizierte Politikbereiche zu entwickeln. Das ist der richtige Kerngedanke im neuen Konzept des Auswärtigen Amts zu den „Gestaltungsmächten“. Das schließt den Verzicht auf Paternalismus gegenüber den neuen *Playern* ebenso ein wie Verlässlichkeit in der bewährten Kooperation Europas und mit den USA.

**partner-  
schaftlich  
handeln**

Es liegt auch in der Hand des Westens, ob die BRICS-Staaten bereit sind, für das Funktionieren der internationalen Ordnung mehr Pflichten zu übernehmen. Das tun sie umso eher, je weniger die maßgeblichen westlichen Mächte auf ihren angestammten Privilegien beharren. Ohnehin gibt es zu der auf ökonomischer Interdependenz beruhenden Kooperation keine Alternative. „How do you talk tough to your banker?“, fragte Hillary Clinton laut *Wikileaks* mit Blick auf China. Diese Abhängigkeit verkennt, wer einen neuen Antagonismus nach dem Strickmuster des Ost-West-Konflikts beschwört. Globalisierung erzeugt allenthalben Unsicherheiten, doch ist die internationale Öffnung für die politische Ordnung Chinas eine ungleich größere Herausforderung. Deshalb gibt es keinen Grund, Abstriche an den eigenen demokratischen Werten zu machen, oder für Ängste vor dem wachsenden Einfluss der BRICS-Staaten. Wir plädieren dafür, die BRICS-Staaten mehr in die Verantwortung zu nehmen, sei es in der UNO, im Weltwährungsfonds oder in informellen Zusammenschlüssen wie der G-20.

**Koopera-  
tion ohne  
Alternative**

**BRICS in  
Verantwor-  
tung  
nehmen**

Im Aufstieg der BRICS-Staaten liegt die Chance, Macht und Einfluss künftig nicht *gegen* andere zu entwickeln, sondern globale Verantwortung *mit* anderen auszuüben. In der Wissens- und Informationsgesellschaft zählen Definitionsmacht und Formulierungshoheit. *Soft Power* ist die Fähigkeit, andere mittels Kooperation, *Agendasetting*, Überzeugung und positiver Anreize so zu

beeinflussen, dass man ihre Zustimmung erreicht – Kooperationsmacht nannte das Jonathan Schell. Dafür gilt es, die Felder zu nutzen, auf denen mehr internationale Steuerung dringend erforderlich ist, von der Energie- und Umweltpolitik, globalem Ressourcenmanagement, einem neuen internationalen Rechtssystem bis hin zur überfälligen Debatte über die weltweite Verpflichtung auf soziale Minimalstandards.

**Kooperationsmacht entwickeln**

*Neues Konzept im Völkerrecht: Responsibility to Protect*

Die veränderten Machtverhältnisse nach 1989 schlugen sich auch in der Zunahme sogenannter humanitärer Interventionen und in der sich entwickelnden Völkerrechtsnorm *Responsibility to Protect* (R2P) nieder, die die UN-Generalversammlung 2005 verabschiedete. Damit versucht die Staatengemeinschaft ihre aus der Genozidkonvention von 1948 und dem humanitären Völkerrecht folgende Pflicht, Völkermord und Kriegsverbrechen zu unterbinden, endlich wahrzunehmen. Unter die Schutzverantwortung fallen auch die Tatbestände Verbrechen gegen die Menschlichkeit und „ethnische Säuberungen“. R2P – die manche schon als eine „zweite Transformation“ des Völkerrechts sehen – besteht aus drei Elementen: Erstens gilt die Souveränität der Staaten nicht mehr per se als sakrosankt, vielmehr wird sie neu als Verantwortung definiert, in deren Mittelpunkt der Schutz ihrer Bürger steht; zweitens hilft die Staatengemeinschaft den Staaten, diese Verantwortung wahrzunehmen, was Prävention und Wiederaufbauhilfe einschließt; drittens übernimmt sie, wenn ein Staat dem nicht nachkommt, den Schutz für seine Bürger, notfalls mit dem allerletzten Mittel der Intervention.

**Menschen schützen**

Russland und China, aber auch Indien bleiben reserviert. Sie halten staatliche Souveränität und Nichteinmischung hoch und argwöhnen – manchmal nicht grundlos –, die USA und der Westen nutzen R2P, um einen neuen Interventionismus und hegemoniale Ziele zu kaschieren. Das erfordert eine schwierige Gratwanderung in einem Zielkonflikt: Kriegsverbrechen anders als in Ruanda oder Srebrenica nicht mehr hinzunehmen, ohne aber die UN-Vetomächte China und Russland zu verprellen. Nicht nur die Auseinandersetzungen um Nordkorea, Iran und Syrien zeugen davon, dass man auf ihre Kooperation angewiesen ist.

**Zielkonflikt aushalten**

Deutschland, das auf den Ausbau des UN-Systems setzt und

**R2P mit  
Friedens-  
pflicht  
versöhnen**

die Konstitutionalisierung der internationalen Politik auf seine Fahnen geschrieben hat, sollte die Bemühungen von UN-Generalsekretär Ban Ki Moon unterstützen, R2P weiter zu institutionalisieren und Kriterien zu definieren, mit denen sich das Konzept der Schutzverantwortung mit der Friedenspflicht der UN-Charta in Übereinstimmung bringen lässt. Den westlichen Demokratien muss an der Weiterentwicklung der globalen Rechtsordnung gelegen sein, bietet sie doch die Möglichkeit, die aufsteigenden Mächte normativ einzubinden. Der Preis dafür ist die Selbstbindung an allgemeine Regeln und Normen. Wird diese von maßgeblichen Mächten des Westens verletzt, wie im Irakkrieg 2003 geschehen, beschädigt das die Anstrengungen, den Schutz der Menschen und ihrer Rechte gegenüber der Souveränität der Staaten zu stärken. Ähnliches gilt für die Weigerung der USA, das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs zu ratifizieren.

*Interessenausgleich und Respekt statt Gegenmacht und Angstexport*

**mit  
Gewaltak-  
teuren  
verhandeln**

Kooperationsmacht verlangt auch eine veränderte Diplomatie. Sie braucht Kenntnis der jeweiligen Konfliktgeschichte, Empathie für Interessen und Wahrnehmungen der anderen. Dazu gehört auch, wie wir in den letzten Jahren mehrfach gefordert haben, die Bereitschaft mit Gewaltakteuren zu verhandeln. Die staatliche Diplomatie sollte die Erfahrungen aus zahlreichen Konfliktmediationen aufgreifen, die der Zivilgesellschaft mehr Gewicht einräumen. Das norwegische und das schweizerische Außenministerium leisten dabei Pionierarbeit. Bis hin zur UNO brauchen wir zum *Peace Building* Experten für Konfliktberatung. Wir halten das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) und die Einrichtungen des Zivilen Friedensdienstes (ZFD) in dieser Hinsicht für vorbildlich; sie verdienen es, dass man sie auf europäischer und UN-Ebene weiterentwickelt.

**ZIF und  
ZFD weiter  
entwickeln**

*Die Europäische Union – nicht auf der Höhe der Zeit*

Als Ergebnis der Anstrengungen, alte Feindschaften zu überwinden und Frieden auch durch Souveränitätsverzicht zu sichern, könnte die EU eine Vorreiterrolle für das neue „Positivsummen-

spiel“ ziviler globaler Machtgestaltung übernehmen. Das setzt voraus, dass sie ihre Krise und ihre nationalen Regressionen überwindet.

In den Turbulenzen der Finanzmärkte sind ökonomische Konstruktionsfehler und politische Halbherzigkeiten des europäischen Projekts zutage getreten. Seit der Einführung von Binnenmarkt und Euro hat die Exportstärke Deutschlands weiter zugenommen. Doch den deutschen Handelsbilanzüberschüssen entsprechen gewaltige Defizite anderer EU-Mitglieder. Im Standortwettbewerb hat der Norden Europas den Süden wirtschaftlich abgehängt und es fehlt an europäischer Solidarität.

In Wirklichkeit ist die Staatsschuldenkrise eine Krise des globalen Finanzsystems. Als die spekulative US-Immobilienblase platzte, war privaten wie öffentlichen Krediten weltweit die Vertrauensgrundlage entzogen und vor allem europäische Banken gerieten ins Wanken. Anders als in den USA, wo ein Schuldenausgleich Washingtons die Spekulation gegen hoch verschuldete Bundesstaaten verhindert, fehlt es an europäischen Institutionen, die das Vertrauen auf den Finanzmärkten wiederherstellen könnten. Eine effektive Regulierung des gesamten Finanzmarktes ist dringend erforderlich, um das Platzen der nächsten Finanzblase zu verhindern. Doch selbst eine Regulierung der Banken lässt weiter auf sich warten, obwohl dazu überzeugende Vorschläge auf dem Tisch liegen. Stattdessen wird unter dem Druck der Bundesregierung ganz Europa einem drastischen Spardiktat unterworfen, das die schwächeren Volkswirtschaften in die Rezession treibt und den Sozialstaat weiter abbaut. Gewiss sind dort Sparprogramme und Strukturreformen unverzichtbar, doch wir wiederholen unsere Position vom letzten Jahr: Die einen verpflichten sich zur Solidität, die anderen zur europäischen Solidarität.

Damit die Akzeptanz Europas wieder steigt, muss es wirtschaftlich wachsen und seinen Bürgern soziale Sicherheit bieten. Dies gilt vor allem für die von der Krise besonders gebeutelten Länder. Jede Wachstumspolitik muss im Rahmen der Ziele ökologischer Tragfähigkeit und sozialer Gerechtigkeit ausgestaltet werden. Langfristig ist eine gemeinsame Währung nur mit dem Instrument eines europäischen Lastenausgleichs haltbar. Die Europäische Zentralbank darf sich nicht auf die Steuerung der Geldmenge und Inflationsbekämpfung beschränken und sollte unab-

**EU Vorbild  
für zivile  
Macht**

**fehlende  
europäische  
Solidarität**

**Banken  
regulieren**

**Wachstum  
und soziale  
Sicherheit**

hängig vom privaten Finanzsystem Kredite direkt an bedürftige Länder ausgeben können, um dort Investitionen zu erleichtern. Das lässt sich politisch nur mit einer Lastenteilung durchsetzen, also der Umwandlung eines Teils der Schulden jedes Mitglieds der Eurozone in Europäische Schuldverschreibungen (*Eurobonds*).

### **New Deal für Europa**

Damit die Krisenländer wieder zahlungsfähig werden, plädieren wir für ein Investitionsprogramm unter der Obhut der Europäischen Investitionsbank. Dieser ökologisch orientierte „*New Deal für Europa*“ ließe sich mit einem Mix aus eigenen Anleihen und den neu geschaffenen *Eurobonds* finanzieren. Die Europäische Investitionsbank würde so zu einem Recyclingmechanismus für Handelsbilanzüberschüsse, ohne den eine Währungsunion nicht überleben kann.

### **Renationalisierung bekämpfen**

Der europäische Sozialstaat – der bürgerliche Freiheiten, Markt und Gerechtigkeitsansprüche zu verbinden trachtet – droht durch langjährige neoliberale Deregulierung und verschärfte internationale Konkurrenz vollends unter die Räder zu geraten. Die Regierungen vertreten die europäische Vision nur halbherzig und bedienen nationale Stimmungen. So kehren Ressentiments und Feindseligkeit mit einer Schärfe wieder, die man längst überwunden wähnte. In den besonders krisengeschüttelten Staaten evokiert Wut auf die deutsche „Sparkommissarin“ die Nazi-Fratze, hierzulande grassiert das Klischee von den „faulen Südländern“. An den Folgen der Krise sind bereits acht Regierungen zerbrochen. Der Chef des Allensbach-Instituts warnte, es sei durchaus möglich, dass mit der Krise der Eurozone „die Axt an die Wurzeln der europäischen Einigung gelegt wird.“

### *Kooperationsmacht will gelernt sein*

### **Europäische Verantwortung wahr- nehmen**

Noch immer ist die Erkenntnis nicht Allgemeingut, dass Deutschland einer der großen Profiteure des Euro ist. Doch deutsche Exportstärke und die relative Schwäche vieler anderer EU-Staaten hängen zusammen. Der von der Euro-Krise verursachte Druck zu mehr Integration bedeutet für Deutschland erhebliche finanzielle Belastungen und drängt das wirtschaftliche Schwergewicht *volens nolens* in europäische Führungsverantwortung. Rufe danach werden lauter, zugleich aber auch Ängste vor einem übermächtigen Berlin.

Führungsverantwortung ist etwas anderes als Herrschaft: Sie kommandiert nicht, sondern sie lebt davon, dass sie den Konsens organisiert. Den gibt es nur, wenn Deutschland in der Union die Interessen der anderen berücksichtigt. Das erfordert viel Geschick, denn in der EU wird fast alles in einem komplizierten Konsensbildungsverfahren von formell gleichen Staaten ausgehandelt. Die historische Erfahrung der EU, Frieden nicht durch Stärke, Gleichgewichtspolitik und militärische Überlegenheit zu sichern, sondern durch zwischenstaatliche Kooperation und Souveränitätsverzicht, ist eine Erfolgsgeschichte. Wir raten Berlin, trotz der Finanzkrise mit diesem Pfund international selbstbewusst zu wuchern. Deutschland muss die europäische Integration im eigenen Interesse vorantreiben. Stimmen, ein Exportweltmeister oder Exportvizeweltmeister sei nicht mehr im selben Maß wie bisher auf Partner angewiesen, sind gefährliche Sirenengesänge.

**Erfolgsgeschichte EU nutzen**

### *Hochrüstung am Ende?*

Die globale Machtverschiebung rüttelt an der Führungsrolle der USA. Der Dollar ist als Leitwährung für die Welt nicht mehr unangefochten und es gehört zur Ironie der Geschichte, dass der *War on Terror*, aus der Position der übermächtigen Supermacht vom Zaun gebrochen, diese nachhaltig geschwächt hat. Während die USA zwei kostspielige Kriege führten, die nicht zu gewinnen sind, brachten China, Indien und Brasilien ihre Volkswirtschaften voran.

Zwischen 2002 und 2011 erhöhten die USA ihre Rüstungsausgaben um 60 Prozent, während sie weltweit um 43 Prozent wuchsen. Doch hat diese Hochrüstung die USA nicht sicherer gemacht. Gigantische militärische Überlegenheit konnte zwar die Regime im Irak und in Afghanistan beseitigen, aber die Gesellschaften nicht befrieden. Hohe Zivilopfer und erschreckendes soldatisches Fehlverhalten entzogen den Missionen die Legitimation. Deshalb trat Präsident Obama den Rückzug an – der Irrtum der Neokonservativen, die Welt *manu militari* zum Besseren umgestalten zu können, liegt zu offen zutage.

**Hochrüstung macht nicht sicherer**

**Drohnen  
verändern  
Krieg**

Obamas Kurswechsel wird überschattet davon, dass in den letzten Jahren Drohnen zum militärischen Mittel erster Wahl avanciert sind. Sie bleiben von den angekündigten Kürzungen im US-Militärbudget ausgespart. Diese *Hightech*-Waffen separieren den Krieg von der eigenen Gesellschaft, machen ihn unsichtbar und billiger. Der schleichende Gestaltwandel des Krieges gibt Grund zur Sorge: Krieg wird zu einer gleichsam geräuschlosen und von Eigenverlusten freien, extralegalen Tötung von Verdächtigen und unterläuft jede völkerrechtliche Definition. Nicht nur, dass die Bundesregierung dazu schweigt – sie hält sich die Anschaffung bewaffneter Drohnen ausdrücklich offen. Eine fatale Entwicklung. Wir fordern die Bundesregierung auf, sich für die Aufnahme bewaffneter Drohnen als *eigenständige Kategorie* in das UN-Waffenregister zu engagieren und auf Rüstungskontrolle mit dem Ziel zu drängen, diese Waffen zu ächten.

**bewaffnete  
Drohnen  
ächtchen**

**Regionalor-  
ganisationen  
aufwerten**

Statt neuer militärischer Mittel braucht die Welt eine Offensive in politisch-strategischer Diplomatie. Es gilt, die aufsteigenden Mächte zu überzeugen, statt an der Spirale eines neuen Wettrennens mit zu drehen, auf Vertrauensbildung und gemeinsame Sicherheit zu setzen und die zivilen Kapazitäten des *Peace Building* zu fördern. Als Foren für eine solche Diskussion eignen sich u.a. die regionalen Sicherheitsorganisationen, von der Afrikanischen Union über Mercosur bis hin zur ASEAN, aber auch die BRICS-Treffen selbst. So kann machtpolitische Konkurrenz gemildert und gemeinsamen Regeln unterworfen werden. Die Aufwertung dieser regionalen Sicherheitsorganisationen liegt im europäischen Interesse, außerdem können die EU-Institutionen hier Erfahrungen anbieten. Mit guten Gründen appellierte der australische Außenminister auf der Münchner Sicherheitskonferenz an die Europäer, statt sich in Selbstbetrachtungen zu ergehen, mit ihrer Erfahrung der pazifischen Welt zu helfen, „einen Sinn für gemeinsame Sicherheit“ in ganz Asien zu entwickeln.

Die Finanzkrise könnte zum Rückgang der Militärausgaben führen. Dies zeichnet sich vor allem in Europa ab, wo die Rüstungsausgaben zwischen 2010 und 2011 um 1,9 Prozent gesunken sind. Die Lobbyverbände der Rüstungsindustrie rufen vor dem Hintergrund einer abnehmenden Binnennachfrage lauthals nach mehr staatlicher Unterstützung für den Waffenexport ins nicht-europäische Ausland. Dafür wäre der *Panzerdeal*



mit Saudi-Arabien nicht nur ein Tabubruch, sondern auch ein lukrativer Türöffner. Aus friedenspolitischer Perspektive aber ist nicht Export, sondern Konversion die adäquate Antwort auf eine vermeintliche Krise der Rüstungsindustrie.

Statt mit Blick auf die Krise die ohnehin unverbindlichen Exportrichtlinien weiter aufzuweichen, müssen die „Politischen Grundsätze“ reformiert werden: Die Menschenrechtslage im Empfängerland muss das ausschlaggebende Kriterium sein, außerdem bedarf es einer gesetzlichen Bindung, um Verstöße zu sanktionieren. Wir schlagen vor, als ersten Schritt den Export von Kleinwaffen, die am wenigsten kontrollierbar sind und weltweit die meisten Todesopfer fordern – aus Deutschland das G36-Gewehr und die Maschinepistole MP5 –, sowie den Verkauf von Lizenzen für deren Herstellung im Ausland zu verbieten. Gegenüber der mächtigen Lobby der Waffenindustrie brauchen wir den Mut zu einer neuen Konversionsdebatte, in die auch die Gewerkschaften einzubeziehen sind: Was wir durch Standortschließungen von der Bundeswehr verlangen, können wir getrost auch den ohnehin diversifikationsfähigen deutschen Unternehmen zumuten.

**Konversion  
auf die  
Tagesordnung**

**Verkauf  
von Klein-  
waffen  
verbieten**

### *Gesellschaftliche Spaltung und Verlustängste*

Wir sind Zeugen einer umfassenden Ökonomisierung der gesamten sozialen Realität. Kategorien wie Effizienz und Verwertbarkeit prägen nicht nur die globalen Beziehungen, sondern dringen in sämtliche Lebensbereiche vor. In fast allen OECD-Ländern wuchs im vergangenen Jahrzehnt die Ungleichheit der Einkommen, am meisten nahm die soziale Spaltung in Deutschland zu. Soziale Unsicherheit ist zur neuen Normalität geworden; Entsolidarisierung und Ausgrenzung von vorgeblich sozial „Nutlosen“ machen sich breit; Ängste vor Statusverlust begünstigen „rohe Bürgerlichkeit“ und Aversionen gegen Andere und Fremde. Besorgniserregend gewachsen ist die Islamfeindlichkeit – ein Nährboden für rechtspopulistische Mobilisierung, nicht nur in Deutschland. Die wachsende soziale Kluft nagt an der demokratischen Legitimität und gefährdet den gesellschaftlichen Frieden. Rassistische Morde, wie sie die Terrorzelle „Nationalsozialistischer Untergrund“ verübte, und das Massaker des Norwegers Anders Breivik sind Menetekel. Wachsamkeit des Rechtsstaates

**soziale  
Spaltung  
gefährdet  
Frieden**

und der Medien, aber auch mutiges Bürgerengagement müssen der fortschreitenden Desintegration und Renationalisierung entgegenreten.

**universelle  
soziale  
Standards**

Stagnierende und sinkende Mittelschichteneinkommen in westlichen Industriestaaten sind die Kehrseite dessen, dass in der globalen Ökonomie Millionen von Niedriglohnarbeitern Aufnahme fanden. Die Mittelschichten in den USA und in Europa profitierten von der Globalisierung weit weniger als diejenigen, die gegenwärtig in China erfolgreich sind. Dringend erforderlich scheint uns – analog zur Aufwertung der Menschenrechte in der UN-Ordnung – eine neue Diskussion über universelle soziale Standards und Normen sowie über deren Umsetzung. Es wird Zeit, dass eine Institution wie die *International Labour Organization* mehr Gehör findet. Der Sozialstaat lässt sich nicht mehr im nationalen Rahmen sichern, also müssen Gewerkschaften und soziale Interessenverbände mehr Initiativen und Engagement auf internationaler Ebene entwickeln.

*Empört Euch!*

**Demokratie  
verteidigen**

Globalisierungskritik äußert sich inzwischen als weltweiter Ruf nach Gerechtigkeit und Partizipation. Mit *Occupy* entstand eine Bewegung, die so vielgestaltig ist wie die Krise, die sie hervorgerufen hat. Ihre moralischen Botschaften gegen inhumane Ausgrenzung und vor allem ihr Mut, Verunsicherung in Aktion umzusetzen, finden weltweit viel Zustimmung. In den USA erinnert der populäre Stadtsoziologe und Sozialist Mike Davis an die von Franklin D. Roosevelt einst propagierten *Economic Bill of Rights* mit der Kernforderung: „Es geht um eine wirtschaftliche Demokratie.“ Das ist von hoher Aktualität. Die Lehre aus den dreißiger Jahren des letzten Jahrhunderts, dass Demokratien scheitern können, darf nicht in Vergessenheit geraten.

Im Normenkatalog menschlicher Sicherheit müssen fairer Umgang mit knappen Ressourcen, soziale Gerechtigkeit und Anerkennung kultureller Differenz einen neuen Rang erhalten, wenn friedliches Zusammenleben dauerhaft gelingen soll. Eine Kapitalismuskritik, die die „soziale Frage“ über nationale und kulturelle Grenzen hinaus geltend macht, tut sich noch schwer. Dabei lassen sich, wie die Protestbewegungen zeigen, neue Möglichkeiten medialer Vernetzung nutzen. Sie helfen sich untereinander

mit Widerstands- und Aufstandskonzepten sowie *Software* etwa zu anonymisierter Kommunikation. „Revolution via *Facebook*“ ist zwar mediale Übertreibung, Bewegungen von Menschen bleiben auf das „*Face to Face*“ realer Begegnung angewiesen. Doch haben die sozialen Medien eine noch nicht ausgelotete neue Dimension für Kommunikation *und* Mobilisierung geschaffen.

**Mobilisierung mit sozialen Medien**

Mit dem Internet ist eine Art neuer Weltöffentlichkeit entstanden. Die Informationstechnologie stellt jenseits staatlicher und internationaler Kontrolle einen Aktionsraum her, aus dem neue Handlungsmöglichkeiten für politischen Protest erwachsen, aber auch neue Gefahren. Die Legitimation und Kontrolle digitaler Kampagnen wird zu einer demokratischen Herausforderung, der sich *Social-Media*-Aktivisten, aber auch eine neue Partei wie die Piraten stellen müssen. Sie sollten die Initiative ergreifen und einen breiten Diskurs über digitale Ethik entfachen.

### *Cyberspace – Cyber War?*

Nicht nur Globalisierungskritiker rütteln am staatlichen Gewaltmonopol, im *Cyberspace* bewegen sich auch Kriminelle. Sie nutzen das Netz für illegale Finanztransaktionen, Drogen- und Menschenhandel, Spionage und verdeckte Anschläge, die militärischen Aktionen gleichen. Dem Kalten Krieg entlehnte Begriffe wie „logische Bomben“, „digitaler Erstschlag“ und „Cyberkrieg“ suggerieren Nutzungsmöglichkeiten des Internets für kriegerische Zwecke. Weltweites Aufsehen erregte der STUXNET-Wurm, der 2009 und 2010 u.a. iranische Siemens-Systeme zur Prozesssteuerung befiel. Das neu gebildete US-*Cyber Command* bezeichnet den virtuellen Raum als neuen Austragungsort für Krieg. Neben den USA errichteten bisher weitere elf Staaten *Cyber Commands*, bereits 33 beziehen Cyber-Aktivitäten in ihre Militärplanung ein. In Deutschland liegt der Schwerpunkt bisher auf der zivilen Seite. Seit Februar 2011 hat die Regierung eine Cyber-Sicherheitsstrategie, mit einem Nationalen Cyber-Abwehrzentrum und verstärktem Schutz kritischer Infrastrukturen.

Für das neue Feld des *Cyberspace* fehlen bisher internationale Regelwerke. Erforderlich sind Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen wie Informationsaustausch, Frühwarnsysteme oder zusätzliche Kommunikationskanäle, um Misstrauen zwi-

**Cyberspace international regeln**

schen Staaten abzubauen und bewaffneten Konflikten vorzubeugen. Den Anfang einer überprüfaren Vertragsregelung sollte ein *Code of Conduct* machen, der staatliches Verhalten im *Cyber-space* im Falle von Angriffen regelt.

## 2. Der „Süden“ als Objekt und Subjekt globaler Machtverschiebungen

**Süden  
bleibt  
Objekt**

Die Mehrzahl der BRICS-Staaten und Schwellenländer wie Indonesien oder die Türkei kommen aus der „Mitte des Südens“. Sie rücken allmählich von der Peripherie ins Zentrum der Weltpolitik, gewinnen politischen und wirtschaftlichen Einfluss und wollen selbstbewusst mitreden. Gleichzeitig bildet der Süden immer noch vorrangig die Arena, in der alte und neue Groß- und Mittelmächte um Einfluss konkurrieren – er bleibt damit Objekt weltpolitischer Begehrlichkeiten.

**kein  
„Weiter so“**

Die ordnungs- und machtpolitischen Umbrüche können für den Süden neue Spielräume eröffnen; zunächst erzeugen sie jedoch neue Konfliktpotenziale, in deren Mittelpunkt Bevölkerungswachstum, Klimawandel und knapper werdende Ressourcen stehen. Derzeit leben sieben Milliarden Menschen auf der Erde, 2020 werden es neun Milliarden sein. Was bedeutet es, wenn die Bevölkerungen mit dem höchsten Zuwachs in Asien und Afrika ihren Lebensstil an den des Westens angleichen? Die Transformation der globalen Wirtschaft zur ökologischen Tragfähigkeit und zur gerechten Verteilung zählen zu den größten Herausforderungen im Umgang mit Nahrungsmitteln und den Ressourcen Boden, Wasser und Energie. Es gibt kein „Weiter so!“, wir stehen an einem Scheideweg. Es geht darum, soziale, ökonomische und ökologische Aspekte der Nachhaltigkeit zu bestimmenden Entwicklungskriterien zu machen und vom einseitigen Wachstum abzurücken. Nachhaltigkeit heißt, menschliches Wohlergehen langfristig zu sichern, mehr globale Gerechtigkeit zu schaffen, Geschlechtergerechtigkeit zu fördern und das Ökosystem der Erde so zu erhalten, dass sie für nachfolgende Generationen bewohnbar bleibt.

**Erde  
bewohnbar  
erhalten**

*Rio plus 20: Das Gebot der Nachhaltigkeit bleibt aktuell*

Die Kernthemen der Konferenz Rio plus 20 sind: Entwicklung einer *Green Economy*, Kampf gegen die Armut und der institutionelle Rahmen nachhaltiger Entwicklung. Auf Nachhaltigkeit als Leitprinzip der Weltwirtschaft und der Weltzivilgesellschaft verständigte sich die Staatengemeinschaft bereits 1992. Die Rio-Deklaration und die Agenda 21 galten seither als Meilensteine der internationalen Umweltpolitik. Sie verlangten, Produktion und Konsum in den Industrieländern neu auszurichten und in den Entwicklungsländern die Armut zu bekämpfen. Die Trendwende hat aber nicht stattgefunden. „Vernetztes Denken“ ist weiterhin ein Papiertiger geblieben. Während das weltweite Bruttoinlandsprodukt seit 1992 um 75 Prozent anstieg, wuchs die globale Ungleichverteilung weiter. Noch immer leben 27 Prozent der Weltbevölkerung in absoluter Armut. Die *Millennium Development Goals* werden vor allem in Afrika vermutlich nicht erreicht. Besonders fatal ist, dass es nicht gelang, den Hunger zu bekämpfen. Seit 2005 wächst die Zahl der Hungernden wieder schneller als die Weltbevölkerung.

884 Mio. Menschen haben heute keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser. 2,6 Mrd. Menschen sind ohne sanitäre Grundversorgung und 20 Prozent der Weltbevölkerung ohne Elektrizität. Von 1990 bis 2009 stieg die weltweite Kohlendioxidemission um 38 Prozent. Die Waldbestände verringern sich rapide, jährlich gehen 5,2 Mio. Hektar Wald verloren. 85 Prozent aller Fischbestände sind durch Überfischung gefährdet. Kurz: Das von der OECD-Welt geprägte Entwicklungsmodell ist weder nachhaltig noch zukunftsfähig.

Auch wenn wir uns fast scheuen, es immer zu wiederholen: Das Leitbild nachhaltiger Entwicklung gilt es endlich in der Innenpolitik der UN-Mitgliedstaaten zu verankern. Hier sollte Deutschland als globaler Impulsgeber für eine Energiewende in Richtung Erneuerbarkeit und für eine ökologische Transformation der Ökonomie vorangehen und diese Entwicklungsagenda sowie entsprechende Strategien der Umsetzung nicht nur in der Nachhaltigkeitsstrategie alle zwei Jahre veröffentlichen, sondern zur Priorität seiner täglichen Politik machen.

**Trendwende nicht weiter verschleppen**

**nachhaltige Entwicklung umsetzen**

*Agrarflächen als Arena neuer Akteure und Interessen*

Ausländische Direktinvestitionen in landwirtschaftliche Nutzfläche, auch als „*Landgrabbing*“ bezeichnet, verletzen häufig das Ziel der Nachhaltigkeit. Kauf und Pacht von Agrarflächen sind zum beliebten Investitionsobjekt der Finanzmärkte geworden, doch stehen den Spekulanten auf der Suche nach neuen Anlagemöglichkeiten auch andere private und staatliche Akteure alter und aufsteigender Mächte nicht nach.

Die Praxis, dass private Investoren und staatliche Institutionen große Agrarflächen kaufen oder langfristig pachten, konzentriert sich im Süden. Kapitalgeber kommen vor allem aus den BRICS-Staaten (mit Ausnahme Russlands), den Golfstaaten und dem Norden. Schätzungen zufolge haben Investoren aus den Industriestaaten zehn bis 30 Prozent des gesamten weltweit verfügbaren Ackerlandes gekauft oder gepachtet. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit schätzt, dass ausländische Investoren etwa 200 Mio. Hektar Land erworben haben, davon befinden sich mehr als 130 Mio. Hektar in Afrika. Es geht den investierenden Ländern nicht mehr nur darum, ihre Versorgung mit Nahrungsmitteln zu sichern, sondern zunehmend auch darum, Agrokraftstoffe zu erzeugen. Die Landnahme kann sich für die lokalen Bevölkerungen verheerend auswirken. Marginalisierte Gruppen wie traditionell lebende Nomaden, deren Ansprüche auf Weideflächen und Wasserquellen rechtlich nicht kodifiziert wurden, sind besonders betroffen. Ihre Lebensgrundlage ist bedroht. Zudem verschärfen sich Konflikte zwischen Ackerbauern und Nomaden, weil Bodenflächen degenerieren, die Zahl der Weidetiere aber steigt. Es gilt, dringend neue internationale Übereinkünfte über die Bodennutzung zu finden.

NGOs können hierbei einen wertvollen Beitrag leisten und sich an *Monitoring*-Prozessen beteiligen, um die ökonomischen, sozialen und ökologischen Folgen ausländischer Direktinvestitionen im Agrarbereich zu überprüfen. Und sie können in den Ländern, die *Landgrabbing* im großen Stil betreiben, aufklären und die Öffentlichkeit für die Probleme der Betroffenen sensibilisieren. Ein derzeit laufender Verhandlungsprozess des *UN Committee on World Food Security* für freiwillige Standards weist in die richtige Richtung. Die Bundesregierung sollte diese Richtlinien unterstützen. Sie dürfen aber nicht fakultativ bleiben. Deutsch-

**Landnahme  
stoppen**

**Bodennut-  
zung regeln**

**Öffentlich-  
keit sensi-  
bilisieren**

land sollte Vorreiter bei ihrer Umsetzung sein und auch auf EU-Ebene um Unterstützung werben. Wir brauchen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene ordnungspolitische Instrumente, um rücksichtslose *Landgrabber* im Zaum zu halten.

*Externes State Building als Brennglas der Nord-Süd-Beziehungen*

Seit dem Ende des Kalten Krieges unternahm die Staatengemeinschaft eine wachsende Zahl „humanitär“ begründeter Militäreinsätze. Seither haben Ansätze und Instrumente der Staatsbildung und Friedensförderung häufig gewechselt. Somalia ist ein fatales Beispiel für die wechselnden Agenden. Es zeigt, wie kontraproduktiv militärische Interventionen sein können und wie sehr der Westen seine Einflussmöglichkeiten überschätzt.

Dies ist auch unser Befund bei *Atalanta*. Die militärgestützte EU-Mission NAVFOR Somalia zur Piraterie-Bekämpfung vor der somalischen Küste hat im März 2012 eine Mandatserweiterung erfahren. Sollte der Bundestag der Regierungsvorlage zustimmen, darf künftig in einem Landstreifen von zwei Kilometern die Logistik der Piraten – z.B. Boote, Waffenlager oder Treibstoffvorräte – aus der Luft zerstört werden. Wir halten diese Ausweitung für falsch, weil an Land das Risiko einer militärischen Eskalation wächst. Die EU würde zunehmend als Kriegspartei wahrgenommen, was ihre Bemühungen um politische Lösungen desavouiert. Vor allem aber kritisieren wir, dass die gesamte Mission nicht an den Ursachen, den prekären politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen dieses humanitären Krisengebietes und kriegsgeschüttelten Landes, ansetzt.

Lokale Traditionen der Konfliktregelung finden wenig Beachtung, stattdessen betreibt der Westen Staatsaufbau nach eigenem Muster. Um die Situation nicht weiter zu verschlimmern, müssen jedoch traditionelle Akteure und dezentral organisierte Gesellschaften beteiligt werden. Nur dann lassen sich funktionierende, von der Bevölkerung getragene *Governance*-Strukturen etablieren. Deshalb sind lokale Akteure durch ausgehandelte Kompromisse einzubeziehen. Sicherheitsgarantien und Anreize können frühere Gegner reintegrieren. Gute Kenntnisse des lokalen Kontextes sind eine unabdingbare Voraussetzung, um

**Eskalations-  
risiko  
wächst**

**Ursachen  
der  
Piraterie  
angehen**

**lokale  
Akteure  
einbeziehen**

die Ursachen für Krieg und Gewalt zu beseitigen und Partizipationsmöglichkeiten zu stärken. *Peace Building* und Staatsaufbau erfordern viel strategische Geduld.

**zivile  
Konfliktbe-  
arbeitung  
stärken**

Die deutsche Politik hat mit ihrem Konzept der zivilen Konfliktbearbeitung ein in mancher Hinsicht vorbildliches Instrumentarium entwickelt. Doch es droht an bürokratischer Überfrachtung und Ressortgerangel sowie mangels strategischer Orientierung unterzugehen. Die zivile Konfliktbearbeitung ist nicht vorrangig Entwicklungspolitik, sondern muss Priorität einer insgesamt friedensgeleiteten Außenpolitik sein. Wäre sie im Auswärtigen Amt angesiedelt, ließen sich damit viele Beratungsgremien reduzieren und die Kapazitäten des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und des Auswärtigen Amtes bündeln.

*Migration – Perspektivenwechsel statt Angstdebatte*

**EU braucht  
Einwande-  
rung**

Migration ist eine Reaktion auf Bevölkerungswachstum, Armut, klimabedingte Umweltveränderung und Ressourcenraub, aber auch auf Gewaltkonflikte und Kriege. Flüchtlings- und Einwanderungspolitik braucht deshalb eine hohe Flexibilität, um an einer Schnittstelle des globalen Wandels staatliche und menschliche Interessen produktiv zu steuern. Migration birgt positive Potenziale für Herkunfts- und Zielregionen: Rücküberweisungen und das Engagement vieler Migranten und Migrantinnen fördern die Anpassungsfähigkeit der Menschen in den Herkunftsregionen z.B. an den Klimawandel; für die Zielländer bringen sie wirtschaftliche Impulse. Die EU-Kommission lässt keinen Zweifel, dass die Union eine „signifikante Nettozuwanderung“ benötigt.

**Immigra-  
tion steuern  
statt  
abwehren**

Doch wird die öffentliche Debatte verzerrt von irrationalem Alarmismus und falschen Prognosen über Millionen von Flüchtlingen. Angstreflexe gegen Immigranten, die als populistische Projektionsfläche erhalten müssen, veranlassen sicherheitspolitische Abwehr, Symptombekämpfung und Notfallreaktionen. Erforderlich ist ein Perspektivenwechsel, der Migration nicht vorwiegend als bedrohlich, sondern als Ressource und Potenzial für die Herkunfts- und die Zielregionen begreift. Die Unterscheidung zwischen erwünschten (Hochqualifizierte, Geschäftsleute, Vertragsarbeiter) und unerwünschten Einwanderern ist im Sinne des



Perspektivenwechsels wenig zielführend; eine *Blue Card* zur Behebung des Fachkräftemangels geht an den eigentlichen Problemen vorbei: Während ein Großteil der Migrationswilligen ausgeschlossen bleibt, ruft man spezielle Programme für Personen ins Leben, für die die EU-Staaten nur mäßig attraktiv sind und deren Ausbildung von den meist armen Herkunftsstaaten finanziert wurde. Förderung von Entwicklungspotenzialen, z.B. durch Bildungsmigration, sieht anders aus.

Der Arabische Frühling bot auch die Chance für eine Neuorientierung der europäischen Mittelmeerpolitik, doch hat die EU, wie die Innenkommissarin Cecilia Malmström bitter konstatierte, auch flüchtlingspolitisch versagt. Von den 8.000 v.a. in Folge des Libyenkrieges von der UNO als besonders hilfsbedürftig eingestuften nahmen EU-Länder weniger als 400 auf. Etwa 2.000 Menschen ertranken 2011 bei dem Versuch, das Mittelmeer zu überqueren. 600 Flüchtlinge vor allem aus Eritrea, Äthiopien und Somalia sind seit Jahresbeginn 2012 in Lampedusa gelandet, wo es kein geeignetes Aufnahmelager gibt. Die Proportionen stimmen nicht: 2011 hat die EU über 400 Millionen Euro in die Sicherung der Außengrenzen gesteckt – damit könnten 23.000 Flüchtlinge pro Jahr für den Arbeitsmarkt fit gemacht werden.

**Flüchtlinge  
für Arbeits-  
markt qua-  
lifizieren**

### *Die „Festung“: Eine doppelte Solidaritätsverweigerung*

Wir erneuern unsere Kritik von 2011 an dem auf Abschottung gerichteten Grenzsysteem der EU und den Praktiken der europäischen Grenzschutzagentur Frontex, die allen politischen Normen, die sich mit dem *European Dream* nach innen und außen als „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ verbinden, Hohn sprechen. Zunehmend findet der „Grenzschutz“ in den Herkunfts- und Transitstaaten, in internationalen und Drittstaatsgewässern, digitalen Datenbanken und aus dem Weltraum statt. Jenseits der EU-Grenzen wirken Exterritorialisierung und Technologisierung durch teure Projekte wie „Eurosur“, „Indect“, die zur Aufklärung auch Drohnen vorsehen, als Signal gegenüber den Einwanderungswilligen: „Ihr seid nicht willkommen.“

Die ökonomisch schwächeren Staaten im Süden der EU werden zur Außenabriegelung der „Festung Europa“ verdammt, 2011 wehrten sie nahezu 100.000 Einwanderer vornehmlich aus Afghanistan und Pakistan an der türkisch-griechischen Grenze

**EU-  
Südländer  
entlasten**

ab. Der deutsche und der französische Innenminister wollen mit ihrem Vorstoß vom April 2012 noch weiter gehen und den inneren Festungsring wieder durch nationale Grenzkontrollen schließen. Sie würden damit die Freizügigkeit, eine europäische Errungenschaft, außer Kraft setzen. Eine Reform von Schengen muss in die entgegengesetzte Richtung gehen: Visa-Erleichterungen für Zuwanderer und eine Reform der Verteilung (Dublin II), um die ökonomisch schwächeren EU-Staaten zu entlasten.

### *Grundlegende Reform des EU-Grenzschutzes und -Asylrechts*

**europäisches Asylverfahren schaffen**

Aus menschenrechtlicher Sicht unterläuft die EU das internationale Verbot des *Refoulement*, das besagt, dass Flüchtlinge nicht in Staaten zurückgeschickt werden dürfen, in denen ihnen Folter oder andere schwere Menschenrechtsverletzungen drohen. Um diese Praxis zu beenden, ist ein gemeinsames EU-Asylsystem überfällig. Es muss die Migrationspolitik der EU mit den menschenrechtlichen Normen in Einklang bringen und die Widersprüche ausräumen, die zwischen EU-Primärrecht und sekundären Abkommen bestehen. Dass die europäische Grenzschutzagentur seit Sommer 2011 einen Grundrechtsbeauftragten hat, reicht nicht aus. Frontex und die Aktivitäten an den EU-Grenzen sind einer umfassenden Rechenschaftspflicht gegenüber dem EU-Parlament zu unterwerfen.

### *3. Nach dem Arabischen Frühling – wie weiter?*

**Regime-sturz verleiht Mut**

Im zweiten Jahr des Arabischen Frühlings bestätigt sich, dass die revolutionären Aufbrüche, die wir vor einem Jahr gefeiert haben, einen langen Atem brauchen. Ihnen gemeinsam war der Ruf nach Freiheit, Würde und Brot. Die Protestbewegungen und Revolten stürzten Autokraten, zwangen Monarchen, Verfassungen und Verfassungsreformen zuzugestehen – oder sie mündeten in Bürgerkriege. Es ist unwahrscheinlich, dass die gegenwärtigen Umbrüche rasch zu entwickelten Demokratien führen, eher wohl zu autoritären Mischsystemen, in denen dann die Auseinandersetzungen um demokratische Freiheiten weitergehen. Die Erfahrung, dass das Volk Diktatoren verjagen kann, bietet zwar keine

Gewähr gegen den Rückfall in Despotismus. Aber sie verleiht Mut und Kraft, dem zu widerstehen.

*Tunesien und Ägypten: Transformation unter schwierigen Bedingungen*

In Tunesien und Ägypten kündigte das Militär den Herrschern die Gefolgschaft auf und erzwang ihren Sturz. Doch stand hinter den Forderungen der Rebellierenden keine organisierte Gegenmacht, die es mit den Beharrungskräften hätte aufnehmen können. In Tunesien ging das Militär in die Kasernen zurück, in Ägypten ist hingegen noch nicht entschieden, ob der herrschende Militärrat sich damit abfindet, die Politik frei gewählten Repräsentanten zu überlassen. In Tunesien treten die desaströsen ökonomischen und sozialen Folgen der Kleptokratie und der Außenabhängigkeit der Wirtschaft immer spürbarer zutage und auch in Ägypten stellt die soziale Frage eine schwere Hypothek für eine Demokratisierung des Landes dar. Wie viel Freiheit, Würde und Brot sich das aufbegehrende Volk erstreitet, hängt davon ab, wie die islamistischen Parteien, die in beiden Ländern die Wahlen gewannen, die tiefe Wirtschaftskrise angehen und ob sie in der politischen Verantwortung den Weg zu Rechtsstaatlichkeit und Pluralismus einschlagen. Wir warnen davor, die Messlatte zu hoch zu hängen. Liberalisierung und Demokratisierung brauchen Zeit und überzogene Erwartungen können statt der erwünschten demokratischen Transformation Rückschläge begünstigen.

Zur Verbesserung der ökonomischen Lage kann die Europäische Union beitragen, indem sie im Agrarsektor die Bedingungen für fairen Handel schafft und nicht mit eigenen subventionierten Agrarprodukten die dortigen Märkte ruiniert. Höhere Quoten für die Einfuhr von Agrarprodukten aus Nordafrika nützen in erster Linie dem mit multinationalen Konzernen verbundenen dortigen *Agrobusiness* sowie den Konsumenten der nördlichen EU-Staaten. Leidtragende sind die Produzenten in den südlichen EU-Staaten, die ohnehin schwer unter der Eurokrise ächzen, vor allem in Spanien. Die neuen Mobilitätspartnerschaften der EU können die Arbeitsmärkte in den Transformationsländern entlasten, wenn die EU-Staaten, wie angekündigt, temporäre und zirkuläre Migration zulassen. Im Umweltbereich bietet die UN-

**EU-Agrar-  
politik  
endlich  
reformieren**

**Frauen-  
rechte  
stärken**

Klimakonferenz in Qatar Ende 2012 einen Anreiz zur Kooperation von NGOs oder politischen Stiftungen mit lokalen Partnern. In der vom Klimawandel stark betroffenen Region geht es nicht nur darum, mit Solarenergie langfristig das Öl zu ersetzen, sondern auch darum, welche technischen Lösungen der Bevölkerung zugutekommen.

Ihre Freiheit müssen die Menschen selbst erkämpfen, Möglichkeiten des Einwirkens von außen sind begrenzt. Doch gerade in Tunesien und Ägypten gibt es keinen Mangel an politisch Gebildeten, die den Umbau konzipieren und gestalten können. In Ägypten drohen die ersten Opfer eines möglichen *Rollbacks* die Frauen zu werden. Forderungen nach ihrer rechtlichen Gleichstellung in der Verfassung und im Familienrecht sind ein Schlüssel zur gesellschaftlichen und politischen Modernisierung, wie bereits der *Arab Human Development Report* von 2005 darlegte. Sie verdienen jede Unterstützung von NGOs und Politik. Aber sie müssen mit der sozialen Frage verbunden werden. Denn die neoliberale Politik hatte soziale Ungleichheiten und Armut verschärft und die Rechte und Handlungsspielräume vieler Frauen untergraben. Die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, in denen sich Frauenrechtlerinnen, seien sie säkular orientiert, muslimisch oder koptisch, gemeinsam für Frauenrechte und soziale Gerechtigkeit einsetzen, ist der richtige Weg. Doch auch hier ist ungewiss, mit welchen Zeiträumen zu rechnen ist. Bisher hat sich der Spielraum für demokratisches Engagement nicht vergrößert und viele Partner politischer Stiftungen sehen sich Repressionen ausgesetzt.

*Libyen: Regimewechsel durch die NATO – und nun?*

In Libyen hat die Militärintervention des Westens den Rebellen zum Sieg über den Despoten verholfen. Bürgerkrieg und Intervention hinterließen ein von Zerfall bedrohtes Land, in dem willkürliche Verhaftungen, Folter und Rassismus gegen Afrikaner von jenseits der Sahara an der Tagesordnung sind. Die nicht-intendierten Wirkungen dieses im Namen der *Responsibility to Protect* und zum Zwecke eines Regimesturzes geführten Krieges reichen über Libyen hinaus. Die Rückkehr der schwerbewaffneten Söldner in ihre Heimat destabilisiert die bettelarmen Staaten in der Sahelzone und führte in Mali bereits zum Wiederausbruch

eines alten Sezessionskonflikts. Der Westen sollte die Demobilisierung und Wiedereingliederung der zurückkehrenden Kämpfer unterstützen, weil sie Staaten wie Mali oder Niger nach dem Verlust ihres Förderers Gaddafi nicht finanzieren können.

**Demobilisierung unterstützen**

### *Autoritäre Stabilisierung in den Golfstaaten*

Die reichen Monarchien des Golf-Kooperationsrats waren von den Protesten kaum tangiert – mit Ausnahme Bahrains, wo vor allem die benachteiligte schiitische Mehrheit auf die Straße ging. Es gelang den Herrschern, potenziellen Unmut in der Bevölkerung mit finanziellen Vergünstigungen zu beschwichtigen und Proteste im Keim zu ersticken. Das sich als Regionalmacht verstehende Königreich Saudi-Arabien, das den monarchischen „Club der Reichen“ dominiert, half Bahrain mit Soldaten und Panzern, die Opposition zu unterdrücken. Es toleriert keinen schiitischen Aufstand oder gar ein Ende absolutistischer Herrschaft, das als Domino-Effekt auf andere Monarchien überspringen könnte. Der Westen nimmt das stillschweigend hin: zum einen, weil er sich um den ungehinderten Ölfluss sorgt, zum anderen, weil er in den vermeintlich moderaten sunnitischen Staaten ein Gegengewicht zum schiitischen Iran sieht. Panzerlieferungen nach Saudi-Arabien zu unterbinden ist das Mindeste, was man tun kann, um das erklärte Ziel der Bundesregierung zu erreichen: das Freiheitsbegehren in den arabischen Ländern mit aller Kraft zu unterstützen.

**Repression am Golf nicht ignorieren**

### *Blutiger Bürgerkrieg in Syrien*

In Syrien, dessen repressives Regime nächstes Jahr sein 50-jähriges Bestehen feiern will, herrscht Bürgerkrieg. Als die Assad-Regierung friedlich demonstrierende Bürger massakrierte ließ, radikalisierten sich Teile der Opposition. Mit der eskalierten Gewalt bringt Syrien auch seine Nachbarn in Bedrängnis. Die Flüchtlingsströme reißen nicht ab, die militärische Auseinandersetzung droht auf die Türkei überzugreifen.

Syrien geriert sich als Führer der sogenannten Verweigerungsfront gegen die israelische Besatzung. In dieser Rolle ist es mit Iran alliiert, unterstützt die libanesische *Hisbollah* und stellte bis vor Kurzem der Auslandsführung der palästinensischen *Ha-*

mas ein Büro in Damaskus zur Verfügung. Fällt das Regime, verliert die *Hisbollah* ihre sichere Schleuse für den Waffennachschub aus Iran. Sollte die Krise um das iranische Atomprogramm zu einem Militärschlag gegen Iran führen, wäre die *Hisbollah* in ihrer Fähigkeit eingeschränkt, stellvertretend für ihren iranischen Patron militärische Vergeltung zu üben. Es gibt also für die Gegner des Assad-Regimes auch strategische Gründe, sich dessen Ende zu wünschen. Andererseits war Syrien bisher insofern ein Ordnungsfaktor in der Region, als an der Grenze zu den von Israel besetzten syrischen Golanhöhen seit Jahrzehnten Ruhe herrscht.

Vor einer Militärinvasion, aber auch vor der militärischen Durchsetzung von Flugverbotszonen oder begrenzten Luftschlägen gegen das Assad-Regime schrecken die NATO-Staaten bisher zurück. Nicht nur, weil es dafür kein Mandat des UN-Sicherheitsrates gibt. Syrien ist nicht Libyen, weder geographisch noch politisch – zu groß erscheint das Risiko, in einen lang andauernden Krieg verwickelt zu werden, der sich oben drein kaum auf Syrien begrenzen ließe. Ein Regimesturz zugunsten sunnitisch-fundamentalistischer Akteure, ein konfessioneller Bürgerkrieg oder gar der Zerfall in ethnisch geprägte Kleinststaaten würden die Region vollends destabilisieren. Gestärkte kurdische Autonomieforderungen hätten Auswirkungen auf die kurdischen Gebiete in der Türkei, im Irak und in Iran. Machtgewinne salafistischer Kräfte könnten ähnliche Gruppen im benachbarten Jordanien und anderen arabischen Ländern stärken. Das wiederum hätte weitreichende Konsequenzen für den Irak und den Libanon, wo gegenwärtig schiitische Parteien dominieren.

Treffend stellte der frühere UN-Generalsekretär Kofi Annan Anfang März fest: In Syrien wären militärische Mittel „eine Medizin, die schlimmer ist als die Krankheit“. Eine Radikalisierung des Bürgerkriegs durch eine Intervention würde jene Gruppen, die sich nach wie vor für Gewaltfreiheit einsetzen, vollends marginalisieren und den Raum für Kompromisse weiter verengen, ganz abgesehen von der regionalen Eskalationsgefahr.

Als Alternative könnte die Bewaffnung der militärisch hoffnungslos unterlegenen Opposition erscheinen. Bereits heute fließen in großem Umfang Waffen nach Syrien: Russland beliefert das Assad-Regime, Saudi-Arabien und Qatar beliefern die Op-

**Staatszerfall würde Region destabilisieren**

**Intervention riskiert Eskalation**

position. Deutschland hält sich hier zurück. Das ist – anders als beim Export von U-Booten nach Israel, die als Plattformen für Nuklearwaffen dienen könnten – ein seltener Ausweis vorausschauender Außenpolitik und wir raten, dabei zu bleiben. Niemand kann mit Gewissheit sagen, in wessen Hände diese Waffen, die in der Regel Regierungen überdauern, gelangen.

**keine  
Waffen  
liefern**

Sanktionen haben bisher keine Wirkung gezeigt. Deshalb gleicht die Vermittlungsinitiative des Sondergesandten der UNO und der Arabischen Liga, Kofi Annan, dem sprichwörtlichen Strohalm, an den sich alle klammern. Sein Sechs-Punkte-Plan schließt eine Militärintervention aus und macht einen Herrscherwechsel nicht zur Bedingung. Dies sollte Russland und China ermöglichen, in den Verhandlungsprozess einzusteigen und Druck auf das Assad-Regime auszuüben. Vielleicht ist es dafür zu spät. Eine Lehre indes lässt sich jetzt schon ziehen: Wer nicht intervenieren will oder kann, sollte nicht den Eindruck erwecken, Schuld daran sei nur die Blockade Russlands und Chinas, sondern sich um deren Kooperation beim Krisenmanagement bemühen.

**Russland  
und China  
einbinden**

Die zentrale Streitfrage lautet, ob das Regime – oder gegebenenfalls ein Teil davon – als Verhandlungspartner noch in Frage kommt. Soll die Herrschaftselite um die Assad-Familie ausgegrenzt werden, bliebe ihr kein anderer Ausweg als weiterzukämpfen, da sie die Rache der Aufständischen befürchten muss. Damit perpetuiert man den Bürgerkrieg. Wir verweisen auf eine Erfahrung im Nachbarstaat Libanon, wo man einen anderen Weg ging. Dort einigten sich nach einem 15 Jahre währenden Bürgerkrieg, den keine Seite gewinnen konnte, die Antagonisten 1989/1990 auf ein Friedensabkommen. Mit der Formel „Keine Sieger, keine Besiegten“ haben sich die Gewaltakteure auf eine Teilung der Macht eingelassen und in das Nachkriegssystem integriert: Milizenführer wurden zu Ministern, Parteimilizen zu Parlamentsparteien, Milizionäre und Soldaten zu Parteifunktionären. Immerhin hat die prekäre Balance zwischen den drei Gruppen seither schlecht und recht gehalten. Wir folgern daraus: Ein „schmutziger Frieden“ wäre in Syrien besser als ein endloser Bürgerkrieg. Der hatte im Libanon 100.000 Todesopfer gefordert.

**Libanon als  
Vorbild**

Ungeachtet dessen sollte die Staatengemeinschaft in Syrien humanitäre Hilfe leisten, wo immer sie möglich ist. Dazu gehört

**humanitäre  
Hilfe leisten**

auch, die Nachbarstaaten bei der Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge zu unterstützen.

### *Krieg in Sicht? Diplomatie mit Iran gefragt*

Das Kriegstummeln für einen Militärschlag gegen Irans Atomanlagen wird lauter. Noch lehnt die US-Regierung ihn ab. Doch die Rhetorik der israelischen Regierung betreibt die Eskalation. Sie stellt Irans Atomprogramm ins Zentrum von Israels existenziellen Sicherheitsängsten und lenkt damit erfolgreich von dem diplomatischen Stillstand im Konflikt mit den Palästinensern und von seinem forcierten Siedlungsbau in den besetzten Gebieten ab. Die Hasstiraden des iranischen Präsidenten gegen den „zionistischen Besatzerstaat“ geben den militärischen Drohungen Auftrieb. Iran wertet die US-Militärpräsenz in der Region als Einkreisung, die dem alten Ziel dient, das Regime zu stürzen. In diesem Klima hat Diplomatie einen schweren Stand.

#### **Atombombe – eine Option?**

Was aber ist wahr an der Darstellung, dass Iran nach Atomwaffen strebe? Das Land besitzt seit Jahren das dafür nötige nukleare Ausgangsmaterial. Dass Iran an dessen Hochanreicherung und der Entwicklung eines Atomsprenkopfs arbeitet, ist eine Vermutung. Realistisch scheint die Einschätzung des ehemaligen IAEO-Generalsekretärs Mohammed el-Baradei: Iran könne, wie Brasilien oder Japan, den Status einer Technologiemacht anstreben, die sich die Option offenhält, in einer sicherheitspolitisch ungünstigen Lage Kernwaffen zu bauen.

#### **Recht auf friedliche Nutzung**

Die Strategie, Iran mit Isolierung und Sanktionen zum Einlenken zu bewegen, ist bisher gescheitert. Politische Isolierung, Sanktionsdruck und angedrohte Militärschläge stärken das konservative Establishment, das an den Patriotismus der Bevölkerung appelliert. Iran wird auch nach den Präsidentschaftswahlen 2013, zu denen der derzeitige Amtsinhaber nicht mehr antreten darf, sein im Atomwaffensperrvertrag verbrieftes Recht auf friedliche Nutzung der Atomenergie und auf die Anreicherung von Uran geltend machen. Zwischen *Hardlinern*, pragmatischen Konservativen und Reformern besteht in diesem Punkt weitgehend Einigkeit.

Für einen präventiven Militärschlag gegen die iranischen Atomanlagen gibt es keine guten Argumente. Er wäre völkerrechtswidrig und könnte das iranische Atomprogramm allenfalls



verlangsamen, aber nicht stoppen. Die sicherheitspolitischen Folgen für die gesamte Region, Israel eingeschlossen, sind unalkalulierbar. Yuval Diskin, bis 2011 Chef des israelischen Inlandsgeheimdienstes *Shin Bet*, kritisierte die „irreführende“ Rhetorik der Netanjahu-Regierung, Israel könne eine iranische Atombombe mit einem Militärschlag verhindern, und äußerte die Befürchtung, dass im Gegenteil „ein israelischer Angriff das iranische Atomprogramm beschleunigen würde.“ In der Tat könnte ein Angriff Israels eine Dynamik erzeugen, die im Resultat erst recht seine reale Bedrohung zur Folge hätte. Die iranische Atombombe wäre *ein* voraussehbares Ergebnis.

Deutschland sollte sich zusammen mit seinen europäischen Partnern gegen einen Militärschlag aussprechen. Einen Ausweg aus der sich gefährlich zuspitzenden Lage können einzig politische und diplomatische Mittel weisen. Sie müssen als Teil einer umfassenderen Deeskalationsstrategie mit Sicherheitsgarantien für Israel und Iran verbunden sein. Wir plädieren dafür, die Forderung an Iran, die Urananreicherung auszusetzen, fallen zu lassen. Die Rücknahme von Sanktionen sollte angeboten werden im Gegenzug zu iranischen Zugeständnissen: Iran ist die Ratifikation und Anwendung des Zusatzprotokolls der IAEO, das umfassendere Kontroll- und Inspektionsrechte beinhaltet, abzuverlangen. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, dass das gesamte Material Irans zu Kernbrennstäben weiterverarbeitet wird.

Mittelfristig ist die Gefahr nuklearer Weiterverbreitung in der Region nur im Rahmen von Verhandlungen über eine atomwaffenfreie Zone zu bannen, in die auch das atomare Arsenal Israels, selbst kein Mitglied des Atomwaffensperrvertrags, einzu beziehen wäre. Die von der UNO in diesem Jahr geplante Konferenz verdient jede erdenkliche Unterstützung. Die zusammenwachsende Welt des 21. Jahrhunderts braucht ein Ende der Weiterverbreitung von Nuklearwaffen und glaubwürdige Schritte in Richtung *Global Zero*.

*Bruno Schoch*  
*Corinna Hauswedell*  
*Janet Kursawe*  
*Margret Johannsen*

**Angriff  
wäre fatal**

**Stellung  
beziehen  
gegen Krieg**

**Mittelost-  
konferenz  
unterstützen**



# **Schwerpunkt**

## **Kapitel 1:**

### **Machtverschiebungen im Zeichen der globalen Beschleunigung**

## 1.1. Ein Ende der Politik? Die große Verunsicherung der Mächtigen und Ohnmächtigen

*Corinna Hauswedell und Janet Kursawe*

Wir erleben einen Wandel im politischen und ökonomischen Weltsystem, der in seiner Omnipräsenz Schwindel erregt und allseits kaum Zeit für vertiefte Reflexion und nachhaltiges Handeln zu erlauben scheint. Die Verunsicherungen durch die globalen Mächteverschiebungen sind weitreichend und diffus, sie betreffen die Staaten im Umgang miteinander, aber auch den inneren Zusammenhalt der Gesellschaften. Die Diskurse über diese Entwicklung und die Vernetzung durch neue soziale Medien haben zusätzlich eine Eigendynamik und Volatilität erzeugt, die tief in die persönliche Sphäre vieler Menschen eingedrungen ist.

### *„Die Welt ist aus den Fugen“*

So lautet die lapidare Diagnose der Tagesspiegel-Chefkorrespondentin Tissy Bruns in einem der klügsten Essays des vergangenen Jahres. Der Finanzkapitalismus habe den Anspruch auf das Primat der Politik paralyisiert – mit weitreichenden Folgen für kritisches Analysevermögen und schlimmer noch für die Demokratie als Ganzes. Kaum einer glaube noch daran, „dass legitimierte Politik dem Gemeinwohl im Zweifel Vorrang verschaffen kann vor Partikularinteressen aller Art“.<sup>1</sup> Und wie auch, wenn private *Rating*-Firmen mit Namen wie *Standard & Poor's* buchstäblich über Nacht die Kreditwürdigkeit großer westlicher Führungsnationen herunterstufen. Es scheint, als ließen sich Glaubwürdigkeit und Vertrauen nur noch in den ökonomischen Kategorien derer denken, die seit Jahren abgesahnt haben, den Spekulanten in Banken und *Hedgefonds*, die mit Leerverkäufen ihre Taschen füllten, die Staatshaushalte plünderten und jetzt von den Regierungen erwarten, dass sie ihre Bürgerinnen und Bürger zur Kasse bitten. Die sogenannten Märkte, die man zu Recht als „Parallelgesellschaft des 21. Jahrhunderts“<sup>2</sup> bezeichnen kann, gerieren sich als angeblich sensible Seismographen eines global aus dem Takt geratenen Herzrhythmus, dabei sind sie die Verunsicherer.

---

1 Tissy Bruns: Die Welt ist aus den Fugen, in: Der Tagesspiegel, 28.8.2011, <http://www.tagesspiegel.de/meinung/die-welt-ist-aus-den-fugen/4523422.html>.

2 Ebd.

*Die eigentliche „Verschuldung“*

Aber das Problem sitzt noch tiefer: Auch wenn kaum einer (inklusive der dafür ausgebildeten akademischen Disziplinen) alle Mechanismen der globalen Finanztransaktionen durchschaut – die Erschütterungen, die dieser wild gewordene Kapitalismus zeitigt, sind nicht vom Himmel gefallen. Es handelt sich um seit Längerem und frei Haus gelieferte Produkte aus den Zentren der westlichen Demokratien. Drei Jahrzehnte unverfrorener neoliberaler Deregulierung und Privatisierung – in Europa allen voran das britische Modell – haben mit dem Credo von Kostensenkung zu Hause und Konkurrenzfähigkeit draußen die Gewichte gründlich verschoben: weg von der staatlichen Verantwortung für zukunftsfähige Ressourcenallokation und nachhaltige Entwicklung hin auf die „Märkte“, wo jeder (der kann) sich selbst bedienen möge. Auf diesen Märkten können inzwischen zahlreiche neue Akteure aus Regionen mitspielen, die in alter Lesart gern als „Peripherie“ bezeichnet wurden: Lateinamerika mit einem starken Brasilien an der Spitze stellt sich ökonomisch und gesellschaftspolitisch neu auf; mit China und Indien sind in Asien zwei Riesen aufgestanden, die die Welt mit eigenen Modellen zur Regulierung kapitalistischer Akkumulation beeindruckten. Im Nahen Osten gibt es seit dem Arabischen Frühling nicht nur einige hoffnungsvolle und auch weiterhin zutiefst deprimierende staatliche und gesellschaftliche Entwicklungen, sondern auch Staaten wie die Türkei, die mit traumhaften Wachstumsraten eine selbstbewusste Rolle als Gestalter in der Region einnehmen.

Die Verunsicherung der westlichen Staaten ist also wesentlich selbst „verschuldet“, wird aber vor allem als Bedrohung von Einflussphären und Entzug ehemaliger Loyalitäten wahrgenommen. Diese Umkehrung von Perspektiven ist ein in der Psychologie bekannter Nebeneffekt von Kontrollverlust. Je imperialer die alten Ansprüche, desto schmerzhafter die Wahrnehmung des Absturzes. Wenn sich US-Präsident Barack Obama und Chinas Staatspräsident Hu Jintao gemeinsam ins Bild stellen, drängt sich die Frage auf, wo nun die Musik spielt: Hauptschuldner und Hauptgläubiger der Welt – knapper lässt sich die große Machtverschiebung samt ihrer inneren ökonomischen Verstrickung nicht benennen.

Auch Europa, im vergangenen Jahr im Fokus des Friedensgutachtens, ächzt unvermindert unter der Last der „Schulden“; dabei sieht sich die krisengeschüttelte EU mit anderen, aufstrebenden Machtzentren, wie sie vor allem durch die BRICS-Staaten repräsentiert werden, konfrontiert. Während Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika, wenn auch nicht ohne Rivalitäten, selbstbewusst über Wissenschaftsaustausch, wirtschaftlichen Interessenabgleich und regionale Ambitionen verhandeln, knirscht es gewaltig im Brüs-

seler Getriebe, droht die Ausstrahlung des regionalen Ordnungsmodells der 27 EU-Staaten verloren zu gehen. Rund um die unendliche Rettungsgeschichte Griechenlands lief alles immer mehr auf das Duo „Merkozy“ zu. Der Versuch, Kerneuropa als deutsch-französisches Tandem zu steuern, konnte nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich auch innerhalb der EU die Gewichte rasant verschoben haben und zusehends nationale Egoismen den Blick auf die Gemeinschaft stiftende Konstruktion der Union verstellen.

Die Permanenz der Euro-Krise hat die Rufe nach einer „Führungsverantwortung Deutschlands“ als dem ökonomischen Motor der Union immer lauter werden lassen. Wer hätte vor einem Jahr für möglich gehalten, dass ausgerechnet ein polnischer Außenminister konstatiert: „Ich fürchte die deutsche Macht weniger als die deutsche Untätigkeit“.<sup>3</sup> Es mehren sich aber auch Stimmen, die vor einer kriegsähnlichen Unterwerfung unter nationale deutsche Interessen warnen. Die „Zuchtmeisterin“ des Sparzwanges macht sich weder bei den Eliten noch bei den Bürgern der schwächeren EU-Staaten Freunde. Weiß die deutsche Kanzlerin, die bei ihrem China-Besuch als „große Schwester“ umschmeichelt wurde, und die sich immer noch scheut zu sagen, dass der Exportriese Deutschland der Profiteur Nr. 1 des Euro ist, was sie tut? Die immensen wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den EU-Staaten können durch Austeritätspolitik nicht reduziert werden. Gibt es wirklich keine Alternativen? Die deutschen Exporte haben im Februar 2012 die Billionengrenze überschritten. Das ruft nach neuer Verantwortung und Solidarität!

### *Es gärt*

Auf dem Weg zu den „Märkten“ haben die kapitalistischen Staaten das Ferment der sozialen Gerechtigkeit, das die Gesellschaften je nach politischer Kultur und Tradition unterschiedlich stark zusammenhält und das ein Markenzeichen besonders der nordeuropäischen Demokratien war, zerstört. Die Schere zwischen Arm und Reich haben sie in skandalöser Weise aufklappen lassen. Dagegen haben die ökonomisch Ohnmächtigen begonnen, ihre Frustrationen und Verunsicherungen auf eigene Weisen und mit Hilfe von Netzwerken virtueller Macht zu artikulieren. Der Arabische Frühling diente mit seiner revolutionären Kommunikationskapazität bei den sozialen Medien als Vorbild. Dass sich dies im Londoner Stadtteil Tottenham in massiver Gewalt entlud, weil es dort schon länger keine Hoffnung für die ghettoisierten Jugendlichen

3 Radoslaw Sikorski: „Ich fürchte die deutsche Untätigkeit“. Europa erlebt gerade seinen beängstigendsten Moment. Nur Berlin kann den Niedergang abwenden, in: Die Zeit, 1.12.2011, <http://www.zeit.de/2011/49/P-Europa>.

mehr gibt, mochte nicht überraschen. Eher schon, dass es dieses Fanals bedurfte, um das bittere neoliberale Erbe – *no future* für bis zu 30 Prozent der jungen Erwachsenen in vielen Staaten der reichen EU – ans Licht zu befördern. Mit *Occupy* ist eine Bewegung entstanden, so vielgestaltig wie die Krise, die sie hervorgebracht hat. Man mag den Versuch Plätze zu besetzen, die einem nicht gehören, als Kinderspiele der Macht- oder Programmlosigkeit bagatellisieren, die moralischen Kernbotschaften der Bewegung gegen die inhumane Ausgrenzung durch Globalisierung und vor allem ihr Mut, Verunsicherung in Aktion umzusetzen, werden aber offenkundig von einer großen Mehrheit weltweit unterstützt.

Nicht nur die Globalisierungskritiker rütteln am staatlichen Gewaltmonopol, auf den drahtlosen transnationalen Verbindungen bewegen sich auch Provokateure mit kriminellen Energien und sehr unterschiedlichen Agenden: Finanzhaie, Drogenbarone, *Cyberwarriors*. Sie sagen Staaten und Unternehmen den Kampf an, wirken aber auch zerstörerisch auf die sozialen Beziehungen. Dagegen ist – auf der Basis eines neuen, international anerkannten Rechtssystems – noch kein Kraut gewachsen. Verfrüht mag es deshalb sein, bereits „ein Zeitalter der zweiten Aufklärung“<sup>4</sup> heraufziehen zu sehen.

Was muss mental und politisch praktisch geschehen, damit aus der Verunsicherung der alten Mächte oder den Ängsten der Ohnmächtigen nicht zerstörerische Gewalt erwächst? Welche friedens- und sicherheitspolitischen Implikationen haben die Mächteverschiebungen zwischen den Staaten und was bedeuten sie für die damit verbundenen (inner-)gesellschaftlichen Veränderungen und transnationalen Diskurse?

### *Machtverschiebungen im Staatengefüge*

Anfangs euphorisch vom Westen als Möglichkeit bejubelt, die Welt nach eigenen Interessen und Vorstellungen formen zu können, hat die Globalisierung in den letzten 20 Jahren Machtverschiebungen bewirkt, die dem Westen nicht nur willkommen sind. Die mittels Kommunikations- und Transporttechnologie vernetzte Welt hat neue gewichtige transnationale Akteure hervorgebracht. Ausgehend von den Veränderungen im internationalen System hat sich jenseits staatlicher Außenkontrolle ein Aktionsraum gebildet, aus dem nicht nur neue Handlungsmöglichkeiten, sondern auch neue Gefahrenfelder auf staatlicher, substaatlicher und internationaler Ebene erwachsen können.

4 Stefan Kornelius: Die zweite Aufklärung, in: Süddeutsche Zeitung, 2.2.2012, Sonderbeilage zur 48. Münchner Sicherheitskonferenz, S. 11.

Auf der anderen Seite deuten die Entwicklungen darauf hin, dass die zunehmend multipolare Struktur der Weltordnung auch in Zukunft vom staatlichen Ringen um regionale Vorherrschaft und globale Hegemonie geprägt sein wird. Seit einigen Jahren zeichnet sich eine globale Machtverschiebung zugunsten asiatischer Führungsmächte ab und ein Konflikt zwischen den USA und China wird von vielen Analysten für das 21. Jahrhundert als unausweichlich prognostiziert.<sup>5</sup>

Zukünftige demographische Entwicklungen in den etablierten Industrieländern und ein ökonomisches Tauziehen, wie wir es seit 2008 immer wieder in Krisen durchleben, weisen auf große Verschiebungen zwischen aufstrebenden und stagnierenden Wirtschaftsmächten hin. Beim Versuch, aktuelle und zukünftige Machtverteilungen zu erfassen, bilden das Wirtschaftswachstum, die Bevölkerungszahlen und der Zugang zu neuen Technologien und militärischen Ressourcen die entscheidenden Parameter zur Einordnung eines Landes als aufstrebende Macht.<sup>6</sup> Nach diesen Kennzahlen gelten vor allem die sogenannten BRICS-Staaten als aufstrebende Mächte (vgl. Beitrag 1.5.).

Einst von ökonomischen Interessen geleitet, war die Globalisierung zunächst die Folge einer bewussten Strategie der westlichen Industrienationen. Folglich haben die Industriestaaten auch die Spielregeln festgelegt und dabei den Ordnungsrahmen so gestaltet, dass die Globalisierung ihren Interessen förderlich war und es auf dem ökonomischen Feld zu großen Ungleichgewichten zwischen Globalisierungsgewinnern und -verlierern kam.<sup>7</sup> Die neuen aufstrebenden Mächte und viele Schwellenländer wie Indonesien oder die Türkei drehen nun den Spieß um, indem auch sie beginnen, von der Globalisierung zu profitieren und Einfluss zu gewinnen. Die Finanzkrise von 2008 hat gezeigt, dass vor allem die westlichen Industriestaaten von den ökonomischen Turbulenzen der Märkte betroffen waren, während die „Aufsteiger“ eher profitierten.

### *Rating statt Governance*

Verunsicherung ist zur zentralen Größe geworden auf dem Parkett der internationalen Finanzmärkte und ragt weit in den politischen Betrieb hinein. Die

5 Detlef Nolte: Macht und Machthierarchien in den internationalen Beziehungen: Ein Analysekonzept für die Forschung über regionale Führungsmächte. GIGA Working Papers, Nr. 29, Hamburg 2006, [http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp29\\_nolte.pdf](http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp29_nolte.pdf).

6 Ebd. S. 6 f.

7 Alexander Wolf: Die Auswirkungen der Globalisierung auf die Sicherheitspolitik, in: Reinhard Meier-Walser/Alexander Wolf (Hrsg.): Neue Dimensionen internationaler Sicherheitspolitik, München 2011, S. 38.



Staaten sind zu Getriebenen der überhitzten, fast schon neurotisch nervösen „Märkte“ geworden. Die Rolle der *Rating*-Agenturen ist dabei von entscheidender Bedeutung. Die drei Großen, *Standard & Poor's*, *Fitch* und *Moody's*, beurteilen die Kreditwürdigkeit von Firmen oder Staaten. Je schlechter dabei ihre Bewertung, desto höhere Zinsen können die Investoren verlangen.

Dass die politische und ökonomische Vertrauenswürdigkeit von Unternehmen und ganzen Volkswirtschaften durch einen privatwirtschaftlichen Akteur eingestuft wird, untergräbt nicht nur staatliche Autorität, sondern kann auch politische Richtungsentscheidungen erzwingen. Die *Rating*-Agenturen sind zu einem Gegenspieler der Politik neuen Typs geworden; direkter und umfassender als andere privatwirtschaftliche Akteure setzen sie dabei auf die Medien-demokratie. Die öffentliche Aufmerksamkeit belebt ihr Geschäft.

Der lauter werdende Ruf nach dem Primat der Politik ignoriert, dass die westlichen politischen Eliten selbst ihren jetzigen Widersacher erst zu heutiger Größe aufgebaut haben, indem sie *Ratings* zur Grundlage der Eigenkapital-Vorschriften machten und jahrzehntelang Schulden anhäuften.

Durch die regelmäßigen Hochs und Tiefs auf den Finanzmärkten und bei der Auf- und Abstufung von Staaten wird aber nicht nur die Vertrauenswürdigkeit von Staaten untergraben, sondern auch das Vertrauen in das Finanz- und Wirtschaftssystem allgemein und in die Fähigkeit der Politik, diesen Krisen wirkungsvoll zu begegnen. Schwankungen der Finanzmarktparameter wie Aktienkurse und Zinsen wirken weit in die politische und gesellschaftliche Arena hinein. Finanzmärkte seien zu einem Hebel der Reichtumsumverteilung geworden, zugunsten derer, die über ihn verfügten; auf den „Märkten“ manifestiere sich die Macht der „Investoren“, so der Sozialwissenschaftler und Publizist Herbert Hönigsberger.<sup>8</sup> Eine Studie der ETH-Zürich untermauert diese These. Ihr zufolge wird ein Großteil der Weltwirtschaft von nur 147 Unternehmen, vor allem Banken, Versicherungen und Finanzdienstleistern, beherrscht.<sup>9</sup>

### *Die neue multipolare Verstrickung*

Es ist eine Ironie der Geschichte, dass ausgerechnet das post-kommunistische Peking nun den kapitalistischen Staaten in der Krise den Rücken stärkt und finanzielle Unterstützung etwa bei Europas Finanzkrise leistet. China ist der entwicklungspolitische Superlativ, der im Westen von vielen aber als neuer Gegenspieler wahrgenommen wird. Die Konkurrenz des Westens zu China be-

---

8 Herbert Hönigsberger: Die große Verunsicherung, in: *Kommune* (2011): 6, S. 3.

9 Stefania Vitali/James B. Glattfelder/Stefano Battiston: The network of global corporate control, in: *PLoS ONE* 6 (2010): 10, [osone.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0025995](https://doi.org/10.1371/journal.pone.0025995).

ruht jedoch auf einer wechselseitigen Abhängigkeit. Europa ist ebenso wie die USA vor allem ein wichtiger Partner für China. Gleichzeitig ist China der größte Gläubiger der USA und demzufolge auch um die Sicherheit und Stabilität der Weltwirtschaft besorgt. Bei genauerem Hinsehen sind die Schicksale des ökonomisch geschwächten Westens und des aufstrebenden Ostens zu eng miteinander verbunden, um in Kategorien von Gegnerschaft oder gar Feindschaft zu denken. Die Unmittelbarkeit der Kommunikation und die Echtzeit-Geschwindigkeit von Finanztransaktionen unterstreichen das Gefühl, dass Wohl und Wehe der meisten Erdteile zunehmend miteinander verstrickt seien – so der sicherheitspolitische Nestor der USA, Zbigniew Brzezinski.<sup>10</sup>

Eine Studie des *National Intelligence Council* zu den globalen Entwicklungstrends und den aufstrebenden Mächten betont deren Bedeutung für die Gestaltung der internationalen Beziehungen. So sitzen die neuen (und teilweise alten) *player* mittelfristig nicht nur mit am „high table“ der internationalen Politik, sondern sie werden auch neue Anteile, Einsätze und Regeln ins „Spiel“ einbringen und dem Westen neue Grenzen setzen.<sup>11</sup>

In wichtigen Fragen der Weltordnung weichen ihre Auffassungen teilweise deutlich von westlichen Interessen ab. Zu den betroffenen Feldern gehört zum Beispiel die Zusammensetzung des UN-Sicherheitsrats. Mit seinen fünf permanenten Sitzen spiegelt er vergangene geopolitische Machtverhältnisse wider und gilt unter den neuen aufstrebenden Mächten als Projekt der alten Eliten. Dazu zählt auch das Atomwaffenprivileg, das die ständigen Mitglieder dieses Gremiums für sich beanspruchen. Neue Aufsteiger sehen sich nicht ausreichend repräsentiert und zweifeln zunehmend die Legitimität dieser Sonderstellung der permanenten Mitglieder an. Auch die westlichen Vorstellungen von Demokratie und Menschenrechten einschließlich einer intervenierenden Demokratieförderung in anderen Staaten stehen bei den neuen Mächten in ihrer Allgemeingültigkeit auf dem Prüfstand. So gehen neue demokratische Groß- und Mittelmächte wie Brasilien, Indien oder Südafrika ganz pragmatisch Bündnisse mit nicht-demokratischen Staaten ein, wenn ihnen diese Zusammenschlüsse regional- oder weltpolitisch nützlich erscheinen. Überhaupt sprechen sie dem Prinzip der Nichteinmischung höchste Priorität zu. Versuche des Westens, Demokratie und Menschenrechte in andere Länder zu tragen, sehen sie daher mit Misstrauen und Argwohn. Unterschiedliche Werteprioritäten werden künftig zu den Realitäten der zunehmend multipolaren Weltord-

10 Zbigniew Brzezinski: Balancing the East, Upgrading the West, in: *Foreign Affairs* 91 (2012): 1, S. 97-104.

11 National Intelligence Council (Hrsg.): *Mapping the Global Future. Report of the National Intelligence Council's 2020 Project*, 2004, <http://www.foia.cia.gov/2020/2020.pdf>.

# **Schwerpunkt**

## **Kapitel 1:**

### **Machtverschiebungen im Zeichen der globalen Beschleunigung**

## 1.1. Ein Ende der Politik? Die große Verunsicherung der Mächtigen und Ohnmächtigen

*Corinna Hauswedell und Janet Kursawe*

Wir erleben einen Wandel im politischen und ökonomischen Weltsystem, der in seiner Omnipräsenz Schwindel erregt und allseits kaum Zeit für vertiefte Reflexion und nachhaltiges Handeln zu erlauben scheint. Die Verunsicherungen durch die globalen Mächteverschiebungen sind weitreichend und diffus, sie betreffen die Staaten im Umgang miteinander, aber auch den inneren Zusammenhalt der Gesellschaften. Die Diskurse über diese Entwicklung und die Vernetzung durch neue soziale Medien haben zusätzlich eine Eigendynamik und Volatilität erzeugt, die tief in die persönliche Sphäre vieler Menschen eingedrungen ist.

### *„Die Welt ist aus den Fugen“*

So lautet die lapidare Diagnose der Tagesspiegel-Chefkorrespondentin Tissy Bruns in einem der klügsten Essays des vergangenen Jahres. Der Finanzkapitalismus habe den Anspruch auf das Primat der Politik paralyisiert – mit weitreichenden Folgen für kritisches Analysevermögen und schlimmer noch für die Demokratie als Ganzes. Kaum einer glaube noch daran, „dass legitimierte Politik dem Gemeinwohl im Zweifel Vorrang verschaffen kann vor Partikularinteressen aller Art“.<sup>1</sup> Und wie auch, wenn private *Rating*-Firmen mit Namen wie *Standard & Poor's* buchstäblich über Nacht die Kreditwürdigkeit großer westlicher Führungsnationen herunterstufen. Es scheint, als ließen sich Glaubwürdigkeit und Vertrauen nur noch in den ökonomischen Kategorien derer denken, die seit Jahren abgesahnt haben, den Spekulanten in Banken und *Hedgefonds*, die mit Leerverkäufen ihre Taschen füllten, die Staatshaushalte plünderten und jetzt von den Regierungen erwarten, dass sie ihre Bürgerinnen und Bürger zur Kasse bitten. Die sogenannten Märkte, die man zu Recht als „Parallelgesellschaft des 21. Jahrhunderts“<sup>2</sup> bezeichnen kann, gerieren sich als angeblich sensible Seismographen eines global aus dem Takt geratenen Herzrhythmus, dabei sind sie die Verunsicherer.

---

1 Tissy Bruns: Die Welt ist aus den Fugen, in: Der Tagesspiegel, 28.8.2011, <http://www.tagesspiegel.de/meinung/die-welt-ist-aus-den-fugen/4523422.html>.

2 Ebd.

*Die eigentliche „Verschuldung“*

Aber das Problem sitzt noch tiefer: Auch wenn kaum einer (inklusive der dafür ausgebildeten akademischen Disziplinen) alle Mechanismen der globalen Finanztransaktionen durchschaut – die Erschütterungen, die dieser wild gewordene Kapitalismus zeitigt, sind nicht vom Himmel gefallen. Es handelt sich um seit Längerem und frei Haus gelieferte Produkte aus den Zentren der westlichen Demokratien. Drei Jahrzehnte unverfrorener neoliberaler Deregulierung und Privatisierung – in Europa allen voran das britische Modell – haben mit dem Credo von Kostensenkung zu Hause und Konkurrenzfähigkeit draußen die Gewichte gründlich verschoben: weg von der staatlichen Verantwortung für zukunftsfähige Ressourcenallokation und nachhaltige Entwicklung hin auf die „Märkte“, wo jeder (der kann) sich selbst bedienen möge. Auf diesen Märkten können inzwischen zahlreiche neue Akteure aus Regionen mitspielen, die in alter Lesart gern als „Peripherie“ bezeichnet wurden: Lateinamerika mit einem starken Brasilien an der Spitze stellt sich ökonomisch und gesellschaftspolitisch neu auf; mit China und Indien sind in Asien zwei Riesen aufgestanden, die die Welt mit eigenen Modellen zur Regulierung kapitalistischer Akkumulation beeindruckten. Im Nahen Osten gibt es seit dem Arabischen Frühling nicht nur einige hoffnungsvolle und auch weiterhin zutiefst deprimierende staatliche und gesellschaftliche Entwicklungen, sondern auch Staaten wie die Türkei, die mit traumhaften Wachstumsraten eine selbstbewusste Rolle als Gestalter in der Region einnehmen.

Die Verunsicherung der westlichen Staaten ist also wesentlich selbst „verschuldet“, wird aber vor allem als Bedrohung von Einflussphären und Entzug ehemaliger Loyalitäten wahrgenommen. Diese Umkehrung von Perspektiven ist ein in der Psychologie bekannter Nebeneffekt von Kontrollverlust. Je imperialer die alten Ansprüche, desto schmerzhafter die Wahrnehmung des Absturzes. Wenn sich US-Präsident Barack Obama und Chinas Staatspräsident Hu Jintao gemeinsam ins Bild stellen, drängt sich die Frage auf, wo nun die Musik spielt: Hauptschuldner und Hauptgläubiger der Welt – knapper lässt sich die große Machtverschiebung samt ihrer inneren ökonomischen Verstrickung nicht benennen.

Auch Europa, im vergangenen Jahr im Fokus des Friedensgutachtens, ächzt unvermindert unter der Last der „Schulden“; dabei sieht sich die krisengeschüttelte EU mit anderen, aufstrebenden Machtzentren, wie sie vor allem durch die BRICS-Staaten repräsentiert werden, konfrontiert. Während Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika, wenn auch nicht ohne Rivalitäten, selbstbewusst über Wissenschaftsaustausch, wirtschaftlichen Interessenabgleich und regionale Ambitionen verhandeln, knirscht es gewaltig im Brüs-

seler Getriebe, droht die Ausstrahlung des regionalen Ordnungsmodells der 27 EU-Staaten verloren zu gehen. Rund um die unendliche Rettungsgeschichte Griechenlands lief alles immer mehr auf das Duo „Merkozy“ zu. Der Versuch, Kerneuropa als deutsch-französisches Tandem zu steuern, konnte nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich auch innerhalb der EU die Gewichte rasant verschoben haben und zusehends nationale Egoismen den Blick auf die Gemeinschaft stiftende Konstruktion der Union verstellen.

Die Permanenz der Euro-Krise hat die Rufe nach einer „Führungsverantwortung Deutschlands“ als dem ökonomischen Motor der Union immer lauter werden lassen. Wer hätte vor einem Jahr für möglich gehalten, dass ausgerechnet ein polnischer Außenminister konstatiert: „Ich fürchte die deutsche Macht weniger als die deutsche Untätigkeit“.<sup>3</sup> Es mehren sich aber auch Stimmen, die vor einer kriegsähnlichen Unterwerfung unter nationale deutsche Interessen warnen. Die „Zuchtmeisterin“ des Sparzwanges macht sich weder bei den Eliten noch bei den Bürgern der schwächeren EU-Staaten Freunde. Weiß die deutsche Kanzlerin, die bei ihrem China-Besuch als „große Schwester“ umschmeichelt wurde, und die sich immer noch scheut zu sagen, dass der Exportriese Deutschland der Profiteur Nr. 1 des Euro ist, was sie tut? Die immensen wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den EU-Staaten können durch Austeritätspolitik nicht reduziert werden. Gibt es wirklich keine Alternativen? Die deutschen Exporte haben im Februar 2012 die Billionengrenze überschritten. Das ruft nach neuer Verantwortung und Solidarität!

### *Es gärt*

Auf dem Weg zu den „Märkten“ haben die kapitalistischen Staaten das Ferment der sozialen Gerechtigkeit, das die Gesellschaften je nach politischer Kultur und Tradition unterschiedlich stark zusammenhält und das ein Markenzeichen besonders der nordeuropäischen Demokratien war, zerstört. Die Schere zwischen Arm und Reich haben sie in skandalöser Weise aufklappen lassen. Dagegen haben die ökonomisch Ohnmächtigen begonnen, ihre Frustrationen und Verunsicherungen auf eigene Weisen und mit Hilfe von Netzwerken virtueller Macht zu artikulieren. Der Arabische Frühling diente mit seiner revolutionären Kommunikationskapazität bei den sozialen Medien als Vorbild. Dass sich dies im Londoner Stadtteil Tottenham in massiver Gewalt entlud, weil es dort schon länger keine Hoffnung für die ghettoisierten Jugendlichen

3 Radoslaw Sikorski: „Ich fürchte die deutsche Untätigkeit“. Europa erlebt gerade seinen beängstigendsten Moment. Nur Berlin kann den Niedergang abwenden, in: Die Zeit, 1.12.2011, <http://www.zeit.de/2011/49/P-Europa>.

mehr gibt, mochte nicht überraschen. Eher schon, dass es dieses Fanals bedurfte, um das bittere neoliberale Erbe – *no future* für bis zu 30 Prozent der jungen Erwachsenen in vielen Staaten der reichen EU – ans Licht zu befördern. Mit *Occupy* ist eine Bewegung entstanden, so vielgestaltig wie die Krise, die sie hervorgebracht hat. Man mag den Versuch Plätze zu besetzen, die einem nicht gehören, als Kinderspiele der Macht- oder Programmlosigkeit bagatellisieren, die moralischen Kernbotschaften der Bewegung gegen die inhumane Ausgrenzung durch Globalisierung und vor allem ihr Mut, Verunsicherung in Aktion umzusetzen, werden aber offenkundig von einer großen Mehrheit weltweit unterstützt.

Nicht nur die Globalisierungskritiker rütteln am staatlichen Gewaltmonopol, auf den drahtlosen transnationalen Verbindungen bewegen sich auch Provokateure mit kriminellen Energien und sehr unterschiedlichen Agenden: Finanzhaie, Drogenbarone, *Cyberwarriors*. Sie sagen Staaten und Unternehmen den Kampf an, wirken aber auch zerstörerisch auf die sozialen Beziehungen. Dagegen ist – auf der Basis eines neuen, international anerkannten Rechtssystems – noch kein Kraut gewachsen. Verfrüht mag es deshalb sein, bereits „ein Zeitalter der zweiten Aufklärung“<sup>4</sup> heraufziehen zu sehen.

Was muss mental und politisch praktisch geschehen, damit aus der Verunsicherung der alten Mächte oder den Ängsten der Ohnmächtigen nicht zerstörerische Gewalt erwächst? Welche friedens- und sicherheitspolitischen Implikationen haben die Mächteverschiebungen zwischen den Staaten und was bedeuten sie für die damit verbundenen (inner-)gesellschaftlichen Veränderungen und transnationalen Diskurse?

### *Machtverschiebungen im Staatengefüge*

Anfangs euphorisch vom Westen als Möglichkeit bejubelt, die Welt nach eigenen Interessen und Vorstellungen formen zu können, hat die Globalisierung in den letzten 20 Jahren Machtverschiebungen bewirkt, die dem Westen nicht nur willkommen sind. Die mittels Kommunikations- und Transporttechnologie vernetzte Welt hat neue gewichtige transnationale Akteure hervorgebracht. Ausgehend von den Veränderungen im internationalen System hat sich jenseits staatlicher Außenkontrolle ein Aktionsraum gebildet, aus dem nicht nur neue Handlungsmöglichkeiten, sondern auch neue Gefahrenfelder auf staatlicher, substaatlicher und internationaler Ebene erwachsen können.

4 Stefan Kornelius: Die zweite Aufklärung, in: Süddeutsche Zeitung, 2.2.2012, Sonderbeilage zur 48. Münchner Sicherheitskonferenz, S. 11.

Auf der anderen Seite deuten die Entwicklungen darauf hin, dass die zunehmend multipolare Struktur der Weltordnung auch in Zukunft vom staatlichen Ringen um regionale Vorherrschaft und globale Hegemonie geprägt sein wird. Seit einigen Jahren zeichnet sich eine globale Machtverschiebung zugunsten asiatischer Führungsmächte ab und ein Konflikt zwischen den USA und China wird von vielen Analysten für das 21. Jahrhundert als unausweichlich prognostiziert.<sup>5</sup>

Zukünftige demographische Entwicklungen in den etablierten Industrieländern und ein ökonomisches Tauziehen, wie wir es seit 2008 immer wieder in Krisen durchleben, weisen auf große Verschiebungen zwischen aufstrebenden und stagnierenden Wirtschaftsmächten hin. Beim Versuch, aktuelle und zukünftige Machtverteilungen zu erfassen, bilden das Wirtschaftswachstum, die Bevölkerungszahlen und der Zugang zu neuen Technologien und militärischen Ressourcen die entscheidenden Parameter zur Einordnung eines Landes als aufstrebende Macht.<sup>6</sup> Nach diesen Kennzahlen gelten vor allem die sogenannten BRICS-Staaten als aufstrebende Mächte (vgl. Beitrag 1.5.).

Einst von ökonomischen Interessen geleitet, war die Globalisierung zunächst die Folge einer bewussten Strategie der westlichen Industrienationen. Folglich haben die Industriestaaten auch die Spielregeln festgelegt und dabei den Ordnungsrahmen so gestaltet, dass die Globalisierung ihren Interessen förderlich war und es auf dem ökonomischen Feld zu großen Ungleichgewichten zwischen Globalisierungsgewinnern und -verlierern kam.<sup>7</sup> Die neuen aufstrebenden Mächte und viele Schwellenländer wie Indonesien oder die Türkei drehen nun den Spieß um, indem auch sie beginnen, von der Globalisierung zu profitieren und Einfluss zu gewinnen. Die Finanzkrise von 2008 hat gezeigt, dass vor allem die westlichen Industriestaaten von den ökonomischen Turbulenzen der Märkte betroffen waren, während die „Aufsteiger“ eher profitierten.

### *Rating statt Governance*

Verunsicherung ist zur zentralen Größe geworden auf dem Parkett der internationalen Finanzmärkte und ragt weit in den politischen Betrieb hinein. Die

5 Detlef Nolte: Macht und Machthierarchien in den internationalen Beziehungen: Ein Analysekonzept für die Forschung über regionale Führungsmächte. GIGA Working Papers, Nr. 29, Hamburg 2006, [http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp29\\_nolte.pdf](http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp29_nolte.pdf).

6 Ebd. S. 6 f.

7 Alexander Wolf: Die Auswirkungen der Globalisierung auf die Sicherheitspolitik, in: Reinhard Meier-Walser/Alexander Wolf (Hrsg.): Neue Dimensionen internationaler Sicherheitspolitik, München 2011, S. 38.



Staaten sind zu Getriebenen der überhitzten, fast schon neurotisch nervösen „Märkte“ geworden. Die Rolle der *Rating*-Agenturen ist dabei von entscheidender Bedeutung. Die drei Großen, *Standard & Poor's*, *Fitch* und *Moody's*, beurteilen die Kreditwürdigkeit von Firmen oder Staaten. Je schlechter dabei ihre Bewertung, desto höhere Zinsen können die Investoren verlangen.

Dass die politische und ökonomische Vertrauenswürdigkeit von Unternehmen und ganzen Volkswirtschaften durch einen privatwirtschaftlichen Akteur eingestuft wird, untergräbt nicht nur staatliche Autorität, sondern kann auch politische Richtungsentscheidungen erzwingen. Die *Rating*-Agenturen sind zu einem Gegenspieler der Politik neuen Typs geworden; direkter und umfassender als andere privatwirtschaftliche Akteure setzen sie dabei auf die Mediendemokratie. Die öffentliche Aufmerksamkeit belebt ihr Geschäft.

Der lauter werdende Ruf nach dem Primat der Politik ignoriert, dass die westlichen politischen Eliten selbst ihren jetzigen Widersacher erst zu heutiger Größe aufgebaut haben, indem sie *Ratings* zur Grundlage der Eigenkapital-Vorschriften machten und jahrzehntelang Schulden anhäuferten.

Durch die regelmäßigen Hochs und Tiefs auf den Finanzmärkten und bei der Auf- und Abstufung von Staaten wird aber nicht nur die Vertrauenswürdigkeit von Staaten untergraben, sondern auch das Vertrauen in das Finanz- und Wirtschaftssystem allgemein und in die Fähigkeit der Politik, diesen Krisen wirkungsvoll zu begegnen. Schwankungen der Finanzmarktparameter wie Aktienkurse und Zinsen wirken weit in die politische und gesellschaftliche Arena hinein. Finanzmärkte seien zu einem Hebel der Reichtumsumverteilung geworden, zugunsten derer, die über ihn verfügten; auf den „Märkten“ manifestiere sich die Macht der „Investoren“, so der Sozialwissenschaftler und Publizist Herbert Hönigsberger.<sup>8</sup> Eine Studie der ETH-Zürich untermauert diese These. Ihr zufolge wird ein Großteil der Weltwirtschaft von nur 147 Unternehmen, vor allem Banken, Versicherungen und Finanzdienstleistern, beherrscht.<sup>9</sup>

### *Die neue multipolare Verstrickung*

Es ist eine Ironie der Geschichte, dass ausgerechnet das post-kommunistische Peking nun den kapitalistischen Staaten in der Krise den Rücken stärkt und finanzielle Unterstützung etwa bei Europas Finanzkrise leistet. China ist der entwicklungspolitische Superlativ, der im Westen von vielen aber als neuer Gegenspieler wahrgenommen wird. Die Konkurrenz des Westens zu China be-

---

8 Herbert Hönigsberger: Die große Verunsicherung, in: *Kommune* (2011): 6, S. 3.

9 Stefania Vitali/James B. Glattfelder/Stefano Battiston: The network of global corporate control, in: *PLoS ONE* 6 (2010): 10, [osone.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0025995](https://doi.org/10.1371/journal.pone.0025995).

ruht jedoch auf einer wechselseitigen Abhängigkeit. Europa ist ebenso wie die USA vor allem ein wichtiger Partner für China. Gleichzeitig ist China der größte Gläubiger der USA und demzufolge auch um die Sicherheit und Stabilität der Weltwirtschaft besorgt. Bei genauerem Hinsehen sind die Schicksale des ökonomisch geschwächten Westens und des aufstrebenden Ostens zu eng miteinander verbunden, um in Kategorien von Gegnerschaft oder gar Feindschaft zu denken. Die Unmittelbarkeit der Kommunikation und die Echtzeit-Geschwindigkeit von Finanztransaktionen unterstreichen das Gefühl, dass Wohl und Wehe der meisten Erdteile zunehmend miteinander verstrickt seien – so der sicherheitspolitische Nestor der USA, Zbigniew Brzezinski.<sup>10</sup>

Eine Studie des *National Intelligence Council* zu den globalen Entwicklungstrends und den aufstrebenden Mächten betont deren Bedeutung für die Gestaltung der internationalen Beziehungen. So sitzen die neuen (und teilweise alten) *player* mittelfristig nicht nur mit am „high table“ der internationalen Politik, sondern sie werden auch neue Anteile, Einsätze und Regeln ins „Spiel“ einbringen und dem Westen neue Grenzen setzen.<sup>11</sup>

In wichtigen Fragen der Weltordnung weichen ihre Auffassungen teilweise deutlich von westlichen Interessen ab. Zu den betroffenen Feldern gehört zum Beispiel die Zusammensetzung des UN-Sicherheitsrats. Mit seinen fünf permanenten Sitzen spiegelt er vergangene geopolitische Machtverhältnisse wider und gilt unter den neuen aufstrebenden Mächten als Projekt der alten Eliten. Dazu zählt auch das Atomwaffenprivileg, das die ständigen Mitglieder dieses Gremiums für sich beanspruchen. Neue Aufsteiger sehen sich nicht ausreichend repräsentiert und zweifeln zunehmend die Legitimität dieser Sonderstellung der permanenten Mitglieder an. Auch die westlichen Vorstellungen von Demokratie und Menschenrechten einschließlich einer intervenierenden Demokratieförderung in anderen Staaten stehen bei den neuen Mächten in ihrer Allgemeingültigkeit auf dem Prüfstand. So gehen neue demokratische Groß- und Mittelmächte wie Brasilien, Indien oder Südafrika ganz pragmatisch Bündnisse mit nicht-demokratischen Staaten ein, wenn ihnen diese Zusammenschlüsse regional- oder weltpolitisch nützlich erscheinen. Überhaupt sprechen sie dem Prinzip der Nichteinmischung höchste Priorität zu. Versuche des Westens, Demokratie und Menschenrechte in andere Länder zu tragen, sehen sie daher mit Misstrauen und Argwohn. Unterschiedliche Werteprioritäten werden künftig zu den Realitäten der zunehmend multipolaren Weltord-

10 Zbigniew Brzezinski: Balancing the East, Upgrading the West, in: *Foreign Affairs* 91 (2012): 1, S. 97-104.

11 National Intelligence Council (Hrsg.): *Mapping the Global Future. Report of the National Intelligence Council's 2020 Project*, 2004, <http://www.foia.cia.gov/2020/2020.pdf>.

nung gehören. Der Westen betrachtet diese Differenzen seinerseits mit Argwohn und Empörung, seine „diskursive Hegemonie“<sup>12</sup> wird von den neuen aufstrebenden Mächten in Frage gestellt. Beispiele hierfür waren auf den jüngeren G20-Gipfeln zu Themen wie Klima-, Energie- und Sicherheitspolitik zu finden. Interessenkollisionen zwischen den neuen Mächten und den „Etablierten“ – allen voran den USA und der EU – zeigen sich auch beim Umgang mit autoritären Regimen wie Syrien oder Iran und der sich daran anschließenden Sanktionspolitik. Dass die neuen Mächte zunehmend ihre eigenen politischen Gegenentwürfe zu den etablierten Großmächten verfolgen werden, lässt die Differenzen auf internationaler politischer Ebene weiter anwachsen und erfordert eine neue auf Interessenausgleich und den „Streit der Ideen“ angelegte transnationale Diskussionskultur.

### *Macht Militär Stärke?*

Die politischen und wirtschaftlichen Achsenverschiebungen der letzten Jahre haben die etablierten Mächte USA und EU unter erheblichen Handlungsdruck gesetzt. Während der EU aufgrund ihrer gegenwärtigen Wirtschaftskrise und ihrer mangelnden Politikkohärenz ein Ansehens- und Gewichtsverlust auch in ihrer Kapazität als *soft power* droht, sind die USA mit der Entwertung des Dollars als Welt-Leitwährung und der Erfahrung zweier quasi verlorener Kriege dem Verlust ihrer Weltmachtposition ausgesetzt.<sup>13</sup> Diesem Druck begegnet die US-Administration, indem sie der Machtverschiebung in das neue Gravitationszentrum der asiatisch-pazifischen Region neue wirtschaftspolitische und auch militärische Initiativen entgegensetzt. Mit seiner Rede am 17. November 2011 im australischen Canberra läutete US-Präsident Obama offiziell das „pazifische Jahrhundert“ ein und bekräftigte damit symbolisch eine schon begonnene Kursänderung in der US-Außenpolitik. In seiner Rede kündigte er die Stationierung von 2.500 US-Marineinfanteristen an der Nordküste Australiens und eine verstärkte militärische Präsenz im Südchinesischen Meer an. Diese Initiativen gründen auf der Annahme, dass China in den letzten zehn Jahren, in denen die USA im Namen des *war on terror* in Afghanistan und dem Irak intervenierten, durch den Aufbau wirtschaftlicher Kooperationen den hegemonialen Einfluss der USA in Südostasien erheblich geschwächt hat. Washington

---

12 Dirk Nabers: Power, Leadership and Hegemony in International Politics, in: Daniel Flemer (Hrsg.): Regional Leadership in the Global System. Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers, Ashgate 2010, S. 60-64.

13 Robert Kappel: Deutschland und die neuen Gestaltungsmächte. GIGA Focus Global, 2012, S. 2, [http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf\\_global\\_1202.pdf](http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_global_1202.pdf).

stützt sich in seinen Bemühungen um Gegenmachtbildung auf seine militärische Macht und hat gleichzeitig neue regionale Handelsabkommen geschlossen, die China bewusst ausschließen.<sup>14</sup>

Die Verlagerung von US-Militärkapazitäten vom Nordwestpazifik in den Südwestpazifik und das Südchinesische Meer dienen dem außenpolitischen Ziel, Chinas Anrainerstaaten zu einem anti-chinesischen Block zusammenzuführen und das chinesische Hegemonialstreben einzuhegen. Diese Versuche der USA, Chinas Einfluss zu begrenzen, während parallel die chinesischen Rüstungsanstrengungen voranschreiten – mit einem durchschnittlichen jährlichen Zuwachs des Militäretats im Zeitraum von 2001 bis 2010 um etwa 12,5 Prozent<sup>15</sup> – lassen befürchten, dass sich alte und überwunden geglaubte Reflexe und Verhaltensmuster des Kalten Krieges wie Blockdenken und Militarisierung etwa in Form eines Wettrüstens bei den Kontrahenten USA und China Bahn brechen könnten.

Der Rückzug der US-Armee aus dem Irak und die stufenweise Truppenreduzierung der NATO in Afghanistan sind denn auch nicht identisch mit einer abnehmenden Bedeutung des Militärs in den strategischen Optionen der „alten westlichen Vormacht“. Denn wie die derzeitige Eskalation zwischen Iran auf der einen und Israel und den USA auf der anderen Seite zeigt, nimmt die Bedeutung des Militärs als Drohinstrument und als realistische Option ausgerechnet in der machtpolitisch hoch verstrickten Region des Nahen und Mittleren Ostens wieder zu. Es scheint fast, als wollte die alte westliche Vormacht, die auf ökonomischem und politischem Feld erzeugte Verunsicherung in einem Rückgriff auf das Militär als letzte Bastion alter Stärke kompensieren. Die Entwicklungen in den Rüstungsausgaben der USA in den letzten zehn Jahren bestätigen die Annahme, dass militärische Stärke als *die* entscheidende Machtressource der USA angesehen wird. Im Zeitraum von 2001 bis 2010 stiegen die Rüstungsausgaben der USA um 81 Prozent, während sie weltweit um 32 Prozent in die Höhe gingen. Das 1,3-prozentige Wachstum in den globalen Rüstungsausgaben im Jahr 2010 ist nahezu vollständig den USA anzurechnen (im Vergleich stiegen die Militärausgaben weltweit um 0,1 Prozent).<sup>16</sup>

In Europa sinken die Militäretats weiter, was vor allem mit den Sparzwängen der Wirtschaftskrise zusammenhängt. Angesichts schrumpfender Bevölkerungszahlen, abnehmender Anteile am Welthandel und knapper Energieres-

14 Michael T. Klare: Obamas China-Syndrom, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Berlin (2012): 1, S. 35 f.

15 SIPRI (Hrsg.): Yearbook 2011. Armaments, Disarmament and International Security, Stockholm 2011, S. 159, <http://www.sipri.org/yearbook/2011/files/SIPRIYB1104-04A-04B.pdf>.

16 Ebd., S. 157 f.

sources sollte sich die EU auf ihre politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Stärken besinnen und diese als Ausgangspunkt für eine Kooperation mit den neuen aufstrebenden Mächten nutzen.

### *„Entsicherte“ Gesellschaften und transnationaler Diskurs*

Nicht nur in den internationalen Beziehungen sind wir Zeugen einer Ökonomisierung von Politik. Auch im Innenleben, dem sozialen Gefüge der Gesellschaften, dominieren zusehends Kategorien, die aus der Ökonomie stammen, wie Effizienz, Verwertbarkeit und Nützlichkeit. Die radikale Ökonomisierung der Sozialbeziehungen stellt die Gleichwertigkeit von Menschen(gruppen) und ihre psychische und physische Integrität in Frage. „Entsicherung“, Richtungslosigkeit und Instabilität sind zu einer neuen Normalität geworden, und produzieren unter anderem in Form „roher Bürgerlichkeit“ massive Tendenzen einer Entsolidarisierung und Entwertung gegenüber den vorgeblich „Nutzlosen“<sup>17</sup>. Ängste vor Status- bzw. Privilegienverlust verlocken zur Ausgrenzung und verstärken rassistische Haltungen gegenüber den fremden „Anderen“, manifestiert vor allem als in den vergangenen Jahren besorgniserregend gewachsene Islamfeindlichkeit. Hier liegt ein gefährlicher Nährboden für rechtspopulistische Mobilisierungen – nicht nur in Deutschland. Charles Kupchan beschreibt die Stagnation bzw. den Rückgang vor allem der Mittelschichteneinkommen im Westen in den letzten zehn Jahren als Kehrseite der Integration von Millionen Niedriglohnarbeitern in die globale Ökonomie, aber eben auch als „The Democratic Malaise“.<sup>18</sup> Die politisch relevante Mittelschicht z.B. in den USA profitierte von der Globalisierung viel weniger als diejenigen, die z.B. in China gegenwärtig erfolgreich sind – globale Ungleichgewichte wurden als Gewinn bzw. Verlust von Existenz (Arbeit, Wohnung, Status) in die Gesellschaften transportiert und vor allem im Westen als Ungerechtigkeit rezipiert. Die wachsende soziale Kluft stellt sich als „Demokratieentleerung“ dar, der damit verbundene Verlust menschenrechtlicher Normen ist tendenziell friedensgefährdend. Rassistische Gewalttaten aus der Mitte der Gesellschaft, wie sie in Deutschland von der rechtsextremistischen Terrorzelle „Nationalsozialistischer Untergrund“ verübt wurden, oder das kaltblütige Massaker des Norwegers Anders Breivik sind ernste Warnsignale. Staatliche Ignoranz oder

---

17 Wilhelm Heitmeyer: Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit in einem entsicherten Jahrzehnt, in: Ders. (Hrsg.): Deutsche Zustände, Folge 10, Berlin 2012, S. 15-41; vgl. auch Beitrag 1.10.

18 Charles A. Kupchan: The Democratic Malaise, Globalization and the Threat to the West, in: Foreign Affairs New York 2012, S. 62-67.

Verharmlosung sind dazu angetan, die großen Gefahren einer weiterreichenden Desintegration und Renationalisierung, wie sie in der Krise der EU sichtbar werden, zu unterschätzen oder sogar zu befördern.

Dagegen artikuliert sich aber auch ein weltweiter Ruf nach Gerechtigkeit und Partizipation. Durch die den Globus überziehenden Informationsnetze ist eine Art neuer Weltöffentlichkeit entstanden, die auf der einen Seite das Zusammenrücken der Menschen und das Entstehen von Diskursen im globalen Maßstab ermöglicht. Oft fehlt aber eine „Übersetzung“ bei der Echtzeit-Übertragung religiös-kultureller Differenzen und das leichtfertige Spiel mit Stereotypen verleitet zu Missverständnissen. Das Eskalationspotenzial verdeckter ideeller und kultureller Konfliktlinien hat sich somit auch vergrößert.<sup>19</sup> Zudem öffnet die Informationstechnologie der Wahrnehmung der eigenen Marginalisierung bzw. der Bewusstmachung von Ungleichheit Tür und Tor, was zu politischer, ideologischer oder religiöser Radikalisierung führen kann. Diese Janusköpfigkeit der globalen Kommunikationspotenziale gilt es als Realität ernster zu nehmen und bei der Mobilisierung emanzipatorischer Inhalte stärker zu berücksichtigen.

Die Verunsicherungen gehen im internationalen Diskurs bisher nicht einher mit der Stärkung linker Positionen; vielmehr herrscht eine angesichts der Krise des neoliberalen Kapitalismus überraschend profunde Dominanz konservativer Politikkonzepte, wie der irische Publizist Fintan O'Toole konstatiert.<sup>20</sup> Dabei wünschen sich die meisten Bürgerinnen und Bürger nicht nur in Europa eine Abkehr vom eindimensionalen und knebelnden Sparzwang des Monetarismus. Wie müssen die gesellschaftlichen Debatten organisiert werden, wie eine transnationale Opposition gegen den Konservatismus, der uns in die tiefste Krise seit der Großen Depression gestürzt hat? Die Ideen, wie sie zu Beginn des Jahrtausends von *New Labour* in Großbritannien oder auch in der deutschen „Agenda 2010“ verbreitet wurden, dass man nur besser verteilen und regulieren müsse, waren Irrwege. Die Krise offenbart, dass es um mehr geht als um bessere „Verteilung“ oder „Teilhabe“. Ein Systemwechsel im Umgang mit den Mechanismen der Globalisierung würde bedeuten, die Kategorien von Nachhaltigkeit in wirtschaftlicher und ökologischer Hinsicht neu zu deklinieren: Fairer Umgang mit knappen Ressourcen und soziale Gerechtigkeit bei gleichzeitiger Anerkennung von kultureller Differenz müssen im Normenkatalog menschlicher Sicherheit einen neuen Rang erhalten, wenn friedliches Zusammenleben dauerhaft gelingen soll.

---

19 Alexander Wolf, a.a.O., S. 39 f.

20 Fintan O'Toole: Disarray of the left has spared the right its due, in: Irish Times, 21.2.2012, <http://www.irishtimes.com/newspaper/opinion/2012/0221/1224312113141.html>.

Die westlichen Gesellschaften mit ihrer Tradition der kritischen Sozialwissenschaften könnten im Konzert des globalen Diskurses eine wichtige Rolle spielen, wenn es gelänge, im eigenen Haus die „Fähigkeit zur bürgerlichen Gesellschaftskritik wieder(zu)finden“,<sup>21</sup> wie Frank Schirrmacher es für Deutschland formulierte. Voraussetzungen dafür sind angesichts des Engagements zahlreicher „Wutbürger“ in verschiedenen sozio-kulturellen Kontexten zwar vorhanden, aber auch Zweifel seien erlaubt, ob nicht häufig Besitzstandswahrung für die Gutsituierten ein wesentlicheres Motiv darstellt als Engagement für ein neu zu definierendes Gemeinwohl. Eine Kapitalismuskritik, die die „soziale Frage“ mit derjenigen nach der kulturellen Identität neu verknüpft und solche Reflexionen diesseits und jenseits der nationalen Grenzen aufnimmt, tut sich noch schwer, wird aber eine zentrale Herausforderung für die kommenden Jahre sein.

### *Interessenausgleich und Respekt statt Gegenmacht und Angstexport*

Machtverschiebungen müssen nicht *eo ipso* als Bedrohungen wahrgenommen werden. Die Krise des globalisierten Kapitalismus und die damit verbundenen Verunsicherungen lassen sich auch als Chance begreifen. Am Ende des Kalten Krieges war es die unterlegene sowjetische Macht in Gestalt ihres Präsidenten Michail Gorbatschow, der angesichts der damals sichtbar werdenden globalen Herausforderungen wie Armut, Hunger, Ressourcenknappheit und Umweltzerstörung ein „neues Denken“ im Sinne eines Miteinanders einforderte. Macht als ein „Positivsummenspiel“ zu denken, intelligente Macht mit anderen statt über andere auszuüben, ist heute auch der Vorschlag des angesehenen Politologen und ehemaligen stellvertretenden US-Verteidigungsministers Joseph Nye. Seine Erkenntnisse klingen pragmatisch klug und sind sicherlich nicht nur als Balsam für die verwundete Seele der westlichen Führungsmacht geeignet: Selbst der Stärkste könne in der globalisierten Welt seine Ziele nicht ohne die Hilfe anderer durchsetzen, dies sei kein Ausdruck des Niedergangs von Macht, sondern des Einsatzes „kontextsensitiver Intelligenz“; wir bräuchten ein „anspruchsvolleres Narrativ als die klassische Erzählung vom Aufstieg und Fall großer Reiche.“<sup>22</sup> Nun ist Nye zweifelsohne eher ein Ratgeber für die

21 Frank Schirrmacher: Ich beginne zu glauben, dass die Linke recht hat, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 15.8.2011, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/buergerliche-werte-ich-beginne-zu-glauben-dass-die-linke-recht-hat-11106162.html>.

22 Joseph Nye: Macht im 21. Jahrhundert, Politische Strategien für ein neues Zeitalter, München 2011, S. 19 f.

Mächtigen (Staaten) als für die Ohnmächtigen (Bürgerinnen und Bürger) und sein vorgeschlagener Mix aus *hard power* inklusive militärischer Mittel und *soft power* der zivilen Kooperation dürfte aus den Perspektiven der Friedens- und Konfliktforschung auch manchen Einspruch provozieren.

Welches wären denn wichtige Voraussetzungen im transnationalen wie im zwischenstaatlichen Dialog, um ein friedensförderliches „Miteinander“ von Mächtigen untereinander und mit den weniger Mächtigen künftig neu auszubuchstabieren? Erstens: Über Interessen(-differenzen), seien sie materieller oder ideell-normativer bzw. kultureller Art, muss ein möglichst vorurteilsfreier aber expliziter Diskurs in Gang kommen. Gerechtigkeit in der Sache und Respekt im Umgang können hierbei als schwierige aber angemessene Leitlinien dienen. Zweitens: Am Tisch dieses Dialoges muss eine neue Balance zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren gefunden werden. Die modernen Kommunikations- und Informationsnetze sind dabei als Plattformen bewusster einzusetzen. Drittens: Diplomatie ist von den klassischen Insignien der (überlegenen) Macht zu befreien und stattdessen mit den Instrumenten der Empathie und dem Modus „gleicher Augenhöhe“ auszustatten. Viertens: Initiativen in dieser Richtung sollten maßgeblich von den verunsicherten Mächtigen ausgehen – als Angebot, um verloren gegangenes Vertrauen in die Politik wiederherzustellen.

Dass die Bundesregierung in ihrem außenpolitischen Konzept vom Februar 2012 den „neuen Gestaltungsmächten“ zutraut, Verantwortung im Sinne globaler Herausforderungen zu übernehmen,<sup>23</sup> kann als Schritt weg von „Gegenmacht“-Phantasien hin zu einem partnerschaftlichen Denken gewertet werden. Ob hier aber bereits ein neues, vom Paternalismus der Vergangenheit und der Angst der Gegenwart befreites Verständnis hinsichtlich gemeinsamer Machtgestaltung zugrunde liegt, wird sich erst zeigen müssen. Eigentlich wäre die EU mit den Erfahrungen des relativen Souveränitätsverzichts ihrer Staaten im Rahmen eines regionalen Verbundes und der multikulturellen Struktur ihrer Gesellschaften prädestiniert, eine Vorreiterrolle für ein neues „Positivsummenspiel“ ziviler globaler Machtgestaltung zu übernehmen. Militärisch kann und will sie offenbar nicht konkurrieren mit den Ambitionen Anderer z.B. im pazifischen Raum. Das ist gut so und sollte mentale und materielle Ressourcen freisetzen, um im Sinne der genannten vier Voraussetzungen für Friedensförderung aktiv zu werden.

---

23 Auswärtiges Amt (Hrsg.): Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung, Berlin 2012, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/608384/publicationFile/164370/Gestaltungsmachtekonzzept.pdf>.



## 1.2. Die Krise in der Eurozone: Marktfundamentalismus und Bankenmacht

*James K. Galbraith*

Die Krise in der Eurozone ist eine Bankenkrise, die als eine Serie von Staatsschuldenkrisen firmiert und durch reaktionäre ökonomische Theorien, Fehler in der Struktur des Finanzsystems und ein vor allem in Deutschland, Frankreich, Italien und Griechenland vergiftetes politisches Umfeld verschärft wird. Sie trägt zum weiteren Auseinanderdriften der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit innerhalb Europas bei und zerstört die Volkswirtschaften an der Peripherie, während sie bisher relativ geringe Auswirkungen auf Deutschland und seine direkten Nachbarn hat. Die Krise beruht vor allem auf Konstruktionsfehlern der Europäischen Union und ihrer beim Aufbau der Eurozone vorherrschenden Ideologie. Offenkundig ist die Eurozone außerstande, die gegenwärtigen Gläubiger-Schuldner-Beziehungen innerhalb Europas zu regeln.

### *Liberalisierung und Betrug*

Ihren Ursprung hat die Krise in den Vereinigten Staaten. Von sinkenden Profitraten seit Beginn des neuen Jahrtausends getrieben, versuchte das US-Finanzkapital zu den hohen Renditen früherer Jahrzehnte zurückzukehren. Das erwies sich als schwierig. Der Immobilienmarkt ließ sich kaum ausweiten, denn mehr als zwei Drittel der US-Bevölkerung lebten bereits im eigenen Haus und der Markt für Kredite an solvente Darlehensnehmer war gesättigt. Der Markt für Kredite mit hohem Ausfallrisiko dagegen ist unbegrenzt. Die Folge war ein enormer Anstieg bei der Vergabe von „faulen Krediten“. Kredite, die niemand bedient, müssen indes an jemanden weiterverkauft werden, der die Ausfälle trägt. Um dieses Geschäftsmodell geht es hier. Weil niemand freiwillig Verpflichtungen eingeht oder Geschäfte macht, von denen er weiß, dass sie verlustreich sind, war Finanzbetrug ein wesentlicher und unverzichtbarer Bestandteil jenes Systems, von dem ab 2005 das Wachstum der gesamten US-Wirtschaft abhing. Staatliches Handeln begünstigte dies unmittelbar:

- Ende der 1990er Jahre setzte die Clinton-Regierung das *Glass-Steagall*-Gesetz außer Kraft, das eine strikte Trennung des klassischen Bankgeschäfts vom *Investment Banking* vorsah;
- die gleiche Regierung setzte im Jahr 2000 das *Commodity Futures Modernization*-Gesetz in Kraft, das Kreditausfallbürgschaften (*Credit*

- Default Swaps*), d.h. den Handel mit Ausfallrisiken von Krediten, der keiner gesetzlichen Regelung unterliegt, legalisierte;
- in der Folge des 11. September schaltete die Bush-Regierung im Jahr 2001 die Finanzpolizei faktisch aus, indem sie 500 FBI-Beamte aus dem Betrugsdezernat zur Terrorbekämpfung einsetzte;
  - zugleich wurden Schlüsselpositionen bei der US-Aufsicht für Sparkassen (*Office of Thrift Supervision*), bei der US-Bankenaufsicht (*Office of Comptroller of the Currency*) und bei der Notenbank (*Federal Reserve*) mit Beamten besetzt, die entweder aus ideologischen Gründen nicht an die Überwachungsfunktion des Staates glaubten oder aber persönlich sehr enge Verbindungen zur Finanzbranche unterhielten.

Millionen von Hypothekendarlehen wurden so an Menschen verkauft, die sie nie zurückzahlen können. Man stellte Urkunden aus, die Hypothekendarlehen hießen, aber in Wirklichkeit etwas ganz anderes waren, nämlich unzureichend dokumentierte Darlehen an Personen, die ihre Einkommenssituation nicht offengelegt hatten oder eine schlechte bzw. gar keine Bonität besaßen. Die Sicherheit bildeten Immobilien, deren Wert unter Druck gesetzte Gutachter nach oben manipuliert hatten. Diese Darlehen wurden in Paketen zusammengefasst, verbrieft und den Ratingagenturen vorgelegt. Diese verzichteten auf die Prüfung der zugehörigen Dokumente und verschleierten damit bewusst die Tatsache, dass die zugrundegelegten Darlehen höchst fragwürdig waren. Die Ratingagenturen beteiligten sich damit de facto an einer kriminellen Aktivität, auch als Geldwäsche bekannt. Sie präsentierten der Öffentlichkeit ein faules Papier mit der Bestnote Triple-A. Banken und Investmentbanken verkauften diese „Wertpapiere“ an Investoren in den USA und rund um den Globus. Faktisch als Hehler agierend, verkauften sie diese Papiere an Personen, die über Kapital verfügten und zu ihrem Unglück glaubten, dass ihre Partner im US-Bankensystem und bei den Ratingagenturen vertrauenswürdig seien.

Betrug war also integraler Bestandteil des trügerischen Booms, der der Krise vorausging. 2007 prüfte *Fitch Ratings* die Dokumente, die den Hypotheken-Verbriefungen zugrunde lagen, und entdeckte, dass praktisch überall Nachweise fehlten oder missbräuchliche und betrügerische Angaben gemacht worden waren. Alle Beteiligten wussten, dass das kein Zufall war. Auch die Behörden, deren Aufgabe es eigentlich war, dergleichen zu unterbinden, wussten davon, schließlich waren sie vorgewarnt. 2004 hatte das FBI öffentlich erklärt, dass das Land mit einer „Epidemie des Hypothekenschwindels“ konfrontiert sei. Aber die Verantwortlichen unternahmen nichts. Im Unterschied zu früheren Konjunkturerinbrüchen nach dem Zweiten Weltkrieg war diese Krise der US-Wirtschaft nicht durch einen plötzlichen Politikwechsel oder einen Schock von

außen ausgelöst worden. Vielmehr war das gesamte Fundament von Vertrauen und Zuverlässigkeit, auf das sich die Finanzindustrie stützen muss, zusammengebrochen. Deshalb kam der Kreditmarkt zum Erliegen, deshalb liehen sich die Banken insbesondere im August 2007 gegenseitig kein Geld mehr, deshalb verfielen andere wichtige Märkte wie Geldmarktfonds und Wertpapiermärkte und wurden, um ihr Überleben zu sichern, unter staatliche Aufsicht gestellt.

### *Die europäische Bankenkrise*

Wie die Krise in den USA ist die Bankenkrise in Europa Ergebnis einer zu freizügigen Kreditvergabe an schwache Schuldner. In Spanien geschah das im privaten Wohnungsbau, in Irland im Bereich gewerblicher Immobilien, in Griechenland im öffentlichen Sektor (hier wurden teilweise Kredite zum Ausbau der Infrastruktur vergeben).

Die europäischen Banken erhöhten ihren Fremdkapitalanteil, d.h. sie nahmen Kredite auf, um faule US-Hypothekenscheine zu kaufen. Als deren Wert sich verflüchtigte, stießen sie ihre riskanteren Staatsanleihen ab, um solidere zu kaufen, was die Zinsen für erstere in astronomische Höhen trieb und schließlich die gesamte europäische Peripherie in eine Krise stürzte, obgleich die unmittelbar betroffenen Länder Griechenland, Portugal, Irland und Spanien vor Ausbruch der Krise völlig unterschiedliche makroökonomische Profile aufwiesen. Griechenland war nur zufällig der erste Dominostein. Dort war das Steueraufkommen schon immer zu niedrig. In Irland war die Ursache ein Boom bei gewerblichen Immobilien, zu dem auch deutsche Banken kräftig beigetragen hatten, in Spanien ein Boom im Wohnungsbau und in Portugal vor allem ein allgemeines Strukturproblem des industriellen Sektors. Die Ursachen waren unterschiedlich, aber das Ergebnis war das gleiche. Die Banken mussten sich dem wachsenden Druck anpassen und ihre jeweils schwächsten Vermögenswerte abstoßen. Ganz besonders Griechenland mit seiner eben erst ins Amt gewählten sozialistischen Regierung diente als wohlfeiler Sündenbock für etwas, das in Wirklichkeit weder eine griechische Krise noch eine europäische Krise war, sondern nur das europäische Anhängsel einer globalen Finanzkrise.

Vieles von dem, was schief lief, hatte seinen Ursprung in den USA. Der größte Finanzbetrug in der Geschichte ließ einen Markt der Wohnungsbaufinanzierung entstehen, auf dem gefälschte Hypothekendarlehen gewaschen und unter falschen Vorzeichen an europäische Investoren verkauft wurden, die in diesem kolossalen Betrug von epischen Ausmaßen als Opfer ausersehen waren. Aber auch in Irland herrschte ein vergleichbares Ausmaß an Verantwortungslosigkeit bei der Kreditvergabe, vor allem hinsichtlich der Risikoein-

schätzung bei der Finanzierung gewerblicher Immobilien und beim Bau von Einkaufszentren. Der Boom des Eigenheimbaus in Spanien trug die gleichen Züge, zumindest aus makroökonomischer Perspektive.

Die erste Verteidigungslinie der Banken in derlei Krisen besteht darin so zu tun, als habe man das alles nicht gewusst. Sie bezichtigen ihre Kunden des Leichtsinns und der Täuschung. Das mag stimmen, aber es verschleiert die Tatsache, dass die Banker den Kunden diese Darlehen aufdrängten, solange sie fette Gebühren dafür kassieren konnten. Diese Ausrede funktioniert übrigens in Europa besser als in den USA, weil dort die nationalstaatlichen Grenzen die Schuldner von den Gläubigern trennen. Das bindet die politische Führung in Deutschland und Frankreich an ihre jeweiligen Banken und begünstigt nationalistisch-rassistische Mythen („faule Griechen“, „inkompetente Italiener“), deren Entsprechungen in den USA nach dem Sieg der Bürgerrechtsbewegung im öffentlichen Diskurs weitgehend verdrängt wurden.

### *Kult des Marktes*

Eine vom Calvinismus geprägte Mentalität, die Leistungsbilanzüberschüsse als Tugend und Defizite als Sünde betrachtet, während sie Deregulierung, Privatisierung und Anpassungen an Marktbedürfnisse zu Fetischen gemacht hat, untermauert die Macht der Banken im nördlichen Europa der Kreditgeber. Doch die Erwartung, ökonomische Probleme mit Instrumenten zu lösen, die dem Credo der Markteffizienz folgen, erfüllte sich bisher nie. Man versuchte es mit angebotsorientierter Wirtschaftspolitik, basierend auf Steuersenkungen, ohne jeden Erfolg. Privatisierungen und Deregulierungen wurden zur weltweiten Geißel und die große Mehrheit der von ihr heimgesuchten Länder hat sich inzwischen von diesen Instrumenten verabschiedet. In Lateinamerika ist nach der Wiederherstellung demokratischer Regierungen der Widerstand beispielsweise gegen die Privatisierung der Wasserversorgung enorm gewachsen, weil das lediglich eine Methode war, Gewinne zu erzielen auf Kosten der ärmsten Schichten der Bevölkerung, die mit ihrer Gesundheit bezahlten.

Lohnkürzungen sind ebenfalls kein Rezept, um Beschäftigung anzukurbeln. In volkswirtschaftlichen Lehrbüchern steht, dass zu hohe Löhne zu Arbeitslosigkeit führten, Lohnkürzungen deshalb zu höherer Beschäftigung. In Wirklichkeit ist das aber so gut wie nie der Fall. Grundsätzlich hängt der Beschäftigungsgrad von den Absatzmöglichkeiten der Unternehmen ab. Ausschlaggebend hierfür ist die Robustheit der Gesamtwirtschaft und mitnichten das Lohnniveau der einzelnen Beschäftigten.

Ebenfalls irreführend ist die Vorstellung, dass starke Lohnunterschiede Leistung belohnen und auf diese Weise Wohlstand generieren. Prüft man den Zusammenhang von Ungleichheit und Wohlstand innerhalb Europas oder auch im Vergleich zwischen Europa und den USA, so stellt sich heraus, dass Länder mit geringeren Unterschieden im allgemeinen Lohnniveau historisch gesehen auch eine geringere Arbeitslosigkeit aufweisen.<sup>1</sup>

Wie lässt sich das erklären? Wenn es sehr große Lohnunterschiede gibt, tendieren die Arbeitnehmer dazu, die vielen schlecht bezahlten Arbeitsplätze aufzugeben und sich auf die Suche nach den wenigen besser bezahlten Jobs zu machen. Sie finden sich dann in einer Warteschlange vor den Fabrikatoren wieder, wo sie auf lukrativere Arbeitsplätze warten, die in ausreichender Zahl gar nicht zur Verfügung stehen. Das Ergebnis ist höhere Arbeitslosigkeit. Daraus folgt, dass es sehr viel besser ist, unsere Gesellschaften so zu regulieren, dass die Einkommensunterschiede allmählich abnehmen und die Arbeitseinkommen am unteren Ende der Skala zugleich allmählich angehoben werden. Auf Dauer führt das auch zu deutlichen Produktivitätszuwächsen der Volkswirtschaft. Auf der Nachfrageseite erzeugen große Einkommensunterschiede extreme Instabilität.<sup>2</sup> Die Menschen versuchen die Kaufkraftunterschiede durch Kreditaufnahme auszugleichen. Das endet mit einer hohen Verschuldung der privaten Haushalte mit geringem Einkommen. Und das ist natürlich das genaue Gegenteil von Nachhaltigkeit: Die Zinsen steigen, wie das in der zweiten Hälfte des letzten Jahrzehnts zu beobachten war. Damit werden diese Kredite unbezahlbar, und eine unbezahlbare Schuld wird nicht beglichen.

Auch an den deregulierten Finanzmärkten lassen sich die katastrophalen Auswirkungen der Ideologie der Markteffizienz klar ablesen. Durch sie konnte eine Welt wieder auferstehen, in der sich mächtige private Akteure einen sehr viel höheren Anteil an der gesellschaftlichen Wertschöpfung sichern konnten als zuvor. Die Folgen waren größere Instabilität, größere Ungleichheit, geringeres Wachstum und ein stagnierender Lebensstandard für die große Mehrheit.

Wenn man verstehen will, was Märkte sind, muss man sich von dem theologischen Unterton, dem Wahn von Allwissenheit und Allmacht verabschieden, der die Diskussion über die Märkte begleitet und das ihnen zugrundeliegende Konzept umgibt. In der realen Welt ist jede private wirtschaftliche

---

1 James K. Galbraith: *Inequality and Economic and Political Change: A Comparative Perspective*, United Nations Research Institute for Social Development, New York 2010; ders.: *Inequality and Economic and Political Change: A Comparative Perspective*, Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 4 (März 2011): 1, S. 13-27; ders.: *Inequality and Instability: A Study of the World Economy Just Before the Great Crisis*, New York 2012, <http://cjres.oxfordjournals.org/content/4/1/13.full.pdf+html>.

2 James K. Galbraith: *Inequality and Instability*, a.a.O.

Betätigung in ein staatliches Regelwerk eingebettet. Die Wirksamkeit dieser Regeln macht diese Welt überhaupt erst möglich. Drei Beispiele mögen genügen: Niemand würde ein modernes Passagierflugzeug besteigen, wenn er nicht der Kompetenz der Fluglotsen vertraute. Niemand würde Rohkost essen, wenn er nicht davon ausginge, dass die Lebensmittelkontrolle funktioniert und eine Kontamination mit Fäkalien verhindert. Nur jemand, der selbst betrügerische Absichten hegt, macht Geschäfte mit einer Bank, von der er annimmt, dass Gauner sie führen. In jedem Bereich unseres komplexen Wirtschaftslebens spielen staatliche Regelungen eine wichtige Rolle. Werden diese Regeln außer Kraft gesetzt oder umgangen, führt das nicht etwa dazu, dass die Unternehmen plötzlich tun und lassen können, was sie wollen. Vielmehr brechen die Märkte zusammen. Lassen wir das zu, wird das Ergebnis eine beträchtliche Verarmung der Gesellschaft sein. Genau dies geschieht im Augenblick.

### *Verantwortung der Wirtschaftswissenschaften?*

Die ökonomischen Lehren der frühen 1980er Jahre sind in vieler Hinsicht mitverantwortlich für das, was seither geschehen ist. Wenn ich jene Epoche jedoch mit den letzten zehn oder fünfzehn Jahren vergleiche, kann ich eine gewisse Sympathie für die Konservativen der Reagan-Ära nicht verhehlen, deren Handeln vor allem eine Reaktion auf die Probleme der vorausgehenden, vorherrschend sozialdemokratisch geprägten Periode, auf Instabilität und Inflation war. Sie waren bis zu einem bestimmten Grad Idealisten und glaubten aufrichtig, ihre Methoden und politischen Rezepte würden dem Gemeinwohl besser dienen. Wir haben erlebt, wie sehr diese Aufrichtigkeit inzwischen verloren gegangen ist, sodass viele der Konservativen aus jener Zeit die selbsternannten Konservativen von heute in einem völlig anderen Licht sehen.

Die Aufrichtigkeit ist in dem Maße verschwunden, wie die Regierung unter dem Vorwand, mit konservativen Rezepten für das öffentliche Wohl einzutreten, im Wesentlichen eine Raubtierpolitik zu Lasten der Allgemeinheit verfolgt, eine Politik, die Instrumente staatlicher Macht zugunsten einer sehr kleinen Minderheit einsetzt, die sich vor allem aus den Eliten der Finanzindustrie rekrutiert.<sup>3</sup> In den USA hat das bereits unter Präsident Bill Clinton begonnen, sich dann aber unter George W. Bush erheblich verstärkt und schließlich zum totalen Verlust staatlicher Kontrolle über die Finanzindustrie geführt und zum atemberaubenden Aufstieg von Unternehmen, deren Geschäfte auf Finanzbe-

---

3 James K. Galbraith: *The Predator State: How Conservatives Abandoned the Free Market and Why Liberals Should Too*, New York 2008.

trug beruhten und die die Vertrauensgrundlage zerstört haben, ohne die eine auf Kredit beruhende Wirtschaft nicht funktionieren kann.

Es ist darüber hinaus evident, dass die Rezepte der angebotsorientierten Wirtschaftstheorie versagt haben. Sie überleben heute wohl nur noch in den Elfenbeintürmen einiger wirtschaftswissenschaftlicher Fakultäten. Natürlich gibt es immer noch viele Volkswirtschaftler, die diese Klischees und Formeln herunterbeten. Dennoch darf man die Schuld für den irrlichternden Kult des Marktes nicht *den* Wirtschaftswissenschaften oder Volkswirten anlasten. In den einschlägigen Publikationen findet man ebenso viele Hinweise auf die Katastrophen, zu denen dieses Experiment geführt hat.

Die Behauptung, es gebe in den Wirtschaftswissenschaften so etwas wie einen Konsens in der positiven Bewertung dieser Wirtschaftspolitik, trifft für die letzten Jahrzehnte nicht zu, wenn es denn je stimmte. Was in dieser Frage an den entsprechenden Fakultäten der selbsterklärten Eliteuniversitäten als das letzte Wort ausgegeben wird, ist alles andere als das. Diese Fakultäten haben sich gegen jeden kritischen Ansatz abgekapselt. Sie beharren auf einem „Konsens“, der lediglich den tatsächlichen Dissens ignoriert. Darauf beruht ihre Rolle als Drehtür zu Karrieren in der Finanzindustrie und Politik, die ihnen enorme Macht verleiht. Wenn man aber die gesamte wissenschaftliche *Community* in den Blick nimmt, entdeckt man viele kleine Hochschulen und staatliche Universitäten in den USA und natürlich auch weltweit, an denen unabhängige Wirtschaftswissenschaftler arbeiten, die diese Lehren entweder niemals vertraten oder sie inzwischen verworfen haben.

In diesem Licht erscheint das dogmatische Beharren auf den gescheiterten wirtschaftspolitischen Rezepten, das in Europa den Umgang der ökonomisch starken Staaten und ganz besonders Deutschlands mit schwachen Ländern wie vor allem Griechenland kennzeichnet, absurd. Man drängt die Griechen zum Ausverkauf ihres gesamten Staatsvermögens, sie sollen ihre Stromversorgung und ihre Hochschulen privatisieren. Selbst der Mindestlohn soll abgeschafft oder drastisch gekürzt werden. Es sind die Vertreter ihrer Gläubiger, insbesondere die Troika und die Berater des Internationalen Währungsfonds (IWF), die darauf drängen und damit nur jene Formeln wiederholen, die in den letzten zwanzig Jahren aber gescheitert sind und in vielen Teilen der Welt auf Ablehnung stoßen.

Vorhaltungen kommen hauptsächlich von Deutschen. Ihr alter Kunde und neuer Schuldner soll die Löhne kürzen, Staatseigentum verkaufen, Rentenansprüche, Schulen, Universitäten, das Gesundheitssystem aufgeben – wovon vieles ohnehin wenig taugte. Inzwischen sind aus den Belehrungen Befehle geworden, die der IWF und die Europäische Zentralbank (EZB) überbringen

und die Europas neuen Zinssklaven drastisch vor Augen führen, dass sie nicht länger in Demokratien leben.

### *Konstruktionsfehler Europas*

Es gibt vor allem zwei Gründe, warum die Krise in Europa sehr viel negativere Auswirkungen hat als in den USA. Der erste liegt in den untauglichen ökonomischen Rezepten und Institutionen. Der zweite ist das politische Umfeld, das in Europa noch vergifteter ist als in den USA und von einem eklatanten Mangel an europäischer Solidarität zeugt. Was die Wirtschaft betrifft, so hatte Europa das Pech, dass seine Institutionen unter der Herrschaft des Neoliberalismus entstanden sind, d.h. im Wesentlichen nach der Aufkündigung des keynesianischen Konsens der Nachkriegszeit. Das gilt insbesondere für die EZB. Die Bankenregulierung, wie sie mit Basel I und Basel II in Angriff genommen wurde, hat die Eigenkapitalquoten im Grunde unangetastet gelassen und auf automatische finanzpolitische Stabilisatoren verzichtet, die über die nationalen Grenzen hinweg europaweit hätten wirken können. In Europa gibt es nationale Instrumente zur Konsolidierung der Staatsfinanzen; in Deutschland haben sie sehr gut funktioniert, aber auf europäischer Ebene fehlen sie völlig. Eine europäische Transferunion, die notwendig gewesen wäre, um die Zahlungsbilanzunterschiede zwischen den Schuldnerländern auf der einen und Deutschland auf der anderen Seite auszugleichen, wurde nie geschaffen. So kam es zu keiner Ausgleichsregelung für das unhaltbare Handelsbilanzdefizit, das durch die deutschen Leistungsbilanzüberschüsse entstand, die mit der Einführung des Euro im Jahr 2000 und in der Folge rapide in die Höhe schnellten.

Im politischen Geschäft waren die Regierungen im nördlichen Teil Europas nur zu bereit, sich in Szene zu setzen und ihren Wählern nach dem Mund zu reden. Die glauben fest daran, dass jene, die Überschüsse erzeugen, hart arbeiten, sich der Konkurrenz stellen und gerechten Lohn für ihren Fleiß einheimen, während jene, die mit Defiziten zu kämpfen haben, inkompetente, sich in der Sonne aalende Faulenzer sind – dabei wird übersehen, dass die Griechen in Wirklichkeit mehr Stunden arbeiten als die Deutschen. Wer solche Überzeugungen vertritt, hat einfach nicht begriffen, dass es keinen Überschuss ohne Defizit gibt. In einem geschlossenen System ist das eine nur das buchhalterische Spiegelbild des anderen.

Fairerweise muss man anerkennen, dass selbst dort, wo Regierungen in Europa diesen Mechanismus verstanden haben – man kann wohl davon ausgehen, dass Kanzlerin Merkel ihn versteht –, es sich politisch nicht auszahlt, das auch öffentlich zu äußern. Spanier wählen nicht in Deutschland. Das unterscheidet



die europäische Lage von der amerikanischen. Die von der Krise am meisten betroffenen Eigenheimbesitzer in den USA sind ein Machtfaktor innerhalb des politischen Systems – die Stabilisierung der US-Wirtschaft ist im Wesentlichen diesem Umstand geschuldet. Es gibt jedoch auch in den USA keine Strategie für eine erfolgreiche wirtschaftliche Wiederbelebung. Arbeitnehmer haben ihren Arbeitsplatz auf Dauer verloren, viele sind von Transferleistungen abhängig oder verbrauchen die ihnen verbliebenen Vermögenswerte, bis sie das Alter erreicht haben, in dem sie die Fürsorge und Krankenversicherung für Rentner in Anspruch nehmen können. Aber das System ist auf einem relativ niedrigen Niveau von Arbeit und Beschäftigung einigermaßen stabil, zum Teil wegen des hohen Staatsdefizits der USA, mit dem private Einkommen gestützt werden. Deshalb sind zwar Produktion und Beschäftigung dramatisch zurückgegangen, die Einkommen aber nicht im gleichen Maße. Zugleich sorgt ein Zinssatz von effektiv null Prozent dafür, dass Kapital sehr billig ist, was das US-Bankensystem im Scheintod verharren lässt.

Im Unterschied dazu verhält sich Europa geradezu selbstmörderisch. Jedes Rettungspaket ist, vielleicht sogar absichtlich, zu knapp bemessen, als dass sich damit zumindest das Bankensystem stabilisieren ließe, das seine Anlagen immer noch abstößt und damit die Zinsen hochtreibt. Der politische Blutzoll für die Zustimmung zu den Rettungspaketen ist eine mittlerweile furchterregende Sparpolitik mit tiefen Einschnitten in die Haushalte und der Zerstörung des Sozialstaats in Ländern, in denen das soziale Netz für europäische Verhältnisse ohnehin nur lose geknüpft war und in denen das staatliche Schul-, Gesundheits- und Hochschulsystem jetzt in größten Schwierigkeiten steckt. Ein griechischer Universitätsprofessor mit etwa 30-jähriger Berufspraxis hat bereits 40 Prozent seines Einkommens eingebüßt, er erhält gegenwärtig etwa das Gehalt eines *High-School*-Lehrers in den USA. Das sind Bedingungen, unter denen sich ein international wettbewerbsfähiges Hochschulsystem nicht aufrechterhalten lässt. Jeder mit Aussicht auf eine Stelle im Ausland wird das Land früher oder später verlassen.

Hinzu kommt, was die Europäer höflich als demokratisches Defizit beschreiben, ein rapide wachsendes demokratisches Defizit, denn sowohl in Athen als auch in Rom wurden demokratisch gewählte Regierungen letztlich durch von Brüsseler Beamten ernannte Regierungen ersetzt. Der Prozess der Selbstzerstörung scheint unaufhaltsam. Die europäischen Entscheidungsträger scheinen unfähig oder nicht bereit, ihren Kurs zu ändern. Jede politische Maßnahme scheint darauf abzuzielen, die Lage noch zu verschlimmern.

Die Europäische Union ist sicher nicht dem Untergang geweiht, obgleich das Ausscheiden eines Landes aus der Eurozone sein Ausscheiden aus der EU

implizieren dürfte. Juristisch und institutionell gesehen ist es äußerst schwierig, sich dieses Szenario ohne schwerste Übergangsprobleme vorzustellen. Wahrscheinlich werden deshalb die EU wie auch der Euro vorerst überleben. Aber: Werden beide vollständig und auf Dauer aneinander festhalten und ist das überhaupt wünschenswert? Und wenn es nicht das Ziel der EU ist, die Lebensbedingungen in den Mitgliedstaaten mit niedrigem Einkommen denen in den Staaten mit höherem Einkommen anzunähern, wenn es nicht um die Stärkung der Institutionen, sondern um deren Zerstörung geht, was rechtfertigt überhaupt noch eine weitere Existenz der Union? Der eine oder andere Staat wird sich das mit Sicherheit fragen, wenn dieses Zerstörungswerk so weitergeht.

### *Szenarien, kurzfristige Lösungen und notwendige Einsichten*

Was ist das wahrscheinlichste Szenario? In den USA ist es eine lang anhaltende Stagnation, die sich in niedrigen Wachstumsraten und einer nur geringen Verbesserung der Beschäftigungssituation manifestiert, obwohl die Arbeitslosigkeit auch sinken kann, wenn Menschen verstärkt aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Die größte Gefahr für dieses Szenario stellt die nächste Präsidentschaftswahl dar. Wenn jene Kräfte einen vollständigen Sieg davontragen, die den in Nordamerika verbliebenen Schutzwall aus Sozialversicherung und Krankenversicherung für Rentner und Bedürftige zerstören wollen, könnten die USA ähnlich wie Europa in eine neue Welle der Selbstzerstörung geraten. In Europa scheint mir das wahrscheinlichste Szenario ein fortschreitender Niedergang mit zunehmenden sozialen Unruhen, wie sie sich bereits sehr deutlich in Griechenland, Frankreich und Italien bemerkbar machen.

Dabei gibt es durchaus technische Lösungen für die Krise. Die am weitesten entwickelte ist der „Bescheidene Vorschlag“ von Yanis Varoufakis und Stuart Holland.<sup>4</sup> Die Autoren schlagen drei Maßnahmen vor, die drei grundlegende Probleme im Visier haben: die Staatsverschuldung, das Bankensystem und die unzureichende Investitionsbereitschaft.

1. *Umwandlung eines Teils der Schulden jedes Mitglieds der Eurozone entsprechend 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts in europäische Schuldverschreibungen (Eurobonds), auszugeben von der EZB: Varoufakis und*

---

4 Yanis Varoufakis/Stuart Holland: A Modest Proposal for Overcoming the Euro-Crisis. The Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, New York, Policy Note 2011/3, May 2011, [http://www.levyinstitute.org/pubs/pn\\_11\\_03.pdf](http://www.levyinstitute.org/pubs/pn_11_03.pdf).

Holland empfehlen diesen Teiltransfer der Staatsschulden an die EZB, weil die Mitgliedstaaten damit den verbleibenden Teil der Schulden weiter bedienen müssten, die Belastung der am meisten betroffenen Staaten aber gemindert werden könnte, ohne gleichzeitig die Schuldenlast der anderen zu erhöhen.

2. *Rekapitalisierung und Europäisierung des Bankensystems, um die Abhängigkeit der nationalen Politik von den nationalen Banken zu durchbrechen:* Rigorose Stresstests und Durchsetzung hoher Eigenkapitalquoten unter der Obhut der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSSF), die Kapital im Tausch gegen Anteile an der jeweiligen Bank zur Verfügung stellt, würde die Banken von der Last der problematischen Staatsanleihen und privaten Kredite befreien und sie in die Lage versetzen, die gewonnene Liquidität für Darlehen an den gewerblichen und privaten Sektor zu verwenden.
3. *Auflage eines Investitionsprogramms nach dem Vorbild des New Deal unter der Obhut der Europäischen Investitionsbank (EIB):* Die EIB könnte diesen „New Deal für Europa“ durch einen Mix von eigenen Anleihen mit den neu geschaffenen *Eurobonds* finanzieren. Im Grunde würde die EIB dadurch zu einem Recyclingmechanismus für Handelsbilanzüberschüsse weiterentwickelt, ohne den eine Währungsunion auf die Dauer nicht lebensfähig ist.

Daneben gibt es noch den Vorschlag von Kunibert Raffer, der eine Insolvenzordnung für Staaten nach dem Modell der US-Insolvenzordnung für Gebietskörperschaften<sup>5</sup> fordert, Thomas Palleys<sup>6</sup> Vorschlag einer echten europäischen „Regierungsbank“ nach dem Vorbild der *Bank of England* oder der *Federal Reserve* und Jan Toporowskis Vorschlag<sup>7</sup> einer Steuer auf Bankbilanzen zur Tilgung übermäßiger Staatsschulden.

Das sind die besten Ideen, aber keine wird man umsetzen. Die politische Klasse Europas ist derzeit eingeklemmt zwischen Hammer und Amboss, geschmiedet von verzweifelten Bankern und wütenden Bürgern, in Deutschland und Frankreich ebenso wie in Griechenland und Italien. Der Diskurs ist abgeschottet gegen neue Ideen und das politische Überleben sichert man, indem man die Probleme auf die lange Bank schiebt. So kann man ignorieren, dass die

5 Kunibert Raffer: Finanzkrise und Staatsinsolvenzen: Marktlösung statt Spekulantensubvention, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik (ZfAS), 4 (Juli 2011): 3, S. 387-399.

6 Thomas Palley: Euro Bonds Are Not Enough: Eurozone Countries Need a Government Banker, 6. September 2011, <http://www.thomaspalley.com/?p=185#more-185>.

7 Jan Toporowski: Notes on the Eurozone Crisis, 3. November 2011, [http://www.utexas.edu/lbj/sites/default/files/file/news/EUROZONECRISIS\\_JanToporowski.pdf](http://www.utexas.edu/lbj/sites/default/files/file/news/EUROZONECRISIS_JanToporowski.pdf).

Krise in Wirklichkeit eine Bankenkrise ist. Das Schicksal der Schwachen ist bestenfalls zufällig und nebensächlich. Jedes Treffen der Finanzminister und Regierungschefs bringt nur halbherzige Maßnahmen und juristische Spitzfindigkeiten.

Griechenland und Irland werden ruiniert, Portugal und Spanien stehen auf der Kippe, und die Krise erreicht mit Italien ein Land von einer Größenordnung, die eine Insolvenz tatsächlich unmöglich machen würde und dem der IWF einen Konkursverwalter aufgezwungen hat. Frankreich kämpfte vergeblich gegen den unvermeidlichen Verlust seines Status als Triple-A-Schuldner, indem es alle Sozial- und Investitionsprogramme zusammenstrich.

Aber Griechenland ist nicht Argentinien mit Sojabohnen und Öl für den chinesischen Markt. Ein Ausstieg aus dem Euro bedeutete mit hoher Wahrscheinlichkeit auch das Ausscheiden aus der Europäischen Union. Diese Möglichkeit wäre allein für Deutschland denkbar. Die anderen haben die Wahl zwischen Pest und Cholera, wenn es im nördlichen Europa nicht zu einer Kehrtwende kommt, die wohl selbst ein Sieg der Linken in den kommenden Wahlen in Frankreich und Deutschland nicht auf den Weg bringen könnte.

Also brodeln die Hexenkessel. Das Europa der Schuldner schlittert auf einen gesellschaftlichen Zusammenbruch, eine Panik der Geldanleger und letztendlich auf eine erneute Auswanderungswelle zu – für einige ein Ausweg. Und doch – auch das ist ein Unterschied zu den USA – haben die Menschen nicht völlig vergessen, wie man Widerstand leistet. Protestmärsche, Demonstrationen, Streiks und Generalstreiks nehmen zu. Wir befinden uns in einer Situation, in der die Strukturen der Politik keinerlei Hoffnung mehr bieten und der Stab wohl ziemlich bald an die Kräfte des Widerstands weitergereicht wird. Auch er wird möglicherweise nicht viel ausrichten – aber man wird sehen. Welche Lehren sollten wir aus all dem ziehen?

- Zuallererst sollten wir sehr dankbar sein für die flächendeckenden, das ganze Land umfassenden Sozialversicherungssysteme, die in Nordamerika einen immens wichtigen stabilisierenden Faktor darstellen und deren Fehlen an der Peripherie Europas außerordentlichen Schaden angerichtet hat.
- Zweitens lernen wir erneut, dass die Finanzindustrie immer einer unabhängigen und ausgeklügelten Überwachung bedarf. Wie bei jedem anderen komplexen System kann man nicht von ihr erwarten, dass sie sich selbst reguliert. Man kann einen Atomreaktor nicht ohne Steuerstäbe und Kühlsystem betreiben. Ebenso wenig sollte man Banken ohne Aufsichtsbehörde, Kontrolleure und wenn nötig Strafverfolger agieren lassen.
- Drittens besitzen Länder, die über natürliche Ressourcen und Strategien

zur schonenden und nachhaltigen Nutzung ihres natürlichen Reichtums verfügen, einen klaren Vorteil in einer ressourcenarmen Welt.

- Viertens hat ein System, eine Gemeinschaft mit politischer Solidarität eine sehr viel größere Überlebenschance als eine ohne sie.

Wir müssen anerkennen, dass die Finanzmärkte, wie es sie noch vor drei Jahren gab, heute nicht mehr existieren und sich auch nicht wiederherstellen lassen. Das Geschäftsmodell der amerikanischen Banken beruhte auf Privatkrediten, zumeist Hypothekendarlehen. Die Banken in Europa beschäftigten sich mehr mit Unternehmenskrediten, finanzierten aber auch Staaten über Staatsanleihen. Diese Märkte liegen heute am Boden. Sie sind durch den Vertrauensverlust zusammengesunken, wurden aber auch durch das Entstehen eines hochkomplexen Derivatehandels zerstört, bei dem niemand wissen kann, welche Bonität der jeweilige Handelspartner zu irgendeinem Zeitpunkt genießt.

Diese Märkte können nicht wieder aufgebaut werden. Die amerikanische Mittelklasse kann nicht schon bald wieder als kreditwürdige, kreditkonsumierende Schicht auftreten. Die Regierungen der kleineren, schwächeren europäischen Staaten können sich nicht schon bald wieder über die privaten Kreditmärkte finanzieren. Der Finanzsektor muss also auf eine neue institutionelle Basis gestellt werden, sodass er seine Arbeit auf einer stabilen und angemessenen Grundlage wieder aufnehmen kann. Dieses Problem war in den 1930er Jahren schon einmal aufgetaucht. Man brauchte vierzig Jahre, um nach dem Zusammenbruch von 1929 den Finanzsektor wiederaufzubauen. Die Hypothekenbranche, die in den USA entstand, war dann in ihrem Kern ein stark reguliertes *Public-Private*-Unternehmen.

Die Rolle der Banken wird in dieser neuen Welt sicher eine ganz andere sein. Banken spielen eine wichtige Rolle als Dienstleister für Unternehmen. Grundsätzlich sind Banker ausgebildete Experten, was die Risiko- und Gewinneinschätzung von Geschäftsmodellen angeht, und Dezentralisierung und Wettbewerb sind im Prinzip eine positive Sache. Unglücklicherweise trifft diese Beschreibung auf das heute existierende Bankensystem nicht zu. Dieses ist vielmehr ein problematisches Gemisch aus Aufsichtsarbitrage, Steuerflucht, Verbriefung und Verkauf von zweifelhaften und in vielen Fällen betrügerischen Anlageinstrumenten, die in den USA entstanden und in den Jahren vor dem Crash von 2008 an europäische Investoren verschertelt wurden.

Stattdessen brauchen wir Banken, die als Finanzpartner für Unternehmen tätig werden. Wenn man kleine und mittlere Unternehmen mit Darlehen versorgen will, braucht man kleine und mittlere Banken. Großbanken interessiert dieses Geschäft nicht. Schon vor drei Jahren hätten wir die Kontrolle über einige der größten Banken übernehmen sollen, um sie umzustrukturieren und

den gesamten Bankensektor um gut und gerne 30 Prozent zu verkleinern sowie die Gehälter der Top-Manager zu begrenzen, und sie gegebenenfalls gegen andere auszutauschen, die nichts mit dem waghalsigen Geschäftsgebaren und den kriminellen Machenschaften der jüngeren Vergangenheit zu tun hatten. Wir brauchen neue und kleinere Banken, die zueinander in Konkurrenz stehen, dies aber in einem rechtlichen Rahmen tun, der dem Gemeinwohl dient. Sehr wichtig in diesem Zusammenhang ist, dass die Banken durch gesellschaftliche Rahmenbedingungen, durch einen Gesellschaftsvertrag geleitet werden. Sie dürfen nicht der gesamten Gesellschaft Vorgaben machen können, wie das in den vergangenen dreißig Jahren geschehen ist.

### *Rechtsstaatlichkeit und Nachhaltigkeit*

Schließlich ist es von höchster Bedeutung, dass wir die Rolle der Kosten für Ressourcen und der ökologischen Grenzen verstehen, wenn wir einen neuen ökonomischen Rahmen entwickeln. Ebenso wichtig ist es anzuerkennen, dass Regeln ethischen Verhaltens unverzichtbar, aber stets gefährdet sind. Das schließt die Umsetzung bestehender Gesetze und das Ineinandergreifen gesellschaftlicher und ökonomischer Gleichheit und Gerechtigkeit bei der Legitimierung der rechtsstaatlichen Ordnung ein.

Zwei mögliche Richtungen sind zu erkennen. Die eine zielt darauf ab, die Ökonomie in einen Zusammenhang mit physikalischen Phänomenen zu stellen, die andere will sie mit den Grundprinzipien einer wirkungsvollen Sozialpolitik verknüpfen. Diese beiden Richtungen verweisen deutlich auf

- ein grundlegendes Phänomen unserer Zeit: Den Druck, den steigende Ressourcenkosten oder andere Hemmnisse auf die Rentabilität und damit auf Investitionen und das Wirtschaftswachstum ausüben können. Es gibt einen Unterschied zwischen den Wachstumsbedingungen, die seit den 1930ern bis in die 1970er Jahre vorherrschten und jenen, die wahrscheinlich in Zukunft die Weltwirtschaft als ganze dominieren werden;
- eine Tendenz, mit Bilanzfälschung auf diesen Druck zu reagieren;
- die Tendenz des Systems, aufgrund des Vertrauensverlusts zu kollabieren, sobald der Betrug auffliegt, und die offensichtliche Ohnmacht des Rechtsstaats, wenn klar wird, dass er nur dem Namen nach existiert.

Hierin liegt die umfassende und grundsätzliche Erklärung für das Entstehen der Krise und warum es so außerordentlich schwierig sein wird, sie zu bewältigen. Es gibt zwei Probleme. Eines ist neu, das andere gab es seit den 1930er Jahren nicht mehr. Das eine ist die Veränderung der Ressourcen- und Produk-

tionsbedingungen – eine Wende hin zu einem relativen Mangel; das andere ist der Zusammenbruch des Vertrauens in die Finanzinstitutionen, die Kapital und Kapitalanlagen bereitgestellt haben.

Wirtschaftswissenschaften müssen das berücksichtigen. Solche fehlen im Augenblick. Deshalb werden im Zusammenhang mit der Krise die Ressourcenfrage und das kriminelle Verhalten gar nicht diskutiert. Wirtschaftswissenschaften müssen jene Gesetze berücksichtigen, die alle lebenden Systeme bestimmen, das heißt Wirtschaftswissenschaften, die ohne *Perpetuum mobile* und eine Umkehr der Zeitachse auskommen, die Bereiche unaufhebbarer Unsicherheit anerkennen, sinkende oder steigende Erträge, die Erschöpfung nicht erneuerbarer Ressourcen – all das sollte Bestandteil des neuen wissenschaftlichen Ansatzes sein. Die Biophysik zeigt, wie wichtig die Strukturen der Institutionen sind: Größere Strukturen, größere Unternehmen, größere Staaten nutzen Ressourcen meist intensiver und erzeugen höhere Erträge sowie einen höheren Lebensstandard; aber sie sind auch anfälliger, werden von steigenden Ressourcenkosten härter getroffen. Das ist der Grund, warum großen Tieren das Aussterben ihrer Art droht, kleineren Tieren dagegen sehr viel weniger – und möglicherweise ist das auch der Grund, warum große Unternehmen und große wohlhabende Staaten oder Zusammenschlüsse von Staaten normalerweise prosperieren, gelegentlich aber auch Bankrott gehen.

*Übersetzt von Stefan Fuchs*

### **1.3. Globalisierung und politische Gewalt. Trends und Entwicklungen seit dem Ende des Ost-West-Konflikts**

*Christopher Daase*

Vor Kurzem wurde das Jahr 2011 medienwirksam zum „Jahr des Krieges“ ausgerufen. Die Zahl der Kriege habe sich im letzten Jahr mehr als verdreifacht. Mit zwanzig Kriegen pro Jahr sei ein Höchststand seit dem Zweiten Weltkrieg erreicht, und die Aussichten für die Zukunft seien düster.<sup>1</sup> Solche Analysen scheinen den verbreiteten Eindruck zu bestätigen, dass das Ende des Kalten Krieges nicht zu mehr Frieden und Sicherheit, sondern zu mehr Konflikt und Gewalt geführt hat. Die Globalisierung, so heißt es, produziere mehr Verlierer als Gewinner und begünstige die Entstehung von Gewalt, Krieg und Terrorismus.<sup>2</sup>

Andere Analysen kommen zu gegensätzlichen Ergebnissen. Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts habe die Zahl bewaffneter Konflikte stetig abgenommen. Kriege zwischen Staaten würden kaum noch geführt, die Zahl der Bürgerkriege sei stark gesunken und die Zahl der Kriegsoffer habe sich deutlich reduziert.<sup>3</sup> Solche Analysen zeichnen ein sehr viel hoffnungsvolleres Bild von der internationalen Konfliktlage. Interessanterweise führen auch sie die Entwicklung auf die Globalisierung zurück. Wirtschaftliche Verflechtung zwischen Staaten und zunehmender Wohlstand in der Weltbevölkerung, so heißt es, lassen die Bereitschaft sinken, für politische Interessen Gewalt einzusetzen. Hinzu kämen die Bemühungen internationaler Organisationen wie der UNO, Konflikte zu lösen und zu verhindern.<sup>4</sup>

---

1 Höchststand seit 1945. 2011 – Jahr des Krieges, in: Süddeutsche Zeitung, 24.2.2012. Dabei berief man sich auf das Konfliktbarometer 2011 des Heidelberger Instituts für Internationale Konfliktforschung, <http://hiik.de/de/konfliktbarometer/>.

2 Vgl. Claudia Haydt/Tobias Pflüger/Jürgen Wagner: Globalisierung und Krieg, Hamburg 2003.

3 Human Security Center: Human Security Report 2009/2010. The Causes of Peace and the Shrinking Costs of War, New York/Oxford 2011. Zugrunde liegen die Daten des Uppsala Conflict Data Program, <http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/>.

4 John R. Oneal/Bruce M. Russett: Triangulating Peace. Democracy, Interdependence, and International Organizations, New York 2001; Gerald Schneider/Katherine Barbieri/Nils Petter Gleditsch (Hrsg.): Globalization and Armed Conflict, Lanham 2003.



Was stimmt? Gibt es mehr Kriege oder weniger? Verringert sich die Zahl der Bürgerkriege oder nicht? Nimmt das Ausmaß an internationalem Terrorismus ab oder zu? Und welchen Einfluss hat die Globalisierung auf all das?

Schon die beschreibenden Fragen nach der Entwicklung des Konfliktgeschehens sind schwierig zu beantworten. Es gibt keine einheitliche Begrifflichkeit für unterschiedliche Formen politischer Gewalt – Kriege, Bürgerkriege, Terrorismus usw. Hinzu kommt eine Vielzahl von Kriterien, die für die Erhebung von Konfliktdaten herangezogen werden können. Deshalb werden unterschiedliche Typologien und Methodologien verwendet, was zu unterschiedlichen Einschätzungen führt. Noch schwieriger ist die analytische Frage nach dem Einfluss der Globalisierung zu beantworten. Denn unter diesen Begriff fallen höchst unterschiedliche Phänomene. Deshalb ist es wichtig genau zu bestimmen, welcher Aspekt in den Blick genommen werden soll: Die zunehmende Verflechtung von Wirtschaftsräumen, die Verbreitung westlicher Werte oder die wachsende Bedeutung von *Global Governance*-Institutionen? Diese und andere Aspekte werden mit der Globalisierung in Verbindung gebracht. Aber ihren Einfluss auf das Konfliktgeschehen exakt zu bestimmen ist nicht immer einfach.

Um ein differenziertes Bild zu liefern, müssen vorab ein paar begriffliche Festlegungen getroffen werden. In den meisten Konfliktstatistiken werden zwei Level der Gewalt unterschieden: Von einem *gewaltsamen Konflikt* wird gesprochen, wenn mindestens zwei soziale Akteure mit unvereinbaren Positionen aufeinandertreffen und bei organisierten Kampfhandlungen mindestens 25 Tote pro Jahr zu beklagen sind. Von einem *Krieg* ist demgegenüber erst dann die Rede, wenn eine Schwelle von 1.000 Kriegstoten (*battle deaths*) pro Jahr überschritten wird. Diese Festlegungen mögen willkürlich erscheinen, haben sich aber in der quantitativen Konfliktforschung weitgehend durchgesetzt und bewährt. Wichtiger noch ist die Unterscheidung von Formen politischer Gewalt anhand der beteiligten Akteure. Von einem *zwischenstaatlichen Konflikt oder Krieg* ist die Rede, wenn zwei oder mehr souveräne Staaten aufeinandertreffen. Wenn nur auf einer Seite ein Staat steht und auf der anderen ein nicht-staatlicher Akteur, wird von einem *Bürgerkrieg* oder einem *innerstaatlichen Konflikt* gesprochen. Eine weitere Kategorie ist der *nichtstaatliche Konflikt oder Krieg*, nämlich wenn die Gewalt nur zwischen sozialen Gruppen ohne Beteiligung staatlicher Akteure stattfindet. Bei allen Formen politischer Gewalt kann es allerdings zur Intervention Dritter kommen, seien es Staaten oder internationale Organisationen. Die Rede ist dann von *internationalisierten Konflikten oder Kriegen*. Der Beitrag skizziert anhand dieser Unterscheidungen

Trends und Entwicklungen politischer Gewalt und diskutiert den Einfluss der Globalisierung.

### *Zwischenstaatliche Kriege und Konflikte*

Wenn von Krieg die Rede ist, denkt man zunächst an die militärische Auseinandersetzung zwischen souveränen Staaten. Seit 2004 hat es keinen (reinen) zwischenstaatlichen Krieg gegeben. Nur ein vergleichsweise kleiner militärischer Konflikt fand 2008 zwischen Eritrea und Dschibuti statt, der 2010 mit einem durch Qatar vermittelten Friedensvertrag formell beendet werden konnte.<sup>5</sup> Nicht zu Unrecht ist vom zwischenstaatlichen Krieg behauptet worden, er sei ein historisches Auslaufmodell. Tatsächlich hat die Häufigkeit zwischenstaatlicher Kriege seit dem Zweiten Weltkrieg kontinuierlich abgenommen. Diese Entwicklung ist offenbar Teil eines langfristigen Trends, der seit 1816 nachgewiesen werden kann und bei dem die Zahl zwischenstaatlicher Kriege im Verhältnis zur Zahl innerstaatlicher Kriege abnimmt.<sup>6</sup> Eindrucksvoll ist insbesondere der Rückgang von Kriegen zwischen Großmächten. Während im 16. Jahrhundert noch zweiundzwanzig Großmachtkriege geführt wurden, waren es im 20. Jahrhundert nur noch drei. Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges hat kein Krieg zwischen Großmächten mehr stattgefunden. Das ist die längste Zeitspanne seit fünfhundert Jahren.

Wie lässt sich der Rückgang zwischenstaatlicher Kriege erklären und welche Rolle spielt die Globalisierung dabei? Mehrere Theorien bieten Erklärungen an. Realistische und rationalistische Theorien vermuten einen ursächlichen Zusammenhang zwischen der abnehmenden Zahl zwischenstaatlicher Kriege und dem Umfang der durch sie verursachten Zerstörung. Es ist „rational“ auf Krieg zu verzichten, wenn die zu erwartenden Kosten größer sind als die zu realisierenden Gewinne. Ähnlich argumentieren liberale Theorien, doch spielt die Globalisierung bei ihnen eine prominentere Rolle. Drei Aspekte stehen dabei im Vordergrund. Erstens wird argumentiert, dass die zunehmende globale Vernetzung der Wirtschafts- und Finanzsysteme militärische Konflikte so kostspielig machen, dass Staaten keinen Anreiz zu aggressivem Verhalten haben. Zweitens wird auf die pazifizierende Wirkung weltweiter Demokratisierung verwiesen. Da Demokratien in der Regel keine Kriege gegen andere Demokratien führen, führt eine langfristige Vermehrung von Demokratien zu einer Abnahme der Kriegshäufigkeit. Drittens betonen liberale Theorien, dass in-

5 Peter Wallensteen: Armed Conflict, 1946-2010, in: Journal of Peace Research 48 (2011): 4, S. 525-536.

6 Meredith Reid Sarkees/Frank Wayman: The Resort to War, Washington DC 2010.

ternationale Organisationen und Regime zur friedlichen Streitbeilegung zwischen Staaten und zur Lösung langwieriger Konflikte beigetragen haben. Die Institutionalisierung von *Global Governance* habe demnach zur relativen Befriedung zwischenstaatlicher Beziehungen beigetragen. Schließlich lässt sich der Befund, dass es immer weniger zwischenstaatliche Kriege gibt, auch mit Hilfe konstruktivistischer Theorien auf den globalen Wertewandel zurückführen. Während es vor hundert Jahren noch akzeptabel war, den Krieg als Mittel der Politik einzusetzen und ihn als „Schule der Nation“ zu verherrlichen, ist er heute weitgehend delegitimiert und nur noch als Selbstverteidigung oder in Form der Friedenserzwingung im Rahmen internationaler Organisationen zu rechtfertigen.

Es ist schwierig zu sagen, welcher der genannten Globalisierungseffekte – Rationalisierung, Institutionalisierung, Wertewandel – tatsächlich für den Rückgang zwischenstaatlicher Kriege verantwortlich ist. Vermutlich ist die historische Entwicklung „überdeterminiert“, weil mehrere Faktoren die gleiche Wirkung haben. Das sollte allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass es auch konterkarierende Effekte der Globalisierung gibt, die zwischenstaatliche Kriege wieder wahrscheinlicher machen können. Drei dieser Effekte sollen hier genannt werden.

Erstens versetzen technologische Entwicklungen, insbesondere die Entwicklung von Robotern, Drohnen und nicht-tödlicher Munition, einige Staaten in die Lage, militärische Maßnahmen zu ergreifen, bei denen nicht nur die Risiken für die eigenen Soldaten, sondern auch sogenannte Kollateralschäden minimiert werden können. Durch den Rückgriff auf private Militärfirmen lassen sich zudem parlamentarische Hürden umgehen und Militäraktionen weitgehend ohne öffentliche Aufmerksamkeit durchführen. Beide Entwicklungen haben Einfluss auf die rationale Kalkulation von Regierungen und könnten Krieg wieder führbar erscheinen lassen. Zweitens führen zwar Demokratien fast nie Krieg gegeneinander, sie sind in ihren Beziehungen zu Nicht-Demokratien aber häufig nicht zimperlich. Der demokratische Frieden, die zunehmende Pazifizierung des internationalen Systems durch die globale Ausbreitung der Demokratie, könnte deshalb mit einer zumindest vorübergehenden Zunahme von Kriegen zwischen Demokratien und Nicht-Demokratien teuer erkaufte werden. Drittens ist auch der Wertewandel zweischneidig. Zwar hat eine Delegitimierung der Kriegführung stattgefunden, aber die Globalisierung der Idee „menschlicher Sicherheit“ hat zur Entstehung einer globalen Schutzverantwortung geführt, die unter bestimmten Umständen die militärische Intervention zum Schutz vor gravierenden Menschenrechtsverletzungen

zulässt. Kriege könnten in der Folge häufiger „humanitär“ gerechtfertigt werden (vgl. Beitrag 1.6.).

Allerdings sprechen diese Entwicklungen weniger für eine Zunahme zwischenstaatlicher Kriege als vielmehr für eine stärkere Internationalisierung innerstaatlicher Konflikte. Sie könnten somit verantwortlich sein für den Wandel der Bürgerkriege.

### *Bürgerkriege und innerstaatliche Konflikte*

Der Eindruck ist verbreitet, dass die Zahl der Bürgerkriege und innerstaatlichen Konflikte beständig zunimmt. Die Entwicklungen sind allerdings komplexer.<sup>7</sup> Im Jahre 2010 waren alle tatsächlich ausgetragenen Konflikte innerstaatlicher Natur. Knapp ein Drittel davon fand unter Beteiligung externer Akteure statt. Die absolute Zahl dieser Konflikte fluktuiert allerdings, ohne dass sich ein einheitlicher Trend ausmachen ließe. Unbestritten ist, dass die Zahl der Bürgerkriege und innerstaatlichen Konflikte seit den 1950er Jahren stetig anstieg und nach dem Ende des Ost-West-Konflikts noch einmal deutlich zunahm. Zwischen 1993 und 2003 nahmen innerstaatliche Konflikte um fast 50 Prozent ab. Dann wendete sich das Blatt wieder und die Zahl stieg von 2004 bis 2010 um 25 Prozent.

Besorgniserregend ist dabei die hohe Zahl von internationalisierten Konflikten. Diese Konflikte sind „eigentlich“ innere Konflikte, finden aber unter militärischer Beteiligung externer Akteure statt. Zu ihnen gehören die Konflikte in Afghanistan und dem Irak, in Somalia und Ruanda, Algerien und Libyen. Internationalisierte Konflikte haben im Vergleich zu „reinen“ innerstaatlichen Konflikten in der Regel höhere Opferzahlen und eine längere Dauer. Seit dem Zweiten Weltkrieg hat es keine Periode gegeben, in der so viele internationalisierte Konflikte stattgefunden haben wie gegenwärtig. 2010 waren fast 27 Prozent aller Konflikte internationalisiert.

Diese Entwicklungen sind nicht leicht zu erklären. Denn abgesehen von divergierenden statistischen Erhebungen gehen auch die wissenschaftlichen Meinungen über die Ursachen, Determinanten und Prozessmuster von Bürgerkriegen auseinander. Dennoch lässt sich die Zunahme von Bürgerkriegen nach dem Ende des Kalten Krieges auf den Zusammenbruch ehemaliger sozialistischer Staaten wie der Sowjetunion und Jugoslawien zurückführen. Zwar konnten im Zuge der Überwindung des Ost-West-Konflikts einige Stellvertre-

---

7 Human Security Centre: Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century, New York 2005.

terkriege beendet werden, doch wurde dieser Effekt von einer größeren Zahl neuer Konflikte überdeckt. Erst mit Verzögerung machte sich die Überwindung der Blockkonfrontation bemerkbar. Die finanzielle Unterstützung für Rebellengruppen durch die Supermächte ging zurück und langwierige ideologische Konflikte konnten beigelegt werden. Doch das reicht als Erklärung nicht aus. Gleichzeitig konnten die Vereinten Nationen wiederbelebt und in ihre ursprüngliche Funktion als Hüterin von Frieden und Sicherheit wieder eingesetzt werden. Die Zahl der UN-*Peacekeeping*-Missionen verdreifachte sich innerhalb von zehn Jahren. Zugleich wurden neue Instrumente des *Post-Conflict Peacebuilding* und der präventiven Diplomatie geschaffen und erfolgreich umgesetzt.<sup>8</sup> Neben den Vereinten Nationen engagierten sich auch Regionalorganisationen und Nichtregierungsorganisationen verstärkt in der Konfliktvermittlung und Friedenserhaltung. Aber auch dieser Wandel muss im Zusammenhang mit dem bereits oben erwähnten globalen Wertewandel gesehen werden. Erst nach dem Ende des Kalten Krieges konnten sich international Demokratie und Menschenrechte als zentrale Werte durchsetzen und neue Strategien der Friedensdiplomatie entwickelt werden.

Wenn der Rückgang der Bürgerkriege und innerstaatlichen Konflikte, ähnlich wie im Falle der zwischenstaatlichen Kriege, mit dem Ineinandergreifen verschiedener Ursachen – dem Ende des Kalten Krieges, dem Erstarken internationaler und privater *Global Governance*-Institutionen und dem globalen Wertewandel – erklärt werden kann, was sind dann die Gründe für den Wiederanstieg innerstaatlicher Konflikte nach 2004?

Vieles spricht dafür, dass ein Großteil dieser Konflikte mit dem islamistischen Terrorismus und den Versuchen zusammenhängt, ihn zu bekämpfen. Neben relativ kleinen Konflikten in Russland, Indien, Israel, Usbekistan und Nigeria stehen die verlustreichen Kriege in Afghanistan und im Irak, aber auch die Konflikte in Somalia und Pakistan. Obwohl der islamistische Terrorismus viele Ursachen hat, kann kaum bezweifelt werden, dass insbesondere der von den USA geführte globale „Krieg gegen den Terrorismus“ zur Ausweitung der Konflikte und zu ihrer Internationalisierung beigetragen hat. Allerdings kann man vermuten, dass die Zeit der großen militärischen Interventionen mit dem Ziel, nicht nur einen Krieg zu gewinnen, sondern einen demokratischen Staat zu errichten, zu Ende geht. Die ebenso kostspieligen wie erfolglosen Interventionen im Irak und in Afghanistan haben die Begeisterung westlicher Staaten für Demokratisierung und *nation-building* drastisch reduziert.

---

8 Andrew Mack: Global Political Violence: Explaining the Post Cold-War Decline, in: Volker Rittberger/Martina Fischer (Hrsg.): *Strategies for Peace. Contributions of International Organizations, States, and Non-State Actors*, Opladen 2005, S. 75-108.

Das heißt allerdings nicht, dass sich Staaten zukünftig aus innerstaatlichen Konflikten heraushalten werden. Die Konflikte des sogenannten Arabischen Frühlings (der eine zweite Ursache für die gestiegene Zahl innerstaatlicher Konflikte ist) zeigen, wie sich internationaler Druck aufbauen kann, zugunsten von Demokratiebewegungen in innerstaatliche Konflikte einzugreifen. Die Libyen-Intervention der NATO-Staaten 2011 könnte ein Beispiel sein, wie zukünftige Interventionen weniger invasiv, d.h. ohne in das institutionelle Gefüge eines Staates einzugreifen, stattfinden und sich auf die Verhinderung gravierender Menschenrechtsverletzungen konzentrieren könnten. Allerdings ist die NATO dafür kritisiert worden, mit der aktiven Beteiligung am Sturz des Diktators Gaddafi das humanitäre Mandat des UN-Sicherheitsrates überschritten zu haben. Eine Folge war die Weigerung Russlands und Chinas, im Sicherheitsrat für schärfere Sanktionen gegen Syrien zu stimmen und die internationale Schutzverantwortung auch nur zu erwähnen. Welchen Einfluss das auf den internen Konflikt in Syrien und das Interventionsverhalten externer Staaten hat, bleibt abzuwarten. Klar scheint nur zu sein, dass mit einer so umfangreichen Intervention wie im Irak oder in Afghanistan in der nächsten Zeit nicht zu rechnen ist. Gleichwohl bleibt der normative Imperativ der Schutzverantwortung, gravierende Menschenrechtsverletzungen notfalls mit militärischer Macht zu verhindern, erhalten und somit die Wahrscheinlichkeit der Internationalisierung von Bürgerkriegen hoch.

### *Nichtstaatliche Konflikte und Kriege*

Viele Jahre hat sich die Forschung auf zwischenstaatliche Kriege und Konflikte zwischen Staaten und nichtstaatlichen Akteuren konzentriert. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts ist eine dritte Form politischer Gewalt ins Bewusstsein getreten, nämlich nichtstaatliche oder interkommunale Konflikte, die zwischen sozialen Gruppen, seien diese politisch, religiös oder ethnisch motiviert, stattfinden. Anfang der 1990er Jahre wurde von ethnischen Konflikten als einer neuen Seuche gesprochen und ein globaler Weltbürgerkrieg an die Wand gemalt.<sup>9</sup> Angesichts der Konflikte in Liberia, Somalia und im ehemaligen Jugoslawien waren diese Befürchtungen verständlich. Sie waren aber auch übertrieben, insofern der Anstieg von Staatszerfall und nichtstaatlichen Konflikten weit weniger dramatisch ausfiel als erwartet. Zurückführen kann man das auf politische Interventionen von Seiten der internationalen Gemeinschaft,

---

9 Hans Magnus Enzensberger: Aussichten auf den Bürgerkrieg, Frankfurt/M. 1993; Robert Kaplan: The Coming Anarchy, in: Atlantic Monthly 273 (1994), S. 44-76.

die ohne die Warnrufe der frühen 1990er Jahre vielleicht weniger stark aktiv geworden wäre. Insofern könnte der Alarmismus auch einen positiven Effekt gehabt haben.

Die Entwicklung nichtstaatlicher Konflikte ist schwer zu beurteilen, weil systematische Daten erst seit 2003 vorliegen.<sup>10</sup> Immerhin lässt sich zeigen, dass zwischen 2002 und 2007 nichtstaatliche Konflikte von 36 auf 16 um 52 Prozent abgenommen haben, dann aber 2008 auf ein Allzeithoch anstiegen. Allerdings sind diese Zahlen im Wesentlichen auf die Ereignisse in zwei Konfliktländern, nämlich Pakistan und Kenia, zurückzuführen. Sie kommen dadurch zustande, dass in diesen Ländern mehrere nichtstaatliche Konflikte gleichzeitig stattfinden, die zwar zusammenhängen, aber separat gezählt werden. Hohe Ausschläge in der Statistik sollten deshalb nicht überbewertet werden.

Deutlich identifizieren kann man hingegen die Weltregionen, in denen die meisten nichtstaatlichen Konflikte stattfinden. Afrika führt die Liste mit sechs Ländern an, die zwischen 2002 und 2008 die meisten interkommunalen Konflikte hatten (Somalia, Äthiopien, Sudan, Nigeria, Kongo und Kenia). Danach folgt Zentral- und Südasien mit Pakistan als einem Hauptschauplatz nichtstaatlicher Gewalt und Mittelamerika, wo der Drogenkrieg in Mexiko zu Buche schlägt.

Die Ursachen für nichtstaatliche Konflikte werden ebenso wie die für Bürgerkriege seit Jahrzehnten kontrovers diskutiert. Dabei standen sich lange zwei Positionen gegenüber: diejenigen, die vor allem wirtschaftliche Interessen auf Seiten der Beteiligten und insbesondere egoistische Motive von *Warlords* betonen, und diejenigen, die auf politische Missstände und politische Mobilisierung verweisen. Diese *Greed vs. Grievance*-Debatte ist weitgehend einer differenzierteren Betrachtung gewichen, die sowohl ökonomische als auch politische Ursachen gelten lässt. Wie allerdings unterschiedliche Faktoren zusammenhängen, ist nach wie vor umstritten.

Eines der robustesten Ergebnisse der quantitativen Bürgerkriegsforschung lautet: Je höher das Bruttosozialprodukt eines Landes, d.h. je stärker seine Fähigkeit zur Erfüllung seiner Staatsfunktionen ist, desto unwahrscheinlicher ist ein Bürgerkrieg.<sup>11</sup> Ob dieser Effekt auch für interkommunale Konflikte gilt, in

10 Gemessen werden dabei Konflikte zwischen organisierten Gruppen mit mindestens 25 Toten in kriegerischen Auseinandersetzungen (*battle deaths*) pro Jahr, vgl. Human Security Report 2009/2010, S. 173.

11 Harvard Hegre/Nicolas Sambanis: Sensitivity Analysis of Empirical Results on Civil War Onset, in: *Journal of Conflict Resolution* 50 (2006): 4, S. 508-535; James D. Fearon/David Laitin: Ethnicity, Insurgency, and Civil War, in: *American Political Science Review* 97 (2003): 1, S. 91-106.

denen der Staat nicht Partei ist, ist noch unklar, liegt aber nahe. Allerdings spielen nicht nur die Fähigkeiten des Staates, sondern auch der relative Wohlstand und die Sicherheitslage von Haushalten eine Rolle, wenn Menschen sich einer bewaffneten Gruppe anschließen und zu politischer Gewalt greifen.<sup>12</sup> Gerade bei nichtstaatlicher Gewalt dürften aber ideologische, ethnische und politische Gründe einen erheblichen Einfluss auf das Gewaltgeschehen haben. Diese Zusammenhänge aufzuklären ist die Aufgabe der politischen Gewaltforschung der nächsten Jahre.

## *Terrorismus*

Eine vierte Form politischer Gewalt ist der Terrorismus, der hier als die gezielte Gewalt nichtstaatlicher Akteure gegen Zivilisten verstanden werden soll, um durch die Verbreitung von Angst und Schrecken politische Zwecke zu erreichen. Spätestens seit den Anschlägen von *al-Qaida* in New York und Washington im Jahre 2001 und dem von den USA geführten „Krieg gegen den Terror“ gilt der islamistische Terrorismus als eines der größten Sicherheitsprobleme. Trotz der Schwächung der Führungsspitze und des Todes von Osama bin Laden, so der verbreitete Eindruck, verschärfe sich das Terrorismusproblem durch die Fragmentierung *al-Qaidas* und die Entstehung von neuen radikalen Zellen im Westen, dem sogenannten *home grown terrorism*. Manche fürchten, es sei nur eine Frage der Zeit, bis islamistische Terroristen Nuklearwaffen zur Verfügung hätten.

Die Terrorgefahr soll gewiss nicht kleingeredet werden, aber sie muss im Verhältnis zu den verfügbaren Daten einerseits und den theoretischen Erkenntnissen andererseits analytisch eingeschätzt und politisch bewertet werden. Dabei bieten die verfügbaren quantitativen Datensätze, alle in den USA beheimatet, nur begrenzt verlässliche Informationen.<sup>13</sup> Zur Erfassung des internationalen Terrorismus wählen sie Kriterien, nach denen jeder absichtliche Angriff auf Zivilisten auch im Rahmen eines Bürgerkrieges wie im Irak als Terroranschlag gezählt wird. Auf diese Weise ergeben sich dramatische Zuwachsraten, die die ebenso dramatischen Bedrohungsszenarien amerikanischer Politiker bestätigen. Wie sehr dieses Verfahren die Ereignisse verzerrt, zeigt eine berei-

12 Patricia Justino: Poverty and Violent Conflict: A Micro-Level Perspective on the Causes and Duration of Warfare, in: *Journal of Peace Research* 46 (2009): 3, S. 315-333.

13 The National Counterterrorism Center (NCTC), <http://www.nctc.gov/>; The Memorial Institute for the Prevention of Terrorism (MIPT), <https://www.mipt.org/Home.aspx>; The National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START), <http://www.start.umd.edu/start/>.



nigte Statistik, die die Anschläge im Irak herausrechnet und zu dem Ergebnis kommt, dass die weltweiten Terroranschläge seit 2004 nicht nur nicht zugenommen haben (gemessen an der Zahl der Opfer), sondern sogar leicht rückläufig sind.<sup>14</sup> Aber die Institute verwenden nicht nur ungewöhnliche Zählkriterien, sie wenden sie auch uneinheitlich an. Während Angriffe auf Zivilisten im Irak, in Afghanistan und anderen islamischen Staaten als Terroranschläge gezählt werden, wird in ähnlichen Fällen in Afrika anders verfahren. Dadurch entsteht ein systematisches Bias, das den falschen Eindruck einer Zunahme des islamistischen Terrorismus erzeugt.

Das soll nicht heißen, dass der islamistische Terrorismus keine Gefahr darstellt. Er entwickelt sich jedoch nicht so dramatisch, wie es die amerikanischen Statistiken und viele politische Entscheidungsträger suggerieren. Die jüngsten Zahlen von Europol stützen diese Einschätzung. Sie belegen, dass im Jahr 2010 von 209 gemeldeten Terroranschlägen in Europa 160 von separatistischen Gruppen, 45 von linksgerichteten Terrorgruppen und drei von islamistischen Terroristen verübt wurden.<sup>15</sup> Gleichwohl bleibt die Befürchtung berechtigt, islamistische Terroristen würden hohe Opferzahlen beabsichtigen und nach Massenvernichtungswaffen streben. Allerdings sollte auch diese Möglichkeit als Risiko kalkuliert und nicht als ausgemachte Sache hingestellt werden.<sup>16</sup>

Die Tatsache, dass es, gemessen an der Zahl der Terroranschläge und der Terroropfer, kaum empirische Hinweise darauf gibt, dass sich das Terrorismusproblem signifikant verschärft, kann freilich auch als Effekt erfolgreicher Terrorismusbekämpfung dargestellt werden. Zweifellos sind im Kampf gegen den Terrorismus Erfolge erzielt worden: Das *al-Qaida*-Netzwerk hat seine Sanktuarien in Afghanistan verloren und ist als Organisation geschwächt; zentrale Anführer sind getötet oder gefangen genommen; die Fähigkeit, weltweit Anschläge zu verüben, ist drastisch gesunken. Andererseits hat der Krieg gegen den Terrorismus nicht nur zu einem Zuwachs internationalisierter Bürgerkriege geführt (wie oben erwähnt), sondern in diesem Rahmen auch mehr Terroranschläge provoziert. Dieser Effekt ist aus der Terrorismusforschung bekannt. Am Beispiel britischer Antiterrormaßnahmen wurde gezeigt, dass repressive Methoden zu einer Gegenreaktion und einer Zunahme von Anschlägen führen, Terrorbekämpfung also kontraproduktive Effekte haben kann.<sup>17</sup>

14 Human Security Report Project: Human Security Brief 2007, Vancouver 2008, S. 13.

15 Ein Angriff war ein sogenannter *single-issue attack*, vgl. Europol, TE-SAT 2011: EU Terrorism Situation and Trend Report, Brüssel 2011.

16 Christopher Daase: Terrorgruppen und Massenvernichtungswaffen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 48 (2005), S. 31-38.

17 Gary Lafree/Laura Dugan/Raven Korte: The Impact of British Counterterrorist Strategies

Die weitere Entwicklung des internationalen Terrorismus hängt folglich mehr von den politischen Entscheidungen über Antiterrormaßnahmen ab als von den strukturellen Kräften der Globalisierung. Zwar ist unbestritten, dass die Akteure des sogenannten „neuen Terrorismus“ die Mittel der globalisierten Welt nutzen (globale Reisefreiheit, moderne Kommunikationstechnologie, multimediale Propaganda), um maximale Wirkung zu erzielen. Doch sind die tieferen Ursachen des Terrorismus (die sogenannten *root causes*) so komplex, dass sie sich kaum auf einen Begriff bringen lassen.

Gleichwohl ist die Globalisierung sowohl als Ursache als auch als Heilmittel des Terrorismus bezeichnet worden.<sup>18</sup> Kritiker der Globalisierung weisen darauf, dass ökonomische Liberalisierung zu mehr Ungleichheit und Polarisierung zwischen Staaten und Gesellschaften geführt hat. Das könne marginalisierte Gruppen zur Anwendung politischer Gewalt und Individuen zur Beteiligung an Terroranschlägen veranlassen. Je weniger jemand zu verlieren hat, desto eher ist er bereit, radikale Mittel zu ergreifen. Befürworter der Globalisierung pochen demgegenüber darauf, dass die von der Weltbank tatsächlich festgestellten Zuwächse der Haushaltseinkommen in armen Ländern die Lebensbedingungen verbessern und damit Menschen von der Beteiligung an Terroranschlägen abhalten. Beide Positionen widersprechen sich nur in der Beurteilung der ökonomischen Wirkung der Globalisierung, nicht aber in der Annahme, dass Wohlstand Terrorismus verringern könnte; sie vernachlässigen dabei allerdings ideologische und sozialpsychologische Aspekte, die zu erklären vermögen, warum auch bei steigenden Einkommen die Bereitschaft zu Terrorismus wachsen könnte.<sup>19</sup> Andererseits ist darauf hingewiesen worden, dass die Verbreitung von Informationen und liberalen Ideen von Menschenrechten und Demokratie die Unterstützung von Terrorgruppen unterminiert. Dass *al-Qaida* und andere radikale Gruppen aus dem Arabischen Frühling bislang kaum Gewinn ziehen konnten, scheint diese Einschätzung zu stützen.

Es ist sicher übertrieben zu behaupten, der internationale Terrorismus habe mit der Globalisierung nichts zu tun.<sup>20</sup> Allerdings sind die Zusammenhänge so komplex, dass es noch lange dauern dürfte, auf der Grundlage zuverlässiger Daten gesicherte Ergebnisse über Ursachen und Trends zu erhalten. In dieser

---

on Political Violence in Northern Ireland: Comparing Deterrence and Backlash Models, in: *Criminology* 47 (2009): 1, S. 17-45.

18 Atanas Gotchev: *Terrorism and Globalization*, in: Louise Richardson (Hrsg.): *The Root Causes of Terrorism*, New York 2006, S. 103-116.

19 Audrey Kurth Cronin: *Behind the Curve: Globalization and International Terrorism*, in: *International Security* 27 (2002/03): 3, S. 30-58.

20 Linda Lim: *Terrorism and Globalization: An International Perspective*, in: *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 35 (2002), S. 703-710.

Situation ist es entscheidend, dass Antiterrormaßnahmen nicht noch zusätzliche Anreize für Terrorismus liefern.

### *Fazit*

Das Jahr 2011 als das Jahr mit den meisten Kriegen seit 1945 zu bezeichnen erweckt den falschen Eindruck. Entgegen einer weit verbreiteten Annahme haben internationale Konflikte nach dem Ende des Ost-West-Konflikts insgesamt nicht zu-, sondern abgenommen. Eine differenzierte Darstellung zeigt, dass reine zwischenstaatliche Kriege kaum noch vorkommen. Bürgerkriege und innerstaatliche Konflikte haben seit Ende des Kalten Krieges ebenfalls abgenommen. In den letzten Jahren ist ihre Zahl allerdings in Zusammenhang mit dem „Krieg gegen den Terrorismus“ wieder angewachsen. In der Folge ist die Zahl der internationalisierten Konflikte auf ein Allzeithoch gestiegen. Die Entwicklung bei nichtstaatlichen ethnischen und religiösen Konflikten in Afrika und Südasien bleiben weiterhin besorgniserregend. Auch beim internationalen Terrorismus kann zwar keine Entwarnung gegeben, aber der Eindruck einer ständigen Zunahme der Terrorgefahr muss revidiert werden. Ohne die Terrorakte in Bürgerkriegen, in denen Angriffe auf Zivilisten endemisch sind, zeigt sich keine gravierende Steigerung des Terrorismus in den letzten Jahren.

Viele dieser Entwicklungen werden auf die Globalisierung zurückgeführt. Aber es hat sich gezeigt, dass diese zu komplex ist, um für bestimmte Trends verantwortlich gemacht werden zu können. Zudem haben einzelne Aspekte der Globalisierung widersprüchliche Wirkungen. Die weltwirtschaftliche Vernetzung schafft Gewinner *und* Verlierer und trägt damit sowohl zur Abnahme der Konfliktbereitschaft wie zur politischen Radikalisierung bei. Der internationale Wertewandel ermöglicht den effektiven Schutz von Menschenrechten, aber macht auch Interventionen wahrscheinlicher, die nur vordergründig humanitär sind. Die Gesamtbilanz (gemessen an der Zahl der Konflikte und der Kriegsoffer) scheint aber doch eher positiv als negativ zu sein. Grund für Alarmismus besteht jedenfalls nicht.

Gleichwohl muss das Wissen um das Verhältnis von Globalisierung und politischer Gewalt besser genutzt werden, um die friedensförderlichen Aspekte zu unterstützen und die gewaltfördernden einzudämmen. Die Vereinten Nationen müssen stärker in ihrer Fähigkeit unterstützt werden, schnell in Krisengebieten einzugreifen, präventive Konfliktvermittlung zu betreiben und zur langfristigen Aussöhnung zwischen ehemaligen Gegnern beizutragen. Die wirtschaftliche Globalisierung muss stärker den ärmsten Regionen zugutekommen und dort gleichmäßiger zur Verbesserung der wirtschaftlichen Lage individu-

eller Haushalte beitragen. Die Verbreitung so zentraler Werte wie Demokratie und Menschenrechte muss so befördert werden, dass sie nicht Widerstand und Gegenreaktionen hervorruft. Und die Bekämpfung des internationalen Terrorismus muss so erfolgen, dass sie nicht mehr Schaden anrichtet als abwendet.

## 1.4. Zehn Jahre „War on Terror“: Präventivkriege und gezielte Tötungen

*Martin Kahl*

Zwei Kriege haben die USA und ihre Verbündeten unter dem Banner des *War on Terror* begonnen, dazu eine ganze Reihe weiterer Militäroperationen durchgeführt. Der Einsatz militärischer Mittel ist vielfach damit begründet worden, es sei angesichts der unabsehbaren Folgen terroristischer Anschläge notwendig, frühzeitig gegen all solche Gruppen oder Staaten vorzugehen, die Terroranschläge gegen die Vereinigten Staaten planen oder Vorbereitungen hierzu unterstützen könnten. Diese selbstverordnete „Risikopolitik“ forderte geradezu zum Handeln auf, selbst wenn erhebliche Ungewissheit darüber bestand, welche Absichten der oder die vermeintlichen Gegner verfolgten. Sie ist in der Nationalen Sicherheitsstrategie (NSS) von 2002<sup>1</sup> ausführlich begründet und in ein umfassendes Weltordnungskonzept eingebunden worden. In der Praxis hat sie zu vielen Willkürakten im Umgang mit Terrorverdächtigen und im Fall des Angriffs auf den Irak zu einem klaren Bruch des Völkerrechts geführt.

Die Verfügung über einen umfangreichen, ausdifferenzierten und flexibel einsetzbaren Militärapparat hat dieser Risikopolitik zusätzlich Vorschub geleistet. Der technologische Wandel im Militärbereich ließ das Vorhaben, eine Welt zu schaffen, in der es keinen Platz mehr für Terroristen und die sie unterstützenden Regierungen gibt, aussichtsreich erscheinen. Dies galt selbst dann noch, als bereits deutlich geworden war, dass durch ein hochtechnologisiertes Militär zwar Regimewechsel herbeigeführt werden konnten, ein militärischer Einsatz dieser Art aber an Grenzen stieß, wenn es um die Stabilisierung und politische Neuordnung von Staaten ging.

Das Weltordnungskonzept der Regierung Bush hat sich trotz der militärischen Überlegenheit der USA als nicht realisierbar erwiesen und ist kurz vor Ende ihrer Amtszeit im Kern von ihr selbst aufgegeben worden. Noch stärker hat sich schließlich Präsident Obama vom *War on Terror* distanziert. Er kündigte bei seinem Amtsantritt einen grundlegenden Wandel bei der Terrorbekämpfung an, zudem versprach er Verbesserungen bei der Behandlung von Terrorverdächtigen. Für die gegenwärtige Situation in Afghanistan hat aber auch er keine Lösung anzubieten und setzt die Hoffnung allein darauf, 2014 einen geordneten Rückzug antreten zu können. Gegen *al-Qaida*-Mitglieder

---

<sup>1</sup> The White House: The National Security Strategy of the United States, Washington D.C., September 2002.

und Aufständische weiß die Regierung Obama sich derweil nicht anders zu helfen als mit dem Einsatz von Drohnen. Auch wenn sich die öffentliche Rhetorik gewandelt hat, das Festhalten an Mitteln der irregulären Kriegführung lässt mehr Kontinuität mit der Regierung Bush erkennen, als die Erklärungen des neuen Präsidenten zu Beginn seiner Amtszeit erwarten ließen.

### *Amerikanische Weltordnungsvorstellungen nach dem 11. September 2001*

Das in der NSS formulierte Weltordnungskonzept und der Griff zu militärischer Gewalt nach dem 11. September lassen sich nicht trennen von einer ganz spezifischen Auslegung der terroristischen Bedrohung durch die Regierung Bush, ihrer Präsentation der Auseinandersetzung mit dem Terrorismus als „Krieg“ und insbesondere nicht von der Art und Weise, wie sie den Zusammenhang zwischen terroristischen Gruppen und den USA feindlich gesonnenen Regierungen („Achse des Bösen“) interpretierte.<sup>2</sup>

Unmittelbar nach den Anschlägen wurde die amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik zwar zunächst auf die Bekämpfung der für die Anschläge verantwortlich gemachten *al-Qaida* und der dieses Terror-Netzwerk direkt unterstützenden Taliban-Regierung in Afghanistan ausgerichtet. So hat Präsident Bush wenige Tage nach den Anschlägen ein geheimes Memorandum unterzeichnet, welches der CIA erlaubte, in „antizipatorischer Selbstverteidigung“ Mitglieder von *al-Qaida* an jedem Ort der Welt zu töten. Dabei wollte es die amerikanische Regierung aber nicht bewenden lassen. Sie verstand es überdies als ihre Aufgabe, die Machtfülle der USA zur Durchsetzung einer neuen Weltordnung zu nutzen. Die NSS entwarf hierzu eine neue amerikanische *Grand Strategy*, die ihrem Anspruch nach weit über eine direkte Bekämpfung des Terrorismus hinausging. Nicht nur Terrororganisationen und autoritäre Staaten, die mutmaßlich Terroristen unterstützten, sondern auch solche nicht-demokratischen Staaten, die Zugang zu Massenvernichtungswaffen hatten oder sich solche erst zu beschaffen versuchten, konnten das Ziel präventiver Militäraktionen der USA werden. Dabei war nicht so sehr von Belang, ob diesen Staaten konkret Beziehungen zu terroristischen Organisationen oder Programme zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen nachgewie-

2 Siehe Martin Kahl: New Grand Strategy? Die Bush-Administration und die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, in: Werner Kremp/Jürgen Wilzewski (Hrsg.): Weltmacht vor neuer Bedrohung. Die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika, Trier 2003, S. 23-62; Martin Kahl: Die Militärstrategie der USA nach dem 11. September, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (2011): 27, S. 19-24.

sen werden konnten – was zählte, war der bloße Verdacht, dass sie die Absicht hegen könnten den Vereinigten Staaten zu schaden.<sup>3</sup> Dabei ist hervorzuheben, dass in die neu ausgerichtete amerikanische Strategie Ideen und Konzepte eingeflossen sind, die bereits vor dem 11. September 2001 entwickelt und in den USA diskutiert worden waren. Insbesondere die Frage, inwieweit angesichts der Existenz sogenannter *rogue states* und deren möglicher Verfügung über Massenvernichtungswaffen militärische Prävention Teil einer „Risikopolitik“ sein musste.

Ein Missverständnis wäre es allerdings, die in der NSS formulierte Strategie mit einem weltweiten „Kreuzzug“ für Demokratie und Menschenrechte gleichzusetzen. Eine genauere Betrachtung zeigt, dass sie stets selektiv geblieben ist. Regimewechsel wurden nur für solche Staaten propagiert, die den USA feindlich gegenüberstanden oder mit denen sie schlechte Beziehungen unterhielten. Der Irak, Syrien, Iran und Nordkorea waren schon vor 2001 als *Paria*-Staaten betrachtet worden. Dass sie sich fortdauernd der Lenkung und Kontrolle durch die Vereinigten Staaten zu entziehen versuchten, machte sie in den Augen der Bush-Regierung nach den Erfahrungen der Terrorangriffe zu einem nicht länger hinnehmbaren Sicherheitsrisiko. In erster Linie ging es ihr um die Absetzung *feindlich* gesinnter autoritärer Regime und ihre Ersetzung durch berechenbare, formell demokratische Regierungen. Dass es bei der Politik der Bush-Administration nicht um einen Feldzug für die Demokratie per se ging, zeigt ihr Verhalten gegenüber autoritären Staaten, mit denen die USA kooperative Beziehungen unterhielten und die bereit waren, sich am Kampf gegen den Terrorismus zu beteiligen. Hier zielte die amerikanische Politik nie auf einen Machtwechsel, sondern, im Gegenteil, auf die Zusammenarbeit mit den herrschenden Eliten. Zwar hatte man durchaus erkannt, dass autoritäre Regime in der Regel korrupt und modernisierungsfeindlich waren. Dies machte sie tendenziell instabil und möglicherweise zum Hort von „Extremismus“. Doch sollte bei Staaten, die nicht zur „Achse des Bösen“ gezählt wurden, lediglich Abhilfe durch verstärkte marktwirtschaftliche Orientierung und Entwicklungs- und Demokratisierungshilfe geschaffen werden. Deutlicher Reformdruck wurde nicht ausgeübt. Beide Ansätze, sowohl der gegenüber den *rogues* als auch der gegenüber „freundlichen“ Autokratien, zeigen, dass es der Regierung Bush nicht vorrangig um eine Verbesserung der Lage der Menschen in den fraglichen Staaten, sondern um den zu erwartenden Sicherheitsgewinn für die USA ging. Dieses funktionale Verständnis von Demokratie und *State*

3 Siehe Martin Kahl: Preventive War? Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus, in: Söhnke Schreyer/Jürgen Wilzewski (Hrsg.): Weltmacht in der Krise – Die USA am Ende der Ära George Bush, Trier 2010, S. 185-215.

*building* hatte schon bald von der Regierung Bush nicht vorhergesehene Folgen in Afghanistan und im Irak.

### *Verlust der Kontrolle – vom Regimewechsel zur Aufstandsbekämpfung*

Zum Zeitpunkt der Formulierung der NSS verfügten die USA bereits über einen effizienten und rasch einsetzbaren Militärapparat, der so ausdifferenziert war, dass er der politischen Führung eine breite Palette von Einsatzoptionen bot – von der Durchführung von „Spezialaufgaben“ wie die Liquidierung einzelner Personen bis hin zu größeren Interventionen mit dem Ziel, missliebige Regierungen zu stürzen. Der militärtechnologische Fortschritt und „Erfolge“ der USA bei der Kriegführung Anfang der 1990er Jahre – etwa gegen den Irak oder gegen Serbien – ließen Regimewechselkriege aus Sicht der Regierung Bush auch weiterhin kalkulierbar und kontrollierbar erscheinen.

Bereits vor dem 11. September 2001 waren bei der Militärstrategie und der Waffenbeschaffung Veränderungen vorgenommen worden, die dazu beitragen sollten, die Fähigkeit der amerikanischen Streitkräfte zum schnellen präventiven Einsatz rund um den Globus zu verbessern. Im Pentagon hatte man schon lange darauf hingewirkt, die Transformation des amerikanischen Militärapparates in Richtung vernetzter, auf zielgenaue Abstandswaffen setzende Streitkräfte (*stand-off, precision-strike force*) zu beschleunigen. Nach 2001 wurden weitere Ausdifferenzierungen am amerikanischen Streitkräfte-dispositiv in diese Richtung vorgenommen. Am unteren Ende der Gewaltskala zielten die Veränderungen vorrangig auf verbesserte Fähigkeiten von *Special Operations Forces* (SOF) und auf die Fähigkeit zu verdeckten Operationen im Bereich von *preventive actions*. Hierzu wurden von der Bush-Regierung Rüstungsprogramme quer durch nahezu alle konventionellen Waffensysteme ausgeweitet.

Auch das Konzept für die *Operation Enduring Freedom* (OEF) in Afghanistan basierte auf dem Einsatz vernetzter, luftgestützter und mit Präzisionswaffen ausgestatteter Streitkräfte. In amerikanischen Augen kam die OEF zunächst in einem durchaus zufriedenstellenden Maß voran. Die Taliban konnten binnen kurzer Zeit vertrieben werden und nur wenige amerikanische Militärangehörige waren bis Ende 2002 ums Leben gekommen. Zwar konnte der als hauptverantwortlich für die Anschläge vom 11. September 2001 ausgemachte Osama Bin Laden nicht aufgespürt werden, dennoch bestärkte der Fortgang der Operation in den ersten beiden Jahren das Vertrauen in die Effizienz der



amerikanischen Streitkräfte. In dieser frühen Phase bezeichnete der damalige Verteidigungsminister Donald Rumsfeld den Einsatz in Afghanistan als „modellhaft“ und wertete ihn als gelungenes Beispiel auch für den Irak.<sup>4</sup>

Bei Bush und seinem engsten Mitarbeiterkreis bestanden keine Zweifel daran, dass auch eine militärische Intervention in den Irak erfolgreich sein würde. Sie waren zudem offenbar der Meinung, der Irak sei das schwächste Glied in der Kette feindlich gesinnter Staaten, ein Regimewechsel dort daher am leichtesten zu bewerkstelligen. Tatsächlich ist es den USA 2003 auch im Irak gelungen, mit einer nur relativ geringen Anzahl von Truppen überlegene militärische Macht zu entfalten. Der anfängliche Verlauf des Krieges bestätigte zunächst wiederum die „Rumsfeld-Doktrin“, wonach aufgrund präziserer Waffen, verbesserter Aufklärung und erhöhter Operationsgeschwindigkeit nun weit weniger Streitkräfte nötig waren, um eine *overwhelming force* zu erreichen. Der Irak-Krieg wurde in den ersten Monaten zudem als Beleg dafür gewertet, dass die „Transformationsstreitkräfte“ grundsätzlich auch in der Lage waren, den gefürchteten „Städtekampf“ rasch zu gewinnen.

Zunächst sah es also nach einem erfolgreichen Auftakt des Weltordnungskonzepts der Bush-Regierung aus – zwei missliebige Regime waren abgesetzt worden, ohne dass die Vereinigten Staaten selbst viele Opfer zu beklagen hatten. Die weitere Entwicklung des Konfliktgeschehens im Irak und in Afghanistan zeigte aber, dass rasche militärische Siege keineswegs mit einer umfassenden Befriedung und dem Aufbau demokratischer Strukturen in den betroffenen Staaten gleichzusetzen sind. Im Laufe der Zeit traten immer deutlicher die Folgen davon zutage, dass die amerikanische Regierung die jeweilige Situation vor Ort verkannt und es zudem versäumt hatte, überhaupt eine langfristige politische Strategie für die Phase nach der Entmachtung der Taliban in Afghanistan beziehungsweise dem Sturz Saddam Husseins im Irak zu entwickeln.

In Afghanistan wurde spätestens ab 2003 deutlich, dass mit dem Nahziel, den inneren Kern von *al-Qaida* festzusetzen oder auszuschalten und die Taliban aus der Regierung zu vertreiben, noch lange keine neue und stabile politische Ordnung geschaffen war. So hatte es sich die Bush-Regierung aber offenbar vorgestellt; eine neue Strategie hatte sie jedenfalls nicht zur Hand, um angemessen auf das zu reagieren, was sich bald zu einem vielschichtigen Aufstand verschiedener gewaltbereiter Gruppen entwickelte. Dieser Aufstand gegen die Besatzungstruppen und die von ihnen gestützte Regierung Karzai breitete sich zu einer fortgesetzten, mit einfachen Waffen und gezielten Anschlägen geführten Auseinandersetzung aus, die auf die afghanische Bevölke-

4 Rumsfeld Calls Afghanistan Model of Success for Iraq, Department of State Washington File, 9.8.2002.

rung wenig Rücksicht nahm und gegen die die amerikanischen Truppen vor Ort kaum etwas ausrichten konnten.

Auch im Irak gelang es nach der Entmachtung Saddam Husseins nicht, rudimentäre Sicherheit für die Bevölkerung herzustellen, ebenso wenig konnten grundlegende Strukturen für eine Demokratisierung im Lande geschaffen werden. Hierzu reichten die Mittel vor Ort nicht aus. Zudem speiste die fehlgeleitete Auflösung der irakischen Armee und des Staatsapparats die Unzufriedenheit, vor allem beim sunnitischen Teil der Bevölkerung. In der Folge formierte sich auch hier eine – überaus komplexe – Aufstandsbewegung, aus der heraus Selbstmordattentate gegen die ausländischen Truppen und schließlich auch gegen Mitglieder der irakischen Sicherheitskräfte und die Zivilbevölkerung verübt wurden. Die Art und Weise, wie US Army und Marines im Verbund mit schlecht ausgebildeten irakischen Sicherheitskräften den Aufstand zu bekämpfen versuchten, nämlich mit *hunt-and-kill*-Operationen, verschärfte nicht zuletzt die Situation. Folgeschwere Anschläge von *al-Qaida*-Verbündeten, die sich bald nach Beginn der Besetzung im Irak festgesetzt hatten, trugen zur weiteren Destabilisierung bei und brachten das Land gegen Ende 2006 an den Rand des Kollapses. Präsident Bush geriet innenpolitisch immer mehr unter Druck, nicht zuletzt auch deswegen, weil er selbst und seine Berater Warnungen hinsichtlich der negativen Folgen eines Krieges für den Irak selbst, für die Region und letztlich auch für das Völkerrecht nicht berücksichtigt hatten. Selbst bei den Republikanern ging die Unterstützung für die Irak-Politik der Bush-Regierung deutlich zurück, und aus den Reihen der Militärführung wurden mit immer größerem Nachdruck Änderungen der aktuellen Strategie angemahnt. Im *National Intelligence Estimate* (NIE) gelangten die amerikanischen Geheimdienste im April 2006 sogar zu dem Schluss, dass der Präventivkrieg gegen den Irak die USA nicht sicherer gemacht habe, sondern er die Gefahr des Terrorismus qualitativ wie quantitativ erhöht und seine Bekämpfung insgesamt erschwert habe.

Auch die Neufassung des *Army Field Manual 3-24 (Counter Insurgency)* durch General David Petraeus und seine Mitarbeiter kann als deutliche Kritik am Vorgehen der USA im Irak gelesen werden.<sup>5</sup> Als wichtigste Aufgabe des amerikanischen Militärs wurde nun die Gewährleistung von Sicherheit für die Bevölkerung festgelegt. Zum einen sollten Aufständische so leichter von der friedlichen Zivilbevölkerung isoliert werden können, zum anderen sollten die Voraussetzungen für eine tragfähige ökonomische Entwicklung, bessere Regierungsführung, die Ausbildung von Sicherheitskräften und die nationale

5 David Petraeus/James Mattis: *Counter Insurgency: FM3-24/MFM3-24*, Department of the Army and Navy, Washington D.C. 2006.

Versöhnung geschaffen werden. Die Umsetzung der Vorschläge von General Petraeus war allerdings nur mit erheblich größerer Truppenpräsenz vor Ort zu gewährleisten. 2007 schließlich veranlasste die Bush-Regierung mit der *Surge*-Strategie – und in Abkehr von der Rumsfeld-Doktrin – die Entsendung von zusätzlich 30.000 Soldaten in den Irak. Das amerikanische Militär verlegte in der Folgezeit seinen Fokus von der Verfügung über Feuerkraft und häufigen Patrouillen mit gepanzerten Fahrzeugen auf die Präsenz in der Fläche, „Fußtruppen“ und intensivere Kontakte mit der lokalen Bevölkerung. Tatsächlich stabilisierte sich die Lage im Irak. Dies wird aber auch geheimen Kommandos, bestehend aus CIA und dem *Joint Special Operations Command* (JSOC), zugeschrieben, die ab 2007 gezielt *al-Qaida*-Mitglieder und Kommandeure aufständischer Gruppen töteten oder gefangen nahmen.<sup>6</sup> Nicht unwesentlich zu dieser Entwicklung im Irak beigetragen hat zudem die Tatsache, dass sich *al-Qaida* dort mit seinen massiven Bombenanschlägen, unter denen insbesondere die Zivilbevölkerung stark zu leiden hatte, selbst desavouiert hat. Die sunnitischen Clans waren angesichts der vielen muslimischen Opfer nicht länger bereit, mit den Anhängern *al-Qaidas* zusammenzuarbeiten und scherten aus der Allianz mit Abu Mussab al-Sarkawi aus. Insbesondere in der Krisenprovinz al-Anbar konnten sunnitische Milizen rekrutiert und gegen *al-Qaida*-Gruppen mobilisiert werden.

Im Irak war es also nicht allein und auch nicht vorrangig die Anwendung des Konzepts der *Counterinsurgency* (COIN), wie sie im FM 3-24 konzeptionell ausgearbeitet worden war, die – zumindest vorübergehend – zu einer Stabilisierung beitrug, sondern eine ganze Reihe von unterschiedlichen Entwicklungen und besonderen Konstellationen. Trotzdem wurde *Counterinsurgency* bald zum vielgebrauchten Schlagwort und als „Idealstrategie“ zur Erreichung der amerikanischen Ziele auch in Afghanistan angesehen. Die Entscheidung der Obama-Administration, die Truppen auch dort zu verstärken und die neue Bereitschaft der USA mit „moderaten“ Taliban in einen Dialog einzutreten, folgte fraglos dem Beispiel der Irak-Politik. Die spezifischen Bedingungen, die im Irak ab 2007 eine Stabilisierung befördert hatten, ließen sich allerdings nicht ohne Weiteres auf die Situation in Afghanistan übertragen.

Die nochmalige Steigerung der Gewalt durch Aufständische in Afghanistan ab 2005 kann auf mehrere Gründe zurückgeführt werden. Zum einen nahm die afghanische Bevölkerung die Regierung zunehmend als korrupt wahr. Tatsächlich blieben die Regierungsleistungen der Regierung Karzai mangelhaft:

6 Vgl. Bob Woodward: *The War Within: A Secret White House History 2006-2008*, New York, 2008; ferner ders.: *Why Did Violence Plummet? It Wasn't Just the Surge*, Washington Post, 8.9.2008.

Die Sicherheitslage in vielen ländlichen Gebieten verschlechterte sich, der wirtschaftliche Aufbau ging nur schleppend voran, und auch gegen die Aufständischen, die sich zunehmend Rückzugsmöglichkeiten nach Pakistan suchten, blieb die afghanische Regierung machtlos. Ein weiterer wesentlicher Faktor war aber auch hier, dass die Truppen der USA und anderer NATO-Staaten zu sehr mit ihrem eigenen Schutz als mit der Sicherheit der einheimischen Bevölkerung beschäftigt waren (vgl. Friedensgutachten 2010, Beiträge 1.1. bis 1.6.).

Im Fall Afghanistans (und der pakistanischen Grenzregion) kam hinzu, dass es den USA niemals allein um Aufstandsbekämpfung und den anschließenden Aufbau eines funktionierenden Staates gegangen war, sondern immer auch um die kurzfristig angelegte wirkungsvolle Bekämpfung von *al-Qaida*, also um *Counterterrorism*. COIN sollte dagegen Sicherheit für die Bevölkerung gewährleisten und dadurch deren Unterstützung für die Regierung verbessern. Eine handlungsfähige, von der Bevölkerung akzeptierte Regierung mit einem funktionierenden Sicherheitssektor würde, so die Überlegung, dann auf längere Sicht selbst in der Lage sein, terroristische Gruppen dingfest zu machen und auszuschalten.<sup>7</sup> Auch Präsident Obama hat nachdrücklich betont, dass die *Counterinsurgency*-Strategie in Afghanistan kein Selbstzweck sein dürfe, sondern letztendlich der Terrorismusbekämpfung zu dienen habe. Zwar beziehen sich auf diese Weise COIN und *Counterterrorism* in ihren Zielsetzungen aufeinander, doch folgen sie unterschiedlichen Logiken.

Welche Schwierigkeiten sich in der Praxis aus diesen unterschiedlichen Logiken ergeben, zeigen folgende Beispiele: So haben die USA immer wieder Luftschläge und Kommando-Operationen mit Spezialeinheiten durchgeführt, um hochrangige *al-Qaida*-Mitglieder und Taliban zu töten oder gefangen zu nehmen. Auf diese Weise sollten die Netzwerke und Ressourcen der Organisation zerstört, ständiger Druck auf *al-Qaida* ausgeübt und die Taliban geschwächt werden. Bei den Einsätzen standen Effektivitätsüberlegungen im Vordergrund, sie wurden in der Regel verdeckt geplant und sehr kurzfristig durchgeführt. Deshalb forderten sie oftmals viele Opfer unter der Zivilbevölkerung. Seit Sommer 2004 hat zudem vor allem der Einsatz von Drohnen zur Ausschaltung mutmaßlicher *al-Qaida*-Mitglieder und Aufständischer beständig zugenommen. Auch wenn sie als Präzisionswaffen gelten, so ist es durch ihren Einsatz zu hohen Opferzahlen bei der Zivilbevölkerung gekommen. In-

---

7 Siehe etwa Barack Obama: Remarks by the President in 'An address to the nation on the way forward in Afghanistan and Pakistan', West Point, 1 Dec. 2009; Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan, The White House, Office of the Press Secretary, 27 March 2009, siehe ferner die Ausführungen im Quadrennial Defense Review 2010, S. 11.

sofern waren die Anti-Terror-Operationen mit den deklarierten längerfristigen COIN-Zielen von ISAF<sup>8</sup> – die Isolierung der Aufständischen und die Unterstützung der amtierenden Regierung durch das Gewinnen von *hearts and minds* der Bevölkerung – kaum zu vereinbaren. Das Konzept, COIN und militärische Terrorismusbekämpfung parallel durchzuführen, konnte so nicht erfolgreich sein.

### *High-tech „back in“: mit Drohnen gegen Verdächtige*

Mit der Afghanistan-Pakistan (AFPAK)-Strategie hat die Regierung Obama eine von der Bush-Administration deutlich unterscheidbare politische Agenda zur Stabilisierung Afghanistans entwickelt, etwa indem sie die Einbeziehung aller Nachbarländer und Regionalmächte sowie die Einbindung moderater, gesprächsbereiter Aufständischer vorsah. Militärisch aber setzte auch Obama weiter auf Drohneneinsätze in den paschtunischen Stammesgebieten, die unter pakistanischer Bundesverwaltung stehen. Mehr noch: Während seiner Amtszeit sind Drohnen zum militärischen Mittel erster Wahl avanciert. 2008 stieg die Zahl der Einsätze auf 36, 2009 auf 53 und im Jahr 2010 schließlich auf 118. 2011 sind die Einsätze etwas zurückgegangen, waren mit insgesamt 70 aber immer noch vergleichsweise zahlreich.<sup>9</sup>

Zusätzlich wurde das Spektrum derjenigen Personengruppen, auf die die Drohnen-Einsätze zielten, deutlich ausgeweitet. Nur noch ein geringer Teil wurde auf *al-Qaida* ausgerichtet, die meisten zielten auf Taliban-Mitglieder mittleren Ranges, deren Rolle unklar war. Auf den Ziellisten befinden sich zudem offenbar nun auch Drogenbarone, die verdächtigt werden, *al-Qaida* mit Geld zu versorgen.<sup>10</sup> Die Drohneneinsätze verwischten noch dazu die Grenzen der Zuständigkeit zwischen Militär und Geheimdiensten: CIA und JSOC teilen sich die Einsätze zunehmend „à la carte“ auf, je nachdem, welche Einsatzführung das Weiße Haus gerade für erfolgversprechender hält.<sup>11</sup> Durch diese Ent-

8 ISAF Commander's Counterinsurgency Guidance, 1 August 2010, <http://www.isaf.nato.int/from-the-commander/from-the-commander/comisaf-s-counterinsurgency-guidance.html>.

9 So die Zahlen der New America Foundation, <http://counterterrorism.newamerica.net/drones>. Für teilweise abweichende Erhebungen siehe <http://www.thebureauinvestigates.com/2011/08/10/resources-and-graphs/>.

10 Jane Mayer: The Predator War – What are the risks of the C.I.A.'s covert drone program? in: The New Yorker, 26.10.2009, [http://www.newyorker.com/reporting/2009/10/26/091026fa\\_fact\\_mayer](http://www.newyorker.com/reporting/2009/10/26/091026fa_fact_mayer).

11 Greg Miller: Under Obama, an emerging global apparatus for drone killing, in: Washington Post, 28.12.2011, <http://www.washingtonpost.com/national/>.

wicklungen hat der irreguläre Charakter des Krieges noch weiter zugenommen und die rechtliche und moralische Grauzone, in der die Drohneneinsätze stattfinden, hat sich deutlich verbreitert. Im Dezember 2011 hatten die USA den Einsatz von bewaffneten Drohnen in Pakistan zwar zunächst ausgesetzt, um die Beziehungen zwischen beiden Staaten nach einem NATO-Luftangriff auf zwei pakistanische Militärposten im Grenzgebiet zu Afghanistan mit 24 Toten nicht noch stärker zu belasten. Seit Januar 2012 nahmen sie die Drohneneinsätze wieder auf. In Nord- und Südwasiristan sind bei elf Einsätzen Presseberichten zufolge hochrangige *al-Qaida*-Mitglieder getötet worden.

Schienen die hochtechnisierten amerikanischen Streitkräfte angesichts der Aufstände im Irak und in Afghanistan zunächst ungeeignet zu sein, so haben durch die Drohneneinsätze *High-tech*-Waffen, wenn auch quasi durch die Hintertür, wieder an Bedeutung gewonnen.<sup>12</sup> Dabei ist der Rückgriff auf die Drohnen nicht bewusst und von langer Hand geplant worden, sondern Folge einer eher zufälligen Entwicklung, die sich mit der „experimentellen“ Bewaffnung der *Predator*-Drohne ergeben hat. Angesichts des politischen Stillstands und mangels militärischer Alternativen sind die Drohnen dann aber zu einem bedeutsamen Element des amerikanischen Engagements gegen *al-Qaida* und Aufständische geworden. Dennoch passen Entwicklung und Einsatz der Drohnen in einen übergreifenden militärtechnischen Trend, nämlich die Verfügung über Waffen, die die USA immer mehr in die Lage versetzen, den Krieg von der eigenen Gesellschaft zu separieren und ihn für diese nahezu unsichtbar zu führen. Drohnen versprechen genau das: Sie sind kostengünstig, in unwegsamem Gelände einsetzbar und fern- oder selbstgesteuert – bei ihrem Einsatz werden keine eigenen Soldaten gefährdet. Die Kehrseite ihrer Verwendung schlägt da offenbar weniger zu Buche: Durch die Drohneneinsätze sind allein in Pakistan mehrere hundert Zivilisten ums Leben gekommen. Dies hat die anti-amerikanische Stimmung in der Region deutlich verstärkt und zeigt, wie vermeintliche „Erfolge“ durch die Tötung von Terrorverdächtigen und Aufständischen durch einen fortschreitenden Legitimitätsverfall vor Ort wettgemacht werden.<sup>13</sup>

12 Scott Shane: Drone Strike Kills Qaeda Operative in Pakistan, U.S. Says, in: The New York Times, 19.1.2012; Emmanuel Giroud: Pakistan Al-Qaeda chief ‚killed by US drone‘, AFP, 9.2.2012; Pakistani officials: Suspected US drone strike hits militants’ vehicle in NW Pakistan, kills 6, Associated Press, 13.3.2012.

13 Niklas Schörnig: “Stell Dir vor, keiner geht hin, und es ist trotzdem Krieg . . .“ – Gefahren der Robotisierung der Streitkräfte, in: Margret Johannsen/Bruno Schoch/Corinna Hauswedell/Tobias Debiel/Christiane Fröhlich (Hrsg.): Friedensgutachten 2011, Münster 2011, S. 355-375.

## *Aushöhlung des Völkerrechts durch irreguläre Kriegführung offen kritisieren*

Die USA und einige ihrer Verbündeten haben nach den Anschlägen vom 11. September 2001 für sich das Recht reklamiert, präventiv gegen Terrorverdächtige und Staaten, die Terroristen vermeintlich unterstützen, vorgehen zu dürfen. Die Aushöhlung des Völkerrechts durch die Führung von Präventivkriegen und die Missachtung von Menschenrechten im Zusammenhang mit dem *War on Terror* sind in der Vergangenheit bereits vielfach kritisiert worden. Doch auch die Verwendung unbemannter Flugkörper in Form von Drohnen zur Tötung von Terrorverdächtigen ist völkerrechtlich äußerst fragwürdig. Da die USA und ihre Verbündeten ihren Einsatz aber als „Erfolg“ betrachten, sind die damit verbundenen völkerrechtlichen Streitfragen bisher beiseite geschoben worden. Die Bundesregierung hat die Rechtsmeinung der USA zu den Drohneneinsätzen nicht kritisiert und keine eigene Position bezogen. Sie hat vielmehr versucht, das heikle Thema zu meiden. Es wird aber kein Weg daran vorbeiführen, sich diesem Thema zu stellen. Dabei wird der Einfluss Deutschlands wohl nicht ausreichen, um die amerikanische Regierung zum Überdenken ihrer Drohnenoperationen zu bewegen. Die Bundesregierung sollte aber gegenüber der deutschen Öffentlichkeit die Problematik unverhüllt darstellen und eine klare Position beziehen, die sich aus dem Völkerrecht herleitet, dieses respektiert und stärkt.

Die Tötung von Verdächtigen durch Drohnen muss auch deshalb stärker als bisher öffentlich diskutiert und kritisiert werden, weil es über den Krieg in Afghanistan hinaus in den USA Pläne gibt, in naher Zukunft jeden Punkt der Erde mittels neuer weitreichender, satellitengesteuerter Drohnen erreichen zu können (*Prompt Global Strikes*). Drohneneinsätze, wie sie von den USA nicht nur in Pakistan, sondern auch im Jemen und Somalia durchgeführt worden sind, drohen immer mehr zur Routine zu werden. Hier zeichnet sich ein folgenreicher Wandel in der modernen Kriegführung ab. Angesichts der Erfahrungen im Irak und in Afghanistan, mit einer Bilanz von 100.000 getöteten Zivilisten, 4.500 toten US-Soldaten und Kosten in Höhe von 700 Milliarden US-Dollar allein für den Irak, ist der Anreiz groß, nur noch selektive Militärschläge zur Ausschaltung vermeintlicher Risiken zu führen. Gegenwärtige Überlegungen der Obama-Regierung gehen dahin, dass insbesondere militärische Operationen gegen mutmaßliche Terroristen oder Aufständische noch stärker als bisher eine stets verfügbare Option sein werden, und gleichzeitig der Schwerpunkt amerikanischer Rüstungsanstrengungen noch deutlicher auf

leichten, agilen Streitkräften für die irreguläre Kriegführung liegen soll.<sup>14</sup> Es ist bezeichnend, dass gerade diese Waffen von den kürzlich angekündigten Einsparungen am amerikanischen Verteidigungshaushalt ausgenommen sind.

Dreizehn Jahre nach dem Beginn des *War on Terror* ist es in Afghanistan und im Irak nicht gelungen eine stabile Ordnung herzustellen. Auch nach dem Abzug der amerikanischen Kampftruppen aus dem Irak im Herbst 2011 hat es dort folgenschwere Bombenanschläge gegeben. Die amerikanische Strategie der Terrorismus- und Aufstandsbekämpfung hat sich über Jahre hingezogen und viele Opfer gefordert. Sie hat zwar *al-Qaida* geschwächt, gleichzeitig aber die Missachtung von Menschenrechten und des Völkerrechts quasi „normalisiert“. Insofern muss der *War on Terror* als Fehlschritt bezeichnet werden. Im Jahr 2014 sollen die Truppen der USA und der NATO Afghanistan „geordnet“ verlassen. Forderungen nach einem rascheren Abzug sind angesichts der oben skizzierten Entwicklungen zwar nicht per se überflüssig, aus friedenspolitischer Sicht ist es aber gleichermaßen notwendig, den Formenwandel des Krieges hin zur „geräuschlosen“ Tötung von Verdächtigen in seinen Konsequenzen genau zu analysieren und zu kritisieren.

---

14 Craig Whitlock/Greg Jaffe: Obama announces new, leaner military approach, in: Washington Post, 5.1.2012.



## 1.5. Der Machtverlust des Westens: Was kommt nach der Unipolarität?

*Matthias Dembinski und Hans-Joachim Spanger*

Wie man sich irren kann: 30 bis 40 Jahre gab Charles Krauthammer im Jahre 1990 dem *unipolar moment* der amerikanischen Supermacht – eine Einschätzung, die er zehn Jahre später gar als „ziemlich bescheiden“ und dahingehend qualifizierte, dass aus dem *moment* eine *unipolar era* erwachsen sei. Und deren Bestand hing, so Krauthammer, nicht von äußeren Entwicklungen ab, sondern allein vom Willen und den Fähigkeiten der USA: „The choice is ours.“<sup>1</sup> Doch kaum zehn Jahre nach diesem *hype* um die Hypermacht sieht die Welt ganz anders aus. Was sich 1996 als ziemlich hilflose Kompensation vergangener Größe durch den russischen Außenminister Primakow und wenig später als nicht minder fragwürdige Ersatzrhetorik des französischen Präsidenten Chirac darstellte, ist heute zum Gemeingut avanciert: die multipolare Ordnung der Welt.

Dass der ehemals einzige Pol zu nur mehr einem unter mehreren mutierte, verdankt sich weniger der amerikanischen Unfähigkeit, die herausragende Stellung der USA zu verteidigen: Militärisch, aber auch politisch hat sich an der Dominanz Washingtons nur wenig geändert. Wirtschaftlich jedoch und in der Folge auch finanziell, sozial und kulturell haben sich die Gewichte erkennbar und in den letzten Jahren beschleunigt verschoben.<sup>2</sup> Im Mittelpunkt stehen dabei die BRICS-Staaten, jene Gruppierung aus Brasilien, Russland, Indien und China sowie seit April 2011 auch Südafrika, die vor ebenfalls zehn Jahren von Jim O’Neill namens seiner US-Bank Goldman Sachs als besonders renditeträchtiges Investmentvehikel zusammengefügt wurde. Wie sich diese Abkürzung in wenigen Jahren wirtschaftlich und politisch verselbstständigte, erinnert an Goethes Zauberlehrling; und die Reaktionen auf ihr politisches Erscheinen bei den „alten“ Mächten an Kafkas Verwandlung.

### *Die BRICS-Staaten*

Fraglos stellen die BRICS-Staaten ein äußerlich eindrucksvolles Konglomerat dar: darunter das größte Land der Erde und die beiden bevölkerungsreichsten,

---

1 Charles Krauthammer: The Unipolar Moment Revisited, in: The National Interest, 70 (2002/2003): A, S. 17.

2 So die Diagnose von Fareed Zakaria: The Post-American World, New York 2008, S. 40-48.

zusammen 29,4 Prozent der globalen Fläche und 42,5 Prozent der Weltbevölkerung. Dazu gesellt sich eine beachtliche, im Falle Chinas gar beispiellose, wirtschaftliche Dynamik: Betrug ihr Anteil am globalen BIP 2000 nur 8 Prozent, so belief er sich 2007 bereits auf 15 Prozent. Im selben Jahr prognostizierte O'Neill, dass China bereits 2027 und Indien vor 2050 die USA überholen und die BRIC-Staaten (noch ohne Südafrika) gemeinsam bis 2035 ein höheres Sozialprodukt als die G7 (USA, Japan, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Kanada) aufweisen würden, wenn auch nur in absoluten Zahlen und nicht pro Kopf.<sup>3</sup>

Allerdings: Auch wenn die BRICS-Staaten in den letzten Jahren 50 Prozent des globalen Wirtschaftswachstums auf sich vereint haben, nach den konventionellen Maßstäben des Internationalen Währungsfonds ist der Abstand immer noch beträchtlich, auch zwischen China und den USA, wie die Übersicht verdeutlicht.<sup>4</sup>

Die BRICS-Staaten bilden alles andere als eine homogene Gruppe, weder politisch – hier reicht das Spektrum von der weltweit größten Demokratie Indien bis China als größter Autokratie – noch ökonomisch – hier weisen sowohl die Wirtschaftskraft als auch die Wirtschaftsdynamik und vor allem die Wirtschaftsstrukturen gravierende Unterschiede auf. Doch hat das sie einigende Band, dem *unipolar moment* der Vereinigten Staaten – und in ihrem Schlepptau des Westens – widerstehen zu können, offenbar genug Gewicht, um sich ähnlich wie einst die G7 als eigenständige Gruppe zu konstituieren.

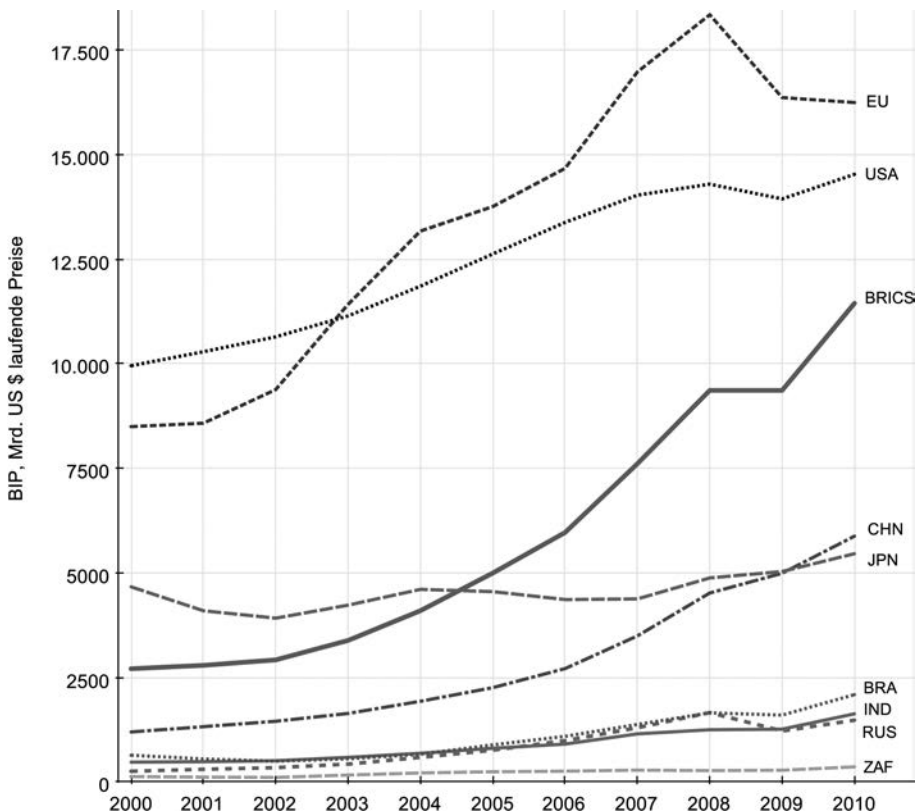
Den offiziellen Auftakt machte 2009 das Treffen der vier Staatschefs der BRIC-Gruppe in Jekaterinburg, weitere Treffen in Brasilia (2010) und im chinesischen Sanja (2011) schlossen sich im Jahresrhythmus ebenso an wie eine sukzessive Institutionalisierung und Formalisierung. Ein Beispiel ist die Währungspolitik: So folgte auf das allgemeine Postulat des Jahres 2009, ein „stärker diversifiziertes internationales Währungssystem“ anzustreben, 2010 das konkrete Petition, im Handel untereinander auf den US-Dollar als Verrechnungswährung verzichten zu wollen. Dies mündete 2011 in eine „detaillierte Roadmap“, die unter anderem den Abschluss eines Abkommens der fünf Entwicklungsbanken zum Gebrauch der nationalen Währungen untereinander vorsieht.

---

3 Goldman Sachs Global Economics Group: BRICs and Beyond, 2007, <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/brics/BRICs-and-Beyond.html>.

4 Werden bei der Berechnung die Kaufkraftparitäten zugrundegelegt, verschieben sich die Proportionen zugunsten Chinas: Danach betrug das BIP 2010 (in Mrd. laufende US-Dollar) für die EU 15.203.145, die USA 14.526.550 und China 10.119.896; International Monetary Fund: IMF Data Mapper, <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>.

**BIP-Entwicklung 2000-2010, gerundet auf Mrd. US-Dollar, laufende Preise**



Quelle: IMF, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/weodata/weoselgr.aspx>.

*... und ihre Wirkung*

Auch wenn Vieles noch rudimentär wirkt und sich in Absichtserklärungen erschöpft, es sind die Dynamik des wirtschaftlichen Aufstiegs und das Potenzial der Koalitionsbildung solcher politischen Schwergewichte, die allenthalben ihre einschüchternden, respektive euphorisierenden Spuren hinterlassen. Dass mit dem Aufstieg der BRICS-Gruppe ein Abstieg des Westens korrespondiert, der Welt folglich ein neuerlicher Machtübergang droht, gehört heute auch jenseits des Feuilletons zu den gesicherten Erwartungen. Zwar wird es noch geraume Zeit in Anspruch nehmen, bevor die aktuell beobachteten Machtverschiebungen in einen bislang nur extrapolierten Machtübergang münden, die

bloße Aussicht hat aber bereits nachhaltige politische Wirkungen und einige Kontroversen über die angemessenen Reaktionen ausgelöst.

Dabei stehen sich im Westen die aus anderen Debatten vertrauten Lager gegenüber, die sich entweder auf die (primär politischen) Gefahren kaprizieren und zeitige Eindämmung reklamieren oder umgekehrt die (primär ökonomischen) Chancen betonen und in deren Sinne eigene Anpassung einfordern. Der Alarmismus speist sich aus der Erfahrung, dass Machtübergänge historisch immer mit Konflikten und oft mit Kriegen einhergingen, da auf- und absteigende Mächte ihre Positionsveränderungen im Regelfall als Nullsummenspiel wahrnehmen. Zwar räumen auch Kritiker dieser Perspektive ein, dass solche strategischen Rivalitäten gleichsam ein Naturgesetz darstellten. Doch stellten sich Machtübergänge unterschiedlich dar, was vom Regime der aufstrebenden Macht ebenso abhängt wie vom Charakter der bestehenden internationalen Ordnung. Hier weist, wie G. John Ikenberry betont, die bestehende westlich geprägte Ordnung eine singular hohe Absorptionsfähigkeit auf: „Today’s Western order, in short, is hard to overturn and easy to join.“ Sie garantiere durch ihr dichtes Netz von Regeln und Institutionen sowie durch die in ihr verankerten konsultativen Führungsmechanismen, dass aufstrebende Mächte wie China ihre Wachstumsziele innerhalb des Systems verfolgen können, also nicht zu einer offenen Herausforderung genötigt sind.<sup>5</sup> Das schreibt er den gegen Ende des Zweiten Weltkriegs geschaffenen Institutionen wie den Vereinten Nationen und dem Internationalen Währungsfonds ebenso zu wie später geschaffenen informellen Arrangements in Gestalt der G7/8 und der G20.

Die neuen Großmächte selbst positionieren sich ostentativ zwischen der Blauäugigkeit des Institutionalismus und dem Manichäismus des Realismus. Sie reklamieren mehr „Gleichberechtigung“ und „Gerechtigkeit“ sowie „mehr Demokratie“ in den internationalen Beziehungen und ihren Organisationen. Zugleich plädieren sie für eine Stärkung der „Multipolarität, wirtschaftlichen Globalisierung“ und für eine „wachsende Interdependenz“.<sup>6</sup> China und Indien machen darüber hinaus in aller Unschuld geltend, lediglich im Sinne der *great convergence* wieder ihre angestammten Plätze als größte (China) und zweitgrößte (Indien) Volkswirtschaft der Welt einnehmen zu wollen, die sie bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts innehatten. Dabei ist es durchaus bedeutsam, wem sie den Abstieg – im Falle Indiens etwa von 20 Prozent der Weltproduktion im Jahre 1770 auf 200 Jahre später nur mehr 3 Prozent – anlasten, eigenen Ver-

5 G. John Ikenberry: The Rise of China and the Future of the West, in: Foreign Affairs 87 (2008): 1, S. 24.

6 Deklaration des Sanja-Gipfels der BRICS-Staaten vom 14.4.2011, in: [http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-04/14/c\\_13829453\\_9.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-04/14/c_13829453_9.htm).

säumnissen oder der Unterwerfung durch den westlichen Kolonialismus und Imperialismus. Hier ist der antiwestliche Reflex in China und Indien sehr viel weniger ausgeprägt als etwa in Russland, dessen Führung den „Verrat“ des Westens an den gesamteuropäischen Hoffnungen nach dem Kalten Krieg zur Maxime ihrer eigenständigen Gestaltungsansprüche erhoben hat.

Analog zu den oben skizzierten Lagern stehen den aufstrebenden Mächten zwei idealtypische Handlungsoptionen zur Verfügung: die Gegenmachtbildung, mit der die bestehende Ordnung herausgefordert wird, oder die Gefolgschaft durch Unterstützung der Normen und Prinzipien, auf denen diese Ordnung ruht, sowie jener Mächte, die sie garantieren. Diese Handlungsoptionen sind insofern idealtypisch, als sie sich in der Realität kaum ungeschminkt aufweisen lassen. Vielmehr verfügen alle Schwellenmächte über „multiple Identitäten“, je nach Gegenstand und Adressat.<sup>7</sup>

Tatsächlich ist ihr Verhältnis zur bestehenden Ordnung notwendig ambivalent. Auf der einen Seite ist für neue Mächte die Dominanz der alten eine Herausforderung ihres Prestiges und ihrer Gestaltungsansprüche. Das lädt zur Gegenmachtbildung und dazu ein, diese vor allem durch politische Blockaden zu demonstrieren. Auf der anderen aber sind die aufstrebenden Mächte unter der alten Ordnung gleichsam *per definitionem* außerordentlich erfolgreich – warum sollten sie diese daher beseitigen wollen? Das begründet Gefolgschaft, für die darüber hinaus rationale Kostenkalküle sprechen: das Bedürfnis, sich zur Konsolidierung des Erfolgs auf die innere Entwicklung zu konzentrieren und die Scheu, kostspielige Verantwortung für die Etablierung und Sicherung einer neuen Ordnung zu übernehmen.

Wie diese Kalküle ausfallen, wird schließlich auch von den politischen Ordnungen beeinflusst, die in den einzelnen Ländern etabliert sind. Hier unterscheiden sich die BRICS-Staaten grundlegend. Neben einer alten Demokratie in Indien stehen zwei junge in Brasilien und Südafrika, eine arg ramponierte in Russland und eine Autokratie, die sich immer noch offiziell auf die Diktatur des Proletariats beruft. Dass mit China und Russland zwei Schwellenmächte über eine „autoritär“ oder „illiberal“ kapitalistische Ordnung verfügen, hat besonderen Argwohn geweckt. Für Robert Kagan, der während der Bush-Administration für die neokonservative Begleitmusik gesorgt hatte, verläuft die Trennlinie des 21. Jahrhunderts zwischen den demokratischen und den autokratischen Regimen. Auch wenn selbst er nicht recht zu erkennen vermag, dass die beiden Hauptrepräsentanten der Autokratie ihr Modell „aktiv exportie-

---

7 Randall Schweller: Emerging Powers in an Age of Disorder, in: Global Governance (Special Issue: Emerging Powers and Multilateralism in the Twenty-First Century), Band 17, Nr. 3, Juli-September 2011, S. 291.

ren“, so gibt es auf der Suche nach einem neuen ideologischen Antagonisten, der den realen Sozialismus und die antiwestlichen „Zivilisationen“ abzulösen vermag, keinen Zweifel: „Vergesst die islamische Bedrohung, die kommende Schlacht wird zwischen autokratischen Nationen wie Russland und China und dem Rest ausgetragen.“<sup>8</sup>

### *Divergierende Manifestationen des antihegemonialen Prinzips*

Die Gruppierung der BRICS-Staaten versteht sich nicht allein als multipolares Gegengewicht zum Unipolarismus, sondern fungiert de facto selbst als Mächtekoncert und insofern als zumindest virtuelles Vorbild einer neuen internationalen Ordnung. Ihre gemeinsame *raison d'être* ist die Absage an jegliche Hegemonie. Sie richtet sich zwar primär gegen die USA, sucht zugleich aber auch hegemoniale Tendenzen untereinander auszuschließen oder zumindest einzudämmen. Das betrifft vor allem China und seine beiden Nachbarländer Russland und Indien, deren Verhältnis, bis hin zu kriegerischen Auseinandersetzungen in den 1960er Jahren, historisch belastet ist und die auch heute, ungeachtet der wechselseitigen Entspannung, zwischen der Attraktion wirtschaftlicher Verflechtung und der Abschreckung wirtschaftlicher Dominanz schwanken. Weniger die Institutionalisierung der BRICS-Gruppe, wohl aber die Schanghaier Vertragsorganisation verfolgt hier auch das Ziel einer wechselseitigen Kontrolle durch Kooperation. Wie lange jedoch der *external pacifier* in Gestalt der USA seine Wirkung entfaltet, ist gänzlich offen.

Die oben skizzierte Ambivalenz gegenüber der bestehenden internationalen Ordnung verbindet zumindest die vier ursprünglichen BRIC-Staaten. Einerseits haben sie keine Schwierigkeiten, sich auf Grundsätze zu verständigen, die im Westen als ordnungspolitische Herausforderung wahrgenommen werden. Das betrifft die gemeinsame Forderung nach einer Demokratisierung der internationalen Beziehungen mit dem Ziel der Gleichberechtigung ebenso wie das strikte Interventionsverbot. Andererseits aber verdanken sie – wenn gleich in unterschiedlicher Ausprägung – ihren Aufstieg ordnungspolitischer Gefolgschaft: Sowohl Chinas und Russlands Absage an die sozialistisch etikettierte Zentralverwaltungswirtschaft als auch Indiens Abkehr von seinem „dritten“ staatszentrierten Weg und Brasiliens wirtschaftliche Öffnung waren

---

8 Robert Kagan: The world divides ... and democracy is at bay – Forget the islamic threat, the coming battle will be between autocratic nations like Russia and China and the rest, in: [www.thetimes.co.uk](http://www.thetimes.co.uk), 2.9.2007.

Bedingung eines Aufschwungs, der sich mehr oder weniger an Prinzipien des sonst geschmähten „Washingtoner Konsenses“ orientierte. Hier gerieren sich die vier BRIC-Staaten heute bisweilen marktradikaler als ihre einstigen ordnungspolitischen Vorbilder aus der OECD, deren Prinzipientreue unter dem Druck des realen Wettbewerbs zum Lippenbekenntnis gerinnt. Daraus resultiert ein eigentümliches *mixtum compositum* aus politischem Revisionismus zur Sicherung uneingeschränkter staatlicher Souveränität und marktwirtschaftlicher Orthodoxie zur Sicherung der komparativen Vorteile globaler Arbeitsteilung. Das stellt eine Herausforderung der internationalen Machtverteilung und der mit ihr verknüpften partikularen Interessen dar, nicht aber der internationalen Ordnung.

Weit weniger Interesse an Wettbewerb haben die BRICS-Staaten in ihrem regionalen Umfeld. Namentlich Brasilien, Indien und Russland begreifen sich als regionale Pole, deren Gewicht nicht zuletzt darauf beruht, dass sie über eine exklusive Einflusszone verfügen. Da die Adressaten dieser Bemühungen in Lateinamerika, Südasien oder der GUS übereinstimmend wenig Neigung zur Ein- und Unterordnung offenbaren, richtet sich das Petitum vor allem gegen externe Einflüsse, in Sonderheit der USA. Und es prägt die Bereitschaft, die USA auch in ihrem vermeintlichen Hinterhof herauszufordern – darum etwa Russlands Avancen gegenüber Venezuela, Nikaragua oder Bolivien.

In der Exekution dieser grundlegenden Gemeinsamkeiten offenbaren sich zwischen den vier BRIC-Staaten jedoch beträchtliche Unterschiede. Russland etwa unternimmt besonders demonstrative Anstrengungen, sich als „unabhängiges Machtzentrum“ zu konstituieren, doch wird ihm allenthalben nachgesagt, dafür, abgesehen von seinen Nuklearwaffen, die aktuell und perspektivisch schlechtesten Voraussetzungen zu haben. Der Anspruch versteht sich als Restauration des einstigen Status als Supermacht und in Übereinstimmung mit jenen „objektiven“ Bedingungen, die das Land als Großmacht qualifizieren. Die Skepsis schlägt sich unter anderem in der Moskauer Befürchtung nieder, „die falsche Seite“ im Wettbewerb der Großmächte zu wählen. Bei China ist es genau umgekehrt. Im Sinne der berühmten *taoguang-yanghui*-Maxime Deng Xiaopings aus dem Jahre 1989, nach der eine ungestörte innere Entwicklung und äußere Zurückhaltung einander bedingen, ist es das Hauptziel der chinesischen Außenpolitik, die eigene wirtschaftliche Entwicklung zu fördern. Dieser demonstrativ „friedliche Aufstieg“ erscheint indes vielen als lediglich taktische Zurückhaltung, als Atempause, auf die für den Rest der Welt ein bitteres Erwachen folgen wird, wenn sich das Potenzial der wirtschaftlichen Supermacht auch politisch und militärisch entfaltet.

Bei Brasilien wiederum ging es in den letzten zehn Jahren um die Emanzipation als langjährig engster Verbündeter der USA auf dem lateinamerikanischen Kontinent, was bei manchen Beobachtern den Eindruck bekräftigt hat, Brasilien sei die renitenteste der vier Mächte. Dies wiederum war bei Indien genau umgekehrt: Hier waren es die USA – und zwar durch das Abkommen zur zivilen Nuklearkooperation der Bush-Administration aus dem Jahre 2008 –, denen Indien den Eintritt in den Club der Großmächte verdankt – aus Sicht der USA nicht zuletzt im Bestreben, Chinas Aufstieg mit einem indischen Gegengewicht zu versehen. Was Wunder, dass Indien – einst die Führungsmacht der Blockfreien – heute am ehesten als „Unterstützer“ der internationalen Ordnung in ihrer westlichen Auslegung erscheint.

Ähnliche Unterschiede zeigen sich bei der Regimefrage. Zwar geben sich alle vier BRIC-Staaten in dieser Frage demonstrativ neutral und lehnen jegliche Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten prinzipiell ab. Doch reicht die Übereinstimmung schon deshalb nicht über diesen prozeduralen gemeinsamen Nenner hinaus, weil sich die politischen Ordnungen der vier wesentlich unterscheiden. Während Russland primär defensiv agiert, ist China unentschlossen, wie es mit seiner wachsenden *soft power* umgehen soll; Brasilien wiederum ist jenseits seiner Grenzen ein eher passiver Verfechter der demokratischen Ordnung, Indien gemessen daran ein ausgesprochen aktiver.

Zwar beobachtet Russland offiziell einen zunehmenden „Wettbewerb zwischen verschiedenen Wertesystemen und Entwicklungsmodellen“;<sup>9</sup> doch findet dieser ohne Moskau statt: Jenseits seiner „nationalen und historischen Eigenarten“ hat Russland kein Modell anzubieten, lehnt missionarische Aktivitäten mit explizitem Verweis auf das gescheiterte Beispiel der Sowjetunion ab und beharrt lediglich auf seiner Eigenständigkeit – ohne Ansehen des Regimes. Das ist in China schon deshalb anders, weil das chinesische Entwicklungsmodell durch seine bloße, höchst erfolgreiche Existenz eine Herausforderung für die seit dem Ende des Kalten Kriegs unangefochtene Suprematie des westlich-liberalen Universalismus darstellt. Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion hat daher schon 2007 in ihrer Asienstrategie die „Systemfrage“ aufgeworfen. Diese ist in China jedoch bislang nicht aufgenommen worden. Vielmehr wird dort erstaunlich offen und kontrovers diskutiert – ob China überhaupt ein eigenes Entwicklungsmodell aufweist und ob es opportun oder möglich ist, das chinesische Modell in andere Länder zu exportieren.<sup>10</sup>

9 The Foreign Policy Concept of the Russian Federation. Approved by Dmitry A. Medvedev, President of the Russian Federation, on 12 July 2008, [www.mid.ru](http://www.mid.ru).

10 Vgl. ausführlich: Isabella Burmann, Nora Glasmeier, Hans-Joachim Spanger: *Made in China: Das chinesische Entwicklungsmodell – noch kein Exportschlager*, Frankfurt a. M., HSFK-Standpunkte, Nr. 8, 2011.



Brasilien, nächst Russlands deformierter eine der jüngsten Demokratien, hat seinen missionarischen Ehrgeiz auch deshalb stark gezügelt, weil politische Neutralität sich namentlich in der Süd-Süd-Dimension als ausgesprochen kooperationsfreundlich erwiesen hat. Diese Erfahrung gilt auch für Indien, das im Verkehr mit anderen Staaten seinen Interessen ein deutlich größeres Gewicht beimisst als seinen demokratischen Werten. Gleichwohl hat sich Indien anders als Brasilien in der globalen Demokratiebewegung engagiert: Es gehörte im Jahre 2000 zu den Gründungsmitgliedern der *Community of Democracies*. Es ist 2005 mit den USA die bilaterale *Global Democracy Initiative* eingegangen, und es ist nach den USA der zweitgrößte Beitragszahler im *UN Democracy Fund*.<sup>11</sup>

### *Die alten Mächte in der neuen Ordnung*

So heterogen sich die Gruppe der BRICS-Länder präsentiert, so unterschiedlich fällt die Reaktion des alten Westens auf deren Ansprüche aus. Brasilien, Indien und Südafrika gelten als interessante, wenn auch schwierige demokratische Partner. Gegenüber Russland hat die Obama-Regierung die Konfliktlinien ihrer Vorgängerin über Einflusszonen und Herrschaftsfragen weitgehend geräumt und stattdessen die gemeinsamen Interessen in den Vordergrund gerückt. Die EU hat sich nicht, wie von den neuen und alten Herren in Minsk und Kiew erhofft, auf einen geostrategischen Wettbewerb mit Moskau um Einfluss im europäischen Zwischenraum eingelassen, sondern richtet ihr Verhältnis zu Weißrussland und der Ukraine an deren Reformbereitschaft aus. China spielt dagegen in der Wahrnehmung des alten Westens in einer ganz anderen Liga. Der atemberaubende chinesische Aufstieg gilt ebenso als ökonomische Chance wie als vielschichtige Bedrohung: nicht nur sicherheitspolitisch, sondern aktuell auch für eine liberale Vision von globaler *Governance* und perspektivisch für den eigenen Wohlstand. Gegenüber China werden die Unterschiede in den Reaktionen der USA und der Europäischen Union auf die neuen Herausforderungen der BRICS-Gruppe besonders augenfällig.

### *Die EU und China: Sorge vor der strategischen Irrelevanz*

Spätestens seit China und die USA im Vorgriff auf ein mögliches Modell bilateralen Zusammenwirkens (Stichwort G2) die EU bei den Klimaverhandlungen

---

11 Christian Wagner: India: A New Democratic Great Power?, Ms. 2010.

gen 2009 in Kopenhagen an die Wand gespielt haben, geht in Brüssel ein neues Gespenst um: die drohende strategische Irrelevanz Europas. Der Bedeutungsverlust des alten Kontinents und seiner einst die Welt dominierenden Mächte hat sich in der Wahrnehmung dramatisch beschleunigt und wird mittlerweile als entscheidender (und letzter) Grund für einen politischen und sicherheitspolitischen Integrationssprung der EU ins Feld geführt. Angela Merkel formulierte diesen Zusammenhang jüngst in einem Interview mit sechs europäischen Zeitungen wie folgt: „Wir stellen in Europa noch sieben Prozent der Weltbevölkerung. Wenn wir nicht zusammenhalten, wird man unsere Stimme und unsere Überzeugungen kaum wahrnehmen.“<sup>12</sup>

Über Appelle zu einem Integrationsschub hinaus, der realpolitisch einstweilen mit einem Rückzug in nationale Handlungszusammenhänge einhergeht, schaut die EU dem Phänomen der Machtverschiebung weitgehend konzeptionslos zu. An die Lissabon-Strategie vom März 2000, mit der die EU bis zum Jahr 2010 zur dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsregion der Welt aufsteigen wollte, will in Brüssel niemand mehr erinnert werden. Aber auch an die bis vor kurzem gängige Vorstellung, die EU sei als postnationale Macht bestens gerüstet, um ihr Umfeld mit Hilfe ihrer vielfältigen Instrumente weicher Steuerung sozialisieren und in ein liberales Ordnungsmodell einfügen zu können, hat angesichts der normativen Bruchlinien zwischen alten und neuen Europäern, dem gescheiterten Vorzeigeprojekt der mediterranen Partnerschaft und nicht zuletzt der Eurokrise an Glanz verloren.

Am Beispiel des Umgangs mit China lässt sich dies ebenfalls demonstrieren. „Europe’s approach to China is stuck in the past“, lautet das Fazit einer jüngeren Bestandsaufnahme.<sup>13</sup> In der Tat gründete sich die europäische Politik bis vor wenigen Jahren auf ein Konzept, das bereits dem ersten Handels- und Kooperationsabkommens von 1985 zugrunde lag. Danach werde China unter dem europäischen Einfluss seine Wirtschaft liberalisieren, rechtsstaatliche und demokratische Reformen einleiten und zu einem verantwortungsbewussten *stakeholder* der bestehenden Ordnung heranwachsen. In diesem Sinne galt das Land der EU-Kommission bis vor wenigen Jahren als Partner beim Aufbau einer multilateralen Weltordnung.<sup>14</sup> Mittlerweile mehren sich die Zweifel, ob China gewillt sein könnte, den EU-Vorstellungen eines fairen marktwirt-

12 Süddeutsche Zeitung: Deutschlands Kraft ist nicht unendlich. Interview mit Angela Merkel, 26.1.2012, <http://www.sueddeutsche.de/politik/angela-merkel-ueber-die-europaeische-union-deutschlands-kraft-ist-nicht-unendlich-1.1267481>.

13 John Fox/Francois Godement: A Power Audit of EU-China Relations, European Center for Foreign Relations, London, 2009.

14 EU Commission: A maturing partnership – shared interests and challenges in EU-China relations, COM(2003)533 final, Brüssel, 10.9.2003, S. 7.

schaftlichen Wettbewerbs zu folgen, sich einem Multilateralismus nach europäischen Vorstellungen zu verschreiben oder die EU überhaupt als gleichwertigen Partner ernst zu nehmen. Dabei sind die wirtschaftlichen Beziehungen ebenso wichtig – die EU hat die USA bereits 2007 als größten Handelspartner Chinas verdrängt – wie ungleichgewichtig. Nur zeichnet sich heute deutlicher ab, dass die EU zwar ihre wirtschaftlichen Interessen verteidigt, aber eben keinen Einfluss darauf zu nehmen vermag, in welche Richtung sich das reicher und mächtiger werdende China entwickelt.

### *Die USA und China: „Congagement“*

Entschlossener reagieren die USA. Schon die Bush-Administration rückte in ihrer zweiten Amtsperiode China wieder ins Zentrum der amerikanischen Außenpolitik, aus der es der Krieg gegen den Terrorismus zwischenzeitlich verdrängt hatte. Bush setzte auf ein doppelgleisiges Vorgehen, das eine wirtschaftliche und politische Anbindung Chinas mit überwiegend rhetorischen Elementen einer machtpolitischen Eindämmung zu einer Strategie des *Congagement* kombinierte. Hier knüpft die Administration seines Nachfolgers an. Einerseits versichern Regierungsvertreter: Washington „begrüßt ein starkes, prosperierendes und erfolgreiches China, das in der Welt eine bedeutendere Rolle spielt“. Andererseits weisen sie auf die mannigfachen Konfliktfelder, das wechselseitige Misstrauen und die Gefahren hin, die traditionell Phasen des Machtübergangs begleiten, und fordern von Peking eine strategische Rückversicherung.<sup>15</sup>

Gleichzeitig geht Obama beim zweiten Teil des *Congagement* über Bush hinaus und bekräftigt den Führungsanspruch der USA in der pazifischen Region: „Als pazifische Nation werden die Vereinigten Staaten bei der Gestaltung dieser Region und ihrer Zukunft eine größere und langfristig angelegte Rolle spielen“, so der Präsident während seiner Pazifikreise im November 2011.<sup>16</sup> Während die „frugale Supermacht“ (Michael Mandelbaum) ihre Truppen in Europa reduziert und hier künftig nur noch „from behind“ führen will, erweitert sie im östlichen Pazifik ihre militärische Präsenz. Mit Australien vereinbarte Obama während seines Besuchs im November die Einrichtung einer US-Militärbasis in Darwin, auf der künftig 2.500 Marines stationiert werden

---

15 James B. Steinberg: China's Arrival: The Long March to Global Power, Keynote address to the Center for a New American Security, Washington D.C., 24.9.2009.

16 Remarks by President Obama to the Australian Parliament, 17.11.2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>.

sollen. Auch wenn Teile dieser Truppen offenbar aus Japan abgezogen werden und die Obama-Regierung bei Waffenlieferungen an Taiwan Zurückhaltung walten lässt, ist die Bedeutung der Region in der globalen Militärplanung der USA deutlich gestiegen. Dem indonesischen Präsidenten Yodhoyono sagte Obama die Lieferung von 24 (gebrauchten) F-16 Kampfflugzeugen zu; mit Singapur bekräftigte er die Verteidigungskooperation. Gleichzeitig beschwor seine Außenministerin in Manila die Zukunft des bilateralen Verteidigungspakts von 1952 – symbolträchtig an Deck einer amerikanischen Fregatte. In dieses Muster passt ihre anschließende Reise nach Myanmar, die auch darauf abzielte, das Land aus der einseitigen Ausrichtung auf China zu lösen.

Daneben entdecken die USA, in augenfälliger Abkehr von ihren traditionell bilateralen Sicherheitsarrangements im östlichen Pazifik (*San Francisco System*), die Attraktivität regionaler Organisationen und der entstehenden südostpazifischen Sicherheitsarchitektur – nicht zuletzt als Austragungsfeld der amerikanisch-chinesischen Konkurrenz. Schon im November 2009 nahm Obama am ersten *US-ASEAN Leaders* Treffen teil. 2011 traten die USA zusammen mit Russland dem *East-Asia Summit* bei. Wie sich multilaterale Institutionen im Wettbewerb um Einfluss mit China nutzen lassen, demonstrierte der Präsident ebenfalls während seiner Pazifikreise im November 2011. Auf dem Gipfel der pazifischen Wirtschaftsorganisation APEC in Hawaii erreichte Obama zu Beginn seiner Reise die grundsätzliche Zustimmung der meisten APEC-Mitglieder für das Projekt eines transpazifischen Handelsabkommens, ein Vorhaben, dem Peking ohne eigene Beteiligung kritisch gegenübersteht. Zum Höhepunkt der Reise wurde indes die erstmalige Teilnahme eines amerikanischen Präsidenten am ostasiatischen Gipfel (*East-Asia Summit*). Indem er das amerikanische Interesse an maritimer Sicherheit unterstrich und zur Lösung der Territorialkonflikte im südchinesischen Meer aufrief, forderte er nicht nur Peking und seine Grundhaltung heraus, (territoriale) Streitfragen mit seinen Nachbarn strikt bilateral zu besprechen. Er versammelte auch die meisten ostasiatischen Staatshäupter hinter dieser Linie und stellte China ins Abseits. Die USA, so die Botschaft, sind Teil der Sicherheitsarchitektur der Region und wollen zusammen mit den kleineren Staaten Regelwerke aufbauen, die auch China binden.

### *Wie mit dem Aufstieg der BRICS-Staaten umgehen?*

Wie aber sollen Deutschland und die EU auf den Aufstieg neuer Mächte reagieren? Zunächst gelassen, denn es bleibt abzuwarten, ob der heterogene Club der BRICS-Staaten über den Minimalkonsens der Abwehr amerikanischer Dominanz hinauskommt und daher eine nachhaltige Strategie für den Umgang

mit dieser Staatengruppe erforderlich wird. Das Phänomen der Machtverschiebung aber ist real und verlangt nach Antworten. Diese sollten regionalspezifisch ausfallen und die großen Unterschiede im Lager der BRICS-Gruppe reflektieren. Immerhin hat die Bundesregierung jüngst ein „Konzept“ zum Umgang mit den „neuen Gestaltungsmächten“ in der „multipolaren Ordnung“ vorgelegt, das indes in der Tradition partnerschaftlicher deutscher Außenpolitik nur Grundlinien aufzeigt.<sup>17</sup>

Eine der offenen Fragen betrifft die Anpassung der Stimm- und Einflussverteilung in den Institutionen der globalen Steuerung. Die Einbeziehung aufstrebender Staaten in die flexiblen Arrangements, wie die Ausweitung der G7 zur G8 und G20, weist zwar in die richtige Richtung, leistet aber einer Informalisierung der internationalen Politik Vorschub. Daher müsste eine Reform der formalen Institutionen und insbesondere des UN-Sicherheitsrats folgen. Eine bessere Repräsentation der neuen Mächte ist dabei kein Selbstwert, sondern verbessert die Aussichten, dass sich diese Staaten tatsächlich zu *stakeholdern* der bestehenden Ordnung entwickeln. Allerdings ist eine solche Entwicklung auch kein Selbstläufer. Zwar verfechten die BRICS- und andere aufsteigende Staaten kein Gegenmodell zu einem liberalen Entwurf globaler Ordnung, sie teilen aber eine Weltsicht, die sich an staatlicher Souveränität und machtpolitischen Kalkülen ausrichtet und damit ordnungspolitischen Trends der letzten zwei Jahrzehnte widerspricht, die stärker auf individuelle Rechte und geteilte Verantwortung abstellen.

Aus westeuropäischer Sicht begründet der Aufstieg der BRICS- und anderer Staaten keine markante sicherheitspolitische Bedrohung. Die Notwendigkeit eines Integrations Springs der EU in der Sicherheitspolitik, etwa durch die Schaffung einer Europaarmee, lässt sich nicht mit äußeren Zwängen wie der globalen Machtverschiebung oder des Rückzugs der USA aus Europa begründen. So sehr eine effektive Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik wünschenswert bleibt, so sehr sollte Europa bei der Organisation von Einheit die Vielfalt nationaler Traditionen und Perspektiven in Rechnung stellen.

Gegenüber China wird für die EU die wirtschaftspolitische Dimension des Verhältnisses allein schon deshalb im Zentrum stehen, weil sie sicherheitspolitisch in der Region nicht vorkommt. Dennoch hat das europäisch-chinesische Verhältnis auch eine sicherheitspolitische Dimension, wie der vor einigen Jahren intensiv geführte Streit über die Aufhebung des europäischen Waffenembargos gegenüber China zeigt. Solange sich die von der Kommission erhoffte

---

17 Auswärtiges Amt (Hrsg.): Globalisierung gestalten – Partnerschaft ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung, Berlin 2012.

Eingliederung Chinas in eine multilaterale Weltordnung nicht verlässlich realisiert, sollte die EU an diesem Embargo nicht rütteln.

Ebenso vorschnell wäre es, würde die EU den Aufstieg neuer Mächte vorrangig im Sinne einer Bedrohung gewachsener Einflusszonen interpretieren. Auch wenn die Außenpolitik Russlands, Chinas und der anderen BRICS-Staaten auf die Zurückdrängung westlichen und insbesondere amerikanischen Einflusses abzielt, wäre die EU schlecht beraten, ihrerseits mit den klassischen Instrumenten machtpolitischer Konkurrenz zu reagieren. Entscheidender ist der Systemwettbewerb um die bessere Form der Organisation politischer Herrschaft, der im Zeichen offener Kommunikation von den Staatsführungen immer weniger kontrollierbar ist. Deutschland und die EU waren gut beraten, ihr Verhältnis zur Ukraine und Weißrussland nicht nach der Logik eines geostrategischen Wettbewerbs mit Russland auszurichten, sondern auf die mangelnde bzw. nicht vorhandene Reformbereitschaft beider Länder mit einem Einfrieren des Assoziationsabkommens bzw. weiteren Sanktionen zu antworten.

Die EU sollte an ihrer Präferenz einer multilateralen und regelorientierten Ordnung festhalten, gleichzeitig aber über neue Strategien nachdenken. Einen Ansatzpunkt bietet die inter-regionale Kooperation, denn die Rede vom Aufstieg neuer Mächte verdeckt einen anderen Trend weltpolitischer Veränderung seit dem Ende des Ost-West-Konflikts: die Regionalisierung und das Entstehen regionaler Sicherheitsorganisationen. Auch wenn regionale Arrangements Orte der Auseinandersetzung um Einfluss darstellen, bergen sie das Potenzial, den machtpolitischen Wettbewerb zu mediatisieren und Regeln zu unterwerfen. Ihre Aufwertung liegt daher im europäischen Interesse.

## 1.6. Der normative Bezugsrahmen der internationalen Politik: Schutzverantwortung und Friedenspflicht

*Lothar Brock und Nicole Deitelhoff*

Mit der Resolution 1970 vom März 2011 hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen durch gezielte Sanktionen gegen Gaddafi und etliche seiner Gefolgsleute in die innerlibyschen Auseinandersetzungen eingegriffen. Mit der kurz darauf folgenden Resolution 1973 hat er darüber hinaus ein Flugverbot für die libysche Luftwaffe beschlossen und dabei auch den Einsatz militärischer Maßnahmen zur Durchsetzung dieser Entscheidung autorisiert. Wie vorher schon der UN-Menschenrechtsrat und der Generalsekretär der Vereinten Nationen bezog sich der Sicherheitsrat in beiden Resolutionen auf die *Responsibility to Protect* (R2P), also die Schutzverantwortung einer jeden Regierung gegenüber der eigenen Bevölkerung, zu der sich der UN-Reform-Gipfel im September 2005 bekannt hat.<sup>1</sup>

Insofern könnten die Libyen-Resolutionen als Zeichen für die Konsolidierung der seit den 1990er Jahren laufenden Bemühungen um eine Erweiterung des Schutzes von Menschen in gewaltsam ausgetragenen Konflikten gelesen werden. Dies umso mehr, als die Resolutionen des Sicherheitsrates und des Menschenrechtsrates im Falle Libyens auch Anlass zu der Hoffnung boten, dass die globalen Machtverschiebungen nicht zu einer Absage an die Schutzverantwortung führen würden. Aber auf *Libyen* folgte *Syrien*, d.h. die Blockade des Sicherheitsrates durch Russland und China, und ein langes Händerringen der internationalen Gemeinschaft angesichts der Schwierigkeiten einer konstruktiven Konfliktintervention. Muss das Zustandekommen der UN-Resolutionen im Fall *Libyens* im Blick auf die Entwicklung in *Syrien* als bloßes Aufflackern eines kurzen Strohfeuers interpretiert werden – ein Aufflackern, das der Wind des Wandels in der arabischen Welt nur deshalb entfachen konnte, weil er die permanenten Mitglieder des Sicherheitsrates und die neuen globalen Spieler unter den Schwellenländern unvorbereitet traf? Dieser Schluss wäre voreilig. Auf der einen Seite wuchs schon im Falle Libyens die Kritik der Schwellenländer (und der Afrikanischen Union) an der westlichen Handhabung der Resolution 1973 als Blanko-Vollmacht für die Erzwingung des Re-

---

1 Vgl. Lothar Brock/Tanja Brühl: Die UNO nach dem Gipfel von 2005: Stillstand als Fortschritt?, in: Reinhard Mutz/Bruno Schoch/Corinna Hauswedell, Jochen Hippler/Ulrich Ratsch (Hrsg.): Friedensgutachten 2006, Münster 2006, S. 44-53.

gimewechsels.<sup>2</sup> Auf der anderen Seite haben der UN-Menschenrechtsrat und die Generalversammlung im Falle Syriens mit beeindruckenden Mehrheiten die Gewaltanwendung des Regimes gegen den Massenprotest verurteilt. Wie steht es also mit der Herausbildung einer normativen Ordnung zum Schutz von Menschen vor übermäßiger Gewalt? Vollzieht sich nach dem Übergang vom Kriegs- zum Friedensrecht, der mit der Verabschiedung der UN-Charta erfolgte, eine zweite Transformation des Völkerrechts hin zu einer stärker auf den Einzelnen bezogenen Schutzordnung, die über das bestehende humanitäre Völkerrecht hinausgeht? Oder bleibt die Schutzverantwortung ein vager Bezugspunkt der internationalen Politik, der nach Belieben als Legitimationsressource für externe Eingriffe in innerstaatliche Konflikte genutzt wird? Unsere These ist, dass mit einer Weiterentwicklung der Schutzordnung zu rechnen ist, wenn es gelingt, das bestehende Friedensrecht und die Schutzverantwortung in ein Gleichgewicht zu bringen. Sofern jedoch die Schutzverantwortung in erster Linie dazu dient, das Gewalt- und Interventionsverbot der UN-Charta zu relativieren, unterminiert sie das geltende Friedensrecht der Charta.<sup>3</sup> Dieser Aspekt der Schutzverantwortung wird im Kontext der globalen Machtverschiebung an Bedeutung gewinnen.

### *Vom Kriegs- zum Friedensrecht*

Man kann die Geschichte des Völkerrechts als Prozess seiner fortlaufenden Ausdifferenzierung erzählen. Dieser Prozess ist von katastrophalen Einbrüchen in Gestalt großer Kriege (vor allem der beiden Weltkriege) gekennzeichnet, wurde aber durch diese Gewalterfahrung nicht aufgehalten, sondern angetrieben. Dabei ging es anfänglich vor allem um die Regelung des Krieges. Zwar waren die Väter des modernen Völkerrechts mit dieser Selbstbeschränkung nicht unbedingt zufrieden; sie verhielten sich aber – der Not gehorchend – gegenüber dem Recht auf freie Kriegführung, das die Staaten für sich in Anspruch nahmen, weitgehend neutral.<sup>4</sup> Humanismus und Aufklärung liefen mit unterschiedlichen Argumenten dagegen Sturm, doch erst die Erfahrung der napoleonischen Volkskriege, die Entwicklung neuer Waffen mit größerer Zerstörungskraft und schließlich die zunehmenden Spannungen zwischen den

2 Vgl. Matthias Dembinski/Theresa Reinold: *Libya and the Future of the Responsibility to Protect – African and European Perspectives*, PRIF Report 107, Frankfurt a.M. 2011.

3 Mary Ellen O’Connell: *Responsibility to Peace*, in: Philip Cunliffe (Hrsg.): *Critical Perspectives on the Responsibility to Protect*, London 2011, S. 71.

4 Michael Bothe: *Friedenssicherung und Kriegsecht*, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hrsg.): *Völkerrecht* (3. Auflage), Berlin 2004, S. 593.



europäischen Mächten bei gleichzeitig zunehmender wirtschaftlicher Verflechtung (in der ersten Phase der Globalisierung) stärkten in Wechselwirkung mit der ersten großen Friedensbewegung im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts jene Kräfte, die nicht nur um eine Verfeinerung des *ius in bello* bemüht waren, sondern das vermeintliche *liberum ius ad bellum* der Staaten in Frage stellten. Erster Kristallisationspunkt dieser Entwicklung waren die Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907, die der Hauptsache nach immer noch mit der Regelung des Krieges befasst waren (Haager Landkriegsordnung), aber bereits erste Schritte zur Institutionalisierung von Kriegsverhütung und friedlicher Streitbeilegung unternahmen.

Der Erste Weltkrieg „unterbrach“ diese Bemühungen, ohne ihnen jedoch den Boden zu entziehen. Im Gegenteil: Mit dem Völkerbund wurde der Versuch unternommen, die Bündnispolitik, der der Ausbruch des ersten Weltkrieges angelastet wurde, durch eine transparente Politik der kollektiven Sicherheit zu ersetzen. Das entsprach Woodrow Wilsons umfassendem Friedensplan. Ein Verbot von Angriffskriegen wurde aber erst mit dem Briand-Kellogg-Pakt von 1928 vereinbart.

Der Zweite Weltkrieg führte dann zu dem Versuch, einen bedeutsamen Schritt über diese Ansätze hinaus zu machen. Die Charta der UNO sprach ein allgemeines Gewaltverbot aus und kombinierte dies mit einem System der friedlichen Streitbeilegung (Kap. VI der UN-Charta) und der kollektiven Friedenssicherung (Kap. VII). Auch wurde die Idee des „working peace system“, das durch praktische Arbeit Konfliktursachen abbauen sollte, gegenüber dem Völkerbund erheblich erweitert. Das Recht auf Selbstverteidigung (Art. 51 der UN-Charta) wurde zwar als „naturgegeben“ anerkannt, aber klar der kollektiven Friedenssicherung untergeordnet; denn es kommt nur im Falle eines „bewaffneten Angriffs“ und nur so lange zum Zuge, bis der Sicherheitsrat „die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat“.

Das Gewaltverbot gilt sowohl nach Vertrags- als auch nach Gewohnheitsrecht. Zwar wird gegen das Gewaltverbot immer wieder verstoßen. Jedoch hat „kein Staat, der in den letzten Jahrzehnten Gewalt angewandt hat, [...] die Geltung dieses Verbots in Zweifel gezogen“. Insofern ist „einfach nicht zu bestreiten, dass eine allgemeine Rechtsüberzeugung im Sinne der Geltung des völkerrechtlichen Gewaltverbots besteht.“<sup>5</sup> Da bis zum Ende des 19. Jahrhunderts die Regelung des Krieges im Rahmen eines nicht hinterfragten Rechts zum Krieg im Vordergrund stand, kann die Verabschiedung der UN-Charta in diesem Punkt als Vollendung der Transformation des Völkerrechts vom Kriegs-

---

5 Bothe a.a.O., S. 595.

zum Friedensrecht gewertet werden, die mit den Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 begann.

### *Von der Friedenssicherung zur umfassenden Rechtsdurchsetzung?*

Das UN-System der kollektiven Friedenssicherung wurde durch den Ost-West-Konflikt weitgehend ausgehebelt. Die Selbstverteidigung rückte ins Zentrum der Sicherheitspolitik, die kollektive Friedenssicherung wurde demgegenüber weitgehend marginalisiert bzw. auf das neu eingeführte *Peacekeeping* beschränkt. Das Ende des Ost-West-Konflikts eröffnete dann aber die Perspektive, dem Friedensrecht der UN-Charta doch noch Geltung zu verschaffen und darüber hinaus eine stärker auf den Einzelnen gerichtete Schutzordnung einzurichten. Mit der *Agenda for Peace*,<sup>6</sup> die der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, Boutros Boutros-Ghali, 1992 im Auftrag des Sicherheitsrates vorlegte, wurden konkrete Ansatzpunkte für eine Ausweitung der kollektiven Friedenssicherung und die Einhegung von Gewalt in innerstaatlichen Konflikten benannt.

Die *Agenda for Peace* reflektierte die neue globale Sicherheitslage. Nicht mehr die Konfrontation zwischen Allianzen und einzelnen Staaten stand nunmehr im Vordergrund, sondern eine Vielzahl von innerstaatlichen Auseinandersetzungen, die sich aus verschärften Herrschaftskonflikten im „Süden“ und aus der Auflösung des „sozialistischen Weltsystems“ ergaben. Die UNO baute ihre *Peacekeeping*-Aktivitäten in diesen Auseinandersetzungen stark aus. Das Personal wuchs von rund 10.000 Ende der 1980er Jahre auf 85.000 in den Jahren 1994/95 an. Dieser quantitative Bedeutungszuwachs der UN-Friedensaktivitäten war jedoch nicht gleichbedeutend mit einem Ausbau ihrer Handlungsfähigkeit. Vielmehr schien sich angesichts der Brutalität der innerstaatlichen Kriege, die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts von Politik und Öffentlichkeit ohne ideologische Scheuklappen wahrgenommen wurde, zwischen Handlungsbedarf und Handlungsfähigkeit der UNO eine immer tiefer werdende Kluft aufzutun (Somalia, Ruanda, Srebrenica, Kosovo, Sierra Leone, Afghanistan, Demokratische Republik Kongo etc.). Zwar ging der Sicherheitsrat dazu über, schwerwiegende Menschenrechtsverletzung und den Zusammenbruch der inneren Ordnung eines Landes als Friedensgefährdung zu bewerten und damit Handlungsmöglichkeiten auf der Grundlage des Kap. VII der UN-Charta zu eröffnen. Aber diese Praxis war mit der Delegation von

---

6 Boutros Boutros-Ghali: *Agenda for Peace*, A/47/277/-S/24111, 17.6.1992.

Zwangsmaßnahmen an handlungswillige und -fähige Mitglieder verbunden. Das brachte die Gefahr mit sich, dass die kollektive Friedenssicherung – nach dem Vorbild des zweiten Golfkrieges von 1991 – zum Krieg der intervenierenden Staaten würde. Außerdem stellte sich die Frage, was geschehen sollte, wenn es im Sicherheitsrat zu keiner Einigung auf angemessene Maßnahmen der Friedenssicherung kommen sollte. Das war bekanntlich im Kosovo-Konflikt der Fall. Damals beschloss die NATO, die serbische Regierung mit der Drohung unter Druck zu setzen, einseitig Gewalt anzuwenden. Als das nicht fruchtete, eröffnete sie einen Luftkrieg gegen das Land.

Im Kontext der in den 1990er Jahren geführten Debatte über „neue Kriege“, „humanitäre Interventionen“ und die Definition von „Souveränität als Verantwortung“ wurde der Kosovo-Krieg in Teilen der westlichen Wissenschaft als Ausdruck der Politik liberaler Normunternehmer gesehen, die im Geiste einer „good international citizenship“ die „Rettung von Fremden“<sup>7</sup> über das bestehende humanitäre Völkerrecht hinaus vorantrieben. Der Kosovokrieg galt in diesem Sinne als eines „von vielen hoffnungsvollen Zeichen dafür, dass wir in der Tat in eine dritte Phase der Menschenrechtsevolution eintreten: die Ära der Normendurchsetzung“.<sup>8</sup> Ganz in diesem Sinne nahmen Anne-Marie Slaughter und William Burke-White wenig später die Terrorattacken vom 11. September 2001 und den Afghanistan-Krieg zum Anlass, um eine Ergänzung des allgemeinen Gewaltverbots durch die Bestimmung zu fordern, dass „alle Staaten und Individuen in bewaffneten Konflikten auf die gezielte Tötung von Zivilisten“ verzichten. Diese Unverletzlichkeit der Zivilbevölkerung (*civilian inviolability*) müsse (im Sinne Hans Kelsens) als „Grundnorm“ des internationalen Rechts gesehen werden, die alle politischen Akteure binde. Wo diese Grundnorm missachtet werde, müsse sie mit Hilfe der Instrumente zum Schutz der Menschenrechte, des internationalen Strafrechts und der „sich herausbildenden Doktrin humanitärer Intervention“ durchgesetzt werden.<sup>9</sup> Das Problem, das sich aus dieser Sichtweise ergab, war und ist offensichtlich: Zugunsten des Schutzes von Menschen in Konflikten wurden die Staatenpflichten gegenüber der eigenen Bevölkerung in einer Weise hervorgehoben, dass sich daraus eine Relativierung des Gewalt- und Interventionsverbots der Charta ergab. Mit anderen Worten: Der Schutz von Menschen in Konflikten drohte die UN-

7 Nicholas Wheeler: *Saving Strangers*, Oxford 2000.

8 Geoffrey Robertson: *Crimes against Humanity*, London 2002, S. 387; zitiert bei Aidan Hehir: *The Responsibility to Protect and International Law*, in: Philip Cunliffe (Hrsg.): *Critical Perspectives on the Responsibility to Protect*, London 2011, S. 84-100.

9 Anne-Marie Slaughter/William Burke-White: *An International Constitutional Moment*, in: *Harvard International Law Journal* 43 (2003): 1, S. 19.

Friedensordnung zu unterminieren.<sup>10</sup> Mit dieser Problematik setzte sich die 1999 von der kanadischen Regierung einberufene *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS) auseinander.

### *Responsibility to Protect*

Die ICISS nahm sich des Problems in drei Schritten an: der Neufassung des Begriffs der Souveränität („Souveränität als Verantwortung“ von Regierungen und internationaler Gemeinschaft statt „Souveränität als Kontrolle“ der Bevölkerung durch eine Regierung), der Ausdifferenzierung von Verantwortung („responsibility to prevent“, „to react“ und „to rebuild“) und schließlich einer Ausdifferenzierung des Entscheidungsprozesses. Was diesen letzten Punkt betrifft, so wurde der Verzicht der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats auf ein Veto, die Einschaltung der Vollversammlung nach der *Uniting for Peace*-Formel und die Ersatzvornahme von Zwangsmaßnahmen für den Sicherheitsrat durch regionale Organisationen vorgeschlagen.<sup>11</sup>

Diese Überlegungen nahm Kofi Annan im Zuge der Vorbereitung für den Reform-Gipfel der Vereinten Nationen im Jahre 2005 auf. Sie gingen schließlich in die Abschnitte 138 und 139 des *Outcome*-Dokuments ein. Das *Outcome*-Dokument akzeptierte (wie schon die Afrikanische Union zuvor) den Grundgedanken der Schutzverantwortung, spielte aber den Aspekt der Intervention herunter: Erstens betonte das Dokument die primäre Schutzverantwortung der Regierungen gegenüber der eigenen Bevölkerung, zweitens sollte die internationale Gemeinschaft beim Versagen einer Regierung diese darin *unterstützen*, ihrer Verantwortung nachzukommen, und erst wenn dies erfolglos wäre, würde die Schutzverantwortung, drittens, an die internationale Gemeinschaft in Gestalt des Sicherheitsrates übergehen.

Es soll hier nicht erörtert werden, ob die Formulierungen von 2005 hinter die der ICISS zurückfallen, wie eine Reihe von Beobachtern meint, die die Pointe der ICISS-Version darin sehen, dass sie die Möglichkeit einer nicht vom Sicherheitsrat autorisierten Intervention offen lasse, während die Resolution von 2005 sich dem hermetisch verschließe (was aber wiederum von anderen bestritten wird<sup>12</sup>). Entscheidend ist mit Blick auf die hier verfolgte Argumentation, dass der Sicherheitsrat sich in mehreren Resolutionen (in stärkster Form

---

10 Vgl. O’Connell a.a.O.

11 International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa: International Development Research Center 2001.

12 Alicia Bannon: The Responsibility to Protect: The U.N. World Summit and the Question of Unilateralism, in: *Yale Law Review* 115 (2006): 5, S. 1158.

durch die eingangs angesprochenen Resolutionen zum Libyen-Konflikt) auf die Schutzverantwortung als normativer Bezugsrahmen seiner Entscheidungen bezogen hat. Außerdem werden seit 1999 Schutzmaßnahmen routinemäßig in die Friedensmissionen der UNO und auch in die Sanktionspolitik des Sicherheitsrates einbezogen. Diesen Schutzmaßnahmen liegt zwar das humanitäre Völkerrecht zugrunde, soweit es auf innerstaatliche bewaffnete Konflikte anwendbar ist (Zweites Zusatzprotokoll von 1977 zu den Genfer Konventionen von 1949). Der Bezug auf das humanitäre Völkerrecht schließt aber den gleichzeitigen Bezug auf die Schutzverantwortung keineswegs aus, wie Resolution 1970 des Sicherheitsrates demonstriert, die gezielte Sanktionen gegen Gaddafi und Vertreter seines Regimes verhängte. Resolution 1970 beruft sich auf das humanitäre Völkerrecht, bezieht die Schutzverantwortung aber als Legitimationsrahmen mit ein. Auch Resolution 1973 stützt die Zwangsmaßnahmen rechtlich auf Kap. VII der UN-Charta (Abwehr einer Friedensgefährdung); zusätzlich wird aber auf die Schutzverantwortung der libyschen Regierung verwiesen. Damit wird keineswegs eine Möglichkeit der Intervention ohne Autorisierung durch den Sicherheitsrat eröffnet, sondern lediglich der normative Bezugsrahmen der Entscheidung des Sicherheitsrates erweitert. Inwieweit besteht hier trotzdem ein Spannungsverhältnis zwischen dem Schutz von Menschen in Konflikten und dem UN-System der kollektiven Friedenssicherung?

### *Schutzverantwortung contra Friedensverantwortung?*

Man kann mit einigem Recht argumentieren, dass der Begriff der Souveränität im modernen Völkerrecht den Herrschenden noch nie das Recht gewährt hat, mit der „eigenen“ Bevölkerung nach Belieben zu verfahren.<sup>13</sup> Insofern ist die Debatte über Souveränität als Verantwortung nicht neu. Aber das bedeutet nur, dass man es beim Schutz von Menschen in Konflikten mit einer alten Problematik zu tun hat, und nicht, dass es dieses Problem gar nicht gäbe. Es bestand und besteht durchaus humanitärer Handlungsbedarf auf internationaler Ebene. Die Frage ist, wie er definiert und abgedeckt wird.

Dieser Sachverhalt wird dadurch unterstrichen, dass Boutros Boutros-Ghali als Generalsekretär der Vereinten Nationen die Debatte über „Souveränität als Verantwortung“ in den 1990er Jahren angestoßen hat. Konzeptionelle Zuarbeit wurde dabei von Boutros-Ghalis Berater Francis Deng geleistet.<sup>14</sup>

13 Beate Jahn: Humanitarian Intervention: What's in a Name?, in: International Politics 49 (2012): 1, S. 36-58.

14 Francis Deng/Donald Rothchild/I. William Zartman/Sadikiel Kimaro/Terrence Lyons: Sovereignty as Responsibility, Washington 1996.

Seine Überlegungen bereiteten das Feld für die ICISS, deren Arbeit dann wiederum von Kofi Annan in den Reformprozess der Vereinten Nationen eingebracht wurde. Der Sache nach fand die Schutzverantwortung auch Eingang in die Charta der Afrikanischen Union aus dem Jahr 2000. Art. 4 der Charta bekräftigt einerseits die Souveränität aller Mitgliedstaaten (und in Verbindung damit ein striktes Interventionsverbot), erlaubt aber zugleich ein kollektives Eingreifen im Falle von Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Nach Art. 4 (h) hat die AU das Recht „to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely war crimes, genocide and crimes against humanity“. Das unterstreicht ebenso wie die verschiedenen UN-Resolutionen zu R2P (Sicherheitsrat, Menschenrechtsrat), dass die Debatte über Souveränität, humanitäre Interventionen und die R2P ein universelles Anliegen anspricht.

Aber normative Entwicklungen vollziehen sich nie in einem politikfernen Raum, sondern stets im Kontext je spezifischer Machtverhältnisse und Interessenkonstellationen. In diesem Zusammenhang muss die Debatte über den Schutz von Menschen in Konflikten auch als Teil des Kampfes um Selbstbestimmung („afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme“), ordnungspolitische Hegemonie, den Zugang zu Ressourcen und die Kontrolle der politischen Entwicklung in einzelnen Ländern und Regionen verstanden werden. Und hier wird offensichtlich, dass die Ausdifferenzierung von Staatenpflichten seit dem Ende des Ost-West-Konflikts, d.h. die Bindung von Souveränität an die Ausübung der Schutzverantwortung sowie an die generelle Achtung der Menschenrechte und die Bereitschaft zur Bekämpfung von organisierter Kriminalität und internationalem Terrorismus, durchaus widersprüchliche Folgen für den Ermessensspielraum der einzelnen Staaten und Staatengruppen hat. Für die einen bedeutet die normative Aufladung der Souveränität mit Staatenpflichten eine Einschränkung ihres Handlungsspielraumes, sofern sie von außen unter Verweis auf ihre materiellen Verantwortlichkeiten unter Druck gesetzt werden; für die anderen eine Ausweitung, weil der normative Bezugsrahmen ihrer Politik erweitert wird: Wenn materielle Normen ausformuliert werden, ohne dass deren Umsetzung durch entsprechende prozedurale Normen geregelt wird, wächst der einzelstaatliche Ermessensspielraum. Die handlungswilligen und -fähigen Regierungen können sich im Grundsatz auf die materiellen Pflichten anderer Staaten gegenüber der eigenen Bevölkerung berufen, wenn es ihnen passt, und diese Normen ignorieren, wenn das nicht der Fall ist. Die dem entsprechende Politik kann man pragmatisch oder opportunistisch nennen. Auffällig ist, dass sich nicht nur die üblichen Verdächtigen (Russland, China) dagegen sperren, die Schutzverantwortung mit einer Einschränkung

ihrer Ermessensfreiheit durch prozedurale Normen (Einschränkung des Vetos) zu verhindern, sondern auch die mit der Veto-Befugnis ausgestatteten liberalen Demokratien, die sich ihrem Selbstbild gemäß am stärksten für den Schutz von Menschen in Konflikten aussprechen. Die Aufforderung an die Veto-Mächte, auf die Ausübung ihrer Befugnis im Falle gravierender Menschenrechtsverletzungen zu verzichten, wurde schon im Vorfeld des UN-Reformgipfels 2005 von den USA in stillem Einvernehmen mit den anderen Vetomächten blockiert.

Die Ausdifferenzierung von Staatenpflichten gegenüber der eigenen Bevölkerung (und der internationalen Gemeinschaft) ohne eine korrespondierende Ausdifferenzierung von Verfahrensnormen entspricht den Bemühungen liberaler Menschenrechtstheoretiker, das Gewaltverbot eng zu definieren, und den Initiativen liberaler Regierungen, ein möglichst weites Recht auf Selbstverteidigung durchzusetzen. Die enge Interpretation des Gewaltverbots folgt dem Argument, dass der Schutz der Menschenrechte ein Ziel der UN-Charta darstelle und folglich auch eine unilaterale Gewaltanwendung zu diesem Zweck nicht dem Gewaltverbot widerspreche.<sup>15</sup> Die Bemühungen liberaler Regierungen um eine weite Interpretation des Rechts auf Selbstverteidigung heben darauf ab, dass dieses Recht auch die präventive Gefahrenabwehr umfasse. Das war die Argumentation der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA von 2002, und darauf stützen sich die liberalen Demokratien, wenn sie Israel und damit indirekt sich selbst ein Recht auf präventive Gefahrenabwehr gegenüber Iran zubilligen.

Während also auf der einen Seite die Schutzordnung bekräftigt wird, besteht auf der anderen Seite die Gefahr, dass die kollektive Friedenssicherung durch die Ausweitung unilateraler Ermessensspielräume unterminiert wird.<sup>16</sup> Das ist der Grund für das Misstrauen des „globalen Südens“ gegenüber der R2P, das durch die Art und Weise, in der Resolution 1973 durch die beteiligten NATO-Staaten umgesetzt wurde, weiter geschürt worden ist. Dieses Misstrauen müsste in dem Maße abnehmen, in dem der Westen seine hegemoniale Stellung in der internationalen Völkerrechtspolitik verliert. Die Bekräftigung der R2P im Falle Libyens und die rasch einsetzende Kritik an der Umsetzung von Resolution 1973 ist unter diesem Blickwinkel Ausdruck widerstreitender Interessen gegenüber der Schutzverantwortung, die sich nicht mehr zugunsten hegemonialer Ambitionen der liberalen Demokratien auflösen lassen. Wenn aber nicht gleichzeitig mit dem Hegemonieverlust des Westens regiona-

15 Fernando Téson: The Liberal Case for Humanitarian Intervention, in: J.L. Holzgrefe/Robert Keohane (Hrsg.): Humanitarian Intervention, Cambridge 2003, S. 93-129.

16 Mary Ellen O'Connell a.a.O. und Gerry J. Simpson: Great Powers and Outlaw States, Cambridge 2004, S. 71.

le Arrangements zur Umsetzung der Schutzverantwortung gestärkt werden, ist eher eine abnehmende Bedeutung der Schutzverantwortung als normativer Bezugsrahmen der internationalen Politik zu erwarten, da von den aufsteigenden Schwellenländern schwerlich zu erwarten ist, dass sie die Funktion des Westens gegenüber dem Schutz von Menschen in Konflikten übernehmen werden. So könnte der Hegemonieverlust des Westens zu einer noch größeren Selektivität in der Anwendung und einer noch geringeren allgemeinen Bedeutung der R2P als normativer Bezugsrahmen der internationalen Politik führen.

Damit stellt sich die Frage, ob wir es nicht eher mit einer scheiternden Norm zu tun haben als mit einer normativen Innovation, die eine zweite Transformation des Völkerrechts signalisiert. Diese Frage soll im folgenden Abschnitt mit Blick auf die Dynamiken normativer Innovation erörtert werden.

### *Anfechtung und Bekräftigung neuer normativer Ordnungen*

Die Selektivität des Rückgriffs auf die Schutzverantwortung in der Bearbeitung von Konflikten, wie sie sich jüngst erneut in den Fällen Libyen und Syrien offenbarte, schürt wie eben dargelegt die Befürchtung, die Schutzverantwortung fungiere in erster Linie als politisches Mittel für einzelne Staaten und Staatengruppierungen, ihre Handlungsspielräume zu vergrößern.<sup>17</sup> Diese Befürchtung ist berechtigt, sofern sie nicht darauf beruht, vom Streit um die Anwendung von Rechtsnormen direkt auf ihre (mangelhafte) normative Geltung und damit auch Wirksamkeit zu schließen; denn dabei handelt es sich um einen Fehlschluss. Die Idee hinter einer solchen Vorgehensweise ist, dass das Recht ohne Sanktionsmechanismen, die seine Anwendung und Durchsetzung garantieren können, dem Spiel politischer Macht und Interessen hilflos ausgeliefert ist. Diese Vorstellung verkennt aber gerade den normativen Charakter des Rechts. Wie alle sozialen Normen stellt das Recht „nur“ einen wünschenswerten Sollensanspruch an die Realität, ohne ihn selbst umsetzen zu können. Die Geltung der Normen gründet primär in der Legitimität dieses Sollensanspruchs, d.h. der von vielen geteilten Einsicht, dass es richtig ist, die Norm zu befolgen. Sanktionen entlasten den Einzelnen davon, dies nur aus Einsicht zu tun, sie können aber diese Einsicht nicht ersetzen. Führt man sich dieses grundlegende Moment von Normativität vor Augen, dann wird deutlich, dass die Wirksamkeit von Normen nicht allein an ihrer regelmäßigen Befolgung gemessen werden kann, sondern auch daran, ob ihre Legitimations-

---

17 Alex J. Bellamy: The Responsibility to Protect – Five Years On, in: Ethics and International Affairs 24 (2010): 2, S. 144.



grundlage noch Akzeptanz bei ihren Adressaten findet.<sup>18</sup> Die Legitimationsgrundlage der Schutzverantwortung ist kaum bestritten, das wird nicht nur in der vermehrten Bezugnahme des Sicherheitsrats auf die Schutzverantwortung und in der andauernden Bestätigung der Schutzverantwortung durch die UN-Generalversammlung deutlich. Die Legitimitätsgrundlage besteht auch darin, dass Schutzmaßnahmen seit Ende der 1990er Jahre zum regulären Bestandteil von UN-Friedensmission geworden sind.

Umstritten ist dagegen die Anwendung der Schutzverantwortung auf den Einzelfall. Da Normen aber immer über den Einzelfall hinaus für eine ganze Klasse von Handlungssituationen gelten, ist dies wenig überraschend. Normen benötigen Auslegung, um zu überprüfen, ob eine gegebene Handlungssituation unter ihre Anwendung fällt. Die Anfechtung der Schutzverantwortung im konkreten Einzelfall ist darum nicht automatisch Ausdruck der Schwächung der Norm oder gar ihrer Auslieferung an arkane Macht- und Interessenpolitik, sondern Ausdruck der notwendigen Anwendungsdiskurse, die alle Normen betreffen.<sup>19</sup> Selbst die Anfechtung einer Norm im öffentlichen Streit ist keine Schwächung, sondern aktualisiert zunächst die normative Verpflichtung, indem sie die politischen Alternativen um die Norm herum formt. Hieran entzündet sich der normative Eigensinn des Rechts: Denn selbst wer sich auf das Recht beruft, um es abzulehnen, kommt nicht umhin, sich dabei innerhalb des Rechts zu verorten.<sup>20</sup> Die Anfechtung von Normen weist mithin selbst normative Kraft auf, indem sie in der Auseinandersetzung über die Angemessenheit der Norm das Rechtsbewusstsein der Adressaten prägt.

Auch wenn der Status der R2P als Rechtsnorm noch umstritten ist, lässt sich aus diesen Überlegungen schließen, dass der Streit um die R2P als solcher keineswegs als Anzeichen für ihre Schwäche zu interpretieren ist. Der Streit entfaltet vielmehr selbst eine normative Kraft, die zugunsten einer Weiterentwicklung der R2P wirken kann. Man kann sogar einen Schritt weitergehen und den Streit um die Geltung von Normen als Bedingung für deren Weiterentwicklung ausweisen. Das Potenzial der R2P als Schritt auf dem Weg zu einer zweiten Transformation des Völkerrechts wäre damit zumindest nicht mit dem Argument zu verneinen, dass der normative Charakter der R2P (also die Art ihrer Geltung) umstritten ist.

---

18 Nicole Deitelhoff: *Überzeugung in der Politik. Grundzüge einer Diskurstheorie des Regierens*, Frankfurt a.M. 2006, S. 35-44.

19 Klaus Günther: *Sinn für Angemessenheit. Anwendungsdiskurse in Moral und Recht*, Frankfurt a.M. 1988.

20 Lothar Brock: *Frieden durch Recht. Zur Verteidigung einer Idee gegen die „harten Tatsachen der Politik“*, HSFK-Standpunkte 2/2004.

## *Fazit*

Die selektive Anwendung der Schutzverantwortung durch die handlungsfähigen Staaten und die regelmäßigen Auseinandersetzungen über ihre Angemessenheit im konkreten Fall lassen für sich genommen kaum den Schluss zu, dass die zweite Transformation des Völkerrechts im Scheitern begriffen ist. Wie dargelegt, kann sich das Recht auch im Streit zur Geltung bringen. Das heißt umgekehrt nicht, dass diese Transformation ungeachtet aller Auseinandersetzung und Anfechtung problemlos voranschreitet und eine neue normative Ordnung hervorbringt. Es gibt eine Grenze des Streits, und diese liegt dort, wo die Anfechtung sich zu radikalieren beginnt, d.h. sich einerseits von der Anwendung (ist dies ein Fall, für den die Schutzverantwortung die angemessene Antwort ist?) auf den Sollensanspruch (Souveränität als Verantwortung gegenüber der Bevölkerung) zu verlagern beginnt und sich zeitlich entgrenzt. Beide Prozesse sind eine immerwährende Möglichkeit aller diskursiven Auseinandersetzungen. Um dieser Radikalisierung entgegenzutreten, hat das Rechtssystem eigene Subsysteme geschaffen, die diese Anwendungs- und Auslegungsdiskurse selbst an das Recht binden. Solche Subsysteme gibt es auch im internationalen System durch Rechtsinstitutionen, denen besondere Autorität in der Rechtsauslegung zugesprochen wird (Gerichtshöfe wie der Internationale Gerichtshof, der Internationale Strafgerichtshof oder durch Rechtsexpertengremien wie die Völkerrechtskommission). In diesem politisch fragmentierten und nach wie vor unterinstitutionalisierten Raum ist ihre Stellung aber grundsätzlich unsicher, und sie sind auch oftmals nur für ein eingeschränktes Spektrum von Normen zuständig.

Für die Chance einer gelingenden zweiten Transformation des Völkerrechts heißt das, dass die Institutionalisierung der Schutzverantwortung endlich vorangetrieben werden muss, um der Gefahr der Radikalisierung von Anfechtungsprozessen entgegenzutreten, die dann in der Tat eine Regression herbeiführen könnten, in der die Schutzverantwortung zur leeren Legitimationsformel politischer Interessen wird.

Die US-amerikanische Völkerrechtlerin Mary Ellen O'Connell argumentiert, dass seit Ende des Kalten Krieges die Vertreter ganz unterschiedlicher Anliegen daran gearbeitet hätten, die rechtliche und moralische Norm des Gewaltverbots zu unterminieren. Das gelte es zu revidieren. Dabei müsste die Schutzverantwortung auf die „Friedensverantwortung“ zurückgeführt werden, die der UN-Charta eingeschrieben sei. Nicht die Wahrnehmung einer für Missbrauch offenen Schutzverantwortung, sondern die konsequente Umsetzung der Friedensverantwortung, also die strikte Beachtung des Interventions- und Ge-

waltverbots, würde den größten Beitrag zum Schutz elementarer Menschenrechte liefern.<sup>21</sup> Wir stimmen Mary Ellen O’Connell insofern zu, als zwischen Friedens- und Schutzverantwortung tatsächlich ein Spannungsverhältnis besteht. Wir plädieren aber nicht für eine Abkehr von der R2P als normativem Bezugsrahmen der internationalen Politik, sondern dafür die Institutionalisierung des Völkerrechts generell voranzutreiben, um Normkollisionen zu vermeiden und den notwendigen Streit um die Anwendung von Normen in konstruktive Bahnen zu lenken. Die Bemühungen um die Verrechtlichung der R2P weisen in diese Richtung, aber schon die Institutionalisierung innerhalb der Vereinten Nationen, wie sie von Generalsekretär Ban Ki Moon systematisch vorangetrieben wird, der 2009 seinen Bericht „Implementing the Responsibility to Protect“<sup>22</sup> vorstellte und Edward C. Luck zum Sonderberater machte, sind ein wichtiger Schritt. Die liberalen Demokratien müssten ein Interesse an der Weiterentwicklung der globalen Rechtsordnung haben, da sie die Möglichkeit bietet, den eigenen Hegemonieverlust durch die normative Einbindung der Schwellenländer zumindest teilweise zu kompensieren.

---

21 O’Connell a.a.O., S. 71.

22 Ban Ki Moon: Implementing the Responsibility to Protect, A/63/677, 10.1.2009.

## 1.7. Nichtstaatliche Gewalt und der Staat: eine doppelte Machtverschiebung

*Anja P. Jakobi*

Globale Machtverschiebungen betreffen nicht nur Staaten untereinander, sondern auch das Verhältnis von Staaten zu anderen, nichtstaatlichen Akteuren. Diese sehr heterogene Gruppe profitiert auf unterschiedliche Weise von Machtverschiebungen, beispielsweise durch neue Unterstützer für die Bekämpfung einer Regierung, durch eine globalisierte Wirtschaft, die staatliche Steuerung schwierig macht, oder durch weltweite, zivilgesellschaftliche Vernetzung mit Hilfe neuer Medien. In all diesen Fällen wird der Staat mit Aktivitäten nichtstaatlicher Akteure konfrontiert, auf die er nur begrenzt Einfluss nehmen kann. Diese Machtverschiebung hat zweifache Konsequenzen: Zum einen entstehen so neue Bedrohungen für den Staat. Durch nichtstaatliche Akteure hervorgerufene Sicherheitsbedrohungen können bestehende Mechanismen der Konfliktlösung wie Gesetze und Normen, Polizei und Judikative schwächen. Dabei ist das Spektrum der angewendeten Gewalt durch nichtstaatliche Akteure sehr breit und reicht von Bürgerkriegen und Rebellengruppen zu Bedrohungen menschlicher Sicherheit bis zu „virtueller Gewalt“ durch *Cyberwar*. Andererseits können die Potenziale nichtstaatlicher Akteure auch für staatliche Ziele genutzt werden. Dies ist in Kernbereichen staatlichen Handelns – wie innere und äußere Sicherheit – jedoch besonders anspruchsvoll.

Dieser Beitrag analysiert das Verhältnis von Staat zu nichtstaatlicher Gewalt in drei Schritten: Im ersten Abschnitt werden drei mögliche Relationen von Staat und privaten Gewaltakteuren bestimmt, die jeweils unterschiedliche Formen von Machtverschiebungen implizieren. In einem zweiten Schritt zeigt der Beitrag anhand verschiedener Formen transnational organisierter Kriminalität, wie diese Spannungsverhältnisse Staaten und die internationale Gemeinschaft herausfordern. Abschließend zeigt er Perspektiven für den Umgang mit nichtstaatlichen Akteuren auf. Der Beitrag legt einen Schwerpunkt auf Bedrohungspotenzial für Staat und Bevölkerung und rückt die Machtverschiebung zu nichtstaatlichen Akteuren, besonders zur transnationalen organisierten Kriminalität, in den Fokus. Hier ist das spannungsreiche Verhältnis von Staat, Gesellschaft und Bedrohung besonders deutlich.<sup>1</sup> Damit wird jedoch nur ein klei-

---

1 Zu einer Analyse verschiedener Formen globaler Kriminalitätsbekämpfung siehe: Anja P. Jakobi: *Common Goods and Evils? The Formation of Global Crime Governance*. Habilitationsschrift Fachbereich Gesellschafts- und Sozialwissenschaften, TU Darmstadt 2011.

nes Spektrum möglicher Aktivitäten und Perspektiven behandelt. Die Darstellung der Bandbreite nichtstaatlicher Gewalt im diesjährigen Friedensgutachten macht deutlich, wie umfangreich die Verschiebungen hin zu nichtstaatlicher Gewalt sind. Deren Akteure werden in der Wissenschaft aus unterschiedlicher Perspektive analysiert. Sie lassen sich als offensichtliche Gefahr für den Staat und die Bevölkerung, als Vertreter von marginalisierten politischen Interessen, oder auch als ein Gebiet effektiv verwaltende Warlords untersuchen – um nur einige Möglichkeiten zu nennen. Im Folgenden stehen staatliche Möglichkeiten im Umgang mit nichtstaatlicher Gewalt im Mittelpunkt.

### *Nichtstaatliche Gewaltakteure und der Staat – Bedrohung und Ressource*

Die Bedrohung des Staates durch nichtstaatliche Gewalt erfolgt in unterschiedlichen Formen und mit verschiedenen Auswirkungen, doch lassen sich grundsätzlich drei Arten unterscheiden: ein Nullsummenspiel zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, ein parasitäres Verhältnis und ein kooperatives Verhältnis.

Das Nullsummenspiel zeigt sich am deutlichsten in offener Gewalt in Bürgerkriegen. Die Zunahme dieser Konflikte ist seit den 1990er Jahren deutlich und die negativen Konsequenzen für die Zivilbevölkerung sind vielfältig. Die internationale Politik hat darauf mit Konzepten wie *Human Security* oder der *Responsibility to Protect* reagiert. Neben offene Gewalt tritt das Phänomen der beschränkten Staatlichkeit oder der fragmentierten Souveränität, das sind Fälle, bei denen das staatliche Gewaltmonopol räumlich oder zeitlich nicht durchsetzbar ist. Aktuelle Beispiele dafür finden sich in Nord- und Lateinamerika, wo Banden wie die *Mara Salvatrucha* oder *Mara 18* in mehreren Staaten Gebiete kontrollieren, Bandenkriege führen und den Drogenhandel organisieren. In den vergangenen Jahren kamen in Mexiko Dutzende von Personen im Kontext eskalierender Bandenkonflikte ums Leben. Gerade die Verquickung von Kriminalität und Gewalt hat hier zu einem großen Problem der inneren Sicherheit geführt. Ausschlaggebend dafür ist oft eine Kombination zweier sich gegenseitig verstärkender Faktoren: Zum einen die hohen Gewinne, die durch Kriminalität und insbesondere Drogenhandel erzielt werden, zum anderen desolate soziale Verhältnisse der Bandenmitglieder und Mangel an alternativen Lebensmodellen. Der Raum, den der Staat nicht durch effektive oder legitime Aktivität einnehmen kann, wird so zu einem Raum, in dem nichtstaatliche Akteure die Regeln setzen.

Doch die Zunahme nichtstaatlicher Macht muss nicht notwendigerweise ein Nullsummenspiel darstellen, nichtstaatliche Gewalt ist teilweise auf funktionierende Staatlichkeit angewiesen: Beispielsweise bietet ein politisches System kriminellen Akteuren Möglichkeiten der Korruption und lässt damit ein reibungsloseres Funktionieren krimineller Aktivität entlang staatlicher Ordnung zu. Auch Rebellengruppen können davon profitieren, wenn Staatlichkeit teilweise intakt ist, erlaubt das ihnen doch mit Hilfe bestehender Institutionen und internationaler Vernetzung möglicherweise eine schnelle Neugründung eines Staates, anerkannte Unabhängigkeit oder Machtübernahme. Es liegt also nicht immer im Interesse von Gewaltakteuren, staatliche Institutionen zu schwächen.

Nicht zuletzt ist mit der zunehmenden Bedeutung von nichtstaatlichen Gewaltakteuren auch eine weitere, kooperative Rolle verbunden. Sie erbringen in Räumen begrenzter Staatlichkeit Leistungen, die in der Funktion denen anderer Staaten nahekommen. Dabei steht nicht unbedingt ein öffentliches Gut im Mittelpunkt, sondern es sind oft nur beschränkte Leistungen für ausgewählte Gruppen, doch leisten nichtstaatliche Akteure wichtige Unterstützung zur Aufrechterhaltung einer öffentlichen Ordnung. Sie etablieren teilweise Gerichtsbarkeit und Sicherheit, organisieren eine Schattenwirtschaft oder versorgen eigene Mitglieder und Angehörige. Für externe Akteure – beispielsweise Truppen intervenierender Staaten oder die Entwicklungszusammenarbeit – ergeben sich damit auch immer Fragen der Einbindung oder Berücksichtigung dieser Akteure.

Darüber hinaus können nichtstaatliche Gewaltakteure auch zu Adressaten von Ansprüchen werden, die sonst nur an staatliche Institutionen herangetragen werden: Die private Initiative *Geneva Call* arbeitet daran, Rebellengruppen und andere Gewaltakteure zur Unterzeichnung und Befolgung internationaler Abkommen zu bewegen, beispielsweise des Landminenverbots. Wenngleich der genaue Wirkungsgrad schwer zu messen ist, haben bereits mehr als 40 Gruppen dieses Abkommen unterzeichnet und tragen so als Gewaltakteure zur Wahrung bestimmter Regeln in Kampfhandlungen bei. *Governance*-Leistungen können aber auch von anderen nichtstaatlichen Akteuren erbracht werden: So werden Banken seitens des Staates dazu verpflichtet, Geldwäsche durch kriminelle Akteure aufzudecken, sodass hier ein Dreiecksverhältnis von Staat, reguliertem Gewaltakteur und weiterem nichtstaatlichen Akteur entsteht. Tabelle 1 fasst die grundsätzlichen Typen des Spannungsverhältnisses zwischen Staat, staatlichem Gewaltmonopol und nichtstaatlicher Gewalt zusammen.

**Tabelle 1: Machtverschiebungen im Kontext nichtstaatlicher Gewalt**

| <i>Typ</i>         | Nullsummenspiel   | Parasitäres Verhältnis   | Kooperation   |
|--------------------|---|--|---|
| <i>Kennzeichen</i> | Macht kommt nicht-staatlichen Akteuren in dem Maß zu, in dem es dem Staat abhanden- kommt | Macht kommt nicht-staatlicher Gewalt zu, weil sie den Staat für sich nutzt | Macht nichtstaatlicher Akteure wird genutzt, um staatliche Ziele zu erreichen |
| <i>Beispiel</i>    | Zerfallene Staaten und Herrschaft von Warlords  | Korruptierte Politik und Polizei als Hilfe für Kriminalität                | Banken setzen Gesetze gegen Geldwäsche durch                                  |

### *Regulierung, Kriminalisierung und Bekämpfung von nichtstaatlicher Gewalt*

Diese drei Typen staatlicher und nichtstaatlicher Beziehungen zeigen, dass auch die Konsequenzen von Machtverschiebungen unterschiedlich ausfallen können. Die bekanntesten Maßnahmen zur Bekämpfung von nichtstaatlicher Gewalt orientieren sich am Nullsummenspiel und bestehen aus Abstufungen repressiver Maßnahmen, vor allem Kriminalisierung und Regulierung. Regulierung betrifft beispielsweise den Waffenhandel oder auch Ressourcen wie „Blutdiamanten“, die die Dauer bewaffneter Konflikte verlängern können.

Die umfangreiche internationale Kriminalisierung vieler Aktivitäten hat in den letzten Jahren zugenommen: Während Drogenhandel und -konsum seit dem frühen 20. Jahrhundert international verfolgt werden, kamen später weitere UN-Konventionen gegen Korruption oder gegen transnational organisierte Kriminalität dazu. Zusätzlich hat man bilaterale und multilaterale Polizeikooperation verstärkt sowie internationale Institutionen ausgebaut (Europol oder das *UN Office on Drugs and Crime*, UNODC). Transnational organisierte Kriminalität rückt schließlich seit den 1990er Jahren verstärkt in den Fokus der internationalen Politik. Dabei stehen nur teilweise klassische Sicherheitsbedrohungen des Staates im Mittelpunkt: Kriminelle Akteure können durch bewaffnete Konflikte profitieren, Sicherheitsprobleme im virtuellen Raum erzeugen oder menschliche Sicherheit konkret gefährden.

Insbesondere die ökonomische Globalisierung und moderne Telekommunikation werden als Gelegenheitsstrukturen thematisiert, die kriminelle Handlungen heute besonders vereinfacht. Allerdings ist es wichtig, diese Entwicklungen in einen historischen und wirtschaftlichen Kontext zu stellen: So wurde seitens der Polizei schon im 19. Jahrhundert beklagt, dass die neuen, internationalen Transportmöglichkeiten (Eisenbahn) und die neuen Kommuni-

kationsmedien (Presse) Kriminalität erleichtern würden. Gleichzeitig erfolgt die heutige Transnationalisierung von Kriminalität vor dem Hintergrund einer allgemeinen Zunahme internationaler Handelsströme – ob der Anteil illegaler Warenströme relativ zu dem legalen Warenhandel zugenommen hat, ist unklar. Auch der Staat verfügt heute über mehr Möglichkeiten zur Verfolgung von Kriminalität. Damit ist nicht notwendigerweise ein Erfolg garantiert, aber die Machtverschiebung ist nicht zwangsläufig so eindeutig, wie es zunächst scheinen kann.

Im Folgenden werden die wichtigsten Aktivitäten transnational organisierter Kriminalität kurz dargestellt und die erfolgten und möglichen Gegenmaßnahmen vorgestellt. Wie sich zeigt, hat insbesondere die Kooperation von Staaten und Behörden über Ländergrenzen hinweg stark zugenommen. Die Auflistung macht deutlich, dass gerade die neueren Bedrohungen wie *Cybercrime*, aber auch komplexe Sicherheitsprobleme wie Kriegsökonomien in hohem Maße eine Kooperation von Staat und anderen Akteuren voraussetzen. Insbesondere die Netzwerkstrukturen von Kriminalität stehen seit einiger Zeit im Mittelpunkt der Diskussion um Aufdeckung und Verfolgung transnational organisierter Kriminalität. Dabei wird vor allem die Idee verfolgt, dass kriminelle und gewalttätige Netzwerke nur durch Netzwerke verfolgt werden können („It takes a network to destroy a network“). Das Problem ist jedoch ungleich komplexer: Die neuen Sicherheitsprobleme sind sowohl innerstaatlich als auch global, sie werden von nichtstaatlichen und staatlichen Akteuren verursacht und betreffen auch beide. Ihre Lösung muss deshalb in einer Politik liegen, die nichtstaatliche und staatliche Kompetenzen verzahnt. All diese Tendenzen münden in eine Transnationalisierung von Sicherheitspolitik: Eine klare Abgrenzung von Innen- und Außenpolitik ist damit immer weniger möglich, ebenso wie sich die Zuständigkeiten von öffentlichen und privaten Akteuren miteinander verbinden.

### *Drogenhandel*

Die Bekämpfung des Drogenhandels stellt seit Langem einen Schwerpunkt internationaler Kriminalitätsbekämpfung dar. Nachdem Kokain eine große Rolle bei der Finanzierung der lateinamerikanischen Kartelle der 1980er und 1990er Jahre gespielt hatte, sind dort heute eine Vielzahl rivalisierender Banden tätig, die ihre Konflikte in der Gesellschaft austragen. Die FARC oder die *Maras* sind hier als Beispiele zu nennen. Während erstere auch mit dem Verkauf von Drogen versuchen, ihren Kampf gegen die Regierung zu finanzieren, sind letztere vor allem aus ökonomischen Motiven am Drogenhandel interessiert. Eine



Trennschärfe zwischen politischen und ökonomische Motiven ist jedoch nicht immer gegeben: Die afghanische Heroinproduktion dient beispielsweise der Finanzierung von Milizen und gewalttätigen Gruppen (vgl. Friedensgutachten 2010, Beitrag 1.5.).

Machtverschiebungen und internationale Politik beeinflussen den Drogenhandel. Dieser profitiert von einer kontinuierlichen Nachfrage in den Industrieländern, und die Nachfrage könnte in den aufstrebenden Staaten – darunter sind Anrainer der wichtigen Transitrouten – ebenfalls zunehmen. Der Krieg in Afghanistan hat das Land zum größten Heroinproduzenten der Welt gemacht. Die durch Drogenhandel erwirtschafteten Vermögen verringern die Möglichkeiten, ihn wirksam zu verfolgen, sei es durch Bewaffnung krimineller Gruppen oder durch Bestechung der Behörden. Die Bekämpfung von Drogen basiert vorrangig auf Kriminalisierung. Das führt dazu, dass effektive Bekämpfung der Produktion oder Schmuggelwege typischerweise in Ausweichstrategien seitens der Produzenten und Händler mündet – also neue Anbaugelände und Schmuggelrouten gesucht werden. Andere Wege der Bekämpfung werden ebenfalls etabliert: So muss der Chemiehändler Materialien melden, die zur Herstellung von Drogen genutzt werden können. Zivilgesellschaftliche Akteure setzen sich für Aufklärung und bessere Lebensbedingungen Suchtkranker ein. Neben der moralischen Bewertung und der Sicherheitsbedrohung durch Drogenhandel wird zunehmend auch die Bekämpfung von Ursachen der Drogenproduktion thematisiert. So sind Drogen lukrativ und oft die einzige verfügbare Einnahmequelle für viele Bauern. Jede Strategie, die diese ökonomischen Anreize nicht ändert, muss ins Leere laufen. Gerade der jahrzehntelange, hart geführte, aber letztlich erfolglose Kampf der USA gegen den Drogenanbau in Lateinamerika zeigt die Grenzen der repressiven und kriminalisierenden Maßnahmen.

Trotz seiner Mängel ist die Bekämpfung von Drogenhandel für andere Teilbereiche der Kriminalitätsbekämpfung stets eine Initialzündung gewesen. So wurde Europol als *European Drug-Unit* gegründet, dann hat man deren Kompetenzen erweitert. Geldwäsche wurde zunächst im Kontext von Drogenhandel diskutiert, während sie heute darüber hinausgehend kriminalisiert wird. Auch viele Verfahren der internationalen Polizei- und Justizzusammenarbeit wurden in der Anti-Drogenkonvention der UNO von 1989 zuerst festgeschrieben: Diese Regelungen erleichterten die Kooperation und wurden später auf andere Bereiche der globalen Kriminalitätsbekämpfung ausgedehnt.

### *Kriegsökonomien*

Der Zusammenhang von Kriminalität und anderen Formen nichtstaatlicher Gewalt wird besonders in Kriegsökonomien deutlich: Hier werden natürliche Ressourcen dazu genutzt, einen Krieg zwischen Konfliktparteien zu ermöglichen und aufrechtzuerhalten. So können Waffen erworben, Söldner bezahlt und persönlicher Reichtum der Befehlshaber gesichert werden. Seit einigen Jahren wird insbesondere der Handel mit „Blutdiamanten“ als eine Quelle des Wohlstandes von Rebellengruppen bekämpft. Diese Diamanten werden teilweise von zwangsrekrutierten Arbeitern geschürft und befördern die Konflikte durch hohen Gewinn bei niedrigen Kosten. Im Rahmen des „Kimberley-Prozesses“, eines Zertifizierungsverfahrens, an dem staatliche Stellen, Minen und Diamantenhändler beteiligt sind, versucht man zu verhindern, dass Diamanten aus Konfliktzonen in den Handel gelangen. Auch Konsumenten werden dabei einbezogen, um eine kritische Öffentlichkeit gegen den Diamantehandel mit gewalttätigen Gruppen zu schaffen. Wenngleich das Verfahren nicht ohne Schwächen ist, zeigt es doch, dass die Macht nichtstaatlicher Akteure – hier der Diamantenindustrie – genutzt werden kann, nichtstaatliche Gewalt zu beschränken. Gewalt in Bürgerkriegen kann so durch die Kombination verschiedener Akteure eingedämmt werden, wenn ein kooperatives Verhältnis zu Wirtschaftszweigen besteht, die potenziell von den Kriegsökonomien profitieren.

### *Korruption und Geldwäsche*

Regulierung wurde auf internationaler Ebene insbesondere auch in den Bereichen Korruption und Geldwäsche vorangetrieben, die beide dazu dienen, Kriminalität zu ermöglichen, zu vereinfachen oder daraus resultierende Gewinne effizient zu nutzen. Eine Vielzahl internationaler Abkommen wurde geschlossen. Auch hat das Engagement nichtstaatlicher Akteure stark zugenommen. Im Fall von Korruptionsbekämpfung ist insbesondere die Organisation *Transparency International* zu nennen, die sich seit Mitte der 1990er Jahre für Transparenz einsetzt und Korruptionsindizes veröffentlicht, um die Wirkung des Kampfes gegen Korruption zu messen. Im Bereich Geldwäsche werden in die Implementierung der Regeln vor allem Banken eingebunden: Sie überprüfen Geldtransfers und die Herkunft großer Vermögen. In beiden Fällen kann die Kriminalisierung und Verfolgung also auf die Unterstützung von nichtstaatlichen Akteuren zurückgreifen. *Transparency International* schafft Öffentlichkeit, um auf das Problem Korruption aufmerksam zu machen und auf die Einhaltung und Ausweitung von Regeln zu drängen. Banken und an-

dere Finanzinstitute werden von staatlicher Seite dazu verpflichtet, Standards gegen Geldwäsche einzuführen und zu überwachen. Die Macht, die den nicht-staatlichen Akteuren zukommt, kann hier also für Ziele des Staates genutzt werden. Es treten dabei allerdings Zielkonflikte auf. So besteht eine zentrale Bankdienstleistung darin, Vermögen diskret zu verwalten, sodass man hier nicht notwendigerweise ein Interesse an der Umsetzung voraussetzen kann. Die Überprüfung der Implementierung ist daher Teil internationaler Abkommen.

Machtverschiebungen können sich in diesem Feld sehr stark auswirken: Zunächst kann das, was in einem Land als Korruption gilt, in anderen Ländern eine kulturell akzeptierte oder notwendige Praxis sein. Ein Beispiel dafür ist das chinesische *Guanxi*, ein Beziehungsnetzwerk, das auch gegenseitige Gefälligkeiten einschließt. Internationale Machtverschiebung impliziert auch den Aufstieg anderer kultureller Hintergründe, was dazu führen könnte, dass internationale Normen gegen Kriminalität langfristig aufgeweicht werden. Auch die Bekämpfung von Geldwäsche kann sich in Zukunft in Staaten mit aufstrebenden Finanzzentren verlagern. Dort kann zunächst durchaus Interesse an hohen Geldeinlagen bestehen, selbst wenn deren Herkunft zweifelhaft ist. Entscheidend wird sein, wie ernst die Staaten die Bekämpfung von Geldwäsche und Korruption nehmen, und wie gut es auch in weniger regulierten Ländern gelingt, nichtstaatliche Akteure wie Unternehmen und Banken auf diese Regeln zu verpflichten.

### *Menschenhandel und Menschenschmuggel*

Ein Bereich menschlicher Sicherheit, in dem kaum Fortschritte zu erzielen sind, ist Menschenhandel und Menschenschmuggel. Während Menschenhandel Frauen, Männer und Kinder zu einer Ware degradiert, bedeutet Menschenschmuggel, aus der Not von Flüchtlingen oder sozial perspektivlosen Menschen Kapital zu schlagen und ihre Migration als „Schleuser“ zu unterstützen. Drei Phasen des Menschenschmuggels sind zu unterscheiden: Anwerbung im Heimatland, Transfer über Drittländer und Eintritt in das Zielland. Beim Menschenhandel kommt noch die Ausbeutung als Arbeitskraft dazu. Die Grenzen sind auch hier nicht trennscharf. Menschen, die einen Schmuggler zahlen, bemerken teilweise erst später, dass sie Opfer eines Menschenhändlers sind.

Die Bekämpfung dieser Formen von Kriminalität setzt zumeist auf Bestrafung der illegalen Einreise und auf die Rückführung. Dies vermag jedoch die Migration, die in verarmten und gewalttätigen Gesellschaften ihre Wurzeln hat, kaum einzudämmen. Gerade wegen der zunehmenden Abwehr und verstärkten

Kontrollmechanismen weichen Menschenhändler und -schmuggler auf immer gefährlichere Routen und Transportmethoden aus, wie die Überfahrten im Mittelmeer demonstrieren. Während gehandelte Menschen zumindest kurzfristig Unterstützungsleistungen im Zielland erhalten, sind geschmuggelte Migranten primär „Täter“, da sie illegal einreisen. In ihnen auch Träger von Menschenrechten zu sehen und alles zu tun, um die Situation im Herkunftsland zu verbessern, ist eine zentrale politische Herausforderung. Auch veränderte Möglichkeiten der legalen Einreise könnten steuernd wirken. Internationale Machtverschiebungen werden sich hier aber insbesondere dahingehend auswirken, dass sich Migration an anderen Zielländern orientiert. Nachlassende Migration kann deshalb auch ein Indikator von Wohlstandsverschiebungen sein.

### *Cybercrime und Cyberwar*

Neben die klassischen Kriegs- und Bedrohungsszenarien sind *Cyberwar* und *Cybercrime* getreten, Bedrohungen im Internet. Hier erfolgen Angriffe auf kritische Infrastruktur beispielsweise durch Viren oder Trojaner, die komplexe und schwer zu beseitigende Fehlfunktionen auslösen können. Die Regulierung des Internets und damit auch eine Nachvollziehbarkeit von Aktivitäten steckt in den Anfängen, hier ist die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren wie Providern und anderen Telekommunikationsdienstleistern wichtig. Auch in diesem Bereich sind Zielkonflikte festzustellen, sowohl aufseiten der Internetanbieter, die ihre Kunden gegebenenfalls überwachen und deren Daten speichern sollen, als auch aufseiten des Gesetzgebers, der Transparenzgebote und Schutz von Privatheit gegeneinander abwägen muss. Die Situation wird dadurch verschärft, dass der *Cyberspace* keine Grenzen kennt, diese Fragen daher international angegangen werden müssen. Deshalb ist hier politische Willensbildung dringend erforderlich, aber umso schwieriger.

*Cybercrime* und *Cyberwar* sind durch eine hohe Komplexität diverser Akteurskonstellationen, verschiedene Interessen, unterschiedliche technische Voraussetzungen und grundsätzliche Normenkonflikte gekennzeichnet. Machtverschiebungen werden sich dadurch auswirken, dass – ähnlich wie in dem Wettbewerb um die bemannte Raumfahrt – Technologievorteile direkt zu strategischen Vorteilen werden. Wenn es um *Cybercrime* und *Cyberwar* geht, sind die Staaten auf die Ressourcen und Ideen nichtstaatlicher Akteure, der Privatwirtschaft und unabhängiger Entwickler angewiesen. Virtuelle Bedrohungen sind ein wichtiges zukünftiges Feld der Kriminalitätsbekämpfung, in dem der Staat auf die Kooperation mit anderen Akteuren angewiesen ist. Dies

mit anderen zivilen Ansprüchen an die Freiheit des Internets zu verbinden, ist eine große, noch ungelöste politische Herausforderung.

### *Inhärente Grenzen der Kriminalitätsbekämpfung*

Der stetige Zufluss an Waffen, immer neue Formen und Wege von Kriminalität und große Opferzahlen zeigen, dass internationale Kooperation, Regulierung und Kriminalisierung nur teilweise glücken. Ein Grund dafür liegt auch in einem zyklischen Verhältnis von Kriminalität und deren Bekämpfung: Insbesondere die effektiven Methoden der Prävention und der Verfolgung provozieren, dass kriminelle Akteure ihre Strategien verändern – am deutlichsten ist dies in den wechselnden Anbaugebieten von Kokapflanzen und Schlafmohn zu sehen. Jeder Erfolg der Ermittlungsbehörden birgt so bereits die Möglichkeit des zukünftigen Scheiterns. Daneben führt noch ein weiterer Effekt zu einem statistischen Anstieg der Delikte: die Tatsache, dass immer mehr Handlungen international kriminalisiert werden und damit überhaupt erst in den Fokus gelangen. So führt die Zunahme internationaler Regelungen gegen Kriminalität zu der scheinbaren Paradoxie, dass sie Kriminalität erhöhen. Dies bedeutet nicht, dass keine reale Bedrohung existierte, aber es zeigt, dass Kriminalisierung und Verfolgung – ebenso wie ausbleibende Kriminalisierung – Ergebnisse gesellschaftlicher Prioritäten sind. Ein plakatives Beispiel dafür sind die sogenannten „Blutdiamanten“, die als Ressource für Rebellengruppen geächtet und weltweit reguliert werden. Diese Ächtung bezieht sich nicht auf „Blutöl“ oder andere Ressourcen, die ähnliche Vermögenswerte darstellen und Konflikte schüren, von denen die Abnehmer jedoch in anderer Weise abhängig sind. Die Bedrohung durch nichtstaatliche Gewalt ist insofern immer eine durch Politik, Medien und Gesellschaft thematisierte Bedrohung und korrespondiert nicht notwendigerweise mit dem realen Gefahrenpotenzial. Dieser mangelnde Zusammenhang von Gefahr und Bedrohung wird in der Innenpolitik von Kriminologen als „Kriminalitäts-Furcht-Paradoxon“ bezeichnet, es gilt aber auch für die transnationalen Bedrohungen. In der Konsequenz sollte internationale Kriminalisierung und Verfolgung ähnlich kontrovers diskutiert werden, wie dies im Hinblick auf nationale Gesetze erfolgt. Gerade die Versicherheitlichung dieses Politikfeldes verhindert dies jedoch weitgehend.

## *Konsequenzen: Machtverschiebungen positiv nutzen und Normen fördern*

Machtverschiebungen sind Kennzeichen internationaler Politik: Dies betrifft Verschiebungen von Staaten untereinander, aber auch Verschiebungen vom Staat zu nichtstaatlichen Akteuren. Zunächst stellt beides ein Risiko für die effektive Aufrechterhaltung von Frieden dar. Allerdings wirken in dieser Betrachtung auch Mechanismen, die wir aus anderen Bereichen der Risikopolitik kennen, namentlich die Tendenz, die größten Risiken in den Vordergrund zu stellen, selbst wenn sie am wenigsten wahrscheinlich sind. Dieser Blick verstellt auch leicht eine Einschätzung der Möglichkeiten: Insgesamt multiplizieren sich mit Machtverschiebungen Risiken für den Frieden, aber es wachsen auch Möglichkeiten, ihnen zu begegnen.

Nichtstaatliche Akteure können Staaten bei der Umsetzung öffentlicher Interessen unterstützen. Damit gehen jedoch auch Zielkonflikte und Gefahren einher, insbesondere die Relativierung der demokratischen Entscheidungsfindung. Denn nichtstaatliche Akteure vertreten ja gerade nicht öffentliche Interessen, sondern haben partikulare Zielsetzungen, die nur im Idealfall mit denen des Staates konvergieren. Damit verbunden stellt sich aber auch die Frage der Legitimität, mit der nichtstaatliche Akteure eingebunden werden. Die Delegation von Verantwortung an Firmen, beispielsweise an Banken im Bereich Geldwäsche, aber auch an Internetprovider im Fall *Cybercrime*, bedeutet einen Zugriff auf Daten, die dem Staat in dieser Form nicht zur Verfügung gestellt werden würden, sondern im Rahmen privater Vertragsverhältnisse entstanden sind. Während sich hier die Rechte und Pflichten aller Beteiligten noch abwägen lassen, ist dies in anderen Bereichen weniger möglich und realistisch. So ist durchaus fraglich, wie moralisch wünschenswert es ist, dass Rebellen Gruppen von privaten Akteuren in Verhandlungen um die Nichtnutzung von Landminen einbezogen werden. Friedenspolitisch ist jede Reduktion von Gewalt anzustreben, aber es ist unklar, in welchem Verhältnis sie zu den Opfern steht, die die Kämpfe bereits gekostet haben und die durch die Handlungen derjenigen bedingt waren, mit denen nun verhandelt wird. Insgesamt treten also in den neuen Machtkonstellationen genau jene Spannungsverhältnisse von Effektivität und Legitimität auf, die Politik und Politikwissenschaft seit Langem beschäftigen.

Friedenspolitisch fällt bei der Betrachtung von globaler Kriminalitätsbekämpfung eine Lücke auf, die auch in der nationalstaatlichen Herangehensweise an Kriminalität immer größer wird, dort jedoch auf eine lange Tradition zurückblicken kann: die Rolle von sozialpolitischen Maßnahmen für gesell-

schaftliche Integration und damit als Mittel gegen Kriminalität. Auf globaler Ebene sind Kriminalitätsbekämpfung und Sozialpolitik zwei voneinander getrennte Diskurse, selbst wenn Fälle wie somalische Piraterie (vgl. Beitrag 2.1.) oder auch Menschenhandel und Menschenschmuggel deutliche gesellschaftliche Ursachen haben. Während europäische Rechtssysteme Sozialpolitik auch als Mittel für den sozialen Frieden einsetzen, spielen ähnliche Überlegungen in Diskussionen um globale Kriminalität kaum eine Rolle. Gesellschaftliche Integration in anderen Ländern sollte aber Teil von Entwicklungszusammenarbeit sein und wäre auch eine Alternative zu einem auf Wirtschaftswachstum ausgerichteten Modell der Entwicklung.

Nicht zuletzt bleibt legitime Kriminalitätsbekämpfung immer notwendig. Die westlichen Demokratien haben Verfahren etabliert, um zugleich Bürger gegen den Staat zu schützen und die Macht des Staates einzuschränken. Die Rolle von Geheimdiensten, die nur teilweise an diese Regeln gebunden sind, ist daher besonders im Inland eingeschränkt. Die in den letzten Jahren feststellbare Zunahme von internationaler Kriminalitätsbekämpfung auf Basis geheimdienstlicher Informationen weist das große Manko auf, dass diese Ermittlungen nicht transparent sind. Internationale Machtverschiebungen bergen noch ein weiteres und ungleich höheres Risiko: Da beispielsweise China keinen Schutz der Bürger vor dem Staat garantiert, können sich internationale Ermittlungen negativ auf bestehende Rechtsnormen auswirken. Die westlichen Staaten sind gefordert, nicht um der vermeintlichen Effektivität willen Menschen- und Bürgerrechte zu vernachlässigen. Der Widerspruch von Effektivität und normengeleitetem Verhalten wird wahrscheinlich zunehmen – und globale Machtverschiebungen werden die Normen zusehends in Frage stellen. Nur wenn Staaten und Zivilgesellschaft trotzdem für sie eintreten, können sie auch in Zukunft verwirklicht werden.

## **1.8. Der eingebildete Kranke. Rüstungsindustrie in Zeiten klammer Kassen**

*Marc von Boemcken und Bernhard Moltmann*

Infolge von Finanz- und Eurokrise geht das Gespenst des Sparzwangs in Deutschland um. Mögliche Reduzierungen der Verteidigungsausgaben haben vor allem die Rüstungsindustrie alarmiert. Sie befürchtet, dass eine sinkende Binnennachfrage nach Rüstungsgütern heimische Forschungs- und Fertigungskapazitäten gefährdet. Um dem entgegenzuwirken, müsse die Bundesregierung die Industrie verstärkt bei Waffenverkäufen ins Ausland unterstützen. Die Regierung kommt den Forderungen der Industrieverbände weitestgehend nach. Sie riskiert damit allerdings, eine an den Normen von Frieden und Entwicklung ausgerichtete Außen- und Sicherheitspolitik zu unterminieren und die europapolitische Dimension aus dem Blick zu verlieren.

Angesichts der ausgerufenen Erkrankung der Rüstungsindustrie und der empfohlenen Therapie steht aus friedenspolitischer Sicht dreierlei an: Zum einen ist den Zweifeln nachzugehen, ob die hiesige Industrie überhaupt einer besonderen staatlichen Fürsorge bedarf. Die geschürten Ängste erscheinen in weiten Teilen als übertrieben. Sie bemühen Scheinargumente, um staatliche Unterstützung einzufordern und Genehmigungskriterien bei Waffenausfuhren aufzuweichen. Zum anderen sollten die Aufklärung der Bedingungen von Rüstungsfertigung und die Erkundung von Potenzialen einer Industriekonversion die Debatte um Bestandssicherung der Rüstungsindustrie ablösen. Schließlich ist die Engstirnigkeit einer Diskussion, die sich allein um die Belange der heimischen Rüstungsindustrie kümmert, zugunsten europäischer Optionen aufzugeben.

### *Die Ausgangslage: Geplante Einsparungen im Verteidigungshaushalt*

Investiert die Bundesregierung Milliarden, um Banken oder EU-Mitgliedsstaaten vor dem Bankrott zu bewahren, muss an anderer Stelle gespart werden. Schon die gesetzlich verankerte „Schuldenbremse“ zwingt dazu. Ausgaben für die Bundeswehr, erfasst im „Einzelplan 14“, bieten ein großes Sparpotenzial. Nicht nur sind sie – den offiziellen Statistiken zufolge – zwischen 2002 (ca. 24,46 Mrd. Euro) und 2010 (ca. 32 Mrd. Euro) um knapp 24 Prozent gestie-



gen; mit mehr als zehn Prozent der gesamten Staatsausgaben stellen sie den viertgrößten Posten im Bundeshaushalt dar (zum Vergleich: Gesundheit 4,7 Prozent, Bildung und Forschung 4,2 Prozent).

Im Jahr 2010 erarbeiteten zwei Kommissionen um den Generalinspekteur der Bundeswehr, Volker Wieker, und den Vorsitzenden der Bundesagentur für Arbeit, Frank-Jürgen Weise, Ansätze für mögliche Kürzungen im deutschen Wehretat.<sup>1</sup> Beide Abschlussberichte schlugen ein zweigleisiges Sparprogramm vor: zum einen eine deutliche Reduzierung der derzeitigen Truppenstärke von über 250.000 Soldaten, zum anderen die Umstellung auf ein effizienteres und an den tatsächlichen Einsatzerfordernissen angepasstes Beschaffungswesen. Besondere Relevanz erlangten diese Sparvorschläge durch den im September 2010 vorgelegten Finanzplan des Bundes für die Jahre 2010 bis 2014. Er sah vor, die Militärausgaben bis 2014 schrittweise auf 27,6 Mrd. Euro zu senken und damit über den Gesamtzeitraum die Summe von 8,3 Mrd. Euro einzusparen.

Derartige Einschnitte betreffen womöglich auch die deutsche Rüstungsindustrie. Der Bericht der Weise-Kommission stellte fest, dass im Zuge von Konsolidierungsmaßnahmen „die deutsche wehrtechnische Industrie nicht mehr durch den ‚Hauptkunden Bundeswehr‘ ausgelastet sein“ wird.<sup>2</sup> Bereits im Mai 2010 sprach der damalige Verteidigungsminister zu Guttenberg von einer bevorstehenden „Paradigmenumkehr“ bei den Beschaffungsprozessen. In der Bundeswehr werde künftig nicht mehr die Planung das Finanzvolumen bestimmen; stattdessen müsse man sich darauf einstellen, dass zuvörderst der „Finanzrahmen“ das „eigene Anspruchsniveau“ vorgebe.<sup>3</sup> Ein zwei Monate später kursierendes Dokument des Verteidigungsministeriums skizzierte unter dem Titel „Priorisierung Materialinvestition“ die Folgen eines solchen Umdenkens. Unter anderem wurde darin die Reduzierung bestellter Stückzahlen des Eurofighters, des Transporthubschraubers NH-90, des Kampfhubschraubers TIGER, des Schützenpanzers PUMA und des Transportflugzeugs A400M erörtert.<sup>4</sup> Der „Bundeswehrplan 2011“ vom November 2010 ging noch einen

---

1 Vgl. Bericht des Generalinspektors der Bundeswehr zum Prüfauftrag aus der Kabinettsklausur vom 7. Juni 2010, 31. August 2010; Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr: Vom Einsatz her denken: Konzentration, Flexibilität, Effizienz, Oktober 2010.

2 Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr, a.a.O., S. 36.

3 Zit. nach Otfried Nassauer: Auf Sand gebaut? Die Finanzplanung der Bundeswehr, in: Streitkräfte und Strategien, NDR info, 19.11.2011.

4 Bundesministerium der Verteidigung: Priorisierung Materialinvestition: Handlungsempfehlungen, 25.6.2010.

Schritt weiter und vermerkte, dass bis 2015 „wesentliche großvolumige Projekte nicht begonnen werden“ können.<sup>5</sup>

## *Reaktionen der Rüstungslobby*

Die Ankündigungen trafen die deutschen Rüstungshersteller nicht unvorbereitet. Parallel zur Spardebatte hat sie ihre Lobbyarbeit gegenüber Regierung, Parlament und Öffentlichkeit mit der Gründung des Bundesverbandes der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie e.V. (BDSV) intensiviert. Ihm gehören rund 90 Unternehmen an, sowohl aus der klassischen wehrtechnischen Industrie als auch Hersteller ziviler Sicherheitstechnologien. Sein Wirken im politisch-öffentlichen Raum stützt der Verband auf Thesen, die sich seit dem Kalten Krieg nur wenig verändert haben. Nur wer auf dem Rüstungssektor aktiv sei, habe in bündnispolitischen Zusammenhängen eine gewichtige Stimme. Eine „Sicherheitspolitik nach Kassenlage“ sei deshalb zu „verhindern“.<sup>6</sup>

Flankiert haben diese Forderung auch die Gewerkschaften mit dem Verweis auf die mögliche Gefährdung vieler Arbeitsplätze.<sup>7</sup> Von angeblich circa 80.000 Beschäftigten in der Rüstungsbranche ist hier die Rede – eine Zahl, die durch keine seriöse Untersuchung belegt ist. Die tatsächliche volkswirtschaftliche Bedeutung der deutschen Rüstungsindustrie bleibt derzeit ebenso unklar wie die Überkapazitäten, die sich über Jahrzehnte hinweg, gefördert durch die Quasi-Monopolstellung der Rüstungshersteller, aufgebaut haben.<sup>8</sup> Die Frage der Rüstungskonversion, also der Umstellung auf die Produktion ziviler Technologien, wird bislang nur am Rande thematisiert.

Ein weiteres Argument der Rüstungslobby bezieht sich auf den Erhalt von „Kernfähigkeiten“ oder „Systemfähigkeit“ im Rüstungssektor. Die deutsche Rüstungsindustrie müsse demnach in der Lage sein, komplexe Waffensysteme in Eigenregie, also ohne Hilfe aus dem Ausland, herzustellen.<sup>9</sup> Unterstützung erfährt die Industrie vonseiten der Bundesregierung selbst. Schon 2007 hatte

5 Zit. nach Otfried Nassauer: Der Bundeswehr-Plan 2011, Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit (BITS), 26.11.2010.

6 Heinz Marzi: ‚Sicherheit Made in Germany‘ oder ‚Ohne Sicherheit ist alles Nichts‘ – Bedeutung des Rüstungsexports für Deutschland, in: IG Metall Branchenreport, Politisches Umfeld der wehrtechnischen Industrie – zwischen Haushaltskürzungen und Exporthoffnungen, Frankfurt a.M., 30.7.2010, S. 13.

7 Gemeinsam Zukunftsfähigkeit und Beschäftigung in der Verteidigungsindustrie sichern, in: IG Metall Branchenreport, a.a.O., S. 18.

8 Vgl. Marcel Dickow/Detlef Buch, Europäische Rüstungsindustrie: Kein Heil im Export, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 13 (März 2012), S. 1 f.

9 Bundesministerium der Verteidigung: Bundeswehrplan 2009, S. 34.

diese gemeinsam mit Vertretern großer Rüstungsfirmen eine „Liste der unverzichtbaren nationalen wehrtechnischen Kernfähigkeiten“ erstellt. Wenngleich die Gründe für die Gewährleistung derartiger Fähigkeiten im Dunkeln bleiben und von der zunehmenden Europäisierung der Rüstungsindustrie konterkariert werden, argumentierte auch der Bericht der Weise-Kommission in gleichem Sinne. Er plädierte dafür, dass der „Erhalt des Know-how und der Stärken“ der deutschen Rüstungsindustrie – gerade in Zeiten der Haushaltskonsolidierung – „besonderer Aufmerksamkeit“ bedarf.<sup>10</sup> Gleichwohl benannte das Dokument keine Kriterien für die Auswahl solcher „Kernfähigkeiten“ und prüfte nicht, ob europäische Partner gleichwertige Leistungen erbringen können.<sup>11</sup>

Das Jammern hiesiger Rüstungshersteller überdeckt einen politisch-strukturellen Widerspruch: Zum einen ist unbestritten, in der EU verteidigungspolitisch und rüstungswirtschaftlich stärker zu kooperieren, zum anderen halten die EU-Staaten unverdrossen an nationalen rüstungspolitischen Strategien fest. Nähme man die Vorgaben der Europäischen Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ernst, relativierten sich viele der Klagen. Eine vergleichbare Doppelzüngigkeit findet sich in der Bewertung der Finanzkrise, in der sich europäische Staaten befinden. Schließlich haben deutsche Rüstungshersteller enorm von Waffengeschäften mit hoch verschuldeten Staaten wie Griechenland und Portugal profitiert. Selbst die Bundesregierung drängt auf die Einhaltung von Lieferverträgen; andere europäische Anbieter warten mit neuen Lockangeboten von Schiffen, Panzern und Flugzeugen auf.

### *Rüstungspolitik mit Thomas de Maizière*

Indes mehren sich die Zeichen, dass sich die Diskussion um die „Rettung“ der deutschen Rüstungsindustrie ein Stück weit erübrigt hat. Unter der Ägide des seit Februar 2011 amtierenden Verteidigungsministers Thomas de Maizière wurden die zuvor angekündigten Sparmaßnahmen für den Einzelplan 14 zurückgenommen. Dem jüngsten Finanzplan des Bundes für die Jahre 2011 bis 2015 zufolge belaufen sich die Mehrausgaben für das Militär – gegenüber der Haushaltsplanung des Vorjahres – nun allein für die Jahre von 2012 bis 2014 auf 5,79 Mrd. Euro. 2015 soll der Verteidigungsetat immerhin noch 30,4 Mrd. betragen. Die Rücknahme der Vorjahresplanung wird mit den mittelfristigen

10 Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr, a.a.O., S. 36.

11 European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department: The Impact of the Financial Crisis on European Defence, Annex, Brüssel 2011, S. 18, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201106/20110623ATT22406/20110623ATT22406EN.pdf>.

Mehrkosten begründet, die im Zuge der anstehenden Bundeswehrreform voraussichtlich anfallen werden. Gleichzeitig bekannte sich die Bundesregierung im Oktober 2011 aber weiter zu dem Einsparziel von rund 8,3 Mrd. Euro.<sup>12</sup>

Wie und wann dieses Ziel erreicht werden soll, bleibt freilich ein Rätsel. Eine Bewertung der Konsequenzen für die deutsche Rüstungsindustrie ist ebenso schwierig. Die offizielle Rhetorik legt nahe, dass Rüstungsunternehmen nach wie vor Geschäftseinbußen fürchten müssen. Der Bericht zur Strukturreform der Bundeswehr vom Februar 2011 stellte fest, dass zukünftig dem Einkauf marktverfügbarer und billigerer *off-the-shelf*-Technologien „grundsätzlich Präferenz gegenüber der Realisierung neuer Produkte eingeräumt“ wird.<sup>13</sup> Die Verteidigungspolitischen Richtlinien vom Mai 2011 verwiesen ebenso auf einen künftig womöglich engeren Finanzrahmen bei der Beschaffung militärischen Geräts.<sup>14</sup> Wie im Oktober 2011 bekannt wurde, hält das Verteidigungsministerium auch an der Absicht fest, die bestellten Stückzahlen mehrerer Großwaffensysteme zu reduzieren.

Vor dem Hintergrund der zurückgenommenen Einsparungen im Verteidigungshaushalt lässt sich jedoch argumentieren, dass die Sorgen der Rüstungsindustrie unbegründet sind. Erstens ist nicht klar, ob die Bundesregierung gegen den Willen der Firmen aus bestehenden Verträgen aussteigen kann. Zweitens schlägt de Maizière gegenüber Industrievertretern einen versöhnlicheren Ton als sein Amtsvorgänger an. Die angestrebte Verminderung bestellter Waffensysteme sei kein Ausdruck einer Sicherheitspolitik nach Kassenlage; vielmehr bestehe das Ziel dieser Maßnahmen darin, neue „Aufträge auslösen zu können“.<sup>15</sup> Drittens dürfte der Verteidigungshaushalt 2012 auch ohne etwaige Vertragsänderungen reichlich Mittel für die Beschaffung neuer Rüstungsgüter zur Verfügung stellen. Ein Indiz dafür ist, dass die Finanzierung der Bundeswehrreform nicht allein vom Einzelplan 14 gestemmt wird. Dem schon von zu Guttenberg geäußerten Gedanken einer ressortübergreifenden Lastenverteilung folgend,<sup>16</sup> sollen die Kosten für den Personalabbau in der Truppe und die Anwerbung neuer Freiwilliger mit jährlich etwa 1,45 Mrd. Euro vom

12 Bundestagsdrucksache 17 7293 vom 11.10.2011, S. 2.

13 Bundesministerium der Verteidigung: Konzentration und Verantwortung – Die prozessorientierte Neuausrichtung der Bundeswehr, 8.2.2011, S. 14.

14 Bundesministerium der Verteidigung: Verteidigungspolitische Richtlinien, 18.5.2011, S. 18.

15 De Maizière bietet Rüstungsindustrie Ausgleich an, in: Spiegel online 19.10.2011, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,792851,00.html>.

16 Karl-Theodor zu Guttenberg: Den Wandel gestalten, in: Europäische Sicherheit 59, Januar 2010, S. 13-21.

Finanzministerium bezuschusst werden – eine Entlastung des Verteidigungshaushalts, die künftigen Beschaffungsvorhaben zugute kommen kann.

### *Veränderung der Unternehmensstrategien*

Ein weiterer Hinweis auf unbegründete Ängste ergibt sich beim Blick auf die Ausrichtung der Rüstungsfirmen selbst. Mehr und mehr schwenken diese von der Waffenproduktion und -vermarktung auf die zusätzliche Erbringung von Dienstleistungen um. Parallel zum Abbau der Zahl aktiver Soldaten dürften hier die Aufträge aus der Bundeswehr zunehmen. Personalkürzungen bedeuten, dass nicht alle militärischen Aufgaben künftig von Soldaten ausgeführt werden können. Insbesondere in der Instandhaltung und Ersatzteillogistik wird dem Privatsektor in Zukunft eine größere Bedeutung zukommen. Die Folgen der Vermischung von militärischem und zivilem Personal sind freilich unabsehbar, besonders wenn letzteres auch bei Auslandseinsätzen zum Zuge kommt.

Gleichzeitig setzen Unternehmen verstärkt auf den Transfer von Technologien, Gütern und Dienstleistungen ins Ausland. Wohlgermerkt: Bereits vor der Spardebatte hat die deutsche Rüstungsindustrie etwa 70 Prozent ihrer Produkte exportiert. Der Verweis auf den „Hauptkunden Bundeswehr“ ist deshalb mehr als fraglich. Nach Angaben von SIPRI war Deutschland zwischen 2007 und 2011 der weltweit drittgrößte Exporteur von schweren Waffensystemen.<sup>17</sup> Der Wert für genehmigte Ausfuhren von Rüstungsgütern lag im Jahr 2010 mit einem Volumen von 4,75 Mrd. Euro zwar unter dem der Vorjahre (2009: 5 Mrd. Euro; 2008: 5,7 Mrd. Euro). Der Wert der im gleichen Jahr transferierten Kriegswaffen ist allerdings gegenüber 2009 (1,3 Mrd. Euro) auf 2,2 Mrd. Euro angestiegen, da früher vereinbarte Geschäfte, vor allem die Lieferung von U-Booten an Portugal und Griechenland, vollzogen wurden. Der Wert von exportierten *Dual-use*-Gütern (2010: ca. 4,8 Mrd. Euro) erreichte den Stand der genehmigten Rüstungsausfuhren.<sup>18</sup>

### *Die deutsche Rüstungsindustrie auf dem Weltrüstungsmarkt*

Wachstum erwarten Rüstungshersteller in Zukunft vor allem in sogenannten Schwellenländern mit schnell wachsenden Volkswirtschaften. Zwar fordert die

17 Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI): Trends in International Arms Transfers, 2011, SIPRI Fact Sheet, March 2012, S. 3.

18 Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE): Rüstungsexportbericht Zoll der GKKE, GKKE-Schriftenreihe, Heft 56, S. 9 f.

schwelende Finanzkrise auch vom Militär ihren Tribut,<sup>19</sup> dies jedoch nicht in allen Staaten gleichermaßen. 2010 sanken die durchschnittlichen Verteidigungsausgaben in europäischen Staaten zum ersten Mal seit 1998, nämlich um 2,8 Prozent; ebenso haben die Vereinigten Staaten massive Einsparungen bei militärischen Beschaffungen angekündigt. Weitgehend unbeeindruckt von der Finanzkrise setzt sich die „neue Hochrüstung“<sup>20</sup> jedoch in Teilen Südamerikas (Brasilien), Asiens (Indien, China) und im Nahen und Mittleren Osten fort.<sup>21</sup> Über die letzten zehn Jahre erhöhte Saudi-Arabien seine Militärausgaben um 63 Prozent, zuletzt um 1,6 Milliarden Dollar zwischen 2009 und 2010.

Um auf dem internationalen Rüstungsmarkt erfolgreich agieren zu können, haben einige Rüstungsunternehmen ihr Produktportfolio erweitert. Prominentes Beispiel ist das Engagement von *European Air and Defence Systems* (EADS), einem Flugzeug- und Raketen- sowie Militärelektronikhersteller, bei dem saudi-arabischen Vorhaben, die über 6.500 km lange Landgrenze des Staates zu sichern. Im Jahr 2008 erhielt EADS einen Auftrag in Höhe von 200 Millionen US-Dollar, Technologien dafür zu liefern. Ein Folgeauftrag mit fünfjähriger Lieferzeit und einem Umfang von zwei bis drei Milliarden US-Dollar kam 2009 hinzu. Das Gesamtvorhaben mit Kosten von 20 Milliarden US-Dollar soll bis 2018 laufen. Ein vergleichbares Geschäft brachte Cassidian, der militärische Produktionszweig von EADS, im Jahr 2010 mit der örtlichen Firma Odebrecht unter der Ägide des brasilianischen Verteidigungsministeriums auf den Weg. Es sieht die Installation von Überwachungsanlagen der Amazonas-Grenze von Brasilien vor.

Im Wettstreit um lukrative Aufträge gehen Rüstungsfirmen auch auf das Anliegen von Bestellern ein, die Herstellung von Rüstungsgütern in Empfängerländer zu verlagern. So verlangte die indische Ausschreibung für die Lieferung von Kampfflugzeugen, dass fünfzig Prozent der Wertschöpfung im Lande selbst stattfinden soll. Im Schiffsbau ist das bereits gängige Praxis; der Export von U-Booten und Überwasserschiffen geht mit der Lieferung von Materialpaketen und der Installation von Fertigungsanlagen vor Ort einher.

Ein solches Vorgehen eröffnet der Rüstungsindustrie weitreichende Perspektiven. Deutsche Unternehmen stehen bereit, die algerischen Land- und Seestreitkräfte in den kommenden zehn Jahren zu modernisieren. Die Firmen Rheinmetall und MAN planen mit lokalen Herstellern die Produktion des

19 Michael Brzoska/Bernhard Moltmann: Weltwirtschaftskrise: Rüstungsmotor oder Rüstungsbremse, in: Friedensgutachten 2010, S. 338 und 342.

20 Andreas Heinemann-Grüder: Neue Hochrüstung: Ursachen und Alternativen, in: Friedensgutachten 2008, S. 31.

21 Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI): SIPRI Yearbook 2011, Oxford & New York 2011, S. 157-180.

Mannschaftstransportwagens Typ „Fuchs“. Daimler-Benz offeriert Lastwagen und geländegängige Fahrzeuge. Thyssen Krupp Marine Systems hat den Bau von Fregatten und die Ausbildung algerischer Besatzungen angeboten.

### *Der Ruf nach staatlicher Unterstützung*

Angesichts der skizzierten Entwicklungen drängt sich die Frage auf, ob der Ruf nach der „besonderen Förderung“ einer vom Niedergang bedrohten Rüstungsindustrie teilweise auf Scheinargumente zurückgreift: Obgleich das Exportgeschäft derzeit gut läuft, ginge ihr bei nachlassender Binnennachfrage ein wichtiger „Referenzkunde“ verloren. Weniger Bestellungen durch die Bundeswehr hätten somit eine mittelbare Auswirkung auf Exporte. Die Rüstungslobby drängt deshalb auf politische Maßnahmen, sprich: Unterstützung beim Export, um negative Effekte abzufedern.<sup>22</sup>

### *Die Regierung eilt zu Hilfe*

Bei der Bundesregierung und den sie tragenden Parteien stoßen Selbstverständnis und Forderungen der Rüstungshersteller auf offene Ohren. Schon im Koalitionsvertrag von 2009 war das bislang übliche Bekenntnis zu einer „restriktiven“ Rüstungsexportpolitik entfallen und nur noch von einer „verantwortungsbewussten“ Handhabung des Regelwerks die Rede. Die Rüstungsindustrie erhielt die Zusage, man wolle ihre Wettbewerbsfähigkeit stärken und vermeintliche Nachteile gegenüber anderen europäischen Konkurrenten beseitigen.

Auch der Bericht der Weise-Kommission empfahl die „wirksame Unterstützung der deutschen Rüstungsindustrie beim Export.“<sup>23</sup> Im Juli 2010 bekundete die Bundesregierung ihre Bereitschaft zu prüfen, „ihre bisherige Exportunterstützung für Einzelprojekte der deutschen Marineschiffbauindustrie zu intensivieren“, um eine „nationale wehrtechnische Industriebasis“ zu erhalten. Sie übernahm die Einschätzung der Rüstungshersteller, dass „nationale Referenzprodukte für den Export förderlich“ seien. Zudem hielt sie es für möglich, „die Exportunterstützung für die deutsche wehrtechnische Industrie im Rahmen der geltenden Exportrichtlinien künftig systematisch und ressortübergreifend“ zu koordinieren.<sup>24</sup>

22 Verteidigungsminister verhandelt über Streichliste, in: Tagesschau, 19.10.2011, <http://www.tagesschau.de/inland/bundeswehrruestung100.html>.

23 Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr, a.a.O., S. 38.

24 Bundestagsdrucksache 17/2686 vom 30.6.2010, S. 4, 7 und 10.

Gleichwohl ist von einer solchen Strategie bisher nur wenig zu sehen. Dies mag einerseits der eklatanten Unkenntnis der Regierung über deutsche Rüstungsfirmen, deren Tätigkeitsfelder und der Exportabhängigkeit geschuldet sein.<sup>25</sup> Andererseits spielen Ressortkonkurrenzen zwischen dem Verteidigungs- und Wirtschaftsministerium eine Rolle. Letzteres ist für den Großteil der Genehmigungsverfahren zuständig und behandelt Rüstungsexporte als Teil der Außenwirtschaftspolitik. Allerdings machen Rüstungsausfuhren weniger als ein Prozent des gesamten deutschen Außenhandels aus. Ferner ist das Wirtschaftsressort nicht Teil des engen Geflechts zwischen Rüstungsindustrie, Bundeswehr und Verteidigungspolitik. Sein Gewicht hat auch durch die zahlreichen Wechsel an seiner Spitze in den letzten fünf Jahren gelitten.

Die fehlende Koordinierung der deutschen Rüstungs- und Rüstungsexportpolitik könnte sich jedoch bald ändern. So war z.B. im Bericht zur Neuausrichtung der Bundeswehr vom Februar 2011 von einer geplanten „Erarbeitung einer bundeswehrgemeinsamen Position zur Rüstungsexportstrategie der Bundesregierung“<sup>26</sup> die Rede – eine Initiative, die vom BDSV ausdrücklich begrüßt wird.<sup>27</sup> Zudem lassen sich in mindestens zwei klassischen Handlungsfeldern der Exportunterstützung erste Dynamiken ausmachen, die auf einen veränderten Umgang mit Rüstungsexporten schließen lassen.

### *Erleichterte Genehmigungspraxis*

Die heute noch gültigen Politischen Grundsätze der Bundesregierung zum Rüstungsexport von 2000 besagen, dass der „Export von Kriegswaffen“ in Drittstaaten, also in Länder, die nicht der NATO oder EU angehören, grundsätzlich „nicht genehmigt“ wird. Im „Einzelfall“ mögen „besondere außen- oder sicherheitspolitische Interessen“ für eine „ausnahmsweise zu erteilende Genehmigung sprechen.“ „Beschäftigungspolitische Gründe dürfen“ hingegen „keine ausschlaggebende Rolle spielen.“<sup>28</sup> Nun dreht sich der Wind und es besteht der Verdacht, dass die Vorgaben zunehmend unterlaufen werden.<sup>29</sup> Schon der Bericht der Weise-Kommission hatte geraten, beim Waffenexport künftig auf „deutsche Sonderlösungen“ zu verzichten und die „nationalen Rüstungsexportrichtlinien – anders als die politischen Grundsätze – an europäische

25 Bundestagsdrucksache 17/8097 vom 8.12.2011.

26 Bundesministerium der Verteidigung, Konzentration und Verantwortung, a.a.O., S. 10.

27 Pressemitteilung des BDSV vom 8.2.2011.

28 Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern, 19.1.2000, S. 5 f.

29 Vgl. die jährliche Berichterstattung zur deutschen Rüstungsexportpolitik durch die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, [www.gkke.org](http://www.gkke.org).



Standards“ anzugleichen.<sup>30</sup> Die Umsetzung der EU-Verbringungsrichtlinie in deutsches Recht (2011) erleichtert bereits innereuropäische Transfers von Rüstungsgütern. Ebenso kann sie den Weiterexport aus einem anderen EU-Staat mit weniger restriktiven Exportkontrollen ermöglichen. Für außereuropäische Ausfuhren lehnt der Gemeinsame Standpunkt der EU zum Rüstungsexport – anders als die politischen Grundsätze – die Weitergabe von Kriegsgerät in Drittstaaten nicht grundsätzlich ab.

Zwei Beispiele aus dem Jahr 2011 sprechen für eine schleichende Aufweichung der deutschen Genehmigungspraxis. Anfang Juli berichteten Medien, der Bundessicherheitsrat habe dem Rüstungsunternehmen Krauss-Maffei Wegmann grünes Licht für den geplanten Verkauf von bis zu 270 Kampfpanzern Leopard 2A7+ an Saudi Arabien gegeben.<sup>31</sup> Nur wenige Wochen später kündigte die Bundeskanzlerin an, Deutschland wolle Angola mit der Lieferung von sechs bis acht Patrouillenschiffen bei der „Ertüchtigung“ seiner Marine helfen. In beiden Fällen wurde eine Begründung für die Exporte herangezogen, die aufgrund anderer Kriterien (z.B. Status der Menschenrechte, Risiken innerstaatlicher oder regionaler Konflikte) zu untersagen wären.

Im Vordergrund steht nunmehr die Einstufung potenzieller Empfänger als „Gestaltungsmächte.“<sup>32</sup> Staaten wie Saudi-Arabien, Algerien oder Indien wird eine stabilisierende Funktion in ihrer Region zugeschrieben. Dafür benötigten sie ein ausreichendes militärisches Potenzial. Punktuelle realpolitische Ansinnen ersetzen somit eine auf normativen Leitlinien fußende Friedenspolitik.

### *Finanzielle und politische Förderung von Rüstungsgeschäften*

Die Bundesregierung greift den Rüstungsherstellern nicht nur durch die Lockerung der Genehmigungskriterien unter die Arme, sie steht ihnen auch mit einer Reihe aktiver Unterstützungsmaßnahmen zur Seite. Seit Mitte der 1970er Jahre gehört hierzu die Gewährung staatlicher Ausfallbürgschaften („Hermes-Kredite“) für Rüstungstransfers. Zwischen 1990 und 2010 haben diese Garantien einen Umfang von circa 9,4 Mrd. Euro erreicht.

Die Bundesregierung unterstützt die Rüstungsindustrie auch beim Anwerben von Kunden in Drittstaaten. An Auslandsreisen von Regierungsmitgliedern nehmen seit jeher regelmäßig Repräsentanten von Rüstungsunternehmen

30 Bericht der Strukturkommission der Bundeswehr, a.a.O., S. 38.

31 Leos für die Saudis, in: Spiegel online, 4.7.2011, <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-79303776.html>.

32 Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Festveranstaltung „50 Jahre Bergedorfer Gesprächskreis“ der Körber-Stiftung, Berlin 9.9.2011, Berlin. [http://bundeskanzlerin.de/nn\\_683608/Content/DE/Rede/2011/09/2011-09-09-rede-mtl](http://bundeskanzlerin.de/nn_683608/Content/DE/Rede/2011/09/2011-09-09-rede-mtl).

teil. Die Minister bemühen sich bei ihren Besuchen, Türen für Geschäftsabschlüsse zu öffnen. Jüngstes Beispiel dafür war das letztendlich wahrscheinlich erfolglose Antichambrieren bei indischen Stellen zugunsten des von deutschen Herstellern angeführten Eurofighter-Konsortiums. Immerhin ging es um einen möglichen Auftrag für über 120 Kampfflugzeuge. Im Verteidigungsministerium war für alle potenziellen Verkäufe ins Ausland sogar eine „Arbeitsgruppe Eurofighter-Export“ eingerichtet worden. Nach offizieller Auskunft sollte sie die „Bereitstellung von Personal und Material der Bundeswehr für Flug- und Bodentests, die von potenziellen Exportkunden regelmäßig gefordert werden“, koordinieren.<sup>33</sup> Medienberichten zufolge verzichtete die Bundeswehr darauf, dem Hersteller EADS anfallende Kosten in Höhe zweistelliger Millionenbeträge in Rechnung zu stellen.<sup>34</sup>

Eine neue, bemerkenswerte Entwicklung ist, dass bilaterale politische Abkommen immer häufiger Rüstungsgeschäfte flankieren. Zeitnah zum milliardenschweren EADS-Projekt in Saudi-Arabien wurde z.B. ein saudisch-deutsches Sicherheitsabkommen vereinbart. In dessen Rahmen bilden Bundespolizisten saudische Grenzschrützer aus, womöglich an jenen Geräten, die von EADS geliefert werden. Im Zuge des geplanten Rüstungsgeschäfts mit Algerien hat die Bundesregierung bereits Zustimmung für eine anvisierte „Technologiepartnerschaft“ signalisiert.

### *Den politischen Primat zurückgewinnen*

Die selbst diagnostizierte Erkrankung der Rüstungsindustrie und die empfohlene Medikation in Gestalt von Staatshilfe und Exportunterstützung decken Defizite in der Interaktion zwischen Politik und Rüstungswirtschaft auf: Wenn hier jemand kränkelt, so sind es nicht die Rüstungshersteller, sondern die Politik. Zum einen verengt die Symbiose zwischen Rüstungsindustrie, Bundeswehr, Verteidigungs- und Außenministerium die Debatte und den Horizont der Entscheidungsfindung. Andere Aufgabenstellungen, von der fälligen Transformation der Bundeswehr bis zur gebotenen europäischen Integration auf dem Feld der Sicherheitspolitik, geraten angesichts des Beharrens auf nationale Souveränitäten und der Konkurrenz beim Buhlen um Aufträge aus Drittstaaten aus dem Blick. Zum anderen hat die politische Seite ihre rüstungspolitische Steuerungskompetenz eingebüßt. Die Regeln des Handelns werden zusehends von der Wirtschaft vorgegeben.

33 Bundestagsdrucksache 17/6812 vom 15.8.2011, S. 30.

34 Millionen für die Rüstungsindustrie – Bezahlt vom Steuerzahler, in: ARD/Monitor, 4.8.2011.

In der Summe ist geboten, den politischen Primat zurückzugewinnen, d.h. Rüstungspolitik den Parametern von Frieden, Sicherheit und Entwicklung zuzuordnen und europäische Optionen auszuschöpfen. Nur dann kann die Politik ihren Anspruch auf Gestaltung und Kontrolle durchsetzen. Das setzt allerdings voraus, dass sich das Wissen über rüstungsökonomische Mechanismen aus der vorherrschenden Engführung befreit und Rationalität sowie Transparenz Einzug halten. Hier ist auch die Friedensforschung gefordert, ihre verschüttete kritische Kompetenz zu reaktivieren.

In die gleiche Richtung weisen folgende praktische Empfehlungen:

*Erstens* ist von der Vorstellung Abschied zu nehmen, derzeitige Größe und Kapazität der deutschen Rüstungsindustrie seien unantastbar. In Zeiten der europäischen Integration wie der Transnationalisierung der Rüstungsindustrie ist nicht mehr nachvollziehbar, warum Deutschland eine „nationale Systemfähigkeit“ benötigt. Die Zukunft der Rüstungsproduktion ist von Europa aus zu denken. An die Stelle nationaler Egoismen hat eine Rüstungspolitik, einschließlich der Handhabung von Rüstungsexporten, zu treten, die den Vorgaben einer EU-weiten Sicherheitspolitik genügt. Die Streitkräfte haben sich auf abgestimmte Planung, gemeinsame Beschaffung und koordinierten Betrieb einzustellen.

*Zweitens* ist eine Lockerung der Genehmigungspraxis von Rüstungsausfuhren kein Gegenmittel, um Überkapazitäten auszulasten. Weder das Streben nach bündnispolitischem Gewicht noch der Erhalt „nationaler wehrtechnischer Kernfähigkeiten“ rechtfertigen Waffenverkäufe in undemokratische und konfliktreiche Regionen. Eine Gelegenheit eröffnet die 2012 fällige Überprüfung des Gemeinsamen Standpunktes der EU für Rüstungsexporte: Die Liberalisierung des europäischen Binnenhandels mit Rüstungsgütern ruft nach einheitlich hohen Standards für die Genehmigung von Rüstungstransfers in Drittstaaten und nach wirksamen Kontrollen an den EU-Außengrenzen.

*Drittens* ist dem Verweis auf die Bedrohung von Arbeitsplätzen bei Rüstungsherstellern mit einer Erkundung von Möglichkeiten der Industriekonversion zu begegnen. Sollte die Finanzkrise mittel- bis langfristig bewirken, dass staatliche Militärhaushalte tatsächlich nachhaltig schrumpfen, bietet sich die überfällige Gelegenheit, das Konversionspotenzial der deutschen wie auch der europäischen Rüstungsindustrie auszuloten und zu aktivieren.

## 1.9. Cyber War oder Cyber Peace: Wird das Internet zum Kriegsschauplatz?

*Götz Neuneck*

Der rasante Aufstieg der neuen digitalen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) und, damit verbunden, des expandierenden *World Wide Web* gilt allgemein als eine das „Globalisierungszeitalter“ bestimmende technische Entwicklung. Einige Zahlen verdeutlichen die technische Entwicklung eindrucksvoll: Die Computerleistung verdoppelt sich seit den 1970er Jahren ca. alle 18 Monate. Immer mehr Information lässt sich auf vielfältigen transportablen Speichermedien unterbringen: Auf einen 16 Gigabyte USB-Stick passen heute leicht vier Kinofilme. Die beeindruckenden Leistungen von Computern und Speichern sind zudem noch über entsprechende Protokolle und Adressiersysteme miteinander verbunden und bilden das weltweite Internet. Und die Entwicklung ist keinesfalls abgeschlossen: *Cloud-Computing* oder Internet-Fernsehen stellen die Branche und die Nutzer vor ständig neue Herausforderungen. Künftig werden immer mehr Produkte „vernetzt“, eben nicht nur PCs, sondern in Zukunft auch vermehrt Autos, Häuser oder Fernsehgeräte. Seit Ende der 1980er Jahre, als erstmalig das *World-Wide-Web*-Protokoll durch das Genfer CERN eingeführt wurde, wächst die Zahl der Internetnutzer rasant: Gegenwärtig verdoppelt sie sich jährlich. Ende 2011 gab es bereits über zwei Milliarden Internetnutzer. Bestand das Internet 1993 noch aus ca. 50 Webseiten, so waren es im Dezember 2011 ca. 555 Millionen. Der globale mobile Datenverkehr wächst bis 2016 voraussichtlich um das Achtzehnfache. Monatlich werden dann fast 10,8 Exabyte<sup>1</sup> übertragen.<sup>2</sup>

Die neuen digitalen Informations- und Kommunikationstechnologien und das *World Wide Web* können den privaten und beruflichen Alltag der Nutzer bereichern und im öffentlichen Raum als Vehikel für bürgerliches Engagement und direkte Demokratie dienen. Die umfassende Vernetzung hat aber auch ihren Preis: Dort, wo neue gesellschaftliche Chancen erwachsen, steigt auch die Gefahr des Missbrauchs. Der Cyberspace wird bereits heute auch für fragwürdige Zwecke wie Sabotage, kriminelle Akte oder Propaganda genutzt. Dem Vokabular des Kalten Krieges entlehnte Begriffe wie „logische Bomben“, „digitaler Erstschlag“ und „Cyberkrieg“ suggerieren, dass das Internet überdies

---

1 Ein Exabyte entspricht einer Eins mit 18 Nullen.

2 Royal Pingdom: Internet 2011 in Numbers, <http://royal.pingdom.com/2012/01/17/internet-2011-in-numbers/>.

auch militärischen oder gar kriegerischen Zwecken dienen kann. Die Einrichtung von Cyberkommandos in Schlüsselstaaten lässt sich als erste Antwort auf derartige Szenarien lesen. Der Ruf nach Beschränkung und Reglementierung von staatlicher Seite wird lauter. Dagegen insistiert die „Netzgemeinde“ auf uneingeschränkter Freiheit im Internet.

Der folgende Beitrag beschreibt die Dynamik des Cyberspace und diskutiert die Frage, vor welchen Herausforderungen dieses „Nervensystem der Globalisierung“ angesichts seiner möglichen Nutzung für militärische Zwecke steht. Er analysiert, mit welchen Problemen und Widersprüchen sich Staaten, internationale Organisationen und die Netz-Community heute auseinandersetzen haben, um eine mögliche Militarisierung des Cyberspace wirkungsvoll zu verhindern. Hierbei stehen die Instrumente des Völkerrechts, der Vertrauensbildung und der Rüstungskontrolle im Zentrum von künftigen Handlungsoptionen.

### *Die Globalisierung und das Internet: die beschleunigte Öffentlichkeit*

In modernen Gesellschaften sind Internet und Handy für viele Menschen Teil des täglichen Lebens geworden. Der Ausbau der globalen IKT-Netze und die Verwendung von *Smartphones* mit Internetanbindung erlauben individuelle, ortsunabhängige weltweite Kommunikation in Sekundenschnelle. Den neuen sozialen Medien wie *Facebook* und *Twitter* wird bei der Occupy-Bewegung, der Opposition in Russland oder beim Arabischen Frühling eine bedeutende Rolle zugewiesen (vgl. Beitrag 1.11. und Friedensgutachten 2011, Beitrag 1.2.). Der Zugang zum Internet ermöglicht vielen Bürgern eine bessere Integration in das politische, ökonomische und kulturelle Leben. Sogar von globalen Machtverschiebungen zugunsten neuer Akteure ist die Rede. *Wikileaks* oder *Google* sind Gegenstand öffentlicher Bewunderung und Kritik.

Die neuen Internet-Medien bedeuten das Ende der einseitigen Massenkommunikation. Indem sie dem Nutzer die individuelle Meinungsäußerung ermöglichen, erweitern sie die Möglichkeiten, die alte Medien wie Zeitungen, Fernsehen und Radio bieten. In Internetforen bilden sich neue virtuelle *Communities*, die *bloggen*, Videos *posten* oder Kampagnen und Proteste organisieren. Der Gutenberg-Rücktritt wäre ohne das Internet kaum erfolgt. Bundesminister mussten Gesetzesvorlagen zurücknehmen, darunter das gerade ausgehandelte Anti-Produktpiraterie-Abkommen (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement*, ACTA). Aber auch die Schattenseiten der Vernetzung werden

deutlich: Hassmails, Cybermobbing und Verleumdungskampagnen sind an der Tagesordnung. Internet-Sucht ist ein neues Krankheitsbild und wird von Psychologen behandelt.

Internet-Nutzer sind zumeist *non-state actors*. Ihnen wird durch die Nutzung sozialer Medien wie *Facebook*, *Twitter* und *Blogs* ein „Machtzugewinn“ attestiert. NGOs wie Greenpeace nutzen das Internet für ihre Kampagnen. *Wikileaks* veröffentlichte geheime Kabelberichte der US-Regierung und Videos über die schmutzige Kriegführung im Irak. Joseph Nye schreibt: „Der niedrige Eintrittspreis, Anonymität und Asymmetrien bei der Verwundbarkeit geben kleineren Akteuren mehr Fähigkeiten, ‚hard‘ und ‚soft power‘ im Cyberspace auszuüben als in stärker traditionellen Gebieten der Weltpolitik“.<sup>3</sup> Nach Nyes Auffassung ist „Machtdiffusion“ ein Charakteristikum der Weltpolitik in diesem Jahrhundert. Vor allem sei es unwahrscheinlich, dass es großen Mächten gelingen könnte, die Cybersphäre so zu dominieren, wie dies mit der See oder dem Luftraum gelang. Der Cyberspace sei eine „Schlüsseldimension“ von Macht im 21. Jahrhundert und werde zu „Machtverschiebungen“ führen, wengleich nicht zu einem Machtwechsel reichen.

Das Internet ist ein weltpolitischer Faktor geworden. Mit all seinen Möglichkeiten kann es die Partizipation am gesellschaftlichen Leben verstärken und einen Beitrag zu Völkerverständigung und Frieden leisten. Andererseits nehmen Netzüberwachung, Spionage und gezielte Cyberangriffe zu und es besteht die Gefahr, dass in Zukunft auch größere Konflikte im Netz ausgetragen werden.

### *Konflikte und Kriegführung im Internet: Hype oder Realität?*

In der digitalen Welt steht Nutzern aller Art, die Schaden anrichten wollen, ein breites Spektrum von *Cybertools* in Form von „Schadprogrammen“ (*Malware*) zur Verfügung. Nach Angaben des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) taucht jeden Tag neue *Malware* auf. Diese oft kleinen von Hackern kreierte Programme gelangen über das Internet auf digitale Geräte wie Webserver oder Handys, wo sie illegale Aktivitäten ausführen. Sie reichen von der Verunstaltung von Webseiten über die Unterbindung von Webdiensten durch Überflutung bis hin zum Datendiebstahl. Viren sind kleine Programme, die über E-Mails PCs infizieren können. Nutzer können al-

---

3 Joseph Nye: *Cyber Power*, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, Cambridge/Mass., Mai 2010.

lerdings durch geeignete Anti-Virenprogramme und aufmerksames Verhalten wirkungsvoll zur Virenbekämpfung beitragen. Die Angriffsroutinen werden aber zunehmend komplexer. Ein Wurm vervielfältigt sich auf Rechnern und ermöglicht z.B. eine Vernetzung mit anderen PCs. Ein vernetzter Computer kann vollständig übernommen werden und als sogenannter „Zombie“ andere PCs angreifen. Weitere Angriffstechniken sind *Root-Kits* oder logische Bomben. Das ist *Malware*, die unbemerkt auf PCs hinterlegt werden und, später aktiviert, Ausgangspunkt von Angriffen werden kann. Eine neue Gefahr geht von sogenannten Bot-Netzen aus. Hier werden mit versteckter Software Tausende oder sogar Millionen Rechner vernetzt, die dann z.B. Webseiten gezielt „überfluten“ können. Bei den *Distributed Denial of Service*-Angriffen (DDoS) werden so bestimmte Internet-Dienste arbeitsunfähig gemacht, wie bei den Protestaktionen gegenüber Zahlungsdiensten wie Visa, PayPal und Amazon im Dezember 2010, als Reaktion auf die Sperrung von *Wikileaks*-Konten. Solche Angriffe können in Einzelfällen erheblichen finanziellen Schaden anrichten.

Rein technisch gilt bereits der bloße Eindringversuch in einen fremden PC als Angriff. Die Sicherheitsfirma Symantec ermittelte im Jahr 2010 drei Milliarden solcher Angriffe durch Schadprogramme.<sup>4</sup> Zwar richten die meisten Angriffe nur geringen Schaden an, doch werden die Angriffsmuster ausgefeilter. So lassen sich Rechner manipulieren und für „ferngesteuerte“ Angriffe nutzen. Die Urheber können überall beheimatet sein, denn sie benötigen nur einen PC mit Internetzugang. Ein Hauptproblem bleibt die sogenannte Zuordnung (Attribution), d.h. die genaue Identifikation der Verursacher solcher Angriffe. Zwar lassen sich Rechner und Server im Internet zurückverfolgen, wer aber den Angriff von einem Rechner gestartet hat, ergibt sich daraus nicht von selbst, zumal es Möglichkeiten für „anonymes Surfen“ gibt.

Besondere Sorge bereitet der Schutz kritischer Infrastrukturen. Einer Studie der Sicherheitsfirma McAfee und des *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) in Washington zufolge sind kritische Infrastrukturen wie Energienetze, Öl-, Gas- oder Wasserversorgung durch die Betreiber bisher nur schlecht geschützt.<sup>5</sup> Allerdings sind für umfassende Angriffe erhebliche Ressourcen nötig. Laut Weltwirtschaftsforum ist mit einer 10- bis 20-prozentigen Wahrscheinlichkeit damit zu rechnen, dass es in der nächsten Dekade zu einem größeren Ausfall kritischer Infrastrukturen kommen wird. Ein flächendeckender *Blackout* von einigen Tagen könnte die Weltwirtschaft ca. 250 Milliarden US-Dollar kosten.

---

4 Symantec Internet Security Threat Report: Trends for 2010, Vol. 16, April 2011.

5 McAfee and CSIS: In the Crossfire: Critical Infrastructure in the Age of Cyberwar, Washington D.C. 2010.

Viele „Cyber-Angriffe“ haben einen kriminellen Hintergrund. Zur Cyber-Kriminalität gehört das Ausspähen von Zugangsdaten für Banken und Webdienste ebenso wie illegale Banktransfers oder Internetbetrug. Umfassende Industriespionage durch den Diebstahl von Nutzeradressen, Patenten oder wirtschaftlichen Hintergrundinformationen kann zu erheblichen ökonomischen Einbußen führen.

### *Stecken Staaten hinter Cyberangriffen?*

Angesichts der vielfältigen Möglichkeiten, die der Cyberspace bietet, um weitgehend unerkannt bei der Verfolgung eigener Interessen Straftaten zu begehen, wäre es überraschend, wenn dies nur Privatpersonen oder Firmen täten. Trotz der Schwierigkeit, die Verursacher genau zu identifizieren, werden in der Literatur denn auch Beispiele für staatliche Angriffe im Cyberspace angeführt. China wird nachgesagt, dass Hacker im Staatsdienst (*Cyber Warriors*) systematisch US-Regierungsstellen und Privatunternehmen angreifen, um Entwicklungs- und Planungsunterlagen sowie Programmcodes zu stehlen.<sup>6</sup> Russland soll hinter den Angriffen auf Estland 2007 und Georgien 2008 stecken: Im April 2007 sah sich die estnische Regierung nach der Umsetzung eines russischen Kriegerdenkmals aus dem Zentrum von Tallinn mit Angriffen in Form von E-Mail-Überflutungen und Webseitenmanipulationen durch *DDoS*-Angriffe konfrontiert. *Online Banking* war für einige Stunden nicht mehr möglich und das E-Mail-System des estnischen Parlaments funktionierte einige Tage lang nicht. Im georgisch-russischen Krieg im August 2008 wurden vor den Kriegshandlungen Webseiten der georgischen Regierung koordiniert lahmgelegt, gefolgt von Angriffen auf Internet-Router, um den Internetverkehr insgesamt zu unterbinden. Wer sich hinter diesen Vorfällen verbirgt, konnte niemals eindeutig geklärt werden. Russische „patriotische Hacker“ brüsteten sich damit, die Angriffe verursacht zu haben. Die Beteiligung russischer Regierungskreise ließ sich nie direkt nachweisen. 2011 wurde sogar die US-Drohnenflotte von Viren infiziert, ein deutlicher Hinweis darauf, dass *High-Tech*-Streitkräfte verwundbar sind.

Weltweites Aufsehen erregte der STUXNET-Wurm, der zwischen Juni 2009 und November 2010 u.a. iranische Siemens-Systeme zur Prozesssteuerung befiel. Damit war es möglich, gezielt die Gaszentrifugen zur umstrittenen Urananreicherung in Natanz zu manipulieren. STUXNET stellt in mehrfacher Hinsicht eine Besonderheit dar: Erstens war der Wurm für ein bestimmtes Ziel, zur Sabotage einer realen Prozesssteuerung, nämlich der iranischen

---

<sup>6</sup> Richard Clarke: China's Cyberassault on America, in: Wallstreet Journal, 15.6.2011.



Zentrifugen, programmiert. Der Aufwand für die Entwicklung eines solchen Programms ist enorm, man benötigt ausgefeilte, teils interne Kenntnisse, auch bezüglich des anzugreifenden Zielprogramms. Es ist daher sehr wahrscheinlich, dass ein Staat hinter diesem Sabotageangriff steckt. Die Verbreitung erfolgte wohl durch einen manipulierten USB-Stick. Auf diese Weise gelang es, die fehlende Anbindung der Anlage an das Internet (*air gap*) zu überwinden. Zweitens gelang es in einem mehrstufigen Verfahren, den interaktiven Wurm in die Anlage einzuschleusen und Zentrifugen zu zerstören. Drittens zeigte das Auftauchen von DUQU im Oktober 2011, dass STUXNET kein Einzelfall war. DUQU ist eine einfachere STUXNET-Version, die zur Aufklärung und Angriffsvorbereitung genutzt werden kann. Viertens wurde auch deutlich, dass sich, wenn Schadsoftware dieser Art erst einmal entdeckt und entschlüsselt ist, relativ schnell Gegenmaßnahmen einleiten lassen und die *Malware* in wenigen Tagen unschädlich gemacht werden kann. Einen nachhaltigen Einfluss auf das iranische Zentrifugenprogramm hatte STUXNET denn auch nicht.

STUXNET hat gezeigt, dass sich kritische Infrastrukturen wie die Prozesssteuerung von Industrieanlagen manipulieren lassen, auch wenn sie nicht direkt ans Internet angeschlossen sind. Bisher wurden Angriffe z.B. auf die Energie- oder Wasserversorgung für eher zu kompliziert und deshalb unwahrscheinlich gehalten. Jetzt nimmt das BSI an, dass STUXNET möglicherweise nur „die Spitze eines Eisbergs“ ist.<sup>7</sup> Direkte Angriffe auf Prozesssteuerung können im Prinzip sehr großen Schaden anrichten.

### *Das Militär und der Cyberwar*

Auch das Militär verwendet Netzwerke der Informationstechnik (IT), z.B. für die interne Kommunikation oder für die territoriale Luftverteidigung. Insbesondere in Konflikten oder Kriegen ist darum mit Angriffen auf IT-Netze zu rechnen. Einige Fälle hat es augenscheinlich gegeben, auch wenn sich viele Informationen nur sehr schwer nachprüfen lassen: Während des Kosovo-Krieges sah sich die NATO 1999 heftigen Attacken auf ihre Webseiten und den E-Mail-Verkehr ausgesetzt. Während des Krieges gegen die *Hisbollah* 2006 vermutete Israels Armee, dass Hacker aus Russland und den Nachbarländern israelische Webseiten angriffen. 2007 soll die Luftverteidigung Syriens vor dem Luftangriff Israels auf den im Bau befindlichen Reaktor bei Al-Kibar lahmgelegt worden sein. Nach den terroristischen Angriffen in Mumbai 2010 lieferten sich Gruppen in Indien und Pakistan, die sich *Indian* bzw. *Pakistan Cyber Ar-*

7 Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik: Die Lage der IT-Sicherheit in Deutschland, Bonn 2011, S. 29.

my nennen, einen Wettlauf im Manipulieren von Webseiten von Regierungen und Rüstungsfirmen. Insbesondere das US-Militär, das sich im Rahmen seiner globalen Ausrichtung und seiner technologischen Überlegenheit besonders auf Netzwerktechnologien stützt, aber auch US-Rüstungsunternehmen sind seit längerem Ziel von Cyberangriffen zwecks Spionage und Lähmung. Nach Aussagen von McAfee aus dem Jahr 2007 sollen 120 Staaten Web-Spionage-Aktionen durchführen.<sup>8</sup> Ländern wie China, Russland, Nordkorea oder Iran, aber auch den USA wird nachgesagt, dass sie an offensiven Arsenalen zur Kriegführung arbeiten.

Viele der genannten Aktivitäten werden in der Presse oder von den Verursachern selber als Krieg bezeichnet. Das Wort wird geradezu inflationär verwendet. Gleichwohl steigt mit zunehmender Abhängigkeit der Gesellschaft und des Militärs von Netzwerken die Wahrscheinlichkeit, dass künftige bewaffnete Konflikte auch im Netz ausgetragen werden. Der Begriff „Cyberwar“ beschreibt einen umfassenden Angriff auf IT-Netze eines oder mehrerer Länder im Cyberspace, der katastrophale Auswirkungen auf deren Handlungsfähigkeit hat. Das neu gebildete *US-Cyber Command* hat den Cyberspace als neue Domäne der Kriegführung bezeichnet. Richard A. Clarke, von 1998 bis 2001 im Weißen Haus für die US-Terrorabwehr zuständig, definierte die Cyberkriegführung als „Aktionen eines Staates, um die Computer oder Netzwerke eines anderen Staates zu durchdringen, um Schaden oder Unterbrechung zu verursachen.“<sup>9</sup> Andere Autoren halten den Begriff generell für irreführend, da ein Cyberwar nicht mit klassischer Kriegführung zu vergleichen sei, eher könne man ihn als komplementäres Element bekannter Militärstrategien wie elektronische Kriegführung oder *information operations* betrachten.

### *Sind Regeln im Cyberspace möglich?*

Auch wenn bisher kein Fall eines umfassenden Cyberkriegs bekannt ist, steigt angesichts der Abhängigkeit moderner Gesellschaften von globalen Netzwerkstrukturen die Sorge um die Sicherheit und Stabilität des Internet. US-Präsident Obama bemerkte dazu 2009: „This cyber threat is one of the most serious economic and national security challenges we face as a nation“, und er-

---

8 Jon Brodtkin: Government-sponsored Cyberattacks on the Rise, McAfee says, in: Network World: 29.11.2007, <http://www.networkworld.com/news/2007/112907-government-cyberattacks.html>.

9 Richard A. Clarke/Robert A. Knake: Cyber War: The Next Threat to National Security and What to Do About it, New York 2010, S. 12.

klärte die digitalen Infrastrukturen zu einem „strategic, national asset“.<sup>10</sup> Mehrere Ministerien haben eine eigene Cyberpolitik entwickelt, so das *Department of Defense* und das *State Department*. Hinzuzurechnen ist noch das *Department of Homeland Security*, das für den Schutz der kritischen Infrastrukturen verantwortlich ist. Während das Pentagon die Verteidigung der eigenen Netze in den Mittelpunkt stellt, betont das Außenministerium die internationale Zusammenarbeit. Das Dokument des Weißen Hauses unterstreicht, dass die USA zwar „alle Rechte beanspruchen alle nötigen Maßnahmen zu ergreifen, sich oder ihre Partner zu verteidigen“<sup>11</sup>, aber vor dem Einsatz militärischer Mittel alle anderen Optionen ausschöpfen werden. Die Obama-Administration bemüht sich sichtlich, Befürchtungen anderer Staaten zu zerstreuen, das US-Militär arbeite an einer offensiven Cyberstrategie. Im Mai 2010 wurde das *U.S. Cyber Command* als Unterabteilung des *US Strategic Command* gegründet, um Aktivitäten zur Verteidigung der digitalen Informationsnetze des Pentagon zu koordinieren und, „falls angewiesen, militärische Cyberspace-Operationen des gesamten Spektrums in Verbindung mit den gültigen Gesetzen und Regulierungen durchzuführen“.<sup>12</sup> Die Forschungsagentur des Pentagon DARPA schlug für 2012 eine Verdopplung der Forschungsausgaben von 120 auf 208 Millionen US-Dollar vor. In den USA ist umstritten, unter welchen Umständen offensive Cyberoperationen erlaubt sind. Die US-Dokumente unterstreichen aber, dass die USA auf feindliche Akte im Cyberspace antworten würden wie auf andere Bedrohungen des Landes auch. Beim Libyen-Einsatz wurde erwogen, auch Cyberoperationen gegen Oberst Gaddhafi durchzuführen. Ein grundlegendes Dilemma wurde dabei offensichtlich: Wenn Cyber-Kriegsführung salonfähig wird, könnte dies auch die Zurückhaltung anderer Staaten bedeuten. Diese würden dann ebenfalls offensive Waffen entwickeln.

Neben den USA errichten weitere elf Staaten *Cyber Commands* und 33 Staaten beziehen Cyberaktivitäten in ihre Militärplanungen ein.<sup>13</sup> Diese Zahlen belegen, wie ernst man Angriffe auf die kritischen Strukturen und Militärnetzwerke nimmt. In Deutschland liegt der Schwerpunkt eher auf der zivilen Seite. Seit dem 23. Februar 2011 gibt es eine nationale Cyber-Sicherheitsstrategie,

---

10 The White House: Remarks by the President on Securing our Nation's Cyber Infrastructure, Washington D.C., 29. Mai 2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-securing-our-nations-cyber-infrastructure>.

11 The White House: International Strategy for Cyberspace, Mai 2011, Washington D.C., S. 14, [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/international\\_strategy\\_for\\_cyberspace.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf).

12 U.S. Department of Defense: Cyber Command Fact Sheet, 21 Mai 2010, [http://www.stratcom.mil/factsheets/Cyber\\_Command/](http://www.stratcom.mil/factsheets/Cyber_Command/).

13 Center for Strategic and International Studies: Cybersecurity and Cyberwarfare. Preliminary Assessment of National Doctrine and Organization, UNIDIR Resources, Geneva 2011.

die erste konkrete Maßnahmen enthält; dazu gehört u.a. die Schaffung eines Nationalen Cyber-Abwehrzentrums, verbesserter Schutz kritischer Infrastrukturen, die Stärkung von IT-Sicherheit für die Regierung wie auch für die Bürger sowie eine wirksame Kriminalitätsbekämpfung und eine aktive Cyber-Außenpolitik. Das bereits 1991 gegründete BSI ist für die Koordinierung der verschiedenen Ressorts wie BKA, Bundespolizei oder Katastrophenhilfe federführend. Schließlich wurde ein Nationaler Cyber-Sicherheitsrat eingerichtet, der unter dem Vorsitz des Bundesinnenministeriums die Zusammenarbeit innerhalb der Bundesregierung sowie zwischen Staat und Wirtschaft insbesondere bei Krisen koordinieren soll. Die Bundeswehr richtet beim Kommando Strategische Aufklärung eine Abteilung „Computernetzwerk-Operationen“ ein. Eine Fähigkeit der Bundeswehr „Wirken in andere Netze“ ist in Planung. Das Bundesamt für Informationsmanagement und Informationstechnik der Bundeswehr (IT-AmtBw) arbeitet über das *Computer Emergency Response Team* (CERTBw) mit dem Kommando der US-Streitkräfte Europa (USEUCOM) in Fragen der IT-Sicherheit zusammen. In der Cyber-Sicherheitsstrategie für Deutschland ist der Begriff Cyberwar allerdings nicht zu finden. Die NATO beschäftigt sich in Form von Seminaren, Simulationen und Training mit dem Thema Cyber Security. Die Europäische Union hat eine eigene Agentur, die *European Network and Information Security Agency* (ENISA) gegründet, um die rechtlichen und organisatorischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu harmonisieren.

Auch die internationalen Organisationen beschäftigen sich zunehmend mit dem Thema, um gemeinsame Normenbildung international voranzutreiben. Die OSZE hat im Mai 2011 eine Konferenz hierzu organisiert. In den Vereinten Nationen war der Erste Hauptausschuss der Generalversammlung mit dem Thema befasst. Eine neugegründete Regierungsexpertengruppe hatte Mühe, ihren ersten Bericht zu verabschieden. Eine zweite Expertengruppe soll 2012 einen Konsens, insbesondere für Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, erarbeiten.

### *Völkerrecht, Code of Conduct oder Rüstungskontrolle im Cyberspace*

Angesichts der Zunahme der Aktivitäten einzelner Regierungen und vor dem Hintergrund der Abhängigkeit vieler Staaten vom Cyberspace ist künftig die Möglichkeit von wirkungsvollen Cyberangriffen im Konfliktfall nicht auszuschließen. Ebenso sind Einsätze vorstellbar, bei denen lebenswichtige Infra-

strukturen lahmgelegt werden und Menschen in großer Zahl zu Schaden kommen oder gar sterben. Es liegt darum nahe zu prüfen, ob und inwiefern sich Erfahrungen, die im Bereich der realen Waffengattungen mit den Instrumenten der rechtlichen Verregelung, Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle vorliegen, auf das Internet übertragen lassen.

Debatten um die Einhegung, Regulierung oder Kontrolle im Cyberspace sehen sich mit vielen definitorischen Problemen konfrontiert, so z.B. mit der Frage: Was ist überhaupt der Cyberspace? Eine erste plausible Antwort, nämlich „das Internet“, verkennt, dass bei genauerem Hinsehen der Sachverhalt komplexer ist, denn zur „Vernetzung und Datenübertragung“ werden verschiedenste Technologien benutzt, drahtlose Verbindungen in der Luft oder im Weltraum ebenso wie Kabel zu Land und zu Wasser. Auch kritische Infrastrukturen wie die Energieversorgung, das Banken- oder Transportwesen sowie das Militär bedienen sich der Netzwerk-Technologien. Insgesamt handelt es sich um eine neue Domäne, die – im Gegensatz zur See oder zum Weltraum – vollständig von Menschenhand gemacht ist und in der elektronische Informationen in Millisekunden Staatsgrenzen überschreiten. Betrieben werden die Netze meist von kommerziellen Unternehmen, die Internetkabel, Knotenpunkte oder Server bereitstellen. Staaten regulieren und überwachen auf der Grundlage ihrer Doktrinen und Gesetze die jeweiligen Betreiber, und auch die physische Infrastruktur des Internet ist an die Geografie und an ein Staatsterritorium gebunden. Regierungen besitzen nicht nur die Ressourcen, rechtlichen Möglichkeiten und Technologien, um den Internetverkehr zu ermöglichen, sie können ihn auch filtern, überwachen, kontrollieren oder gegebenenfalls abschalten. Zentrale Herausforderung bleibt es, den Betrieb und die freie Nutzung des Internet für friedliche Zwecke zu gewährleisten und gleichzeitig verbindliche Regeln in Konfliktfällen zu erarbeiten und international einzuführen.

### *Völkerrechtliche Regelungen*

International hat die Debatte über einen Rechtsrahmen für die friedliche Nutzung der Cybersphäre gerade erst begonnen. So wird diskutiert, ob ein „Cyber-Angriff“ überhaupt unter die geltenden Regelungen des Humanitären Völkerrechts fällt. Auch wenn viele definitorische Fragen bisher nicht geklärt sind, fände ein solcher Angriff nicht in einem rechtlichen Vakuum statt, sondern muss den allgemeinen Prinzipien des Humanitären Völkerrechts gehorchen. Zu fragen ist zunächst, ob ein Cyberangriff auf einen Staat überhaupt als „Anwendung oder Androhung von Gewalt“ (Art. 2.4) bzw. als ein „bewaffneter Konflikt“ gelten kann, denn dies wäre eine unmittelbare Voraussetzung für

die Ausübung des individuellen Selbstverteidigungsrechts nach Art. 51 der UN-Charta oder für Reaktionen des UN-Sicherheitsrats. In der internationalen Diskussion gilt es als wenig kontrovers, dass Gewalt mit militärischer oder bewaffneter Gewalt gleichzusetzen ist. Cyberoperationen stellen Gewalt dar und fallen damit unter Art. 2.4 der UN-Charta, wenn ihre Wirkung vergleichbar ist mit kinetischen, chemischen, biologischen oder nuklearen Waffen, die umfassenden Tod, Verletzung oder Zerstörung implizieren.<sup>14</sup> Kontrovers wird die Debatte, wenn Cyberattacken als „irreguläre Kriegführung“ gelten, die unterhalb der Schwelle eines „bewaffneten Konflikts“ angesiedelt ist. Für diesen Fall sind genauere Definitionen und Regelungen erst noch zu entwickeln. Die NATO z.B. hat hier entschieden, dass ein Cyberangriff nicht automatisch Art. 5 der NATO-Charta impliziert, sondern zunächst Konsultationen erfordert.

Wenn es keine klaren Regelungen zu Intensität, Umfang und Feststellung des Verursachers gibt, könnten Staaten leichter eigenmächtig reagieren. Diskutiert werden dabei sowohl Vergeltungsaktionen im Cyberspace als auch direkte militärische Antworten, z.B. die Zerstörung von potenziellen Ausgangspunkten solcher Angriffe mit kinetischen Waffen durch den angegriffenen Staat. Zu beachten bleiben, insbesondere bei der Reaktion eines Staates auf einen Cyberangriff, die zentralen Prinzipien des Humanitären Völkerrechts wie die Prinzipien der militärischen Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit. Wichtige Verbotstatbestände und Regulierungen, wie sie in den Genfer Konventionen oder in der Konvention über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen enthalten sind, wie das Verbot von Waffen, die „überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden“ (Art. 35.2 ZPI) verursachen, sowie die weitestmögliche Verschonung nichtmilitärischer Ziele sind hier im Prinzip gültig. Es wäre aber zu klären, wie sich im Cyberspace zivile von militärischen Zielen unterscheiden lassen. Angesichts des *Dual-Use*-Charakters der IKT sowie unterschiedlicher nationaler Regelungen und Aktivitäten ist es von entscheidender Bedeutung, dass Staaten, Organisationen und die Zivilgesellschaft beginnen, Leitprinzipien, Regelungen und internationale Normen zu diskutieren und aufzustellen.

### *Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung*

Vor dem Hintergrund neuer gefährlicher Waffenentwicklungen wurden insbesondere zu Zeiten des Ost-West-Wettrüstens bi- und multilaterale Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung für bestimmte Waffenkategorien und -bestände etabliert und weiterentwickelt. Rechtlich bindende Regelungen und

---

14 Nils Melzer: *Cyberwarfare and International Law*, UNIDIR Resources, Geneva 2011.

Verifikationsmaßnahmen ermöglichten wirkungsvolle Kriegsverhütung, Vertrauensbildung und Krisenprävention. Die gültigen Rüstungskontrollverträge bieten ein umfassendes Arsenal von Verbotstatbeständen, Überwachungsmaßnahmen und Waffenregulierungen, das im Prinzip auch auf Beschränkungen militärischer Gewalt im Cyberspace angewendet werden kann. Clarke und Knake<sup>15</sup> haben beispielsweise einen *Cyber Treaty* vorgeschlagen, der Angriffe auf zivile (nicht jedoch militärische) Ziele verbieten soll. Ein Vertrag zum jetzigen Zeitpunkt erscheint jedoch unwahrscheinlich, da zu viele Fragen, angefangen von Definitions- und Verifikationsproblemen (d.h. die Identifikation des Verursachers) über die Verantwortlichkeit von Staaten und Netzbetreibern bis hin zu Sanktionsoptionen, ungeklärt sind. Ein Verhandlungsmandat ist zurzeit nicht vorgesehen, dennoch könnte die internationale Diskussion über einen künftigen Vertrag die Kooperation zwischen interessierten Staaten vorantreiben. Die USA beispielsweise sind als globale Macht wirtschaftlich wie militärisch stark vom Cyberspace abhängig und sollten an internationalen Regelungen ebenso interessiert sein wie Russland und China, die in ständigem Verdacht stehen, im Rahmen einer asymmetrischen Strategie die Großmacht USA, aber auch Europa herauszufordern. Die Freiheit, Stabilität und Nutzung des Cyberspace für friedliche Zwecke bleibt eine wesentliche Forderung der Zivilgesellschaft wie auch der freie Zugang zum Internet oder das Recht auf Privatsphäre. Ein realistisches Ziel für die Staatengemeinschaft ist es im Augenblick, auf bi- und multilateralen Konferenzen und per Konsultationen die Basis von Normen und Richtlinien für staatliches Verhalten im Cyberspace zu erarbeiten. Vorschläge haben bereits die *International Telecommunication Union* (ITU), die *World Federation of Scientists* und der britische Außenminister William Hague unterbreitet. Zur selben Zeit findet *Track-II-Diplomacy* besonders zwischen den USA, Russland und China statt. Deutschland hat diverse Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen wie Informationsaustausch, Frühwarnsysteme oder zusätzliche Kommunikationskanäle vorgeschlagen. Das Instrument der Vertrauens- und Sicherheitsbildenden Maßnahmen, so wie sie insbesondere im Rahmen des KSE-Regimes etabliert wurden, enthält einen reichhaltigen Katalog von Instrumenten, die geeignet sind, Misstrauen zwischen Staaten abzubauen und so dem Ausbruch eines bewaffneten Konflikts vorzubeugen, namentlich Maßnahmen zur Verbesserung der Information und Kommunikation, Inspektionen zur Überprüfung von Verbotstatbeständen und zur Vertragseinhaltung sowie militärische Beschränkungen. Am Anfang einer überprüfaren Vertragsregelung kann die Erarbeitung eines

---

15 Richard A Clarke/Robert A. Knake, a.a.O.

*Code of Conduct* stehen, der staatliches Verhalten im Cyberspace im Falle von Cyberangriffen regelt.

### *Ein Diskurs zur Vertrauensbildung im Cyberspace ist essenziell*

Die internationale Debatte über die Einführung von Normen und Regeln staatlichen Verhaltens im Cyberspace zur Sicherung seiner friedlichen Nutzung steht erst am Anfang. Die Bedeutung der digitalen Netze ist jedoch so herausragend für das tägliche Leben, die Ökonomie und die nationale wie internationale Sicherheit, dass es eine zentrale Aufgabe der internationalen Gemeinschaft ist, für Stabilität, den freien Zugang und das Einhalten von universellen Prinzipien in der Cybersphäre zu sorgen. Notwendig erscheint die Schaffung eines Internationalen Forums – einzurichten etwa von der UNO und der OSZE –, um definitorische, rechtliche, organisatorische und sicherheitspolitische Vorschläge zur Verregelung des Cyberspace zu diskutieren. Die Gruppe der Regierungsexperten, die im Sommer 2012 ihre Arbeit aufnimmt, kann dies vorbereiten. Übungen zur Krisenbewältigung sind ebenso geboten wie eine verstärkte internationale Zusammenarbeit und ein Informationsaustausch über geeignete Schutzmaßnahmen.

Diese ist auch bei der Frühwarnung und der Angreiferidentifikation durch Datenaustausch unerlässlich, um der Lösung des sogenannten Attributionsproblems näher zu kommen, ohne die eine angemessene Antwort auf einen Cyberangriff nicht möglich wäre. Hilfreich wäre auch eine internationale Datenbank über Cyberangriffe, ihre Signaturen und Konsequenzen, mit Zugangsrechten für alle Staaten, um die Vorsorge zu verbessern. Konferenzen und Expertenseminare können den Meinungsbildungs- und Diskussionsprozess unterstützen, zumal mehrere Staaten bereits an Verteidigungsmaßnahmen arbeiten. Eine Mitarbeit der digitalen Wirtschaft ist hier ebenso wie die Mitwirkung der Zivilgesellschaft geboten.

Ohne Transparenz ist Vertrauensbildung nicht möglich. Da der Unterschied zwischen defensiven und offensiven Cyberfähigkeiten nicht evident ist, sollten Staaten, die *Cyber Commands* einrichten, ihre Strategien, Investitionen und Aktivitäten erläutern, etwa im Rahmen von Doktrinenseminaren. Staaten, die für sich offensive Cyberangriffe ausschließen, könnten Erklärungen abgeben, in denen sie ihre ausschließlich zivile Nutzung unterstreichen. Die Bundesrepublik sollte proaktiv an einer Cyber-Außenpolitik arbeiten und vor allem den Dialog mit den Staaten vertiefen, die auf diesem Sektor aktiv sind.



Auf staatlicher Ebene werden die Anstrengungen zum Schutz vor Angriffen auf die Netzstrukturen und insbesondere kritische Infrastrukturen voranschreiten. Technische Systeme wie „Einbruchsmeldeanlagen“ oder „Frühwarnung“ bedürfen der engen Zusammenarbeit zwischen Regierung, Wirtschaft und Wissenschaft. Aber auch die Zivilgesellschaft ist einzubeziehen. Die Sensibilisierung für die Probleme der internationalen Cyber-Sicherheit auf der Ebene von Netzbetreibern, Firmen und Einzelnutzern ist kein zu hoher Preis für die Sicherheit, die sie sich bei der Nutzung des Internet wünschen.

## 1.10. Gesellschaftliche Spaltung, rohe Bürgerlichkeit und die Folgen für schwache Gruppen

*Daniela Krause, Eva Groß und Wilhelm Heitmeyer*

Das vergangene Jahrzehnt war von erheblichen Krisen gekennzeichnet. Das gilt auch für das Jahr 2011. Die Wirtschafts- und Finanzmärkte haben die Erschütterungen der Vorjahre noch nicht überstanden. Zwar hat Deutschland dank seiner angepassten Beschäftigungspolitik (Stichwort Kurzarbeit) und einer zuverlässigen Exportwirtschaft im Vergleich mit anderen Ländern Europas diese Zeit relativ gut überstanden. Während in Großbritannien und auch in Griechenland gegen eine zunehmende Spaltung der Gesellschaft in Arme und Reiche heftig und auch gewalttätig protestiert wurde, gingen die jungen Erwachsenen in Spanien demonstrieren, um auf ihre schlechte soziale Lage aufmerksam zu machen. Die Jugendarbeitslosigkeit hat dort einen Höchststand erreicht und Perspektiven auf Besserung gibt es nicht.

All diese Ereignisse haben Auswirkungen auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Für die Sicherung des inneren Friedens jeder Gesellschaft wird die Frage der sozialen Ungleichheit und der sozialen Spaltung hoch veranschlagt. Deshalb ist es von großer Bedeutung, welche Entwicklungen sich auch in Deutschland im Hinblick auf Einkommensungleichheiten zeigen, welche Wahrnehmungen sich in der Bevölkerung abzeichnen und welche Folgen dies für schwache Gruppen in der Bevölkerung hat im Sinne der Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit, die u. a. auch Rechtspopulismus und rechtsextreme Gewalt legitimieren kann. Dieses Zusammenspiel soll vor dem Hintergrund der verschiedenen Krisen seit 2008 in diesem Beitrag ausgeleuchtet werden. Die Basis bilden Daten aus Bevölkerungsbefragungen in den Jahren 2004 bis 2011.<sup>1</sup>

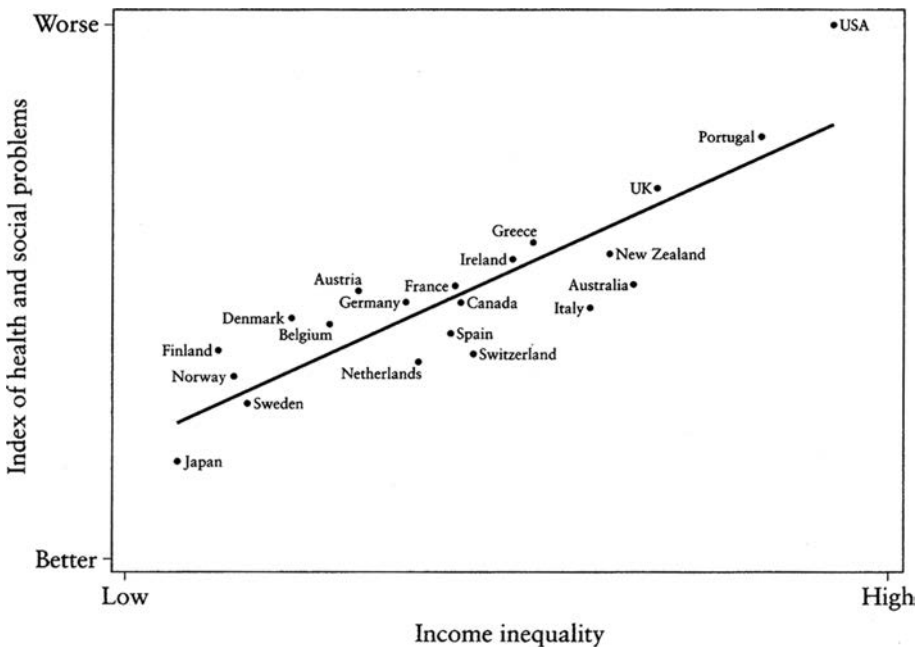
---

<sup>1</sup> Zur Analyse verwenden wir repräsentative Bevölkerungsbefragungen aus unserer zehnjährigen Bielefelder Langzeituntersuchung zur *Gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit* (GMF), die von 2002-2011 durchgeführt worden ist (vgl. Wilhelm Heitmeyer 2002 bis 2012: Deutsche Zustände)

## Objektive Entwicklungen

Der innere Frieden einer Gesellschaft wird vor allem durch soziale Spaltung gefährdet. Richard Wilkinson und Kate Pickett<sup>2</sup> zeigen in Vergleichen von zahlreichen Gesellschaften, dass mit der Einkommensungleichheit auch die gesundheitlichen und sozialen Probleme zunehmen (siehe Abbildung 1). Eine flachere Kurve, aber ein und denselben Zusammenhang gibt es auch zwischen Einkommensungleichheit und Mordraten. Daraus ziehen die beiden Autoren den Schluss, dass Ungleichheit und soziale Spaltungen die Gesellschaften in unterschiedlicher Weise zersetzen und deshalb diese Probleme zeitigen.

**Abbildung 1: Zusammenhang von Einkommensungleichverteilung und gesundheitlichen und sozialen Problemen**



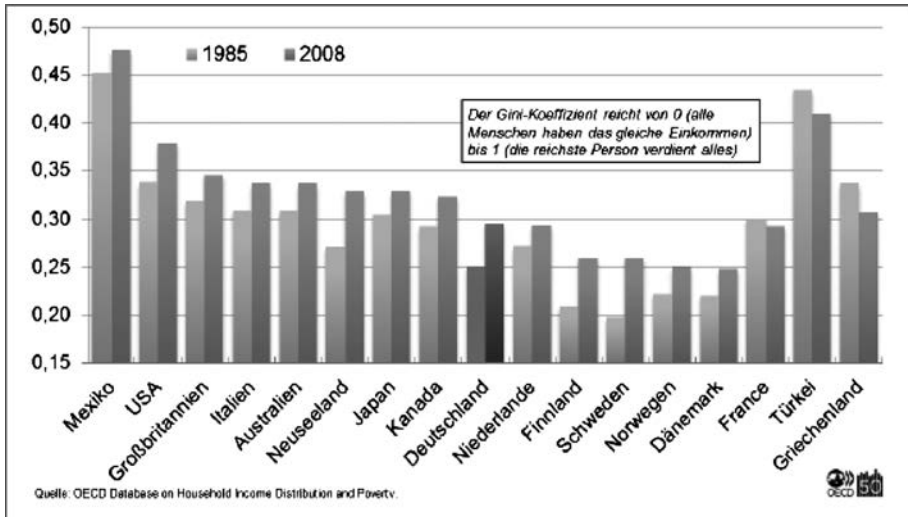
Quelle: Richard Wilkinson/Kate Pickett, a.a.O., S. 160.

Als Indikator für Einkommensungleichheit kann der sogenannte Gini-Koeffizient herangezogen werden. Dieser ist ein statistisches Maß dafür, wie gleich bzw. ungleich Einkommen und Vermögen in einer Gesellschaft verteilt

2 Richard Wilkinson/Kate Pickett: Gleichheit ist Glück. Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind, Berlin 2009.

sind. Eine ungleiche Verteilung bedeutet, dass nur wenige Personen den Großteil der zur Verfügung stehenden Einkommen und Vermögen verdienen bzw. besitzen. Dem Gini-Koeffizienten zufolge nahm die Einkommensungleichheit und somit die soziale Spaltung in fast allen OECD-Ländern in den vergangenen Jahrzehnten zu<sup>3</sup> (siehe Abbildung 2). Sie steigt in Deutschland mehr als in allen anderen Ländern. Die *International Labour Organisation* (ILO) warnt deshalb bereits vor sozialen Unruhen im Euroraum.

**Abbildung 2: Gini-Koeffizient zur Ungleichheit bei Einkommen, Mitte der 1980er und Ende der 2000er Jahre**



Quelle: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

Dabei geht die zunehmende Kluft zwischen Arm und Reich vor allem auf die Entwicklung der Löhne und Gehälter zurück, welche etwa 75 Prozent des Haushaltseinkommens ausmachen. In den vergangenen 15 Jahren hat sich die Lohnschere zwischen den obersten und untersten zehn Prozent der Vollzeitarbeitenden um ein Fünftel erweitert. Auch weitere Untersuchungen, etwa vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) von 2009, bestätigen die-

3 OECD, Berlin Centre: Einkommensungleichheit nimmt OECD-weit zu – in Deutschland besonders schnell, Berlin 2011, [http://www.oecd.org/document/54/0,3746,de\\_34968570\\_35008930\\_49176950\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/54/0,3746,de_34968570_35008930_49176950_1_1_1_1,00.html).

sen Trend<sup>4</sup>, der in Sozialstrukturanalysen<sup>5</sup> auch mit Abwärtsmobilität und Statusbedrohungen einhergeht.

Aber nicht nur die Entwicklung der Löhne und Gehälter und die vermehrt schlechten Bedingungen für Arbeitnehmer sind für die zunehmende Kluft innerhalb der deutschen Gesellschaft verantwortlich. Oskar Negt (2010) spricht in diesem Zusammenhang sogar davon, „dass der innere Zusammenhalt des demokratischen Gemeinwesens nicht mehr gesichert ist.“<sup>6</sup>

So hat sich der von 53 auf 42 Prozent gesunkene Spitzensteuersatz positiv für den bereits sehr gut verdienenden Teil der Bevölkerung ausgewirkt. Auch die Einführung der Abgeltungssteuer hat dazu beigetragen, dass Personen mit höheren Einkommen ihre Kapitaleinkünfte nicht mehr mit dem persönlichen Steuersatz von bis 42 Prozent versteuern müssen. Auf der anderen Seite jedoch haben die Einschränkungen der Sozialleistungen und auch die Erhöhung der Mehrwertsteuer deutliche Nachteile für Personen am unteren Ende der Sozialhierarchie mit sich gebracht. Diese Umverteilung von Vermögen von unten nach oben bzw. die Umverteilung des Sparzwangs von oben nach unten tragen zur sozialen Spaltung bei.<sup>7</sup>

Diese Aspekte müssen vor dem Hintergrund globaler Wirtschaftsprozesse und den damit einhergehenden Verschiebungen der Machtkonstellationen betrachtet werden. Um als Produktions- und Dienstleistungsstandort attraktiv zu bleiben, müssen westliche Nationen sich den globalen Bedingungen anpassen, die vor allem aus dem asiatischen Raum diktiert werden. Hierzu gehört unter anderem auch ein sehr zurückhaltendes Wachstum der Löhne und Gehälter. Nur dadurch könne der Wirtschaftsstandort in seiner jetzigen Form erhalten bleiben. Dies setzt Arbeitnehmer unter Druck, ihre Forderungen im Zaum zu halten und sich den globalen Märkten zu unterwerfen.

### *Wahrnehmungen von gesellschaftlichen Kontrollverschiebungen und Folgen für die moralische Qualität der Gesellschaft*

Diese objektiven Entwicklungen, sowohl global als auch national, betreffen auch die deutsche Gesellschaft und schlagen sich in den Wahrnehmungen und Einstellungen unterschiedlicher Sozialgruppen. Ausgangspunkt unseres Beitrages ist die Verschiebung des Verhältnisses von Wirtschaft und Politik zuei-

4 Joachim R. Frick/Markus M. Grabka: Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland, in: Wochenbericht des DIW Berlin 4/2009.

5 Rainer Geißler: Die Sozialstruktur Deutschlands. Aktuelle Entwicklungen und theoretische Erklärungsmodelle, Berlin (Friedrich-Ebert-Stiftung) 2010.

6 Oskar Negt: In der Gesellschaft brodelt es, in: Spiegel 32/2010, S. 98 f.

7 Ebd.

inander. Während die nationalstaatliche Politik an Kontrolle und Macht verloren hat, hat das global agierende Kapital diese gewonnen. Dieser Kontrollgewinn geht mit einer Entwicklung eines *autoritären Kapitalismus* einher.<sup>8</sup> Eine derartige Machtverschiebung ist nicht folgenlos für die Gesellschaft, denn inzwischen findet sie neben der Begünstigung verschärfter objektiver sozialer Spaltung ihre Entsprechungen auch in den Einstellungsmustern der Bevölkerung. Durch neoliberale Diskurse der politischen und wirtschaftswissenschaftlichen Eliten wird die objektive soziale Spaltung auch auf einer subjektiven Ebene vorangetrieben. Aus diesem Grund gilt es zu zeigen, wie diese Diskurse und gesellschaftlichen Entwicklungen das Verhältnis zu schwachen Gruppen beeinflussen, wie sie den Umgang mit diesen schwachen Gruppen und somit die moralische Qualität der deutschen Gesellschaft tangieren. Besonders in den oberen Statusgruppen wird eine *rohe Bürgerlichkeit* erkennbar, die zur Desintegration der Gesellschaft beiträgt.

## *Empirische Ergebnisse*

### *Wahrnehmung der Erosion des gesellschaftlichen Zusammenhalts*

Ganz allgemein betrachtet, meinen im Jahr 2011 fast drei Viertel der Menschen in Deutschland (siehe Tabelle 1), dass die Gesellschaft immer mehr auseinander fällt.<sup>9</sup> Ebenso ist mehr als die Hälfte der Meinung, der Zusammenhalt der Deutschen sei gefährdet.

Erkennbar ist aber auch die Einschätzung der sozialen Spaltung. Sie zeigt sich anhand der subjektiven Wahrnehmung, dass Arm und Reich auseinanderdriften, sowie des Empfindens, dass immer mehr Menschen an den Rand der Gesellschaft gedrängt werden (siehe Abbildung 3). Der durchweg hohe Prozentsatz jener Befragten, die soziale Spaltung wahrnehmen, insbesondere unter den sich subjektiv „unten“ einordnenden Bürgern, deutet auf die subjektive Relevanz der objektiven Entwicklungen.

---

8 Wilhelm Heitmeyer: Autoritärer Kapitalismus, Demokratieentleerung und Rechtspopulismus. Eine Analyse von Entwicklungstendenzen, in: Dietmar Loch/Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.): *Schattenseiten der Globalisierung*, Frankfurt a.M. 2001, S.497-530; Anna Klein/Wilhelm Heitmeyer: Demokratieentleerung und Ökonomisierung des Sozialen: Ungleichwertigkeit als Folge verschobener Kontrollbilanzen, in: *Leviathan*, 39 (2011): 3, S.361-383.

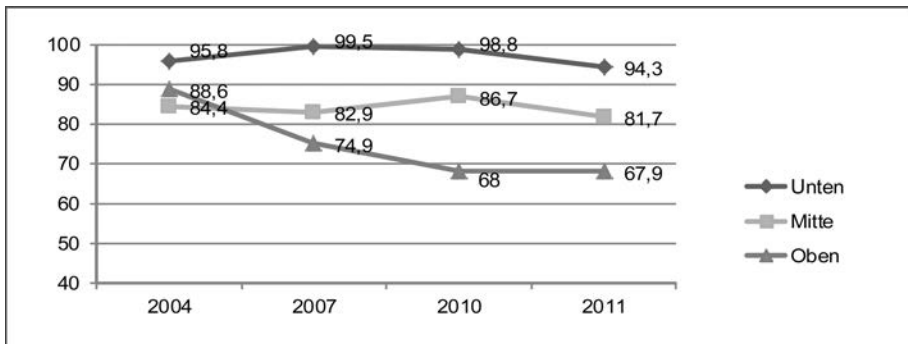
9 Andreas Zick/Beate Küpper: Zusammenhalt durch Ausgrenzung? Wie die Klage über den Zerfall der Gesellschaft und die Vorstellung von kultureller Homogenität mit Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit zusammenhängen, in: Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.): *Deutsche Zustände*, Folge 10, Berlin 2012, S. 152-176.

**Tabelle 1: Prozentuale Zustimmung zu Indikatoren der Einschätzung von Kohäsion, 2011**

|   | N    | gar nicht | eher nicht | eher        | voll        |
|---|------|-----------|------------|-------------|-------------|
| <i>Soziale Kohäsion</i>                                   |      |           |            |             |             |
| Die Gesellschaft fällt eigentlich immer mehr auseinander. | 1653 | 3,5       | 22,6       | <b>37,9</b> | <b>36,1</b> |
| Der Zusammenhalt der Deutschen ist gefährdet.             | 1659 | 7,2       | 36,9       | <b>29,1</b> | <b>26,8</b> |

Quelle: Andreas Zick/Beate Küpper 2012, S. 165.

**Abbildung 3: Index für die Wahrnehmung sozialer Spaltung (prozentuale Zustimmung nach subjektivem Status)**



Aber: Je höher die subjektive Statureinordnung der Befragten ist, desto weniger wird eine soziale Spaltung in der Gesellschaft wahrgenommen. Auch wenn 2011 zwei Drittel der subjektiv oberen Statusgruppe eine soziale Spaltung wahrnehmen, so ist diese Wahrnehmung doch seit 2004 kontinuierlich gesunken. In der mittleren und unteren Statusgruppe dagegen bleibt diese Wahrnehmung annähernd auf demselben Niveau. Das bedeutet, dass die oberen Statusgruppen trotz regelmäßiger Berichterstattung über zunehmende Einkommensungleichheit diese offenbar weniger wahrnehmen.

Daraus ergibt sich eine Abschirmungsthese dieser oberen Statusgruppe, derzufolge es keiner ausgleichenden Verteilungspolitik und damit einer Verän-

derung der Einkommensungleichheit zu einer gerechteren Gesellschaft bedarf, wie sie die eingangs zitierten Richard Wilkinson und Kate Pickett anmahnen. Das ist ein Indiz für Entsolidarisierung von sozial und ökonomisch starken Gruppen der Gesellschaft. Eine zunehmend geringere Wahrnehmung sozialer Spaltung in der oberen Statusgruppe deutet darauf hin, dass sich diese Personengruppe den sozialen Problemen weniger stellen möchte und so die Verantwortung zurückweist.

Für die Integration von Gesellschaft<sup>10</sup> und damit für ihren Zusammenhalt ist es von besonderer Bedeutung, dass u.a. zentrale Kernnormen, ihre Relevanz und die Chancen der Realisierung in der Bevölkerung wahrgenommen werden. Die Ergebnisse von 2010 zeigen ein deutliches Bild (siehe Abbildung 4).

Es lässt sich eine aktuell wahrgenommene Gefährdung von zentralen gesellschaftlichen Normen wie Gerechtigkeit, Solidarität und Fairness erkennen. Sie ist signifikant stärker in den unteren Statusgruppen, die davon besonders betroffen sind und daher die Gefährdung sensibler wahrnehmen. Die Bevölkerung erkennt somit sehr wohl, dass politische Entscheidungen zugunsten der Wirtschaft gepaart sind mit einer zunehmenden Konkurrenz zwischen bestimmten sozialen Gruppen und den inneren Zusammenhalt gefährden.

Eine verminderte Wahrnehmung von sozialer Spaltung sowie die gedämpfte Wahrnehmung der Gefährdung des gesellschaftlichen Zusammenhalts durch die oberen Statusgruppen verweisen auf Entsolidarisierung und Ablehnung von ausgleichender sozialer Unterstützung.

### *Entsolidarisierungstendenzen von Seiten der starken Teile der Gesellschaft*

Neben dem Befund, dass die soziale Spaltung und die Gefährdung zusammenhaltender Kernnormen stärker in den unteren Schichten der Gesellschaft wahrgenommen werden und in der oberen Statusgruppe stetig sinken, zeigen sich bei den Bessergestellten verschiedene Aspekte von Entsolidarisierung mit den sozial Schwachen (siehe Abbildungen 5 und 6).

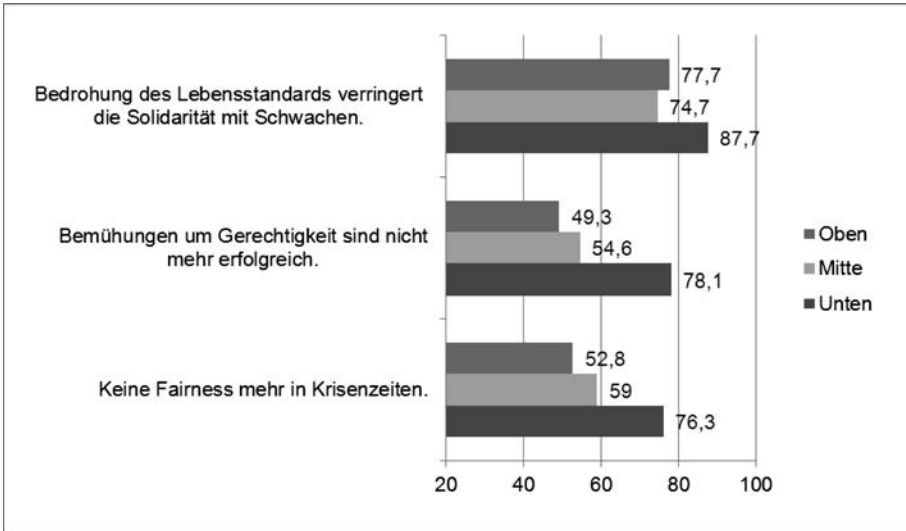
So sind nur knapp 45 Prozent der oberen Statusgruppe der Meinung, Arbeitslose sollten mehr Unterstützung erhalten, während drei Viertel der unteren Statusgruppe dieser Ansicht sind. Darüber hinaus meinen 62,7 Prozent, die sozial Schwachen müssten lernen, sich selbst zu helfen. Im Gegensatz zu 47,5 Prozent der unteren Statusgruppe.

---

10 Reimund Anhut/Wilhelm Heitmeyer: Desintegration, Konflikt und Ethnisierung. Eine Problemanalyse und theoretische Rahmenkonzeption, in: Wilhelm Heitmeyer/Reimund Anhut: Bedrohte Stadtgesellschaft. Soziale Desintegrationsprozesse und ethnisch-kulturelle Konfliktkonstellationen, Weinheim/München 2000.



**Abbildung 4: Zentrale gesellschaftliche Normen, 2010, prozentuale Zustimmung**

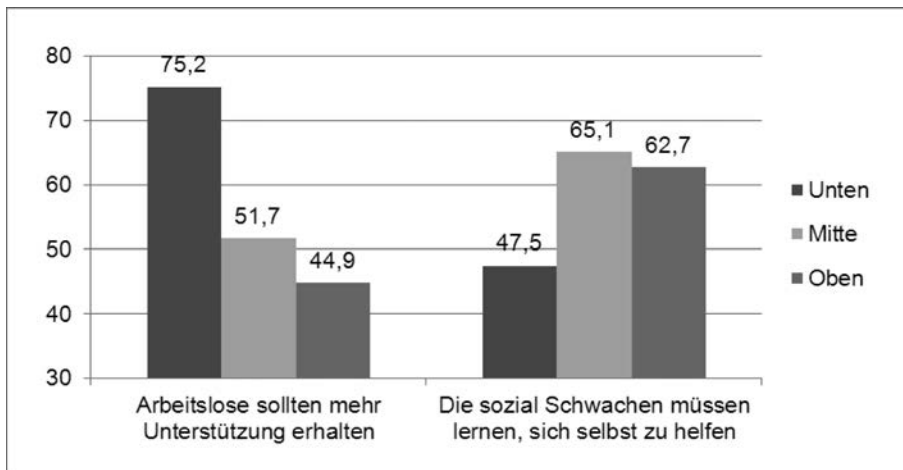


Entsolidarisierungspositionen zeigen sich aber auch hinsichtlich der Erwartungen an Langzeitarbeitslose. Befragte aus der oberen Statusgruppe sehen die Erbringung von Unterstützungsleistungen eher an Bedingungen geknüpft als Personen aus unteren Schichten (siehe Abbildung 6).

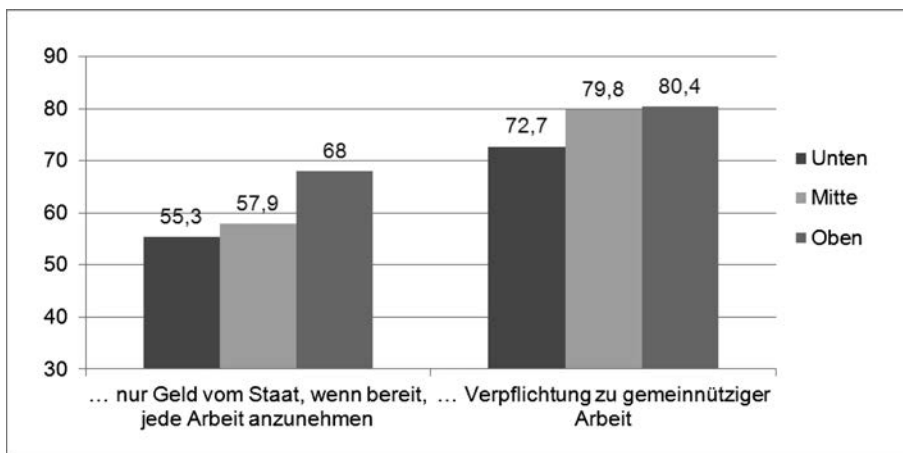
Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die oberen Status- und Einkommensgruppen die soziale Spaltung und die Gefährdung zentraler Normen zum Zusammenhalt weniger wahrnehmen. Gleichzeitig tendieren diese Gruppen eher dazu, die Solidarität mit den sozial Schwachen aufzukündigen. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass die oberen Statusgruppen die soziale Spaltung, die ohnehin durch eine neoliberale Wirtschafts- und Sozialpolitik weiter vorangetrieben wird, zusätzlich verstärken. Die Ignoranz bezüglich gesellschaftlicher Spaltungstendenzen in der oberen Statusgruppen führt in der Kombination mit der geringeren Bereitschaft zur Unterstützung der sozial Schwachen für Teile der Gesellschaft zu einem vereisten Klima und einem neuen Jargon der Verachtung in der Bundesrepublik.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Albrecht von Lucke: Eindringende Eiszeiten. Der neue Jargon der Verachtung, in: Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.): Deutsche Zustände, Folge 9, Berlin 2012, S. 257-266.

**Abbildung 5: Entsolidarisierung höherer Statusgruppen, 2010, prozentuale Zustimmung**



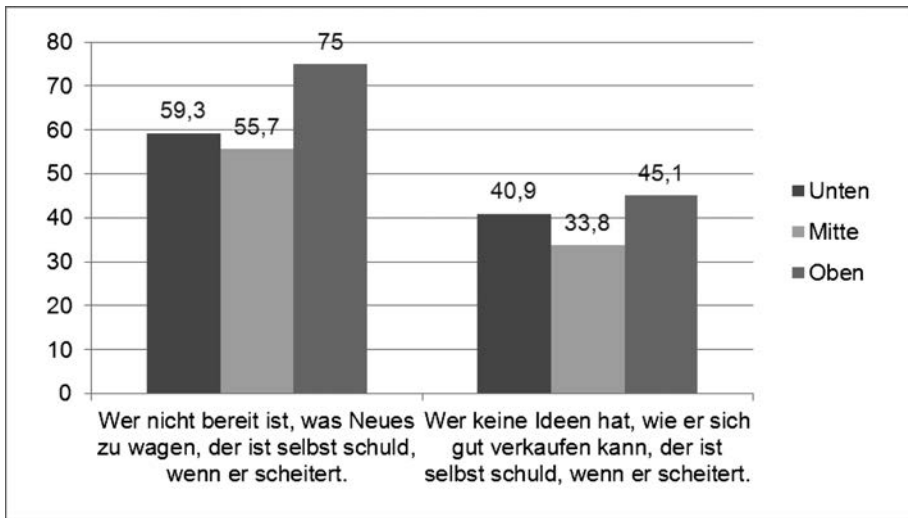
**Abbildung 6: Diskriminierungsintentionen gegenüber Langzeitarbeitslosen nach subjektivem Status, 2010, prozentuale Zustimmung**



*Die „rohe Bürgerlichkeit“*

Es scheint, als sei dieses vereiste Klima durch eine gegenwärtige politische Rationalität getragen, die in Bezug auf die Probleme der sozial Schwachen auf Eigenverantwortung und Selbstmanagement ihrer kritischen Lebenslagen setzt. Wir sehen hier also eine parallele Entwicklung, die einerseits auf weniger Unterstützung hinausläuft und andererseits mehr fordert. Nur wenn der Eigenbeitrag zur Überwindung kritischer Lebenslagen als „ausreichend“ angesehen wird, können sozial Schwache mit Unterstützung rechnen. Diese Rationalität spiegelt sich in den Einstellungen zum gesellschaftlichen Leitbild des unternehmerischen Selbst<sup>12</sup> wider. In der folgenden Abbildung 7 ist zu erkennen, dass diese Einstellungen besonders in den oberen Statusgruppen vertreten sind.

**Abbildung 7: Einstellungen zum Leitbild des unternehmerischen Selbst nach subjektivem Status, 2010, prozentuale Zustimmung**

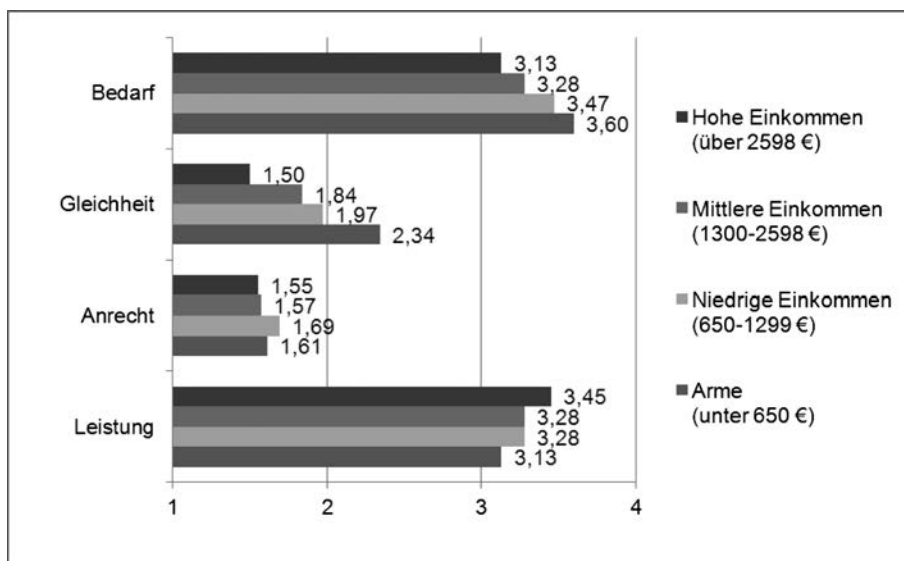


Die Betonung der Forderung nach mehr Eigenverantwortlichkeit entspringt den eingangs erwähnten neoliberalen Elitediskursen. Auf diese Weise werden Prinzipien in die Gesellschaft getragen, die ursprünglich nur in der Wirtschaftswelt relevant waren, nun aber auch in der sozialen Welt zu finden sind.

12 Eva Groß/Julia Gundlach/Wilhelm Heitmeyer: Die Ökonomisierung der Gesellschaft. Ein Nährboden für Menschenfeindlichkeit in oberen Status- und Einkommensgruppen, in: Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.): Deutsche Zustände, Folge 9, Berlin 2010, S. 138-157.

Mittels solcher Diskurse werden sie somit auch in die Bevölkerung transportiert, in der sie soziale Spaltungstendenzen verschärfen und vorantreiben. Die zunehmend einseitige Verantwortungszuschreibung in neoliberalen Elitediskursen zur Bewältigung kritischer Lebenssituationen führt zu einer Verschiebung der Zuständigkeiten. Politische Akteure können sich mit dem Drängen auf mehr Selbstmanagement der sozialen Solidarität entziehen. Da andererseits auch Personen niedriger Statusgruppen das Leitbild des unternehmerischen Selbst befürworten, ist eine Vergiftung des gesellschaftlichen Klimas von oben nach unten zu beobachten. Wenn gesellschaftliche Vorbilder solche Prinzipien offen vertreten und unterstützen, hat das Auswirkungen auf die Selbstwahrnehmung der Bevölkerung.

**Abbildung 8: Unterstützung der Gerechtigkeitsprinzipien nach Pro-Kopf-Einkommen, Mittelwerte (1=min. Zustimmung, 4=max. Zustimmung), 2010**



Quelle: Anna Klein/Andreas Zick a.a.O., S. 127.

Aber auch hinsichtlich verschiedener Gerechtigkeitsvorstellungen zeigen sich Unterschiede zwischen den Statusgruppen (siehe Abbildung 8). Erwartungsgemäß befürworten Personen aus unteren Statusgruppen (hier: Personen mit einem Einkommen unter 650 Euro) stärker das Bedarfsprinzip.<sup>13</sup> Sie unterstüt-

<sup>13</sup> Anna Klein/Andreas Zick: Abwertung im Namen der Gerechtigkeit, in: Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.): Deutsche Zustände, Folge 9, Berlin 2010, S. 120-137.

zen somit eher eine basale Sicherung von Grundbedürfnissen. Im Gegensatz dazu zeichnen sich Personen aus der oberen Statusgruppe (hier Personen mit einem Einkommen von über 2598 Euro) eher durch eine Befürwortung des Leistungsprinzips aus. Sie sehen den Erhalt von Einkommen an erfolgreich erbrachte Leistung gebunden. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber auch, dass weniger erfolgreiche Leistung zu weniger Einkommen führt. Nicht Fleiß ist das entscheidende Kriterium für Einkommen, sondern gewinnbringende Leistung.

Die Unterschiede in der Befürwortung von Gerechtigkeitsprinzipien verdeutlichen auch hier einen Aspekt der Entsolidarisierung. Personen in höheren Statuspositionen zeigen eine nachlassende Bereitschaft zur Unterstützung Schwächerer.

### *Gesellschaftliche Folgen für das Zusammenleben: Abwertung und Diskriminierung*

Solche Einstellungen bleiben nicht folgenlos für das gesellschaftliche Zusammenleben. So hängen die Befürwortung eines unternehmerischen Leitbildes und die Abwertung von schwachen Gruppen in der Gesellschaft unmittelbar miteinander zusammen (siehe Tabelle 2). Dabei variiert jedoch die Stärke des Zusammenhangs in den unterschiedlichen Statusgruppen. Während er in der unteren Statusgruppe am schwächsten ausgeprägt (wie z.B. Abwertungen von Langzeitarbeitslosen) bzw. nicht signifikant ist, ist er in der oberen Gruppe am stärksten. Die engsten Verbindungen zeigen sich für die Abwertung von Langzeitarbeitslosen sowie bei Fremden- und Islamfeindlichkeit.

Die Forderung nach Eigenverantwortung und Selbstmanagement ist somit besonders bei Personen der oberen Statusgruppe mit Abwertung und Vorurteilen verknüpft. Zugleich steht das Leitbild des unternehmerischen Selbst<sup>14</sup> insbesondere in der oberen Statusgruppe mit der Diskriminierungsabsicht gegenüber den Langzeitarbeitslosen in Zusammenhang (siehe Tabelle 3). Sie werden in diesen Statusgruppen als die „Nutzlosen“ markiert.

---

14 Ulrich Bröckling: Das unternehmerische Selbst. Soziologie einer Subjektivierungsform, Frankfurt am Main 2007.

**Tabelle 2: Korrelationen<sup>15</sup> von Einstellungen zum Leitbild eines unternehmerischen Selbst mit Gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit nach subjektivem Status, 2010, \*\*\* p<0.001**

|                                | Unten<br>(N=80) | Mitte<br>(N=702) | Oben<br>(N=64) |
|--------------------------------|-----------------|------------------|----------------|
| Abwertung Langzeitarbeitsloser | ,39***          | ,48***           | ,68***         |
| Abwertung Obdachloser          | ,41***          | ,30***           | ,51***         |
| Etabliertenvorrechte           | ,20 (n.s.)      | ,31***           | ,45***         |
| Fremdenfeindlichkeit           | ,14 (n.s.)      | ,28***           | ,58***         |
| Islamfeindlichkeit             | ,18 (n.s.)      | ,25***           | ,59***         |
| Rassismus                      | ,13 (n.s.)      | ,26***           | ,34***         |

Quelle: Eva Groß/Julia Gundlach/Wilhelm Heitmeyer a.a.O., S. 149.

**Tabelle 3: Korrelationen von Einstellungen zum Leitbild eines unternehmerischen Selbst und Diskriminierungsintention gegenüber Langzeitarbeitslosen, 2010, \*\*\* p<0.001**

|       | Zusammenhang zwischen Einstellungen zum unternehmerischen Leitbild und Diskriminierungsintention gegenüber Langzeitarbeitslosen |
|-------|---|
| Unten | .43***  |
| Mitte | .38***  |
| Oben  | .50***  |

Hier zeigt sich deutlich, dass ökonomistische Mentalitäten nicht nur bei den Eliten aus Wirtschaft und Politik folgenreich sind, sondern auch bei jenen Personen, die sich aufgrund ihres Einkommens und Berufsstatus im oberen Bereich der Sozialhierarchie einordnen. Hier kommen nutzenkalkulatorische Prinzipien zum Ausdruck, die unmittelbar mit der Abwertung von schwachen Gruppen und Diskriminierungen verbunden sind. In diesen Zusammenhängen spiegeln sich Absicherungstendenzen wider. Personen höherer Sozialgruppen versuchen auf diese Weise, auch vor dem Hintergrund der Krisenerfahrungen der vergangenen Jahre, ihren Besitz bzw. Status zu sichern. Denn wenn sie den Staat und die Sozialpolitik aus ihren Verantwortlichkeiten entlassen, müssen

15 Korrelationen können Werte zwischen -1 und 1 annehmen. Je näher der Wert an -1 bzw. 1 ist, desto enger ist der Zusammenhang.

sie weniger damit rechnen, dass ihre Besitzstände z.B. aufgrund von Steuererhöhungen angegangen werden, um beispielsweise die Sozialkassen zu entlasten. Diese Mentalitäten erweitern die Kluft zwischen den unteren, schwachen Gruppen und den oberen, stärkeren Gruppen.

Die Untersuchung zeigt darüber hinaus, dass dieses Einstellungsmuster insbesondere in der oberen Statusgruppe mit der Billigung von Gewalt einhergeht, etwa in Form der Zustimmung zu der Aussage „Wenn andere sich hier breit machen, muss man ihnen unter Anwendung von Gewalt zeigen, wer Herr im Haus ist.“ (siehe Tabelle 4).

**Tabelle 4: Korrelationen von Einstellungen zum Leitbild eines unternehmerischen Selbst und Gewaltbilligung, 2010, \*\*\* p<0.001**

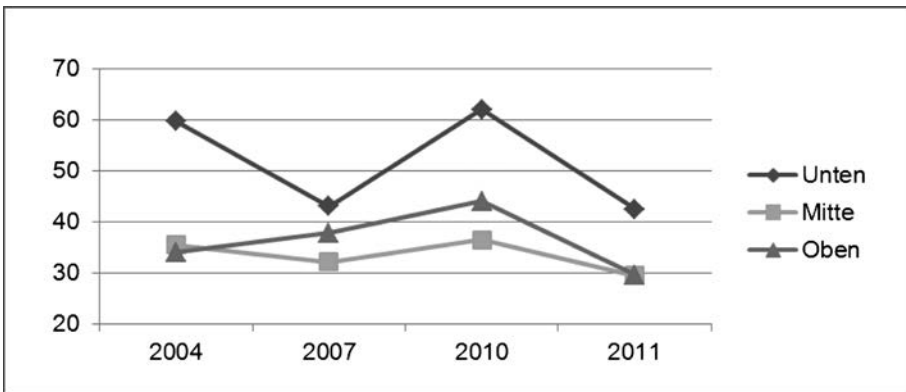
|       | Zusammenhang zwischen Einstellungen zum unternehmerischen Leitbild und Gewaltbilligung |
|-------|--|
| Unten | -.04 (n.s.)  |
| Mitte | .27***   |
| Oben  | .37***   |

Das gegenwärtige Meinungsklima einer allumfassenden Forderung nach mehr Eigenverantwortung und Selbstmanagement, insbesondere in Bezug auf die schwachen Teile der Gesellschaft, das durch die starken Bevölkerungsgruppen zunehmend verbreitet wird, scheint mit einer prinzipiellen Befürwortung rabiatere Verteidigung der eigenen Vormachtstellung der oberen Statusgruppen einherzugehen ( $r=.37^{***}$ ). In Kombination mit einer zunehmenden Ignoranz in Bezug auf die Gefährdung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und Entsolidarisierungstendenzen von oben spricht dies weniger für die Konsolidierung einer Solidargesellschaft, als für eine zunehmende gesellschaftliche Spaltung, befeuert durch eine „rohe Bürgerlichkeit“, die in ihrem Wertekanon mehr denn je von den zentralen Normen der Fairness, Solidarität und Gerechtigkeit Abstand zu nehmen scheint.

Im Hinblick auf die Reklamierung von Etabliertenvorrechten (also die Betonung einer Vormachtstellung von Alteingesessenen im Vergleich zu Neuhinzugekommenen) findet nach einem extremen Anstieg im Jahr 2010 infolge von Finanz- und Wirtschaftskrise 2011 ein deutlicher Rückgang statt. Trotzdem ist der Anstieg ein Hinweis darauf, dass sich die Krise deutlich auf die Einforderung von Etabliertenvorrechten ausgewirkt hat (siehe Abbildung 9). Das heißt, wenn die Ressourcen bedroht oder schon knapp sind, kommen unmittelbar rohe Ansprüche auf Vormachtstellungen zum Vorschein. Als sich die wirtschaft-

liche Lage 2011 in Deutschland wieder entspannte, gingen die Einforderungen von Etabliertenvorrechten auch wieder zurück. Dieses Muster zeigt sich in allen drei Statusgruppen. Relevant ist jedoch besonders die obere Statusgruppe, da sie über wirksame machtpolitische Mittel zur Wahrung der Eigeninteressen verfügt. Aus diesem Grund sind auch die Zusammenhänge mit allgemeineren Einstellungen zur Demokratie von Bedeutung.

**Abbildung 9: Etabliertenvorrechte im Verlauf nach subjektivem Status, prozentuale Zustimmung**

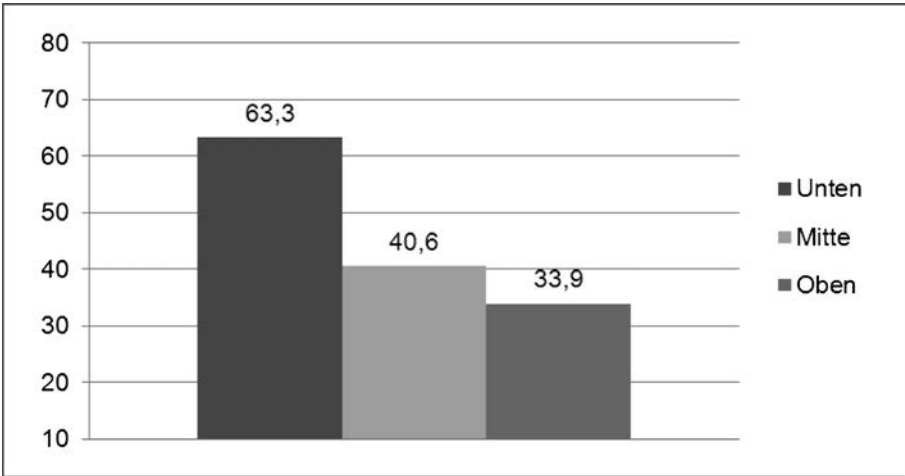


### *Einstellungen zur Demokratie*

Zum inneren Frieden und einem gesellschaftlichen Zusammenhalt gehört auch, dass wahrgenommene Machtlosigkeit keine Sozialgruppe vom demokratischen System entfremdet. Hinsichtlich der wahrgenommenen politischen Machtlosigkeit zeigt sich jedoch ein klares Bild: Das Gefühl der persönlichen Einflusslosigkeit in der politischen Sphäre ist abhängig vom Status der Befragten. Je niedriger der empfundene Status, desto ausgeprägter ist das Gefühl der Machtlosigkeit (siehe Abbildung 10). Dieser Befund hat Folgen für die demokratische Gestaltung der deutschen Gesellschaft, denn Personen aus den unteren Schichten nehmen deutlich seltener an Wahlen teil. Treten sie nicht für ihre Interessen ein, können sie auch keinen Einfluss auf die Gestaltung der Politik nehmen. Da sich Personen aus höheren Schichten aktiver am Wahlprozess beteiligen, ist ihr Einfluss verhältnismäßig größer.

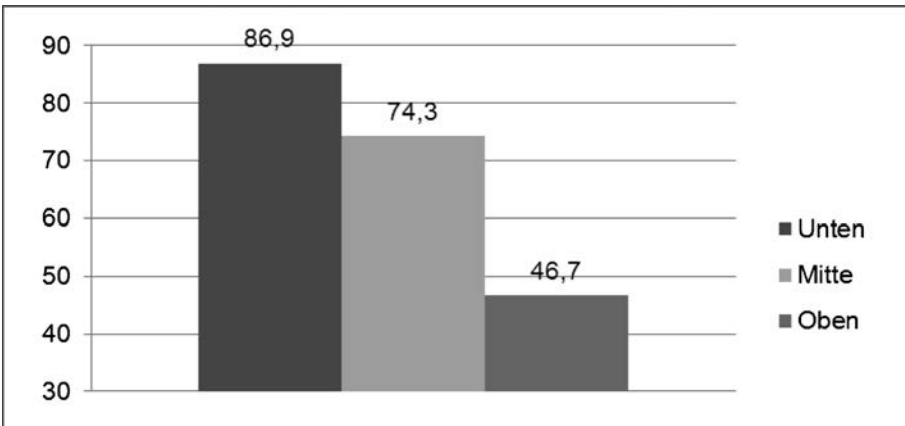


**Abbildung 10: Politische Machtlosigkeit nach subjektivem Status, 2011, prozentuale Zustimmung**



Dieses Gefälle bestätigt sich auch bei Betrachtung des Misstrauens in politische Eliten: dieses ist stärker ausgeprägt, je niedriger der Status ist (siehe Abbildung 11).

**Abbildung 11: Politikermisstrauen nach subjektivem Status, 2011, prozentuale Zustimmung**



Diejenigen, die sich politisch machtlos fühlen und Misstrauen gegenüber „der Politik“ zeigen, sind zwar in der unteren Statusgruppe signifikant stärker vertreten als in der oberen. Aber wenn sich Angehörige der oberen Statusgruppe machtlos fühlen, *dann* ist auch eine höhere Gewaltbilligung und Gewaltbereitschaft bei ihnen zu konstatieren (siehe Tabelle 5).<sup>16</sup> Hier sind zwei unterschiedliche Bewältigungsstrategien zu erkennen. Während Personen der unteren Statusgruppe mit Resignation reagieren und sich trotz Unzufriedenheit eher passiv verhalten, tendieren Personen der oberen Statusgruppe eher zu Aktionismus, der sich auch in aggressiven Positionen äußern kann.

**Tabelle 5: Korrelation von politischer Machtlosigkeit und Gewaltbilligung/Gewaltbereitschaft nach subjektivem Status, 2010, \*\*\* p<0.001, \*p<0.01**

|       | Zusammenhang von<br>Gewaltbilligung und<br>Machtlosigkeit | Zusammenhang von<br>Gewaltbereitschaft und<br>Machtlosigkeit |
|-------|---|--|
| Unten | .04 (n.s.)  | .09 (n.s.)   |
| Mitte | .16***  | .15***   |
| Oben  | .33***  | .20*   |

Ein entsprechendes Muster findet sich auch bei rechtspopulistischen Einstellungen wieder. So hängt das Gefühl politischer Machtlosigkeit in der oberen Statusgruppe deutlich stärker mit Rechtspopulismus<sup>17</sup> zusammen als in der niedrigen Statusgruppe (siehe Tabelle 6).

Das Gefühl, keine Stimme und keinen Einfluss mehr in der Politik zu haben, führt anscheinend in der oberen Statusgruppe zu autoritärer Aggression als Teil des rechtspopulistischen Einstellungsmusters. Es ist Aufmerksamkeit geboten, denn wir sehen hier eine gefährliche Kombination von politischer Resignation und der Zustimmung zu rechtspopulistischen Meinungen.

Mitglieder der oberen Statusgruppe umfassen nicht nur Personen, die über Macht verfügen, sondern in erster Linie solche Personen, die im Wirtschaftssystem gut etabliert sind, ohne jedoch zwangsläufig Einfluss auf die Elitedis-

16 Während sich Gewaltbilligung auf die Befürwortung gewalttätigen Handelns anderer Personen bezieht, beinhaltet Gewaltbereitschaft einen persönlichen Bezug auf das eigene gewalttätige Handeln.

17 Anna Klein/Wilhelm Heitmeyer: Demokratie auf dem rechten Weg? Entwicklungen rechtspopulistischer Orientierungen und politischen Verhaltens in den letzten zehn Jahren, in: Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.): Deutsche Zustände, Folge 10, Berlin 2012, S. 87-104. Rechtspopulismus wird gemessen mit den Indikatoren Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Islamfeindlichkeit und Autoritäre Aggression.

kurse nehmen zu können. Insofern sehen sie infolge des autoritären Kapitalismus ihre Interessen in Gefahr – mit der Konsequenz, dass das Gefühl der politischen Machtlosigkeit in engem Zusammenhang mit rechtspopulistischen Einstellungen steht.

**Tabelle 6: Korrelation von politischer Machtlosigkeit und Rechtspopulismus nach subjektiven Statusgruppen, 2010, \*\*\* p<0.001**

|       | Zusammenhang von Machtlosigkeit und Rechtspopulismus |
|-------|--|
| Unten | .31***   |
| Mitte | .39***   |
| Oben  | .47***   |

### *Fazit*

Die Themensetzung durch Eliten im Rahmen der gesellschaftlichen Debatten und Diskurse hat Auswirkungen auf alle Bevölkerungsgruppen. Dieser Verantwortung sollten sich Diskursagenten bewusst sein und in Zeiten verstärkter Desintegrationsentwicklungen die andere Seite der Medaille, nämlich die Integration und Solidarität mit den schwachen Mitgliedern der Gesellschaft, nicht aus den Augen verlieren.

Daher ist es unerlässlich, ständig auf die sozialen Probleme der Bevölkerung hinzuweisen und aufmerksam zu machen, denn es besteht die Gefahr der Gewöhnung und Normalisierung. Werden bestimmte gesellschaftliche Zustände als *normal* wahrgenommen, wird es schwieriger, diese Zustände zu problematisieren.

Darüber hinaus müssen politische Prozesse und Entscheidungen für die Menschen erfahrbar sein. Gerade im kommunalen Raum brauchen Menschen das Gefühl der politischen Selbstwirksamkeit. Denn wenn sie weiterhin das Gefühl der Einflusslosigkeit haben, hat das unmittelbare Folgen für die gesellschaftliche Kohäsion. Eine Fokussierung auf die Eigeninteressen bei gleichzeitiger Vernachlässigung der Probleme der schwachen Gruppen in der Bevölkerung sprengt perspektivisch den Zusammenhalt.

## **1.11. Politik aus dem Netz und von der Straße – Bewegung für eine demokratischere und friedlichere Welt?**

*Manfred Stenner*

Im Jahr 2011 haben die arabischen Demonstranten die Koordinaten der Welt-politik verschoben und die mit den Autokraten der Region verhandelten west-lichen Regierungen überrascht und verunsichert. Ein Ende der Aufstände ist keineswegs abzusehen. Besonders die jungen gebildeten – über soziale Medien vernetzten – Menschen wollen sich befreien von Unterdrückung, Militärrherr-schaft und Korruption, fordern Demokratie und bessere Lebenschancen. Dafür besetzen sie die zentralen Plätze der arabischen Metropolen, riskieren Leib und Leben, trotzen in riesigen Demonstrationen Polizei, Militär und system-treuen Schlägern. Ben Ali und Mubarak mussten schließlich abdanken, Tunis und Kairo wurden zum Vorbild für weitere Aufstandsbewegungen in der arabi-schen Welt. Der Arabische Frühling inspiriert auch die neuen Protestbewegun-gen im Westen gegen die Folgen der Finanzkrise, die unter dem Markennamen *Occupy* auf große Resonanz stoßen.

### *Globale Unruhe*

Die Anhänger von *Occupy* haben Wut auf Banken, Finanzmanager und die etablierte Politik – und sie fühlen sich als die 99 Prozent. In Madrid, Tel Aviv, Santiago de Chile, New York, London, Frankfurt und vielen anderen Städ-ten entstanden Zeltstädte nach Tahrir-Vorbild. Wie in den arabischen Ländern spielen soziale Netzwerke wie z.B. *Facebook*, *Twitter* und *YouTube* eine große Rolle, viele der meist noch jungen Beteiligten demonstrieren zum ersten Mal in ihrem Leben. Entscheidungsprozesse werden basisdemokratisch organisiert; die Finanzmarktkritik, das Aufbegehren gegen ungerechte Verteilung und das Bedürfnis nach Partizipation und „wahrer Demokratie“ sind – wie für Basis-bewegungen charakteristisch – kein ausgefeiltes politisches Programm. Die Empörung über den Finanzsektor trifft aber einen Nerv in den westlichen Ge-sellschaften. Die *Occupy*-Bewegung wird weltweit stark beachtet und ist auf Zustimmung in breitesten gesellschaftlichen Kreisen bis weit in die Mitte hin-ein gestoßen. Während die Camps in New York und Los Angeles von der Po-lizei brutal geräumt wurden, übernimmt der Wahlkämpfer Barack Obama seit

seiner Kansas-Rede die *Occupy*-Rhetorik gegen die unkontrollierte Macht der Finanzmärkte, initiiert mit Rücksicht auf die Datenschutzkritik der Internetaktivisten die *Privacy Bill of Rights*, und in Europa wird die von Attac lange vergeblich erhobene Forderung nach einer Finanztransaktionssteuer beinahe Konsens.

Die neuen sozialen Bewegungen sind bei aller Unterschiedlichkeit global aufeinander bezogen. Sie sind Kinder der Globalisierung, nutzen die neuen Möglichkeiten der medialen Vernetzung und helfen sich untereinander mit Aufstandskonzepten und Software z.B. zu anonymisierter Kommunikation. Sie strafen jedes Gerede von Politikverdrossenheit und unpolitischer Generation Lügen. Dennoch bleiben Zweifel, inwieweit sie Veränderungen in den Gesellschaften und der Politik bewirken können, ob sie Strohfeder sind oder langen Atem haben werden. Ältere Bewegungen wie Attac, die Friedensbewegung, Anti-Atom-Gruppen sowie etliche Bürgerinitiativen und NGOs können ein Lied davon singen.

Der Aufsatz will den Fragen nachgehen: Was inspiriert die Aktivisten, auf welche „Quellen“ stützen sie sich? Welche Rolle spielen die neuen Medien? Welches Potenzial zur positiven Veränderung der Weltgesellschaft steckt in den neuen Bewegungen? Hat die Einforderung von Transparenz, Partizipation und sozialer Gerechtigkeit auch friedenspolitische Implikationen?

### *Quellen und Kommunikation des Protestes*

Bei den Aufständen gegen arabische Despoten ging und geht es um Leib und Leben, die existenziellen Menschen- und Bürgerrechte und die Hoffnung auf Besserung der Lebensverhältnisse. Bei den Protesten in den westlich geprägten parlamentarischen Demokratien geht es dagegen „nur“ um die nach den Exzessen des Finanzmarktes neu aufgeworfene soziale Frage, um Gerechtigkeit und Anspruch auf Partizipation. Im besonders gebeutelten Griechenland wird pausenlos gestreikt und demonstriert, die Wut gegen die Politiker, die strenge Sparauflagen diktierende Troika aus EU, Europäischer Zentralbank (EZB) und Internationalem Währungsfond (IWF) ist groß und Deutschland als treibende Kraft bei vielen von Verelendung bedrohten Griechen zum Feindbild geworden. Bei der Verabschiedung der Sparauflagen im griechischen Parlament am 12. Februar 2012 kam es neben gewaltfreien Massendemonstrationen zu Straßenschlachten einer Minderheit mit der Polizei, Plünderungen von Geschäften und zahlreichen Brandstiftungen. Das staatliche Gewaltmonopol wurde herausgefordert.

Solche Szenarien wurden im Pamphlet „Der kommende Aufstand“ (*L'insurrection qui vient*) des französischen „Unsichtbaren Komitees“ mit Blick auf die Unruhen in den Pariser *Banlieus* vorweggenommen und propagiert. Das elaboriert, aber auch ein wenig selbstverliebt geschriebene revolutionär-anarchistische Manifest von 2007 fand zunächst im Internet und dann auch in der gedruckten Auflage große Verbreitung und hat insbesondere den linksradikalen Teil der Protestbewegungen in Südeuropa inspiriert.<sup>1</sup>

### *Empört Euch!*

Als Bestseller der Bewegung kann jedoch der als politisches Vermächtnis eines Widerstandskämpfers im Alter von 93 Jahren verfasste Aufruf „*Indignez-vous!*“ von Stéphane Hessel gelten.<sup>2</sup> Der Auftrag der *Résistance* an die heutige junge Generation besteht für den früheren Diplomaten und Mitautor der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ im Widerstand gegen Ungerechtigkeit. Anders als das „Unsichtbare Komitee“ propagiert Hessel eine Botschaft der Hoffnung, für die Gewaltlosigkeit das effizientere Mittel zur Veränderung der Verhältnisse ist. Auch er klagt das exklusive Bildungssystem Frankreichs und dessen Klassencharakter an, die Diskriminierung der illegalen Einwanderer und die mit der politischen Elite verbundene Medienmacht. Zentrale Herausforderungen sind für Hessel der empörende Abstand zwischen den sehr Armen und den sehr Reichen, die Verletzung der Menschenrechte und der Zustand des Planeten Erde. Die Kriege in Afghanistan und im Irak nach den Anschlägen von 2001 sieht er als gewaltigen Rückschritt, und seine persönliche Empörung gilt der Ungerechtigkeit gegenüber den Palästinensern und den Zuständen im Gazastreifen. Kernimpuls für viele seiner Leserinnen und Leser sind aber wohl Sätze wie dieser: „Die Verantwortlichen in Politik, Wirtschaft und Geistesleben und die ganze Gesellschaft dürfen nicht abdanken und sich von der Diktatur der internationalen Finanzmärkte beeindrucken lassen, die den Frieden und die Demokratie bedrohen“. Die Protestbewegungen des Sommers 2011 – also noch vor *Occupy Wall Street* – in Frankreich, Spanien, Portugal und Griechenland beriefen sich ausdrücklich auf Hessels Aufruf.

Für *Occupy* in den USA erinnert der populäre Stadtsoziologe und Sozialist Mike Davis („*City of Quartz*“) an die von Franklin D. Roosevelt propagierte *Economic Bill of Rights*: „Es geht nicht darum, die Reichen stärker zu besteuern oder die Banken besser zu regulieren. Es geht um eine wirtschaft-

1 Unsichtbares Komitee: Der kommende Aufstand, Hamburg 2010.

2 Stéphane Hessel: Empört Euch!, Berlin 2011.

liche Demokratie [...]“<sup>3</sup> und er setzt auf echten Klassenkampf im Bündnis mit gewerkschaftlichen Basisgruppen. Der Veteran der Protestbewegung der 1960er Jahre gab in einer Neujahrsrede auch organisatorisch-praktischen Rat für die junge Bewegung mit zehn Geboten für die Revolte, darunter die bei *Occupy* bisher strikt befolgte Warnung vor der Personalisierung des Protests: „Sprecher der Revolte sollten regelmäßig rotieren – und falls nötig erschossen werden. Kleiner Scherz“.<sup>4</sup>

### *Ansteckender Protest ...*

Es dauerte eine Weile, bevor die bereits überall bestehenden sozialen Protestgruppen durch Schneeballeffekte in den sozialen Netzwerken und spektakuläre Aktionsformen riesigen Zuspruch erreichen und die Resonanzschwelle der Weltpresse überschreiten konnten. Zunächst protestierten am 15. Mai 2011 die spanischen *Indignados* (Empörte) in etwa 50 Städten gegen Krisenmaßnahmen, Zwangsräumungen, Korruption, den Sozialabbau und Jugendarbeitslosigkeit, die nach dem Zusammenbruch der Immobilienblase über 40 Prozent erreicht hatte. Auf der Madrider *Puerta del Sol* und in vielen weiteren Städten wurden Protestcamps errichtet, wenig später auch in anderen Ländern. So gab im Juli 2011 eine israelische Filmstudentin mit einem *Facebook*-Aufruf und einem Zelt auf dem *Rothschild-Boulevard* in Tel Aviv die Initialzündung für Camps im ganzen Land gegen steigende Wohnungspreise und Lebenshaltungskosten.

Die spanische Protestplattform *Democracia Real Ya* (Echte Demokratie jetzt) rief dann für den 15. Oktober 2011 einen weltweiten Aktionstag gegen die Macht der Banken aus<sup>5</sup>, der auf ein riesiges Echo stieß. Hunderttausende demonstrierten in über 80 Ländern. Kurz zuvor, am 17. September 2011, hatte die Besetzung der New Yorker *Wall Street* und die Errichtung des Camps im *Zuccotti Park* große Aufmerksamkeit gefunden. So wurde der 15. Oktober bereits als Aktionstag der 99 Prozent unter dem Label *Occupy* wahrgenommen, obwohl er von vielen seit langem tätigen Organisationen mitgetragen war, und z.B. in Deutschland im wesentlichen vom globalisierungskritischen Netzwerk *Attac* organisiert wurde.

3 Mike Davis: 10 Gebote für die Revolte, <http://www.zeit.de/2012/01/Zehn-Gebote>.

4 Ebd.

5 *Democracia Real Ya*: Internationaler Aufruf für den 15. Oktober, <http://www.attac.de/aktuell/eurokrise/vergangene-aktionen/aktionstag-1510/aufruf/>.

### ... und neue Macht aus dem Netz?

„Revolution via *Facebook*“ ist trotz der großen Bedeutung des Netzes als Kommunikationsinstrument eher ein Mythos, Bürgerwehr gegen erdrückende Zustände hat wesentlich andere Triebkräfte als das Internet. Aber Öffentlichkeit und Kommunikation spielen sich zunehmend im Netz ab und finden dort einen transparenten „Schallraum“, der dem kulturellen Habitus der Jugendbewegung besonders gemäß ist. Die Debatten seien „lauter geworden, weil jetzt jeder mitreden kann“, so Heinrich Wefing, der dem Netz ein großes Potenzial für Macht- und Legitimationsverschiebungen im Rahmen künftiger Demokratieentwicklung zuschreibt.<sup>6</sup> Parteien und Regierungen, Verbände und klassische Medien reagieren darauf und keine Bürgerinitiative kann auf Webpräsenz verzichten. Politikertweets bei *Twitter* ernten *shitstorms*, *Blogs* quellen über, *User* verabreden sich bei *Facebook* nicht nur zu Partys, sondern auch zu *Flashmobs* und Demonstrationen. Das Potenzial des Mediums für Meinungsbildung und Entscheidungsfindung per Schwarmintelligenz loten am ehesten diejenigen internetaffinen Gruppierungen und *Blogger* – in Deutschland auch die Piratenpartei mit der intern praktizierten *liquid democracy* – aus, die sich auch inhaltlich auf Netzpolitik, Informationsfreiheit, Datenaustausch oder auf den Datenschutz gegen staatliche Überwachungsmöglichkeiten und Vorratsdatenspeicherung beziehen. Paradox ist, dass die dabei so nützlichen Instrumente *Blogs*, *Facebook*, *Twitter*, *YouTube*, *Google* und Co. selbst die größten Datenkraken sind und jede Anforderung an Datenschutz völlig missachten.

Große Resonanz im Netz (2,5 Millionen Online-Unterschriften) und auch auf der Straße fand der Protest gegen das seit Jahren geplante Handelsabkommen zum Urheberrecht ACTA und die Novellierung der EU-Richtlinie zur „Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums“ (IPRED). Knapp 200.000 (davon die Hälfte in der Bundesrepublik) vorwiegend junge Menschen gingen in Europa am 11. Februar 2012 gegen ein Vorhaben auf die Straße, das noch bis vor kurzem als zu komplex und sperrig galt, um aus den Hinterzimmern der Brüsseler Verhandlungen weiter als bis zu den *Nerds* der digitalen Bürgerbewegung vorzudringen. Die Politik knickte ein, die Unterzeichnung wurde in verschiedenen Ländern zunächst ausgesetzt, die EU-Kommission lässt das Werk jetzt zunächst vom Europäischen Gerichtshof auf Verträglichkeit mit den Grundrechten prüfen.

Das Netz bietet weitere starke Möglichkeiten für kleine kundige Aktivistengruppen. Mögen auch die Mittel der Geheimdienste und Armee-Abteilungen für den *Cyber War*, Rasterfahndung im Netz und Manipulation

6 Heinrich Wefing: Wir!Sind!Wütend!, in: Die Zeit, 1.3.2012, S. 3.



von Information ungleich größer sein – die nicht mehr rückgängig zu machende vernetzte Infrastruktur hat die Gewichte durcheinandergebracht. Enthüllungsplattformen wie *Wikileaks*, *Openleaks*, Hackergruppen wie *Anonymous* und die Aufklärer des Chaos Computer Clubs können halbwegs mithalten. Und auch ohne Angriffe auf Websites von Staaten, Behörden oder Firmen hat das Internet die Möglichkeit, Teil der veröffentlichten Meinung zu sein, egalisiert. Das spiegelt sich auch in den professionell gestalteten Web-Auftritten und *Blogs* der neuen sozialen Bewegungen.

Revolution via *Facebook* ist medialer *Hype*. Bewegung von und durch Menschen wird absehbar auf das *face to face* der realen Begegnung angewiesen bleiben. Aber die sozialen Medien haben jenseits ihrer instrumentellen Funktion eine noch nicht ausgelotete neue Dimension der Kommunikation und Mobilisierung geschaffen – für *Occupy* und andere.

### *Das Phänomen Occupy: Yes we camp*

*Occupy Wall Street* (OWS) ist als Bewegung erst am 17. September 2011 mit der Besetzung des *Liberty Square* im New Yorker Finanzdistrikt entstanden und wurde rasch Vorbild für tausende Initiativen weltweit – u.a. mit dem Anspruch, ein „leaderless resistance movement“ (Widerstandsbewegung ohne Führungspersonen) zu sein und mit der Aktionsform öffentliche Plätze mit Relevanz für das Gemeinwohl „einzunehmen“. In Deutschland haben *Occupy Frankfurt* mit der Zeltstadt im Bankenviertel und *Occupy Berlin* im Regierungsviertel am meisten Furore gemacht. Inzwischen übernehmen Initiativen zu allen möglichen Anliegen das Label *Occupy* und größtenteils auch die Verfahrensregeln zur Entscheidungsfindung durch basisdemokratische Mechanismen. Auch die schon seit vielen Jahren stattfindenden Begleitaktionen zum Weltwirtschaftsforum heißen inzwischen *Occupy Davos* und gecamppt wird in Iglus.

Der Slogan „We are the 99%“, die vorwiegend jugendlichen Aktiven und die frisch und unverbraucht wirkenden Aktionsformen mit Besetzung von Plätzen, langem Ausharren in Zeltstädten und der Ausrichtung auf eine internationale Bewegung unter einem einheitlichen Label ist bei den Medien auf außerordentlich große und meist positive Resonanz gestoßen. Das mag auch daran liegen, dass viele Journalistinnen und Journalisten die Turbulenzen seit der Lehman-Pleite von 2008 verfolgen und über die Auswirkungen des Kasino-Kapitalismus und des politischen Krisenmanagements selbst zunehmend empört sind. Der Innenpolitik-Chef der Süddeutschen Zeitung, Heribert Prantl,

legte gar ein vom Neuen Testament inspiriertes Brevier als „Anklage gegen den Finanzkapitalismus“ vor.<sup>7</sup>

Für die Bundesrepublik muss die eigenständige Stärke von *Occupy* trotz der vielen 2011 entstandenen Gruppen relativiert werden. Neben den neuen jugendlichen *Facebook*-Aktivisten sind bei den oft nur kleinen Gruppierungen bereits lange bestehende Erwerbslosen- und Hartz IV-Initiativen, Attac-Ortsgruppen, Jugendorganisationen der Gewerkschaften oder Aktivisten der BezirksschülerInnen-Vertretungen engagiert, ohne dass die Basis der Aktiven bisher wesentlich erweitert wurde. Aber sein Renommee und sein Selbstbewusstsein hat auch *Occupy Deutschland* aus der weltweiten Ausstrahlung dieses Modells neuer sozialer Bewegung gewonnen – und das zählt.

### *Basisdemokratische Bewegungskultur*

Der basisdemokratische Anspruch von *Occupy* ist rigoros und die von außen oft angemahnte Entwicklung konkreter Programme und Forderungen nicht einfach. „Generell gilt, dass wir eine Gemeinschaft mit vielen verschiedenen Ideen und Zielen sind, die sich allerdings darin einig ist, dass wir der Macht Grenzen setzen wollen, der Macht des Kapitalismus, des Geldes, der Banken, der Märkte und der Macht der Regierungen“.<sup>8</sup> Eine Liste einzelner Ziele<sup>9</sup> wurde bei *Occupy Frankfurt* wieder entfernt, da nicht abgestimmt.

Entscheidungen beim Vorbild *Occupy Wall Street* werden in der *General Assembly* (GA = Vollversammlung) gefällt, Koordinierungen von Arbeitsgruppen und operative Entscheidungen auch im *Spokes Council* (Sprecherrat). Vorschläge für die GA (*Future Proposals*, meist von Arbeitsgruppen) werden im Vorfeld im Internet veröffentlicht. Streng geachtet wird darauf, dass die Partizipation aller sichergestellt ist. Die *Asamblea* (Versammlung) soll das Instrument basisdemokratischer Meinungsbildung sein und Oligarchisierung verhindern: „Die *Asamblea* stützt sich auf das Paradigma kollektiver Intelligenz und sieht sich als Gegenentwurf zu konkurrenzorientiertem Kampf.“<sup>10</sup> Hilfsmittel zur Konsensfindung bei den Versammlungen sind die auch von gewaltfreien Bezugsgruppen verwendeten nonverbalen Signale und oft statt einer Verstär-

7 Heribert Prantl: *Wir sind viele. Eine Anklage gegen den Finanzkapitalismus*, München 2011.

8 *Occupy Frankfurt*: Unsere Ziele, <http://www.occupyfrankfurt.de/unsere-ziele/>.

9 Ebd.

10 Offenes Blog Camp im Internet der *Occupy Berlin*-Bewegung: Debatte: Die *Asamblea* als Instrument basisdemokratischer Meinungsbildung, <https://www.alex11.org/2011/09/debatte-die-asamblea-als-instrument-basisdemokratischer-meinungsbildung/>.

keranlage das „Menschliche Mikrofon“ (*Human Mic*): Geredet wird in kurzen Teilsätzen, die die anderen wiederholen.

Mit dem Ziel größerer Effizienz wird allerdings inzwischen auch bei *Occupy* über Strukturen diskutiert. „Nach der ersten *Occupy* Forumsdiskussion am 29.01.2012 haben wir nun Grundlagen für eine Neustrukturierung der Versammlungen/Asambleas geschaffen“, berichtet ein siebenköpfiges „Dynamikteam“ bei *Occupy Frankfurt*.<sup>11</sup>

### *Kein Programm?*

Es ist der unbedingte, hinsichtlich der Inhalte universale und hinsichtlich der Formen basisdemokratische Anspruch, der *Occupy* angesichts globaler Krise und Mächteverschiebungen einen neuen Stellenwert auch im Kontext der seit längerem existierenden, anderen sozialen Bewegungen verleiht und diese auch herausfordert.

Übergreifende Aktionsbündnisse mit *Occupy* sind schwierig. Obschon es auch um die Neuentdeckung der Sozialen Frage geht, werden die traditionellen Gewerkschaften und erst recht Parteien vom Großteil der jungen Aktivisten als „Teil des neoliberalen Apparats“ abgelehnt. Die tiefe Skepsis gegenüber allen Institutionen und Organisationen betrifft selbst globalisierungskritische NGOs, Verbände und Initiativen, die natürliche Bündnispartner für gemeinsame Anliegen sein müssten. Umgekehrt werden von älteren Aktivisten mit anders geübter Bewegungskultur die Entwicklung inhaltlicher Programmatik und organisatorischer Strukturen für die junge Bewegung erwartet. Der mit *Occupy* sympathisierende Politologe Peter Grottian mahnte am 6. Januar 2012 in einem Gespräch mit der Nachrichtenagentur epd: „Der Funke, der bei den Protesten am 15. Oktober übersprang, ist leider zwischenzeitlich verfliegen, und es ist völlig offen, ob er im Frühjahr neu zu zünden beginnt“.<sup>12</sup> Die Bewegung müsse endlich Inhalte formulieren und sich stärker vernetzen; konkret beklagte Grottian das „verstockte Unverhältnis des globalisierungskritischen Netzwerks Attac und der *Occupy*-Bewegung“, die Unterschiedlichkeit der Bewegungskulturen und die Selbstbezogenheit von *Occupy*.<sup>13</sup>

11 *Occupy Frankfurt: Occupy Frankfurt* lädt zur Organisationsversammlung ein, <http://www.occupyfrankfurt.de/2012/02/07/occupyfrankfurt-ladt-zur-organisationsversammlung-fotsetzung-occupyforum-1-ein/>.

12 Zitiert nach: Jeder fummelt alleine vor sich hin, in: Neues Deutschland, <http://www.neues-deutschland.de/artikel/214826.jeder-fummelt-alleine-vor-sich-hin.html>.

13 Peter Grottian: Bewegungsüberflügelnder Lernprozess, <http://www.taz.de/!80954/>.

## *Friedenspolitisches Potenzial bei Occupy*

Empörung über Banken, den Finanzsektor und soziale Ungerechtigkeit führt nicht zwingend zu Ablehnung von Militär und Krieg, globale Vernetzung via *Facebook* nicht automatisch zur internationalen Solidarität zwischen Nord und Süd, wie es den Bestrebungen von Friedens-, Eine-Welt-Bewegung und den Weltsozialforen entsprechen würde. *Occupy* im Westen wäre auch egoistisch und unter stillschweigender Billigung von Ressourcenkriegen denkbar. Und sollte der laute Ruf gegen die Finanzmacht, nach sozialer Gerechtigkeit und mehr direkter Demokratie Erfolg haben, so ist doch eine direkte Korrelation zwischen dem Grad der Demokratisierung einer Gesellschaft und ihrer Friedfertigkeit nicht zwingend gegeben. Krieg oder seine Androhung ist in den Jahrzehnten seit dem Sieg über Nazideutschland auch in den westlichen parlamentarischen Demokratien Mittel der Politik geblieben – und hat vom Vietnamkrieg über die Atomrüstung bis zu den militärischen Interventionen gegen (Rest-)Jugoslawien, Afghanistan oder den Irak auch gerade in der Bundesrepublik zu großen Protestbewegungen geführt.

Antikriegs- und friedenspolitische Positionen stehen bei *Occupy* nicht im Mittelpunkt. Das liegt nicht am Thema. Eine Affinität von Globalisierungskritik und Friedenspolitik liegt nahe, und in der kapitalistischen Wirtschaftsordnung begründete Ursachen für Kriege z.B. um Öl und andere Ressourcen wurden in der Friedens- und Antikriegsbewegung seit langem – manchmal mit eindimensional verkürzten Parolen – postuliert, z.B. „Kein Blut für Öl!“ zum Golfkrieg 1990/1991. Der Zusammenschluss von Friedensgruppen „Kooperation für den Frieden“ veranstaltete erst jüngst eine Konferenz zum Thema „Ökonomie und Krieg“. Bei Attac informiert seit Jahren eine Arbeitsgemeinschaft „Globalisierung und Krieg“ über ökonomische Kriegsursachen, und auch bei den Weltsozialforen geht es um Wege für friedenspolitisches globales Engagement.

Auch bei *Occupy* sind Positionen zu Krieg und Frieden zu finden. Ein gemeinsamer Erklärungsentwurf der *Assemblies* von New York und Moskau vom 10. Januar 2012 zieht die Verbindung zwischen Militärausgaben und dem weltweiten Waffenhandel zur globalen Finanzkrise und zunehmender Armut, fordert Verhandlungen für die Ächtung von Atomwaffen, konventionelle Abrüstung und wendet sich auch gegen AKWs: „We envision a world without nuclear weapons, an end to the arms race and an end to war. We will not stop our public assemblies, we will not go home, we will not rest until the world

and the power is restored to the people.“<sup>14</sup> Wie in der deutschen Friedensbewegung in den frühen 1980er Jahren („Bildung statt Rüstung“ etc.) werden schlagwortartig die Alternativen aufgelistet, für die man Geld ausgeben kann: „We don’t need missiles, we need housing. We don’t need bombs, we need hospitals. We don’t need guns, we need schools and text books. We don’t need bullets, we need food.“<sup>15</sup>

Zum weltweiten Aktionstag „Global Change“ am 15. Januar 2012 hieß es im Aufruf bei [www.occupyberlin.de](http://www.occupyberlin.de): „Von Kriegen profitiert immer nur eine Minderheit – unzählige Menschen zahlen dafür mit Leib und Leben. Ganze Landstriche werden zerstört und unbewohnbar gemacht, Ressourcen geplündert. [ . . . ] Deutsche Rüstungskonzerne beliefern zudem weltweit Konfliktparteien und verdienen am Leid anderer. Wir sagen Schluss mit allen Kriegen und Schluss mit allen Kriegsvorbereitungen!“

*Occupy Berlin* verabschiedete auch bereits am 6. Dezember 2011 eine „Erklärung gegen Krieg“, die insbesondere vor den Plänen für einen *regime change* in Syrien und Iran und den entsprechenden Vorbereitungen für militärische Interventionen warnt.<sup>16</sup> Die *Occupy*-Aktivisten bringen wie die etablierten Friedensorganisationen außen- und innenpolitische Themen zusammen: „Außenpolitisch sind wir Zeugen kontinuierlich eskalierender militärischer Konflikte und Interventionen im Namen der ‚westlichen Demokratie‘, während wir innenpolitisch mit einer allumfassenden Überwachung aller Lebensbereiche und zunehmender Polizeigewalt konfrontiert sind. Politische Entscheidungsprozesse werden immer intransparenter und entziehen sich demokratischer Kontrolle.“<sup>17</sup>

## *Occupy Frieden?*

Die klassische Friedensbewegung hat als *One-Issue*-Bewegung ihre Attraktivität verloren; der globalere und „das System“ insgesamt mit radikaldemokratischem Anspruch in Frage stellende Ansatz der *Occupy*-Bewegung könnte mehr politische Dynamik entfalten, wenn eine gegenseitige Öffnung gelingt.

14 New York City General Assembly: Joint Declaration Between the Assemblies of Moscow and New York Proposal 2.0, Draft, <http://www.nycga.net/groups/antiwar/docs/joint-declaration-between-the-assemblies-of-moscow-and-new-york-proposal-2-0-january-10-2012-draft>.

15 Ebd.

16 *Occupy*: Erklärung gegen Krieg, <https://www.alex11.org/2011/12/occupy-erklarung-gegen-krieg-1/>.

17 Ebd.

Die notwendige Verjüngung der Friedensbewegung und die Vernetzung mit „frischeren“ Bewegungen ist neben den Positionsbestimmungen zu aktuellen Konflikten und Fragestellungen (Iran, Syrien, Nahost, Rüstungsexporte, Bundeswehrwerbung bei Jugendlichen etc.) Dauerthema bei internen Beratungen. Die zum Teil seit den 1980er Jahren bestehenden Initiativen und Organisationen können zwar durchaus mit friedenspolitischer Expertise und Vorschlägen für zivile Konfliktbearbeitung aufwarten.<sup>18</sup> Aber an einer bundesweit beworbenen Anti-Kriegs-Demonstration zur Afghanistan-Konferenz („Petersberg II“) in Bonn nahmen z.B. am 3. Dezember 2011 lediglich 4.500 Menschen teil, obwohl eine Mehrheit in der deutschen Bevölkerung die Kriegsbeteiligung ablehnt. Eigentlich braucht sich die traditionelle Friedensbewegung nicht zu verstecken. Viele der heute auch von den sozialen Bewegungen verwendeten attraktiven Aktionsformen wie gewaltfreie Blockaden, Bezugsgruppen mit Konsensprinzip, Menschenketten etc. wurden in der Friedensbewegung entwickelt. Und etliche Aktivitäten der „neuen“ Bewegungen können sich auf erfahrene Aktivisten der Friedens- und Anti-AKW-Bewegung stützen. Bei den Protesten gegen die verschiedenen G7- und G8-Gipfel (u.a. in Heiligendamm 2007) fanden sich unter den globalisierungskritischen Organisationen viele aus der „alten“ Friedensbewegung und auch bei den Anti-AKW-Protesten von Tschernobyl bis Fukushima waren sie maßgeblich beteiligt, u.a. auch das Netzwerk Friedenskooperative.

Vielleicht werden die Forderungen von Peter Grottian und Anderen ja erfüllt. Trotz der grundsätzlichen Skepsis gegen etabliertere Organisationen werden Aktivitäten inzwischen auch gemeinsam betrieben. *Occupy Frankfurt* und *Attac* riefen schon 2011 zu gemeinsamen Aktionstagen auf. In den USA gibt es Absprachen zwischen der Antikriegsorganisation *United for Peace and Justice* mit *Occupy* für die „Vision einer friedlicheren und gerechteren Welt“. Und die Sozialproteste in europäischen Ländern gehen weiter und strahlen auf die deutsche Bewegung aus. Für Mai 2012 wurden gemeinsame große Aktionen in der Bankenmetropole Frankfurt beschlossen.

### *Fünfte Kraft oder fünftes Rad am Wagen?*

Viele Bürgerinnen und Bürger sehen die Demokratie nicht mit dem Wahlakt erschöpft. Die Empörung über „die Politik“ hat in den letzten Jahren zu einem neuen, oft sehr heterogenen Engagement gegen „die da oben“ geführt:

18 Siehe u.a. die umfangreichen Dossiers der Kooperation für den Frieden zum türkisch-kurdischen Konflikt, zu Iran, Afghanistan, zum Nahen Osten und zu Syrien unter <http://www.koop-frieden.de>.

in der schon vor der Fukushima-Katastrophe erneut erstarkten Anti-AKW-Bewegung, beim breiten Protest gegen Neonazi-Aufmärsche, in der jugendlichen „Bildungsstreik“-Bewegung, bei den von manchen als „Wutbürger“ gescholtenen Aktivisten gegen „Stuttgart 21“, beim Aufbegehren gegen Beschränkungen oder Zensur im Internet und eben auch bei *Occupy*.

Die Friedensbewegung der 1980er Jahre hat in der deutschen Gesellschaft zu einer noch immer spürbaren kritischen Grundhaltung gegen Krieg und Militär beigetragen. Die Anti-AKW- und Umweltbewegung hat nach Jahrzehnten nahezu einen gesellschaftlichen Konsens gegen die Atomkraft erreicht. Das gelang in einer nicht immer leichten Mischung aus innovativen Protestformen, thematisch zugespitzten Kampagnen und einem langen Atem – auch hinein in die etablierten Institutionen. *Occupy*, Bankenprotest und die internetaffinen Bewegungen für digitale Bürgerrechte und mehr direkte Demokratie haben das Potenzial, ähnlich in die Gesellschaft hineinzuwirken und die Parteiendemokratie herauszufordern.

In der Einleitung der „Erklärung gegen Krieg“ von *Occupy Berlin* findet sich nochmals das Selbstverständnis und Selbstbewusstsein der Empörten: „Ausgehend von Tunesien und Ägypten und sich ausdehnend über Spanien, Griechenland und andere europäische Länder bis in die USA sind 2011 Protestbewegungen entstanden, die auf einen tiefgreifenden politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Systemwechsel hinarbeiten. Wir sind weltweit vernetzte Menschen, die sich durch die internationalen Ereignisse inspiriert und motiviert fühlen und sich zusammenschließen, um politisch aktiv zu sein. Unsere Hauptziele sind ‚echte Demokratie‘ – also echte Mitbestimmung – und damit auch soziale Gerechtigkeit und weltweiter Frieden! Dies beinhaltet die Auflösung international operierender, privater Banken, die Entmachtung von global agierenden Großkonzernen sowie der Militärindustrie, deren Einflussnahmen im bestehenden System weitestgehend die politischen Entscheidungen bestimmen. [...] Wir fordern Veränderung! Wir sind die Veränderung!“<sup>19</sup>

Hierzulande geht es nicht um Revolution, aber der Zorn der vielen Menschen kann Politik- und Regierungswechsel sowie Veränderungen im Parteienspektrum bewirken. Der neue Bundespräsident Joachim Gauck mag *Occupy Wall Street* „unendlich albern“ finden, die Politik ist aber gut beraten, die Empörten in ihren jeweiligen Anliegen wie in dem gemeinsamen Anspruch auf mehr Teilhabe an Entscheidungsprozessen ernst zu nehmen. Auch die Wissenschaft hatte die neue Dynamik der globalen Proteste nicht antizipiert. Sie

19 *Occupy*: Erklärung gegen Krieg, <https://www.alex11.org/2011/12/occupy-erklarung-gegen-krieg-1/>.

sollte genauer hinsehen, welche Prozesse zu welchem Protestpotenzial führen und ihre Analyseanstrengungen verstärkt auch in den Dienst der Bürgerproteste stellen. Was lange für unentwegt protestierende Gruppen aussichtslos erschien („Die demonstrieren, wir regieren“ verkündete Kanzler Kohl anlässlich der „Nachrüstungsdebatte“ 1983) und bei Aktiven oft zu Resignation führte, könnte im 21. Jahrhundert doch möglich sein: Soziale Bewegungen als fünfte Kraft im demokratischen Gefüge der Republik und nicht als fünftes Rad am Wagen. Der Demokratie und dem inneren Frieden würde es nicht schaden.



**Kapitel 2:**  
**Der „Süden“ als Objekt und Subjekt  
der Machtverschiebungen**

## 2.1. Somalia: „gescheiterter Staat“ als Arena für Machtverschiebungen

*Hans-Georg Ehrhart und Kerstin Petretto*

Drei Gründe sind es, die Somalia in den letzten Jahren auf die internationale Tagesordnung gesetzt haben: der starke Anstieg der Piraterie im Golf von Aden und im Indischen Ozean, das Aufkommen radikaler islamistischer Kräfte, denen eine Verbindung zu *al-Qaida* nachgesagt wird und die wiederholten Hungerkatastrophen. Das Land gilt seit über zwanzig Jahren als gescheiterter Staat. Es zählt zu den unterentwickeltsten und gefährlichsten Ländern der Welt. Sein mediales Bild ist geprägt von Chaos, Gewalt und Auszehrung. Nur selten wird darauf hingewiesen, dass es auch Regionen gibt, in denen die Wirtschaft wächst und die politischen Institutionen leidlich bis gut funktionieren. Somalia ist zweifellos zerrissen und widersprüchlich. Als Prototyp eines „gescheiterten Staates“ ist es scheinbar isoliert und doch ein Teil der Weltgesellschaft, in dem sich die globalen Paradigmenwechsel und dadurch ausgelöste Machtverschiebungen widerspiegeln. Dieser Beitrag widmet sich am Beispiel Somalias der Frage, inwiefern globale Dynamiken, Konzepte und Diskurse lokale Konflikte beeinflussen – und wiederum selbst beeinflusst werden durch lokale Akteure, die eigene Agenden verfolgen.

### *Vom liberalen zum post-liberalen Interventionismus*

1960 durch den Zusammenschluss von Britisch-Somaliland im Nordwesten und Italienisch-Somaliland im Nordosten und Süden als demokratischer Staat gegründet, wurde das Land zwischen 1969 und 1991 von einer Militärregierung unter Siad Barre regiert. Dieser lehnte Somalia zunächst an die Sowjetunion an, ab Ende der 1970er Jahre schwenkte er nach dem verlorenen Ogaden-Krieg gegen Äthiopien (1977/78) zu den USA um. Gekoppelt mit dem Schwund internationaler Unterstützung nach dem Ende der Blockkonfrontation führte sein zunehmend diktatorisches, das traditionelle Klansystem zu eigenen (machtpolitischen) Zwecken instrumentalisierendes Regime schließlich zum Bürgerkrieg, seinem Sturz 1991 und zum Zerfall des Landes in verschiedene Machtbereiche. Die dramatische Verschlechterung der Versorgungs- und Sicherheitslage war schließlich 1992 Anlass der ersten humanitären Intervention der UNO.



Diese Intervention wurde ermöglicht durch das Ende des Ost-West-Konflikts und den damit verbundenen Paradigmenwechsel von einem starren System der Blockkonfrontation zu einem dynamischen Multilateralismus, der den Handlungsspielraum der Weltorganisation erweiterte. US-Präsident George Bush proklamierte den Aufbau einer neuen Weltordnung und Francis Fukuyama das Ende der Geschichte, das den Eintritt in ein globales liberales Zeitalter bedeute. Hatte nicht die Demokratie über den „real existierenden Sozialismus“ gesiegt? War es nicht an der Zeit, humanitäre und demokratische Prinzipien überall aktiv zu fördern? Wäre eine Welt aus Demokratien nicht eine Garantie für Frieden und Sicherheit? An die Stelle der „klassischen liberalen“ Agenda, wonach die freien Individuen ihre Sicherheit durch einen Sozialkontrakt organisieren, der den nach außen souveränen und autonomen Staat begründet, trat die „liberale“ und später die „post-liberale“ internationale Agenda. Die liberale Agenda der frühen 1990er Jahre fokussierte auf externe Demokratisierungshilfe, die militärisch abgesichert wurde. Dies führte vom traditionellen *Peacekeeping* zum robusten *Peaceenforcement* und zu einem neuen Interventionismus, der Ende der 1990er Jahre – als Reaktion auf die Misserfolge in Somalia und anderswo – zu protektoratsähnlichen Ansätzen führte (Bosnien, Kosovo und Ost-Timor). Neue Konzepte der humanitären Intervention und der menschlichen Sicherheit unterstützten diesen Prozess.

Somalia spiegelte diese Entwicklung wie durch ein Brennglas gebündelt. Die 1992 eingesetzte erste UN-Mission in Somalia (UNOSOM I) war noch als klassische *Peacekeeping*-Operation mandatiert. Ihr Auftrag lautete zunächst Überwachung des Waffenstillstands, später dann Schutz der zivilen Helfer der humanitären Hilfstransporte. Als ihr Scheitern sich abzeichnete, wurde mit der *Unified Task Force* (UNITAF) eine multilaterale Eingreiftruppe unter Führung der USA mandatiert, um auf der Basis von Kapitel VII UN-Charta ein sicheres Umfeld zur Lieferung der humanitären Hilfe herzustellen. Ihr folgte 1993 UNOSOM II auf der Basis eines weiten Mandats – u.a. sah dieses die Wiederherstellung von Recht und Ordnung, den Aufbau wirtschaftlicher und politischer Institutionen vor – und der Erlaubnis, alle nötigen Mittel zu seiner Durchsetzung einzusetzen. Infolge der Eskalation der Lage ab Mitte 1993 und dem Tod von 18 amerikanischen Soldaten zogen die USA und ihre europäischen Verbündeten (einschließlich Deutschland) 1994 ihre Truppen aus Somalia ab. UNOSOM II wurde zurückgefahren und endete im März 1995, ohne dass der Auftrag zur Stärkung der staatlichen Institutionen umgesetzt werden konnte. Somalia war wieder auf sich alleine gestellt und verschwand aus den Schlagzeilen.<sup>1</sup>

---

1 Konrad Klingenburg: Stolperstein statt Meilenstein. Das Scheitern der „robusten“ Peace-

Das Land geriet wieder in den Blickpunkt internationaler Politik durch die Terrorattentate von 9/11, die einen erneuten Paradigmenwechsel auslösten. Der von George W. Bush ausgerufenen *Global War on Terror* richtete sich gegen „Schurkenstaaten“ und „islamistische Terroristen“. Transnationale Bedrohungen rückten ebenso in den Vordergrund wie „gescheiterte“ Staaten, die als mögliche Rückzugsgebiete für grenzüberschreitend agierende Terrorgruppen galten. Fragile Staatlichkeit zählt seitdem laut nationaler US-Sicherheitsstrategie von 2002, Europäischer Sicherheitsstrategie von 2003 und dem UN-Bericht über Bedrohungen im 21. Jahrhundert von 2004 zu den Hauptgefahren. Die liberale Agenda der frühen 1990er und der als überambitioniert kritisierte quasi-protektionistische Ansatz der späten 1990er Jahre wurden abgelöst von einer post-liberalen Agenda, in deren Mittelpunkt nicht mehr der souveräne und autonome, durch seine Staatsbürger legitimierte Staat steht, sondern dessen am internationalen Sicherheits- und Stabilitätsinteresse auszurichtende Funktionsfähigkeit.

Konzepte der „zusammengelegten“ oder „geteilten“ Souveränität halten den Souveränitätsanspruch formal aufrecht, während sie das Prinzip politischer Autonomie und demokratischer Legitimität aufheben, um auf technokratischem Wege mittels *capacity building* die staatlichen Institutionen mit internationaler Unterstützung und nach Rezepten internationaler Organisationen aufzubauen. Als Teil dieser Entwicklung rückte der Zusammenhang von Sicherheit und Entwicklung in den Fokus und wurde zugunsten der Sicherheit – *security first* – aufgelöst. An die Stelle klassischer Militär- und Polizeihilfe ist das neue Paradigma der Sicherheitssektorreform als wichtiger Teil des formal in der Verantwortung der anerkannten Übergangs- oder Zentralregierung liegenden Staatsaufbaus getreten. Die Interventionen der 1990er Jahre sind einer post-liberalen *Governance* unter scheinbar Gleichen gewichen, deren Ziel die Stärkung des aufzubauenden „souveränen“ Staates ist. Dieser wird dabei unterstützt, seiner Schutzverantwortung gegenüber seinen Staatsbürgern nachzukommen und so zu funktionieren, dass er keine faktische oder potenzielle Bedrohung der internationalen Sicherheit mehr darstellt.<sup>2</sup> Interventionen erfolgen indirekt durch Aufbau eines nationalen Sicherheitsapparats und/oder die Unterstützung regionaler und subregionaler Organisationen, wobei im Einzelfall verdeckte militärische Operationen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung ebenso möglich sind (z.B. Somalia) wie die direkte militärische Unterstützung

---

keepingoperation der Vereinten Nationen in Somalia, in: Hans-Georg Ehrhart/Konrad Klingenburg: UN-Friedensmissionen 1985-1995, Baden-Baden 1996, S. 91-114.

2 David Chandler: *International Statebuilding. The Rise of Post-Liberal Governance*, London/New York 2010.

Aufständischer im Rahmen eines als legitim angesehenen *regime change* (z.B. Libyen).

Das in den letzten zehn Jahren allmählich verstärkte internationale Engagement in Somalia folgte dieser Linie. Es führte zu internen Machtverschiebungen, ohne bislang das Problem der politischen Ordnung im Lande zu lösen. Wichtige Stationen dieses Engagements sind

- die Anerkennung einer somalischen Übergangsregierung 2004,
- die verdeckte Unterstützung der äthiopischen Intervention durch die USA 2006-2009,
- die Einsetzung der „Internationalen Kontaktgruppe für Somalia“ 2006 und der „Kontaktgruppe zur Piraterie vor der Küste Somalias“ 2009,
- der Beginn der UN-mandatierten und US- wie EU-finanzierten Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) 2007,
- die Mandatierung nationaler sowie multilateraler Militäroperationen zur Bekämpfung von Piraterie und Terrorismus vor Somalia ab 2008,
- Bemühungen zur Stärkung der Justiz- und Strafvollzugsbehörden Somalias und der Staaten der Region durch UNODC und UNDP 2009,
- der Start der EU-Ausbildungsmission für somalische Sicherheitskräfte in Uganda 2010,
- der verstärkte Einsatz von US-Drohnen seit 2011,
- die Verdoppelung der humanitären EU-Hilfe 2011,
- der Plan zur Beendigung der Übergangsregierung 2011,
- die Intervention kenianischer und äthiopischer Truppen 2011/2012.

Nicht zuletzt hat die EU versucht, mit einem umfassenden Ansatz den somalischen Friedensprozess zu befördern – durch humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit, Diplomatie sowie indirekte und direkte Militärintervention.<sup>3</sup>

### *Machtverschiebungen in Somalia*

Die diversen Interventionen und Versuche, die somalische Krise zu lösen, haben bislang zu keinem positiven Ergebnis geführt: Nach zwei Dekaden autoritärer Herrschaft durch Siad Barre und zwei Dekaden erfolglosen Staatsaufbaus ist Somalia vor allem durch ein Charakteristikum gekennzeichnet: Trotz eines für afrikanische Verhältnisse hohen Grades an Homogenität hinsichtlich Sprache, Religion und Kultur kann man von *dem* Staat Somalia nicht mehr

---

3 Vgl. Hans-Georg Ehrhart/Kerstin Petretto: The EU's Approach to Somalia: Counter Piracy and the Question of a Comprehensive Approach, Study for the Greens/European Free Alliance, Hamburg 2012.

sprechen. Selbst der Begriff des „gescheiterten Staates“ ist schwierig, da es fraglich ist, ob eine derartige Entität überhaupt jemals de facto bestand. Drei Regionen, Somaliland, Puntland und Südzentral Somalia, haben sich herausgebildet als Säulen des bestehenden Territorialstaates, jedoch mit äußerst unterschiedlichen Entwicklungen und politischen Vorstellungen zur Zukunft Gesamt Somalias. Von besonderer Bedeutung ist, dass gerade Südzentral Somalia, auf das sich mittlerweile mehr als ein Dutzend internationale Friedensprozesse konzentrierten, die instabilste aller drei Regionen ist, geplagt von kriegerischen Auseinandersetzungen, Hungersnöten und Flüchtlingsströmen. Wenn von einem zerfallenen Somalia die Rede ist, bezieht sich dies meist auf diesen Landesteil. Die nördlichen Regionen Puntland und Somaliland, mit denen erst seit Kurzem eher zögerlich kooperiert wird, sind hingegen weitgehend friedlich und stabil. Dennoch wurden derartige erfolgreiche Modelle eines *Bottom-up*-Ansatzes sowohl der Konfliktlösung als auch der Bereitstellung von Staatsfunktionen bislang kaum als Vorbild oder gar als Nukleus international gestützter Friedensprozesse genutzt.

Das somalische Dilemma besteht nun darin, vor dem Hintergrund interner Machtkämpfe und angesichts diverser gescheiterter externer Interventionen ein für alle Somali akzeptables politisches System zu entwickeln. Mit der Dauer des Konflikts ändert sich jedoch auch die Konflikt dynamik, wodurch eine Lösung erschwert wird. Externe Akteure tragen zur Verstetigung des Konflikts bei, weil die internationalen und die somalischen Perspektiven auf die Krise des Landes mitunter stark divergieren. Zudem verursachen gerade externe Eingriffe oft nicht beabsichtigte Nebenfolgen, wie z.B. die Interventionen im Kontext des Kampfes gegen internationalen Terrorismus zeigen.

### *Machtverschiebung 1: Zersplitterung und Neuformierung des Akteursspektrums*

Dem Abzug der internationalen Truppen und dem *Disengagement* vor allem der westlichen Staaten nach 1995 folgte wider Erwarten keine Eskalation der Gewalt: Die bewaffneten Gruppen zersplitterten so weit, dass keine mehr die Oberhand gewinnen konnte. Stattdessen entwickelten sich auf lokaler Ebene Strukturen, die auf der Basis traditioneller Verfahrensweisen (Ältestenräte, Gewohnheitsrecht, Sharia-Gerichtshöfe) für Stabilität und friedliche Formen der Konfliktlösung sorgten. Zwar gab es gewaltsame Auseinandersetzungen, vor allem in und um die Hauptstadt Mogadishu, aber im Großen und Ganzen war

Somalia gegen Ende der 1990er Jahre weniger ein Land im Bürgerkrieg, sondern eher im Schwebezustand zwischen Krieg und Frieden.<sup>4</sup>

Treibende Kraft für diese Stabilisierung waren Geschäftsleute, die ein Interesse daran hatten, ein für ihre Unternehmen stabiles Umfeld zu schaffen sowie traditionelle und zivilgesellschaftliche Gruppen, die sich für ein friedliches Miteinander einsetzten. Zudem engagierten sich große Teile der Diaspora politisch in ihrem Heimatland und unterstützten es auch finanziell.<sup>5</sup>

Die Entwicklung in den nördlichen Regionen verlief am erfolgreichsten. Mittels traditioneller Aushandlungsverfahren, die vor allem auf einer breiten Beteiligung verschiedener gesellschaftlicher und politischer Kräfte und den Regeln des somalischen Gewohnheitsrechts *Xeer* beruhen, wurden Kampfhandlungen beendet, Konflikte geregelt und Ansätze entworfen, um Sicherheit wiederherzustellen und für die jeweilige Region adäquate politische Strukturen aufzubauen. Somaliland erklärte sich bereits 1991 für unabhängig und konnte in den folgenden Jahren trotz fehlender internationaler Anerkennung ein politisches System entwickeln, das demokratische und traditionelle Elemente in sich vereint. Unterstützender Faktor dabei war, dass die Region im Gegensatz zu den meisten anderen Landesteilen von einem Klan dominiert wird und hier der Aufstand gegen Siad Barres Regime seinen Anfang nahm, die Bewohner daher enger zusammenstanden als im Rest Somalias.<sup>6</sup> Ähnliches gilt für Puntland, das sich auf Basis einer Koalition sich nahestehender Klans 1998 für halbautonom erklärte, aber im Gegensatz zu Somaliland keine Unabhängigkeit anstrebt. Die zwei Entitäten haben zwar einen Grenzkonflikt miteinander und ihre Regierungen sehen sich mitunter intern auch von bewaffneten Akteuren herausgefordert, doch konnten sie ihren Herrschaftsanspruch immer weitgehend durchsetzen und durchaus wirtschaftliche Fortschritte verbuchen.<sup>7</sup>

### *Machtverschiebung 2: Aufbau einer Zentralregierung*

Die internationale Gemeinschaft baute ihre Friedensbemühungen indes nicht auf diesen positiven lokalen Entwicklungen auf, sondern konzentrierte sich auf Verhandlungen auf nationaler Ebene. Waren in den 1990er Jahren noch

4 Mark Bradbury/Sally Healy: *Endless war: a brief history of the Somali conflict*, in: Dies. (Hrsg.): *Whose peace is it anyway? Connecting Somali and international peacemaking*, London 2010, S. 12.

5 Ebd.; Laura Hammond/Mustafa Awad/Ali Ibrahim Dagane/Peter Hansen/Cindy Horst/Ken Menkhaus/Lynette Obare: *Cash & Compassion: The Somali Diaspora's Role in Relief, Development & Peacebuilding*, (unpublished), UNDP, Dezember 2011.

6 Markus V. Hoehne: *Mimesis and Mimicry in Dynamics of State and Identity Formation in Northern Somalia*, in: *Africa* 79 (2009): 2, S. 252-281.

7 International Crisis Group: *Somalia: the trouble with Puntland*, Nairobi 2009.



vor allem umliegende Staaten die treibenden Kräfte, so wurde ab dem neuen Jahrtausend die westliche Staatengemeinschaft wieder aktiv. Ausschlaggebend dafür war der zunehmende Einfluss islamischer Gerichtshöfe sowie einzelner radikaler islamistischer Bewegungen, vor allem in Südzentral Somalia. Diese Entwicklung war nicht nur der christlich dominierten Regierung des Nachbarstaates Äthiopien ein Dorn im Auge, sondern erfolgte auch parallel zum internationalen Diskurs über den islamistisch geprägten Terrorismus und *failed states*, die Terroristen als Zuflucht dienen könnten.

Erklärtes Ziel wurde es daher, eine starke Zentralregierung in Mogadishu aufzubauen, die als Partner im Kampf gegen internationale Terroristen agieren könnte. Zwar bemühte man sich um eine Einbindung aller großen Klans, aber der Aufbau eines Zentralstaats stützte sich nicht auf das, was bereits in verschiedenen Regionen des Landes geschaffen worden war, sondern auf international initiierte Staatsaufbauprozesse, die vor allem von Akteuren in Mogadishu oder der Diaspora dominiert wurden. Dies hat wiederholt zu Streit und Brüchen innerhalb des somalischen Akteursspektrums geführt.

Die Friktionen vertieften sich dadurch, dass viele Menschen zentralstaatlichen Institutionen in Somalia mit Misstrauen begegnen. Zum einen, da die klanbasierte, stark von der nomadischen Lebensweise geprägte somalische Gesellschaft traditionell eher dezentral organisiert ist; zum anderen, weil vor allem aufgrund der Erfahrungen aus der Kolonial- sowie der Zeit unter Diktator Barre nationalstaatliche Politik als Nullsummenspiel verstanden wird: Wer am Regierungstisch sitzt, hat gewonnen, die Gruppen, die außen vor bleiben, werden im Spiel um die Verteilung von Macht und Ressourcen meist übergangen oder übervorteilt.<sup>8</sup> Die jüngsten Bemühungen zur Etablierung einer nationalen Regierung haben diese Sicht- und Verfahrensweise bislang bestätigt. Zudem haben sich viele Somali daran gewöhnt – oder nie etwas anderes kennengelernt –, in einem System ohne Staat zu leben. Andere wiederum sehen in den Bemühungen des Staatsaufbaus eine Chance, persönlichen Profit zu erzielen – und nutzen dabei gekonnt die Anliegen und Interessen der beteiligten externen Akteure für ihre eigenen Bestrebungen aus.

Die seit 2004 auf Basis international veranlasster Verhandlungen etablierte nationale Übergangsregierung sowie das Übergangsparlament sind zwar aus allen großen Klans zusammengesetzt, allerdings genießen ihre Mitglieder nicht das Vertrauen auf lokaler Ebene, zum Teil weil sie vorwiegend in der Diaspora aufgewachsen sind und ausgebildet wurden. Bis heute haben sie es versäumt, die politischen Prozesse in der Hauptstadt mit denen auf lokaler

---

<sup>8</sup> Ken Menkhaus: Conflict analysis: Somalia, Produced for the UN Political Office for Somalia, Nairobi 2011, S. 26, 36.

Ebene zu verknüpfen und zivilgesellschaftliche Gruppen sowie lokale und traditionelle Autoritäten in die Friedensverhandlungen einzubinden. Es geht ihnen offenbar eher darum, die eigene Machtposition zu sichern, was sich auch in häufigen Konflikten innerhalb der Ministerriege, des Parlaments sowie zwischen Exekutive und Legislative äußert.

Dafür machen sie sich das Ansinnen der Staatengemeinschaft zunutze, einen Staat nach westlichem Vorbild aufzubauen – wobei die Sorge, dass islamistische Gruppen die Oberhand gewinnen könnten, als unterstützendes Element wirkt. Gleichzeitig hat diese Befürchtung dem somalischen Konflikt eine neue Wendung gegeben: Ging es vorher vor allem um die Frage der Machtverteilung zwischen einzelnen Klans, so erhielt der Konflikt nun erstmals eine stark ideologisch geprägte Komponente. Gegenpol der Übergangsregierung war bereits 2004 eine sich formierende Koalition islamischer Gerichtshöfe, die damals noch ein breites Spektrum moderater und radikaler Gruppierungen umfasste. Es gelang ihr, Differenzen zwischen verschiedenen Klanfamilien größtenteils zu überbrücken und 2006 die Macht in Mogadishu sowie in weiten Teilen Südzensomalias zu übernehmen. Da die Gerichtshöfe in enger Zusammenarbeit mit lokalen Kräften vorrangig die Sicherheit der Bevölkerung im Auge hatten und so für Ruhe und Ordnung sorgen konnten, gilt die kurze Zeit ihrer Herrschaft für viele Somali immer noch als eine der friedlichsten seit 1991.<sup>9</sup>

### *Machtverschiebung 3: Al Shabaab und erneute Fragmentierung*

Durch den von den USA gestützten militärischen Einmarsch Äthiopiens zugunsten der Übergangsregierung zwischen 2006 und 2009 kam es zu den heftigsten Kämpfen und größten Flüchtlingsströmen seit Anfang der 1990er Jahre – und die Herrschaft der Gerichtshöfe wurde gewaltsam beendet. Sie spalteten sich in zwei Teile: einen eher moderaten Arm, der 2008 nach weiteren Verhandlungen Teil einer neuen Übergangsregierung wurde und den noch heute amtierenden Präsidenten Sharif Sheikh Ahmed stellte, und einen militanten Arm, der die radikale Jugendorganisation *Al Shabaab* einschloss und sich vor allem im Süden des Landes installieren konnte. Seitdem ist *Al Shabaab* der Hauptkontrahent der Übergangsregierung in Mogadishu und der sie unterstützenden Staatengemeinschaft. Trotz der Einführung der *Sharia* durch die Übergangsregierung und die Unterstützung westlicher und arabischer Staaten sowie der Nachbarländer Äthiopien, Djibouti und Kenia konnte sie *Al Shabaab*

<sup>9</sup> Menkhaus, a.a.O., S. 15; O.V.: Islam and Somali Social Order, in: Bradbury/ Healy, a.a.O., S. 94 ff.

nicht viel entgegensetzen. Vielmehr entwickeln sich, vor allem seit 2010 in Südzentrosomalia, einzelne sub-nationale Entitäten, die in Ermangelung einer funktionsfähigen Regierung *ordnungspolitische Funktionen* übernehmen und zur lokalen friedlichen Konfliktregelung beitragen. Zum Teil jedoch basieren diese Entitäten auf einzelnen Klaninteressen, dem Bemühen von Nachbarstaaten, Grenzgebiete zu sichern, oder dem Bestreben, an dem von internationalen Gebern bereitgestellten „Kuchen“ teilzuhaben.<sup>10</sup>

Erneut war somit eine externe militärische Intervention nicht nur gescheitert – sie hatte zudem genau das Gegenteil dessen bewirkt, was ursprünglich geplant war: Somalia war nicht nur instabiler und in sich gespaltener als zuvor. Die Staatengemeinschaft sieht sich darüber hinaus seither in der Bredouille, dass durch ihr Eingreifen eine militante islamistische Gruppe einen enormen Machtzuwachs erlebte – und um deren Übernahme des Landes zu verhindern, hält sie nun wiederum eine Übergangsregierung am Leben, selbst wenn diese die in sie gesetzten Erwartungen in keiner Weise erfüllt. Gleichzeitig erlebt Somalia eine Fragmentierung der Gesellschaft, die beides in sich tragen kann: sowohl das Potenzial für neue Formen des Regierens als auch den Nukleus neuer Konflikte.

Die Einbettung des Konflikts in den Kampf gegen den internationalen Terrorismus trägt so zu seinem Erhalt bei: Während die Übergangsregierung *Al Shabaab* und ihre Verbindungen zu international agierenden Terroristen als Hauptargument dafür nutzt, um sich anhaltende internationale Förderung zu sichern, bemüht sich *Al Shabaab* um die Unterstützung der somalischen Bevölkerung und der Diaspora, indem sie die externen Einmischungen brandmarkt und sich als politische Alternative darstellt. Gleichzeitig sucht *Al Shabaab* die Nähe zum Terrornetzwerk *al-Qaida*, was erstens finanziellen Beistand verspricht und zweitens externe Kämpfer anzieht. Es ist jedoch gerade diese Verbindung, die *Al Shabaab* vor eine Zerreißprobe stellt: Der globale Jihad scheint nur für einen Bruchteil der Bewegung selbst und nur minimal für die somalische Bevölkerung von Interesse zu sein – zumal er auf einer Form des Islam basiert, die traditionell nicht in Somalia vertreten wird. Gekoppelt mit *Al Shabaabs* Ablehnung des Klanwesens, einer latent gewaltsamen Herrschaftspraxis und ihrer Weigerung, humanitäre Hilfslieferungen in den von Hungersnöten am meisten betroffenen Gebieten zuzulassen, hat sie daher in letzter Zeit enorm an lokaler Unterstützung eingebüßt.

Gespräche zwischen den Hauptkontrahenten, der Übergangsregierung und *Al Shabaab*, finden nicht statt, da beide Seiten sich bislang einem Dialog ver-

---

10 Chatham House: Meeting Report, Somalia's Transition: What Role for Sub-National Entities?, London 2011.

schließen: *Al Shabaab* will nicht mit „Ungläubigen“ verhandeln und steht selbst auf der Terrorliste der USA, was ihre Beteiligung an internationalen Friedensverhandlungen ausschließt. Die korrupte Übergangsregierung erhält zwar mittlerweile keine direkte finanzielle Unterstützung des Westens mehr, dafür wird sie jedoch u.a. durch AMISOM, EUTM und gezielte US-Drohnenangriffe auf *Al Shabaab*-Führer militärisch unterstützt – und wäre ohne eben diese Unterstützung nicht überlebensfähig. Auch die seit Oktober 2011 laufenden kenianischen und äthiopischen Interventionen im Süden und Westen Somalias sind in diesem Licht zu sehen: Zwar gelingt es ihnen, *Al Shabaab* unter Druck zu setzen, eine nachhaltige Lösung des innersomalischen Problems haben die neuen, von keiner politischen Planung untermauerten militärischen Eingriffe aber nicht in Gang setzen können. Im Gegenteil, die Situation der von der Hungersnot 2011 am stärksten betroffenen Bevölkerung in Südsomalia hat sich dadurch sogar noch verschärft.<sup>11</sup>

Der somalische Konflikt hat sich somit in den letzten Jahren nicht nur regionalisiert, sondern internationalisiert. Dabei spielte zwar die Destabilisierung der Horn-Region durch Flüchtlingsströme und *Al Shabaabs* Drohungen, die Verbündeten der Übergangsregierung anzugreifen, und die proklamierte Nähe zu *al-Qaida* eine große Rolle. Gleichzeitig wirkte jedoch insbesondere die Einbettung des Konflikts in den Kampf gegen den Terrorismus als Triebkraft – auch weil Regierungen, die sich an von den USA und der EU unterstützten Maßnahmen wie z.B. AMISOM und EUTM beteiligten, nicht nur Aussicht auf finanzielle und materielle Zuwendungen haben, sondern zudem auch eigene Defizite hinsichtlich guter Regierungsführung in den Hintergrund treten. Zudem haben die Nachbarstaaten Äthiopien und Eritrea seit dem Ausbruch des Konflikts um ihre Grenzgebiete im Jahr 1998 die somalische Krise genutzt, um dort einen Stellvertreterkrieg zu führen.

#### *Machtverschiebung 4: Kriegsgewinnler und Piraten*

Währenddessen konnten sich in Somalia Akteure etablieren, die die Versteigerung des Konflikts ausnutzten. Dazu zählen nicht nur die von der Kriegsökonomie profitierenden Söldner, Milizen, Kriegsherren, Geschäftsleute, Vermittler („Intermediäre“), private Sicherheitsfirmen sowie Menschen-, Drogen- und Waffenschmuggler. In den reichen und unkontrollierten Fanggründen vor Somalia konnten zudem internationale Fischfangflotten lange Jahre ungestört ihrem profitablen Geschäft nachgehen, wobei sie sich nicht durch den Wider-

11 Ken Menkhaus: *After the Kenyan Intervention in Somalia*, Enough Project, January 2012, <http://www.enoughproject.org/files/MenkhausKenyaninterventionSomalia.pdf>.

stand lokaler Fischer abschrecken ließen. Erst die Entstehung eines neuen illegalen und gewalttätigen Wirtschaftszweigs in Somalia hat dies bewirkt: Durch die von somalischen Geschäftsleuten initiierte Etablierung organisierter Piraterie entlang der somalischen Ostküste trauen sich immer weniger internationale Fangflotten, hier ihrer Arbeit nachzugehen. Allerdings gilt dies auch für die somalischen Fischer selbst, die angesichts der steigenden Zahl an bewaffneten Akteuren und Gewalt in den an Somalia angrenzenden Gewässern um ihre Sicherheit fürchten.<sup>12</sup>

Auch wenn somalische Piraten sich gerne damit brüsten, dass ihre Geiselnahmen und Lösegelderpressungen zum Schutz der Küstengewässer Somalias beitragen, so ist genau das Gegenteil der Fall: Sie sind ein Risiko nicht nur für Tausende von Schiffen und ihre Besatzungen, die täglich den durch somalische Piraten zur Hochrisikozone avancierten Seeweg quer durch den Indischen Ozean benutzen müssen. Sie werden selbst von vielen Somali als weiterer Gewaltakteur wahrgenommen, der sich bereichern will und zum Zerfall der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Strukturen beiträgt.<sup>13</sup>

Allerdings ist auch hier die Reaktion der internationalen Gemeinschaft bislang zu stark auf militärisches Engagement verengt. Konzepte zur Kriminalitätsbekämpfung und gezielte Schaffung von Arbeitsplätzen in den betroffenen Regionen nehmen zwar zunehmend Gestalt an. Als Allheilmittel wird jedoch auch hier immer noch der Aufbau einer Regierung in Mogadishu gesehen – trotz der Tatsache, dass die Gebiete, in denen Piraterie betrieben wird, nicht im Einflussbereich der Übergangsregierung liegen. Obwohl gerade regionale und lokale Administrationen, Autoritäten und zivilgesellschaftliche Bewegungen vor allem in Puntland und Galmudug sich zunehmend erfolgreich gegen Piraten wehren und sie sogar aus einigen Gebieten vertreiben konnten,<sup>14</sup> wurde ihnen bislang nur äußerst geringfügig Hilfe zur Herstellung von Stabilität und Sicherheit zuteil. Dass aber der international unterstützte staatliche Herrschaftsanspruch der Übergangsregierung nur fiktiv ist und sie sich des in sie gesetzten Vertrauens nicht würdig erwiesen hat, wird dabei meist ausgeblendet.

---

12 SomaliaReport: More Somali Fishermen Go Missing, 31.08.2011; SomaliaReport: Fishermen to Wear Uniforms, Get ID Cards, 7.10.2011; UN Report of the Secretary-General on the protection of Somali natural resources and waters, S/2011/661, 25.10.2011, S. 12.

13 Vgl. ausführlicher Kerstin Petretto: Diebstahl, Raub und erpresserische Geiselnahme im maritimen Raum: eine Analyse zeitgenössischer Piraterie, PiraT-Arbeitspapiere zur Maritimen Sicherheit Nr. 8, Juli 2011, S. 31.

14 Ebd.; SomaliaReport: Puntland Marine Police Force Enter Eyl, 2.3.2012.

## *Alle Macht dem Souverän? Zeit für eine Rückkehr zum klassischen Liberalismus*

Die Somali selbst erscheinen heute mehr denn je gespalten, wenn es darum geht, wie ihr Staat wieder aufzubauen ist. Dabei spielt eine bedeutende Rolle, dass der postliberale Ansatz die innersomalischen Prozesse stark beeinflusst hat – direkt und indirekt, mit beabsichtigten Folgen und unbeabsichtigten Nebenfolgen. Auch wenn verschiedene Formen des Föderalismus für Somalia immer wieder diskutiert werden, um bestehende dezentrale Formen der Herrschaft zu integrieren, kann dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Ziel des von der internationalen Gemeinschaft forcierten Staatsaufbaus zuallererst ist, eine funktionsfähige Zentralregierung in Mogadishu zu etablieren. Denn dies entspricht sowohl dem vorherrschenden internationalen Staatensystem, das auf der Trias Staatsvolk, Staatsregierung und Staatsterritorium aufbaut, als auch einem offensiven, den direkten oder indirekten Gewaltmitteleinsatz befürwortenden Liberalismus.<sup>15</sup> Überlappende Autoritäten sind dabei nur sehr bedingt vorgesehen, weshalb das weniger hierarchisch und stark dezentral orientierte somalische Gesellschaftssystem kaum eine Chance hat, sich seinen eigenen Weg in die heutige Weltgesellschaft zu bahnen.

Der Urgedanke des klassischen Liberalismus, dass Staaten auf der Basis der Selbstbestimmung der Bürger gebildet werden, wird damit unterlaufen. Der postliberale Ansatz setzt zwar nominell stark auf *Ownership*, allerdings in einem technokratischen Sinne: Autonomie und Souveränität stehen als Belohnung am Ende eines Prozesses in Aussicht, dessen Herr weder die somalischen Gewaltakteure noch die somalische Bevölkerung sind; Agenden und Ziele – von in der Regel im Ausland stattfindenden – Friedensgesprächen zwischen somalischen Vertretern setzen vorrangig externe Akteure, während Konfliktregelungen und bereits bestehende Formen des Regierens auf lokaler Ebene nicht hinreichend Beachtung finden. Da die somalischen Vertreter auf derartigen Konferenzen selbst nur über einen minimalen Rückhalt daheim verfügen und ihre Kontakte zur Zivilbevölkerung sehr begrenzt sind, ist das Gros der Somali bei der Entwicklung von Friedens- und Zukunftsperspektiven bislang außen vor. Sie aber bilden die Gesellschaft, die ihre sozioökonomischen und politischen Konflikte nach selbst gesetzten Verfahren und Regeln austragen muss. Dass es (relative) Stabilität auch jenseits des Staates geben kann, zeigt sich gerade in Somalia in abgestufter Form, sei es in diversen lokalen Gemeinden, die sich gegen kriminelle Machenschaften wehren und für Sicherheit sorgen oder

---

15 Vgl. Benjamin Miller: Democracy Promotion. Offensive Liberalisms versus the Rest (of IR Theory), in: Millennium 38 (2010): 3, S. 561-591.

aber in regionalen Administrationen und Regierungen, die sich für nachhaltige Stabilität und friedliche Konfliktregelung einsetzen, indem sie neue politische Strukturen schaffen, die nicht auf dem Reißbrett, sondern durch genuin somalische Prozesse entstanden sind.

Vor diesem Hintergrund ist es fraglich, ob externer „Staatsaufbau“ im somalischen Kontext überhaupt sinnvoll ist und nicht erst ein Prozess des Interessenausgleichs in Gang kommen muss, der ganz am Ende die diversen Formen von *Governance* auf der Grundlage von Beschlüssen der Somali selbst zu einer neuen Form des politischen Systems zusammenführt. Was gegenwärtig vor allem fehlt, ist die kooperative Erarbeitung einer solchen Vision zur künftigen politischen Gestaltung Somalias. Daran ändert auch die im September 2011 auf Initiative der UNO beschlossene *Roadmap* zur Beendigung der Übergangsphase bis August 2012 nichts, beschreibt sie doch eher eine Abfolge technisch umzusetzender Schritte als einen Weg zur Einigung.

Somalia ist ein Beispiel dafür, dass internationale Staatsbildungsprojekte und damit verbundene Militärinterventionen manchmal das Gegenteil dessen bewirken, was ursprünglich angestrebt war. Globale Machtverschiebungen bewirken lokale Machtverschiebungen und produzieren dabei Gewaltdynamiken, die von außen kaum zu steuern sind. Die Schwierigkeit besteht darin, externes Engagement derart auszubalancieren, dass es nicht bestimmend ist und ausreichend Raum lässt für genuin somalische Lösungen. Weder sollte man das Nullsummenspiel der somalischen Akteure durch massiven Geldfluss und sonstige Unterstützung anheizen, noch darf man die somalische Bevölkerung im Stich lassen. Im Sinne des klassischen Liberalismus muss es vielmehr das Ziel sein, inklusive Versöhnungsprozesse zu fördern, die auf „liberal-lokalen Formen des Friedens“<sup>16</sup> basieren. Ob und inwieweit militante islamistische Fundamentalisten in diesen Prozess eingebunden werden können, bleibt allerdings fraglich, muss jedoch von den Somali selbst beantwortet werden. Ein solches Vorgehen verlangt von der internationalen Gemeinschaft eine klare Kursänderung: Priorität für einen somalischen Weg, Einsicht in die geringen Einwirkungsmöglichkeiten von außen und viel strategische Geduld.

---

16 Oliver P. Richmond: Resistance and the Post-liberal Peace, in: Millennium, 2010, 38: 665-692.

## 2.2. Ausländische Direktinvestitionen in landwirtschaftliche Nutzflächen und die globalen Preisentwicklungen bei Agrargütern

*Hans Diefenbacher*

„*Soon no more land for the farmers?*“<sup>1</sup>

Seit einigen Jahren hat sich eine umstrittene Praxis in den internationalen wirtschaftlichen Beziehungen stark verbreitet und eine vielfältige Debatte ausgelöst: Der Kauf oder die langfristige Pacht großer Agrarflächen durch private Investoren und staatliche Institutionen, vorwiegend in den Ländern des Südens. Der Begriff des *Landgrabbing*, zum Teil als „Landnahme“ übersetzt, hat sich bei jenen eingebürgert, die dieser Praxis kritisch bis grundsätzlich ablehnend gegenüberstehen. Diese Bezeichnung bringt aber nicht zum Ausdruck, dass es sich bei *Landgrabbing* um formal legale Vorgänge handeln kann, auch wenn immer wieder Berichte von Missachtungen traditioneller Landnutzungsrechte oder vertraglich geregelter Kompensationszahlungen auftauchen.

Befürworter betonen, dass sowohl die Käufer von Landflächen als auch die Volkswirtschaften, in denen diese Besitzübertragungen stattfinden, profitieren können. Auf der anderen Seite weisen Gegner auf das enorme Konfliktpotenzial hin, das entstehen kann, wenn die Bevölkerung einer Region keine Verfügungsrechte mehr über deren landwirtschaftliche Nutzflächen hat und sich die agrarische Produktion nicht oder nicht mehr an ihren Grundbedürfnissen orientiert.

*Landgrabbing* kann aber nicht nur durch den direkten Entzug von Produktions- und Beschäftigungsmöglichkeiten verheerende Folgen für die ländliche Bevölkerung in den betroffenen Gebieten haben. Durch Veränderungen der Mengen der produzierten Agrargüter kann es zu Preisveränderungen auf den Märkten kommen, die nicht nur die ländliche, sondern auch die städtische Bevölkerung in ihrer Existenz bedrohen. Diese Preisveränderungen werden von den internationalen Märkten und vor allem von den Einflüssen spekulativer Transaktionen beeinflusst; zum Teil können sie wiederum Preisveränderungen

---

1 So der Titel einer Pressemitteilung des Evangelischen Entwicklungsdienstes vom 29.2.2012, nach der über 50 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Kambodscha mittlerweile im Besitz privater Investoren ist; Rural21 (Hrsg.): Cambodia: Soon no more land for the farmers?, Frankfurt am Main 2012, <http://www.rural21.com/english/news/detail/article/cambodia-soon-no-more-land-for-the-farmers-0000119/>.



und spekulative Transaktionen auf den internationalen Märkten selbst auslösen. Die Rückwirkungen können ganz erheblich sein: Die extremen Preissteigerungen 2007 und 2008 veranlassten einige Länder, Ausfuhrstopps für wichtige Agrarprodukte zu verhängen, um zunächst ihre eigene Versorgung durch Ausbau der Vorratshaltung zu sichern. Importländer erfuhren deswegen durch ihre Abhängigkeit vom Weltmarkt noch dramatischere Preissteigerungen. In rund 60 Ländern kam es 2008, weitgehend unbeachtet von der deutschen Presse, zu gewaltsamen Protesten aufgrund der hohen Nahrungsmittelpreise.

Im folgenden Beitrag werden Beispiele von *Landgrabbing* vorgestellt und eine Abschätzung der Größenordnung des Problems unternommen. Anhand aktueller Trends lassen sich Preisveränderungen auf den Weltagrarmärkten darstellen und Auswirkungen auf reale Produktionsveränderungen aufzeigen. Der Beitrag schließt mit einer theoretischen Einordnung und mit praktischen Empfehlungen an die nationale und internationale Politik, wie negative Auswirkungen für die lokale Bevölkerung und die globale Ernährungssicherung vermieden werden können.

### *Landgrabbing – ein globales Phänomen?*

Alle einschlägigen Veröffentlichungen über das Thema *Landgrabbing* enthalten mehr oder minder umfassende Listen von einzelnen, bekannt gewordenen Fällen ausländischer Direktinvestitionen in Landflächen. Eine vollständige aktuelle Übersicht gibt es vermutlich nicht, es zeigen sich jedoch über die letzten Jahre einige bemerkenswerte Entwicklungen.

Ausländische Direktinvestitionen in landwirtschaftliche Nutzflächen waren vor 1985 so gut wie unbekannt. Bis zum Jahr 2000 lassen sich nur sehr vereinzelt kleinere Geschäfte dieser Art nachweisen. Erst ab 2005 kam es zu einem sprunghaften Anstieg von Zahl und Größe derartiger Transaktionen; dieser Trend hält derzeit ungebrochen an. Laut diverser Schätzungen sind allein von 2005 bis 2009 zwischen 22 und 50 Mio. Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche in Ländern des Südens an Investoren aus Industrieländern, aus arabischen oder aus asiatischen Schwellenländern – einschließlich China – verkauft oder langfristig verpachtet worden. Eingerechnet sind hierbei auch Flächen, über deren Verkauf beziehungsweise deren Verpachtung aktuell verhandelt wurde.<sup>2</sup> Grobe Schätzungen gehen von einer Gesamtfläche von

2 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.): Development Policy Stance on the Topic of Land Grabbing – the Purchase and Leasing of Large Areas of Land in Developing Countries, Bonn 2009, S. 3 und Anhang 1.

zehn bis 30 Prozent des weltweit verfügbaren Ackerlandes aus.<sup>3</sup> Eine besonders umfangreiche Liste von ausländischen Direktinvestitionen zwischen den Jahren 2006 bis 2009 liefert das *International Food Policy Research Institute*. Hier werden über 60 Einzelfälle aufgeführt. Eine Gesamtfläche ist nicht ad-dierbar, da für die jeweiligen Fälle zum Teil die verkauften oder verpachteten Hektar, teilweise jedoch nur Investitionssummen in US-Dollar oder geplante Erntemengen bestimmter Agrarprodukte aufgeführt werden.<sup>4</sup> Anfang 2012 hat indes das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit eine Gesamtschätzung gewagt, nach der etwa 200 Mio. Hektar Land, mehr als das Fünffache der Fläche Deutschlands, für ausländische Investitionen vergeben worden sein sollen, davon mehr als 130 Mio. Hektar in Afrika.<sup>5</sup>

Vor allem China investiert in großem Stil in Afrika zur Erzeugung von Biokraftstoffen, etwa durch den Ankauf von 2,8 Mio. Hektar zur Palmölproduktion in der Demokratischen Republik Kongo sowie durch Geschäfte in zahlreichen anderen Ländern. Darüber hinaus kauft China landwirtschaftliche Flächen in Afrika und Asien, um dort Reisanbau zu betreiben und den heimischen Bedarf abzusichern. Auch einzelne arabische Staaten wie Libyen und die Golfstaaten beschaffen sich Landflächen in Afrika zur Lebensmittelproduktion, etwa in Kenia, Malawi und Sudan. Diese Flächen sind allerdings kleiner und im Blick auf die Produktion erheblich diversifizierter: Häufig werden verschiedene Nahrungsmittel angebaut, während es in anderen großen Vorhaben oft nur um Monokulturen von Energiepflanzen geht.

Aus Europa und den USA sind hauptsächlich transnationale Konzerne und *Start-ups* – extra zu diesem Zweck neu gegründete Unternehmen – im Bereich erneuerbare Energien tätig. Gerade sie setzen zum Teil sehr große Flächen zur Produktion von Biokraftstoffen ein. Regierungen und private Investoren treten dabei sowohl als Käufer und Verkäufer beziehungsweise als Pächter und Verpächter auf. Zusätzlich sind seit über zehn Jahren vor allem Investitionsfonds in diesem „Geschäftsbereich“ mit zum Teil sehr hohen Summen engagiert.

Allein für Äthiopien, Ghana, Madagaskar, Mali und Sudan beziffern Schätzungen für den Zeitraum von 2004 bis 2009 den Verkauf von etwa 2,5 Mio. Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche an ausländische Investoren. Dabei werden in dieser Statistik einzelne Käufe nur ab einer Gesamtfläche von über 1.000

3 Mo Ibrahim Foundation (Hrsg.): *African Agriculture: From Meeting Needs to Creating Wealth*, Tunis 2011, S. 2 ff.

4 Joachim von Braun/Ruth Meinzen-Dick: „Land grabbing“ by Foreign Investors in Developing Countries: Risk and Opportunities, IFPRI Policy Brief 2009, S. 13.

5 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.): *Investitionen in Land und das Phänomen des „Land Grabbing“*, Bonn 2012, S. 3.

Hektar eingerechnet.<sup>6</sup> In diesen Ländern bilden die verkauften Flächen einen nicht unerheblichen Anteil an den derzeit aktiv genutzten landwirtschaftlichen Nutzflächen.

In Madagaskar werden im Rahmen eines Vorhabens auf 452.000 Hektar Biokraftstoffe von Investoren aus Großbritannien erzeugt. Mindestens weitere 550.000 Hektar werden von anderen Investoren unter anderem aus Australien, Italien, Südafrika, Großbritannien und dem Libanon mit *Jatropha* ebenfalls zur Erzeugung von Biokraftstoffen bebaut. Ein weiteres Geschäft über 1,3 Mio. Hektar, auf denen ein koreanischer Investor in Madagaskar Mais anpflanzen wollte, ist nach einer intensiven öffentlichen Debatte gescheitert, in der das Problem einer zu langfristigen Bindung des Landes an ausländische Interessen thematisiert wurde.<sup>7</sup> Dies führte zu massiven Unruhen und trug zum Sturz der Regierung bei.

Dieser Fall wirft ein besonderes Schlaglicht auf die oft sehr problematische Rolle der Regierungen, die Land verkaufen oder verpachten. Diese haben zum Teil ein großes Interesse an ausländischen Direktinvestitionen und bieten den Investoren sehr günstige Bedingungen, die nur durch Missachtung der traditionellen Nutzungsrechte der Bevölkerung möglich werden.

### *Die Entwicklung der Preise von Agrarprodukten*

Um die Entwicklung und mögliche Folgewirkungen des Anstiegs der Direktinvestitionen in Nutzflächen zu verstehen, ist es erforderlich, sich die Verbindung zu anderen Determinanten der internationalen Agrarmärkte vor Augen zu führen. In der zweiten Hälfte des letzten Jahrzehnts sind die Preise von Agrarprodukten in vielen Ländern, vor allem aber auch auf den internationalen Agrarmärkten deutlich angestiegen. In den Jahren 2007 und 2008 kam es bei vielen Produkten zu einem absoluten Preishöchststand, der sowohl mit Faktoren auf der Angebotsseite, wie Produktionsausfälle durch Missernten, Exportrückgänge und einem Tiefstand bei der Lagerhaltung, als auch mit Faktoren auf der Nachfrageseite, wie steigendes Interesse nach Energiepflanzen und Futtermitteln und mit spekulativen Aktivitäten, zusammenhing. Es folgten weitere Jahre mit recht hohen und stark schwankenden Preisen. So entwickelten Länder, deren Ernährungssicherung nur über Nahrungsmittelimporte stabilisiert werden kann, die Strategie, sich durch Ankauf oder langfristige Pacht von landwirt-

6 Lorenzo Cotula/Sonja Vermeulen/Rebeca Leonard/James Keeley: Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa, London/Rom 2009, S. 40 ff.

7 Mo Ibrahim Foundation, a.a.O., S. 21 f.

schaftlichen Flächen im Ausland von den geschilderten Entwicklungen unabhängiger zu machen. Das Motiv der Sicherung einer stabilen Versorgung der landwirtschaftlichen Produktion durch Futtermittel und Biokraftstoffe ist mittlerweile für mehr ausländische Direktinvestitionen verantwortlich als die Lebensmittelproduktion.

Die Gründe dafür sind vielfältig, ein verstärkender Faktor war jedoch besonders wichtig: Eine erhöhte Nachfrage nach Produkten des Agrarsektors, gerade aus dem Bereich der Biokraftstoffe, traf mit einer erhöhten Bereitschaft der Finanzmärkte zusammen, in diesem Anlagebereich auch spekulativ tätig zu werden. Biokraftstoffe können daher als ein Auslöser für den anhaltenden Preisdruck angesehen werden. Es ist davon auszugehen, dass etwa 30 Prozent der Preissteigerungen bei Getreide der erhöhten Nachfrage bei Biokraftstoffen zuzuschreiben sind.<sup>8</sup> Dieser Preisanstieg wurde teilweise durch die erhöhten Preise fossiler Brennstoffe ausgelöst, teilweise auch durch Strategien zur Reduktion von Kohlendioxidemissionen. Die gezielte Förderung von Biokraftstoffen in den USA und Europa hat bereits zu einer deutlichen Konkurrenz zwischen der Produktion von Nahrungsmitteln, von Futtermitteln und der von Energiepflanzen geführt. Die globale Produktion von Biokraftstoffen hat sich zwischen 2005 und 2011 verdoppelt, die Zuwachsraten in den USA liegen noch deutlich darüber. Dies hatte einen erheblichen Einfluss auf die Weltmarktpreise, insbesondere von Mais, die sich in diesem Zeitraum ebenfalls nahezu verdoppelt haben. Der Trend zur Preissteigerung wird sich fortsetzen, wenn die Politik der USA und der EU sich nicht entscheidend verändert. Die Organisationen OECD und FAO schätzen, dass bis zum Jahre 2020 13 Prozent der Weltgetreideproduktion, 15 Prozent der Pflanzenöle und 30 Prozent des Zuckerrohrs für die Erzeugung von Biokraftstoffen verwendet werden.<sup>9</sup>

Die Gefährdung der Ernährungssicherheit wird durch die Finanzmechanismen der Weltmärkte noch einmal verschärft, denn spekulative Transaktionen gehen von einer weiteren Steigerung der Preise aus und nehmen diese durch entsprechende Termingeschäfte quasi schon vorweg – beziehungsweise überhöhen den Steigerungseffekt in den Spitzen der extremen Preisschwankungen, die auf diese spekulativen Transaktionen zurückzuführen sind. Die Entstehung von Preisblasen muss dabei auch bei Spekulationen auf den Agrarmärkten – parallel zu anderen Märkten, etwa bei den Immobilien – als ein sich selbst verstärkender Prozess verstanden werden. Diese Wirkung hat sich durch die Einführung neuer Finanzmarktprodukte wie die Spekulationen mit index-

---

8 Shenggen Fan: Growing Biofuel Demand and International Food Prices, in: *Rural21 – The International Journal for Rural Development* 45 (2011): 5, S. 14.

9 Ebd.

basierten Finanzmarkttitlen noch weiter erhöht.<sup>10</sup> Die Auswirkungen auf die Preise haben hier jedoch ganz unmittelbar existenzbedrohende Folgen für die Armen, die diese Preise häufig nicht bezahlen können: Sie geben oft 60 bis 80 Prozent ihres Einkommens für Lebensmittel aus und sind daher von Preisschwankungen besonders betroffen. Gerade in den Ländern des Südens übertragen sich Preisschwankungen auf den Weltmärkten rasch auf die heimischen Märkte.

### *Ausländische Direktinvestitionen in landwirtschaftliche Nutzflächen – pro und contra*

Preissteigerungen landwirtschaftlicher Produkte sollten keinesfalls pauschal als negativ bewertet werden. Wenn Preise für Lebensmittel sehr niedrig sind, kann dies auch zu einer niedrigen Investitionsbereitschaft und langfristig zu einer Unterinvestition im Agrarsektor führen, was als sehr starkes Entwicklungshemmnis wirken kann. Gerade in Entwicklungsländern hat der Agrarsektor einen hohen Anteil an der Wertschöpfung der Volkswirtschaft. Dennoch sind die Agrarsektoren vieler Entwicklungsländer seit Jahrzehnten unterfinanziert, was u.a. auf die Entwicklungsstrategien der jeweiligen nationalen Regierungen wie auch der internationalen Entwicklungsorganisationen zurückzuführen ist.

In diesem Zusammenhang ist bedeutsam, dass Unterentwicklung nur durch an die jeweiligen Situationen angepasste Investitionen überwunden werden kann, die finanzierbar und den Investoren lohnend erscheinen müssen.<sup>11</sup> Einer Studie der *Mo-Ibrahim-Foundation* zufolge kommt in Afrika derzeit ein Traktor auf etwa 320 Beschäftigte in der Landwirtschaft, geht Getreide durch Nachernteverluste im Wert von vier Milliarden US-Dollar verloren und gelten 42 Prozent der Jugendlichen südlich der Sahara und 62 Prozent der Jugendlichen in Nordafrika als unterbeschäftigt.<sup>12</sup> Diese Kennziffern können als massive Entwicklungshindernisse verstanden werden. Ausländische Direktinvestitionen im Agrarbereich wären aus Sicht der „Empfängerländer“ nur dann sinnvoll, wenn sie im Zielland zu einer selbsttragenden Entwicklung zum Nutzen der heimischen Bevölkerung führen. Dass der Technologie-Import allein die negativen Effekte kompensieren kann, die dadurch entstehen, dass verkaufte oder verpachtete Nutzflächen nicht mehr für die heimische Produkti-

10 Hans-Heinrich Bass: The Relevance of Speculation, in: *Rural21 – The International Journal for Rural Development* 45 (2011): 5, S. 17-21.

11 Al Imfeld: *Entwicklung*, Marburg 2010, S. 108.

12 Mo Ibrahim Foundation, a.a.O., S. 2.

on zur Verfügung stehen, ist äußerst unwahrscheinlich. Auch der Beschäftigungseffekt für die heimische Bevölkerung, die durch mögliche Anstellungen in von ausländischen Investoren bestimmten Agrarbetrieben entstehen kann, wird kaum über der Beschäftigungswirkung einer Bewirtschaftung vergleichbarer Flächen in eigener Regie liegen. Im Gegenteil: Vermutlich wird sie niedriger liegen, da mit Fremdkapital in der Regel auch kapitalintensiver produziert wird. Es bleibt das Argument, dass die Betriebe ausländischer Investoren in kurzer Zeit die Produktion auf ein Niveau ausdehnen können, das in der heimischen Wirtschaft vermutlich nicht erreicht würde und deswegen Steuern oder Abgaben erhoben werden können, die dann dem allgemeinen Aufbau der Wirtschaft und dem Sozialsystem zugute kommen können. Allerdings muss im Einzelfall genau geprüft werden, wem die so entstandenen zusätzlichen Staatseinnahmen tatsächlich zugutekommen.

Das zuletzt genannte Argument geht häufig einher mit einer anderen Debatte über Entwicklungsmöglichkeiten vor allem der afrikanischen Landwirtschaft. Auf der einen Seite stellt die *Mo-Ibrahim-Foundation* im Einklang mit entsprechenden FAO-Statistiken fest, dass derzeit 79 Prozent des potenziellen Ackerlandes Afrikas nicht bebaut werden. In der Tat würde *Landgrabbing* ungenutzter Flächen zunächst einmal nur eine Produktionsausweitung bewirken. Doch Klassifikation von Land als „ungenutzte“ Nutzflächen hat in vielen Gebieten fatale Folgen. Südlich der Sahara leben über 60 Millionen Nomaden, die extensive Viehhaltung auf diesen vorgeblich „ungenutzten“ Landflächen betreiben. Ausländische Direktinvestitionen haben in vielen Fällen dazu geführt, dass die Bewegungsfreiheit der Nomaden begrenzt wurde. Aus Uganda, Kenia, Somalia, Äthiopien und aus dem Sudan wurden gewaltsame Auseinandersetzungen um den knapper werdenden Zugang zu Weideland und Wasserquellen berichtet.<sup>13</sup> Marginalisierte Bevölkerungsgruppen sind offenkundig extrem gefährdet, von ihrem Land vertrieben zu werden, zu dem sie sehr häufig keine formellen, sondern nur traditionell überlieferte Besitztitel haben. Der Übergang zu einer formalen Regelung der Eigentumsrechte birgt ein enormes Konfliktpotenzial, wenn die traditionellen Nutzungsformen nicht angemessen berücksichtigt werden und die indigene Bevölkerung ihre Interessen nicht adäquat einbringen kann.

---

13 Evelyn Bahn: Großflächige Landnahmen, Berlin 2010, S.5; FIAN International (Hrsg.): Land Grabbing in Kenya and Mozambique – A report on two research missions and a human rights analysis on land grabbing, Heidelberg 2010.

## *Empfehlungen*

### *Zwei Politikvarianten*

Angesichts der Entwicklungen in den internationalen Agrarbeziehungen der letzten Jahre erscheinen zwei sehr unterschiedliche Strategieempfehlungen an die beteiligten Akteure und an die internationale Politik möglich. Bei der derzeitigen Politik ist davon auszugehen, dass in absehbarer Zeit weiterhin ausländische Direktinvestitionen erfolgen werden. Für diese Fälle muss ein Kriterienkatalog erstellt werden, in dem für die unterschiedlichen Akteure die Bedingungen formuliert werden, unter denen der Nutzen derartiger Investitionen für die ärmsten Bevölkerungsgruppen maximiert und der Schaden zumindest begrenzt wird. Schon die Verabschiedung einer Richtlinie, die die beteiligten Akteure auf freiwilliger Basis einhalten können, kann als Beginn eines globalen politischen Prozesses hilfreich sein; das Ziel einer bindenden völkerrechtlichen Übereinkunft ist derzeit noch sehr weit entfernt.

Als Grundlage einer sehr viel weitergehenden und der derzeitigen politischen Realität daher sehr fernen Regelung können landwirtschaftliche Nutzflächen als Teil der globalen Gemeingüter betrachtet werden, an denen allenfalls Nutzungs- und keine Besitz- oder gar Veräußerungsrechte vergeben werden sollten. Globale Gemeingüter wären im Konsensfall nichts, was in Privatbesitz sein sollte. Schließt man sich dieser Grundüberzeugung an, dann sollten ausländische Direktinvestitionen in Boden so schnell wie möglich gestoppt werden und nur sehr wenige Ausnahmen wären unter strengen Auflagen denkbar. Nachfolgend sollen beide Politikstrategien – die „realistische“ und die „utopische“ Perspektive – kurz umrissen werden.

### *Positiv- und Negativkriterien für „Stakeholder“ ausländischer Direktinvestitionen in landwirtschaftliche Nutzflächen*

Im Wesentlichen können vier verschiedene Gruppen von *Stakeholdern* unterschieden werden:<sup>14</sup>

- Investoren, auch ausländische Regierungen, und Anleger in Fonds mit entsprechender Ausrichtung,
- Regierungen und staatliche Institutionen der Länder, in denen die Direktinvestition stattfinden soll,
- die Zivilgesellschaft, insbesondere die Nichtregierungsorganisationen

---

<sup>14</sup> Lorenzo Cotula/Sonja Vermeulen/Rebeca Leonard/James Keeley, a.a.O., S. 102 ff.

- (*Non Governmental Organisations*, NGOs), die sich für die Interessen der ländlichen Bevölkerung und der ärmsten Bevölkerungsgruppen einsetzen,
- schließlich die internationalen Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit.

Alle *Stakeholder* sollten sich zwei Zielen verpflichtet fühlen: Der Erreichung oder Erhaltung der Ernährungssicherheit sowie der nachhaltigen Entwicklung, die im Agrarbereich insbesondere durch standortgerechten und ökologisch orientierten Landbau erreicht werden kann.

Weitere Kriterien für *Stakeholder* werden im Folgenden beschrieben. So sollten sich Investoren nur dann engagieren, wenn sie das Know-how und die Kapazität haben, Agrarprojekte in dieser Größenordnung in dem betreffenden Land sachgerecht zu bewältigen. Investoren sollten in Regionen und Ländern nicht tätig werden, in denen die Ernährungssicherheit oder die Einhaltung der Menschenrechte nicht gewährleistet ist. Die traditionellen Eigentums- und Nutzungsrechte der einheimischen Bevölkerung dürfen durch Kauf oder Pacht von Land durch die Investoren nicht zerstört werden. In vielen Fällen wird eine Investition an diesem Kriterium scheitern oder nur möglich sein, wenn die Investoren der einheimischen Bevölkerung und nicht nur den Eliten dauerhafte und gesicherte Partizipationsrechte einräumen.

Investoren sollten nicht nur die eigenen Kosten und den Nutzen des Vorhabens kennen, sondern auch größtmögliche Transparenz über die Vorteile und Belastungen in der betreffenden Region herstellen. Wichtige Fragen sind unter anderem, wie das Vorhaben die Zahl und Struktur der Arbeitsplätze in der Region beeinflusst, ob es Beiträge zur Weiterentwicklung der Infrastruktur leistet und inwieweit es die natürlichen Ressourcen der Region – vor allem die Wasserressourcen – beeinflusst. Entscheidend ist auch die Frage, ob das Vorhaben das Angebot der lokal erzeugten landwirtschaftlichen Produkte, insbesondere Grundnahrungsmittel, und damit auch die Preise in der Region verändert.

Anlegergruppen müssen über geeignete Kontrollinstitutionen sicherstellen, dass in allen Einzelprojekten, in die der jeweilige Fonds investiert, die vorgenannten Kriterien eingehalten werden. Regierungen und staatliche Institutionen der Länder, in denen die ausländischen Direktinvestitionen stattfinden, haben eine besondere Verantwortung sicherzustellen, dass die Bedürfnisse ihrer Volkswirtschaft insgesamt, vor allem aber der durch die Investition betroffenen Bevölkerung beachtet werden. Grundlegend hierbei ist die Beteiligung der Betroffenen zu einem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offenstehen, die Ablehnung des Vorhabens, nicht nur die Möglichkeit einer eventuell geringfügigen Modifikation, mit eingenommen. Wenn ein Geschäft zustande kommen



soll, muss die Zustimmung der Betroffenen im Voraus, freiwillig und auf Basis umfassender Informationen erfolgen.<sup>15</sup>

Regierungen sollten für jedes Einzelvorhaben dieser Art eine Abschätzung der voraussichtlichen ökologischen und sozialen Folgen und der damit verbundenen Risiken vornehmen. Nach ökologischer Sicht ist dabei eine nachhaltige Bewirtschaftung der Böden und der Wasserressourcen von entscheidender Bedeutung. Aus der sozialen Perspektive muss geklärt werden, wie das Vorhaben die Beschäftigungsmöglichkeiten der Bevölkerung und die lokale Versorgung mit landwirtschaftlichen Produkten beeinflusst.

Regierungen sollten daher einen Gesamtplan entwickeln, welche Art ausländischer Direktinvestitionen sie in ihr Land holen wollen. Im Agrarbereich können Investitionen dieser Art nur im Rahmen einer langfristigen Entwicklungsstrategie für den ländlichen Raum sinnvoll sein und nicht als jeweilige „ad-hoc-Entscheidung“ über einzelne Vorhaben. In einer solchen Strategie müssen auch Überlegungen angestellt werden, wie die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital in der Volkswirtschaft insgesamt weiter entwickelt werden sollen und wie das Naturkapital des Landes dauerhaft gesichert werden kann. Regierungen sollten Instrumente entwickeln, um Käufe, die nur spekulativen Zwecken dienen, zu verhindern. So können hohe Bodensteuern etabliert werden, wenn Land brach liegt. Ebenso könnte auf diese verzichtet werden, wenn Land im Rahmen eines vor der Investition vereinbarten Nutzungsplans bewirtschaftet wird. Für den Fall, dass erworbenes Land nicht bewirtschaftet wird, könnte sogar ein „Rückfall“ in staatliches Eigentum zur Bedingung gemacht werden.

In vielen Ländern des Südens muss die Frage der Regelung von Besitzrechtsstrukturen aufgrund historisch entstandener Eigentumsverhältnisse und Bewirtschaftungsformen sorgfältig und teilweise erstmals kodifiziert werden. Dies ist vor allem in Regionen erforderlich, in denen Landbesitz in unterschiedlichen Formen des Gemeineigentums liegt, die bislang nicht formell geregelt sind bzw. nicht in Formen, die ohne Weiteres anschlussfähig an westliche Rechtsregelungen des Privateigentums an Grund und Boden sind. Solche Regelungen sind jedoch Grundvoraussetzung dafür, dass Gruppen, die sich an traditionellen Rechtsvorstellungen orientieren, bei Besitzübertragungen von Land zu ihrem Recht verholfen werden kann. Hier müssen teilweise neue Formen der Rechtssicherung von Gemeingütern für Kollektive geschaffen werden.

NGOs, die sich für die Interessen der ländlichen Bevölkerung und der ärmsten Bevölkerungsgruppen einsetzen, haben nicht nur die Aufgabe, in den konkreten Fällen Lobbyarbeit zur Sicherung dieser Rechte zu übernehmen –

---

15 Ebd., S. 105.

durch Öffentlichkeitsarbeit, Beratung, Rechtsbeistand für Betroffene und Bildungsarbeit. Insgesamt können NGOs einen wertvollen Beitrag leisten, wenn sie die Überprüfbarkeit der ökonomischen, sozialen und ökologischen Folgen ausländischer Direktinvestitionen im Agrarbereich durch die Öffentlichkeit einfordern und sich am *Monitoring* kontinuierlich beteiligen. Mit Transparenz allein ist es jedoch noch nicht getan: NGOs müssen befähigt werden, Antworten auf berechtigte Fragen zu bekommen und die Beseitigung von Missständen einfordern zu können, auch, indem man ihnen in wichtigen Punkten ein Klagerrecht einräumt.

Internationale Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit können dazu beitragen, die Position der NGOs vor Ort zu stärken. Sie können aber auch in den Ländern, in denen der Hauptsitz der Investoren liegt, versuchen, Einfluss zu nehmen, um den Beitrag der Projekte zur nachhaltigen Entwicklung zu steigern. Auch in diesem Feld scheint der Weg zu einer internationalen Standardisierung von Minimalanforderungen gangbar: Derzeit läuft ein Verhandlungsprozess, um in einem ersten Schritt freiwillige Standards zu vereinbaren, die ihren wichtigsten Bezugspunkt in der Ernährungssicherung haben. Das *UN Committee on World Food Security (CFS)* hat die Fortsetzung der Verhandlungen über „Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security“ organisiert;<sup>16</sup> nachdem im letzten Jahr ein *Zero Draft* dieser Richtlinien entworfen worden war, ist im März 2012 der *Final Draft* formuliert worden.<sup>17</sup> In diesem Dokument werden die Lebensbedingungen der ärmsten und von Veränderungen gefährdeten Bevölkerungsgruppen und der Erhalt des Naturkapitals für künftige Generationen ins Zentrum gestellt. Die einzelnen Bestimmungen erfüllen die hier dargestellten Kriterien zu einem großen Teil. Doch durch die starke Betonung der Freiwilligkeit der geplanten Standards ist derzeit völlig unsicher, welche Bindungskraft sie entfalten können und vor allem: in welcher Zeit.

---

16 Diese Verhandlungen fanden vom 5. bis 9. März 2012 in der Food and Agricultural Organization (FAO) in Rom statt.

17 Food and Agricultural Organization (Hrsg.): Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security, Rom 2012, [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/nr/land\\_tenure/pdf/VG\\_en\\_Final\\_March\\_2012.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/nr/land_tenure/pdf/VG_en_Final_March_2012.pdf).

## *Boden als Gemeingut*

Die derzeitige internationale Politik ist, wie durch die Kriterien im letzten Abschnitt deutlich wurde, sehr weit davon entfernt, einen Standard für ausländische Direktinvestitionen verbindlich zu verabschieden, um danach die Staatengemeinschaft aufzufordern, diesen Standard zu ratifizieren und in nationales Recht zu übertragen. Die genannten Kriterien werden daher in den verschiedenen Ländern, in denen solche Investitionen stattfinden, in sehr unterschiedlichem Maß berücksichtigt. Sehr viele Geschäfte sind abgeschlossen worden, die, gemessen an diesen Kriterien, fragwürdig sind oder nicht hätten begonnen werden dürfen.

Wie bereits oben betont, gibt es eine sehr viel weitergehende Position, wonach solche Geschäfte generell nicht stattfinden sollten. Jede Ausnahme wäre im Einzelfall sehr sorgfältig zu begründen. Danach wird der Privatbesitz an Grund und Boden weitgehend abgelehnt. Städte und Gemeinden sollten möglichst viel Grundbesitz erhalten beziehungsweise wieder neu erwerben und dann Nutzungsrechte an Land nur in Pacht oder Erbpacht, gegebenenfalls auch in Form von Erbbaurechten, mit jeweils angepassten Auflagen vergeben. Die Vergabe sollte dabei immer so vonstatten gehen, dass die Nutzungsrechte der lokalen Bevölkerung Vorrang haben. Grund und Boden sollten hier generell aus dem Handel und damit auch aus der Spekulation herausgenommen werden.

Interessant dabei ist, dass diese Grundhaltung schon vor weit über einhundert Jahren in der sogenannten Bodenreformbewegung präsent war. Schon damals waren die wesentlichen Begründungen und auch die politischen Instrumente in einer Weise ausformuliert, die heute noch aktuell sind. Judith Baumgartner hat herausgearbeitet, dass Adolf Damaschke, eine der Leitfiguren des Bundes Deutscher Bodenreformer, schon 1899 anprangerte, dass in Kamerun Kolonialgesellschaften riesige Landgebiete zu Bedingungen überlassen wurden, die ausschließlich den Aktionären der Gesellschaft Vorteile boten und nicht der lokalen Bevölkerung.<sup>18</sup>

Für Adolf Damaschke war Bodenreform die Grundlage eines „dritten Wegs“ zwischen Kapitalismus und Kommunismus,<sup>19</sup> eine mögliche Synthese zwischen persönlicher Freiheit und sozialer Gerechtigkeit. Dieses Programm lässt sich für Damaschke natürlich nicht allein durch eine Bodenreform erfüllen, sondern erfordert weitere, grundlegende Reformen, etwa des Geld- und

18 Judith Baumgartner: *Erbau Dein Haus auf freiem Grund! Bodenreform und Siedlungsidee*, in: Klaus Hugler/Hans Diefenbacher (Hrsg.): *Adolf Damaschke und Henry George. Ansätze zu einer Theorie und Politik der Bodenreform*, Marburg 2005, S. 152, S. 139-155.

19 Adolf Damaschke: *Die Bodenreform*, 15. Aufl., Berlin 1918, S. xii.

Finanzwesens, da Damaschke Spekulation generell als einen der Hauptgründe einer ungerechten Wirtschaftsordnung begreift. Die Beschreibung zentraler Probleme einer Wirtschaftsordnung, die auf dem Privatbesitz von Grund und Boden beruht, kann aus den Texten Damaschkes durchaus auf das Phänomen des *Landgrabbing* übertragen werden. Die Lösung wird darin gesehen, „den Gebrauch des Bodens als Wohn- und Werkstätte [zu] befördern“<sup>20</sup>; jeder Missbrauch soll ausgeschlossen werden. Als Missbrauch betrachtet er vor allem Bodenspekulation jeder Art. Auch die Wertsteigerung, „die der Boden ohne die Arbeit des Einzelnen erfährt“<sup>21</sup>, soll dem „Volksganzen“ nutzbar gemacht werden. Dazu schlägt er vor, eine Grundrente einzuführen, die im Idealfall so bemessen ist, dass alle anderen Steuern entbehrlich werden.<sup>22</sup> In dieser Hinsicht übernimmt Damaschke den Grundgedanken der *single tax* von Henry George, der als Begründer der internationalen Bodenwertsteuerbewegung gilt.<sup>23</sup>

Die Betrachtung von Boden als Gemeingut würde *Landgrabbing* jedenfalls in Form von Landverkäufen ausschließen. Pachtverträge wären unter bestimmten, sehr strikten Bedingungen denkbar, wenn der Vertrag von den Institutionen des lokalen Gemeinwesens ausgegeben wird, deren Angehörige den Boden bislang bewirtschaftet haben. Außerdem müssten die Erträge aus Wertsteigerungen des Bodens in vollem Umfang dem Gemeinwesen zugutekommen, etwa durch die Erhebung einer Bodenwertsteuer. Schließlich sollten Pachtverträge nur für wenige Jahre, keinesfalls für Jahrzehnte abgeschlossen werden. Diese Bedingungen sind noch einmal sehr viel restriktiver als der Katalog der Positiv- oder Negativkriterien der ersten Variante.

Es erscheint unwahrscheinlich, dass sich die internationale Staatengemeinschaft in absehbarer Zeit der zuletzt beschriebenen „utopischen Variante“ anschließt. Dennoch sollte diese bei den künftigen internationalen Verhandlungen über mögliche Regelungen ausländischer Direktinvestitionen in landwirtschaftliche Nutzflächen als mögliche Alternative nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Die Verabschiedung des oben erwähnten *Final Draft* der „Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security“ und deren umfassende Anwendung wäre ein erster Schritt in die richtige Richtung.

---

20 Ebd., S. 78.

21 Adolf Damaschke: Geschichte der Nationalökonomie, 14. Aufl., Bd. II, Jena 1929, S. 439.

22 Ebd., S. 445.

23 Henry George: Progress and Poverty, San Francisco 1879, deutsch unter dem Titel Fortschritt und Armut, 6. Aufl. Jena 1920.

## 2.3. Migration und Klimawandel: globale Verantwortung der EU statt Angstdebatte

*Jürgen Scheffran und Ruth Vollmer*

Klimawandel und Migration gelten vielfach als sicherheitsrelevante Handlungsfelder. Dabei verengt eine sicherheitspolitische Fokussierung den Aktionsradius auf Symptombekämpfung und Notfallreaktionen, während Prävention und politische Steuerung vernachlässigt werden. Ein derartig reaktives Handlungsmuster kann die befürchteten Risiken eher noch verstärken. Der folgende Beitrag beleuchtet die Komplexität der Verknüpfung von Klimawandel und Migration und zeigt die Auswirkungen sicherheitspolitischer Reaktionsmuster am Beispiel der europäischen Migrationspolitik. Er plädiert für ein friedenspolitisch motiviertes Umdenken, das die Problemfelder Klimawandel und Migration konstruktiv verbindet und globale Ungleichheit zu überwinden sucht.

### *Migration im Kontext von Umwelt- und Klimawandel*

#### *Umweltmigration: Konfliktfeld des Klimawandels?*

In den 1990er Jahren war umweltbedingte Migration sporadisch ein Thema der Friedens- und Konfliktforschung, meist im Zusammenhang von Ressourcenknappheit und Umweltkonflikten.<sup>1</sup> Eine neue Dimension erreichte die Debatte 2007 mit dem Erscheinen des vierten Sachstandsberichts des Weltklimarates (IPCC) und dem darauf folgenden sicherheitspolitischen Diskurs, der den Klimawandel als „Bedrohungsverstärker“ darstellte.<sup>2</sup> In Regionen, wo Armut, Gewalt, Ungerechtigkeit und soziale Unsicherheit herrschten, könne der klimabedingte Stress die bestehenden Probleme verschärfen und den Abwanderungsdruck erhöhen. Entsprechend heißt es in einem Papier des Hohen Vertreters und der Europäischen Kommission zu Klimawandel und Internationaler

---

1 Siehe z.B. Jürgen Scheffran: Kriegs- und Umweltflüchtlinge, in: Gernot Böhme/Rabindra N. Chakraborty/Frank Weiler: Migration und Ausländerfeindlichkeit, Darmstadt 1994, S. 23-38.

2 Vgl. Jürgen Scheffran/Michael Brzoska/Hans Günter Brauch/Michael Link/Janpeter Schilling (Hrsg.): Climate Change, Human Security and Violent Conflict, Berlin/Heidelberg 2012 (im Druck).

Sicherheit unter anderem, Europa müsse auf einen „wesentlich erhöhten Migrationsdruck gefasst sein“.<sup>3</sup>

In seinem Sonderbericht „Sicherheitsrisiko Klimawandel“ sieht der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) 2007 die klimabedingte Migration als eines der großen künftigen Konfliktfelder der internationalen Politik, besonders in den regionalen Brennpunkten (*hot spots*) des Klimawandels.<sup>4</sup> Auch nach Ansicht des jüngsten IPCC-Sonderberichts von 2012 werden Klimaextreme in Zukunft stärkere Auswirkungen auf die Migration haben.<sup>5</sup> Stark betroffen sein werden kleine Inselstaaten und bevölkerungsreiche Küstenzonen, die durch einen steigenden Meeresspiegel gefährdet sind. In Südasien kommt das Risiko durch schmelzende Gletscher, Stürme und Überschwemmungen hinzu. In großen Teilen der Erde würde bei sinkenden Niederschlägen die Wasser- und Lebensmittelversorgung beeinträchtigt, insbesondere in Afrika, Zentralasien und Lateinamerika. In der politischen und medialen Debatte über „Klimaflüchtlinge“ spielen Ereignisse wie die Dürre in Somalia und damit verbundene „Hungerflüchtlinge“ eine erhebliche Rolle. Sie verstärken das Bild von Flüchtlingsströmen als Folge von Klimakatastrophen.

### *Differenzen um Zahlen und Begriffe*

Die Prognosen über klimabedingte Migration gehen jedoch weit auseinander. Sie reichen von einigen Dutzend Millionen bis zu mehreren hundert Millionen potenziellen „Klimaflüchtlingen“ in den kommenden Jahrzehnten.<sup>6</sup> Solche Schätzungen übersteigen heutige Daten erheblich. Von um die 208 Millionen Menschen, die im Jahr 2008 von Naturkatastrophen betroffen waren, wurden etwa 36 Millionen Menschen vorübergehend oder dauerhaft vertrieben, darunter rund 20 Millionen infolge klimabedingter Ereignisse.<sup>7</sup>

---

3 Rat der Europäischen Union: Klimawandel und Internationale Sicherheit, Brüssel 2008, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st07/st07249.de08.pdf>, S. 5.

4 WBGU: Sicherheitsrisiko Klimawandel, Berlin/Heidelberg 2007, <http://www.wbgu.de/index.php?id=111>, S. 6.

5 IPCC: Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation (SREX). Synthesis Report, Geneva 2012, <http://ipcc-wg2.gov/SREX/>.

6 Cord Jakobeit / Chris Methmann: „Klimaflüchtlinge“ als drohende Katastrophe? Eine Kritik herrschender Zahlenspiele, in: Brzoska et al., a.a.O., S. 157-172.

7 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and Internal Displacement Monitoring Centre: Monitoring disaster displacement in the context of climate change, Geneva 2009, [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/12E8C7224C2A6A9EC125763900315AD4/\\$file/monitoring-disaster-displacement.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/12E8C7224C2A6A9EC125763900315AD4/$file/monitoring-disaster-displacement.pdf).

Die Zahlendifferenzen sind zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Folgen des Klimawandels schwer zu prognostizieren sind. Übertriebene Szenarien verstärken indessen die Bedrohungswahrnehmung in Industrieländern – ungeachtet der Tatsache, dass Klima- oder Umweltfaktoren zur internationalen Süd-Nord-Migration bisher kaum beitragen. Dabei zeigt sich auch, dass angesichts prekärer Umweltbedingungen der Großteil der betroffenen Menschen nicht auswandert. Eine Studie des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge bestätigt zudem, dass die zu erwartende Verschärfung der wesentlichen Migrationsursachen in weiten Teilen Afrikas keine quantitativen Aussagen zur tatsächlichen Abwanderung von dort oder zur Einwanderung nach Europa zulässt.<sup>8</sup>

Ein weiteres Problem ist, dass es bislang keine einheitliche internationale Definition der Begriffe Umwelt- und Klimamigration gibt. Die Internationale Organisation für Migration (IOM) benennt als Gründe für Umweltmigration „plötzliche oder fortschreitende Umweltveränderungen, die [das] Leben oder [die] Lebensbedingungen so beeinträchtigen, dass [Menschen] gezwungen sind oder sich dafür entscheiden, ihre Heimat vorübergehend oder permanent zu verlassen.“<sup>9</sup> Das UN-Komitee zur Koordinierung humanitärer Aktivitäten (IASC) unterscheidet vier mögliche Ursachen umweltbedingter Migration, ohne den Klimawandel explizit zu benennen: hydro-meteorologische Katastrophen, Umweltdegradierung und/oder lang anhaltende Katastrophen, Landverluste durch ansteigende Meeresspiegel sowie durch Ressourcenknappheit verursachte Konflikte. Im engeren Sinne als „Klimaflüchtlinge“ bezeichnen Biermann und Boas Menschen, die ihren Lebensraum in Folge von Meeresspiegelanstieg, Dürren und Wassermangel verlassen.<sup>10</sup> Demgegenüber spricht sich das UN-Flüchtlingskommissariat (UNHCR) seit geraumer Zeit gegen die Begriffe „Klimaflüchtling“ und „Umweltflüchtling“ aus, da sie ungenau und irreführend seien.<sup>11</sup>

---

8 Susanne Schmid: Vor den Toren Europas? Das Potenzial der Migration aus Afrika. Nürnberg 2010.

9 IOM: World Migration Report 2008. Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy, Geneva 2008, [http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR\\_1.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR_1.pdf).

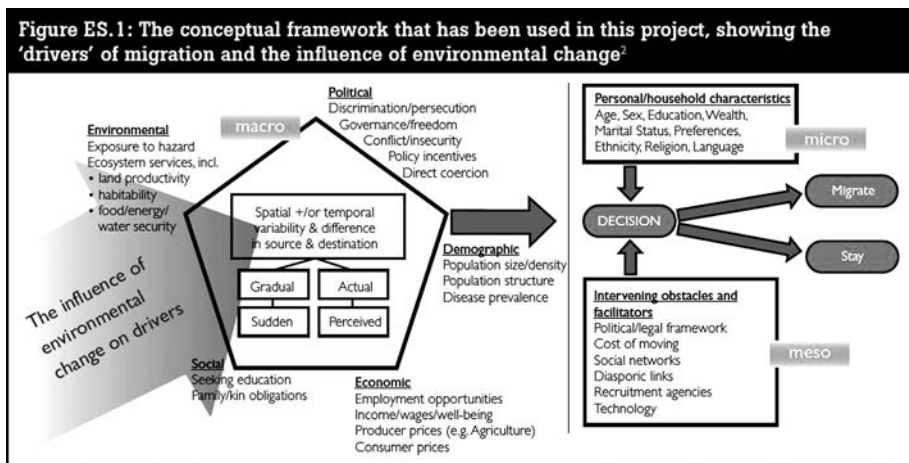
10 Frank Biermann/Ingrid Boas: Protecting Climate Refugees: The Case for a Global Protocol, in: Environment 50 (2008): 6, S. 8-16.

11 UNHCR: Expert Meeting on Climate Change and Displacement, 2011, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search%5C?page=&comid=4e01e63f2&keywords=Bellagio-meeting>.

*Komplexe Zusammenhänge und Entscheidungsprozesse*

Die definitorischen Probleme verweisen darauf, dass eine Isolierung des Umwelteinflusses auf Migration kaum möglich ist. Die von der britischen Regierung beauftragte Foresight-Studie von 2011 verdeutlicht die Zusammenhänge (Grafik 1). Auf der Makroebene wirken sich Umweltänderungen direkt oder indirekt über andere, die Migrationsentscheidung beeinflussende Faktoren (insbesondere Politik, Wirtschaft und Demografie) aus. Auf der Mikro- und Mesoebene sind Merkmale von Personen und Haushalten (wie Alter, Geschlecht, Einkommen, etc.) sowie intervenierende Variablen (etwa politische und rechtliche Rahmenbedingungen) von Bedeutung, die zwischen Herkunfts- und Zielort unterschiedlich ausgeprägt sind.

**Grafik 1: Faktoren, die die Migrationsentscheidung beeinflussen**



Quelle: Foresight: Migration and Global Environmental Change. Final Project Report, London 2011, S. 33.

Umweltveränderungen können Migration nicht nur befördern, sondern auch erschweren, indem sie die Armut vor allem der Landbevölkerung vergrößern und so die Möglichkeiten zur Abwanderung einschränken. Letztlich hängt das Ausmaß umweltbedingter Migration auch von der sozialen Widerstandsfähigkeit (Resilienz) der Gemeinschaften ab. Treffen geringe soziale Resilienz und schwierige Umweltverhältnisse aufeinander, führt dies sowohl zu unfreiwilliger Migration als auch zu unfreiwilligem Verharren vor Ort. Eine angemessene Klima- und Migrationspolitik zielt auf die Vermeidung erzwungener Migration ab, sieht aber auch die Abwanderung als legitime Reaktion auf den Klimawan-



del an und nutzt Ressourcen und Netzwerke der Diaspora für die Anpassung an die Klimaveränderung in den Herkunftsländern.<sup>12</sup>

### *Klimamigration: rechtliches Niemandsland?*

Der rechtliche Status der klima- oder umweltbedingten Migration ist ungeklärt. Einen Ansatzpunkt dafür bieten lediglich die 2011 in Oslo vorgestellten *Nansen principles on climate change and displacement*.<sup>13</sup> Demnach sind Staaten zum Schutz ihrer Bevölkerung gegen Klimawandel verpflichtet, einschließlich der dadurch vertriebenen Menschen. Wichtig sei das Engagement lokaler Regierungen und Gemeinden, von Zivilgesellschaft und Privatsektor. Prävention und Resilienz müssten auf allen Ebenen durch den Aufbau von Kapazitäten zur Vermeidung und Bewältigung von Katastrophen gestärkt werden. Falls erforderlich, müsse eine Umsiedelung auf Grundlage von Nicht-Diskriminierung, Übereinstimmung, *Empowerment*, Partizipation und Partnerschaft mit den direkt Betroffenen erfolgen.

Internationale Kooperation kann einen aktiven Beitrag zur Problemschärfung leisten. Auf dem Weltklimagipfel in Cancún 2009 wurde Migration ausdrücklich thematisiert. Im Absatz 14 (f) des *Cancún Agreements* vereinbarten die Mitgliedstaaten, das Verständnis über die klimabedingte Abwanderung aus benachteiligten Regionen zu verbessern und bei der Bewältigung der klimabedingten Migration zusammenzuarbeiten. Auf europäischer Ebene werden im Weißbuch „Anpassung an den Klimawandel“ die Länder Europas aufgefordert, die Folgen der Klimamigration in die allgemeinen Beratungen der EU über Sicherheits-, Entwicklungs- und Migrationspolitik einzubeziehen.<sup>14</sup>

### *Europäische Reaktionen auf die Migration*

Während im Bereich der Klima- und Umweltmigration der Beratungsbedarf derzeit noch groß ist, wurden in den europäischen Einwanderungsstaaten und auf EU-Ebene bereits relevante Tatsachen geschaffen. Die europäisierte Migrationspolitik umfasst laut dem 2008 angenommenen „Pakt zu Einwanderung

12 Jürgen Scheffran/Elina Marmer/Papa Sow: Migration as a contribution to resilience and innovation in climate adaptation: Social networks and co-development in Northwest Africa, in: *Applied Geography* (2012): 33, S. 119-127.

13 [http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Hum/nansen\\_prinsipper.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Hum/nansen_prinsipper.pdf).

14 Europäische Kommission: Weißbuch. Anpassung an den Klimawandel: Ein europäischer Aktionsrahmen, Brüssel 2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0147:FIN:DE:PDF>.

und Asyl“ Vorhaben in diversen Bereichen, von der Gestaltung legaler Migration über die Bekämpfung illegaler Einwanderung, Stärkung der Außengrenzen, Aufbau eines EU-Asylsystems bis hin zu einer umfassenden Partnerschaft mit Herkunfts- und Transitländern für Migration und Entwicklung<sup>15</sup> (vgl. Friedensgutachten 2011, Beitrag 2.3.). Einen deutlichen Schwerpunkt bilden dabei seit Jahren Migrationskontrolle und Überwachung der Außengrenzen. Bestrebungen zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems oder einer gemeinsamen Einwanderungspolitik verliefen hingegen bisher zäh. Die Bekämpfung undokumentierter Einwanderung, rhetorisch verknüpft mit organisierter Kriminalität und Menschenhandel, zieht sich als roter Faden durch den Europäisierungsprozess der Migrationspolitik und liefert das zentrale Argument für die Einordnung des Einwanderungsgeschehens in den Kontext, die Logik und das Instrumentarium der Sicherheitspolitik.

### *Migrationskontrolle per „Fernsteuerung“ und Überwachung*

Zwei Trends lassen sich in diesem Zusammenhang ausmachen: Exterritorialisierung und Technologisierung der europäischen Grenzkontrollen. Zunehmend findet der „Grenzschutz“ statt an den tatsächlichen Grenzen in den Herkunfts- und Transitstaaten, in internationalen und Drittstaatsgewässern, in digitalen Datenbanken und aus dem Weltraum. Um Drittstaaten einzubinden, investieren EU und Mitgliedstaaten dort in den Aufbau von Kontrollkapazitäten, finanzieren sogenannte „regionale Schutzprogramme“ für Flüchtlinge und schließen Rücknahmeabkommen oder sogenannte Mobilitätspartnerschaften ab. Den Rahmen bilden Kooperationsprogramme im Migrations- und Asylbereich, aber auch die Europäische Nachbarschaftspolitik, Beitrittsverhandlungen, bi- und multilaterale (Handels-)Abkommen sowie Wirtschaftshilfen. Die enge Einbindung nordafrikanischer Staaten in die EU-Immigrationskontrolle hat auch der Arabische Frühling vorerst nicht verändert. Neben staatlichen Behörden wurden auch private Beförderungsunternehmen veranlasst, ausschließlich Personen mit gültigem Visum ein- und ausreisen zu lassen. Zusätzlich zielen von der europäischen Fachagentur Frontex (s. Kasten) koordinierte gemeinsame Einsätze und Patrouillen der Mitgliedstaaten darauf ab, undokumentierte Migranten noch auf See abzufangen und zur Umkehr zu bewegen. Parallel zu diesen zeitlich begrenzten Einsätzen koordiniert Frontex seit 2007 den Aufbau eines dauerhaften *European Patrols Network* (EPN), das die Grenz-

15 Rat der Europäischen Union: Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl, Brüssel 2008, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st13/st13440.de08.pdf>.

patrouillen der Mitgliedstaaten besser aufeinander abstimmen und vernetzen soll.

Der zweite Trend, die Technologisierung, umfasst die Überwachungstechnologische Beobachtung und Datensammlung. Beispiele sind die Fingerabdruckdatenbank EURODAC (*European Dactyloscopy*), in der personenbezogene Daten von Asylbewerbern und undokumentierten Einwanderern gespeichert werden, das computergestützte polizeiliche Schengener Informationssystem (SIS) bzw. SIS-II (in Vorbereitung), das tatsächlich mehr als „virtuelle Grenze“ zur Migrationsabwehr denn zu Fahndungszwecken dient,<sup>16</sup> sowie das 2011 angelaufene biometrische Visa-Informationssystem VIS, das Daten über Visa-Antragsteller für EU-Staaten speichert. Ein Kernelement ist das geplante, zivil-militärische Grenzüberwachungssystem EUROSUR (*European Border Surveillance System*). Es soll sowohl die Vernetzung aller Grenzbehörden und migrationsbezogenen Datenbanken der Mitgliedstaaten sowie von Frontex als auch den Informationsaustausch zwischen unterschiedlichsten Überwachungstechnologien von Satelliten über Radar bis hin zu Drohnen über eine gemeinsame Plattform erlauben.<sup>17</sup> In Zukunft sollen die europäischen Außengrenzen zudem nicht nur wehrhaft, sondern auch „intelligent“ sein: Die *Smart Borders* Initiative der EU-Kommission, deren rechtliche Grundlagen 2012 beschlossen werden sollen, sieht ein elektronisches Ein- und Ausreisensystem (EES), das auch zur Entdeckung und Verfolgung von Visumüberschreitungen genutzt werden kann, sowie ein Registrierungsprogramm für vielreisende Drittstaatsangehörige mit einem „niedrigen Risikoprofil“<sup>18</sup> vor. Nutznießer dieses Trends sind vor allem große europäische Rüstungs- und Softwarekonzerne, die die Aufträge durchführen.

---

16 Matthias Monroy/Hanne Jobst: Wirrwarr um aufgebohrte EU-Polizeidatenbank, 2011, <http://www.heise.de/tp/artikel/34/34573/1.html>.

17 Matthias Monroy: Militarisierung des Mittelmeers, 2011, <http://www.heise.de/tp/artikel/34/34515/1.html>.

18 Europäische Kommission: Mitteilung zur Migration, Brüssel 2011, [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1\\_DE\\_ACT\\_part1\\_v4.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_DE_ACT_part1_v4.pdf).

**Eine Agentur für die operative Zusammenarbeit an den  
*Frontières extérieures* (Frontex)**

Seit Mai 2005 ist die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (Frontex) damit befasst, nachrichtendienstliche Risikoanalysen zu erstellen, Pilotprojekte und gemeinsame Einsätze der Mitgliedstaaten (*joint operations*) zu planen und zu koordinieren, die Aus- und Weiterbildung von Grenzschutzpersonal sowie Sammelabschiebungen zu unterstützen, Forschungsprojekte durchzuführen und Kooperationen mit Drittstaaten auszuhandeln. Seit 2007 können auf Anfrage der Mitgliedstaaten Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke entsandt werden (sog. RABITs, *Rapid Border Intervention Teams*). Weitreichende neue Kompetenzen erhielt die Agentur 2011, etwa die, eigene Ausrüstung anzuschaffen, eigenständiger mit Drittstaaten zu verhandeln, von den Mitgliedstaaten langfristige Personalkontingente zu erhalten sowie personenbezogene Daten auszuwerten und auszutauschen. Frontex basiert auf einer EU-Verordnung, verfügt jedoch über eine eigene Rechtspersönlichkeit und agiert weitgehend autonom ohne Rechtsaufsicht durch Parlament und Rat. Ihr Budget hat sich zwischen 2006 und 2009 um 360 Prozent erhöht. 2010 betrug es 92,8 Millionen Euro bei knapp 300 Beschäftigten. Frontex selbst sieht sich als „Dreh- und Angelpunkt des integrierten Grenzschutzes“ und tatsächlich nimmt sie nicht nur zunehmend exekutive Aufgaben wahr, sondern übt via Forschungsprojekte und Risikoanalysen einen richtungsweisenden Einfluss auf die Ausgestaltung der migrationspolitischen Sicherheits- und Überwachungsarchitektur aus. Öffentlich kritisiert wird Frontex primär auf Grund von Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit *joint operations*. Als Reaktion darauf wurden 2011 ein interner Grundrechtebeauftragter und ein beratendes Forum für Grundrechte geschaffen, was jedoch keinesfalls der langjährigen Forderung nach unabhängigen Kontrollen z.B. durch das EU-Parlament genügt.

*Grenzschutz versus Rechtsschutz? Die Folgen des EU-Grenzregimes*

Die beschriebenen Mechanismen fußen auf einer im Vorfeld vorgenommenen politischen Entscheidung, die zwischen erwünschten (Hochqualifizierte, Touristen, Geschäftsleute, Vertragsarbeiter) und unerwünschten Einwanderern selektiert. Letztere stellen indes die überwiegende Mehrheit dar und in aller Regel wird ihnen jede Möglichkeit zur legalen Einreise verwehrt.

Aus menschenrechtlicher Sicht ist der Hauptkritikpunkt am Vorgehen der EU vor allem der Verweis auf das Prinzip der Nicht-Zurückweisung (*refou-*

lement-Verbot), das die Rückführung von Personen in Staaten untersagt, in denen ihnen Folter oder andere schwere Menschenrechtsverletzungen drohen. Tatsächlich liegt es in der Natur der exterritorialisierten Grenzkontrollen der EU-Staaten, dass Menschen ohne Einzelfallprüfung und damit unter Verletzung völkerrechtlicher Bestimmungen an der Einreise gehindert werden. In Folge erzwungener Umkehr auf See oder Rückführungen vom EU-Territorium werden Migranten in Drittstaaten inhaftiert, misshandelt, willkürlich weiter abgeschoben und ohne Wasser und Nahrungsmittel ausgesetzt.

Weitere Gefahren drohen vor und während der Migration. Ausreisewillige werden von den Grenzschutzbehörden kooperierender Staaten, z.B. in Nord- und Westafrika, inhaftiert. Nach Angaben verschiedener NGOs sind zwischen 1988 und 2009 knapp 15.000 Menschen bei dem Versuch in die EU zu gelangen ums Leben gekommen, davon mehr als 10.000 in Mittelmeer und Atlantik. Einige Quellen sprechen von mindestens 2.000 ertrunkenen Menschen 2011.<sup>19</sup> Vieles spricht für einen Zusammenhang zwischen der Zunahme der Todesopfer und den verstärkten Kontrollen, u.a. dass die potenziellen Migranten weitere und gefährlichere Routen einschlagen müssen, trotz schlechter Wetterbedingungen reisen oder Schleuser sie vor der Küste im Meer absetzen, um den Kontrollen zu entgehen.<sup>20</sup> Rechtlich können Staaten nicht für solche indirekten Folgen ihrer Grenzschutzpolitik zur Verantwortung gezogen werden. Die Verpflichtung, Maßnahmen zum Schutz menschlichen Lebens zu ergreifen, gilt jedoch, sobald Kenntnis über eine Gefährdung besteht.

Zweifelsohne werden viele Migrationswillige von diesen durch die EU geschaffenen hohen Kosten und Risiken abgeschreckt oder an der Einreise gehindert. Es lässt sich aber auch festhalten, dass die bisherigen Anstrengungen zur Verhinderung irregulärer Einwanderung diese kaum verringert haben. Weltweit besteht eine erhebliche Diskrepanz zwischen den erklärten Zielen staatlicher Migrationskontrollpolitik und ihren tatsächlichen Wirkungen.

Die externalisierte Grenzkontrolle ist nicht nur aufwendig und wenig ziel führend, sie beeinträchtigt fundamental die Möglichkeit von Menschen, ihre verbrieften Menschenrechte in Anspruch nehmen zu können. Ursache dafür ist, dass ein effektiver Rechtsschutz mit aufschiebender Wirkung, wie ihn das EU-Primärrecht zur Absicherung der Grund- und Menschenrechte vorsieht, in den handlungsleitenden sekundärrechtlichen Bestimmungen (Schengener Grenzkodex, Asylverfahrensrichtlinie) teilweise fehlt, sodass diese nicht den

19 Marie Martin: *The Arab Spring and the death toll in the Mediterranean: the true face of Fortress Europa*, London 2011, <http://www.statewatch.org/analyses/no-167-arab-spring-med.pdf>.

20 Thomas Spijkerboer: *The Human Costs of Border Control*, in: *European Journal of Migration and Law* 9 (2007), S. 127-139.

Kriterien der Europäischen Menschenrechtskonvention entsprechen. Neben den schwierigen Umständen erschweren den zurückgeschobenen Migranten eine diffuse Rechtslage und unklare Verantwortlichkeiten, durch die Gründung von Frontex noch weiter verstärkt, die Klärung der rechtlichen Konsequenzen von Menschenrechtsverletzungen. Ein Beispiel ist das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 23. Februar 2012 (Fall Hirsi und andere gegen Italien). Da die Zurückgeschobenen in einem libyschen Lager selbst nicht in der Lage waren, ihre Rechte einzuklagen, wurden sie von Mitarbeitern des italienischen Flüchtlingsrates, von Journalisten und Anwälten ehrenamtlich unterstützt.<sup>21</sup> Dennoch ist dieses Urteil ebenso wie die Entscheidung des EGMR im Fall eines Asylbewerbers gegen Belgien und Griechenland von Januar 2011 ein wichtiges Zeichen, dass die Lücken im Menschenrechtsschutz sowohl im Dublin-II-System als auch bei Migrationskontrollaktivitäten an und vor den Außengrenzen geschlossen werden müssen und diesbezüglich dringender Reformbedarf besteht. Derzeit bewirkt die EU-Grenzpolitik weniger eine Selektion, als vielmehr eine Hierarchisierung der Migrationswilligen durch einen unterschiedlichen Zugang zu Rechten und trägt so dazu bei, die die Weltgesellschaft prägenden enormen Ungleichheiten zu zementieren anstatt sie aufzubrechen.

### *Eine Einwanderungspolitik, die allen nützt*

Dabei könnte Migration einen wichtigen Beitrag zur Überwindung dieser Differenzen leisten. Bereits heute werden die weltweiten Rücküberweisungen von Migranten auf 300 Milliarden US-Dollar pro Jahr geschätzt. Auch darüber hinaus engagieren sie sich in vielfältiger Weise für die Menschen in ihren Herkunftsländern. Seit jeher ist Migration eine mögliche Reaktion auf wirtschaftliche, politische und klimatische Veränderungen, die Risiken abfedern hilft und sowohl für die Auswanderer als auch für die Gemeinschaften in den Herkunftsländern ein erhebliches Potenzial zur Verbesserung ihrer Lebensbedingungen darstellt. Migranten und ihre Netzwerke sind insofern als eigenverantwortlich handelnde Akteure anzusehen, die unter sich wandelnden klimatischen, sozialen und politischen Gegebenheiten Möglichkeiten suchen, Gefahren abzuwenden, ihre Familien zu ernähren und ihre Lebensentwürfe zu realisieren. Migration kann so auch zu der in vielen Regionen notwendig gewordenen Anpassung an den Klimawandel beitragen und sich auch für die Zielländer positiv auswirken. Selbst die EU-Kommission betont angesichts des demografischen Wandels den Bedarf der Union an einer „signifikanten Nettozuwan-

---

21 Sonja Buckel: Vor Gericht und auf hoher See, in: Süddeutsche Zeitung, 22.2.2012, S. 12.

derung“ in die EU, um das Verhältnis von arbeitender zu Gesamtbevölkerung konstant halten zu können.<sup>22</sup> Zum Beispiel ziehen die Analysen der unregulierten Arbeitsmigration aus den neu beigetretenen EU-Mitgliedstaaten nach Großbritannien zwischen 2004 und 2006 eine positive Bilanz für den dortigen Arbeitsmarkt.<sup>23</sup> Auch wenn in vielen europäischen Ländern die Hürden für Arbeitsmarktzugang und Bildungsintegration Neuzugewanderter höher liegen und positive wirtschaftliche Effekte dadurch länger auf sich warten lassen, sind die Vorteile von Migration im Grunde unbestritten.

„Eine Einwanderungspolitik, die allen nützt“ überschreibt die EU-Kommission selbst ihre strategischen Überlegungen zur Neuausrichtung des EU-Gesamtansatzes für Migration und Mobilität, nachdem auch Innenkommissarin Malmström einräumen musste, die EU habe 2011 angesichts des Arabischen Frühlings flüchtlingspolitisch versagt.<sup>24</sup> Bei der im November 2011 vorgelegten Kommunikation<sup>25</sup> handelt es sich dennoch um eine Fortsetzung bzw. Ausweitung des bisherigen Ansatzes, und es fehlen Ideen, wie die Pattsituation in den 2012 abzuschließenden Verhandlungen über ein gemeinsames Asylsystem aufgelöst werden kann. Eine der größten Herausforderungen für Europa bleibt, ein verändertes Denken und Debattieren über Migration anzustoßen. Kaum ein Politikfeld unterliegt so häufig groben Fehldarstellungen in öffentlichen und politischen Diskursen wie internationale Migration, schreibt die IOM in ihrem aktuellen Weltmigrationsbericht<sup>26</sup> – und dies mit teils fatalen Folgen. Um sich dem Leitbild einer Einwanderungspolitik, die allen nützt, anzunähern, ist eine grundsätzliche Neukonzeptionalisierung von Migration und Migrationspolitik erforderlich, in deren Kern die Sicherung Schutzbedürftiger, die Förderung der positiven (Adaptions-)Potenziale von Migration und das Ziel der rechtlichen Gleichstellung von Migranten stehen muss.

---

22 Europäische Kommission, a.a.O., S. 13.

23 Anita Hurrell: *This Land is My Land. The struggle over immigration policies in a more diverse Europe*, in: *IP Global Edition* (2011): 4, S. 12.

24 Cecilia Malmström: *Refugees: How Europe failed*, in: *Times of Malta*, 19.1.2012, <http://www.timesofmalta.com/articles/view/20120119/opinion/Refugees-How-Europe-failed.402977>.

25 Europäische Kommission: *Gesamtansatz für Migration und Mobilität*, Brüssel 2011, [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1\\_DE\\_ACT\\_part1\\_v2.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/1_DE_ACT_part1_v2.pdf).

26 International Organization for Migration: *World Migration Report 2011*, Geneva 2012, S. 3.

## *Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen an der Schnittstelle von Klima-, Migrations- und Friedenspolitik*

Auch wenn viele Fragen noch ungeklärt sind, ist damit zu rechnen, dass der Klimawandel die Problematik erzwungener Migration verschärfen wird. Alarmistische Prognosen, die hunderte von Millionen „Klimaflüchtlinge“ an die Wand malen, sind Spekulationen, die nur die sicherheitspolitische Engführung der Problematik befördern. Ausgehend von der Erkenntnis, dass Klimawandel alle betrifft und eine gemeinsame Lösung erfordert, ist die Abkehr von der Versicherheitlichung und die Hinwendung zu einer regelnden Politik der Prävention auf mehreren Ebenen notwendig:

1. Damit Menschen vom Klimawandel nicht zur Flucht gezwungen sind, müssen in erster Linie dessen Ursachen bekämpft werden. Dafür ist eine Energiewende hin zu klimaverträglichen erneuerbaren Ressourcen und Technologien erforderlich. Hier müssen sich die Industrieländer im Sinne des Verursacherprinzips ihrer Verantwortung stellen. Entwicklungs-, friedens- und wirtschaftspolitische Maßnahmen müssen überall auf der Welt stärker den Schutz und Erhalt menschlicher Lebensgrundlagen in den Blick nehmen.

2. Sofern Klimawandel bereits unvermeidbar ist, muss die soziale Resilienz der betroffenen Gemeinschaften gestärkt werden, um erzwungene Migration zu vermeiden. Wo dies nicht mehr möglich ist, sollte die Abwanderung als eine legitime Anpassungsmaßnahme gegen Klimarisiken angesehen werden. Internationale Unterstützung könnte helfen, neue Chancen, Ressourcen und Netzwerke in den Zielregionen und -ländern zu befördern, die auch die Lebensbedingungen in den Herkunftsgebieten verbessern, etwa durch Rücküberweisungen oder den Transfer von Wissen und Technologie. Dafür ist die Schaffung legaler Einreisewege sowie der Schutz vor Ausbeutung und Rechtlosigkeit erforderlich, wodurch zugleich die undokumentierte Einwanderung wirksamer eingeschränkt werden kann.

3. Entsprechend der Nansen-Prinzipien ist die Migrationspolitik an den Grundsätzen der Menschlichkeit, der Menschenwürde und der Menschenrechte auszurichten. Die EU-Flüchtlings- und Migrationspolitik ist der Lackmустest für die Glaubwürdigkeit einer europäischen Menschenrechtsagenda; eine ausgelagerte Grenzsicherungspraxis, die menschenrechtliche Bestimmungen umgeht, darf darin keinen Platz finden. Stattdessen ist sicherzustellen, dass das menschenrechtliche Grundgerüst des EU-Primärrechts auch in der Migrationskontrollpolitik vollständig berücksichtigt wird. Die Bundesregierung darf der Schaffung eines gemeinsamen Asylsystems, das einen fairen Lastenausgleich zwischen den Mitgliedstaaten ermöglicht, nicht länger im Wege stehen.



Alle EU-Mitglieder sind in der Pflicht, ihrer Verantwortung für den Schutz besonders hilfsbedürftiger Flüchtlinge durch stärkere Beteiligung am *Resettlement*-Programm des UNHCR nachzukommen.

4. Maßnahmen zur Förderung der Integration in Zielländern müssen am Leitbild der rechtlichen Gleichstellung von Migranten orientiert sein. Die Durchsetzbarkeit von Grund- und Menschenrechten darf weder von der Herkunft noch vom Status einer Person abhängig sein. Als ersten Schritt sollte die Bundesregierung die „Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen“ unterzeichnen und ratifizieren, deren Umsetzung auch den bisher schwachen Rechtsschutz von Umweltmigranten verbessern würde.

## 2.4. Zivile Konfliktbearbeitung: vom Anspruch zur Wirklichkeit

*Andreas Heinemann-Grüder*

Wer zu spät kommt, den bestraft das Leben, und wer zu früh kommt, den bestraft die Inquisition. Die Entwicklung im „globalen Süden“ wird durch Gewaltkonflikte, Staatszerfall, Ressourcenkonkurrenz, Gewaltmärkte und gesellschaftliche Anomie bedroht, und selbst Entwicklungshilfe kann Gewalt begünstigen. Seit Ende der 1990er Jahre beansprucht die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) deshalb, Krisen vorbeugen und Konflikte zivil „bearbeiten“ zu wollen. Kein Frieden ohne Entwicklung, keine Entwicklung ohne Frieden, so das Mantra. Als Minimalkonsens gilt, „konfliktsensibel“ zu agieren und wenigstens nicht zusätzlichen Schaden anzurichten. Zivile Konfliktbearbeitung umfasst die Gesamtheit der staatlichen und nicht-staatlichen Ansätze und Instrumente, die darauf zielen, mit gewaltfreien Mitteln der Anwendung von Gewalt vorzubeugen, sie zu beenden oder ihre Wiederkehr zu verhindern, und zwar indem Interessen, Beziehungen und Kommunikationsmuster in weniger überhitzte Aggregatzustände überführt werden. Eine Strategie des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) von 2005 formulierte als Ziele der Friedensentwicklung die Frühwarnung und Prävention, die Förderung von gewaltfreier Konfliktbearbeitung sowie Friedensförderung nach Gewaltkonflikten, um eine erneute Eskalation zu verhindern. Die Not- und Übergangshilfe soll dem unmittelbaren Überleben dienen, die „Technische Zusammenarbeit“ die institutionellen Kapazitäten stärken, die „Finanzielle Zusammenarbeit“ zum Wiederaufbau von Infrastruktur beitragen und der Zivile Friedensdienst (ZFD) kommunikative Brücken schlagen, Versöhnung und die lokale Rechtssicherheit fördern.<sup>1</sup>

Große Worte, doch warum sind die Wirkungen so begrenzt? In der deutschen Politik, insbesondere im Auswärtigen Amt (AA), fehlt eine strategische Diskussion über die friedenspolitischen Intentionen ziviler Konfliktbearbeitung, über die Wechselwirkungen zwischen Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik und eine Leitstelle für Krisenprävention. Das AA möchte eine Nebenaußenpolitik des BMZ verhindern, füllt den Hoheitsanspruch jedoch nicht aus. Auf welchen Annahmen über Gewaltkonflikte basiert Zivile

---

1 BMZ (Hrsg.): Übersektorales Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Eine Strategie zur Friedensentwicklung, Berlin 2005.

Konfliktbearbeitung, an welchem Leitbild und welchen Planzielen ist sie orientiert? Der Beitrag plädiert für eine Präzisierung der Grundannahmen ziviler Konfliktbearbeitung, für einen Fokus auf Institutionen der Konfliktregelung; er illustriert dies am Beispiel des Zivilen Friedensdienstes und schlägt Maßnahmen zur Effektivierung vor.

### *Der Schatten Afghanistans*

Kritiker des BMZ-Ministers Dirk Niebel wittern einen Paradigmenwechsel. Von einigen Nicht-Regierungsorganisationen (Non-Governmental Organizations, NGOs) wird er wegen einer „Versicherheitlichung“ der Entwicklungszusammenarbeit und Steuerungsansprüchen gegenüber zivilgesellschaftlichen Organisationen gescholten. Dass die EZ-Mittel trotz Schuldenbremse in 2012 um 164 Mio. Euro aufgestockt wurden, hält Niebel seinen Kritikern entgegen. Allerdings versteht er sich durchaus als Anwalt der „vernetzten Sicherheit“, die abgeschwächt auch als ganzheitlicher oder ressortübergreifender Ansatz firmiert. Befürchtet wird deshalb von NGOs, dass die EZ zum integralen Bestandteil der Sicherheitspolitik bis hin zur Aufstandsbekämpfung undefiniert wird und damit ihre Autonomie, normative Orientierung und komparativen Vorteile verliert. In der Praxis hat die „vernetzte Sicherheit“ allerdings nicht zur Landnahme durch Militärs geführt. Obgleich es möglich ist, Gelder für militärisches Personal und Infrastruktur bei humanitären Hilfseinsätzen oder Maßnahmen der Sicherheitssektorreform als Entwicklungshilfe zu deklarieren, lässt sich weder eine generelle Umwidmung von EZ-Geldern zugunsten von Krisenregionen noch eine Verdrängung von klassischen EZ-Feldern zugunsten von Krisenprävention oder Friedensentwicklung feststellen.<sup>2</sup> Ein allgemeiner Fokus auf Gewaltkonflikte ist weder im positiven noch im negativen Sinne erkennbar. Afghanistan und Palästina sind die Ausnahmen. Die Rede von der „Versicherheitlichung“ ist Teil einer Afghanistanrhetorik, die erst behauptete, Wiederaufbau und Entwicklung nur militärisch absichern zu wollen, um dann zu erklären, Entwicklungspolitik sei der Schlüssel zur effektiven Aufstandsbekämpfung. Die Lehre: Wo noch gekämpft wird, greifen die Grundsätze der EZ nicht. Aufstandsbekämpfung qua Entwicklungspolitik ist gescheitert.

Während es in den 1990er Jahren eine lebhafte Debatte über das Rollenbild Deutschlands als Zivilmacht gab, ist die friedenspolitische Agenda seit 2001 ein Opfer der Intervention in Afghanistan und – seit 2008 – der tiefen Krise der

---

2 Alexander Brandt: Sicherheit über alles? Die schleichende Versicherheitlichung deutscher Entwicklungspolitik, in: *Peripherie* 31 (2011): 122/123, S. 209-235.

Europäischen Union. Trotz der Rhetorik ziviler Konfliktbearbeitung fehlt es an Diskussionen, ja erkennbaren Positionen. Die internationale Projektion eines Deutschlandimages, das sich als globales Vorbild für Vergangenheitspolitik, die Abkehr von autoritärer Erbschaft, Entspannungspolitik und Identitätspolitik – vom nationalistischen Stolz zu kollektiver Scham – anbietet, ist nicht zwingend ein Rezept für Konflikttransformation in anderen Weltgegenden. Ad hoc-Reaktionen, situatives Handeln und Politik auf Zuruf herrschen vor. Deutschland hat kein Koordinations-, sondern ein Input-Problem. Wir müssen uns mehr darüber verständigen, was wir in welchen (Post-)Konfliktlagen erreichen wollen, als uns im „Wie“ des institutionellen Selbstmanagements zu verstricken. Während im letzten Jahrzehnt Terrorismus, Militärinterventionen und fragile Staatlichkeit die Agenda bestimmten, dürften uns in den kommenden Jahren Regimewechsel, Ressourcenkonkurrenz, Migration und Massenvernichtungswaffen in Atem halten. Sobald die EZ aus der Geiselhaft durch den Krieg in Afghanistan befreit ist, wird die Zivile Konfliktbearbeitung mit umso größerer Wucht auf ihr lasten.

### *Zivilmacht ohne Strategie*

Warum wird die Zivile Konfliktbearbeitung ihrem Anspruch bisher nicht gerecht? Liegt es an der Größe des Themas, einer Hybris, die meint, eigene Ordnungsvorstellungen und Normen weltweit durchsetzen zu können, an einem Rollenbild („Zivilmacht“), das in Afghanistan zuschanden kam, oder an mangelnden Kapazitäten? Beim Aufbau von Instrumenten für Zivile Konfliktbearbeitung ging Deutschland international zunächst voran. Dazu gehören das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), zivilgesellschaftliche Projekte im Programm „zivik“, der ZFD, die „konfliktsensible“ Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit und die Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt). Die Ressortabstimmung und die Informationsflüsse sind durchaus verbessert worden. Positiv zu vermerken ist auch der Ausbau von Rekrutierung und Ausbildung von Zivilpersonal durch das ZIF, die Absicherung von Zivilpersonal bei Friedenseinsätzen, die Zunahme der ZFD-Mittel um 57 Prozent im Jahr 2009 und der starke Mittelaufwuchs zur Unterstützung internationaler Maßnahmen der Krisenprävention, Friedenserhaltung und Friedenskonsolidierung von durchschnittlich 12 Mio. Euro im Zeitraum von 2001 bis 2007 auf 109 Mio. Euro im Jahr 2009.<sup>3</sup> Liegt es an zwischenzeitlichen

3 Winfried Nachtwei: Wachstumsschwäche bei Friedensfähigkeiten. Der 3. Umsetzungsbericht der Bundesregierung zum „Aktionsplan Zivile Krisenprävention“ braucht Streit, Juni 2010.

bzw. geplanten Mittelkürzungen? Im Haushalt 2011 sind mehr als 80 Mio. Euro in der Titelgruppe „Maßnahmen und Leistungen zur Sicherung von Frieden und Stabilität, einschließlich humanitärer Hilfsmaßnahmen“ des AA gestrichen worden. Für die Krisenprävention, Friedenssicherung und Konfliktbewältigung wurden 38 Mio. Euro, ein Drittel der bisherigen Mittel, gekürzt. Die mittelfristige Finanzplanung sieht auch für den BMZ-Etat ab 2013 insgesamt drastische Einsparungen vor: 2013 soll er um 580,66 Mio. Euro (9,2 Prozent) gegenüber 2012 schrumpfen, und für 2014 und 2015 sind weitere Kürzungen geplant. Die „Schuldenbremse“ wird damit voraussichtlich auch auf die zivile Krisenprävention durch das BMZ durchschlagen – zu einer Zeit, in der ein beherzter Ausbau angezeigt wäre. Künftige Kürzungen erklären allerdings nicht die überschaubaren Wirkungen bis dato.

Aus dem letzten Jahrzehnt liegt eine Fülle von Grundsatzpapieren vor, darunter der „Aktionsplan zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ und das „Übersektorale Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“. Der „Aktionsplan“ ist eine weitgehend kontextlose Ansammlung von Einzelmaßnahmen. Das „Übersektorale Konzept“ des BMZ legt den Schwerpunkt immerhin auf Konflikt- und Post-Konfliktländer mit fragiler Staatlichkeit und listet die Instrumente auf. Doch welchen Konflikten schreibt man das größte Gewaltpotenzial zu? Folge der diesbezüglichen Orientierungslosigkeit ist eine grassierende *Meetingitis*. Tatsächlich gibt es das „Sektorvorhaben“ Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), die Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung, das BMZ-„Thementeam“ zu entwicklungspolitischer Krisenprävention und Konfliktbearbeitung,<sup>4</sup> einen inter-ministeriellen „Ressortkreis“, die „Plattform Zivile Konfliktbearbeitung“ und regelmäßige Sitzungen des Konsortiums des ZFD unter Beteiligung des BMZ. Insider klagen: Wir koordinieren uns zu Tode. Wenn es etwas zu kritisieren gibt, dann den Mangel an hochrangiger politischer Leitung im BMZ und AA sowie das Fehlen eines Strategie-Prozesses, der Ziele der Zivilen Konfliktbearbeitung definiert und priorisiert und einer Wirksamkeitsevaluierung, die unabhängig von den Evaluierten ist.

---

4 Das „Thementeam“ unterstützt den internen Austausch zwischen BMZ, KfW, GIZ, DIE und FriEnt.

## *Zivile Konfliktbearbeitung – in welchen Konflikten?*

Unbeschadet unterschiedlicher Akzente liegen die Probleme der Zivilen Konfliktbearbeitung nicht in einem Disput zwischen „linker“ Krisenprävention versus „konservativem“ Bellizismus begründet, sondern in der Unklarheit, welche Gewaltursachen oder Gewaltformen sich zivil transformieren lassen. Die Zivile Konfliktbearbeitung operiert meist ohne Bezug zu Konflikttheorien, gleichsam aus dem Hochmut des Aktivismus. Mindestens fünf Konflikttheorien konkurrieren jedoch: Gewalt als Ausdruck schwacher Staatlichkeit, als Defizit an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, als Macht- und Interessenpolitik, als Folge von Gewaltökonomien oder als Identitätspolitik. Während die ersten vier Perspektiven Gewalt als Folge günstiger Gelegenheiten betrachten, sieht nur die fünfte Gewalt als Problem der Köpfe und Herzen. Zivile Konfliktbearbeitung konzentriert sich auf die Internalisierung von Werten und Normen der Gewaltfreiheit. Doch soll sich die Moral der Gewaltfreiheit mit der Wirklichkeit berühren, dann sind vor allem das Recht und seine Durchsetzung für die Verminderung von Gewalt elementar. Zivile Konfliktbearbeitung müsste also nicht nur einen Einstellungswandel befördern, sondern dazu beitragen, Konfliktregelung zu institutionalisieren und eine Teilhabe daran zu ermöglichen.

Seit Thomas Hobbes wird innergesellschaftlicher Friede als öffentliche Ordnungsleistung verstanden. Will man Macht und Interessen nicht mit dem honetten Pathos der Altruisten begegnen, muss Zivile Konfliktbearbeitung nachweisen, dass Gewaltfreiheit der Verfolgung von Interessen der Konfliktparteien wirksamer dient. Dies ist empirisch häufig erst dann der Fall, wenn sich der Grenznutzen militärischer Optionen offenbart. Wenn der „Prozess der Zivilisation“ nicht auf Illusionen über das Ende von Machtpolitik, sondern auf der Verregelung von Interessenkonkurrenz, auf der Reduktion von Unsicherheit, der demokratischen Rechtfertigung von Herrschaft und auf Verfahrensgerechtigkeit basiert, dann muss im Zentrum von Ziviler Konfliktbearbeitung der Aufbau entsprechender Institutionen stehen. Wenn schwache, illegitime und instabile Staatlichkeit eine zentrale Ursache für Gewaltkonflikte ist, dann sollte sich Zivile Konfliktbearbeitung daran messen lassen, ob sie einen Beitrag zur Verbesserung der Regierungsfähigkeit leistet. Nötig wäre eine Konzentration auf Länder mit fragiler Staatlichkeit bzw. Postkonfliktsituationen sowie auf jene Wirkungsfelder, die den größten Effekt im Verhältnis zu den eigenen Ressourcen und Instrumenten versprechen.<sup>5</sup> Zivile Konfliktbearbeitung muss-

5 So auch das Votum der Planungsstäbe AA/BMZ/BMVg (Hrsg.): Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten. Ressortübergreifende Leitlinien, Berlin 2012.

te elementare Staatsfunktionen stärken: Die Sicherheitsvorsorge, Rechtsstaatlichkeit, Daseinsvorsorge und politische Teilhabe. Da jedoch der externe Einfluss auf die Institutionenbildung und den Regimecharakter machtvoller Handlungsanreize (z.B. künftiger EU-Mitgliedschaft) und Ressourcen bedarf und insofern beschränkt ist, muss sich Zivile Konfliktbearbeitung im Kern auf den Aufbau von Konfliktregelungsmechanismen, die Wiederbelebung des „Sozialkapitals“ und die öffentlichen Repräsentations- und Austragungsformen von Konflikten konzentrieren.

### *Ziviler Friedensdienst: Mythen und Möglichkeiten*

Der ZFD wurde 1999 im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit als staatlich-zivilgesellschaftliches „Gemeinschaftswerk“ gegründet, um Konfliktregelungskapazitäten zu stärken. Er ist *ein* Instrument Ziviler Konfliktbearbeitung; freilich muss er – will er nicht ein Nischendasein fristen – seinen Beitrag zur Zivilen Konfliktbearbeitung als Ganzes ausweisen. Generell legitimiert sich der ZFD durch die Universalität der Friedensnorm, die Vorstellung einer potenziell befriedenden Rolle von Dritten, den Glauben an die transformierende Kraft von Kommunikation, die Annahme einer Zivilisierung durch zivilgesellschaftliche Akteure und das Selbstbild als Friedensakteur. Über den Status der Friedensnorm herrscht allerdings Uneinigkeit, z.B. ob Frieden auf Gerechtigkeit und Menschenrechten aufbauen soll oder Gewaltfreiheit einen absoluten Wert genießt. Einige Organisationen des ZFD verschreiben sich dem Schutz von Menschenrechten. Andere distanzieren sich von Solidaritätsbewegungen, die aktiv für Menschenrechte eintreten, weil damit „Zugänge“ verbaut würden. Ein so verstandener „Friedensdienst“ wäre strukturkonservativ und würde der Domestizierung von politischen und sozialen Widerstandsbewegungen dienen. Kritiker meinen, der ZFD wäre dann ein Konfliktsedativum, d.h. eine Form „weicher“ Machtausübung.

Freilich verdient der ZFD nur dann erhalten und ausgebaut zu werden, wenn er klare ethische Standards aufweist. ZFD darf nicht Äquidistanz gegenüber den Konfliktparteien bedeuten, sondern sollte sich handlungsethisch am Schutz der Menschenrechte und am Aufbau gerechter Ordnungen orientieren, auch zu dem Preis, sich damit bei Autokraten unbeliebt zu machen. Die Glaubwürdigkeit der externen Akteure hängt im Mindesten davon ab, dass sie selbst vorleben, was bei den Konfliktparteien gefördert werden soll. Gerade der

Schutz und das Eintreten für Menschenrechte gehören laut ZFD-Evaluierung zu den bisherigen Schwächen.<sup>6</sup>

Konflikte handeln von der Art, in der sie wahrgenommen, dargestellt und fundamentalisiert werden. Fast alle Kulturen legitimieren Gewalt, und nur durch deren Billigung und Rechtfertigung wird kollektive Beteiligung möglich. Der ZFD zielt zentral auf die Veränderung von Gewaltkulturen. Wo Friedensfachkräfte vor Ort sind, können sie – entsprechend ausgebildet – die Anzeichen der sprachlich-kulturellen Vorbereitung von Gewalt (und möglicher Deeskalation) erkennen. Kommunikative Konfliktbearbeitung möchte die Blockade durch Selbst- und Fremdbilder überwinden. Gesellschaften mit geringer Konfliktintensität zeichnen sich durch die Integration von Konfliktparteien, gruppenübergreifende Bindungen, multiple soziale Konfliktlinien und alternative Quellen der Identifikation aus. Konfliktbearbeitung wird jedoch nur erfolgreich sein, wenn sie in einen Interessenausgleich mündet. Die Akteure werden sich vom Dialog frustriert abwenden, wenn ihren Interessen nicht gedient ist. Der ZFD darf nicht in den Ruch von Palliativmedizin oder symbolischer Politik kommen.

Entscheidend ist für die Wirksamkeit externer Akteure, ob sie die Interessen und Bedürfnisse der Konfliktparteien kennen und als gerechtfertigt ansehen. Wer Konfliktverhalten ändern will, muss die Beweggründe der Akteure und die Bedingungen ihrer Änderung begreifen. Frieden bedeutet zuvörderst Zusicherungen gegen Anomie. Wer sich infolge von Waffenstillständen oder Friedensprozessen weniger geschützt fühlt, der wird zu Selbstschutz, Selbstjustiz oder präventiver Gewalt greifen. Gruppenidentitäten verhärten sich auch infolge von Überlebensängsten. Feindbilder werden erst an Bedeutung verlieren, wenn die Unsicherheit abnimmt, die sie hervorbringt. Ob es gelingt, kommunikative oder interaktive Brücken zwischen verfeindeten Gruppen zu schlagen, hängt davon ab, ob externe Akteure etwas anzubieten haben, was die Konfliktparteien nicht haben: Anerkennung, materielle Anreize, Schutz oder Verhaltensoptionen, die bisher nicht zum Repertoire gehörten.

Externe Akteure können geschlossene Wahrnehmungsmuster deutlich machen und für nuancierte Wahrnehmungen öffnen sowie alternative Interpretationen und Verbindungen zwischen den Konfliktparteien aufzeigen. Die Welt-sichten werden sich infolge von Moderation oder Mediation zwar nicht auflösen, sie können aber als anerkannter Ausgangspunkt einer Konfliktregelung fungieren, damit Ideologien einen Ausgleich nicht blockieren. Es gilt, Arbeits-

---

6 BMZ (Hrsg.): BMZ-Evaluierungsbericht 054. Der Zivile Friedensdienst. Synthesebericht, Bonn/Berlin 2011, [http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/evaluierungen/evaluierungsberichte\\_ab\\_2006/EvalBericht054.pdf](http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/evaluierungen/evaluierungsberichte_ab_2006/EvalBericht054.pdf).



beziehungen zwischen verfeindeten Gruppen zu finden, d.h. einen Modus Vivendi, der vergangenes Unrecht bestraft, seine Wiederkehr ausschließt, Unrecht dokumentiert, Leid durch Reparationen lindert, Täter resozialisiert und Kombattanten politisch reintegriert.

Der ZFD sucht sich meist örtliche Friedensfreunde als Partner in der Hoffnung, dass deren Wirkungsradius sich verbreitert. Der Fokus sollte auf jenen strategischen Akteuren liegen, die Wandel am stärksten bewirken oder verhindern können. Die Interessen machtvoller Akteure sind zu analysieren und die Imperative des Wandels müssen in deren Interesse sein. Dies ist nur möglich, wenn Machtverhältnisse verändert werden, z.B. durch öffentliche Mobilisierung. Wendet man diese Kriterien an, dann müssten beispielsweise die Koran-Schulen in Afghanistan zum Partner avancieren, denn sie sozialisieren die künftigen moralischen Autoritäten, die Multiplikatoren und örtlichen Streitschlichter. Strategische Akteure wären auch (Ex-)Kombattanten, politische Parteien oder Unternehmer.

Der ZFD kann – mit wenigen Ausnahmen – nur tätig werden, wo die Waffen bereits schweigen, er schafft nicht selbst die Voraussetzungen seines eigenen Wirkens. Allerdings kann auch er einen Beitrag zur Verbesserung von Sicherheit leisten, z.B. bei der Demobilisierung und der Reintegration von (Ex-)Kombattanten in die Gemeinden und den Arbeitsmarkt, dem Schutz von Menschenrechtlern oder verfolgten Gruppen kraft eigener Präsenz oder gegenüber einer propagandistischen „Versicherheitlichung“ von innergesellschaftlichen Konflikten.

### *Zivile Konflikttransformation durch Institutionenbildung*

Der ZFD muss sich im Gesamtkontext der Konflikttransformation verorten. Dies kann auch die Zusammenarbeit mit staatlichen oder internationalen Organisationen bedeuten – abhängig vom Mandat. Eine lebhaftere Zivilgesellschaft ist Voraussetzung von Demokratie, sie ist jedoch in ihrer Gesamtheit nicht moralischer als der Staat oder die Eliten. Es geht um die Zivilisierung des Staates, wem der Staat gehört und dient. Der ZFD will die Zivilgesellschaft unter Bedingungen fragiler oder fehlender Staatlichkeit stärken, doch erliegt er dabei leicht ihrer Idealisierung. Dass die Zivilgesellschaft, frei vom Staat, den Frieden gleichsam in Eigenregie richten könne, ist eine Vorstellung, die die extreme Gewalt in den Gesellschaften selbst und die zivilisatorische Funktion demokratischer und staatlicher Sicherheitsvorsorge unterschätzt. Die Zivilgesellschaft kann öffentliche Verwaltungen, Parlamente und Parteien nicht ersetzen, und ein exklusiver Fokus auf die Zivilgesellschaft mag sogar zu deren

Schwächung beitragen, wenn Ressourcen nicht der Institutionenbildung zugutekommen. Die vom ZFD angestrebten Verhaltensänderungen werden nur nachhaltig sein, wenn sie in Institutionen der Konfliktregelung und der Konflikttransformation münden, z.B. in der Bildungs-, Medien- und Parteipolitik. Der ZFD sollte deshalb politische Parteien, landesweite Verbände und Verwaltungen als Partner gewinnen. Er kann durchaus einen Beitrag zur Institutionenbildung leisten, u.a. beim Aufbau von intermediären Organisationen, von Netzwerken, von Vereinen und damit zur Formulierung, Aggregation und Repräsentation von Interessen beitragen. Der Unfriede basiert häufig gerade darauf, dass die Vielfalt gesellschaftlicher Interessen auf eine Konfliktachse reduziert wird – ein Defizit an Repräsentation gesellschaftlicher Vielfalt und damit Ursache von Marginalisierung und Ungleichheit.

Das gängige Plädoyer für zivilgesellschaftliche Beteiligung bedeutet noch nicht örtliche Eigenverantwortung.<sup>7</sup> Ein allgemeines Plädoyer für Partizipation ist für sich genommen keine Antwort auf die Frage, welche Regeln der Partizipation gelten sollen: Wer hat welches Stimmengewicht? Eigenverantwortung müsste heißen, dass die örtlichen Akteure selbst Bedarf, Vorschläge und Projekte formulieren und verwalten. Der ZFD ist bisher zu wenig mit den Partnerländern – vor allem auch örtlichen Politikern – abgestimmt. So wird viel Energie auf den Aufbau von Organisationsstrukturen vor Ort verwendet, statt legitime, informelle oder auch traditionelle Partnerstrukturen – unter Maßgabe menschenrechtlicher Mindeststandards – zu stärken. Geld sollte mehr in Maßnahmen vor Ort statt in die Entsendung von Fachkräften fließen; für Maßnahmen von ZFD-Projekten vor Ort stehen bisweilen weniger als 10.000 Euro pro Jahr zur Verfügung.

### *Vorschläge zur Neuorientierung*

Das BMZ hat mit vielen Partnerländern bilaterale Vereinbarungen zur Förderung von „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentlicher Verwaltung“ geschlossen, um die Beteiligung der Zivilgesellschaft, besonders benachteiligter Gruppen, an staatlichen Entscheidungsprozessen zu institutionalisieren. Gerade in Ländern mit fragiler Staatlichkeit oder in Postkonflikt-Ländern kann zivile Partizipation einen wesentlichen Beitrag zur Konfliktbearbeitung leisten.<sup>8</sup> Doch die dafür genutzten Instrumente der finanziellen, technischen, per-

7 Nancy Bridgall: Seven Deadly Sins: Reflections on Donor Failings, in: William Easterly (Hrsg.): *Reinventing Foreign Aid*, Cambridge 2008, S. 532.

8 BMZ (Hrsg.): *Die Förderung konstruktiver Staat-Gesellschaft-Beziehungen – Legitimität, Transparenz, Rechenschaft*, Bonn/Berlin 2010, [www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier298\\_01\\_2010\\_de.pdf](http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier298_01_2010_de.pdf).

sonellen und der Bildungszusammenarbeit operieren weitgehend parallel zum ZFD. Die Wirksamkeit des ZFD ließe sich erhöhen, wenn man Projekte, etwa für die Stärkung rechtsstaatlicher Bedingungen der Konfliktbearbeitung, mit Konditionalitäten und Anreizen in anderen (finanzwirksamen) EZ-Bereichen verknüpfte. Als „Querschnittsthema“ sollte die zivile Krisenbearbeitung auch in andere EZ-Schwerpunkte (z.B. Energieversorgung, Wasser oder Dezentralisierung) integriert werden.

Die Struktur des ZFD als „Gemeinschaftswerk“ erinnert an eine neokorporatistische Veranstaltung, damit wird nicht nur der Wettbewerb, sondern auch die Leistungsorientierung eingeschränkt. Grundsätzlich ist jedoch die Exklusivität von acht Trägerorganisationen („Konsorten“) gleichermaßen wie die Trennung des ZFD von Projektförderung im Rahmen von „zivik“ (ohne Personalentsendung) zu überprüfen. Warum sollte die EZ nicht im Rahmen von Förderprogrammen und öffentlichen Ausschreibungen Projekte auf kompetitiver Grundlage fördern, und zwar unabhängig davon, ob der Träger bereits lizenziert und Personalentsendung geplant ist?

Die Grunderkenntnis der Entwicklungshilfe, nämlich dass Effektivität von starken Institutionen abhängt, sollte auch für den ZFD gelten. Wird er nicht mehr über die Personalentsendung definiert, ließe sich die künstliche Trennung zwischen ZFD unter dem Dach des BMZ und Projektförderung für Zivile Konfliktbearbeitung unter dem Dach des AA überwinden. Aus beiden Förderlinien könnte eine werden (möglicherweise von beiden Ministerien verwaltet), an der stets lokale Partner als Antragsteller mitwirken. Auf kompetitiver Grundlage und zu regionalen oder thematischen Schwerpunkten könnten Förderlinien für mehrere Jahre ausgeschrieben werden, so wie in der Wissenschaftsförderung oder bei privaten Stiftungen Gang und Gäbe.

Projekte und Organisationen der Zivilen Konfliktbearbeitung suchen bisher nicht die Zusammenarbeit mit jenen Unternehmen, die sich im *Global Compact* zusammengeschlossen haben oder sich einer nachhaltigen Unternehmenspolitik verpflichtet fühlen. Die Möglichkeiten der Kooperation mit privaten Unternehmen in Gestalt von Konsultationsprozessen, *Co-Sponsoring* oder sogenannten *Multi-Stakeholder*-Dialogen liegen im Bereich der Friedensförderung noch völlig brach. Denkbar wären Entwicklungspartnerschaften in den Bereichen Bildung, Reintegration, Ressourcenmanagement, soziale und ökologische Standards, bei der Entsendung von *Senior Experts* oder in der Landpolitik. Unternehmen könnten sich an Projektausschreibungen des ZFD als Partner beteiligen.

Meist sind die Projekte des ZFD klein, lokal, minimaler in Wirkungsradius und Repräsentativität als kleine Dorfvereine. Die Träger des ZFD operieren

individuell, trägerübergreifende Länderstrategien gibt es nicht. Ergebnis ist ein hohes Maß an Fragmentierung. Länderübergreifende Projekte, wie grenzüberschreitende Dialogforen, fehlen, selbst wenn die Konflikte mehrere Länder umfassen. Obschon die Idee eines europäischen zivilen Friedensdienstes unter der gegenwärtigen Steuerungskrise der EU leidet, sollten sich wenigstens jene europäischen Länder, die Projekte des zivilen Friedensdienstes durchführen, bei der Formulierung von Länderstrategien miteinander abstimmen, voneinander lernen und gemeinsame Standards entwickeln.

Der Schritt von Einzelprojekten zu Schwerpunktsetzungen und Länderprogrammen der Zivilen Konfliktbearbeitung im Allgemeinen und des ZFD im Besonderen ist an Voraussetzungen gebunden. Um den lokalen Wirkungsradius auszuweiten und national wirksam zu sein, sollte der ZFD im Gesamtkontext der jeweiligen EZ-Länderstrategien komplementär konzipiert und mandatiert werden. Die meisten NGOs wären mit der Entwicklung von Länderstrategien überfordert, weshalb dies nur gemeinsam unter Mitwirkung der staatlich geförderten *think tanks*, der GIZ-Sektorvorhaben und – nach Möglichkeit – auch der akademischen Forschung gelingen kann. Da die staatlichen *think tanks* und entsprechenden GIZ-Sektorvorhaben bisher kaum einen Beitrag zur Strategiebildung leisten, sollten entweder sie oder eine neu zu schaffende „Bundesakademie für Krisenprävention und Zivile Konfliktbearbeitung“ dazu ein Mandat erhalten, möglicherweise in Zusammenarbeit mit der existierenden „Bundesakademie für Sicherheit“. Erstrebenswert wäre zudem eine gezielte Zusammenarbeit mit Institutionen oder Netzwerken Ziviler Konfliktbearbeitung in den Partnerländern.

Es bedarf des Aufbaus einer Infrastruktur für Zivile Konfliktbearbeitung innerhalb der Bundesregierung. Mehrere Parlamentarier haben vorgeschlagen, den Ressortkreis durch eine Staatssekretärsrunde der involvierten Ministerien politisch aufzuwerten. Einige NGOs optieren darüber hinaus für die Benennung eines Beauftragten für Zivile Krisenprävention beim Bundeskanzleramt, um die Koordination der Ressorts zu gewährleisten. Ferner sollte der „Beirat Zivile Krisenprävention“ beim AA zu einem fachlich kompetenten, repräsentativen, unabhängig von Vorgaben des Ressortkreises agierenden, transparenten und öffentlich sichtbaren Arbeitsgremium werden.<sup>9</sup>

Der ZFD könnte zur Prävention beitragen, würde er das Wissen der Fachkräfte bündeln und mit Frühwarnnetzwerken koordinieren. Es fehlt an einer systematischen Sammlung von Erfahrungen und Konfliktwissen aus dem ZFD.

9 VENRO u.a. (Hrsg.): Weiterentwicklung der politisch/administrativen Strukturen im Bereich der Zivilen Krisenprävention aus zivilgesellschaftlicher Sicht. Ein Diskussionspapier, Mai 2011 (unveröffentlicht).

Projektberichte erfassen, ob deklarierte Projektziele umgesetzt wurden, doch sie schöpfen das Wissen über örtlich definierten, sich wandelnden Bedarf, Änderungen in der Konfliktlandschaft und organisatorische Ineffizienzen nicht ab – Projekte „müssen“ erfolgreich sein, um auch künftig Fördermittel zu erhalten. Das Wissensmanagement müsste stattdessen systematisiert und entpersonalisiert sein, damit Fehlentwicklungen nicht dem Berichtersteller angelastet werden. Der ZFD bedarf kontinuierlicher und vor allem institutionell unabhängiger Begleit- und Evaluationsforschung. Die Evaluierten – weder der staatliche Geber noch die Durchführungsorganisation – sollen Ergebnisse nicht weißwaschen dürfen. Die Angst, künftig nicht mehr an Gelder zu kommen, darf Lernfähigkeit nicht verhindern.

Für die Ausbildung von „Friedensfachkräften“ sollten Standards entwickelt werden, die einen europäischen Vergleich unterschiedlicher Qualifikationsniveaus ermöglichen. Dadurch könnte ein professioneller europäischer Arbeitsmarkt entstehen, der Friedensfachkräften eine längerfristige Karriereplanung ermöglichte und so zur Professionalisierung beitrüge. „Friedensfachkraft“ wäre kein selbst attestierter Titel mehr, sondern ein Set an Fähigkeiten und Fertigkeiten, das für internationale Einsätze schlechthin nutzbar wäre und die Ausbildung beim ZIF komplementieren könnte. So würde auch der Personalpool für internationale Missionen, wie der EU, der UN oder der Afrikanischen Union, erweitert.

### *Von Projekten zu Programmen*

Wie im militärischen Bereich praktiziert, sind auch für die Zivile Konfliktbearbeitung Mandate nötig, mit denen politische Intentionen nachvollziehbar zwischen den Parteien und Mandatsträgern diskutiert und so auch überprüfbar würden. Langfristige Strategieentwicklung erfordert politische Steuerung durch das BMZ und das AA. Um dies zu erreichen, müssen die Vielfalt der Beratungsgremien reduziert, Kapazitäten gebündelt und die staatlich geförderten Institute und Forschungsförderlinien mit der Erarbeitung von Politikoptionen betraut werden. Für akute Krisensituationen braucht man ressortübergreifende *task forces*, wie es sie z.B. im Sudan bereits gibt. Das BMZ hat in Reaktion auf den demokratischen Aufbruch im Nahen Osten und Nordafrika drei Fonds für Soforthilfe aufgelegt (Demokratie, Bildung und Wirtschaft) – Projekte Ziviler Konfliktbearbeitung sollten in deren Rahmen auch förderfähig sein.

Zivile Konfliktbearbeitung braucht – vergleichbar der Demokratisierung – Zeit. Schnelle Wirkungserwartungen können sogar schaden. Geschichte, Einstellungen, Gewohnheiten, Identitäten und Institutionen ändern sich über Jahr-

zehnte. Darum braucht die Zivile Konfliktbearbeitung programmatische Orientierungen, die im Rahmen der Demokratie- und Menschenrechtsförderung durch politische Stiftungen, bei Geberkonferenzen oder auch den Förderprogrammen der Kreditanstalt für Wiederaufbau bereits existieren. Bisher verhindert die scheibchenweise Bewilligungspraxis ein strategisches Herangehen. Die extrem lange Reaktionsdauer auf sich anbahnende Krisen und Umbrüche resultiert aus der mangelnden Verständigung über längerfristige Ziele. Ähnlich den Vereinbarungen des AA und des BMZ mit politischen Stiftungen zur Demokratie- und Menschenrechtsförderung könnten Vereinbarungen mit Trägerorganisationen des ZFD über langfristige Ziele der Konflikttransformation geschlossen werden. Deren Verhandlungen über die Kriterien für Zielsetzungen, Zielgruppen, Relevanz, Effektivität und Effizienz, die Partnerauswahl, Nachhaltigkeit, Wirkung und Sichtbarkeit sollten sich nicht auf das BMZ beschränken, sondern das Auswärtige Amt einbeziehen.

**Kapitel 3:**  
**Nach dem Arabischen Frühling –  
wie weiter?**

### 3.1. Umbruch im Nahen Osten und in Nordafrika – zwischen Demokratisierung und Bürgerkrieg

*Jochen Hippler*

Zur Jahreswende 2010/2011 begann in Nordafrika und im Nahen Osten ein beispielloser Umbruch, den noch vor Kurzem fast alle Beobachter für unmöglich gehalten haben (vgl. Friedensgutachten 2011, Beitrag 1.1.). Aufbruchsstimmung und Dynamik der politischen Umwälzung nannte man „Arabellion“ oder Arabischen Frühling, doch schon bald zeigte sich, dass in einigen Ländern der Wandel weder schnell noch ohne Gewalt erfolgen würde. Der Umbruch hat vielfältige Gestalt, Mobilisierung und Reaktionen der Regime folgen deshalb unterschiedlichen, länderspezifischen Entwicklungspfaden.<sup>1</sup> Das Spektrum reicht von dem vergleichsweise friedlichen Sturz der Diktaturen in Tunesien und Ägypten bis zu den blutigen Bürgerkriegen in Libyen und in Syrien.

In der gesamten Region fehlte es seit Jahren wahrlich nicht an Gründen für Opposition, Widerstand und Revolte. Von den bevölkerungsarmen und ölfreien Ländern auf der Südseite des Persischen Golfes abgesehen litt – und leidet – der größte Teil der Region unter gravierenden wirtschaftlichen und sozialpolitischen Problemen, Armut und hoher Arbeitslosigkeit. Die Lage wird belastet von einer chronischen Schwäche sozialer Infrastruktur, etwa der sozialen Sicherungssysteme oder des Gesundheitswesens, aber auch von krassen Mängeln der *Governance*-Systeme, sprich: Korruption und Vetternwirtschaft, Repression und Einschüchterung, Mangel an Partizipations- und politischen Artikulationsmöglichkeiten. All dies wurde an anderer Stelle behandelt<sup>2</sup> und sollte spätestens seit den einschlägigen Berichten der UNO-Entwicklungshilfebehörde<sup>3</sup> bekannt sein. Hinzu kamen emotionale, schwerer zu belegende Faktoren: Ein verbreitetes Gefühl der Verletzung der eigenen *Würde* durch arrogante, räuberische und zugleich unfähige politische und soziale Eliten und Bürokratien, die ihre Bürger entweder ignorierten oder fast demonstrativ verachteten. Insgesamt herrschte und herrscht in der Region ein

- 
- 1 Stephan Rosiny: Ein Jahr „Arabischer Frühling“: Auslöser, Dynamiken und Perspektiven, GIGA-Fokus Nr. 12, Hamburg 2011; vgl. auch Beitrag 3.2. in diesem Band.
  - 2 Jochen Hippler: Der Nahe und Mittlere Osten – Grundprobleme einer konflikträchtigen Region, in: Ders. (Hrsg.): Von Marokko bis Afghanistan – Krieg und Frieden im Nahen und Mittleren Osten, Hamburg 2008, S. 11-27.
  - 3 Vgl. United Nations Development Program (UNDP): Arab Human Development Reports 2002, 2003 und 2004.



enormer Problemstau (vgl. Friedensgutachten 2004, Beitrag 3.4.), dessen Lösung durch Repression und Inflexibilität, Entmutigung politischer Opposition und deren geringen Organisationsgrad, aber auch durch den Palästinakonflikt, die US-Besetzung des Irak, den islamistischen Terrorismus und den *war on terror* – der als Bedrohung erschien, die den Spielraum für Reformkräfte einschränkte – verhindert wurde.

Der folgende Beitrag behandelt den schnellen Sturz der langjährigen Diktatoren Ben Ali und Mubarak, dann die Bürgerkriege in Libyen und Syrien, um abschließend die Gesamtregion in den Blick zu nehmen.

### *Der schnelle Sturz zweier Diktatoren*

Nicht der hohe Grad der Unzufriedenheit, das verbreitete Bedürfnis nach grundlegender Veränderung und der einsetzende Umbruch überraschten zu Beginn des Jahres 2011, sondern nur der konkrete Zeitpunkt der Mobilisierung, ihre Geschwindigkeit und zum Teil ihre Formen.<sup>4</sup> Der zu Beginn spontane Charakter und die lockere Organisation der Massendemonstrationen erschwerten den Regierungen eine rasche und wirksame repressive Antwort, erwiesen sich später aber auch als Problem der neu entstehenden Oppositionsbewegungen. Letztlich bestand deren Stärke weniger in der eigenen Kraft als in der völligen Delegitimierung der tunesischen und ägyptischen Regime.

Der Sturz der Diktatoren erfolgte in beiden Fällen nicht aufgrund der Massenmobilisierung selbst und direkt, sondern durch Staatsstriche des Militärs. Die Demonstranten stellten keine Machtalternative zu den Regimen dar, doch sie veranlassten die Streitkräfte zu einem Putsch. Trotz dieser Gemeinsamkeit sind die Unterschiede nicht zu übersehen: Während das tunesische Militär sich schnell und direkt auf die Seite der Protestierenden stellte und diese sogar vor der brutalen Gewalt kleiner, regimetreuer Repressionsorgane schützte, hatte das Eingreifen des ägyptischen Militärs eher taktischen Charakter. Ihm ging es in erster Linie darum, für sich und Teile des alten Regimes zu retten, was noch zu retten war. Die Lage sollte schnell stabilisiert werden, wozu der Präsident geopfert werden musste. Während das tunesische Militär nach seinem Bruch mit dem Regime den zügigen Übergang zu zivilen Machtverhältnissen akzeptierte, setzten die ägyptischen Kollegen auf die Sicherung der eigenen Macht im Staatsapparat – jede Beschneidung ihrer politischen Rolle musste ihnen durch weitere Mobilisierung und politischen Druck abgetrotzt werden.

---

4 Volker Perthes: Der Aufstand – Die arabische Revolution und ihre Folgen, München 2011, S. 13 ff.

Die Mobilisierung zum Sturz der beiden Diktatoren überschritt die üblichen Grenzen zwischen säkularen und religiösen Strömungen, zwischen Parteien und unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen. Sie war weder eine „islamische Revolution“, wie die iranische Führung behauptet hatte, noch eine reine Mittelschichtbewegung, vielmehr bezog sie große Teile der Bevölkerung ein. Dabei waren Interessen und Identitäten der unterschiedlichen Gruppen und Organisationen weder verschwunden noch bedeutungslos geworden, aber sie traten doch zeitweilig hinter die Gemeinsamkeit im Kampf gegen die Diktatur zurück. Bemerkenswert war dabei, insbesondere in der Anfangsphase, die wichtige, auslösende Rolle kleiner, überwiegend aus der Mittelschicht stammender liberaler Gruppen und Netzwerke.

Im Verlauf der Entwicklung verschoben sich in beiden Fällen die Kräfteverhältnisse zwischen den unterschiedlichen oppositionellen Akteuren. Zu Beginn der Demonstrationen gaben vor allem kleine, säkulare und lose vernetzte Gruppen junger Leute den Takt an,<sup>5</sup> während insbesondere in Ägypten die islamistische Bewegung zögerlich reagierte. Allerdings gab es auch unter den Muslimbrüdern zahlreiche jüngere Mitglieder und Sympathisanten, die sich den Protesten schnell anschlossen – allerdings auf eigene Initiative. Als bald Zehntausende von Demonstranten auf dem Tahrir-Platz zusammenkamen, schlossen sich die Muslimbruderschaft und andere islamistische Gruppen den Protesten an und stellten ihre organisatorischen Kapazitäten in deren Dienst, worauf sich die Größe der Demonstrationen mehr als verzehnfachte. Allerdings konnte keine Rede davon sein, dass die Muslimbruderschaft die Protestbewegung geführt oder dominiert hätte.<sup>6</sup> Nach dem Sturz Präsident Mubaraks begannen sich die Kräfteverhältnisse zu verschieben, was die Parlamentswahlen manifestierten.<sup>7</sup> Das von den Muslimbrüdern angeführte Wahlbündnis erhielt rund 37 Prozent der Stimmen, das salafistische Bündnis rund zehn Prozent weniger. Die im weitesten Sinne liberalen Parteien mussten sich mit rund 17,5 Prozent der Stimmen zufriedengeben, die verschiedenen kleinen Abspaltungen der früheren Regierungspartei bekamen zusammen etwa sieben Prozent. Das Ergebnis der Muslimbrüder in dieser Größenordnung hatte man erwartet, aber die Schwäche der Liberalen und die Stärke der Salafisten überraschten. Damit verfügen die islamistischen Kräfte über eine klare Mehrheit

5 Tarek Osman: *Egypt on the Brink. From the Rise of Nasser to the Fall of Mubarak*, New Haven/London 2011, S. 213 ff.

6 Jean-Pierre Filiu: *The Arab Revolution. Ten lessons from the democratic uprising*, London 2011, S. 91 ff.

7 Carter Center Election Witnessing Mission: *Egypt 2011/2012 Parliamentary Elections, Preliminary Report on All Three Phases of the People's Assembly Elections*, January 24, 2012.

im neuen Parlament, wenn die Konkurrenz zwischen den beiden großen religiösen Strömungen eine engere Zusammenarbeit bisher auch auszuschließen scheint. Die Muslimbrüder kombinierten vor und nach den Wahlen gegenüber dem herrschenden Militärrat geschickt ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit Phasen massiven Drucks. Insgesamt gerieten die liberalen und säkularen Kräfte deutlich in die Defensive – sowohl gegenüber dem herrschenden Militärrat, der mit seinem juristischen Vorgehen gegen ausländische Stiftungen und NGOs klar machte, dass er deren Unterstützung nicht zu tolerieren gewillt war, als auch gegenüber der islamistischen Bewegung, die sich in den Wahlen klar durchgesetzt hatte. Festzuhalten bleibt allerdings, dass die Grenzlinie zwischen Kräften des Wandels und denen der Beharrung nicht zwischen säkularen und religiösen Strömungen verläuft, sondern dass die demokratische Reformbereitschaft innerhalb beider umstritten bleibt.

### *Die Bürgerkriege in Libyen und Syrien*

Nach den schnellen und erfolgreichen Machtwechseln in Tunesien und Ägypten, die Mobilisierungen in andern arabischen Ländern auslösten, wuchsen die Erwartungen, dass bald weitere Regime stürzen würden. Der Begriff „Arabischer Frühling“ drückte diese Erwartung eines stürmischen regionalen Wandels aus. Allerdings erlitt diese Hoffnung bereits einen frühen Rückschlag, als es nach ersten Demonstrationen in Libyen im März 2011 fast sofort zum Bürgerkrieg kam. Die ersten Monate seines Verlaufes schienen andere Regime davon zu überzeugen, dass trotz breiter Proteste mit unnachgiebiger, harter Repression und dem Einsatz militärischer Gewalt die eigene Macht zu verteidigen sei. Das zu Anfang unschlüssige Königshaus in Bahrain rief zu diesem Zwecke im März Militär aus Saudi-Arabien und den Arabischen Emiraten zu Hilfe, um die Demonstranten niederzuschlagen und die Bewegung zu brechen. Und als es im März in Syrien zu einzelnen, bald anschwellenden Protesten gegen die Regierung kam, beschritt diese sofort den Weg gewaltsamer Unterdrückung.

Die Bürgerkriege in Libyen und Syrien weisen neben einigen Parallelen auch beträchtliche Unterschiede auf. Dazu gehört, dass die friedlichen Proteste in Libyen schnell in eine gewaltsame Konfrontation mit der Regierung umschlugen, während es in Syrien einseitig das Regime war, das mit Gewalt gegen unbewaffnete Demonstranten vorging. Erst die Eskalation der Gewalt durch das Regime, die Armeeangehörige zur Desertion veranlasste, bewirkte, dass sich auch hier langsam ein gewaltsamer Widerstand entwickelte.

Libyen stellte einen Sonderfall dar, weil dort die Proteste fast sofort in einen gewaltsamen Aufstand und Bürgerkrieg umschlugen. Dies lag an folgenden Faktoren: Einmal war die libysche Gesellschaft – und nicht nur der Staatsapparat – schon vor dem Bürgerkrieg bewaffnet, wenn auch längst nicht im selben Maße wie das Regime. Sturmgewehre und Handfeuerwaffen waren weit verbreitet, aber auch schwereres Material bis hin zu Raketenwerfern war verfügbar. Diese Waffen kamen schon zu Zeiten des Gaddafi-Regimes in gesellschaftlichen Auseinandersetzungen, besonders in Kämpfen zwischen rivalisierenden Stämmen, immer wieder zum Einsatz. Diese bildeten organisatorische Netzwerke, die zwar mit dem Regime interagierten, teilweise mit ihm eng verknüpft waren, aber doch politisch-soziale Akteure aus eigenem Recht blieben. Als dann friedliche Demonstrationen von Gaddafi-Anhängern und staatlichen Repressionsorganen angegriffen und beschossen wurden, standen sie der Repression anders als in Ägypten und in Syrien nicht wehrlos gegenüber, sondern verfügten über eigene Waffen und vom Staat nicht kontrollierte Kommunikations- und Loyalitätsnetzwerke. Deshalb waren gewaltsamer Widerstand und Bürgerkrieg in Libyen von Anfang an realistische Optionen, die in anderen Ländern nicht bestanden oder, wie in Syrien, erst allmählich schrittweise hergestellt wurden. Allgemeiner ausgedrückt: In den meisten Ländern der Region erforderte ein Aufstand oder Bürgerkrieg die Spaltung, Fragmentierung oder zumindest teilweise Auflösung – Deserteure – der staatlichen Repressionsorgane, um so das delegitimierte Gewaltmonopol des Staates zu brechen, das in Libyen und noch mehr im Jemen ohnehin nur sehr eingeschränkt bestand, weil dort sowohl der Staat als auch die Gesellschaft, wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß, bewaffnet waren und weiter sind.

Noch komplizierter wurde die Situation in Libyen dadurch, dass hier nicht allein ein Kampf um die Macht im Staat oder um einen *anderen* Staat im Gange war, sondern es zugleich um die Machtumverteilung zwischen Stämmen, Regionen und Städten ging.<sup>8</sup> Vieles spricht dafür, dass der Sieg der NATO und der von ihr unterstützten Aufständischen über das Gaddafi-Regime nicht zu einem demokratischen Staatswesen führen wird, sondern zur Fragmentierung und zu gewaltsamen Machtkämpfen zwischen zahlreichen Stämmen und Milizen. Dabei geht es nicht um politische Konflikte entlang einer Trennlinie pro oder contra Gaddafi, sondern um Partikularinteressen – etwa die Konkurrenz zwischen den Städten Benghazi, Misurata und Tripolis, zwischen manchen Stämmen wie *Walfallah* oder *Hutman Sulaiman*, oder zwischen regionalen Milizen, die sich nicht entwaffnen lassen, um ihre neue Macht nicht zu verlieren. Auch ethni-

8 Wolfram Lacher: *Libyens Neuanfang – Herausforderungen des Übergangsprozesses*, SWP-aktuell 1, Berlin, Januar 2012.

sche Minderheiten wie Berber oder Tabu und religiöse Extremisten gehören zu diesen Gewaltakteuren.

In Syrien verlief die Gewaltdynamik anders, wenn auch mit mindestens so destruktiven Ergebnissen. Was als friedlicher, lokaler Protest begann, wurde hier von Anfang an repressiv und blutig bekämpft. Da die syrische Bevölkerung im Gegensatz zur libyschen allerdings ohne Waffen war und bis heute weitgehend ist, nahm die Gewalt die Form staatlicher Repression bis hin zu Massakern an. Die Demonstranten waren zu Gegengewalt nicht in der Lage, da der Staat über ein faktisches Gewaltmonopol verfügte. Auch die Erfahrungen aus früheren Bürgerkriegen in den Nachbarländern Libanon und Irak wirkten dämpfend. Erst durch die von der brutalen Gewalt gegen Zivilisten ausgelösten Desertationen entstand nach und nach ein Potenzial der Gegengewalt, des Bürgerkriegs und der gewaltsamen Übergriffe von Aufständischen. Seit dem Jahresbeginn 2012 hat sich die Lage in Syrien dramatisch zugespitzt: Das Ausmaß staatlicher Gewalt nahm beträchtlich zu, bis hin zum andauernden Artilleriebeschuss von Wohnbezirken in Städten wie Homs. Die Eskalation der Gewalt hat den Charakter des Konflikts verändert: Zwar war in der Mobilisierung gegen die Diktatur aufgrund der tragenden Rolle der Alawiten im Regime immer eine konfessionelle Dimension zumindest implizit präsent, doch trat diese zusehends stärker hervor. Protestierte zu Beginn die Gesellschaft gegen das säkulare Regime, so wurden die konfessionellen Untertöne immer lauter. Es kommt zunehmend auch zu Gewalt zwischen den konfessionellen Gruppen, insbesondere zwischen Sunniten auf der einen und Alawiten und Christen auf der anderen Seite. Einiges deutet darauf hin, dass das Regime solche Tendenzen bewusst provoziert oder fördert, indem es gezielt sunnitische Stadtviertel angreift und zerstört, die anderen Gruppen aber verschont oder sogar schützt. Diese Konfessionalisierung bewirkt, dass Alawiten und Christen zum großen Teil das Regime unterstützen, da sie es im Vergleich mit einer sunnitischen Machtübernahme als das kleinere Übel betrachten. Die syrische Konfliktdynamik beruht infolge der brutalen staatlichen Gewalt inzwischen auf einer mehrfachen Verhärtung: Zum einen erscheint die Möglichkeit einer politischen Verständigung oder eines Kompromisses zwischen Regime und Opposition zunehmend ausgeschlossen; zum zweiten wurde das Ausscheren von Teilen der Machtelite auf die Seite der Opposition erschwert, weil die gemeinsam mit dem Kern des Regimes begangenen Verbrechen dies kaum noch zulassen; drittens schließlich radikalisierte sich die Opposition zum gewaltsamen Widerstand, der Wege zum friedlichen Wandel verschließt. Zum letzten Aspekt gehört auch die Stärkung eines sunnitischen religiösen Radikalismus gegen das gewalttätige, als säkular-alawitisch wahrgenommene Regime. Inzwischen kommt es zuneh-

mend zu Menschenrechtsverletzungen auch durch Aufständische. Angesichts dieser Verhärtungen ist es bewundernswert, wie sehr pragmatische und überkonfessionelle Kräfte trotz der staatlichen Gewaltexzesse weiter an ihrem zivilen Widerstand festhalten und humanitär wirken.

Während in Libyen also eine Fragmentierung der Gesellschaft entlang unterschiedlicher tribaler, regionaler, lokaler, ethnischer und religiöser Bruchlinien zu beobachten ist, deutet in Syrien mehr auf eine Spaltung der Gesellschaft in konfessionelle Blöcke hin, die allerdings politisch keinesfalls homogen sind. Auch deshalb sind Opposition und Widerstand bisher heterogen und kaum gemeinsam handlungsfähig.

### *Die Rolle der Machteliten*

Der Verlauf der Umwälzungen hängt in allen Ländern davon ab, wie geschlossen und handlungsfähig die politischen Eliten sind. Selbst noch so breite Massenmobilisierungen führen nicht zu anderen Machtverhältnissen, solange die herrschenden Regime einig sind und die Kontrolle über ihre Repressionsapparate behalten. Wenn die Staatsapparate über das faktische Gewaltmonopol in ihren Gesellschaften verfügen, nimmt der Regimezusammenhalt eine zentrale Stellung ein. Massendemonstrationen können Druck auf ein Regime ausüben und Teile des Machtapparates dazu bewegen, eigene Interessen auf Kosten anderer Regimekräfte zu verfolgen. Wenn relevante Teile der politischen Führung oder der Repressionsorgane den Eindruck gewinnen, das Regime verfüge nur noch über begrenzte Überlebenschancen, kann es für sie zu einer attraktiveren Option werden, die eigene Macht oder wirtschaftlichen Ressourcen in die Zeit nach dem Umsturz hinüberzuretten, anstatt diesen partout verhindern zu wollen. Eine solche Entwicklung entfaltet eine Eigendynamik, untergräbt die Macht des Regimes und eröffnet der Opposition neue politische Spielräume. Wenn eine solche Spaltung des Regimes aber nicht erfolgt, bleibt die weniger erfolgversprechende Option, die Repressionskräfte von unten zu schwächen oder auszuhöhlen. Dies bedeutet, die unteren und mittleren Kader der bewaffneten Einheiten politisch zu demoralisieren, Überläufer aus dem Militär, der Polizei und – seltener – aus den Geheimdiensten zu rekrutieren und schrittweise zu militärischer Gegenmacht zu organisieren. Das kann den Druck auf das Regime erhöhen und möglicherweise doch noch dessen Fragmentierung bewirken. Geschieht dies nicht, bleibt nur die Alternative, dass sich die oppositionelle Mobilisierung totläuft, wie in Iran 2009 geschehen, oder dass es zu einem Bürgerkrieg wie in Syrien kommt.

## *Veränderungen der islamistischen Bewegungen*

Ein zweiter zentraler Aspekt der Umgestaltungen besteht in der sich verändernden Rolle des politischen Islam. Hier lassen sich gegenwärtig widersprüchliche Tendenzen beobachten. In der ersten Phase des Arabischen Frühlings, also durch den Sturz der Diktaturen in Tunesien und Ägypten, erlitten extremistische und insbesondere gewalttätige Islamisten eine politische Niederlage, was ihre ohnehin zu beobachtende Schwäche verstärkte.<sup>9</sup> Die wochenlange Sprachlosigkeit von *al-Qaida* angesichts der Regierungsstürze in Tunis und Kairo zeugte davon. Islamistische Terrorgruppen mussten erleben, dass sich die politische Agenda im Nahen und Mittleren Osten vom Widerstand gegen westliche Interessen und pro-westliche Regierungen im Rahmen eines extremistischen religiösen Projektes zu einem Kampf für Rechtsstaatlichkeit und Demokratie verschob und dass Terrorismus in diesem Zusammenhang weder eine Rolle spielte noch einen Platz hatte. Dies stellte Praxis und Legitimationsgrundlage der islamistischen Terrorgruppen in Frage.

Zugleich allerdings öffnete der Arabische Frühling den gewaltlosen islamistischen Gruppen die Tür zur Partizipation im politischen Prozess, die ihnen vorher die Diktaturen verstellt hatten, und sogar die Chance, im Zuge der Demokratisierung friedlich an die Macht zu kommen oder entscheidend an ihr zu partizipieren. Während zuvor eine Radikalisierung der islamistischen Bewegung häufig durch ihre Exklusion aus dem politischen Prozess und oft brutale Unterdrückung und Verfolgung forciert worden war, eröffnete sich nun für den arabischen Islamismus die Option, sich langfristig in Richtung einer „türkischen Entwicklung“ des Islamismus zu bewegen. In Tunesien, wo eine solche Entwicklung bereits zuvor begonnen hatte, war diese Tendenz besonders ausgeprägt, aber auch bei den ägyptischen Muslimbrüdern ist sie durchaus wahrscheinlich. Sie dürfte allerdings kaum ohne Brüche und Rückschläge verlaufen, und der Wahlerfolg der Salafisten demonstrierte, dass hier auch mit Gegenbewegungen zu rechnen ist.<sup>10</sup> Aufgrund unterschiedlicher Bedingungen wird sie auch andere Formen annehmen und anders vonstattengehen als in der Türkei.

Doch lassen sich inzwischen auch Tendenzen beobachten, die auf eine erneute Stärkung extremistischer und gewaltsamer Islamisten deuten. Sie ergeben sich aus den Bürgerkriegen in Libyen und Syrien, aber auch aus einem schleichenden Kontrollverlust der jemenitischen Regierung. Sobald nämlich

9 Fawaz A. Gerges: *The Rise and Fall of Al-Qaeda*, New York 2011, S. 69.

10 Shadi Hamid: *Islamists and the Brotherhood: Political Islam and the Arab Spring*, in: Kenneth M. Pollack/Daniel L. Byman: *The Arab Awakening – America and the Transformation of the Middle East*, Brookings Institution, Washington 2011, S. 29-38.

die Regime in Tripolis und Damaskus mit massiver Gewalt gegen friedfertige Demonstranten vorgehen und insbesondere, nachdem in Libyen der Machtkampf um die Hinterlassenschaft des Gaddafi-Regimes begann und in Syrien ein Bürgerkrieg an die Stelle friedlicher Proteste trat, stellt sich die Gewaltfrage neu. Wenn diktatorische Regime nicht friedlich von der Macht verdrängt werden können, weil sie mit brachialer Gewalt und Massakern gegen Zivilisten vorgehen, kann es zur politischen Radikalisierung kommen und Gegengewalt bis hin zum Bürgerkrieg unvermeidlich erscheinen. In einem so veränderten Kontext können dann auch extremistische Gruppen mit Erfahrung in gewaltsamen Auseinandersetzungen als nützlich und legitim wahrgenommen werden. Verschiebt sich also der Kampf vom politischen Protest hin zur gewaltsamen und militärischen Konfrontation, gewinnen extremistische Gewaltakteure auch islamistischen Zuschnitts wieder an politischem Spielraum. Das lässt sich in Syrien beobachten, wo nach Auskunft des stellvertretenden irakischen Innenministers seit den ersten Monaten 2012 *al-Qaida*-Kämpfer und andere Jihadisten aus dem Irak einsickern und am Aufstand gegen Assad teilnehmen. Damit korrespondiert, dass aufgrund der partiellen Konfessionalisierung der Gewalt der sunnitische Radikalismus zunimmt, ohne den ausländische Jihadisten keine soziale Basis im Land fänden.

Die Frage, welchen Weg der Nahe und Mittlere Osten einschlagen wird, dürfte zum großen Teil von der Entwicklung des Islamismus abhängen – und diese wiederum von der Intensität und Dauer der Gewaltkonflikte einerseits und den Entwicklungen in Tunesien, Ägypten, Marokko und Jordanien andererseits. Sollte der Islamismus in einigen Schlüsseländern durch wachsenden Einfluss und die Übernahme politischer Verantwortung demokratiekompatibel werden und den Weg der türkischen AKP einschlagen, ergäben sich neue Perspektiven für die Stabilisierung und Demokratisierung der Region, wenn auch unter kulturell konservativen Vorzeichen. Bei einer zunehmend gewaltsamen Entwicklung in Libyen und im Jemen und einem längeren Bürgerkrieg in Syrien besteht dagegen die Gefahr, dass der islamische Extremismus und seine gewaltsamen Spielarten eine neue Blüte erleben und regional destabilisierend wirken.

### *Regionale Veränderungen*

Damit rückt die regionale Perspektive der gegenwärtigen Umbrüche ins Blickfeld. Bereits heute ist erkennbar, dass die Entwicklung in Libyen nach dem Sturz Gaddafis regional destabilisierend wirkt. Im benachbarten Mali nutzen aufständische Tuareg libysche Waffen zu einem Aufstand im Norden des Lan-



des, wo sie bereits mehrere Städte eroberten, einschließlich Timbuktu. Inzwischen kam es zu einer faktischen Spaltung des Landes. Auch die Gruppe *al-Qaida im Muslimischen Maghreb* konnte sich mit Waffen aus Libyen und offensichtlich auch personell stärken. Darüber hinaus gibt es Hinweise auf zunehmenden Waffenschmuggel von Libyen nach Ägypten, ein ernstes Warnzeichen für die regionale Stabilität.

Die regionalen Auswirkungen der Situation in Syrien sind vermutlich noch größer. Der gegenwärtige Bürgerkrieg wirkt destabilisierend in die Nachbarländer hinein. Aber auch ein Sturz der syrischen Diktatur und ein dann kaum vermeidbarer größerer Einfluss oder eine direkte Machtübernahme durch sunnitische Gruppen würde sich nicht unbedingt stabilisierend auf den Libanon und den Irak auswirken. Im Libanon geriete die *Hisbollah* in eine schwierige Lage, die das diffizile innerlibanesisches Gefüge aus dem Gleichgewicht bringen könnte – ein Grund, warum die *Hisbollah* im Gegensatz zur palästinensischen *Hamas* weiter die säkulare Diktatur in Syrien unterstützt. Auch im Irak bestehen große Sorgen vor einem Umsturz in Syrien. Zumal die schiitischen und kurdischen Parteien das Assad-Regime weiterhin als das kleinere Übel gegenüber einer sunnitischen oder gar sunnitisch-islamistischen Machtübernahme betrachten. Eine solche könnte die irakischen Sunniten oder gar deren jihadistische Gruppen unterstützen, was angesichts der instabilen Lage und der zunehmenden Gewalt im Irak nach dem Abzug der US-Truppen weiter destabilisierend wirken würde.<sup>11</sup> Umgekehrt könnte sie auch nicht-sunnitische Kräfte im Irak zu einer verdeckten Einmischung in Syrien ermuntern. Diese Ängste vor einer sunnitischen Machtübernahme in Syrien führten dazu, dass die kurdischen Parteien im Irak auf die syrischen Kurden einwirkten, sich dem Aufstand gegen die Regierung in Damaskus nicht anzuschließen. Dieses Drängen scheint indes abzunehmen.

Schließlich müssen die Entwicklungen in der Region, besonders in Syrien, auch vor dem Hintergrund der iranischen Regionalpolitik und der Konkurrenz zwischen Saudi-Arabien und Iran gesehen werden. Die innenpolitisch diskreditierte Regierung in Teheran verfügt außenpolitisch nur über einen eingeschränkten Kreis von Partnern und wird insbesondere von den meisten arabischen Nachbarn mit Mißtrauen betrachtet. Allerdings haben die gescheiterte Afghanistanintervention der NATO und insbesondere die Irak-Politik der USA unter George W. Bush die iranische Position gestärkt: Iran verfügt heute über beträchtlichen Einfluss im Irak. Auch die enge Kooperation mit dem säkularen syrischen Regime stärkt Teherans regionale Position und erleichtert die Zu-

---

11 Jochen Hippler: Zum Zustand des Irak beim Abzug des US-amerikanischen Militärs, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Band 5 (2012), Heft 1, S. 61-71.

sammenarbeit mit der libanesischen *Hisbollah*. Die arabischen Staaten südlich des Persischen Golfs bemühen sich seit langem, den iranischen Einfluss zurückzudrängen, insbesondere Saudi-Arabien, Qatar und die Arabischen Emirate. Sie versuchen, das syrische Regime zu schwächen mit politischen Initiativen der Arabischen Liga, aber inzwischen offensichtlich auch mit Geld und geheimen Waffenlieferungen an die syrischen Aufständischen.<sup>12</sup> Auf der anderen Seite deutet einiges darauf hin, dass Iran umgekehrt durch personelle Hilfe und Beratung, möglicherweise auch mit Waffenlieferungen, die Regierung in Damaskus im Kampf gegen die Aufständischen unterstützt. In diesem Sinne ist der Bürgerkrieg in Syrien auch ein Stellvertreterkrieg um die regionale Vorherrschaft. Deshalb ist er regional von weit größerer Bedeutung als es 2011 der libysche war.

### *Fazit und politische Schlussfolgerungen*

Die Umbrüche im Nahen und Mittleren Osten, die Ende 2010 in Tunesien begannen, werden noch lange anhalten. In den meisten Ländern hat die Überwindung der alten, verknöcherten Verhältnisse gerade erst begonnen. In Tunesien und Ägypten wird die Entwicklung dadurch gefährdet, dass wirtschaftliche Probleme die Hoffnungen vieler Menschen enttäuschen könnten. Damit wäre auch die politische Entwicklung ungewiss. In den Ländern, die sich um kontrollierte Reformen von oben bemühen, wie Marokko und Jordanien, ist noch unklar, ob das gelingt und ob diese Reformen eine grundlegende Umgestaltung der politischen Strukturen anstreben. In Libyen und im Jemen wiederum gab es einschneidende politische Veränderungen, aber Stabilität und demokratische Reformen werden durch gewaltsame Fragmentierung bedroht. In Syrien ist das Ergebnis des Bürgerkrieges überhaupt noch nicht abzuschätzen. Und in ölreichen Staaten südlich des Persischen Golfes wie in Saudi-Arabien und Bahrain kam es zu Demonstrationen, die niedergeschlagen wurden – aber insgesamt sichert eine Mischung aus sozialpolitischem Entgegenkommen und der Drohung mit Gewalt noch die Stabilität. Ob diese von Dauer sein kann, ist nicht vorhersagbar.

Insgesamt ist es unwahrscheinlich, dass die Umbrüche in Nahen und Mittleren Osten zu einer Demokratisierung in der gesamten Region oder der meisten seiner Länder führen werden. Zwar besteht dort ein breites Bedürfnis nach Rechtsstaatlichkeit, mehr Transparenz des Regierungshandelns und Partizipa-

12 Qatar crosses the Syrian Rubicon: £63m to buy weapons for the rebels, in: Guardian online, 1 March 2012; Saudi, Qatari plans to arm Syrian rebels risk overtaking cautious approach favored by U.S., in: Washington Post online, 2 March 2012.

tion, das in den Mittelschichten besonders ausgeprägt ist. Aber in vielen Ländern sind die Gegenkräfte nicht zu unterschätzen. Dazu gehören: alte Machtapparate und Seilschaften, die möglichst viel von ihrer Macht retten wollen; ethnische, tribale oder konfessionelle Fragmentierung, was die Herausbildung staatsbürgerlicher Gleichheit erschwert; autoritäre oder partikularistische Tendenzen in manchen säkularen und islamistischen Strömungen, auch bei denen, die auf einen politischen Wandel setzen; der immense sozialpolitische und wirtschaftliche Problemdruck, der leicht zur Enttäuschung führen kann; schließlich die Militarisierung und Gewalt der Umbrüche in einigen Ländern. Diese komplexe Gemengelage bietet antidemokratischen oder machtopportunistischen Kräften zahlreiche Ansatzpunkte, sich dem Druck in Richtung auf einen demokratischen Wandel zu widersetzen. Am wahrscheinlichsten dürfte deshalb nicht eine allgemeine Demokratisierung, sondern eine Pluralisierung der politischen Systeme sein: An die Stelle der politisch „monochromen“ Diktaturen der Vergangenheit dürfte ein breites Spektrum politischer Regime mit unterschiedlichem Ausmaß an Freiheit und Demokratie treten. So werden wohl verschiedene hybride Ordnungen entstehen, in denen autoritäre Strukturen von Ansätzen der Partizipation oder Rechtsstaatlichkeit durchbrochen werden. Das jeweilige Mischungsverhältnis wird in politischen und sozialen Kämpfen ausgefochten, die bereits im Gange sind. Und die daraus hervorgehenden Regime stellen dann vermutlich für eine oder zwei Generationen den neuen Rahmen dar, in dem die Auseinandersetzungen um mehr Demokratie ausgetragen werden. Insofern sind die aktuellen Umbrüche ein historischer Fortschritt: Sie werden wohl noch nicht direkt zu demokratischen Verhältnissen führen, aber sie bereiten den Boden dafür vor.

Die Einflussmöglichkeiten westlicher Länder auf die regionale Entwicklung sind insgesamt begrenzt. Selbst der Einsatz militärischer Mittel garantiert keinen Erfolg: Im Irak und in Libyen waren die taktischen Kriegsziele zwar schnell erreicht – der Sturz Saddam Husseins und Muammar Gaddafis –, aber das Ergebnis ist weder Stabilität noch eine demokratische Entwicklung oder dauerhafte westliche Dominanz. Einflussnahme unterhalb der Schwelle von militärischer Gewalt, etwa durch diplomatischen Druck, Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen oder Wirtschaftssanktionen, birgt zwar weniger die Gefahr einer zusätzlichen Destabilisierung, aber ihre Wirkung ist unspezifischer und wenig zuverlässig. Letztlich geht es um die grundlegende Umgestaltung fremder Gesellschaften, und dabei sind die Einflussmöglichkeiten Dritter eher gering und die bisherigen Erfahrungen wenig ermutigend.<sup>13</sup>

13 Vgl. Jochen Hippler: Strategische Grundprobleme externer politischer und militärischer Intervention – Unter besonderer Berücksichtigung der Krisensituationen des Nahen und Mittleren Ostens, INEF-Report 103, Duisburg 2011.

Deshalb sollte die westliche Politik sich vor überzogenen Zielvorstellungen hüten und sich stattdessen auf die Förderung günstiger Rahmenbedingungen, auf humanitäre Unterstützung, auf die Unterstützung positiver Reformen und andere „weiche“ Politikinstrumente konzentrieren. Insbesondere sollte sie diktatorische Regime nicht mehr wirtschaftlich oder militärisch unterstützen. Darüber hinaus sollten die westlichen Regierungen die Interessen ihrer Länder in der Region nicht mit humanitären Rechtfertigungen kaschieren. Die irakische Erfahrung, aber auch die jahrzehntelange Unterstützung arabischer Diktatoren, haben demonstriert, dass imperiale Interessen und die Förderung demokratischer Stabilität sich gegenseitig blockieren können – und solche Blockaden neigen dazu, Demokratisierung *und* Stabilität zum Scheitern zu bringen.

### **3.2. Konflikt und Machtteilung in fragmentierten Gesellschaften: Syrien, Bahrain, Libanon und Irak im Vergleich**

*Stephan Rosiny*

#### *Entwicklungspfade im Arabischen Frühling*

Anfang 2011 gelang es breiten Oppositionsbewegungen, zwei der stabilsten Autokraten des Nahen Ostens zu stürzen: Zine El-Abidine Ben Ali musste am 14. Januar 2011 Tunesien verlassen, und am 11. Februar wurde in Ägypten Hosni Mubarak entmacht. Im Arabischen Frühling kam es in fast allen Ländern zu Protesten und Aufständen gegen materielle Not, Korruption und autoritäre Herrschaft. Der breiten Unzufriedenheit liegen ähnliche Konfliktstrukturen zugrunde: Die autoritären Regime verloren in jüngerer Zeit massiv an Legitimität, weil sie die Versprechen der Moderne von Unabhängigkeit, Freiheit und Entwicklung nicht erfüllten. Nahöstliche Gesellschaften weisen außerdem massive Partizipationsdefizite auf, da große Segmente der Bevölkerung – Jugendliche, Frauen, Menschen in ländlichen Regionen und in einigen Ländern Ethnien und Konfessionsgemeinschaften – politisch, ökonomisch und sozial diskriminiert werden.<sup>1</sup>

Im Arabischen Frühling lassen sich grob drei Entwicklungspfade unterscheiden:

- In Nordafrika kam es zu den weitreichendsten Veränderungen in Form von Regimestürzen und bei demokratischen Wahlen. Die Gesellschaften sind konfessionell weitgehend homogen sunnitisch und weisen relativ unitär nationale Identitäten auf.
- An den autoritären Monarchien des Golf-Kooperationsrats (GCC) gingen die Proteste – mit Ausnahme Bahrains und begrenzt Kuwaits – hingegen vorbei. Diesen Regimen gelang es, potenziellen Unmut in der Bevölkerung mit finanziellen Vergünstigungen zu beschwichtigen und lokal begrenzte Proteste im Keim zu ersticken. Saudi-Arabien, das den monarchischen „Club der Reichen“ dominiert, toleriert keinen Regimewechsel, der als Domino-Effekt auf andere Monarchien überspringen könnte. Ein Hegemonialkonflikt mit Iran, der sich religiös-ideologisch im Sunna-Schia-

---

<sup>1</sup> Ausführlich hierzu Stephan Rosiny: Islamismus und die Krise der autoritären arabischen Regime, GIGA Focus Nahost 2, Hamburg 2012.



Gegensatz manifestiert, bestimmt maßgeblich die regionale Bündnispolitik.

- Die größte Varianz an oppositioneller Mobilisierung und Regimereaktion findet sich in den ethnisch und konfessionell heterogenen Ländern im ost-arabischen Raum inklusive des GCC-Staats Bahrain. In einigen von ihnen kam es nur zu marginalen Protesten, so in den ehemaligen Bürgerkriegsländern Libanon und Irak, während sie in anderen gewaltsam eskalierten (Bahrain, Jemen und Syrien).

Der Beitrag behandelt diesen dritten Typus der fragmentierten Länder am Beispiel des Libanon, des Irak, Syriens und Bahrains.<sup>2</sup> Sie weisen strukturelle Ähnlichkeiten auf, sind in dieselben regionalen Konflikte involviert und werden in der Region häufig miteinander verglichen. Sie lassen sich daher als eine diskursive Einheit beschreiben.

### *Ethnisch-konfessionell fragmentierte Gesellschaften im ostarabischen Raum*

Die Gründe für die besondere Konfliktvirulenz ethnisch-konfessioneller Fragmentierung sind vielfältig, und sie liegen in den einzelnen Ländern in unterschiedlichen Intensitäten und Kombinationen aus historischen, identitären, ökonomischen und politischen Faktoren vor. So haben sich über Jahrhunderte bestimmte Herrschaftstraditionen etabliert: der Sunniten in den islamischen Reichen und den Golfmonarchien, der Christen im Libanongebirge, der Araber über Kurden und andere Ethnien. Europäische Kolonialmächte spielten sich als Schutzmächte einzelner Gemeinschaften auf, um politischen Einfluss im Osmanischen Reich zu gewinnen. Als Mandatsmächte bedienten sie sich nach dem Ersten Weltkrieg ethnisch-konfessioneller Differenz, um die Gesellschaften nach dem Prinzip des *Divide-et-impera* zu beherrschen. Die bisher privilegierten Gemeinschaften reagierten auf den Aufstieg oder die Machtübernahme anderer Ethnien oder Konfessionen – der Alawiten seit 1963 in Syrien, der Schiiten seit 2003 im Irak, der Muslime im Libanon besonders seit 1990 – mit Ressentiments und reaktiver Identitätsbildung. Radikale sunnitische Islamisten, namentlich Salafisten, mobilisieren mit sunnitisch-arabischem Überlegenheitsdünkel und schüren religiösen Hass auf die aufstrebende schiitische Kon-

---

<sup>2</sup> Libyen und der Jemen gehören vom Typus her ebenfalls in diese Ländergruppe, bleiben aber wegen ihrer geografischen Ferne und ihrer nur schwachen Bezüge zu den hier behandelten Ländern ausgeklammert.

fession. In einigen Ländern verschärfen traumatische Bürgerkriegserfahrungen „ethnischer Säuberung“ die Entfremdung zwischen den Gemeinschaften.

Solche identitären Prozesse gehen häufig mit sozioökonomischen Verschiebungen einher. Die „ungerechte“ staatliche Distribution von Einnahmen aus lokal ungleich verteilten natürlichen Ressourcen kann von Betroffenen als ethnische oder tribale Diskriminierung gedeutet werden – aktuell etwa im Irak und in Libyen. Zu Konflikten führt dies besonders, wenn sich der bestehende Verteilungsschlüssel verändert und sich die etablierten Nutznießer von Neuankömmlingen herausgefordert sehen. So verschärft unter Umständen der rasante Urbanisierungsprozess ethnisch-konfessionelle Differenz. Im Irak, Libanon, in Bahrain und Syrien zogen viele Schiiten in zuvor sunnitisch geprägte Städte, wobei sich bei den etablierten Städtern Vorurteile gegen die „unzivilisierten“ Landmigranten mit konfessionalistischen Stereotypen verbanden.

Die Regime schürten mitunter Missgunst zwischen den Gemeinschaften und die Angst vor Bürgerkrieg, um sich als Beschützer der nationalen Einheit aufzuspielen oder um die Loyalität ihrer eigenen Gemeinschaft einzuklagen. Angesichts hoher Verschuldung und neoliberaler Anpassung an die Weltwirtschaft kürzten sie Ausgaben im Bereich der Sozialversorgung und Kulturpolitik. An deren Statt übernahmen tribale, konfessionelle und religiöse Gemeinschaften staatliche Funktionen der sozialen Sicherung, Bildung und Entwicklungsförderung, mitunter sogar der inneren Sicherheit. Wichtige immaterielle Ressourcen wie Vertrauen und Solidarität wurden dadurch innerhalb der Gemeinschaften ausgetauscht. In den weitgehend monokonfessionellen Staaten Nordafrikas begünstigte dies den Aufstieg islamistischer Bewegungen, die auf nationaler Ebene agieren, etwa der ägyptischen Muslimbruderschaft. In den fragmentierten Ländern des ostarabischen Raums bildeten sich hingegen tribal, konfessionell und ethnisch separierte Netzwerke.

Außenpolitisch zeichnen sich die zu untersuchenden Länder durch eine dichte Verschränkung mit regionalen Konflikten aus, bei denen konfessionelle und ethnische Identitäten zum Tragen kommen. Denn hier ist der Schauplatz des Antagonismus zwischen den am Status quo orientierten, prowestlichen Regimen (Saudi-Arabien, Israel und Ägypten unter Mubarak) und der „Widerstandsachse“, der neben Syrien unter Baschar al-Assad, der *Hisbollah* im Libanon und der palästinensischen *Hamas* auch die nicht-arabische Islamische Republik Iran angehört. Iran und Saudi-Arabien erheben beide den Anspruch einer islamischen Führungsmacht für sich. Der Machtkonflikt erhält eine konfessionalistische Dimension, weil in Iran der schiitische Islam Mehrheits- und Staatsreligion ist, in Saudi-Arabien die wahhabitische Richtung des sunnitischen Islam. Beide Staaten verstehen sich als Schutzmächte der jeweiligen



Konfessionen im Irak, Libanon, Jemen, in Syrien und Bahrain. Im Westen wird der von Saudi-Arabien dominierte Block als „gemäßigte“ Allianz gegen das Hegemonialstreben Irans und als Schutz für Israel gewertet. Im Nahen Osten sieht sich die sunnitische Allianz als ein Bollwerk gegen einen mutmaßlich expansiven „schiitischen Halbmond“, gegen den sie bisweilen auch mit radikalen Salafisten und Jihadisten kooperiert. Diese regionale Blockbildung findet sich auch in der gegensätzlichen Positionierung zu den Aufständen in Bahrain und Syrien. Die „prowestliche“ Allianz half dem bahrainischen Königshaus, im März 2011 die Protestbewegung militärisch niederzuschlagen, unterstützt aber den Aufstand in Syrien. Umgekehrt positioniert sich die „antiwestliche“ Allianz auf Seiten der bahrainischen Protestbewegung und des syrischen repressiven Regimes. Im vorliegenden Beitrag geht es jedoch weniger um die Genese der Fragmentierung als um deren spezifische Konstellation und mögliche institutionelle Regulierungen in den einzelnen Ländern.

### *Diktaturen, Bürgerkriege und Machtteilungsarrangements*

Im Libanon, im Irak, in Syrien und Bahrain treten ethnisch-konfessionelle Gemeinschaften als politische Akteure auf, und politische Kontroversen sind häufig mit konfessionalistischen Stereotypen aufgeladen. Ein Erfolg oder Scheitern des multiethnischen Zusammenlebens in einem dieser Länder wird weitreichende Auswirkungen auf die übrigen haben. Der Libanon und der Irak dienten im Nahen Osten lange Zeit als abschreckende Beispiele für ethnisch-konfessionelle Gegensätze und interethnische Bürgerkriege (im Libanon von 1975-1990, im Irak seit 2003). Die Metaphern der „Libanonisierung“ bzw. der „Irakisierung“ stehen für diese gewaltsame Eskalation. In beiden Ländern wurden konstitutionelle Machtteilungsarrangements eingeführt, die den Gemeinschaften einen gerechteren Chancenzugang und einen Schutz vor Majorisierung und Diskriminierung garantieren sollen. Aus ihrem Exempel können Lehren für andere fragmentierte Gesellschaften abgeleitet werden.

In Bahrain und Syrien beeinflussen ethnisch-konfessionelle Gegensätze seit Jahrzehnten den Konflikt zwischen Regime und Opposition. In ihnen dominiert eine konfessionelle Minderheit die Macht: das sunnitische Königshaus Al Chalifa in Bahrain und die alawitisch-schiitische Familie al-Assad in Syrien. Mitglieder anderer Gemeinschaften sind von Schlüsselpositionen im Staat und in den Sicherheitskräften weitgehend ausgeschlossen und werden beim Zugang zu ökonomischen Ressourcen diskriminiert oder sind zumindest auf „Mittler“ in der herrschenden Elite angewiesen. Bei den Protesten und Aufständen im Rahmen des Arabischen Frühlings erlebten diese beiden Länder

eine spezifische Eskalationsdynamik, die das Misstrauen zwischen den Bevölkerungssegmenten verstärkte.

### *Libanon: Prototyp für Machtteilung und Seismograph regionaler Konflikte*

Der Libanon war von jeher ein Rückzugsraum verfolgter religiöser und ethnischer Minderheiten. Bereits im 19. Jahrhundert entstanden erste Machtteilungsarrangements zwischen den Konfessionen, sodass das Land zum Prototyp und Versuchslabor einer Konkordanzdemokratie im Nahen Osten wurde. Den offiziell anerkannten Religionsgemeinschaften wurden Parlamentssitze und führende Ämter im Staat proportional zu ihrer demografischen Stärke zugeteilt, maronitische Christen erhielten zusätzlich bestimmte sicherheitsrelevante Schlüsselposten. Durch weit verbreiteten Klientelismus bestimmt die konfessionelle Zugehörigkeit bis heute auch den sozialen und ökonomischen Chancenzugang.

Der „politische Konfessionalismus“ garantierte den Gemeinschaften einen hohen Grad an Autonomie, ermöglichte einen kulturellen Pluralismus und eine demokratische Kultur, wie sie im arabischen Raum einmalig blieb. Auf der anderen Seite verschärfen sich interkonfessionelle Spannungen, die im Bürgerkrieg von 1975 bis 1990 eskalierten. Denn die Institutionalisierung subnationaler Identitäten als Zugangskriterium zu politischen Ämtern und der weit verbreitete Klientelismus in konfessionellen Netzwerken verhinderte das Abschmelzen traditioneller Loyalitäten zu Familie, Region und Konfession. Ein überholter Proporz, der auf einer Volkszählung von 1932 beruhte, widersprach zunehmend der realen demografischen Verteilung. Auch wollten die größer und selbstbewusster gewordenen muslimischen Gemeinschaften die „christlichen“ Privilegien nicht mehr akzeptieren, die unter französischem Mandat eingeführt worden waren. Der fragmentierte Staat mit seinen schwachen Institutionen steht bis heute mehr im Dienste von Gemeinschaftsegoismen denn einem nationalen Interesse. Dadurch gelang es externen Mächten, sich als Schutzherren einzelner Gemeinschaften einzumischen. Der Libanon wurde zur Drehscheibe ideologischer Auseinandersetzungen, zum Zankapfel regionaler Mächte und Spielball ausländischer Interessen.

Trotz dieser Schwächen wurde zur Beendigung des Bürgerkriegs im *Taif*-Abkommen von 1989 und mit der Verfassung von 1990 ein reformiertes Modell der Machtteilung aufgelegt, das die Anführer der konfessionell geprägten Bürgerkriegsmilizen an der Macht beteiligte und in die Zweite Republik inte-

grierte. Viele mit dem Konfessionalismus verbundene Strukturen und Konflikte blieben bestehen, so die Dominanz „politischer Familien“ und konfessionell weitgehend homogener Parteien. Parallel zu den Protesten des Arabischen Frühlings demonstrierten deshalb im Libanon Menschen für die „Abschaffung des konfessionalistischen Systems“.

Die konfessionelle Orientierung der Parteien spiegelt sich in gegensätzlichen außenpolitischen Allianzen gemäß der regionalen Blockbildung zwischen den prowestlichen sunnitischen Regimen und der überwiegend von Schiiten getragenen „Widerstandsachse“ wider. Derzeit stehen sich die nach zwei Großdemonstrationen im Jahre 2005 benannte „8. März-Bewegung“ und die „14. März-Bewegung“ gegenüber. Die prowestliche, von Sunniten und einem Teil der christlichen Parteien dominierte 14. März-Bewegung hat als gemeinsamen Nenner die Gegnerschaft zum syrischen Assad-Regime. Die schiitische, von Iran unterstützte *Hisbollah* und die vorwiegend christliche Freie Patriotische Bewegung (FPM) dominieren die „pro-syrische“ 8. März-Bewegung.

### *Irak: vom Spieler zum Spielball der Region*

Der Irak unter Saddam Hussein gehörte bis 2003 zu den monoethnischen Diktaturen, in denen trotz der offiziell säkular-nationalistischen Baath-Ideologie die Mehrheit der Bevölkerung, Kurden und schiitische Araber, diskriminiert wurden. Im Golfkrieg gegen Iran (1980-1988) hatte er stellvertretend für die sunnitischen Golfmonarchien den „persisch-schiitischen“ Revolutionsexport eingedämmt. Der Völkermord an Kurden in den *Anfal*-Operationen 1988 und die blutige Niederschlagung eines schiitischen Aufstands 1991 vertieften das Misstrauen zwischen den Gemeinschaften. Der Sturz Saddam Husseins im US-geführten Irakkrieg von 2003 brachte keine Versöhnung. Viele Sunniten sahen in der „Ent-Baathifizierung“ eine Entmachtung ihrer Konfession, und sie gingen in den bewaffneten Widerstand gegen die US-Besatzung und den neuen, schiitisch dominierten Staat. Es kam zu einem Terrorkrieg gegen die schiitische Zivilbevölkerung, weil sich in dem Machtvakuum des zerfallenen Staates Jihadisten ausbreiteten, die in ihrem kruden Feindbild Schiiten als Verbündete der amerikanischen „Kreuzritter“ ansehen. Die Gewalt eskalierte 2006-2007 zu einem interkonfessionellen Bürgerkrieg.

Der Aufbau intermediärer und zentralstaatlicher Instanzen gelang im Kräftezerren der verschiedenen Veto-Player nur schleppend. Die Verfassung von 2005 hatte eine föderale Ordnung festgelegt, die das Gesetz Nr. 13 von 2008

präzisierte.<sup>3</sup> Demnach haben einzelne Provinzen das Recht, per Referendum weitreichende Autonomie vom Zentralstaat zu erlangen. Hinter der Regelung verbirgt sich ein ethnisch-konfessionelles Arrangement, das den drei großen Ethnien – Kurden, schiitischen und sunnitischen Arabern – wegen ihrer Dominanz in einzelnen Provinzen potenziell weitgehende Unabhängigkeit vom Zentralstaat einräumt. Auch die Verteilung der führenden Staatsämter sollte eine Rückkehr zur sunnitisch-arabischen Vorherrschaft verhindern. Der Staatspräsident ist demnach ein Kurde, der Ministerpräsident ein Schiit und der Parlamentspräsident ein Sunnit. Jeder von ihnen hat zwei Stellvertreter aus den anderen Gemeinschaften. Diese arrangierte Machtteilung konnte die fortgesetzte interethnische Gewalt nur bedingt mindern. Aber vermutlich hätten sich Kurden und Schiiten nach der Erfahrung der ethnisch diskriminierenden Diktatur Saddam Husseins ohne eine entsprechende Garantie nicht auf das Experiment eines multiethnischen Staates eingelassen.

Fungierten die USA bislang als eine Art Schiedsrichter, so erlebt das neue System seit dem Abzug der US-Truppen Ende 2011 eine ernsthafte Herausforderung. Mittlerweile sehen sich Sunniten als die diskriminierte Gemeinschaft, und die drei von ihnen dominierten Provinzen Anbar, Ninive und Salahaddin unternehmen bereits Schritte zur Erlangung der Autonomie, während sich die schiitische Bevölkerungsmehrheit mittlerweile von einem Zentralstaat mehr Chancen erhofft.

### *Bahrain: der Zankapfel im Persisch-Arabischen Golf*

In Bahrain regiert seit 1783 die aus dem Najd in Saudi-Arabien stammende sunnitische Herrscherfamilie der Al Chalifa eine mehrheitlich (70 Prozent) schiitische Bevölkerung.<sup>4</sup> Der konfessionelle Gegensatz erlebte in den vergangenen Jahrzehnten mit dem wachsenden Hegemonialkonflikt zwischen schiitisch-persischem Iran und sunnitisch-arabischem Saudi-Arabien eine Zuspitzung. Die schiitische Bevölkerungsmehrheit sieht sich durch das sunnitische Königshaus diskriminiert und von einer gerechten Partizipation ausge-

3 Marina Ottaway/Danial Kaysi: The State of Iraq, Carnegie Endowment, Middle East, Februar 2012.

4 Vgl. Katja Niethammer: Bahrain: alte Konflikte zwischen Sunniten und Schiiten neu artikuliert, in: Sigrid Faath (Hrsg.): Rivalitäten und Konflikt zwischen Sunniten und Schiiten in Nahost, Berlin 2010, S. 177-201; International Crisis Group: Popular Protests in North Africa and the Middle East (III). The Bahrain Revolt, Brüssel 6.4.2011; International Crisis Group: Popular Protests in North Africa and the Middle East (VIII). Bahrain's Rocky Road to Reform, Brüssel 28.7.2011.

schlossen. Das Königshaus befürchtet umgekehrt, in einer Mehrheitsdemokratie durch eine von Iran „ferngesteuerte“ schiitische Opposition entmachtet zu werden. Dieses Misstrauen führte zu einer systematischen Verdrängung von Schiiten aus Führungspositionen.<sup>5</sup> Auch die Sicherheitskräfte setzen sich fast ausschließlich aus Sunniten zusammen. Viele von ihnen stammen aus Jordanien, Jemen und Pakistan und erhalten erleichtert die Staatsbürgerschaft, um das demografische Übergewicht der Schiiten zu reduzieren.

Dabei war eine konfessionalistische Polarisierung keinesfalls zwingend. Mit dem Generationenwechsel 1999 von Emir Isa Al Chalifa auf seinen Sohn, König Hamad bin Isa Al Chalifa, und der Verabschiedung der *Bahrain National Action Charta* von 2001 wurde das Land zum Hoffnungsträger für demokratische Reformen in der Region. In den folgenden Jahren entwickelte sich eine vielfältige politische Landschaft aus islamistischen und säkularen, sunnitischen und schiitischen, regimetreuen und oppositionellen Parteien. Allerdings stießen die geweckten Hoffnungen besonders bei Schiiten an die Grenzen eines autokratischen Regimes, das die 2001 gemachten Zusagen einer konstitutionellen Kontrolle der Monarchie und parlamentarischer Partizipation nur bedingt einhielt. Die Frustration entlud sich in mehreren Protestwellen, zuletzt am zehnten Jahrestag des Referendums zur *National Action Charta* am 14. Februar 2011.

Schiitische und säkulare Oppositionsgruppen verlangen eine Verfassungsreform und eine gerechte Partizipation. Für die größte schiitische Bewegung, *al-Wifaq*, beinhaltet dies einen schiitischen Ministerpräsidenten als Gegengewicht zum sunnitischen Königshaus. Ein Arrangement zwischen Regime und Opposition schien möglich, als am 13. März 2011 der Kronprinz Salman bin Hamad Al Chalifa ein frei gewähltes Parlament mit weitreichenden Kompetenzen, faire Wahlbezirke, einen Wechsel der Einbürgerungspolitik, Antikorruptionsmaßnahmen und die Thematisierung des Konfessionalismus anbot. Aber bereits während seiner Rede wurde eine Demonstration gewaltsam aufgelöst, wodurch das Regime an Glaubwürdigkeit verlor. Am 14. März intervenierten Truppen des GCC aus Saudi-Arabien, Katar und den Vereinigten Arabischen Emiraten (VAE). Die Niederschlagung der Proteste und die Verfolgung von Oppositionellen durch bahrainische Sicherheitskräfte wurde von einer Untersuchungskommission, der *Bahrain Independent Commission of Inquiry (BICI)*, aufgearbeitet und im Abschlussbericht vom 10. Dezember 2011 ausführ-

5 Patrick Cockburn: Focus on torture hides deeper discrimination in Bahrain, in: *The Independent*, 13.12.2011.

lich dokumentiert.<sup>6</sup> Bahrain befindet sich seitdem zwischen gewaltsamer Repression und vom Regime gesteuerter Dialoginitiative, aus der sich die schiitische Opposition allerdings zurückgezogen hat, weil sie nur wenige Vertreter entsenden durfte und keine Feigenblattfunktion übernehmen wollte. Ein Einlenken des Königshauses hätte einen beachtlichen Demonstrationseffekt auf Saudi-Arabien, wo eine schiitische Minderheit in den ölreichen Ostprovinzen seit Jahrzehnten eine gerechtere Partizipation verlangt.

### *Syrien: Pulverfass der Region*

Seit März 2011 kommt es in Syrien zu massiven Protesten.<sup>7</sup> Sie begannen in peripheren Regionen und richteten sich zunächst gegen lokale Missstände. Das brutale Vorgehen der Sicherheitskräfte und die unnachgiebige Haltung des Präsidenten Baschar al-Assad steigerten die Protestbereitschaft und brachten die heterogenen Oppositionsgruppen zu mehreren Dachverbänden gegen das Regime zusammen. Der *Syrische Nationalkongress (SNC)* ist der größte und genießt die Anerkennung besonders des westlichen Auslands.

Das von einer alawitisch-schiitischen Minderheit dominierte Regime präsentiert sich selbst als Garant eines säkularen Staats und eines multiethnischen syrischen Nationalismus, in dem konfessionelle und ethnische Zugehörigkeit keinerlei Rolle spiele. Selbst die Thematisierung ihrer demografischen Verteilung gilt als Tabu, und die Zahlen differieren daher sehr. Syriens Bevölkerung setzt sich aus einer sunnitischen Mehrheit von rund 70 Prozent zusammen, die sich nach Nationalitäten in Araber (ca. 55 Prozent) und Kurden (10-15 Prozent) teilt. Zahlenmäßig relevante Minderheiten sind die schiitischen Alawiten mit etwa 11 Prozent, Christen (10 Prozent), Drusen (3 Prozent) und Zwölfer-schiiten (2 Prozent). Doch der dünne Firnis eines vermeintlich unitären Nationalismus zerbrach während der Aufstände. Mitglieder der alawitischen Gemeinschaft dominieren die Teile des Sicherheitsapparats, die für die brutale Gewalt der letzten Monate verantwortlich sind. Das Regime legitimiert die Repression mit dem Angstbild einer Machtübernahme „terroristischer“ sunnitischer Fundamentalisten, die religiöse Minderheiten diskriminieren würden.

6 Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, 10.12.2011, <http://files.bici.org.bh/BICireportEN.pdf>.

7 Raymond Hinnebusch: Syria: from ‚authoritarian upgrading‘ to revolution? in: International Affairs 88 (2012): 1, S. 95-113; International Crisis Group (ICG): Popular Protest in North Africa and the Middle East (VI). The Syrian People’s Slow-motion Revolution, Brüssel 6.7.2011; ICG: Popular Protest in North Africa and the Middle East (VII). The Syrian People’s Slow-motion Suicide, Brüssel 13.7.2011.

Dabei stürzte das Land in einen blutigen Bürgerkrieg, in dem zunehmend Motive von Rache und Vergeltung zwischen Herkunftsgemeinschaften zum Durchbruch kommen.

Die syrische Opposition besteht überwiegend aus Sunniten, ist aber regional und politisch fragmentiert. Der *Syrische Nationalkongress* als größtes Bündnis setzt sich neben liberalen Kräften mehrheitlich aus Islamisten zusammen, aus der Muslimbruderschaft, aber auch aus fundamentalistischen Salafisten, die das alawitisch dominierte Regime und sogar andere Oppositionelle als „Ungläubige“ beschimpfen.<sup>8</sup> Ein Regimesturz zugunsten sunnitisch-fundamentalistischer Akteure, ein interkonfessioneller Bürgerkrieg oder gar ein Staatszerfall in ethnisch geprägte Kleinstaaten würden die Region destabilisieren. Ein Erstarren kurdischer Autonomieforderungen hätte Auswirkungen auf die benachbarten kurdischen Gebiete in der Türkei, im Irak und in Iran. Der Aufstieg salafistischer Kräfte könnte ähnliche Gruppen im benachbarten Jordanien und anderen arabischen Ländern stärken. Weitreichende Konsequenzen hätte dies für den Irak und den Libanon, wo – erstmals in der modernen Geschichte – schiitische Parteien die Regierungen dominieren. Unter Sunniten, die von den arabischen Kalifaten bis in die postkolonialen Staaten die Herrschaft dominierten, sorgt das „schiitische Erwachen“ für Ressentiment.

Für jihadistische Gruppen, die Syrien bislang vorwiegend als Transitland für ihren Guerillakrieg gegen die US-Besatzung im Irak nutzten, hat Großsyrien, *Bilad asch-Scham*, eine hohe Symbolkraft als frühislamisches Kernland. Salah ad-Din al-Ayyubi (Saladin) gilt Jihadisten als Vorbild für ihren bewaffneten *Jihad*, weil er im Jahre 1171 zunächst die „ketzerische“ schiitische Fatimiden-Dynastie in Ägypten vernichtet und anschließend 1187 Jerusalem von den Kreuzrittern befreit hatte. Analog propagierte Abu Mus'ab az-Zarqawi, bis zu seiner Ermordung 2006 Anführer der irakischen *al-Qaida*, man müsse zunächst die „ketzerischen“ Schiiten bekämpfen, um anschließend die westlichen „Kreuzritter“ – gemeint waren die US-Truppen im Irak – vertreiben zu können.<sup>9</sup> Anfang Dezember 2011 kündigten irakische Jihadisten an, die syrische Opposition mit Waffen und Kämpfern versorgen zu wollen. Mitte Februar rief der Anführer von *al-Qaida*, Ayman az-Zawahiri, in einer Videobotschaft die Muslime zum *Jihad* gegen das „säkulare, konfessionalistische System“ in Syrien auf.<sup>10</sup> Seit Ende 2011 kam es in Damaskus und Aleppo zu mehreren Selbstmord- und Autobombenanschlägen, die eine jihadistische

8 al-Hayat, 3.1.2012.

9 Nibras Kazimi: Zarqawi's Anti-Shi'a Legacy: Original or Borrowed?, in: Current Trends in Islamist Ideology 4 (2006), S. 53-72.

10 al-Hayat 13.2.2012.

sche Handschrift trugen und Dutzende von Toten forderten. Die Opposition behauptet, das syrische Regime habe sie verübt, um ihre Repression als „Antiterrorkampf“ rechtfertigen zu können. Neben den genannten Bekenntnissen von Jihadisten sprechen auch die Anschlagziele gegen diese Annahme, denn die Anschläge zielten auf staatliche Sicherheitseinrichtungen und demonstrierten, dass das Regime selbst seine letzten beiden Hochburgen nicht mehr unter Kontrolle hat.

Regime und Opposition stehen sich in Syrien unversöhnlich mit Maximalforderungen gegenüber. Nahezu alle ausländischen Mächte haben sich auf einer der beiden Seiten positioniert und fallen deshalb als neutrale Mittler aus. Die Vermittlungsinitiative des Sondergesandten der UN und der Arabischen Liga, Kofi Annan, könnte das ändern, da sein Sechs-Punkte-Plan weder eine Militärintervention vorsieht noch einen Herrscherwechsel zur Bedingung erklärt. Dies ermöglicht Russland und China, die eine westliche Militärintervention und einen extern unterstützten Regimesturz wie in Libyen strikt ablehnen, in den Verhandlungsprozess einzusteigen und als Verbündete Druck auf das Assad-Regime auszuüben. Dauerhaft wird nur ein verhandeltes Arrangement mit Beteiligung aller Akteure und Bevölkerungsgruppen die Eskalation des Bürgerkriegs, einen Zerfall in ethnische Kleinstaaten oder die fortgesetzte blanke Repression verhindern können. Die zentrale Streitfrage lautet, ob das Regime – oder gegebenenfalls welche Teile daraus – als Verhandlungspartner noch in Frage kommt. Wenn die Herrschaftselite um die Assad-Familie, analog zur Ent-Baathifizierung im Irak, ausgegrenzt würde, besteht die Gefahr eines weiter eskalierenden Bürgerkriegs. Ihr bliebe kein anderer Ausweg als weiterzukämpfen, da sie die Rache der Aufständischen befürchten muss. Im Libanon einigten sich die Akteure auf einen entgegengesetzten Pfad: Nach der Formel „Keine Sieger, keine Besiegten“ wurden (fast) alle Gewaltakteure in das Nachkriegssystem integriert: Milizenführer wurden Minister, Milizionäre Armeesoldaten und Parteililizen zu Parlamentsparteien. Eine Aufarbeitung von Kriegsverbrechen fand nicht statt.

### *Machtteilungsarrangements als Chance?*

Die genannten Beispiele zeigen, wie vielfältig ethnisch-konfessionelle Identitäten in innenpolitischen Konflikten, regionalen Konkurrenzen und in der Formierung globaler Machtblöcke wirkmächtig werden können. Die autoritären arabischen Regime versagten darin, staatliche Institutionen und übergeordnete nationale Identitäten zu schaffen, um die ethnische, konfessionelle und tribale



Fragmentierung zu überwinden und eine gleichberechtigte moderne Staatsbürgerschaft zu etablieren.

In der Demokratieforschung werden unterschiedliche Lösungen für fragmentierte Gesellschaften diskutiert. Laut den Integrationisten soll der neutrale Staat Ethnizität nicht thematisieren und keine garantierten Rechte gewähren, weil dies subnationale Identitäten stärken und die Fragmentierung der Gesellschaft zementieren würde. Doch die Tabuisierung ethnisch-konfessioneller Identitäten führte im Nahen Osten eher zur Verschleierung denn zur Überwindung von Konkurrenz und Konflikt zwischen den Gemeinschaften. Die säkular-nationalistischen Ein-Parteien-Diktaturen im Irak und in Syrien gaben vor, die Interessen des gesamten Volks zu vertreten. Doch im Irak stützte sich Saddam Hussein auf seinen sunnitisch-arabischen Klan aus Tikrit, und in Syrien entstammt die Herrscherelite um die Assad-Familie der alawitisch-schiitischen Minderheit aus dem Hinterland von Lattakia. Faktisch handelt es sich um monoethnische Diktaturen, wenngleich die Mehrheit der sunnitisch-arabischen Iraker und der alawitischen Syrer kaum von der Sonderstellung ihrer Konfessionen profitierten.

Konsozialisten plädieren dafür, die Existenz und die Berechtigung ethnischer und konfessioneller Gruppeninteressen anzuerkennen. Sie empfehlen formalisierte Arrangements der Machtteilung, die den Gemeinschaften eine Vertretung garantieren sollen, um eine unregelte und von Ressentiment geprägte Konkurrenz zu verhindern. Die Gemeinschaften sind proportional in staatlichen Instanzen vertreten, genießen eine politische Veto-Macht und verfügen über weitgehende kulturelle Autonomie. Sie bilden Regierungen der großen Koalitionen. Doch neigen formalisierte Arrangements zur Verstetigung und Intensivierung ethnischer Gegensätze. Streitfragen werden häufig nicht sachlich oder interessenorientiert diskutiert, sondern nach Gemeinschaftsloyalität und in taktischen Allianzen mit anderen Gemeinschaften ausgehandelt und entschieden. Bislang existieren im Libanon und Irak konstitutionell verankerte Arrangements der Machtteilung. Beide weisen Schwächen auf und sind innenpolitisch umstritten. Dennoch haben sie wesentliche Aufgaben erfüllt, die nicht selbstverständlich waren: Der libanesischer Bürgerkrieg fand 1990 ein Ende und der Irak zerfiel nicht in ethnische Substaaten, wie dies nach 2003 durchaus zu befürchten war.

Beiden Ansätzen, dem Integrationismus und dem Konsozialismus, geht es darum, ethnische Gegensätze zu entschärfen. Beiden ist dies in der nahöstlichen Praxis bislang nicht gelungen. Möglicherweise sind deshalb Mischformen zu entwickeln, etwa eine Verbindung aus garantierter Beteiligung aller Gemeinschaften *und* interethnisch offenen Institutionen. Ein Arrangement zur

Bearbeitung ethnischer Gegensätze müsste mehrstufig und dynamisch sein. Eine garantierte Machtteilung dient der unmittelbaren Konfliktbefriedung. Die Identitätsgemeinschaften werden dabei als gegebene Größen anerkannt, in ihren Sicherheitsbedürfnissen ernst genommen und in den politischen Prozess integriert, wie es das Modell der Konkordanzdemokratie vorsieht. Gleichzeitig muss eine institutionell verankerte Exit-Strategie entwickelt werden, die Anreize und intermediäre Institutionen für eine Kooperation zwischen den Gemeinschaften fördert, etwa gemischte Wahldistrikte, in denen interethnische Kandidatenlisten vorteilhaft sind. Das Ziel müssen politische Instanzen sein, in denen ethnisch-konfessionelle Zugehörigkeit keine Rolle mehr spielt. Ein neutrales Verfassungsgericht oder eine Schlichtungsstelle garantieren den Gemeinschaften den Schutz ihrer Minderheitenrechte, wofür sie keine umfassende Vetomacht in der Alltagspolitik mehr benötigen. Dies soll eine überkonfessionelle Kooperation und die Entwicklung einer nationalen Identität fördern.

Entscheidend für das Gelingen integrativer Politikkonzepte sind Institutionen der Machtteilung wie Verfassungen, Parlamente und pluralistische Regierungen (*Hard Power*) und die Bereitschaft der Beteiligten, sich auf interkonfessionelle Machtteilung einzulassen (*Soft Power*). Vorstellungen eines wechselseitigen Nutzens der Gemeinschaften sind wirkmächtige Faktoren zugunsten von Machtteilung. So können beispielsweise Gemeinschaften als Brücken in Länder gleicher konfessioneller oder ethnischer Zugehörigkeit dienen. Der Libanon sah sich bis zum Ausbruch des Bürgerkriegs 1975 als ein Bindeglied zwischen Orient und Okzident, wobei Christen den Kontakt zum Westen, Muslime den zur arabischen Welt übernahmen. Zu denken wäre etwa an eine kulturelle Brückenfunktion Bahrains zwischen dem „schiitischen“ Iran und dem „sunnitischen“ Saudi-Arabien. Die lokalen Partner können eine „Machtteilungsdividende“ erwarten, denn praktizierte Toleranz kann als Werbefaktor für Handel, Tourismus und das Dienstleistungsgewerbe dienen.

Derzeit dominieren in den hier behandelten Ländern jedoch Eskalationsszenarien und erschweren Verständigungsprozesse. Zentrifugale Kräfte bestimmen die Entwicklungen in Syrien und im Irak. Im Libanon und in Bahrain stehen sich Machtblöcke relativ unversöhnlich gegenüber. Und doch wissen die meisten Beteiligten, dass sie auf Dauer nicht ohne eine Machtbeteiligung der anderen Seite werden bestehen können.

### 3.3. Von der Rebellion zum Rollback? Frauen im Arabischen Frühling und danach – das Beispiel Ägypten

*Renate Kreile*

Die Geschlechterpolitik im Arabischen Frühling und danach vermittelt ein vielfarbiges, komplexes und widersprüchliches Bild. Unübersehbar, mutig und selbstbewusst beteiligten sich Tausende von Frauen mit und ohne Schleier an den Aufständen gegen die autoritären Regime, gingen für Freiheit und Brot, soziale Gerechtigkeit und Würde auf die Straße. In der westlichen Öffentlichkeit weit verbreitete kulturalistische Fehlperzeptionen und Projektionen, in denen arabische Frauen pauschal als unterdrückt, passiv und unmündig konstruiert werden, wurden überzeugend widerlegt.

Die revolutionären Tage auf dem Tahrir-Platz in Kairo im Januar 2011 ließen kurzzeitig die Utopie einer inklusiven, demokratischen und gleichberechtigten Gesellschaft aufscheinen. Ungeachtet ihrer inspirierenden Strahlkraft blieb die solidarische und „frauenfreundliche“ Stimmung des Tahrir, wo junge Frauen neben ihren männlichen Mitstreitern kampieren konnten, ohne sexuell belästigt zu werden, jedoch an die Ausnahmesituation gebunden.

#### *Ende der Utopie?*

Nach dem Sturz Mubaraks und der vorläufigen Machtübernahme durch den Hohen Militärrat wurden die politischen wie auch die genderpolitischen Karten neu gemischt. Kontroversen über Stellung und angemessenes „moralisches“ Verhalten der Frauen, die in Zeiten sozialer Umbrüche immer wieder zum Gegenstand gesellschaftlicher Auseinandersetzungen wurden,<sup>1</sup> erfahren eine Neuauflage, politische Zugehörigkeiten werden definiert und ideologische Grenzlinien nach innen wie nach außen markiert. Der Erfolg der Muslimbruderschaft und der Salafisten bei den Parlamentswahlen könnte dazu führen, dass das neue Parlament bisherige frauenrechtliche Errungenschaften zurücknimmt. Diese werden als „Suzannes Gesetze“ weithin der First Lady des verhassten alten Regimes zugerechnet und sind somit besonders leicht zu diskreditieren.

---

1 Vgl. Renate Kreile: Politische Herrschaft, Geschlechterpolitik und Frauenmacht im Vorderen Orient, Pfaffenweiler 1997, S. 230 ff. und 277 ff.

Auch der Hohe Militärrat steht Frauenrechten und der politischen Teilhabe von Frauen distanziert gegenüber. So wurden in das Komitee für die Ausarbeitung einer Verfassung nur Männer berufen. Demonstrierende junge Frauen wurden drangsaliert, gedemütigt und brutal eingeschüchtert.

Im Dezember 2011 wurden die Partizipationsansprüche von Frauen auf dem Tahrir-Platz unter den Stiefeln der Armee buchstäblich in den Staub getreten. Bilder einer jungen Demonstrantin, der von Sicherheitskräften die *Abaya* heruntergerissen, die misshandelt und an den Haaren über den Platz geschleift wurde, riefen einen Sturm der Empörung hervor. Es folgte die größte Frauendemonstration in der Geschichte des modernen Ägyptens: Zehntausend Frauen mit und ohne Kopftuch, einige mit Gesichtsschleier, Hausfrauen, Akademikerinnen, junge Mütter mit ihren Babys skandierten in Sprechchören: „Die Töchter Ägyptens sind eine rote Linie!“ und forderten das Ende der Militärrherrschaft.<sup>2</sup>

Vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen konstatiert Vickie Langohr ernüchtert: „Es mag sein, dass Ägypten eine Revolution erlebt hat, aber für Frauen dürfte dies alles andere als einen Fortschritt bedeuten.“<sup>3</sup> Umso mehr drängt sich die Frage auf, weshalb Millionen von Frauen bei den relativ freien Parlamentswahlen den islamistischen Parteien ihre Stimme gegeben haben.

Nicht nur als Wählerinnen, auch als Aktivistinnen engagieren sich zahllose Frauen seit Langem in islamistischen Bewegungen. Während viele ihrer Urgroßmütter und Großmütter den Schleier als Zeichen weiblicher Unterordnung abgeworfen haben, tragen seit Jahrzehnten auch jüngere gebildete Frauen selbstbewusst die „islamische Bedeckung“. Tatsächlich verhüllen heute circa 80 Prozent der ägyptischen Frauen ihr Haar; zunehmend mehr Frauen, insbesondere aus den gebildeten Mittelschichten, entscheiden sich für den Gesichtsschleier. Sehen sie ihre Interessen in einer patriarchalen islamistischen Geschlechterordnung am besten gewahrt? In Abgrenzung von ahistorischen und kulturalistischen Sichtweisen folge ich hier dem Soziologen Barakat, der bemerkt: „Nicht die Religion ist der Schlüssel zum Verständnis der Gesellschaft, sondern die Gesellschaft ist der Schlüssel zum Verständnis der Religion.“<sup>4</sup> Die interessierende Frage ist demnach nicht, was in den religiösen Quellen zu diesem oder jenem Sachverhalt steht, sondern welche sozialen und politischen Faktoren und Interessenlagen dazu führen, dass verschiedene Ak-

2 David D. Kirkpatrick: Mass March by Cairo Women in Protest Over Abuse by Soldiers, in: New York Times, 20.12.2011.

3 Vickie Langohr: How Egypt's Revolution Has Dialed Back Women's Rights, in: Foreign Affairs Online, 22.12.2011, <http://www.foreignaffairs.com/articles/136986/vickie-langohr/how-egypts-revolution-has-dialed-back-womens-rights>.

4 Zit. nach Albrecht Metzger: Islam und Politik, Bonn 2002, S. 1.

teure die Texte unterschiedlich interpretieren. Dementsprechend ist auch die verbreitete Auffassung, der Islam sei für die Stellung der Frauen in den arabischen Gesellschaften verantwortlich, ein essentialistisches Missverständnis.

Im Folgenden möchte ich Bestimmungsfaktoren der genderpolitischen Dynamik in den arabischen Transformationsprozessen beleuchten. Ich konzentriere mich dabei auf Ägypten als das Kernland der Region. Nach einem Blick in die Geschichte der ägyptischen Frauenbewegung und die Ära des Staatsfeminismus gehe ich auf die Krisenentwicklung im Zuge der neoliberalen Öffnung ein und beleuchte den Aufstieg der Islamisten im Hinblick auf seine genderpolitische Bedeutung. Schließlich gehe ich der Frage nach, mit welchen Strategien Frauen ihre alltagspraktischen und strategischen Gender-Interessen<sup>5</sup> zu verwirklichen suchen. Wirkungsmächtige Einflussfaktoren sind unter den Bedingungen globaler Interdependenzen und Vernetzungen nicht nur soziale, politische und kulturelle Zugehörigkeiten und entsprechende Interessen und Konflikte. Die uneinheitlichen Strategien der arabischen Frauen-Bewegungen interagieren und verknüpfen sich zudem in komplexer und widersprüchlicher Weise mit ideologisch je unterschiedlich legitimierten transnationalen und globalen Genderdiskursen und -politiken.

### *Ein Blick in die Geschichte*

Frauenbewegungen in der arabischen Welt können auf eine reiche eigene Tradition zurückblicken. Bereits seit Mitte des 19. Jahrhunderts begannen privilegierte, gebildete Frauen ihre spezifische Situation öffentlich zur Sprache zu bringen, patriarchale Strukturen infrage zu stellen und kollektiv im öffentlichen Raum politische Forderungen zu erheben. Radikal und selbstbewusst schrieb die ägyptische Dichterin Aischa at-Taimuriya 1909: „Ich habe die Tradition und meine absurde Lage herausgefordert und bin hinausgegangen über das, was Zeit und Ort gestatten.“<sup>6</sup>

Im Rahmen der antikolonialen Bewegung in Ägypten zu Beginn der 1920er Jahre nahmen Frauen an Massenprotesten teil, organisierten Boykottaktionen und Streiks. Zwar erkannten die männlichen Akteure dieses Engagement für die „nationale Sache“ angesichts der historischen Ausnahmesituation durchaus an. Als die (partielle) Unabhängigkeit erkämpft war und die Frauen

5 Maxine Molineux: Mobilization without Emancipation? Women's Interest, the State, and Revolution in Nicaragua, in: *Feminist Studies* 11 (1985): 2, S. 232 f.

6 Zit. nach Margot Badran/Miriam Cooke: Lesebuch der „neuen Frau“. Araberinnen über sich selbst, Reinbek b. Hamburg 1992, S. 20.

politisch nicht mehr gebraucht wurden, änderte sich das Bild. Das ägyptische Wahlgesetz von 1923 garantierte nur den Männern das Wahlrecht.

Die Frauenrechtlerinnen fanden sich mit dem Ausschluss aus der formalen politischen Sphäre keineswegs ab. 1932 legte Huda Shaarawi, eine der „Mütter“ der ägyptischen Frauenbewegung, öffentlich ihren Gesichtsschleier ab. Damit bekundete sie ihre Entschlossenheit, die Beschränkung der Frauen auf den häuslichen Bereich zu beenden. Kurz zuvor war unter Führung Shaarawis die Ägyptische Feministische Union gegründet worden. Sie forderte u. a. politische Rechte für Frauen, Veränderungen im Familienrecht, gleiche Bildungschancen und bessere Beschäftigungsmöglichkeiten.

Bereits 1935 kam es zu einer folgenreichen ideologischen Ausdifferenzierung der ägyptischen Frauenbewegung, wie sie bis in die Gegenwart in der gesamten arabischen Welt fort dauert. Zainab al-Ghazali, noch heute Vorbild für viele islamistische Frauen, verließ die eher säkular orientierte Ägyptische Feministische Union, weil diese „westliche“ Werte auf die ägyptischen Frauen übertragen wolle. Demgegenüber forderte sie eine „kulturell authentische“ Befreiung der Frauen auf dem Boden „des Islam“.<sup>7</sup>

Viele Forderungen der frühen Frauenbewegung wurden seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts „von oben“ erfüllt. Die neuen reformorientierten politischen Eliten machten sich daran, die Geschlechterverhältnisse im Interesse des *Nationbuilding* zu transformieren und die familiären und religiösen Patriarchen zu schwächen. Die Loyalitäten der Menschen sollten umgelenkt werden auf den Staat, der den Gemeinschaften die Kontrolle über „ihre Frauen“ teilweise entzog, um seine Hegemonie über die Gesellschaft durchzusetzen.

Der „Staatsfeminismus“ der Nasser-Ära gewährte Frauen das Recht, außerhalb des Hauses zu arbeiten und mobilisierte sie für den Arbeitsmarkt. Frauen erhielten Anspruch auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit; für weibliche Beschäftigte wurden Kinderbetreuungscentren eingerichtet. Frauen konnten wie Männer eine kostenlose Universitätsausbildung erhalten mit einer staatlichen Arbeitsplatzgarantie nach dem Abschluss.

Die Reformen eröffneten vielen Frauen neue Rollen und machten sie ökonomisch unabhängiger. Die Zahl von Universitätsabsolventinnen stieg dramatisch. Jedoch ließen auch die Modernisierungseliten die familienrechtliche Unterordnung der Frauen unangetastet und verzichteten darauf, diese letzte Bastion der familiären und religiösen Patriarchen zu attackieren. 1956 erhielten

---

7 Renate Kreile: Islamische Fundamentalistinnen – Macht durch Unterwerfung?, in: beiträge zur feministischen theorie und praxis 32 (1992), S. 19-28.

Frauen das Wahlrecht; autonome politische Initiativen von Frauen und anderen gesellschaftlichen Akteuren wurden verboten.<sup>8</sup>

### *Neoliberale Wende, soziale Krise und Heiratskrise*

Im Zuge der wirtschaftlichen Öffnung Ägyptens seit den 1970er Jahren kam es zu einer sich vertiefenden Krisenentwicklung. Der nasseristische Sozialvertrag wurde zunehmend brüchig. Er hatte breiten Schichten wohlfahrts- und beschäftigungspolitische Leistungen gewährt, aber im Gegenzug politischen Partizipationsverzicht und Loyalität eingefordert. Unter dem Druck von neoliberaler Globalisierung und Strukturanpassung minimierten die Regime der Region ihr wohlfahrtsstaatliches Engagement. Die Kluft zwischen Arm und Reich stieg dramatisch. Im Jahr 2000 lebten 44 Prozent der ägyptischen Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze.

Besonders betroffen von sozialer Krisenentwicklung, Arbeitslosigkeit und Marginalisierung sind junge Frauen und Männer aus den unteren und mittleren Segmenten der modernen Mittelschichten, die sich um ihre Hoffnungen auf sozialen Aufstieg durch Bildung betrogen sehen. So wurde etwa im Zuge der Sparpolitik die staatliche Arbeitsplatzgarantie für Absolvent/innen der höheren Bildungsinstitutionen gestrichen. Hauptleidtragende des Verdrängungswettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt wurden die Frauen, die gerade erst die Eintrittskarte erhalten oder erkämpft hatten. Zwei Drittel der jungen Ägypter gaben laut einer neueren Studie an, dass es die Heiratschancen einer Frau mindere, wenn sie arbeite.<sup>9</sup>

Da zahlreiche junge Frauen gut qualifiziert sind, verschärft sich die Konkurrenzangst auch unter den gebildeten Männern und macht sie anfällig für konservative und islamistische Geschlechterdiskurse, die die Frau vorrangig auf ihre häusliche Rolle festlegen wollen. „Zurück in die Küche!“ riefen zahlreiche Männer nicht von ungefähr denjenigen Frauen zu, die in Kairo am Internationalen Frauentag 2011 für gleiche Rechte demonstrierten.<sup>10</sup> Zugleich sind zunehmend weniger Familien auch aus den Mittelschichten materiell in der

8 Vgl. Lila Abu-Lughod: The Marriage of Feminism and Islamism in Egypt: Selective Repudiation as a Dynamic of Postcolonial Cultural Politics, in: Dies. (ed.): *Remaking Women. Feminism and Modernity in the Middle East*, Princeton New Jersey 1998, S. 243-269.

9 Simona Pfister: Generation Wartezustand, in: *zenithonline*, 9.12.2010, <http://www.zenithonline.de/deutsch/home/quicknews/artikel/generation-wartezustand-001226/>.

10 Hania Sholkamy: From Tahrir square to my kitchen, in: *openDemocracy*, 14.3.2011, <http://www.opendemocracy.net/print/58502>.

Lage, auf die außerhäusliche Arbeit der weiblichen Mitglieder zu verzichten.<sup>11</sup> Umso wichtiger mag es vielen Männern erscheinen, die gefährdete patriarchale Kontrolle über die Frauen an die neuen Verhältnisse anzupassen und neu zu festigen.

Die Mehrzahl der 15- bis 30-Jährigen in der Region verbringt lange Jahre in einem quälenden „Wartezustand“,<sup>12</sup> perspektivlos und abhängig von der Familie. Ihr Zugang zu den Statusmerkmalen, die für die gesellschaftliche Anerkennung als Erwachsene konstitutiv sind, nämlich Beschäftigungsverhältnis, eigene Wohnung und Eheschließung, ist blockiert. El Difraoui bringt die Dinge auf den Punkt: „Die Jugendlichen leben in einem Kreislauf der Dauerfrustration: Ohne Arbeit gibt es kein Geld, ohne Geld keine eigene Wohnung, ohne eigene Wohnung keine Heirat, ohne Heirat kein Sexualleben.“<sup>13</sup> Als „Ausweg“ schließen seit den späten 1990er Jahren nicht wenige junge Menschen religiös legitimierte Ehen auf Zeit, sogenannte *Urfti*-Ehen.<sup>14</sup> Benachteiligt sind dabei allerdings letzten Endes die jungen Frauen, deren Aussichten auf eine gesetzlich gültige und gesellschaftlich anerkannte Heirat dadurch erheblich geschmälert werden. „Neunundneunzig Prozent der Männer würden niemals ein Mädchen heiraten, das sie schon berührt haben“, bemerkt eine Studentin bitter.<sup>15</sup>

Die heutige „Generation Facebook“ erlebt den strukturellen Widerspruch zwischen den Glücksversprechen einer medial omnipräsenten globalisierten Konsumkultur und fehlenden realen Möglichkeiten, an den verheißenen Gütern teilzuhaben, besonders hautnah und schmerzlich. Bayat sieht in den zornigen jungen gebildeten „middle class poor“, die die Massenproteste angeführt haben, das „neue Proletariat des Vorderen Orients“.<sup>16</sup>

---

11 Joel Beinin: Workers' struggles under 'socialism' and neoliberalism, in: Rabab El-Mahdi/Philip Marfleet (eds): Egypt. The Moment of Change, London/New York 2009, S. 81.

12 Diane Singerman: The Economic Imperatives of Marriage. Middle East Youth Initiative Working Paper, Number 6, September 2007.

13 Asiem El Difraoui: Die arabische Facebook-Jugend will Freiheit, in: NZZ am Sonntag, 6.2.2011.

14 Dabei wird im Beisein zweier Zeugen eine religiös akzeptierte, aber offiziell nicht gültige informelle Absprache für eine „Ehe auf Zeit“ geschlossen. Konrad-Adenauer-Stiftung: Länderbericht Ägypten: Wilde Ehe auf Ägyptisch, Januar 2008.

15 Zit. nach Asef Bayat: Life as Politics, Stanford 2010, S. 129.

16 Ders.: A New Arab Street in Post-Islamist Times, in: Foreign Policy, Middle East Channel, 26.01.2011, [http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/01/26/a\\_new\\_arab\\_street](http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/01/26/a_new_arab_street).



## „Der Islam ist die Lösung“

Die soziale Krisendynamik und den wohlfahrtspolitischen Rückzug des Staates beantworteten die islamistischen Bewegungen mit ihrem Versprechen einer „gerechten islamischen Ordnung“ und dem gleichermaßen umfassenden wie deutungsoffenen Krisenrezept „Der Islam ist die Lösung“. In Ägypten üben die Islamisten, angeführt von der historisch verwurzelten, relativ moderaten Muslimbruderschaft, heute die gesellschaftliche Hegemonie aus. Sie füllen mit ihren Wohltätigkeitsorganisationen das wohlfahrtsstaatliche Vakuum, das im Zuge der neoliberalen Wende entstanden ist. Klassenübergreifend haben sie eine breite Massenbasis gewonnen, nicht zuletzt unter Frauen. Naguib bemerkt zur Flexibilität und Attraktivität des Konzepts: „Islam‘ wird zur Lösung für alle Probleme: für die Ungerechtigkeit und Ausbeutung, die die Arbeiter und die Armen erleiden, für die nationale Erniedrigung und persönliche Entfremdung, die die gebildete Mittelschicht erlebt, für die Rechtlosigkeit und Unordnung, die die Reichen fürchten und sogar für die Herabsetzung und Belästigung, die junge Frauen bei der Arbeit oder auf der Straße erleiden.“<sup>17</sup>

Neuerdings haben die Muslimbrüder in den Salafisten, die ideologisch dem wahhabitischen Islam nahestehen, eine politische Konkurrenz bekommen. Die Salafisten, die in den ärmsten Vierteln soziale Dienste, medizinische Versorgung und „moralische“ Orientierung anbieten, werden von vielen als stärker graswurzelorientiert wahrgenommen als die professionalisierten Muslimbrüder mit Anzug und Krawatte. Sie präsentieren sich als Vertretung der „schweigenden Mehrheit“ und attackieren die anderen Parteien für ihre Basis-Ferne: „Sie essen nicht unser Brot, sie trinken nicht unser verunreinigtes Wasser, sie leben nicht in den Abwässern, in denen wir leben müssen, und sie haben keine Erfahrung mit dem elenden und harten Leben des Volkes.“<sup>18</sup>

In der Krisenstrategie der Islamisten wird die soziale Desintegration nicht zuletzt als moralische Desintegration wahrgenommen und bekämpft. In diesem Zusammenhang kommt der Revitalisierung und Politisierung der patriarchalen Geschlechterordnung eine Schlüsselrolle zu. Um die ersehnte „islamische Ordnung“ herbeizuführen, muss im Verständnis von Konservativen und Islamisten vorrangig die von Gott gewollte Ordnung der Geschlechter wiederhergestellt werden. Konstitutiv hierfür sind Geschlechtertrennung und gleichwertige, aber komplementäre Rollen für Männer und Frauen. Letztere haben vorrangig familiäre Aufgaben als Ehefrauen und Mütter zu erfüllen. Die Politisierung der

17 Sameh Naguib: Islamism(s) old and new, in: Rabab El-Mahdi/Philip Marfleet, a.a.O., S. 119.

18 Zit. nach David D. Kirkpatrick: In Egypt, a Conservative Appeal Transcends Religion, in: The New York Times, 10.12.2011.

Geschlechterordnung im islamistischen Diskurs vermag den einzelnen Männern und Frauen das Gefühl zu vermitteln, durch eine „moralische“ Lebensführung einen Beitrag zur angestrebten „wahrhaft islamischen“ und „gerechten“ Ordnung zu leisten und damit den alltäglichen Ohnmachtserfahrungen eigene Einflussmöglichkeiten entgegenzusetzen. Indem die Salafisten den orthodoxen islamischen Geschlechterdiskurs politisch radikalisieren, versuchen sie einen religiös-moralischen Distinktionsgewinn gegenüber den eher realpolitisch orientierten Muslimbrüdern zu erzielen und sich als die „besseren“ Muslime zu präsentieren.

Die islamistischen Organisationen bieten nicht nur soziale Dienstleistungen und vermitteln klare moralische Handlungskonzepte. Sie versprechen zudem, die durch den sozialen Wandel gefährdete patriarchale Autorität von Vätern, Ehemännern und Brüdern auf einer neuen Ebene zu reformulieren und zu re-formieren. Die Kontrolle über die Frauen wird nun durch alle Männer der *umma*, der „Über-Familie“ der Gläubigen, garantiert. Salwa Ismail weist auf ein entsprechendes *Empowerment* der Männer durch die Moralisierung des öffentlichen Raums hin: „Die Macht des Gläubigen als *waliy amr* (Vormund) wird nicht nur in der Familie durch die Kontrolle über die weiblichen Mitglieder ausgeübt; sie wird ausgedehnt auf die Kontrolle der Frauen in der Gesellschaft.“<sup>19</sup>

Für zahlreiche Frauen in den islamistischen Bewegungen eröffnen sich im Schutz und unter der Kontrolle der islamistischen Brüder neue Handlungsoptionen und Zugänge zum öffentlichen Raum, moralisch abgesichert durch den Schleier, der gleichsam eine mobile Form der Geschlechtertrennung darstellt. Nicht selten machen sich islamistische Frauenrechtlerinnen allerdings auch daran, patriarchale Strukturen und deren religiöse Legitimation in Frage zu stellen und sich für „frauenfreundlichere“ Lesarten der islamischen Quellentexte zu engagieren.

Innerhalb der Organisationshierarchie der Muslimbruderschaft üben Frauen gleichwohl keine zentralen Funktionen aus. Zwar spielen die weiblichen Mitglieder eine tragende Rolle bei sozialen Aktivitäten und bei der politischen Mobilisierung, sind aber im 17-köpfigen Leitungsgremium nicht vertreten.<sup>20</sup> Reformorientierte Kräfte unter den Aktivistinnen und der jüngeren urbanen Generation der „Brüder“, die den Einfluss der „Schwestern“ in den politischen Strukturen zu stärken suchen, stoßen auf „entschlossenen Widerstand“, wie Abdel-Latif bemerkt. „Es scheint, dass die Mehrheit beider Geschlechter an

19 Salwa Ismail: *Rethinking Islamist Politics*, London-New York 2003, S. 79.

20 Mariz Tadros: *The Muslim Brotherhood's Gender Agenda: Reformed or Reframed?*, in: *IDS Bulletin* 42 (2011): 1, S. 88 f.

der Basis eine sehr konservative Sicht von der Rolle von Frauen in der öffentlichen Sphäre hat.“<sup>21</sup> Immerhin hat sich die „vierte Generation“ der Bruderschaft über das Internet neue Möglichkeiten der Debatte, des *Networkings* und des Dissenses eröffnet. Hier finden auch junge Frauen ein öffentliches Forum. Junge „Brüder“ und „Schwestern“ bloggen über höchst sensible Fragen, wie etwa den untergeordneten Status der „Muslim-Schwestern“ oder auch über persönliche Erfahrungen und Gedanken.<sup>22</sup>

### *Strategien der Frauen*

Wie gehen nun Frauen daran, Handlungsspielräume zu erweitern und ihre Interessen durchzusetzen? In Ägypten wie in der gesamten arabischen Welt stehen sie in alltäglichen sozialen und politischen Kämpfen seit Langem an vorderster Front, unverschleiert, im *hijab* oder bisweilen auch mit Gesichtsschleier. So spielten Arbeiterinnen 2006 und 2007 eine führende Rolle bei Streiks in der ägyptischen Textilindustrie. Auch in den Armenvierteln Kairo oder den Dörfern Oberägyptens nehmen Frauen selbstbewusst ihre „Rechte“ wahr und praktizieren einen „organischen Feminismus“ des Alltags.<sup>23</sup>

Im Zuge der wirtschaftlichen Liberalisierung eröffneten sich für professionalisierte Frauen mitunter neue formelle Beschäftigungsmöglichkeiten und Potenziale für mehr Autonomie. Die meisten Frauen, die einer außerhäuslichen Arbeit nachgehen, tun dies allerdings aufgrund bitterer Notwendigkeit. Sie müssen für ihre Familien und sich selbst ums alltägliche Überleben kämpfen. Dabei sind sie auf die sozialen Netzwerke von Familie, Nachbarschaft, Viertel und Glaubensgemeinschaft existenziell angewiesen.

Die unterschiedlichen sozialen Zugehörigkeiten prägen weithin unterschiedliche ideologische Orientierungen und Strategien in der Frauenbewegung. Auf der einen Seite stehen Aktivistinnen, die sich nachdrücklich für die Rechte der Frauen als Individuen engagieren. Auf der anderen Seite sind Frauenrechtlerinnen bestrebt, Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der Gemeinschaften auszuweiten. Auf deren Rückhalt können und wollen ärmere Frauen kaum verzichten; somit müssen sie sich mit den dort weithin geltenden patriarchalen Verhaltensnormen arrangieren, die sie allerdings fortlaufend mit ver-

21 Omayma Abdel-Latif: In the Shadow of the Brothers. Carnegie Middle East Center, Carnegie Papers No. 13, October 2008, S. 14.

22 Ebd.

23 Lila Abu-Lughod: The Active Social Life of “Muslim Women’s Right”: A Plea for Ethnography, Not Polemic, with Cases from Egypt and Palestine, in: Journal of Middle East Women’s Studies 6 (2010): 1.

handeln. Um ihre Rechte und Handlungsspielräume zu stärken, entwickeln sie vielfältige und kreative Strategien.<sup>24</sup>

Nur wenige privilegierte Frauen treten mit säkularen Konzepten und feministischen Gleichstellungsforderungen an die Öffentlichkeit. Sie finden angesichts der gesellschaftlichen Hegemonie der Islamisten wenig Resonanz. Ihr Engagement wird weithin als „nicht authentisch“, „dem Westen nach dem Munde redend“ oder gar als „kultureller Verrat“ diskreditiert.

Diejenigen Frauenrechtlerinnen, die sich auf den Islam berufen, sprechen ihrerseits nicht mit einer Stimme. Die einen sehen gleiche Rechte für Mann und Frau im Einklang mit dem Islam, andere beharren auf der wesensmäßigen Verschiedenheit der Geschlechter, die gleiche Rechte unangemessen mache. Viele Islamistinnen betrachten zudem internationale Frauenrechtskonventionen als Ausdruck einer kulturellen Dominanz des Westens. „Wer braucht alle diese Verträge, wo wir doch den Koran haben?“, fragen sie.<sup>25</sup>

Strategischer Dreh- und Angelpunkt in den Kontroversen um Frauenrechte ist seit Jahren das Familienrecht. Hier kommt es zu kaum überbrückbaren Konflikten mit den einflussreichen religiösen Autoritäten und mit zahlreichen Männern, die aktiv bemüht sind, die neuen Machtverhältnisse zu nutzen, um Frauenrechte bezüglich Ehe, Scheidung und Sorgerecht rückgängig zu machen. Zusammenschlüsse von unfreiwillig geschiedenen Ehemännern wie die „Bewegung zur Rettung der ägyptischen Familie“ und die „Revolte der Männer Ägyptens“ formulierten Proteste bei den Autoritäten der *Al-Azhar* und beim Justizministerium gegen das seit 2000 bestehende Recht der Frauen auf unilaterale Scheidung (*Khul'*). Im Gegenzug haben sich neue Allianzen zwischen religiös und säkular orientierten Frauen und Männern gebildet, die das existierende Familienrecht verteidigen.<sup>26</sup> Nicht nur islamistische, sondern auch konservative Akteure aus der säkular orientierten *Wafd*-Partei wollen frauenrechtliche Errungenschaften zurückdrehen. So attackierte z.B. die Partei-Zeitung der *Wafd* im März 2011 das erst seit wenigen Jahren existierende Recht von Frauen, ohne Erlaubnis ihrer Väter oder Ehemänner ins Ausland zu reisen. Viele konservative Frauen und Männer sehen einschlägige Frauenrechte als „zerstörerisch für die Familie“ an.

24 Vgl. Diane Singerman: Restoring the Family to Civil Society: Lessons from Egypt, in: *Journal of Middle East Women's Studies* 2 (Winter 2006): 1, S. 1-32.

25 Zit. nach Azza Karam: Women, Islamisms, and State: Dynamics of Power and Contemporary Feminisms in Egypt, in: Mahnaz Afkhami/Erika Friedl (Hrsg.): *Muslim Women and the Politics of Participation*, Syracuse NY 1997, S. 27.

26 Mervat Hatem: Gender and Revolution in Egypt, in: *Middle East Report* 261 (Winter 2011), S. 38.

Bislang haben in Ägypten konservative religiöse Patriarchen das Deutungsmonopol für die religiösen Quellen inne und entscheiden darüber, was mit dem religiösen Recht, der *Scharia*, die als *die* Quelle staatlicher Gesetzgebung definiert ist, vereinbar ist und was nicht. Religiös argumentierende Frauenrechtlerinnen, die sich für frauenfreundliche Reformen und rechtliche Gleichstellung einsetzen, haben angesichts der bestehenden Machtverhältnisse einen schweren Stand. So wurde etwa Zeinab Radwan, Professorin für Islamische Philosophie, von führenden *Al-Azhar*-Gelehrten heftig angegriffen, weil sie das Recht zur Polygamie im Islam bestreitet.

### *Konkurrierende transnationale Genderdiskurse*

Die uneinheitlichen Strategien der arabischen Frauenbewegungen sind nicht nur durch interne soziale Zugehörigkeiten, politische Interessen und Konflikte geprägt. Sie sind zugleich mit ideologisch heterogenen transnationalen und globalen Genderdiskursen und -politiken verwoben und eingebunden in Interaktionen mit einer Vielfalt von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren und Akteurinnen in supranationalen und globalen Kontexten. Die Auswirkungen sind komplex und widersprüchlich. Nicht selten werden zudem Elemente divergierender Geschlechterdiskurse von den gleichen Personen in unterschiedlichen Situationen und Momenten artikuliert und kombiniert.<sup>27</sup>

Die ökonomische Öffnung und der neoliberale Abbau wohlfahrtsstaatlicher Schutzmechanismen in den 1970er Jahren bewirkten nicht nur den Aufstieg der Islamisten, die mit ihren sozialen Dienstleistungen die Krisenfolgen abmildern halfen. Sie öffneten auch das Feld für zahllose internationale NGOs (wie etwa die Ford Stiftung, den *Population Council* und UNICEF); hinzu kamen massive Finanzhilfen seitens europäischer Regierungen und der USA als Teil einer „Friedensdividende“. Eine Vielzahl von Frauen-NGOs wurde gegründet. Ägyptische Frauen nahmen an internationalen Frauen-Konferenzen etwa in Peking teil und knüpften Kontakte zur transnationalen Frauenbewegung. Innerhalb der ägyptischen Frauenbewegung kam es zu heftigen Kontroversen: Ausländische Finanzmittel waren einerseits heiß begehrt, andererseits wurde kritisiert, dass die einheimischen Organisationen nun ihre Projekte an der Agenda der Geber-Organisationen ausrichteten.<sup>28</sup>

Neben feministische *Global-Governance*-Diskurse und NGOs westlicher Provenienz treten zunehmend transnational vernetzte islamische Institutionen,

27 Vgl. Sherine Hafez: *An Islam of her Own: Reconsidering Religion and Secularism in Women's Islamic Movements*, New York 2011.

28 Lila Abu-Lughod, a.a.O., S. 4.

die soziale Hilfe leisten, aber gleichzeitig oftmals höchst konservative Erwartungen an das angemessene Verhalten von Frauen richten. Der Zugang zu ihren Hilfsangeboten wird im neoliberalen Kontext für viele Arme zur Existenzfrage. Die religiös motivierten Hilfsorganisationen in Ägypten können oft auf transnational agierende reiche Spender etwa aus Saudi Arabien und den Golfstaaten zählen.<sup>29</sup> Zu Hauptnutznießern zählen die Salafisten mit ihrer ultrakonservativen und zutiefst patriarchalen Islam-Interpretation. Allein die führende salafistische Hilfsorganisation *Ansar al-Sunnah al-Mohammadiya* soll 2011 fast 50 Millionen Dollar von religiösen Stiftungen in Qatar und Kuwait erhalten haben.<sup>30</sup>

Nicht selten gehen soziale Hilfeleistungen und religiös-politische „Missionierung“ Hand in Hand – Tadros spricht in diesem Zusammenhang von „*Food for faith*-Transaktionen“. <sup>31</sup> Beispiele aus Kairo machen gleichwohl deutlich, dass hilfebedürftige Frauen die erwünschten Verhaltens- oder Kleiderregeln bisweilen nur taktisch-instrumentell befolgen, wenn sie die Hilfsorganisationen aufsuchen, um Unterstützungsleistungen zu erhalten.<sup>32</sup>

Ausdruck und Motor des gesellschaftlichen Einflusses der Salafisten dürfte nicht zuletzt ihre hohe mediale Präsenz mittels etlicher populärer Satelliten-Fernsehsender sein, die großenteils saudischen Investoren gehören, wie z.B. *Al-Nass*. Um die ursprünglich geringen Einschaltquoten des 2006 gegründeten Senders zu verbessern, wurden drei prominente Salafisten-Kleriker zur Mitarbeit eingeladen. Frauen und Musik verschwanden aus dem Programm und der Slogan des Senders lautet seitdem: „Der Sender, der dich ins Paradies führt“. Die Zuschauerzahlen schnellten nach oben. Dass Frauen nahezu vollständig aus dem Äther ausgeschlossen sind, unterscheidet die salafistischen von nicht-salafistischen religiös orientierten Medien und spiegelt die rigidere Sicht der Salafisten wider.

Wesentliche Gründe für die Popularität der salafistischen Sender mögen darin liegen, dass deren schlichte dogmatische Botschaften den Armen Trost und Halt in ihrer misslichen sozialen Lage bieten.<sup>33</sup> So zeigt etwa Yasir Burhami, ein Top-Prediger der Salafisten, einen einfachen Weg: Die Menschen sollen auf Alkohol verzichten, die Regeln der Geschlechtertrennung einhalten

---

29 Janine A. Clarke: *Islam, Charity, and Activism*, Bloomington 2004, S. 61 und 147.

30 Mara Revkin: *Anatomy of Egypt's Salafi Surge*, in: *Atlantic Council*, 14.12.2011.

31 Mariz Tadros: *Faith-Based Organizations and Service Delivery. Some Gender Conundrums*, UNRISD Gender and Development Programme, Paper No. 11, Dezember 2010, S. 18 ff.

32 Ebd., S. 19 ff.

33 Nathan Field/Ahmed Hamam: *Salafi satellite TV in Egypt*, in: *Arab Media & Society*, Spring 2009, S. 8.

und die Frauen sollen den Schleier tragen, denn: „Wir wollen, dass sie in den Himmel kommen.“<sup>34</sup>

Insbesondere säkular orientierte Frauenrechtlerinnen betrachten die transnationale arabische Unterstützung durch „Gulf-Money“ und die wachsende saudische Kontrolle über die arabische Medienlandschaft kritisch. Sie fürchten die Stärkung konservativer Werte und die politische Einflussnahme Saudi Arabiens. Zudem dürfte der Umstand, dass bis zu sechs Millionen Ägypter in den Golfstaaten arbeiten,<sup>35</sup> die Revitalisierung patriarchaler Geschlechterverhältnisse – oftmals in einer modernisierten *Update*-Version – befördern. In der von vielen islamistischen Männern und Frauen vertretenen modernisierten Form des Patriarchats sollen Frauen sich verstärkt „eigenverantwortlich“ im Sinne und durch die Praxis konservativer Geschlechternormen selbst disziplinieren.

### *Kampf gegen geschlechterpolitisches Rollback*

Die Wahlergebnisse in Ägypten spiegeln die langjährige soziokulturelle Hegemonie der Islamisten wider, die normative Orientierungen über „moralisches“ Verhalten im öffentlichen Raum fortdauernd prägen dürften. Die patriarchale Re-Strukturierung der Geschlechterordnung kann dabei zum politischen Signal und Symbol für die ersehnte gerechte „islamische Ordnung“ werden, insbesondere solange strukturelle sozioökonomische Verbesserungen für die breiten Massen auf sich warten lassen.

Die islamistischen Parteien konnten weitreichende Unterstützung durch Frauen mobilisieren. Insbesondere arme Frauen verfügen nicht über das soziale und kulturelle Kapital, um „eigenständig“ in der neoliberalen Risikogesellschaft erfolgreich zu bestehen. Sie scheinen ihre alltagspraktischen Genderinteressen verwirklichen zu wollen, indem sie ihr moralisches Kapital innerhalb der familiären und religiösen Gemeinschaften maximieren, die Anpassung und Unterordnung einfordern, aber Schutz und Anerkennung versprechen. Dass religiöse Überzeugungen noch andere und weitergehende Dimensionen umfassen und handlungsleitend in komplexer Weise wirksam werden können, soll hiermit nicht bestritten werden.

Unzählige Frauen haben im Zuge der Proteste enorm an Selbstbewusstsein gewonnen. In sämtlichen gesellschaftlichen Feldern finden heute Debatten statt, in denen Frauen sich engagiert artikulieren und ihre Interessen ener-

34 Zit. nach: Political Islam. Everywhere on the rise, in: The Economist, 10.12.2011.

35 Volker Perthes: Der Aufstand, München 2011, S. 192.

gisch vertreten. Zahlreiche Frauen-NGOs haben sich zusammengeschlossen und versuchen ihre eigene Agenda für den politischen Prozess zu entwickeln.<sup>36</sup> Gleichwohl besteht die Gefahr, dass sich vor allem für diejenigen Frauen, die außerhalb des dominanten islamischen Bezugsrahmens alternative Rollenkonzepte und Lebensentwürfe anstreben oder praktizieren, die Handlungsspielräume verengen.

Eine Verteidigung der bisherigen frauenrechtlichen Errungenschaften im Personenstandsrecht (insbesondere *Khul'*-Scheidung und Sorgerecht) ist für zahlreiche Frauenrechtlerinnen ein wichtiger Schritt im Kampf gegen das drohende geschlechterpolitische Rollback. Progressive islamische Kräfte hoffen auf weitergehende Reformen im Sinne des marokkanischen Familienrechts (*mudawwana*), das auf einer relativ egalitären Auslegung der islamischen Rechtsprechung beruht und Frauen weitgehend gleichstellt. Eine Minderheit aus dem linken und liberalen Spektrum fordert ein säkulares Familienrecht mit völliger Gleichstellung auch im privaten Bereich. Trotz der Stärke und des Mutes der ägyptischen Frauen dürfte allerdings der Weg vom Tahrir, dem Platz der Befreiung, bis zu einer post-patriarchalen Gesetzgebung auch im Post-Mubarak Ägypten noch weit sein.

---

36 Mervat Hatem: a.a.O., S. 36-41.



### 3.4. Auf Eis gelegt, aber nicht gelöst: der israelisch-palästinensische Konflikt

*Claudia Baumgart-Ochse und Margret Johannsen*

Am 25. Januar 2012 endete der jüngste Versuch, nach 16 Monaten Stillstand die israelisch-palästinensischen Friedensverhandlungen wieder anzuschieben, im Streit. Auf Drängen des Nahostquartetts – USA, Russland, UNO und EU – hatte der jordanische König die Konfliktparteien nach Amman eingeladen. Doch fünf Gesprächsrunden bestätigten lediglich, dass die Parteien nicht gewillt sind sich zu bewegen.

Die palästinensische Führung verlangt von Israel einen vollständigen Siedlungsbaustopp, bevor sie wieder verhandelt, die israelische Regierung von den Palästinensern die Anerkennung Israels als jüdischer Staat. Weitere rote Linien formulierte Ministerpräsident Benjamin Netanjahu in Washington: Die Grenzen vom 4. Juni 1967 seien nicht zu verteidigen, ganz Jerusalem müsse Hauptstadt Israels bleiben, eine dauerhafte israelische Präsenz im Jordantal sei unverzichtbar und eine Rückkehr palästinensischer Flüchtlinge nach Israel werde es nicht geben. Darüber hinaus forderte er, *Hamas* aus einer künftigen palästinensischen Regierung auszuschließen: Abbas müsse sich zwischen Frieden mit Israel und Frieden mit *Hamas* entscheiden.<sup>1</sup>

Nach Jahren ergebnisloser Verhandlungen herrscht zwischen Israelis und Palästinensern ein Zustand von Friedlosigkeit mit gelegentlichen Gewaltausbrüchen. Der erreichte Status quo ist aber nicht gleichbedeutend mit Stillstand. Vielmehr setzt sich eine destruktive Dynamik durch, die eine Konfliktlösung zusehends unterminiert. Im Folgenden erörtern wir Hintergründe des Schwindens einer positiven Perspektive, nachdem sich die US-Administration mit dem Eingeständnis ihres diplomatischen Scheiterns in der Frage der israelischen Siedlungspolitik<sup>2</sup> aus dem Friedensprozess ausgeklinkt und das Feld den ungleich durchsetzungsfähigen Konfliktparteien überlassen hat. Beide haben sich von einer Strategie abgekehrt, die voraussetzt, dass auf der anderen Seite ein Partner ist; zugleich sind sie von Auseinandersetzungen an diversen innen- und außenpolitischen Fronten absorbiert. Unter diesem Problemdruck schrumpft die Kompromissfähigkeit auf beiden Seiten.

---

1 Full Text of Netanjahu Speech to Congress, 24.5.2011, <http://www.algemeiner.com/2011/05/24/full-text-of-netanyahu-speech-to-congress/>.

2 U.S. Drops Bid to Sway Israel on Settlements, in: The New York Times, 7.12.2010, <http://www.nytimes.com/2010/12/08/world/middleeast/08diplo.html>.

## *Resignation und Ohnmacht*

Die Zweifel an der Realisierbarkeit einer Zwei-Staaten-Lösung wachsen. In der palästinensischen Gesellschaft diskutieren Intellektuelle die Möglichkeit eines ungeteilten Staates zwischen Jordan und Mittelmeer, in dem die Palästinenser um gleiche Bürgerrechte kämpfen. Auf israelischer Seite wächst der Widerstand nationalistischer und nationalreligiöser Organisationen gegen die Preisgabe besetzten Landes östlich der *Grünen Linie*. Zugleich misst die jüdische Bevölkerung dem Konflikt nicht mehr den Stellenwert bei, den er einst besaß. Andere Probleme bewegen sie mehr: die soziale Frage, Furcht vor einem atomar bewaffneten Iran und Verunsicherung über die Umbrüche in der arabischen Nachbarschaft.

Im Konfliktmanagement sind die Interessen gegenläufig. Israel zieht aus dem Status quo Nutzen, indem es in den besetzten Gebieten weiterhin Fakten schafft. Die Palästinensische Autonomiebehörde (PA) strebt die staatliche Anerkennung Palästinas durch die internationale Gemeinschaft an, um das ungleiche diplomatische Kräfteverhältnis zu verändern und auf dieser Basis die Konfliktlösung voranzutreiben. Externen Akteuren gelingt es nicht, die Konfliktparteien zurück an den Verhandlungstisch zu bringen. Weder bieten sie ausreichende Anreize, noch üben sie hinreichenden Druck aus. Das Nahostquartett hat ihnen zwar eine Frist gesetzt, spätestens bis Ende 2012 zu einer Einigung zu gelangen.<sup>3</sup> Aber Vorschläge, die der Aufforderung hätten Nachdruck verleihen können – etwa Vermittlung, *Monitoring* von Fortschritten und Rückschlägen oder gar Sanktionen –, sucht man in der Erklärung vergebens. Sie hätten von den USA kommen müssen, um Wirkung zu erzielen. Doch die USA sind anderweitig beschäftigt: mit Wahlkampf, der Sanktionierung Irans, den *Emerging Powers* in Asien, Lateinamerika und Afrika, der Finanzkrise. Die EU, ohnehin nur ein zweitrangiger *Player*, kann hier nicht in die Bresche springen. Sie hat, krisengeschüttelt, andere Sorgen und ist zudem zerstritten über das richtige Vorgehen angesichts schwindender Lösungschancen.

## *Israel: nach innen zunehmend illiberal, nach außen isoliert*

Die israelische Gesellschaft scheint in einer paradoxen Situation gefangen. Einerseits ist der Konflikt mit den Palästinensern in der öffentlichen Debatte in den Hintergrund geraten. Vor allem die jüngere Generation wendet sich desin-

---

3 Statement by Middle East Quartet, 23 September 2011, <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sg2178.doc.htm>.

teressiert von der Endlosschleife der Verhandlungen ab. Im jüngsten Friedens-Index des *Israel Democracy Institute*,<sup>4</sup> der monatlich auf der Grundlage einer repräsentativen Umfrage erstellt wird, wurde die jüdische Bevölkerung gefragt, welche Ziele die Regierung vorrangig verfolgen sollte. Am häufigsten genannt wurde der Ausgleich der sozioökonomischen Ungleichheiten (34 Prozent), deutlich abgeschlagen folgte die Verbesserung der Sicherheit (20 Prozent) und erst an dritter Stelle ein Friedensabkommen mit den Palästinensern (17 Prozent).

Andererseits haben viele der innerisraelischen Konflikte zumindest indirekt mit der Besetzung zu tun. Israel ringt an zwei Fronten mit grundlegenden Fragen: Wohnungsnot, Kaufkraftverlust und eine hohe sozioökonomische Ungleichheit stellen den sozialen Frieden auf eine harte Probe, und eine Welle von anti-demokratischen Gesetzentwürfen droht den demokratischen Charakter des politischen Systems zu untergraben. Obwohl beide Bereiche auf den ersten Blick der Innenpolitik zuzuordnen sind, hängen sie doch eng mit der Besetzung und dem Ausbau der jüdischen Siedlungen zusammen.

### *Der „Israelische Sommer“: ein unpolitischer Protest?*

Im Sommer des vergangenen Jahres erlebte Israel die bislang größte Protestwelle seiner Geschichte. Allein am 3. September gingen 430.000 Menschen auf die Straße, 300.000 davon in Tel Aviv. Begonnen hatte alles mit Hüttenkäse: Das bei Israelis beliebte Milchprodukt wurde in den vergangenen drei Jahren um rund 40 Prozent teurer. Es steht damit symbolisch für die hohen Lebenshaltungskosten in Israel, die deutlich über dem Durchschnitt westlicher Industriestaaten liegen, während die Einkünfte weit geringer sind.<sup>5</sup> Ein Aufruf zum Boykott von Hüttenkäse im Juni 2011 stieß auf große Zustimmung und der Preis sank innerhalb kürzester Zeit. Von diesem Erfolg inspiriert, rief die Studentin Daphni Leef kurze Zeit später auf *Facebook* dazu auf, den Rothschild-Boulevard in Tel Aviv mit Zelten zu besetzen, um gegen hohe Mieten zu protestieren. Schon am ersten Wochenende waren es rund hundert Zelte, und es wurden Tag für Tag mehr, auch in anderen Städten Israels. Nach dem Arabischen Frühling kündigte sich ein „Israelischer Sommer“ an. Doch anders als in den arabischen Ländern wollten die Demonstranten nicht ihre Regierung stürzen, sondern sie forderten mehr soziale Gerechtigkeit. Es waren vor allem junge, gut ausgebildete Israelis aus dem Mittelstand, die auf den Straßen

4 Israel Democracy Institute: The Peace Index: January 2012, [www.peaceindex.org/indexMonthEng.aspx?num=239](http://www.peaceindex.org/indexMonthEng.aspx?num=239).

5 Efrat Aharoni/Ilanit Hayut: We're overpaying for more than just cottage cheese, in: *Globes*, 21.6.2011, [www.globes.co.il/serveen/globes/docview.asp?did=1000656005&fid=1724](http://www.globes.co.il/serveen/globes/docview.asp?did=1000656005&fid=1724).

campierten. Sie hatten genug von einer Politik, die ihnen die Hauptsteuerlast aufbürdet, aber die Ausgaben für Bildung, Gesundheit und Soziales stetig reduziert. Etwa 20 Prozent der israelischen Familien leben unterhalb der Armutsgrenze, viele Angehörige der Mittelschicht fühlen sich vom sozialen Abstieg bedroht. Dabei hat die israelische Wirtschaft die Krisen der vergangenen Jahre recht gut überstanden. Doch die Regierung setzt auf ökonomische Liberalisierung, statt den Wohlstand stärker umzuverteilen. Nur bestimmte Gruppen mit starker Lobby, wie die Ultraorthodoxen oder die Siedler, begünstigt der Staat.

Dass die Protestbewegung quer durch das politische Spektrum Zustimmung gefunden und Hunderttausende auf die Straße gebracht hat, lag vor allem daran, dass sie sich auf ihr Kernthema, die soziale Gerechtigkeit, beschränkte. Die Medien beschworen ein neues Zusammengehörigkeitsgefühl, weil Israelis unterschiedlichster Couleur – von der säkularen Tel Aviver Bohème über israelische Araber bis hin zu den nationalreligiösen Unterstützern der Siedler – gemeinsam demonstrierten. Doch um diese Einigkeit zu erzielen, wurden die heiklen politischen Themen ausgespart. Denn neben dem liberalen Wirtschaftskurs sind es nicht zuletzt die Ausgaben für die Expansion der Siedlungen in den besetzten Gebieten, die einer gerechteren Verteilung im Wege stehen: Wohnungsbau, Infrastruktur und Steuervergünstigungen für die Siedler, aber auch die Kosten für das Militär, das die Siedler beschützt, schlagen jährlich in Millionenhöhe zu Buche. Einer Studie aus dem Jahr 2010 zufolge beläuft sich allein der Wert der Gebäude und Anlagen in den besetzten Gebieten auf 17 Milliarden Dollar.<sup>6</sup> Rund 300.000 Menschen leben in den jüdischen Siedlungen der Westbank, weitere 200.000 in Ost-Jerusalem.<sup>7</sup> Doch die Siedlungspolitik war bei den Protesten kein Thema.

Die Regierung Netanjahu setzte eine Kommission unter Leitung des Wirtschaftsexperten Manuel Trachtenberg ein. Diese schlug vor, höhere Steuern auf Kapitalgewinne und für Unternehmen zu erheben und Einschnitte im Etat der Armee vorzunehmen; im Gegenzug sollte es kostenlose Kita-Plätze geben, Steuererleichterungen für kleinere Einkommen und mehr sozialen Wohnungsbau. Einige Maßnahmen hat die Regierung inzwischen beschlossen, doch die geforderten Kürzungen im Militäretat stießen auf Ablehnung. Vielmehr hat das Kabinett entschieden, den Verteidigungshaushalt, der etwa 15 Prozent der Gesamtausgaben ausmacht, sogar noch zu erhöhen. Die Unruhen in den arabischen Nachbarstaaten, der Abzug der US-Armee aus dem Irak sowie die

6 Chaim Levinson: Settlements have cost Israel \$17 billion, study finds, in: Haaretz, 23.3.2010, <http://www.haaretz.com/print-edition/news/settlements-have-cost-israel-17-billion-study-finds-1.265190>.

7 Central Bureau of Statistics: Statistical Abstract of Israel 2010, [http://www1.cbs.gov.il/reader/shnaton/shnatone\\_new.htm?CYear=2010&Vol=61&CSubject=2](http://www1.cbs.gov.il/reader/shnaton/shnatone_new.htm?CYear=2010&Vol=61&CSubject=2).

Bedrohung durch Iran erforderten es, das Militär zu stärken, so die Erklärung Netanjahus.<sup>8</sup> Verteidigungsminister Ehud Barak und seine Generäle schürten die Angst, dass die Armee den Staat nicht mehr ausreichend verteidigen könnte, wenn ihr das Budget gekürzt würde. Die Sorge um die Sicherheit Israels in der gegenwärtigen Umbruchsituation siegte über sozialpolitische Erwägungen. Während jedoch die Budgetkürzungen für das Militär immerhin kontrovers in der Regierung diskutiert wurden, blieb das Thema Siedlungsbau als Kostenfaktor auch bei den Politikern tabu. Der Regierungskurs ist klar: Es wird weiter gebaut.

### *Die israelische Demokratie: von innen gefährdet*

Neben den sozialen Protesten hat eine Welle von Gesetzesvorlagen, die am demokratischen Fundament des israelischen Staates rüttelt, zu Kontroversen geführt. Israel versteht sich als „jüdischer und demokratischer Staat“ – so steht es in den Grundgesetzen, die zusammengenommen Verfassungsrang haben, aber mit einfacher Mehrheit geändert werden können. Diese Formel ist seit jeher umstritten. Die neuen Gesetzesvorlagen verschieben nun den Akzent auf den jüdischen Charakter des Staates, während das demokratische Element geschwächt wird. Innenpolitisch trifft diese Akzentverschiebung vor allem die arabischen Staatsbürger, die rund ein Fünftel der israelischen Bevölkerung ausmachen. Der Vorschlag für ein Grundgesetz mit dem Titel „Israel – der Nationalstaat des jüdischen Volkes“ sieht es beispielsweise als Aufgabe des Staates an, jüdischen Siedlungsbau voranzutreiben sowie jüdische Kultur in Israel und in der Diaspora zu fördern. Arabisch soll hingegen nicht mehr wie bisher eine der Amtssprachen sein. Das sogenannte *Nakba*-Gesetz, ein bereits von der *Knesset* verabschiedeter Zusatz zur Haushaltsgesetzgebung, erlaubt es dem Finanzministerium, die Zuschüsse für Organisationen zu kürzen, die den israelischen Unabhängigkeitstag nicht als Feiertag begehen oder die den Charakter Israels als jüdischer und demokratischer Staat ablehnen. Auch dieses Gesetz richtet sich gegen die arabische Bevölkerung Israels, denn diese begeht den Tag der Staatsgründung als Gedenktag an die *Nakba*, die historische Katastrophe des palästinensischen Volkes. Internationales Aufsehen erregten zwei Gesetzentwürfe, die Kritik an der Besatzungspolitik verhindern sollen. Das im Juli 2011 verabschiedete sogenannte Boykott-Gesetz verbietet Aufrufe zum Boykott gegen Personen oder Einrichtungen auf Grund ihrer Verbindung mit dem Staat Israel, seinen Institutionen oder mit Gebieten unter

8 Lahav Harkov: PM: Don't eulogize Trajtenberg Report yet, in: Jerusalem Post, 28.12.2011, <http://www.jpost.com/DiplomacyAndPolitics/Article.aspx?id=251313>.

seiner Kontrolle.<sup>9</sup> Damit nimmt die Regierung politische Aktionen gegen die Besatzung ins Visier, beispielsweise den Boykott von Produkten aus den jüdischen Siedlungen. Eine ähnliche Stoßrichtung verfolgt der Entwurf für ein Gesetz, das finanzielle Zuwendungen für Nichtregierungsorganisationen (*Non-Governmental Organisations*, NGOs) von internationalen Gebern wie der EU oder den USA einschränken soll, wenn sie die Wehrdienstverweigerung, einen Boykott oder den bewaffneten Kampf gegen den Staat Israel unterstützen. Solche NGOs würden unter dem Deckmantel von Menschenrechtsorganisationen auftreten und sozialen Unfrieden stiften, heißt es in der Begründung. Noch hat das Gesetz das Parlament nicht passiert. Doch wenn es verabschiedet werden sollte, wird es für NGOs deutlich schwieriger, Kritik an der Besatzung zu äußern.

### *Stress mit Kairo*

Auch in der Außenpolitik sieht sich Israel an mehreren Fronten mit Problemen konfrontiert, die seine Energie absorbieren. Die Umwälzungen in Ägypten nimmt Israel vor allem als Sicherheitsproblem wahr. Der Überfall eines von Ägypten nach Israel eingedrungenen palästinensischen Terrorkommandos demonstrierte die Verletzlichkeit seiner Südgrenze; Sabotageakte gegen Gasleitungen zwischen Ägypten, Israel und Jordanien verwiesen auf ein gefährliches Machtvakuum im Sinai; der Angriff einer aufgebrachten Menge auf die israelische Botschaft in Kairo zeigte, wie wenig verankert der Frieden von 1979 in der ägyptischen Bevölkerung ist. Der Wahlerfolg islamistischer Kräfte und insbesondere das gute Abschneiden der Salafisten haben in Israel die Besorgnis über die Früchte des Arabischen Frühlings verstärkt. Die rechtsnationale Regierung wertet das Ergebnis der Parlamentswahlen als Indiz, dass Ägypten sich auf dem Weg in religiösen Extremismus befinde, mit unabsehbaren Folgen für die bisherige Allianz mit den USA und die regionalen Kräfteverhältnisse.

Unabhängig davon, ob die Netanjahu-Regierung nun an dieses Horrorszzenario glaubt oder es an die Wand malt, um in der Rolle des Bedrängten möglichem Druck in Sachen Friedensprozess vorzubeugen, ist ihre Besorgnis nicht gänzlich unbegründet. Eine demokratisch legitimierte ägyptische Regierung dürfte für Israel ein unbequemerer Partner sein als es das autokratische Regime war. Denn sie wird nicht ignorieren können, dass Israel bei der großen Mehrheit der ägyptischen Bevölkerung alles andere als Sympathie genießt. Ein

---

9 Jonathan Lis: Israel passes law banning calls for boycott, in: Haaretz, 11.7.2011, <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/israel-passes-law-banning-calls-for-boycott-1.372711>.

wesentlicher Grund hierfür ist die israelische Besatzungspolitik. Eine ägyptische Regierung, die z.B. die heimliche Komplizenschaft bei der Blockade des Gazastreifens aufkündigt, würde Israels Isolation in der Region verstärken.

### *Ärger mit Ankara*

Die Beziehungen Israels zur Türkei haben sich seit dem Gazakrieg spürbar verschlechtert. Wenige Tage vor dem israelischen Angriff am 27. Dezember 2008 hatten Ministerpräsident Ehud Olmert und sein Amtskollege Recep Tayyip Erdoğan die erfolgreiche Vermittlung direkter Verhandlungen zwischen Israel und Syrien gefeiert – Ankara hatte hier viel politisches Kapital investiert. Neben dem Affront für Erdoğan wog die Enttäuschung über die entgangene Chance schwer, vermittelnd die Koordinaten des Nahostkonflikts zu verändern und dabei auch zur Entspannung zwischen Israel und Syriens Partner Iran beizutragen.

Ihr bisheriges Tief erreichten die Beziehungen in der Folge des israelischen Angriffs auf die *Gaza Freedom Flottille* im Mai 2010, bei dem neun Aktivisten aus der Türkei starben. Ankara reagierte scharf: Die Türkei rief ihren Botschafter zurück, sagte gemeinsame Manöver ab und verlangte die Einberufung des UN-Sicherheitsrats. Angesichts der nach wie vor intakten rüstungspolitischen Beziehungen mutet diese Reaktion zwar wie Theaterdonner an. Gleichwohl betrachtet Israel nicht ohne Argwohn den neuen Anspruch der Türkei, sich auf den verschiedenen Schauplätzen des Nahostkonflikts als Akteur einzubringen, dabei als Anwältin palästinensischer Interessen aufzutreten und in der Rolle eines Modells für arabische Transformationsstaaten der Diffamierung islamistischer Kräfte seitens israelischer Regierungskreise als anti-demokratisch und anti-israelisch<sup>10</sup> entgegenzutreten.

Ein Dorn im Auge ist Israel auch die türkische Iranpolitik, die den Konflikt um das iranische Atomprogramm zu entschärfen sucht. 2010 schlug die Türkei zusammen mit Brasilien vor, Iran solle sein schwach angereichertes Uran gegen Brennstäbe für Kernreaktoren tauschen; im UN-Sicherheitsrat stimmte Ankara gegen die Iran-Sanktionen; Anfang 2011, während die EU über eine Verschärfung der Sanktionen beriet, lud Erdoğan zu einer neuen Gesprächsrunde zwischen Iran und der „5plus1“-Verhandlungsgruppe nach Istanbul. Ambitionierte diplomatische Initiativen dieser Art sind Ausdruck des türkischen Bemühens, sich im Kontext globaler Machtverschiebungen als Zentralmacht

---

10 Hariett Sherwood: Binyamin Netanyahu attacks Arab spring uprisings, in: The Guardian, 24.11.2011, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/24/israel-netanyahu-attacks-arab-spring>.

in der Region zu positionieren (vgl. auch Beitrag 3.5.). Die Tür zu Iran nicht zuschlagen zu wollen und auch zu den von Iran geförderten Organisationen *Hisbollah* und *Hamas* Kanäle offen zu halten, spricht für einen selbstbewussten Realismus. Aus Sicht Israels hingegen konterkariert die neue Außenpolitik der Türkei den eigenen Versuch, die sunnitisch-schiitischen Spannungen in der Region zu instrumentalisieren, um bei den als moderat geltenden sunnitischen Regimen für eine härtere Gangart gegenüber Iran zu werben.

### *Auf Kollisionskurs mit Teheran*

Unstimmigkeiten darüber, wie eine iranische Atombombe zu verhindern sei, dominieren mittlerweile auch das Verhältnis zwischen Washington und Tel Aviv. Die Debatten kreisen im Wesentlichen um zwei Themen: Zum einen wird die Frage unterschiedlich beantwortet, ob man den Sanktionen Zeit geben sollte zu wirken, wobei sich in Israel zunehmend alarmistische Positionen Gehör verschaffen. Zum anderen gibt es kein einhelliges Urteil darüber, welche Folgen Atomwaffen in der Hand Irans für Israel hätten: eine existenzielle Bedrohung oder eine Relativierung seines Status als militärische Supermacht der Region – ein Militärschlag aus hegemonialen Motiven heraus ließe sich nicht mit dem Recht auf Verteidigung legitimieren (vgl. Beitrag 3.6.).

Einstweilen beschränken Israel und Iran sich auf martialische Rhetorik, *Cyber-War*-Attacken (wie das Einschleusen von *Stuxnet* in die Urananreicherungsanlage in Natanz) und Kraftmeierei (wie die Entsendung iranischer Kriegsschiffe ins Mittelmeer) oder setzen ihre Geheimdienste in Bewegung: Iranische Physiker können ihres Lebens in Teheran nicht mehr sicher sein und israelische Diplomaten etwa in Indien, Thailand oder Georgien auch nicht. Noch lässt sich so die Eskalation kontrollieren. Doch die Kosten in der Währung außenpolitischer Energien sind hoch. Solange der Streit über den richtigen Kurs gegenüber Iran anhält, dürften zielführende Verhandlungen mit den Palästinensern eine Überforderung darstellen – unabhängig davon, ob Israel sie will oder nicht.

### *Palästinensische Politik: Internationalisierungskurs nach außen, doppelt autoritär nach innen*

Seit dem Osloer Friedensprozess in den 1990er Jahren liegt allen offiziellen Plänen für ein Friedensabkommen die Zwei-Staaten-Lösung zugrunde: Zwei unabhängige Staaten, Israel und Palästina, sollen als Ergebnis bilateraler Ver-



handlungen in Frieden und Sicherheit nebeneinander bestehen – dieses Ziel haben sich Geberländer und internationale Organisationen auf ihre Fahnen geschrieben. Israel ist seit 1949 Mitglied der Vereinten Nationen und international als Staat anerkannt; Palästina hingegen ist aus völkerrechtlicher Sicht bis heute kein Staat. Um die Zwei-Staaten-Lösung voranzutreiben, gab es daher einerseits immer neue Anläufe für bilaterale Verhandlungen. Andererseits investierten die externen Geber nach Kräften in den Aufbau staatlicher Institutionen in Palästina.

### *Fayyad-Plan*

Das Ergebnis ist bestenfalls gemischt: Die zahllosen Verhandlungsrunden haben bislang keinen Frieden gebracht. Dagegen ist der Staatsaufbau in der palästinensischen Westbank ein gutes Stück vorangekommen. Im September 2009 hatte Ministerpräsident Salam Fayyad seinen Plan präsentiert, innerhalb von zwei Jahren staatliche Institutionen aufzubauen, statt die Ergebnisse der Verhandlungen mit Israel oder ein internationales Eingreifen abzuwarten. Regierung und Verwaltung, Rechtsstaatlichkeit, Sicherheitssektor, Wohlfahrt, Ökonomie und Infrastruktur – der Fayyad-Plan präsentierte ein umfassendes Tableau von Maßnahmen.<sup>11</sup> Das Nahost-Quartett sicherte der Regierung in Ramallah seine volle Unterstützung zu. Und tatsächlich konnte Fayyad zwei Jahre später einiges vorweisen. Zwar hat er genauer besehen keine neuen Institutionen geschaffen; aber unter seiner Führung haben viele Institutionen der PA ihre Funktionsfähigkeit und Effizienz verbessert.<sup>12</sup> Und die Weltbank stellte der PA ein positives Zeugnis für ihre Reformbemühungen im Wirtschaftssektor aus.<sup>13</sup>

Doch diese Errungenschaften können nicht darüber hinwegtäuschen, dass die strukturellen Probleme der Palästinenser nicht gelöst sind. Und die sind enorm: Da ist erstens die israelische Besatzung. Die PA hat lediglich einen Bruchteil des Territoriums in der Westbank gänzlich unter ihrer Kontrolle, und zwar die dicht besiedelten urbanen Gebiete (A-Zone). In der B-Zone ist sie für die zivile Verwaltung zuständig, nicht aber für die Sicherheit. Die C-Zone, in der sich die jüdischen Siedlungen und militärischen Stützpunkte befinden, steht vollständig unter israelischer Kontrolle.

---

11 Palestinian National Authority: Palestine. Ending the Occupation, Establishing the State. Program of the Thirteenth Government, August 2009.

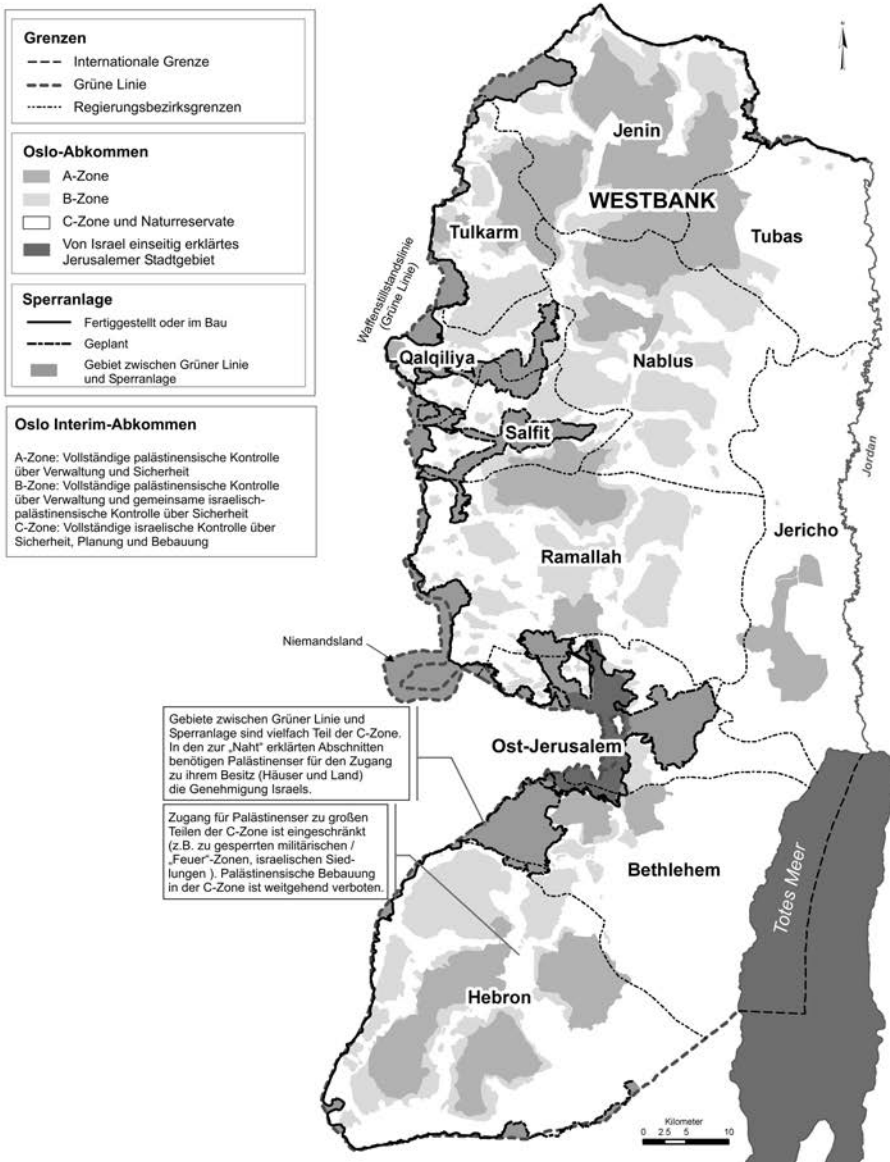
12 The World Bank: West Bank and Gaza: Improving Governance and Reducing Corruption, Report No. 61701-GZ, New York 2011; Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process: Palestinian State-Building: A Decisive Period, New York, 2011.

13 The World Bank: The Underpinnings of the Future Palestinian State: Sustainable Growth and Institutions, New York, September 21, 2010.



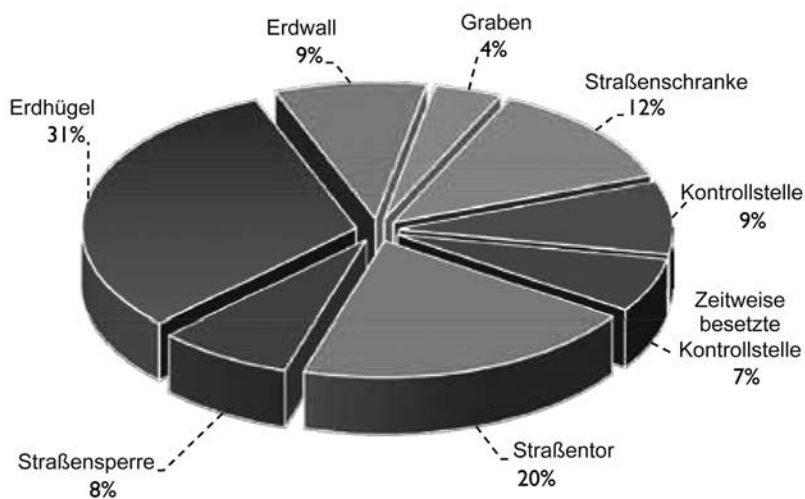
**Zugangsbeschränkungen in der Westbank für Palästinenser**

Juni 2010

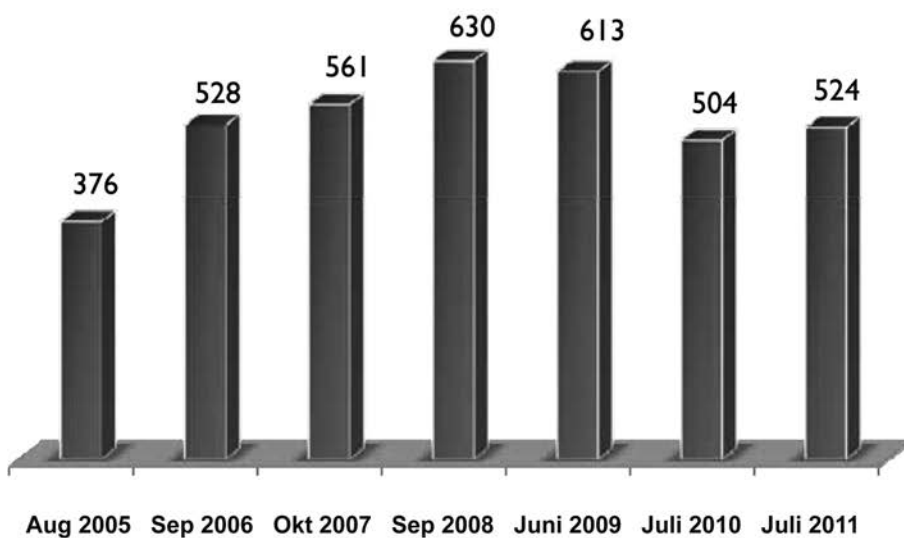


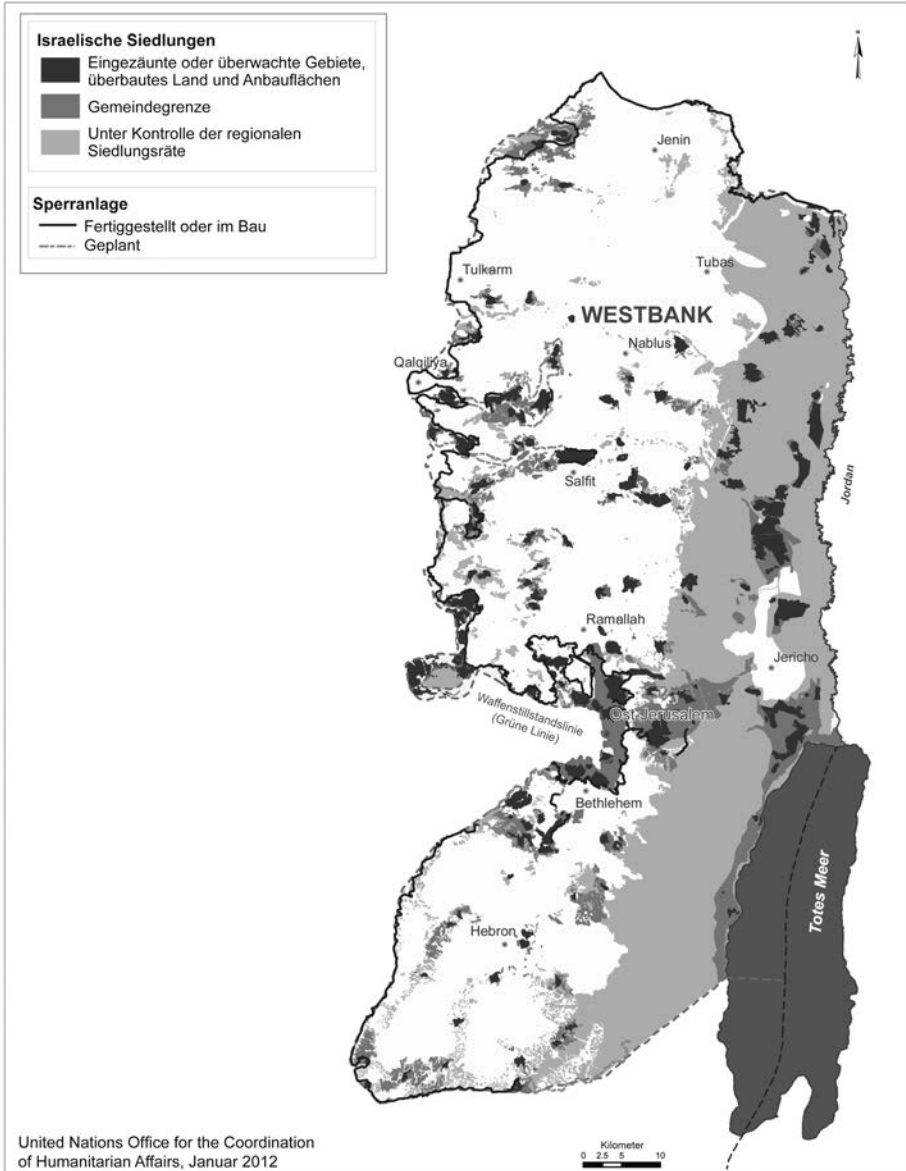
## Einschränkungen der Bewegungsfreiheit von Palästinensern in der Westbank

Anteil der Sperren nach Typ



Gesamtzahl der Kontrollstellen und Sperren





Und ein Ende des israelischen Siedlungsbaus ist nicht abzusehen. Zahlreiche Grenzkontrollen an der *Grünen Linie* sowie über 500 *Checkpoints* und Straßensperren in der Westbank erschweren die Mobilität für die palästinensische Bevölkerung und den Transport von Gütern. Die israelische Sperranlage verschärft diese Situation weiter. Zweitens hängen der spürbare wirtschaftliche Aufschwung in der Westbank ebenso wie der Ausbau der Institutionen zum größten Teil am Tropf der externen Geber. Allein die USA haben seit Mitte der 1990er Jahre Hilfgelder in Höhe von rund vier Milliarden US-Dollar zur Verfügung gestellt. Derzeit fließen jährlich rund 600 Millionen US-Dollar nach Palästina. Hinzu kommen Hilfgelder anderer Geberländer und internationaler Organisationen. Die ökonomische und politische Entwicklung ist weitgehend abhängig von diesem Geld. Ein dritter Punkt hat ebenfalls mit den externen Gebern zu tun: Auch wenn das Nahost-Quartett sowie andere Staaten und internationale Organisationen den Staatsaufbau in Palästina massiv unterstützt haben, so sind sie letztlich den Palästinensern die internationale Anerkennung schuldig geblieben.

### *Aufnahmeantrag an die UNO*

Als Präsident Abbas im September 2011 den Antrag auf Aufnahme in die Vereinten Nationen an Generalsekretär Ban Ki-Moon überreichte, erntete er dafür in vielen westlichen Hauptstädten keinen Applaus, sondern Kritik. Es handele sich um eine einseitige und verfrühte Initiative, so lautete der Tenor vieler Stellungnahmen aus Washington, Berlin oder London. Die Zwei-Staaten-Lösung könne nur das Ergebnis direkter Verhandlungen sein, nicht umgekehrt. Abbas hingegen betonte, der Gang zur UNO sei nur zweite Wahl und keine Alternative zu Verhandlungen. Doch die stecken fest, und nicht einmal dem US-Präsidenten ist es gelungen, die israelische Regierung auf einen Siedlungsstopp als Vorbedingung für neue Gespräche zu verpflichten. Daher suchte der palästinensische Präsident die Flucht nach vorn: einerseits, um international Handlungsdruck aufzubauen; andererseits, um auch nach innen politische Tatkraft zu demonstrieren und sich gegen den Konkurrenten *Hamas* zu profilieren. Der Sicherheitsrat, der zunächst eine Empfehlung an die Generalversammlung für die Aufnahme eines neuen Mitgliedstaates aussprechen muss, bevor diese abstimmt, vertagte den Punkt. Die Chancen, dass er dem Antrag zustimmen wird, sind gering. Lediglich in der Kulturorganisation der UNO konnte Abbas einen Erfolg erringen: Am 31. Oktober nahm die UNESCO Palästina als ihr 195. Mitglied auf, worauf die USA ihre Mitgliedsbeiträge für die UNESCO aussetzten.

### *Verelendung im Gazastreifen*

Während die Westbank einen Wirtschaftsaufschwung erlebte, versank der Gazastreifen im Elend. Die Versorgung der Bevölkerung ließ sich nur notdürftig über die Programme des Palästinahilfswerks UNRWA und humanitäre Soforthilfe sowie eine auf Schmuggel beruhende Schattenökonomie aufrechterhalten.<sup>14</sup> Die Besteuerung des Handels über die zahlreichen Tunnel zwischen dem Gazastreifen und Ägypten beschert der regierenden *Hamas* zusätzliche Einnahmen, die sich allerdings nur begrenzt für den Wiederaufbau der Wirtschaft und der Infrastruktur einsetzen lassen, weil es wegen der Blockade an Baumaterial mangelt. Die Zustimmung zur *Hamas* schwindet. Allerdings ist ihre Herrschaft nicht unmittelbar gefährdet. Gleichwohl scheint sie entschlossen, sich über den Gazastreifen hinaus in der Konkurrenz um die Führungsrolle in der palästinensischen Nationalbewegung zu behaupten.

### *Sich spalten und herrschen*

Die förmliche Spaltung zwischen Westbank und Gazastreifen liegt fünf Jahre zurück. Die Boykott- und Sanktionspolitik Israels und der westlichen Gebergemeinschaft hatte den Konkurrenzkampf zwischen *Fatah* und *Hamas* angefacht; eine im März 2007 gebildete Einheitsregierung beendete die bewaffneten Auseinandersetzungen nur vorübergehend. Seit ihrem Putsch im Juni 2007 regiert nun die *Hamas* in Gaza, die Westbank fiel unter die Verwaltung einer von *Fatah* dominierten Regierung mit Fayyad an ihrer Spitze.

Hier wie da entstanden autoritäre Regime ohne demokratische Legitimation. Regiert wird mit Dekreten, da das Parlament funktionsunfähig ist. Die in Ramallah und Gaza residierenden Regierungen betrachten einander als illegal. Aktivisten und Sympathisanten der rivalisierenden Lager sind politischer Verfolgung, Folter und Misshandlungen ausgesetzt.<sup>15</sup>

In der Westbank kann die PA allerdings Erfolge beim Schaffen von Ruhe und Ordnung vorweisen. Bei der Ausbildung der paramilitärischen Sicherheitskräfte, die hart gegen militante oppositionelle Kräfte durchgriffen, erhielt sie Unterstützung von den USA und der EU. Die Politisierung des Sicherheitsapparats nahmen die Sponsoren billigend in Kauf. Im Gazastreifen überlebte *Hamas* die Verwüstungen des Gazakriegs (vgl. Friedensgutachten 2009, Bei-

14 UN OCHA: Easing the Blockade, März 2011, [http://www.ochaopt.org/documents/ocha\\_opt\\_special\\_easing\\_the\\_blockade\\_2011\\_03\\_english.pdf](http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_special_easing_the_blockade_2011_03_english.pdf).

15 Human Rights Watch: World Report 2012: Israel/Occupied Palestinian Territories, <http://www.hrw.org/world-report-2012/world-report-2012-israeloccupied-palestinian-territories>.

trag 1.6.) und konsolidierte ihre Kontrolle über Territorium, politische Institutionen und Gesellschaft. Ihre Sicherheitskräfte sorgen ebenfalls für Ruhe und Ordnung und setzen dabei konservative Moralvorstellungen durch. Darüber hinaus instrumentalisiert sie den Sicherheitssektor einschließlich der Strafverfolgungsbehörden für die Islamisierung der Gesellschaft. Der Herausforderung durch politische Rivalen begegnet sie mit Überwachung, Einschüchterung sowie Einschränkung der Menschenrechte und bürgerlichen Freiheiten.

Solange die Spaltung anhält, ist der „neue Autoritarismus“<sup>16</sup> in den palästinensischen Gebieten Teil der politischen Überlebensstrategien von *Hamas* und *Fatah*. Doch der Stillstand in den Verhandlungen mit Israel trägt den Keim zur Überwindung der Spaltung. Denn die konkurrierenden Optionen der beiden Lager – Befreiungskampf oder Verhandlungen – hatten ersichtlich nicht funktioniert: *Hamas* konsolidierte ihre Herrschaft auf Kosten ihres Profils als Widerstandsorganisation, auch wenn sie gelegentlich mit Raketenangriffen ihre andauernde Fähigkeit unter Beweis stellte, als Störenfried zu agieren.<sup>17</sup> Außerstande, Israel das zu liefern, was es am dringendsten verlangte, nämlich Sicherheit, wurden der PLO/PA Fortschritte im Friedensprozess verwehrt. Abbas blieb darum den entscheidenden Beweis dafür schuldig, dass sein Verhandlungskurs die strategisch richtige Entscheidung im Kampf um nationale Selbstbestimmung sei. *Hamas* wiederum demonstrierte, dass man sich allen israelischen Warnungen zum Trotz mit ihr arrangieren müsse. Der innerpalästinensische Machtkampf versetzte Israel in die bequeme Lage, sich der Wiederaufnahme von Friedensgesprächen zu entziehen und gleichzeitig seine Siedlungspolitik ungehindert fortzusetzen. Vor diesem Hintergrund bewertete die öffentliche Meinung in der Westbank wie im Gazastreifen die Spaltung als unvereinbar mit den nationalen Interessen der Palästinenser und forderte unüberhörbar deren Ende. Die mit dem Arabischen Frühling verbundenen Verunsicherungen – *Fatah* hat mit Mubarak einen langjährigen Gönner verloren, *Hamas* muss sich nach Alternativen zum bisherigen Förderer in Damaskus umsehen – bestärkten die Einschätzung in beiden Lagern, dass die Spaltung ihren gegenwärtigen Interessen zuwiderlaufe. Der in der Bevölkerung sehr populäre Plan, die Aufnahme Palästinas in die UNO zu beantragen, trug seinen Teil dazu bei, dass *Fatah* und *Hamas* eine Überwindung der Spaltung ins Auge fassten. Abbas benötigt dafür eine Erneuerung seiner Legitimation durch Wahlen, die

16 Yezid Sayigh: „We Serve the People“: Hamas Policing in Gaza, April 2011, <http://www.brandeis.edu/crown/publications/cp/cp5.html>.

17 Margret Johannsen: A Balance of Fear: Asymmetric Threats and Tit-for-Tat Strategies in Gaza, in: *Journal of Palestine Studies*, 41 (Autumn 2011): 1, S. 45-56.

ohne Beteiligung der *Hamas* nicht möglich ist. *Hamas* wiederum erwartet, mit der Integration in die PA ihr Stigma als Terrororganisation loszuwerden.

### *Versöhnung auf Raten*

Am 4. Mai 2011 unterzeichneten *Fatah* und *Hamas* in Kairo ein Abkommen zur Wiederherstellung der palästinensischen Einheit.<sup>18</sup> Das sogenannte Versöhnungsabkommen sieht eine provisorische Regierung überparteilicher „Technokraten“ vor. Die Regierung soll u.a. Parlaments- und Präsidentschaftswahlen sowie Wahlen des Palästinensischen Nationalrats vorbereiten, um die Integration der *Hamas* in die PLO zu bewerkstelligen, und die Sicherheitsapparate der beiden Regierungen zusammenführen.

Der Weg zur Versöhnung ist steinig, wie bereits das monatelange Tauziehen um die Person des Ministerpräsidenten der künftigen provisorischen Regierung zeigte. Am 6. Februar 2012 einigten sich die Parteien in der Erklärung von Doha auf Mahmud Abbas, der vorläufig Präsident, Regierungschef und PLO-Vorsitzender sein soll. Die Einigung war aber in der *Hamas*-Führung nicht unumstritten und es ist keineswegs sicher, dass es *Hamas* gelingt, die zutage getretenen Risse zwischen prominenten Mitgliedern des Politbüros, der Regierung in Gaza und der *Qassam*-Brigaden zu kitten. Auch der Weg von einer Widerstandsbewegung zu einer politischen Partei, die koalitionsfähig werden muss, erweist sich als steinig. Unter den vielen erklärten Absichten ist der Vorsatz, die beiden Sicherheitsapparate zusammenzuführen, besonders heikel, weil es hier darum ginge, Macht nicht länger zu monopolisieren. Von höchster Bedeutung wäre eine strategische Übereinkunft über die Zukunft des nationalen Projekts für den Fall, dass den Palästinensern die Vollmitgliedschaft in der UNO verwehrt bleibt und es keine aus ihrer Sicht vertretbare Rechtfertigung für die Wiederaufnahme von Verhandlungen mit Israel gibt. Eine Option scheint in der Debatte über eine dritte, gewaltfreie Intifada auf, als „Volkswiderstand“ gehandelt.

### *Politisches Kapital investieren*

Solange Israelis und Palästinenser mehr mit sich als mit dem gemeinsamen Konflikt beschäftigt sind, ist nicht damit zu rechnen, dass sie aus eigenem Entschluss an den Verhandlungstisch zurückkehren. Auch dritte Parteien, die theoretisch über Einflussmöglichkeiten verfügen, werden die Stagnation

---

18 *Fatah and Hamas Reconciliation Agreement*, May 4 2011, <http://www.jmcc.org/Documentsandmaps.aspx?id=828>.



nicht aufbrechen, solange sie nicht bereit sind, politisches Kapital zu investieren. Warum sind sie es nicht? Gut möglich, dass nicht alle den israelisch-palästinensischen Konflikt als so zentral für den Frieden in der Region erachten wie er uns Europäern erscheint. Wenn sich die europäischen Regierungen entschlossen, eigene Akzente zu setzen – etwa diplomatische Beziehungen mit einer palästinensischen Einheitsregierung in Aussicht zu stellen, den Antrag auf UN-Vollmitgliedschaft zu unterstützen oder gewaltfreie Widerstandsformen gegen deren absehbare Verleumdung durch die israelische Regierung zu verteidigen –, wäre dies auch im langfristigen Interesse Israels. Aber zu rechnen ist damit nicht, eher ist zu erwarten, dass der Konflikt ungelöst auf dem Abstellgleis landet. Wir sollten uns nicht wundern, wenn seine Symbolkraft ein Energiespender für Konflikte jenseits des geschichtsträchtigen Landes zwischen Jordan und Mittelmeer bleibt.

### 3.5. Die Türkei unter der Regierung Erdoğan: aus europäischer Sicht ein Modell für den Nahen Osten?

*Burak Çopur*

Im Jahr 2010 wurde in der internationalen Politik noch die Frage diskutiert, ob sich die Türkei vom Westen abwendet.<sup>1</sup> Heute ist davon keine Rede mehr, denn die Türkei hat seit dem Beginn des Arabischen Frühlings 2011 mit ihrer anfangs sprunghaften und ambivalenten, dann aber pragmatischen Nahostpolitik Partei für die Aufständischen ergriffen. Auch für die USA scheint die Kontroverse über den türkisch-israelischen Konflikt und die Ablehnung der Iran-Sanktionen durch die Türkei im UN-Sicherheitsrat beendet zu sein. US-Präsident Barack Obama zählt Ministerpräsident Erdoğan mittlerweile zu einem der fünf Regierungschefs, mit denen er glaubt, die vertrauensvollste Zusammenarbeit in außenpolitischen Fragen zu haben.<sup>2</sup> Das *TIME Magazine* ehrte den türkischen Ministerpräsidenten sogar in Großformat auf der Titelseite mit der Schlagzeile *Erdogan's Way*.<sup>3</sup> Dieses Ansehen hängt auch mit den Umbrüchen im Nahen Osten zusammen, die der Türkei eine große Chance eröffnet haben, den arabischen Ländern eine Orientierung in Demokratisierungs- und Modernisierungsprozessen zu bieten. Die Türkei hat jedenfalls auch aus der Sicht arabischer Zivilgesellschaften das Potenzial als Vorbild für ihre Region zu fungieren. Der Beitrag geht der Frage nach, welche vor allem innenpolitischen Voraussetzungen erfüllt sein sollten, um aus europäischer friedens- und demokratiepolitischer Perspektive diese Rolle konstruktiv zu übernehmen.

#### *Der regionalpolitische Aufstieg der Türkei*

Wenn es im Nahen Osten so etwas wie Gewinner und Verlierer nach den arabischen Aufständen gibt, dann gehört die Türkei zweifelsohne zu den Gewin-

- 
- 1 Detaillierte Fragen zur türkischen Außenpolitik behandelte der Autor im Friedensgutachten 2011. Hier steht die Innenpolitik der Türkei im Fokus.
  - 2 Inside Obama's World: The President talks to TIME About the Changing Nature of American Power (an exclusive interview by Fareed Zakaria), in: Time, 19.1.2012, <http://swampland.time.com/2012/01/19/inside-obamas-world-the-president-talks-to-time-about-the-changing-nature-of-american-power/#ixzz1lzGujiOQ>.
  - 3 Erdogan's Way, in: Time Magazine, 28.11.2011, <http://www.time.com/time/covers/europe/0,16641,20111128,00.html>.

nern.<sup>4</sup> Im Fall Ägypten und Tunesien empfahl die AKP-Regierung – wenn auch etwas zögerlich – den Diktatoren Mubarak bzw. Ben Ali den Rücktritt und schlug sich dann auf die Seite der Demonstranten. Vom Libyen Gaddafis distanzierte sich die Türkei ebenfalls und übernahm zeitweise eine internationale Vermittlerrolle. Auch von Syrien rückte die Türkei ab; zwar dauerte die Positionierung Ankaras hier deutlich länger, doch gab die Regierung Erdoğan wegen der anhaltenden Gräueltaten des Assad-Regimes ihre syrienfreundliche Politik schließlich auf.<sup>5</sup> Derzeit stellt die Türkei mit den Flüchtlingslagern an ihrer Grenze zu Syrien wichtige humanitäre Hilfe zur Verfügung. Nach der gescheiterten UN-Resolution zu Syrien durch das Veto Russlands und Chinas erhöhte die UNO im März 2012 mit ihrer Erklärung zur Umsetzung des Annan-Friedensplans weiter den Druck auf Syrien. Sollte in absehbarer Zeit die Herrschaft in Damaskus stürzen, verlöre Iran mit Syrien einen seiner wichtigsten Verbündeten in der Region. Die „Achse des Widerstandes“ gegen den westlich-israelischen Einfluss im Nahen Osten um *Iran-Hisbollah-Hamas* könnte damit vor neuen Herausforderungen stehen. Cook hält fest: „The Turkish star is rising as the Iranian star is fading.“<sup>6</sup>

Auch in der arabischen Bevölkerung hält die Wertschätzung der Türkei an. Nach einer 2012 veröffentlichten repräsentativen Studie in 16 Ländern des Nahen Ostens wurde die Türkei von 78 Prozent der Befragten zum populärsten Land ernannt. Damit genießt sie als Spitzenreiter den besten Ruf in ihrer Nachbarschaft. Weiterhin sehen 61 Prozent die Türkei als ein Modell für die arabischen Staaten an. Zu den meistgenannten Gründen für diese Vorbildfunktion zählen die türkische Demokratie (32 Prozent), die Wirtschaft (25 Prozent) und die muslimische Identität (23 Prozent).<sup>7</sup>

Auch im Westen entwickelt sich eine positivere Wahrnehmung der Türkei, die in Washington ebenso auf realpolitischen Gründen beruht wie die Haltung Ankaras zur Arabischen Revolte. Hier deckte sich erstens die türkische Kritik an den Herrschern Mubarak, Ben Ali und Gaddafi mit der späteren westlichen Distanzierung von diesen Personen. Zweitens dürfte den westlichen Regierungen nicht entgangen sein, dass Ministerpräsident Erdoğan auf seiner Ägypten-

4 In the Arab Spring, Watch Turkey, in: The New York Times, 5.1.2012, <http://www.nytimes.com/2012/01/05/opinion/in-the-arab-spring-watch-turkey.html?pagewanted=all>.

5 André Bank: Die Türkei und die Arabische Revolte: Regionalpolitischer Auf- oder Abstieg?, in: GIGA Focus Nahost (2011): 9.

6 Council on Foreign Relations (Hrsg.): Turkey's Rising Mideast Role, Interview with Steven A. Cook, New York/Washington 2011, <http://www.cfr.org/turkey/turkeys-rising-mideast-role/p26303>.

7 Mensur Akgün/Sabiha Senyücel Gündoğar: The Perception of Turkey in the Middle East 2011, Istanbul 2012 (TESEV), <http://www.tesev.org.tr/en/publication/the-perception-of-turkey-in-the-middle-east-2011>.

Reise im September 2011 den säkularen Staat als Modell für die Länder des Aufbruchs pries. Drittens genehmigte die AKP-Regierung die Stationierung eines Frühwarnradars im Rahmen des NATO-Abwehraketenschildes auf türkischem Territorium. Damit verstummte nicht nur die negative internationale Berichterstattung über die sich vom Westen abwendende Türkei, vielmehr drehte sie sich langsam ins Positive. Von nun an wurde verstärkt über die Beispielhaftigkeit der Türkei für die Region gesprochen.

### *The never-ending story: die Türkei als Modell für ihre Region*

Die Diskussion darüber, ob und wie die Türkei als ein Modell für ihre Nachbarschaft taugt, ist nicht neu. Sie wurde in regelmäßigen Abständen in der außenpolitisch interessierten Öffentlichkeit geführt; im Kontext des Arabischen Frühlings läuft die Debatte nun bereits zum dritten Mal.

Unmittelbar nach der Auflösung der Sowjetunion wurde das NATO-Mitglied Türkei im geopolitischen Machtkampf des *New Great Game* um den eurasischen Raum als Orientierungsmaßstab für die kaukasischen und zentralasiatischen Länder gesehen.<sup>8</sup> Doch keiner der postkommunistischen Staaten zeigte ein nachhaltiges Interesse an einem neuen – diesmal türkischen – „Großen Bruder“. Gut zehn Jahre später, mit dem Terrorangriff am 11. September 2001, kam der Diskurs über den Modellcharakter der Türkei zum zweiten Mal auf. Das Land am Bosphorus wurde jetzt als eine Brücke zwischen Orient und Okzident betrachtet, das durch die Verbindung von Islam und Demokratie einen *clash of civilizations* faktisch widerlegen könnte.<sup>9</sup> Doch mit der türkischen Ablehnung des Irak-Krieges 2003 ging dann die US-Regierung unter George W. Bush auf Abstand zur Türkei. Ein Jahrzehnt nach 9/11 tritt nun mit den Umbrüchen im Nahen Osten die Debatte um die Vorbildfunktion der Türkei aufs Neue in den Vordergrund. Die Argumente ähneln denen im Kontext des 11. September, doch heute stehen der säkulare Charakter des Landes und sein dynamisches Wirtschaftswachstum im Vordergrund.

Dieses Mal wäre es gut möglich, dass dieser „dritten Debatte“ hinsichtlich der enormen Herausforderungen im Nahen Osten sowie der politisch-historischen Beziehungen der Türkei zu den arabischen Ländern eine längere Überlebensdauer in der internationalen Politik zuteil wird. Denn die Chancen, als Vorbild fungieren zu können, scheinen diesmal besser.

8 Zbigniew Brzezinski: Die einzige Weltmacht. Amerikas Strategie der Vorherrschaft, Frankfurt/M. 2004.

9 Joschka Fischer: Die Rückkehr der Geschichte. Die Welt nach dem 11. September und die Erneuerung des Westens, Köln 2006.

Eine sachliche Bestandsaufnahme der innenpolitischen Entwicklungen der Türkei kann dazu beitragen, das Vorbildpotenzial auf seine Validität bzw. vorhandene Defizite hin zu prüfen. Inwieweit sind nach europäischem Demokratie- und Werteverständnis die Grundlagen und Erfordernisse für ein türkisches *role model* bereits gegeben? Das europäisch-demokratische Leitbild wird hier in erster Linie aus den konstitutiven Elementen des Primär- und Sekundärrechts der EU abgeleitet, insbesondere aus denen des Vertrages von Lissabon (Art. 2, 3, 6) und aus denen der Charta der Grundrechte der EU.

### *Alarmierende Demokratie- und Menschenrechtslage in der Türkei*

Wenn die Türkei als ein Modell für die Transformationsländer im Nahen Osten gelten soll, das weiterhin Unterstützung von protürkisch orientierten EU-Mitgliedsländern (u. a. Großbritannien, Italien, Spanien, Schweden, Finnland) erfährt, so ist hierzu aus europäischer Perspektive die Fortentwicklung hin zu einem freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat eine zentrale Voraussetzung. Ein Land, das international als Vorbild für die nahöstliche Region herausgestellt wird, bedarf einer funktionierenden Demokratie, die die Menschenrechte achtet und Bürgerrechtsverletzungen ahndet. Doch die dortigen Entwicklungen gehen aktuell in eine beunruhigende Richtung.

Nicht ohne Grund lesen sich die EU-Fortschrittsberichte zur Türkei mittlerweile eher als Rückschrittsberichte für die AKP-Regierung. In ihrem jüngsten Report 2011 kritisiert die EU-Kommission insbesondere Defizite bei den Bürgerrechten, besonders was die Meinungs- und Pressefreiheit angeht. Ebenfalls wenig Bewegung ist bei der Prävention von Gewalt gegen Frauen bzw. in Gleichstellungsfragen zu beobachten. Mit insgesamt 174 Urteilen war die Türkei 2011 der Spitzenreiter bei den vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte erteilten Rügen, gefolgt von Russland mit 133 und der Ukraine mit 105 Verstößen gegen die Europäische Menschenrechtskonvention. Der Menschenrechtskommissar des Europarates, Thomas Hammarberg, beanstandet zudem in seinem Türkei-Bericht 2011 die lange Verfahrensdauer und Untersuchungshaft sowie den exzessiven Missbrauch des Antiterrorismugesetzes durch die Justiz. 57 inhaftierte türkische Journalisten dokumentiert die OSZE-Vertreterin für Medienfreiheit, Dunja Mijatović, in einer Studie. Damit steht das Land auch hier an der Spitze.

Die Nichtregierungsorganisationen schlagen gleicherweise Alarm. Das *Freedom House* ordnet in seinem jährlichen Bericht die Türkei weiter in der

Kategorie *partly-free* ein, die für Staaten mit beschränkten Freiheitsrechten gilt. In der Pressefreiheit fiel die Türkei nach der „Rangliste zur Pressefreiheit 2011“ der *Reporter Ohne Grenzen* von Platz 138 (2010) auf Platz 148 (2011) zurück. *Human Rights Watch* stellt im Jahresbericht 2012 der Türkei ebenfalls ein miserables Zeugnis in Menschenrechtsfragen aus. Und auch die friedenspolitisch orientierte australische Organisation *Vision of Humanity* stuft mit ihrem innovativen Instrument *Global Peace Index* (GPI) die Türkei von 153 Ländern auf den 127. Platz ein und zählt das Land zu den 20 Prozent der Staaten mit der höchsten Gewaltstatistik.

### *Rolle rückwärts in der Kurdenfrage*

Will die Türkei ein Muster für die Region sein, so ist aus europäischer Sicht die friedliche Beilegung des Kurdenkonfliktes eine zweite zentrale Bedingung – eine Art *conditio sine qua non* für die Etablierung einer liberalen Demokratie. Zudem ist die Lösung der Kurdenfrage mit seiner regionalen Dimension (u.a. in den Nachbarstaaten Syrien und Irak) eine Voraussetzung für die Ausübung von *soft power* (nach dem EU-Modell) im Nahen Osten: Innenpolitische Stabilität und nachhaltige regionale Ausstrahlung der Türkei sind an dieser Thematik paradigmatisch verbunden. Gegenwärtig spitzt sich das Kurdenproblem jedoch dramatisch zu.

Nachdem die Türkei in 30 Jahren die PKK militärisch nicht besiegen konnte, entschied sich die AKP-Regierung 2009 mit ihrer mutigen Initiative der „demokratischen Öffnung“, die Kurdenfrage auf politischem Wege zu lösen (vgl. Friedensgutachten 2010, Beitrag 2.6.). Darunter fallen auch mithilfe des türkischen Nachrichtendienstes (MIT) geführte Geheimverhandlungen mit der PKK-Führung, die diese bewegen sollten, die Waffen niederzulegen. Diese von der Regierung heute offengelegten Friedensgespräche zur Beilegung des Konfliktes (Oslo-Gespräche 2008-2011) gerieten ins Stocken, weil in beiden Lagern kein wirkliches Vertrauen aufgebaut werden konnte. Hinzu kam, dass Ministerpräsident Erdoğan im Parlamentswahlkampf 2011 die nationalistische Stimmung mit seinen verbalen Angriffen gegen den PKK-Führer Abdullah Öcalan anheizte. Am Ende verließen Regierung und PKK den Verhandlungstisch und warfen sich gegenseitig vor, die Gespräche zu sabotieren. Folglich kehrte die Gewalt zurück. Die türkische Regierung reagierte aufs Neue mit ihren schon seit drei Jahrzehnten angewandten, aber bisher erfolglosen militärisch-polizeilichen Konzepten.

Dazu gehören die Massenverhaftungen von rund 1.000 Politikern, Bürgermeistern, Journalisten, Rechtsanwälten und Intellektuellen, die seit 2009

im Rahmen der „KCK-Operationen“ festgenommen wurden. Der KCK (*Koma Civakên Kurdistan*, Union der Gemeinschaften Kurdistans), eine von der PKK gegründete städtische Untergrundorganisation und der zivile Arm der Rebellen, unterstellt Ankara, sie wolle einen eigenen Kurdenstaat aufbauen. Die meisten der Verhafteten sind jedoch Mitglieder der im Parlament vertretenen linken Kurdenpartei BDP (*Barış ve Demokrasi Partisi*, Partei des Friedens und der Demokratie), die der AKP-Regierung vorwirft, sie wolle in Abstimmung mit der Justiz und Polizei die BDP beseitigen. Unstrittig ist, dass es Querverbindungen der legalen BDP zur illegalen PKK gibt. Gleichwohl gibt es stichhaltige Indizien dafür, dass die KCK auch als Auffangbecken für den Übergang vom bewaffneten Kampf in den Bergen hin zur gewaltfreien politischen Tätigkeit in den Städten eingerichtet wurde. Zudem ist es problematisch, dass die Behörden unter dem Deckmantel der „Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung“ auch friedfertige Bürger ins Visier nehmen. Prominente Personen sind z. B. der Verleger Ragıp Zarakoğlu, ein kritischer Intellektueller, der nie im Verdacht stand, ein „Terrorist“ zu sein, sowie die bekannte Professorin für Internationale Beziehungen, Büşra Ersanlı.

Das *Rollback* der AKP in der Kurdenpolitik ist höchst bedenklich, weil die Kriminalisierung der Kurdenbewegung noch vorhandene Gesprächskanäle zu Akteuren, die für einen friedlichen Dialog eintreten, abbricht. Eine dialogfähige junge Generation wächst auf beiden Seiten kaum heran, sodass dem Staat bald die Ansprechpartner für eine friedliche Lösung des Kurdenkonfliktes abhandenkommen könnten.

Zudem treibt die AKP-Regierung die emotionale Entfremdung eines Großteils der Kurden von den Türken systematisch voran, indem sie vor allem militärische Mittel einsetzt. So haben Kampfflugzeuge mit einem Bombardement versehentlich 34 Zivilisten im südöstlichen Uludere getötet, weil Militärs diese für PKK-Kämpfer hielten. Zu diesem militärischen Desaster gesellte sich der politische Skandal, dass die Regierung keinerlei Konsequenzen zog, d.h. es gab weder einen Rücktritt des Verteidigungsministers noch eine Entlassung der verantwortlichen Militärs. Stattdessen stellte sich Erdoğan ostentativ vor seinen Generalstabschef Necdet Özel und bedankte sich bei ihm öffentlich dafür, dass er ankündigte, den Vorfall aufarbeiten zu wollen. Eine staatliche Entschädigungszahlung an die Familien der Opfer machte den Umstand nicht wett, dass dieses menschliche Drama ohne Aufklärung und Folgen blieb. Mit ihrer Entscheidung, zur Beendigung des Kurdenkonfliktes vor allem auf militärische Mittel zu setzen, beschleunigt die Regierung den Prozess der Entfremdung zwischen Türken und Kurden.

## *Wohin steuert die AKP?*

Nachdem die Regierung Erdoğan in einem langen Machtkampf die Hegemonie des laizistisch-kemalistischen Staates (Militär/Bürokratie) mithilfe der sich in staatlichen Schlüsselfunktionen (Polizei/Justiz) befindenden Anhängern der *Fethullah Gülen*-Bewegung gebrochen hatte, war ein Machtvakuum im Staat entstanden.<sup>10</sup> Diese Lücke hat die AKP aufgefüllt und damit zunächst die Kontrolle über den Staatsapparat erlangt.<sup>11</sup> Hat die AKP in der Vergangenheit die Doppelfunktion einer Opposition zum kemalistischen Staat und zugleich einer Regierungspartei übernommen, so ist sie inzwischen von einer ursprünglichen Reformpartei der Peripherie endgültig zu einer staatstragenden Partei im Machtzentrum von Ankara avanciert.

Auch die Entscheidungs- und Machtstrukturen haben sich in der Regierungspartei gewandelt. In den ersten beiden Legislaturperioden (von 2002 bis 2007 und von 2007 bis 2011) wurde die AKP noch von einer breiten Koalition der Gesellschaft getragen, die von liberalen Intellektuellen bis hin zu ehemaligen Islamisten reichte. Von dieser Heterogenität in der AKP ist seit den Parlamentswahlen 2011 nicht viel übrig geblieben. Vielmehr achtete Parteichef Erdoğan bei der letzten Listenaufstellung der Abgeordneten darauf, diese sorgfältig auszuwählen. Dabei spielte die Nähe zum Ministerpräsidenten die entscheidende Rolle. Es ist nicht übertrieben, die AKP heute als eine Ein-Mann-Partei zu charakterisieren, die unreflektiert und bedingungslos ihrem Vorsitzenden folgt und seinen autoritären Führungsstil als türkische Normalität akzeptiert. Diese Machtkonzentration auf eine Person hat u.a. dazu geführt, dass die AKP – ausgestattet mit einem hohen Selbstbewusstsein wegen dreier in Folge gewonnener Parlamentswahlen – mit denselben autoritär-repressiven Reflexen reagiert wie das ehemalige kemalistische System: wenig Verhandlungs- und Kompromissbereitschaft gepaart mit mangelnder Kritikfähigkeit.

Durch ihre unangefochtene Position im Staat besteht derzeit für die AKP keine Notwendigkeit, demokratische Reformen fortzusetzen. Dazu treibt sie weder ein internationaler Akteur an, noch machen eine kräftige Opposition oder die AKP-Anhängerschaft Druck. Zudem hat sie ihre eigenen Grenzen der Demokratisierung weitestgehend erreicht; jeder weitere Schritt in Richtung einer liberalen Demokratie würde das konservativ-religiöse Weltbild der Regierungspartei enorm herausfordern. Deshalb steuert die AKP den aus ihrer Sicht

10 Die unheimliche Macht des Imam, in: Spiegel Online, 5.4.2011, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,754909,00.html>.

11 Erdogan at bay, in: The Economist, 25.2.2012, <http://www.economist.com/node/21548261>.



konfliktäreren Kurs einer Koexistenz mit den verbliebenen kemalistischen Akteuren im militärisch-bürokratischen Komplex an.

Die AKP profitiert machtpolitisch von den autoritären Institutionen und gesetzlichen Säulen des alten kemalistischen Regimes (z.B. Hochschulrat/YÖK, Oberster Rundfunk- und Fernsehrat/RTÜK, Präsidium für Religionsangelegenheiten/Diyanet, Antiterrorgesetz, Parteien- und Wahlgesetz). Die türkische Regierung sieht daher keinen Anlass, diese – zum großen Teil aus der Putschverfassung vom 12. September 1982 stammenden Relikte – zu reformieren, vielmehr trägt sie zu ihrer Konsolidierung bei. Und ob die AKP, die sich im Dauerstreit mit der Opposition befindet, gemeinsam mit ihr eine neue Verfassung verabschieden kann, ist höchst zweifelhaft. Außerdem verhärtet der aufgeheizte Kurdenkonflikt die politischen Fronten und schafft nicht das notwendige politische Klima für einen gesellschaftlichen Konsens zur rechtlichen Lösung von Minderheitenfragen. Dabei wäre gerade die Erarbeitung einer modernen Verfassung eine große Chance, um zu demonstrieren, dass Regierung und Opposition zur Etablierung einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung parteiübergreifend zusammenarbeiten können.

Das Militär hält sich zwar gegenwärtig mit politischen Statements zur Beeinflussung der Öffentlichkeit zurück, doch nach wie vor existiert seine weitgehende rechtliche Unabhängigkeit durch die janusköpfige Gerichtsbarkeit zwischen Zivil- und Militärgerichten. Zudem ist eine staatliche Finanzkontrolle über die sich im Besitz des Militärs befindende Holding OYAK (*Ordu Yardımlaşma Kurumu*) eingeschränkt.

Eine wichtige europapolitische Lehre aus dem Fallbeispiel Türkei wäre, dass eine Zurückdrängung von innenpolitischen Veto-Spielern, beispielsweise des Militärs, nicht automatisch zu einer Demokratisierung führt. Was in der Türkei somit weiterhin fehlt, ist der systematische Aufbau einer liberalen Demokratie mitsamt ihrer dem Parlament Rechenschaft ablegenden Institutionen.

Stattdessen treten die ideologischen Merkmale des autoritären Handelns der AKP immer stärker hervor. Dieser Autoritarismus hat die Konturen einer Transformation des laizistischen Kemalismus hin zu einem neuen *islamischen Kemalismus* unter neoliberalen Vorzeichen. Auf den ersten Blick mutet dieser Begriff eines islamischen Kemalismus paradox an. Die Türkei bleibt zwar weiterhin ein laizistischer Staat, sie wird jedoch durch neoliberale Wirtschaftskonzepte angetrieben und akzentuiert gleichzeitig islamisch-konservative Gesellschaftswerte – beispielsweise staatliche Sanktionen für die Freizügigkeit im türkischen Fernsehen, Alkoholverbot für junge Erwachsene in öffentlichen Veranstaltungen durch Heraufsetzung des Alters auf 24 Jahre.<sup>12</sup> Das verbind-

12 Später wurde dieses Alkoholverbot durch eine Gerichtsentscheidung wieder aufgehoben.

dende Element der neo-islamischen Version des Kemalismus mit dessen traditioneller Gestalt ist ihr autoritär-jakobinischer Geist und der türkische Nationalismus mit seiner Einheit von Staat und Nation.

Wie tief die kemalistische Ideologie bei der AKP ihre Spuren hinterlassen hat, führt Ministerpräsident Erdoğan mit der Aussage vor Augen, seine Regierung wolle eine „religiöse Jugend heranziehen“, was viele Atheisten und Andersgläubige mit Sorgen für ein friedliches Zusammenleben erfüllt.<sup>13</sup> Dieses *social engineering* ist die religiöse Variante des gescheiterten kemalistischen Programms zur Heranziehung einer Atatürk-treuen Jugend. Dass sich die Protagonisten der AKP von der kemalistischen Doktrin einer homogenen Nation kaum emanzipieren konnten, macht auch die rhetorische Frage des stellvertretenden Ministerpräsidenten Bülent Arınç zu seiner Ablehnung des Kurdischen als Unterrichtssprache deutlich: „Ist Kurdisch die Sprache einer Zivilisation?“<sup>14</sup> Das ist symptomatisch für die autoritär-nationalistischen Denkmuster der AKP, auch wenn sie im Gewand eines islamisch inspirierten Neo-Kemalismus daherkommen.

### *Die Türkei auf dem besten Weg zu einem autoritären System?*

„Ein Jahrhundert des Autoritarismus ist keineswegs die unwahrscheinlichste Prognose für das 21. Jahrhundert“, schrieb Ralf Dahrendorf 1997 in einem Zeit-Essay.<sup>15</sup> Ein wesentliches Charakteristikum dieser Systeme ist, dass viele zwar demokratische Elemente enthalten, aber wenig öffentliche Kritik und Protest dulden, sodass sie nicht als liberale Demokratien definiert werden können. Mit dieser neuen hybriden Regierungsform beschäftigt sich die Politikwissenschaft unter verschiedenen Bezeichnungen wie „competitive authoritarianism“ (Levitsky/Way), „autoritarismes démocratiques“ (Dabène/Geisser/Massardier), „plebiszitärer Autoritarismus“ (Mommsen).<sup>16</sup>

13 Turkey PM Recep Tayyip: Erdogan sparks furor by saying he wants to ‚raise a religious youth‘, in: National Post, 9.2.2012, <http://news.nationalpost.com/2012/02/09/turkey-pm-recep-tayyip-erdogan-sparks-furor-by-saying-he-wants-to-raise-a-religious-youth>.

14 Is Kurdish the language of a civilization?, in: Today’s Zaman, 8.2.2012, <http://www.todayszaman.com/news-270838-is-kurdish-the--language-of-a-civilization.html>.

15 Ralf Dahrendorf: An der Schwelle zum autoritären Jahrhundert. Die Globalisierung und ihre sozialen Folgen werden zur nächsten Herausforderung einer Politik der Freiheit, in: Die Zeit, 14.11.1997, <http://www.zeit.de/1997/47/thema.txt.19971114.xml/seite-7>.

16 Steven Levitsky/Lucan A. Way: Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War, New York 2010; Olivier Dabène/Vincent Geisser/Gilles Massardier: Autoritarismes démocratiques et démocraties autoritaires au XXIème siècle, Paris 2008; Margareta Mommsen: Plebiszitärer Autoritarismus in Russland: Der Wandel seit 2000, in: Jerzy Maćkó (Hrsg.): Autoritarismus in Mittel- und Osteuropa, Wiesbaden 2009, S. 241-261.

Das politische System der Türkei weist ebenfalls eine Hybridität zwischen Demokratie und Autoritarismus auf; es hat zwar Bestandteile einer parlamentarischen Demokratie, gleichzeitig enthält es jedoch Züge autoritärer Regime. Das folgende aktuelle Beispiel macht dies deutlich: Die AKP-Regierung hat in der Vergangenheit gezeigt, dass sie demokratische Volksabstimmungen in schwierigen Situationen befürwortet und sich vor den Entscheidungen des Souveräns nicht scheut. Bisher hat sie auch erfolgreich alle selbst initiierten Verfassungsreferenden (2007 und 2010) überstanden, was die AKP machtpolitisch stärkte. Ein dritter Volksentscheid könnte in absehbarer Zeit anstehen. Ministerpräsident Erdoğan hat mehrmals in der Öffentlichkeit seine Präferenz für ein Präsidialsystem nach US-amerikanischem Modell betont, das mittels eines Plebiszites eingeführt werden könne. Erdoğan verschweigt aber, dass für ein solches Präsidialsystem föderale Strukturen – im Sinne von *checks and balances* – notwendig wären. Es bedarf keiner politikwissenschaftlichen Prognose um festzustellen, dass ein erneuter Erfolg einer Volksabstimmung – diesmal über ein Präsidialsystem ohne föderale Elemente – autoritäre Tendenzen beschleunigen würde. Es ist in der Türkei ein offenes Geheimnis, dass Erdoğan eine Kandidatur zur nächsten Staatspräsidentenwahl 2014 keinesfalls ablehnt, weshalb Kommentatoren öffentlich über einen Amtswechsel zwischen Regierungschef Erdoğan und Staatspräsident Gül im Jahr 2014 spekulieren. Dieser Vorgang würde dann an das russische Modell Putin-Medwedew erinnern.<sup>17</sup> Ob dieser demokratische Autoritarismus in der Türkei nur eine temporäre Situationsbeschreibung ist oder längerfristig Bestand haben wird, hängt nicht nur davon ab, ob eine auf freiheitlich-demokratischen Werten basierende türkische Opposition bzw. Zivilgesellschaft an Einfluss gewinnt, sondern auch von der Politik der Europäischen Union.

### *Strategiewandel in der europäischen Türkeipolitik einleiten*

Angesichts der immensen Herausforderungen im Mittleren und Nahen Osten ist die EU auf eine Vorbildrolle einer freiheitlich-demokratischen Türkei stärker angewiesen als je zuvor. Denn welche Richtung die arabischen Länder einschlagen, in denen die Aufstände Erfolg hatten, ist noch ungewiss.

In Syrien, dem südöstlichen Nachbarn der Türkei, bleibt die Situation weiterhin extrem angespannt. Der an die Türkei angrenzende Irak ist keineswegs

17 Putin-Medvedev modeli Erdoğan-Gül'e uyar mı? (Passt das Putin-Medwedew Modell auf Erdoğan-Gül?), in: Radikal, 6.12.2011, <http://www.radikal.com.tr/Radikal.aspx?aType=RadikalYazar&ArticleID=1071645&Yazar=MURAT%20YETK%DDN&Date=06.12.2011&CategoryID=98>.

vor einem Zerfall in schiitische, sunnitische und kurdische Regionen gefeit. Und Iran, ein weiterer Anrainer der Türkei, versucht mit dem Aufbau eines Atomprogramms (vgl. Beitrag 3.6.) und der Stärkung der Achse Teheran-Islamabad-Kabul auf seine Weise seinen Einfluss in der Region auszubauen.

Größer denn je sollte das Interesse der EU deshalb an einer rechtsstaatlich verfassten Türkei sein, die mit *soft power* ihr Potenzial entfalten und gerade den Transformationsländern im Mittleren und Nahen Osten eine Orientierung bieten kann. Die Verwirklichung des „türkischen Experiments“, Islam und Demokratie zu vereinbaren, fängt beispielsweise mit der Erarbeitung und Verabschiedung einer modernen zivilen Verfassung an. Ein wichtiger Schlüssel für das Gelingen von Reformen in der Türkei liegt (noch!) in europäischer Hand. In diesem Kontext kam einmal Deutschland als Türöffner eine besonders wichtige Stellung zu.<sup>18</sup> So könnte Berlin seine guten politischen und zivilgesellschaftlichen Beziehungen in die Türkei dazu nutzen, um dort wichtige politische Vorhaben wie die Etablierung einer neuen Verfassung zu unterstützen. Aber selbst wenn Brüssel Ankara die europäische Tür unverzüglich öffnen würde, bleibt ungewiss, ob die Regierung Erdoğan eintreten würde. Zwei Faktoren sprechen für die These, dass die AKP nicht so leicht wieder auf den Europäisierungspfad zu bringen ist: ihr überhöhtes Selbstbewusstsein angesichts ihrer innenpolitischen Stärke und ihre außenpolitisch hegemonialen Ambitionen. Brüssel sollte zwar seine Katalysatorfunktion in Sachen Demokratie für die Türkei aufnehmen und seinen Einfluss auf die Beitrittsverhandlungen dazu nutzen, um ein weiteres Abdriften des Landes in den Autoritarismus zu verhindern. Doch die Konzentration auf die AKP-Regierung wird für Reformen nicht ausreichen. Die EU muss gleichzeitig ihre Prioritäten verändern und versuchen, die türkische Opposition und Zivilgesellschaft zu stärken.

Deshalb bedarf es eines Strategiewandels in der europäischen Türkeipolitik. Die EU sollte z.B. die CHP (Republikanische Volkspartei) dabei unterstützen, dass sie sich unter ihrem Vorsitzenden Kemal Kılıçdaroğlu von einer ehemaligen Staatspartei zu einer sozialdemokratischen Partei transformiert. Genauso benötigt die Kurdenpartei BDP mehr europäische Akzeptanz und Unterstützung. Und die Förderung der Zivilgesellschaft ist zwar seit langem Bestandteil der Verhandlungen der EU mit der Türkei, sollte aber mit größerem Nachdruck versehen werden.

Die Frage, worin im Einzelnen die Vorbildrolle der Türkei in den kommenden Auseinandersetzungen im Nahen und Mittleren Osten bestehen kann,

---

18 Vgl. dazu ausführlich Burak Çopur: Neue deutsche Türkeipolitik der Regierung Schröder/Fischer (1998-2005). Von einer Partnerschafts- zur EU-Mitgliedschaftspolitik mit der Türkei, Hamburg 2012.

ist komplex. Sie lässt sich mit dem Hinweis auf eine auch im europäischen Kontext nicht idealtypisch vorhandene freiheitlich-demokratische Rechtsordnung nicht allein beantworten. Die in Transformation befindlichen arabischen Staaten und Gesellschaften werden die Ausstrahlung des türkischen Modells – besonders was demokratische Verfasstheit und das Verhältnis von Staat und Religion angeht – je nach Interessenlage unterschiedlich beurteilen und möglicherweise aufgreifen. Gerade in den Ambivalenzen und Widersprüchlichkeiten der Politik Erdoğan's mag für einige arabische Länder die Anziehungskraft bestehen.

Aus europäischer friedenspolitischer Sicht sollten die hier diskutierten zentralen Themen gegenüber der Türkei verstärkt werden, damit sie als überzeugendes Vorbild für die nahöstliche Region fungieren kann: Erstens eine Intensivierung der Arbeit an verfasster Rechtsstaatlichkeit und zweitens die friedliche Lösung der Kurdenfrage. Beides sind Prämissen für eine liberale Demokratie und Grundlage zur Ausübung von konfliktsensitiver *soft power*. Auch mit Hilfestellung der EU müsste beides gefördert werden – sonst bleibt der Wunsch nach einer modellhaften Türkei für den Nahen Osten wieder eine weitere Episode einer *never-ending story*.

### 3.6. Iran – Wie kann man die Kriegsuhren anhalten?

*Jerry Sommer*

Die Uhr für einen Krieg gegen Iran scheint schneller zu ticken als jemals zuvor. Zwar hat US-Präsident Barack Obama deutlich gemacht, dass seine Regierung eine solche Aktion gegenwärtig für falsch hält. Dennoch hat er der israelischen Regierung bestenfalls eine „gelbe“, aber keine „rote Ampel“ gezeigt und einen späteren Militäreinsatz der USA gegen Iran nicht ausgeschlossen.

Juristisch betrachtet verbietet Artikel 2 der UN-Charta die „Androhung und Anwendung von Gewalt“. Artikel 51 gestattet nur „im Falle eines bewaffneten Angriffs“ das Recht zur Selbstverteidigung.<sup>1</sup> Mit einem militärischen Angriff Irans ist jedoch nicht zu rechnen. Ein Präventivkrieg von Israel oder/und den USA gegen Iran wäre – darauf weisen auch Schweden und Finnland in einer gemeinsamen öffentlichen Stellungnahme ihrer Außenminister im März 2012 in aller Deutlichkeit hin – „ein eindeutiger Bruch der Charta der UNO“.<sup>2</sup>

#### *Zum Stand des iranischen Atomprogramms*

Das iranische Atomprogramm schreitet trotz aller Resolutionen des UN-Sicherheitsrats sowie aller UN- und einseitig verhängten Sanktionen einzelner Länder voran (vgl. Friedensgutachten 2010, Beitrag 3.1.). Auch Sabotageakte und Ermordungen iranischer Nuklearwissenschaftler, die mutmaßlich von Israel oder den USA ausgegangen sein sollen, haben daran nichts geändert. Die große Urananreicherungsanlage in Natanz hat nach Angaben der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) bis Februar 2012 insgesamt 5.451 Kilogramm an 3,5-prozentigem, schwach angereichertem Uran hergestellt.<sup>3</sup> Schwach angereichertes Uran wird benötigt, um Kernbrennstäbe für Nuklearreaktoren zur Gewinnung von Energie zu produzieren. Seit Jahren ist Iran damit schon in Bezug auf das nukleare Ausgangsmaterial im Prinzip *atomwaf-*

- 
- 1 United Nations Regional Information Centre for Western Europe: Charta der Vereinten Nationen und Statut des Internationalen Gerichtshofs, [http://www.un.org/depts/german/un\\_charta/charta.pdf](http://www.un.org/depts/german/un_charta/charta.pdf).
  - 2 Carl Bildt/Erkki Tuomioja: The only option on Iran, in: International Herald Tribune, 21.3.2012, S. 6.
  - 3 IAEA: Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran. Report by the Director General, 24.2.2012.

*fenfähig*. Denn etwa 1.200 Kilogramm an 3,5-prozentigem, schwach angereichertem Uran reichen aus, um bei weiterer Anreicherung auf über 90 Prozent genug waffenfähiges Material für eine Atombombe zu erzeugen.

Zudem hat Iran Anfang 2010 begonnen, einen Teil seines schwach angereicherten Urans in der Pilot-Anreicherungsanlage in Natanz weiter auf 20 Prozent anzureichern. Es wird benötigt, um Brennstäbe für einen kleinen Teheraner Forschungsreaktor anzufertigen, der medizinische Isotope für die Behandlung von Krebspatienten herstellt. Bis Februar 2012 hat Iran etwa 110 Kilogramm an 20-prozentigem angereichertem Uran produziert. Aus einem Teil davon wurde inzwischen ein erstes Brennelement angefertigt. Inwieweit Teheran die technologische Fähigkeit besitzt, ganze Brennstäbe herzustellen, ist unklar. Neben der Pilotanlage in Natanz stellt Iran seit Dezember 2011 auch in der neuen Urananreicherungsanlage in Fordow, die sich 80 Meter unter der Erde befindet, 20-prozentiges angereichertes Uran her.

Alle drei Anlagen stehen unter ständiger Kontrolle der IAEO. Diese hat bestätigt, dass aus ihnen kein Nuklearmaterial für militärische Zwecke abgezweigt wurde. Aber sie konnte nicht ausschließen, dass an anderen Orten in Iran nukleares Material für nicht friedliche Aktivitäten benutzt worden sein könnte.

### *IAEO-Bericht ist umstritten*

Der jüngste Bericht des IAEO-Generaldirektors Yukiya Amano hat erneut „ernsthafte Sorgen über mögliche militärische Dimensionen des iranischen Nuklearprogramms“<sup>4</sup> zum Ausdruck gebracht. Diese Bedenken wurden in dem vorherigen Bericht vom November 2011 ausführlich dargestellt. Sie beziehen sich insbesondere auf „Informationen, die darauf hinweisen, dass Iran Aktivitäten unternommen hat, die für die Entwicklung eines Atomsprengekopfes relevant sind.“<sup>5</sup> Der Bau eines einsatzfähigen Sprengkopfes ist, neben der Urananreicherung selbst, die zweite große technische Hürde, wenn man eine Atombombe bauen will.

Iran hat durch das Verheimlichen der nuklearen Aktivitäten, was den *Safe-guard*-Bestimmungen der IAEO widersprach, und der Planungen für Nuklearanlagen Anlass zu Misstrauen gegeben. Die IAEO kontrolliert inzwischen alle von Iran deklarierten Anlagen mit nuklearen Aktivitäten und hat wiederholt über das rechtliche Minimum hinausgehende Zugangs- und Kontrollmöglich-

---

4 Ebd., § 51.

5 IAEA: Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran. Report by the Director General, 8 November 2011, § 53.

keiten von Teheran zugebilligt bekommen. Dass Iran aber nicht sämtliche Kontrollanforderungen der IAEAO erfüllt hat, ruft ebenfalls Misstrauen hervor. Die im IAEAO-Bericht vom November 2011 dargelegten Indizien für eine möglicherweise militärische Dimension des iranischen Atomprogramms entstammen laut IAEAO-Bericht zum größten Teil den sogenannten „vermeintlichen Studien“, die dem US-Geheimdienst aus Iran zugespielt worden sein sollen. Sie beziehen sich ausschließlich auf die Zeit vor 2004.

Teheran hält diese „Studien“ für Fälschungen. Zweifel an der Authentizität der Indizien und insbesondere der IAEAO-Darstellung sind jedoch auch andernorts laut geworden. So hat unter anderem Robert Kelley, der erst in der US-Atomwaffenforschung, dann als IAEAO-*Director* in Wien gearbeitet hat und nun für das schwedische Friedensforschungsinstitut SIPRI tätig ist, die IAEAO-Zusammenstellung als „amateurhaft“ und nicht wissenschaftlichen Standards entsprechend beurteilt. Einiges sei „schlicht falsch“, anderes „höchst irreführend.“<sup>6</sup>

Kelley kritisiert auch die IAEAO-Behauptung, dass hydrodynamische Sprengstoffexperimente, die in einem Container in der iranischen militärischen Forschungsanlage in Parchin stattgefunden haben sollen, starke Hinweise auf mögliche Nuklearwaffenentwicklungen seien: „Man muss verrückt sein, um hydrodynamische Explosionen in einem Container durchzuführen.“<sup>7</sup> Solche Experimente, so sie denn für die Atomwaffenforschung relevant sind, würden, laut Kelley, im Freien durchgeführt, wo man sie auch viel besser bewerten könne. Zweifel an der Haltbarkeit der IAEAO-Vorwürfe hat auch Russland geäußert. Es kritisierte den IAEAO-Bericht vom November 2011 als „weder professionell noch unparteiisch.“<sup>8</sup>

*Panetta: „Ist Iran dabei Atomwaffen zu entwickeln? Nein.“*

In den Medien wurde der IAEAO-Bericht weitgehend so interpretiert, als habe er „praktisch nachgewiesen, dass Teheran heimlich eine Atombombe baut.“<sup>9</sup>

6 Former IAEA Inspector: Misleading Iran Report Proves Nothing, in: The Real News, 15.11.2011, [http://therealnews.com/t2/index.php?option=com\\_content&task=view&id=767&Itemid=74&jumival=7594](http://therealnews.com/t2/index.php?option=com_content&task=view&id=767&Itemid=74&jumival=7594). Vgl. auch Jerry Sommer: Atomkonflikt Iran: Diplomatische Lösung noch immer möglich?, in: BICC Focus, Bonn, Dezember 2011, S. 3 f. und Julian Borger: Nuclear watchdog chief accused of pro-western bias over Iran, in: The Guardian, London, 23.3.2012, S. 1.

7 The Real News, 15.11.2011, ebd.

8 Statement by the Ministry of Foreign Affairs of Russia on the Adoption by IAEA Board of Governors of a Resolution on Iran's Nuclear Program, Moskau, 18.11. 2011.

9 Hubert Wetzel: Beispiellose Isolation, in: Süddeutsche Zeitung, 23.11.2011, S. 4.



Doch diese Darstellungen sind Missdeutungen.<sup>10</sup> Nach wie vor gibt es keine eindeutigen Beweise dafür, dass Iran ein aktives Atomwaffenprogramm besaß oder gegenwärtig ein solches betreibt. Die US-Geheimdienste halten an ihrer Einschätzung fest, dass Iran sein strukturiertes Atomwaffenprogramm 2003 eingestellt und bisher keine Entscheidung getroffen habe, es wieder in Gang zu setzen. Entsprechend formulierte US-Verteidigungsminister Leon Panetta Anfang dieses Jahres: „Ist Iran dabei, Atomwaffen zu entwickeln? Nein.“<sup>11</sup>

Iran habe zwar prinzipiell die technologischen Fähigkeiten eine Atombombe zu bauen, erläuterte der Chef der US-Geheimdienste James Clapper im Januar 2012: „Wir schätzen nach wie vor ein, dass Iran sich die Option offenhält, Atomwaffen zu entwickeln [...] Wir wissen allerdings nicht, ob sich Iran irgendwann einmal entscheiden wird, Nuklearwaffen zu bauen.“<sup>12</sup> Das sei eine Frage der Kosten-Nutzen-Analyse Teherans.

Auch der vorherrschende Eindruck, die Zeit werde knapp, Iran sei kurz vor dem Besitz einer Nuklearwaffe, hält einer näheren Betrachtung nicht stand. Da es keinerlei Hinweise darauf gibt, dass Teheran irgendwelche geheimen Anreicherungsanlagen besitzt, müsste die weitere Verarbeitung des schwach angereicherten Urans auf 90 Prozent in den vorhandenen, bekannten Einrichtungen in Natanz oder Fordow stattfinden. Diese werden jedoch von der IAEO laufend kontrolliert. Iran müsste also die Kontrolleure des Landes verweisen, was der internationalen Gemeinschaft Zeit für Reaktionen gäbe.

Leon Panetta schätzte im Januar 2012 wie die US-Geheimdienste ein, Iran bräuchte, wenn er heute eine Entscheidung für den Bau einer Bombe träfe, „noch etwa ein Jahr, um genügend Bombenmaterial zu produzieren, und weitere ein bis zwei Jahre, um eine Bombe auf ein Trägersystem zu montieren, das den Sprengkopf transportiert.“<sup>13</sup>

### *Iranische Positionen zu Atomwaffen*

Das religiöse Staatsoberhaupt der Islamischen Republik Iran, Ayatollah Ali Khamenei, hat wiederholt seine Ablehnung von Atomwaffen erklärt: „Ideologisch und aus der Sicht der islamischen Rechtswissenschaft halten wir es

10 Vgl. Greg Thielmann/Benjamin Loehrke: Chain reaction: How the media has misread the IAEA's report on Iran. Bulletin of the Atomic Scientists, Chicago, 23.11.2011.

11 Leon Panetta, in: CBS „Face the Nation“, 8.1.2012; zit nach: Kevin Hechtkopf: Panetta: Iran cannot develop nukes, block strait. CBS News, 8.1.2012.

12 James Clapper: Unclassified Statement for the Record on the Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence. Washington, 31.1.2012.

13 Leon Panetta, in: CBS „60 Minutes“: The Defense Secretary: Leon Panetta. 29.1.2012.

für gesetzwidrig, Nuklearwaffen zu entwickeln. Wir halten den Einsatz solcher Waffen für eine große Sünde. Auch sind wir der Auffassung, dass der Besitz solcher Waffen nutzlos und gefährlich ist. Deshalb werden wir niemals nach ihnen streben.“<sup>14</sup> Über religiöse Motive hinaus, nach denen die Vernichtung von Unschuldigen durch Atomwaffen als unislamisch beurteilt wird, hält die Teheraner Führung einen Atomwaffenbesitz demnach auch aus politisch-strategischen Gründen für schädlich. Denn damit würde ein Wettrüsten im Nahen Osten forciert, was den iranischen Sicherheitsinteressen zuwiderliefe.<sup>15</sup>

Dass solche Statements Propaganda sind, ist nicht auszuschließen. Manches deutet darauf hin, dass Iran möglicherweise in den 1980er Jahren ein Atomwaffenprogramm begonnen hat, als das Land vom Irak u.a. mit Chemiewaffen angegriffen wurde, dieses jedoch 2003 nach Saddam Husseins Sturz einstellte. Gewichtige Gründe sprechen jedoch gegen die Annahme, dass Iran noch immer Atomwaffen anstrebt. Denn eine mögliche Abschreckungswirkung gegen einen Angriff wäre begrenzt. Würde Teheran Atomwaffen bauen, müsste es mit einem unmittelbaren militärischen Angriff durch die weit überlegenen USA rechnen. Zudem verlöre Iran jegliche politische und wirtschaftliche Unterstützung u.a. von Russland, China, Indien und Brasilien. Auch taugen Atomwaffen generell nicht als militärische Mittel. Zum Beispiel haben sie weder Raketenangriffe auf Israel verhindert, noch Tel Aviv bei Feldzügen im Libanon oder im Gaza-Streifen bzw. den USA in den Kriegen im Irak und in Afghanistan militärische Vorteile verschafft. Hingegen dürften sie politische und militärische Gegenallianzen in der Region – unter Einbeziehung der USA – stärken und damit die regionale Position Irans schädigen. Die Aussagen iranischer Führer weisen darauf hin, dass sie sich dieser politisch-militärischen Nachteile einer iranischen Bombe bewusst sind.

### *Auf dem Weg Brasiliens oder Japans?*

Das iranische Atomprogramm als eindeutigen Griff nach der Bombe zu interpretieren, ist irreführend. Laut einem *Reuters*-Bericht stimmen „die USA, die europäischen Alliierten sowie selbst Israel überein: Iran besitzt keine Atom-bombe und hat nicht entschieden, eine zu bauen.“<sup>16</sup> Es könnte aber sein, dass Iran sein auf einen autarken Brennstoffkreislauf gerichtetes Atomprogramm

---

14 Ayatollah Ali Khamenei: Supreme Leader's Speech to Nuclear Scientists, 22.2.2012, [http://english.khamenei.ir//index.php?option=com\\_content&task=view&id=1595&Itemid=4](http://english.khamenei.ir//index.php?option=com_content&task=view&id=1595&Itemid=4).

15 Ali Laridschani, der damalige Sekretär des iranischen nationalen Sicherheitsrates und heutige Parlamentssprecher, Interview, in: *Süddeutsche Zeitung*, 12.2.2007, S. 3.

16 Tabassum Zakaria/Mark Hosenball: Special Report: Intel shows Iran nuclear threat not imminent. *Reuters*, 23.3.2012.

über ökonomische und Prestige Gründe hinaus auch mit Sicherheitsüberlegungen verbindet – ohne jedoch die Intention zu haben, die „rote Linie“ zu überschreiten. Das ist u.a. die Auffassung des ehemaligen IAEO-Generalsekretärs Mohamed ElBaradei: „Iran hat nicht vor, zu einem zweiten Nordkorea – einem international ausgestoßenen Kernwaffenstaat – zu werden, sondern eher zu einem zweiten Brasilien oder Japan, einer Technologiemacht, die sich die Option offenhält, in einer ungünstigen politischen Lage Kernwaffen zu entwickeln, die jedoch ansonsten ein Nichtkernwaffenstaat bleibt.“<sup>17</sup>

### *Bisherige Strategie des Westens gescheitert*

Die bisherige Strategie des Westens besteht vor allem darin, mit Isolierung und zunehmenden Sanktionen Iran zu zwingen, sein Urananreicherungsprogramm einzustellen. So soll sichergestellt werden, dass Teheran zumindest für eine längere Zeit nicht einmal hypothetisch die technologische Fähigkeit besitzt, waffenfähiges Uran zu produzieren.

Barack Obama hatte vor seiner Wahl zwar versprochen, mit Iran direkte Diplomatie zu betreiben und danach erklärt, einen Neuanfang in den Beziehungen zu Teheran anzustreben. Doch weder stoppte die Obama-Administration die von Ex-Präsident George W. Bush initiierten Geheimoperationen gegen Iran, noch begann sie auf hochrangiger Ebene bilaterale Gespräche, noch setzte sie – wie im Fall Nordkoreas – einen Sonderbotschafter für Iran ein.

Die Regierung Obamas nahm zwar gewisse Kurskorrekturen vor. So ließ sie die Forderung nach einem Urananreicherungsstopp als Vorbedingung für Verhandlungen fallen. Doch im Kern dominierte eine Eindämmungspolitik, wie sie schon George W. Bush verfolgt hat. Diese konzentrierte sich darauf, international Zustimmung für härtere Iran-Sanktionen im Rahmen der UNO sowie vor allem von einer „Koalition der Willigen“ ohne UN-Mandat zu organisieren. Damit hoffte sie, Iran zur Kapitulation am Verhandlungstisch zu zwingen. So kamen seit 2003 wiederholt Kompromisse über Begrenzungen der Urananreicherung in Iran nicht zustande, weil sie dem westlichen Ziel, jegliche dortige Urananreicherung zu unterbinden, nicht entsprachen.<sup>18</sup> Ende 2009 scheiterte auch eine Abmachung über eine vertrauensbildende Maßnahme: den Export von 1.200 Kilogramm schwach angereicherten iranischen Urans gegen die Lieferung von Kernbrennstäben für den Teheraner Forschungsreaktor aus dem Ausland. Zuerst wurde sie in Teheran von konservativen wie reformori-

17 Mohamed ElBaradei: *Wächter der Apokalypse. Im Kampf für eine Welt ohne Atomwaffen*, Frankfurt a.M./New York 2011, S. 223.

18 Ebd., S. 219 ff.

entierten Kritikern Ahmadinedschads verhindert, die ihm keinen außenpolitischen Triumph gönnten. Dann verweigerten die USA jede Nachverhandlung. Als es der Türkei und Brasilien 2010 gelang, Teherans Einwilligung zu einer entsprechenden Vereinbarung zu erlangen, lehnten die USA ab. Obwohl der Plan die vorher von Obama gestellten Bedingungen vollständig erfüllte, war Washington zu der Zeit die Durchsetzung neuer UN-Sanktionen wichtiger. Auch als Irans Präsident Ahmadinedschad im Herbst 2011 erklärte: „Wenn ihr (USA und Europa) uns jetzt 20-prozentiges Uran gebt, dann stoppen wir unsere Produktion (von 20-prozentigem Uran in Iran),“<sup>19</sup> wurde dieses Angebot nicht aufgegriffen.

### *Fragliche Wirksamkeit neuer Sanktionen*

Die jüngsten von den USA und der Europäischen Union verhängten Sanktionen sollen den Druck erhöhen. Zweifellos werden sie größere negative Auswirkungen auf die iranische Wirtschaft haben als die bisherigen. Die Finanzsanktionen der USA zielen darauf ab, Banken aus dem US-Geschäft auszuschließen, die mit der iranischen Zentralbank Öl-Geschäfte abwickeln, um eine Reduzierung von iranischen Ölexporten zu erreichen. Die Europäische Union hat beschlossen, den Import von iranischem Öl ab dem 1. Juli 2012 zu verbieten. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass wichtige Abnehmerländer wie China, Indien, Pakistan und die Türkei schon angekündigt haben, dass sie nur UN-Sanktionen befolgen werden. Zudem ist Iran schon dabei, Umgehungsstrategien wie Tauschhandel, Handel in jeweils einheimischer Währung oder in Gold, Schmuggel von Öl in benachbarte Länder umzusetzen. Außerdem steigen die Ölpreise, was den zu erwartenden Rückgang der Einnahmen für Iran mindert.

Alles in allem dürften diese längst nicht mehr *smarten*, sondern eine Senkung des Lebensstandards in Iran bewirkenden „verküppelnden“ Sanktionen Teheran nicht wirtschaftlich in die Knie zwingen. Erst recht ist unwahrscheinlich, dass diese Sanktionen Iran bewegen werden, jegliche Urananreicherung wie gefordert einzustellen. Denn es gibt einen breiten Konsens in der iranischen Gesellschaft, diese Nukleartechnologie nicht aufzugeben. Sie wird als Symbol technischen Fortschritts, nationaler Unabhängigkeit und nationalen Prestiges gewertet – auch von den verschiedenen Teilen der Reform-Opposition.

---

19 Zit. in: Charles Ferguson/Ali Vaez: An Iranian Offer Worth Considering, in: New York Times, 29.11.2011, <http://www.nytimes.com/2011/09/30/opinion/30iht-edvaez30.html>.

Die Sanktionen mögen zeitweise die Kriegsbefürworter in den USA und in Israel zum Stillhalten bewegen. Ihre zu erwartende Erfolglosigkeit könnte jedoch mittelfristig einen militärischen Angriffskrieg als vermeintlich „letzte Möglichkeit“ näher rücken lassen – selbst wenn Teheran wie bislang weiterhin keine Atombombe baut, kein Uran auf 90 Prozent anreichert und sein Atomwaffenprogramm nicht wieder anfährt.

### *Militärischer Angriff gefährlich und kontraproduktiv*

Jede Attacke auf Iran – ob durch Israel, die USA oder gemeinsam – hätte unabsehbare, vermutlich katastrophale Folgen, auf die auch US-Verteidigungsminister Leon Panetta hinweist: Man müsste mit einer Eskalation rechnen, „die nicht nur viele Menschenleben kosten würde, sondern [...] den Nahen Osten auch in eine Konfrontation und einen Konflikt stürzen [könnte], den wir bedauern würden.“<sup>20</sup> Ein Angriff würde das gegenwärtige Regime in Iran stabilisieren und dabei die technologischen Voraussetzungen für die Herstellung einer iranischen Atombombe, so Panetta, „bestenfalls um vielleicht ein oder zwei Jahre hinausschieben.“<sup>21</sup> Ein militärisches Vorgehen könnte auch dazu führen, dass Teheran entscheidet, so schnell wie möglich – heimlich – Atombomben herzustellen.

Zudem wäre ein Angriff auf die iranischen Nuklearanlagen keineswegs ein „Militärschlag“, vielmehr „müsste man“, laut dem ehemaligen US-CIA-Chef Michael Hayden, „das Land wochenlang ununterbrochen beschießen.“<sup>22</sup> Trotzdem wird die Notwendigkeit eines Angriffs von Befürwortern als alternativlose Option propagiert. Iran lasse sich – anders als die Sowjetunion oder China – nicht abschrecken.

### *Wäre Abschreckung möglich?*

Iranische Atomwaffen hätten zweifellos destabilisierende Wirkungen auf die Region und das Nichtverbreitungsregime. Die jedem Abschreckungssystem inhärente Eskalationsgefahr könnte in der instabilen Region des Nahen Ostens besonders groß sein. Doch wären die mit einer iranischen Atomwaffe einher-

20 Remarks by Secretary of Defense Leon E. Panetta at the Saban Center, Washington, 2.12.2011.

21 Ebd.

22 Michael Hayden, zit. in: Josh Rogin. Bush's CIA Director: We determined that attacking Iran was a bad idea, in: Foreign Policy (online edition), 19.1.2012.

gehenden Gefahren geringer als weithin behauptet.<sup>23</sup> Zwar fördern die Unterstützung von *Hisbollah* und *Hamas* sowie israelfeindliche Polemiken von Ahmadinedschad in Israel Bedrohungsängste, die zudem von der rechtsnationalistischen Regierung Netanjahu noch geschürt werden. Doch die Behauptung einer *existenziellen Bedrohung* Israels durch eine iranische Atombombe ist in Israel selbst heftig umstritten. Zum Beispiel urteilt der ehemalige israelische Generalstabschef Dan Halutz: „Iran ist eine ernsthafte, aber keine existenzielle Bedrohung.“<sup>24</sup> Auch der israelische Verteidigungsminister Ehud Barak bewertet, im Gegensatz zu anderen Regierungsmitgliedern, die Lage realistisch: „Ich denke, die Iraner würden, selbst wenn sie die Bombe hätten, sie nicht auf ihre Nachbarn abwerfen. Sie wissen genau, was die Folge wäre. Sie sind radikal, aber nicht völlig verrückt. Sie haben einen ziemlich ausgefeilten Prozess zur Entscheidungsfindung und sie begreifen die Realität.“<sup>25</sup>

Ein iranischer Atomwaffenschlag käme angesichts des israelischen und des US-Atomwaffenpotenzials einem kollektiven Selbstmord gleich. Die Führer Irans sind jedoch nicht irrational. Denn ihr oberstes Ziel ist der Erhalt ihres Systems. Daran ändern auch die israelfeindlichen Äußerungen Ahmadinedschads nichts, zumal er anders als vielfach behauptet nicht angedroht hat, Israel von der Landkarte zu tilgen. Er hatte ein Khomeini-Zitat wiedergegeben: „Das Regime, das Jerusalem besetzt hält, muss von den Seiten der Geschichte verschwinden.“<sup>26</sup> Der Zusammenhang verdeutlichte jedoch, so Christoph Bertram, „dass dies durch die Kraft der Geschichte, nicht durch einen militärischen Angriff erreicht werden solle.“<sup>27</sup>

Was dem israelischen Verteidigungsminister Barak wirklich Sorge bereitet, erläuterte er im Januar 2012: „Man stelle sich vor, wenn wir erneut eine militärische Konfrontation mit *Hisbollah* begonnen, kündigte ein nuklearer Iran an, dass ein Angriff auf *Hisbollah* wie ein Angriff auf Iran gewertet würde. Wir würden trotzdem nicht zwangsläufig davon Abstand nehmen, aber es würde unsere Operationsmöglichkeiten definitiv einschränken.“<sup>28</sup>

Zwar ist vorstellbar, dass eine Atombombe Iran ein Gefühl der Stärke vermittelt. Doch damit verbundene militärische Vorteile erscheinen unwahr-

23 Vgl. Christoph Bertram: Partner nicht Gegner. Für eine andere Iran-Politik. Hamburg. 2008, S. 16 ff.

24 Dan Halutz, zit nach: Former IDF chief: Iran doesn't pose existential threat, in: Israel News, 2.2.2012.

25 Ehud Barak am 22.2.2010 in Washington. Zit. nach: Israeli official doubts Iran would nuke his country, in: US Today, 26.2.2010.

26 Vgl. Katajun Amirpur: Der iranische Schlüsselsatz, in: Süddeutsche Zeitung, 26.3.2008.

27 Christoph Bertram, a.a.O., S. 19.

28 Ronen Bergman: Will Israel Attack Iran?, in: New York Times Magazine, 25.1.2012.

scheinlich. Denn das iranische Regime würde kaum bereit sein, sein Überleben für die Verteidigung z.B. des Südlibanon mit Atomwaffen aufs Spiel zu setzen. Letztlich legen Baraks Äußerungen nahe, dass eine iranische Atombombe nicht die Existenz Israels, sondern, wenn überhaupt, Israels militärische Hegemonie und seine Handlungsfreiheit bei zukünftigen Militäreinsätzen in der Region bedroht.

Unwahrscheinlich ist auch, dass Iran Atombomben an Terroristen weitergeben würde. Denn niemand überlässt die Entscheidung über einen Atomwaffeneinsatz jemand anderem, wenn damit ohne jeden Zweifel die Vernichtung des eigenen Staates durch einen Gegenschlag ausgelöst würde. Auch würden, wenn Iran die Bombe hätte, damit nicht zwangsläufig andere Staaten in der Region nach Atomwaffen streben. Nordkorea hat die Bombe seit Jahren – ohne Nachahmer in Südkorea oder Japan zu finden. Noch viel länger besitzt Israel Atomwaffen. Doch Saudi Arabien oder Ägypten haben nicht mit eigenen Nuklearwaffenprogrammen geantwortet. Eine entsprechende Zurückhaltung wäre auch im Fall einer iranischen Atombombe möglich, z.B. wenn die fünf Atom-mächte gemeinsam oder auch nur die USA allein einen nuklearen Schirm an-böten.

Selbst wenn Abschreckung hypothetisch denkbar wäre, muss man sich nicht schon jetzt auf einen nuklear bewaffneten Iran einstellen. Denn es ist kei-neswegs klar, dass Iran die Intention hat oder jemals haben wird, die Bombe zu bauen. Allerdings sollte man die Realität anerkennen, dass es keinen Verzicht Irans auf die Urananreicherung geben wird. Statt diesen weiterhin vergeblich zu verlangen, wäre es angebracht, nach einer zweitbesten Lösung zu suchen, die einen Kompromiss beinhaltet und längerfristig auf Partnerschaft zielt.

### *Hindernisse auf dem Weg*

Hindernisse für eine auf Verständigung gerichtete Politik gibt es auf beiden Seiten. Diese sind auch durch jahrzehntelange Verfeindung der beiden Haupt-kontrahenten, der Islamischen Republik Iran und den USA, bedingt (u.a. der Sturz der demokratisch gewählten iranischen Regierung durch die CIA 1953, US-Unterstützung der Schah-Diktatur, Geiselnahme von US-Diplomaten in Teheran 1979, US-Unterstützung des Iraks in seinem Krieg gegen Iran, ira-nische Unterstützung von *Hisbollah* und *Hamas*).

Für Hardliner in Teheran spielt das Feindbild USA innenpolitisch wie für die Außendarstellung in der muslimischen Welt eine große Rolle. Aber für das islamische Regime hätte eine seine Interessen und sein Gesicht wahrende Ver-ständigung mit den USA große Vorteile für die wirtschaftliche Entwicklung,

die legitimen Sicherheitsbedürfnisse, das politische Ansehen und für seine Akzeptanz als Regionalmacht. Deshalb hat es 2003 auch den USA ein *grand bargain* angeboten, was damals von George W. Bush abgelehnt wurde.<sup>29</sup>

Die Interessenlage der USA behindert bis heute die Verständigung. Gewichtige Teile der politischen Klasse treten offen für einen Regimewechsel in Teheran ein. Seit dem Abzug aus dem Irak und dem Beginn des Arabischen Frühlings erodiert die dominante Rolle der USA als militärischer und politischer Hegemon im Nahen und Mittleren Osten. Diese Region ist für die USA wegen ihrer strategischen Partnerschaft mit Israel, wegen des Erdölreichtums, aber auch wegen der Nähe zu Asien als der aufstrebenden Weltregion von geostrategischer Bedeutung. Käme Iran aus der gegenwärtigen partiellen Isolation heraus, könnte der sicherheits- und militärpolitische Einfluss der USA in der Region weiter zurückgehen.

Darüber hinaus sprechen ökonomische Partikularinteressen des „militärisch-industriellen Komplexes“<sup>30</sup> der USA eher für die Beibehaltung eines Konfrontationskurses. Denn ohne das Feindbild Iran entfielen z.B. eine wichtige Rechtfertigung für das Raketenabwehrprogramm der USA sowie für lukrative Rüstungsexporte in die Region – allein Saudi-Arabien hat 2011 einen Waffenkaufvertrag mit den USA im Wert von 30 Milliarden US-Dollar abgeschlossen. Eine Verständigung mit Iran entspräche zwar einem wohlverstandenen langfristigen Interesse der USA. Doch es wäre der Wille erforderlich, sich mit einer begrenzteren Rolle in der heutigen multipolaren Welt zu begnügen und dabei weniger als bisher auf militärische Macht als Mittel zur Interessendurchsetzung zu setzen.

### *Mut zu einer wirklichen Diplomatie*

Bei der Überwindung der Hindernisse für einen Paradigmenwechsel in der westlichen Iran-Politik kommt Deutschland besondere Verantwortung zu. Es sitzt gemeinsam mit den fünf UN-Vetomächten am Verhandlungstisch. Es ist einer der einflussreichsten Staaten der EU, deren Außenbeauftragte Catherine Ashton die Verhandlungen der sechs Mächte führt.

Allerdings ist eine deutliche Korrektur der bisherigen deutschen Iran-Politik notwendig, die sich bisher nicht aus dem Fahrwasser der USA bewegt hat. Eine solche neue Politik zu formulieren, ist durchaus möglich. Das zeigt die von den Außenministern Schwedens und Finnlands im März 2012 vorge-

29 Vgl. Christoph Bertram, a.a.O., S. 45 f.

30 Dwight D. Eisenhower: Farewell Address to the Nation. 17.1.1961, <http://mcadams.posc.mu.edu/ike.htm>.



nommene Positionsbestimmung, die von folgender Grunderkenntnis ausgeht: „Es geht nicht nur darum, der Diplomatie eine Chance zu geben. Es geht darum zu begreifen, dass Diplomatie die einzige Möglichkeit ist für diejenigen, die eine dauerhafte und tragfähige Lösung für das iranische Atomthema und den Frieden in der Region suchen. Die anderen Optionen sind Rezepte, die in einen Krieg und aller Wahrscheinlichkeit nach zu einem nuklear bewaffneten Iran führen.“<sup>31</sup> Ziel dabei ist es, nach praktikablen Kompromissen zu suchen, die Vertrauen bilden und mehr Sicherheit für alle herstellen. In Bezug auf das iranische Atomprogramm heißt das, eine Regelung zu finden, bei der Iran die Urananreicherung fortsetzen kann, die internationale Gemeinschaft jedoch im Gegenzug durch weit umfassendere internationale Kontrollen sowie durch vereinbarte Begrenzungen des iranischen Atomprogramms größere Sicherheiten erhielte, dass Iran nicht doch irgendwann nach der Bombe greift.

Da eine Entscheidung für eine Atombombe immer von einer entsprechenden Bedrohungswahrnehmung abhängig ist, bestünde zusätzlich die Aufgabe, durch eine grundlegende Wende in der westlichen Iranpolitik, u.a. durch Gewaltverzicht und Sicherheitsgarantien, eine Entspannung in den Beziehungen zu Iran herbeizuführen. Das Ziel müsste sein, mit der Islamischen Republik Iran einen umfassenden *modus vivendi*, eine Art „friedlicher Koexistenz“ und „Gemeinsamer Sicherheit“ aller Staaten im Nahen Osten inklusive Israels zu finden. Eine auch „einseitige Entspannungspolitik“<sup>32</sup> des Westens könnte zudem die Bedrohungswahrnehmungen in Iran verändern und damit mittelfristig auch dem westlichen Ziel nach mehr Demokratie in Iran förderlich sein, weil sie der demokratischen Opposition dort neue Spielräume eröffnet.

### *Empfehlungen für eine neue deutsche Iran-Politik*

Im Sinne eines solchen Ansatzes sollte sich Deutschland angesichts der wachsenden Kriegsgefahr und bei den bevorstehenden neuen Verhandlungen mit Iran für die folgenden Punkte einsetzen. Es stünde damit keineswegs allein da. Vielmehr entspräche diese Position in ihren Grundzügen nicht nur den Auffassungen von Schweden und Finnland,<sup>33</sup> sondern u.a. auch von Brasilien, Indien, China, Russland und der Türkei.

Berlin sollte sich zur Bannung der Kriegsgefahr sowohl öffentlich als auch in bilateralen Gesprächen mit Israel und den USA gegen einen militärischen

31 Carl Bildt/Erkki Tuomioja, a.a.O.

32 Simon Koschut: Engagement ohne Illusionen? Die Iran-Politik der USA unter Barack Obama. DGAP-Analysen, Berlin, Oktober 2011, S. 22.

33 Carl Bildt/Erkki Tuomioja, a.a.O.

Angriff auf Iran aussprechen, weil dieser völkerrechtswidrig und kontraproduktiv wäre (Schweden/Finnland).

Deutschland sollte sich dafür einsetzen, die bisherige Forderung an Teheran, seine Urananreicherung zu suspendieren, fallen zu lassen. Auch Schweden und Finnland stellen diese Forderung nicht mehr auf. Sie ist nicht durchsetzbar. Darauf zu bestehen, verhindert jede Verhandlungslösung. Hingegen eröffnet die Anerkennung des Rechts Irans auf Urananreicherung für zivile Zwecke, das ihm auch nach dem Atomwaffensperrvertrag zusteht, Möglichkeiten für Kompromisse.

Im Gegenzug sollte man von Iran die Anwendung des sogenannten „Zusatzprotokolls“ der IAEO verlangen (Schweden/Finnland). Dieses enthält umfassendere Kontroll- und Inspektionsrechte für die IAEO. Iran hatte dieses „Zusatzprotokoll“ bereits zwischen 2003 und 2006 freiwillig angewendet. Wiederholt haben iranische Politiker ihre Bereitschaft erklärt, dieses Protokoll erneut umzusetzen. Auch darüber hinausgehende Inspektionsrechte wie eine permanente Stationierung von IAEO-Inspektoren in den iranischen Nuklearanlagen, die Mohammad Javad Laridschani, ein hochrangiger Berater des religiösen Staatsoberhauptes Ali Khamenei, jüngst für möglich angesehen hat,<sup>34</sup> sind zu fordern. Eine noch weiterreichende, zusätzliche internationale Kontrolle wäre durch eine Internationalisierung der Urananreicherungsanlagen in Iran gegeben. Vorschläge haben Iran selbst und andere Politiker und Wissenschaftler<sup>35</sup> schon seit Jahren vorgebracht. Es käme darauf an, nun ihre Umsetzbarkeit am Verhandlungstisch auszuloten.

Deutschland sollte darauf drängen, dass Iran auf eine Fortsetzung der Anreicherung von Uran auf 20 Prozent verzichtet (Schweden/Finnland). Das hatte Ahmadinedschad für den Fall angeboten, dass Iran entsprechendes Material für den Teheraner Forschungsreaktor geliefert bekommt. Da 20-prozentiges angereichertes Uran schneller in 90-prozentiges waffenfähiges Material umgewandelt werden könnte, hilft jede Einschränkung seiner weiteren Produktion sowie die in Iran schon begonnene Umwandlung des vorhandenen Materials in Kernbrennstäbe, die Zeitspanne für ein von manchen befürchtetes mögliches *break out* – den Bau einer Atombombe – zu verlängern.

Berlin sollte dafür eintreten, dass das gesamte Material Irans, auch das 3,5-prozentig angereicherte Uran, zu Kernbrennstäben weiterverarbeitet wird.

34 Vgl. Christiane Amanpour: Iran Official Offers ‘Permanent Human Monitoring’ of Nuclear Sites, ABC News. 15.3.2012.

35 Vgl. BICC Occasional Paper: New Chances for a Compromise in the Nuclear Dispute with Iran?, Bonn, März 2009.

Dabei wäre auch eine technologische Hilfe für die Herstellung von Kernbrennstäben in Iran zu erwägen.

### *Gewaltverzicht und Rücknahme der Sanktionen anbieten*

Deutschland sollte fordern, dass alle am Verhandlungsprozess beteiligten Staaten, insbesondere die USA, einen Gewaltverzicht gegenüber Iran aussprechen sowie erklären, dass es nicht ihr Ziel ist, einen Regimewechsel in Iran von außen zu bewirken (Schweden/Finnland). Insbesondere sollten die USA ermutigt werden, einen grundlegenden Politikwechsel vorzunehmen und ihre diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu Iran zu normalisieren.

Notwendig wäre ferner, dass Deutschland einen Verhandlungsprozess unterstützt, bei dem Schritt für Schritt „Aktion gegen Aktion“ vorgenommen wird, z.B. Transparenz gegen wirtschaftliche Kooperation. Besonders dringend wäre das Angebot, die EU-Sanktionen gegen Ölimporte aus Iran, die am 1. Juli 2012 in Kraft treten sollen, im Gegenzug für eine oben beschriebene Vereinbarung über die Urananreicherung auf 20 Prozent auszusetzen bzw. zurückzunehmen.

Schließlich sollte sich Deutschland für einen Erfolg der geplanten UN-Konferenz für einen Nahen Osten ohne Massenvernichtungswaffen einsetzen und insbesondere Israel und Iran auffordern, sich konstruktiv daran zu beteiligen. Das könnte den Weg zu einer Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit im Nahen Osten ebnen.



# Zusammenfassungen der Einzelbeiträge

## *1.1. Ein Ende der Politik? Die große Verunsicherung der Mächtigen und Ohnmächtigen (Corinna Hauswedell und Janet Kursawe)*

Wir erleben einen seit der Finanzkrise beschleunigten Wandel im politischen und ökonomischen Weltsystem. Die globale Verunsicherung betrifft nicht nur den Umgang der Staaten miteinander, sondern auch den inneren Zusammenhalt der Gesellschaften. Historisch und geographisch voneinander getrennte politische Kulturen kommunizieren über Raum- und Zeitgrenzen hinweg, konkurrieren und beeinflussen sich wechselseitig in neuartiger Intensität und Geschwindigkeit. Die internationalen Machtverschiebungen und das verstärkte Auftreten nichtstaatlicher Akteure verweisen auf die zunehmenden Interdependenzen von Außen- und Innenpolitik. Das hat Konsequenzen für friedenspolitisches Handeln. Staaten sind nicht nur Getriebene der „Märkte“, und aus den gesellschaftlichen Bewegungen können neue Impulse für das Zusammendenken von Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit und Demokratie entstehen.

## *1.2. Die Krise in der Eurozone: Marktfundamentalismus und Bankenmacht (James K. Galbraith)*

Was in der Eurozone als Staatsschuldenkrise firmiert, ist in Wirklichkeit eine Bankenkrise. Sie wird durch reaktionäre Theorien, Fehler im Finanzsystem und ein vergiftetes politisches Umfeld verschärft, das vom eklatanten Mangel an europäischer Solidarität zeugt. Sie trägt zum Auseinanderdriften wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit innerhalb Europas bei und zerstört die Volkswirtschaften an der Peripherie, während sie bisher nur geringe Auswirkungen auf Deutschland und seine direkten Nachbarn hat. Die Krise gründet in Konstruktionsfehlern der EU und der in der Eurozone vorherrschenden neoliberalen Ideologie. Die Eurozone scheint außerstande, die gegenwärtigen Gläubiger-Schuldner-Beziehungen im Interesse der europäischen Bürger zu regeln. Eine Alternative wäre ein grundlegend reformierter Finanzsektor, in dem die Banken als Dienstleister für Unternehmen strikter Kontrolle unterworfen werden.

## *1.3. Globalisierung und politische Gewalt. Trends und Entwicklungen seit dem Ende des Ost-West-Konflikts (Christopher Daase)*

Wer das Jahr 2011 zum Jahr des Krieges ausruft, erweckt einen falschen Eindruck. Denn entgegen ihrer gefühlten Zunahme sind Kriege seit 1989 rückläufig. Zwischenstaatliche Kriege sind fast vollständig verschwunden, Bürgerkriege und innerstaatliche Gewaltkonflikte haben abgenommen und die Terrorismusgefahr ist seit 2004 nicht gestiegen. Besorgniserregend bleiben jedoch internationalisierte und nichtstaatliche Konflikte. Klare Trends, wie diese Entwicklung von der Globalisierung bedingt wird, lassen sich aufgrund ihrer vielschichtigen und teilweise widersprüchlichen Wirkungen nicht ausmachen. Gemessen an der Zahl der Gewaltkonflikte und der Opfer scheint die Gesamtbilanz doch eher positiv zu sein. Das Wissen um das Verhältnis von Globalisierung und politischer Gewalt muss besser genutzt werden, um die friedensförderlichen Aspekte zu unterstützen.

1.4. *Zehn Jahre „War on Terror“: Präventivkriege und gezielte Tötungen*  
(Martin Kahl)

Militärische Operationen sind in den vergangenen zehn Jahren ein intensiv genutztes Instrument der USA gewesen, um terroristische Gruppen und diese vermeintlich unterstützende Staaten zu bekämpfen. Die Regierung Georg W. Bush hat im Jahr 2002 eine Weltordnungskonzeption vorgelegt, die über eine zugespitzte Risikodarstellung auch militärische Präventivmaßnahmen legitimieren sollte. Der ausdifferenzierte und hoch überlegene US-amerikanische Militärapparat ließ solche Maßnahmen erfolgversprechend erscheinen. Doch nach den mit Gewalt erzwungenen Regimewechseln in Afghanistan und im Irak gelang es den Regierungen Bush und Obama nicht, den Aufständen in beiden Ländern mit einer konsistenten Strategie entgegenzutreten. Vielmehr reagierten sie überwiegend *ad hoc* und mit rechtlich und moralisch fragwürdigen Mitteln wie dem Einsatz bewaffneter Drohnen.

1.5. *Der Machtverlust des Westens: Was kommt nach der Unipolarität?*  
(Matthias Dembinski und Hans-Joachim Spanger)

Der rasante Aufstieg der BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) und der damit korrespondierende relative Machtverlust des Westens bringen nicht nur Herausforderungen für die Weltordnung mit sich. Vielmehr wird beides gerne mit neuen sicherheitspolitischen Gefahren in Zusammenhang gebracht. Allerdings ist die Gruppe der BRICS politisch ebenso wie ökonomisch alles andere als homogen. Und ob sie programmatisch je über den Minimalkonsens hinauskommt, sich der realen oder wahrgenommenen Vormachtstellung der USA widersetzen zu wollen, bleibt abzuwarten. Die globale Machtverschiebung aber ist real und verlangt nach Antworten, auch von Deutschland und der EU. Anstatt den Aufstieg der BRICS-Länder als sicherheitspolitische Bedrohung zu qualifizieren, sollte eine Reform der Institutionen des globalen Regierens initiiert werden.

1.6. *Der normative Bezugsrahmen der internationalen Politik:  
Schutzverantwortung und Friedenspflicht*  
(Lothar Brock und Nicole Deitelhoff)

Die jüngsten Kontroversen um die *Responsibility to Protect* in den Konflikten in Libyen und Syrien geben Anlass, die Herausbildung einer normativen Ordnung zum Schutz von Menschen vor übermäßiger Gewalt im Zeichen des bevorstehenden Machtwechsels erneut kritisch zu befragen. Vollzieht sich nach dem Übergang vom Kriegs- zum Friedensrecht, der mit der Verabschiedung der UN-Charta erfolgte, nun eine zweite Transformation des Völkerrechts hin zu einer stärker auf den Einzelnen bezogenen Schutzordnung, die über das bestehende humanitäre Völkerrecht hinausgeht? Oder wird die Schutzverantwortung zur bloßen Legitimationsressource für Eingriffe in innerstaatliche Konflikte? Eine Weiterentwicklung der Schutzordnung erscheint möglich, sofern es gelingt, das bestehende Friedensrecht und die Schutzverantwortung in ein Gleichgewicht zu bringen.

*1.7. Nichtstaatliche Gewalt und der Staat: eine doppelte Machtverschiebung  
(Anja P. Jakobi)*

Machtverschiebungen betreffen die Staaten, aber auch ihr Verhältnis zu nichtstaatlichen Akteuren. Daraus erwachsen kooperative Beziehungen, aber auch neue Bedrohungen. Transnationale Kriminalität, Drogenhandel, Geldwäsche oder Menschenhandel lassen sich mit nationalstaatlichen Instrumenten allein nicht mehr bekämpfen. Auf internationaler Ebene werden vor allem repressive Maßnahmen wie Kriminalisierung in der Verbrechensbekämpfung eingesetzt, die aber oft schwer zu kontrollieren sind und kaum Öffentlichkeit finden. Andere Maßnahmen, etwa die Einbindung nichtstaatlicher Akteure und die Berücksichtigung sozialpolitischer Fragen bieten hier wichtige Ergänzungen. Auch müssen Staaten und Zivilgesellschaft entschlossen für bestehende Normen der Transparenz und Legitimität einstehen, die teilweise von den Machtverschiebungen in Frage gestellt werden.

*1.8. Der eingebildete Kranke. Rüstungsindustrie in Zeiten klammer Kassen  
(Marc von Boemcken und Bernhard Moltmann)*

Der begonnene Umbau der Bundeswehr und die fälligen Kürzungen der Verteidigungsausgaben schrecken die deutsche Rüstungsindustrie auf. Sie befürchtet Überkapazitäten und übt deshalb Druck auf die Bundesregierung aus, deutsche Rüstungsexporte stärker zu fördern. Die Regierung gibt diesem Drängen nach und weicht auf diese Weise die frühere Position einer bewussten Zurückhaltung bei Rüstungsgeschäften auf. Damit wächst das Risiko, dass die bisherigen Normen deutscher Außen-, Friedens- und Sicherheitspolitik unterminiert werden. Doch sind die Ängste der Rüstungsindustrie nicht stichhaltig. Noch sind die Potenziale einer europäischen Rüstungskooperation und -exportpolitik längst nicht ausgeschöpft. Zudem bergen Möglichkeiten der Industriekonversion genügend Optionen, um der vermeintlichen Krise der Rüstungsindustrie zu begegnen.

*1.9. Cyber War oder Cyber Peace: Wird das Internet zum Kriegsschauplatz?  
(Götz Neuneck)*

Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien und das *World Wide Web* können den privaten und beruflichen Alltag der Nutzer bereichern und im öffentlichen Raum bürgerliches Engagement und direkte Demokratie neu beflügeln. Die umfassende Vernetzung hat aber auch ihren Preis: Dort, wo neue gesellschaftliche Chancen erwachsen, steigt auch die Gefahr des Missbrauchs und der gezielten militärischen Nutzung. Der *Cyberspace* wird bereits heute für fragwürdige Zwecke wie Sabotage, kriminelle Akte oder Propaganda eingesetzt. Die *Stuxnet*-Virenattacke gegen die iranische Urananreicherungsanlage in Natanz demonstriert, dass die Nutzung des *Cyberspace* für kriegerische Zwecke eine reale Gefahr ist. Instrumente des Völkerrechts, der Vertrauensbildung und der Rüstungskontrolle sind erforderlich, um die Militarisierung des *Cyberspace* zu verhindern.

*1.10. Gesellschaftliche Spaltung, rohe Bürgerlichkeit und die Folgen für schwache Gruppen (Daniela Krause, Eva Groß, Wilhelm Heitmeyer)*

Gesellschaftlicher Zusammenhalt und innerer Frieden einer Bevölkerung werden durch soziale Spaltungen gefährdet. Wirtschaftliche Rahmenbedingungen und ein autoritärer Kapitalismus unterstützen die Tendenzen der gesellschaftlichen Zersetzung, die machtvolle Akteure zur Durchsetzung ihrer partikularen Eigeninteressen und Sicherung der Statushierarchie nutzen. Dies lässt sich in den Einstellungen der oberen Statusgruppen in Deutschland deutlich nachweisen. Eine rohe Bürgerlichkeit macht sich breit, die schwache soziale Gruppen nur noch unter dem Aspekt ökonomischer Nützlichkeit für die Gesellschaft bewertet. Dies zeitigt Folgen für die Integration schwacher sozialer Gruppen, denn die Betonung von Eigenverantwortung und die Forderung nach mehr Selbstmanagement legitimieren die Entsolidarisierung seitens der oberen Statusgruppe.

*1.11. Politik aus dem Netz und von der Straße – Bewegung für eine demokratischere und friedlichere Welt? (Manfred Stenner)*

Soziale Protestbewegungen haben seit der Finanz- und Eurokrise – und inspiriert vom Arabischen Frühling – großen Zulauf. Sie artikulieren eine weit verbreitete Wut auf Banken, Finanzmanager und Politik, fordern echte Partizipation und fühlen sich als die 99 Prozent. In Madrid, Tel Aviv, New York, London, Frankfurt und anderen Orten entstanden Zeltstädte nach Tahrirplatz-Vorbild. Die Beteiligten sind jung, basisdemokratisch orientiert und koordinieren sich in den *Social Media*. Sie finden unter dem Label *Occupy* weltweit Beachtung. Noch ist ungewiss, ob diese Bewegungen Strohfeder sind oder langen Atem entwickeln. Was inspiriert die Aktivisten, auf welche „Quellen“ stützen sie sich, welche Rolle spielen die neuen Medien? Welches Potenzial zur positiven Veränderung der Weltgesellschaft steckt in den neuen Bewegungen? Haben sie auch friedenspolitische Implikationen?

*2.1. Somalia: „gescheiterter Staat“ als Arena für Machtverschiebungen (Hans-Georg Ehrhart und Kerstin Petretto)*

Somalia gilt als Paradebeispiel eines gescheiterten Staates, in der Weltöffentlichkeit wahrgenommen als Land der Hungersnöte sowie Hochburg internationaler Terroristen und Piraten. Meist wird ignoriert, dass es dort auch Regionen gibt, wo die Wirtschaft wächst und die politischen Institutionen funktionieren. Versuche zur Lösung der somalischen Krise orientieren sich nicht an den meist auf traditionellen Verfahren basierenden Erfolgsmodellen, sondern an vorherrschenden Paradigmen des internationalen Staatsaufbaus. Militärinterventionen bewirkten bislang keine Fortschritte, sondern verschärften die Konflikte, während die Regionen, die am wenigsten unter externem Einfluss standen, die friedlichsten sind. Es ist daher an der Zeit, den Weg frei zu machen für genuin somalische Lösungsansätze, in denen das Wort *ownership* mehr als eine bloße Worthülse ist.



## 2.2. *Ausländische Direktinvestitionen in landwirtschaftliche Nutzflächen und die globalen Preisentwicklungen bei Agrargütern (Hans Diefenbacher)*

In den letzten Jahren ist die Nahrungsmittelproduktion verstärkt in Konkurrenz zur Erzeugung von *cash crops* und energetischen Rohstoffen getreten. Spekulationen auf den internationalen Finanzmärkten verschärfen die Auswirkungen für viele Länder des Südens. Viele *global player* haben sich durch Erwerb von Eigentumsrechten an landwirtschaftlichen Nutzflächen direkten Zugriff auf die Produktionsmittel gesichert. Das Ausmaß und die Entwicklung ausländischer Direktinvestitionen in landwirtschaftliche Nutzflächen haben z.T. dramatische Folgen für die Betroffenen. Die Preisentwicklung von Agrargütern auf den Weltmärkten und in den Ländern des Südens steht in direkter Beziehung zum *landgrabbing* und anderen nachfrageinduzierten Faktoren; politische Lösungsvorschläge müssen sich an den Entwicklungsbedingungen der Länder des Südens orientieren.

## 2.3. *Migration und Klimawandel: globale Verantwortung der EU statt Angstdebatte (Jürgen Scheffran und Ruth Vollmer)*

Der Klimawandel wird erzwungene Migration verschärfen, doch Prognosen über Hunderte von Millionen „Klimaflüchtlingen“ sind alarmistische Spekulation. Derlei Bedrohungsszenarien befördern ein Handeln, das – an Stelle von Prävention und politischer Steuerung – auf Symptombekämpfung und Notfallreaktionen verengt ist. Ein verantwortungsvoller Handlungsansatz zielt darauf, die Ursachen von Klimawandel und erzwungener Migration zu bekämpfen sowie die soziale Resilienz der betroffenen Gemeinschaften zu stärken. Ein friedenspolitisch motiviertes Umdenken in der Klima- und Migrationspolitik der EU muss Migrationskontrolle mit den menschenrechtlichen Kernnormen in Einklang bringen, positive Handlungspotenziale von Migrationsnetzwerken fördern und außerdem den effektiven Schutz sowie die rechtliche Gleichstellung von Migrantinnen und Migranten in den Mittelpunkt stellen.

## 2.4. *Zivile Konfliktbearbeitung: vom Anspruch zur Wirklichkeit (Andreas Heinemann-Grüder)*

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit will Krisen vorbeugen und Konflikte zivil „bearbeiten“. Doch fehlt eine strategische Diskussion über die friedenspolitischen Intentionen ziviler Konfliktbearbeitung und deren Wechselwirkungen mit Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik. Erforderlich ist eine Infrastruktur für zivile Konfliktbearbeitung; auch sind Mandate nötig, mit denen politische Absichten nachvollziehbar zwischen den Parteien und den Mandatsträgern diskutiert und überprüfbar werden. Langfristige Strategien erfordern politische Steuerung sowohl durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung als auch durch das Auswärtige Amt. Das verlangt, die Vielfalt der Beratungsgremien zu reduzieren, Kapazitäten zu bündeln und staatlich geförderte Institute und Forschungsförderlinien mit der Erarbeitung von Politikoptionen zu betrauen.

### 3.1. *Umbruch im Nahen Osten und in Nordafrika – zwischen Demokratisierung und Bürgerkrieg (Jochen Hippler)*

Die Bürgerkriege in Libyen und Syrien haben vom Sturz der Diktaturen in Tunesien und Ägypten geweckte Hoffnungen auf einen schnellen und relativ gewaltfreien Wandel gedämpft. Der Regimezusammenhalt in einigen Ländern des Nahen Ostens und Nordafrikas, aber auch die konfessionelle, ethnische und tribale Fragmentierung wirken als Gegenkräfte. Zudem kommt der Entwicklung des politischen Islam große Bedeutung für die gesellschaftliche Transformation zu. Viel hängt davon ab, ob er in der politischen Verantwortung demokratieverträglich wird oder durch die Bürgerkriege gewaltsame Gruppen wieder an Bedeutung gewinnen. Die gegenwärtigen Umbrüche werden mit hoher Wahrscheinlichkeit nur in Ausnahmefällen zu entwickelten Demokratien führen, meist aber zu autoritär-pluralistischen Mischsystemen, in deren Rahmen dann die weiteren Auseinandersetzungen um demokratische Freiheiten stattfinden.

### 3.2. *Konflikt und Machtteilung in fragmentierten Gesellschaften: Syrien, Bahrain, Libanon und Irak im Vergleich (Stephan Rosiny)*

Nach dem schnellen Sturz der Herrscher in Tunesien und Ägypten kam der Arabische Frühling ins Stocken. Den meisten Autokraten gelang es, mit kosmetischen Reformen, paternalistischen Geschenken und Repression ihre Herrschaft zu stabilisieren. Der Beitrag analysiert die spezifische Konfliktstruktur in ethnisch-konfessionell fragmentierten Ländern. In Bahrain und Syrien monopolisiert eine konfessionelle Minderheit die Macht, was dort zu politischem Stillstand, in Syrien zu einer massiven Gewalteskalation führte. Im Libanon und im Irak – mit ihren vergangenen Erfahrungen konfessionell überlagerter Bürgerkriege – existieren dagegen heute konstitutionelle Arrangements der Machtteilung, die den subnationalen Gemeinschaften eine gerechtere Partizipation und Schutz vor Majorisierung garantieren sollen. Lassen sich diese Erfahrungen auf andere Länder übertragen?

### 3.3. *Von der Rebellion zum Rollback? Die Rolle der Frauen im Arabischen Frühling und danach – das Beispiel Ägypten (Renate Kreile)*

Im Arabischen Frühling beteiligten sich Tausende von Frauen mit und ohne Schleier an den Aufständen gegen die autoritären Regime und kämpften für Freiheit, soziale Gerechtigkeit und Würde. Wie die Parlamentswahlen in Ägypten zeigen, erhoffen sich zahllose Frauen wie Männer eine „gerechte islamische Ordnung“ als Alternative zu neoliberaler Krise und Armut. Islamisten und Konservative verstehen die soziale Krise auch als eine moralische Krise, der sie mit der Revitalisierung und Politisierung der vermeintlich gottgewollten patriarchalen Geschlechterordnung begegnen. Zwar streiten islamische Frauenrechtlerinnen für mehr Frauenrechte und stellen das Deutungsmonopol der konservativen Autoritäten in Frage, doch könnte der Wahlerfolg der Muslimbruderschaft und der Salafisten dazu führen, dass das neue Parlament bisherige frauenrechtliche Errungenschaften zurücknimmt.

3.4. *Auf Eis gelegt, aber nicht gelöst: der israelisch-palästinensische Konflikt (Claudia Baumgart-Ochse und Margret Johannsen)*

Nach Jahren ergebnisloser Verhandlungen herrscht zwischen Israelis und Palästinensern Friedlosigkeit mit gelegentlichen Gewaltausbrüchen. Im Konflikt setzt sich eine destruktive Dynamik durch, die eine Lösung zusehends unterminiert. Israel forciert den Siedlungsbau, um irreversible Fakten zu schaffen, die palästinensische Autonomiebehörde arbeitet am Aufbau des Staates Palästina und bemüht sich um dessen internationale Anerkennung. Die Abkehr von einer Politik, die in der anderen Seite einen Partner sieht, geht einher mit einer starken Binnenorientierung, die aus ungelösten Problemen auf beiden Seiten resultiert: In Israel nehmen soziale Kohäsion und Bindungskraft demokratischer Normen ab, die palästinensischen Gebiete sind gespalten zwischen *Fatah* auf der Westbank und *Hamas* im Gazastreifen. So schrumpft die Kompromissfähigkeit der Führungen auf beiden Seiten.

3.5. *Die Türkei unter der Regierung Erdoğan: aus europäischer Sicht ein Modell für den Nahen Osten? (Burak Çopur)*

Die Türkei besitzt Potenzial für eine Vorbildrolle im Nahen Osten. Allerdings fehlen die Voraussetzungen, um diese zu realisieren. Zwei Bedingungen müssten für ein türkisches *role model* nach europäischem Demokratieverständnis erfüllt sein: eine liberale Demokratie und die friedliche Lösung der Kurdenfrage. Von beidem ist das Land weit entfernt. Stattdessen ist die Türkei unter Erdoğan auf dem Weg zu einem autoritären Regime, das ideologisch durch einen islamisch inspirierten Neo-Kemalismus geprägt ist. Die Entfremdung zwischen Brüssel und Ankara verstärkt diesen Autoritarismus. Dabei könnte eine rechtsstaatlich verfasste Türkei gerade jetzt im Mittleren Osten Orientierung bieten. Zum Gelingen des türkischen Modells wird allerdings eine Reaktivierung einer glaubhaften EU-Beitrittspolitik nicht ausreichen. Vielmehr müssten Teile der türkischen Opposition und Zivilgesellschaft durch die EU gestärkt werden.

3.6. *Iran – Wie kann man die Kriegsuhren anhalten? (Jerry Sommer)*

Die Uhr in Richtung Krieg gegen Iran scheint schneller zu ticken als je zuvor. Ein Präventivkrieg verstieße gegen die UN-Charta und hätte katastrophale Konsequenzen für die Region. Selbst nach Einschätzungen der US-Geheimdienste betreibt Iran gegenwärtig kein Atomwaffenprogramm. Die bisherige Politik der Isolierung und Sanktionierung Irans ist gescheitert. Eine deutliche Korrektur ist notwendig, neue Diplomatie ist gefragt: Die Forderung nach einem Stopp jeglicher Urananreicherung in Iran sollte aufgegeben und stattdessen eine stärkere internationale Kontrolle des Atomprogramms in den Mittelpunkt westlicher Ziele gerückt werden. Zudem ist es erforderlich, Iran Sicherheitsgarantien zu geben und eine auf Dialog und Partnerschaft ausgerichtete Entspannungspolitik einzuleiten. Deutschland trägt für einen derartigen Paradigmenwechsel eine besondere Verantwortung.



# Anhang



# Abkürzungsverzeichnis

|                 |  |
|-----------------|--|
| AA              | Auswärtiges Amt  |
| ABC             | American Broadcasting Company / Fernseh- und Hörfunknetzwerk in den Vereinigten Staaten  |
| ACTA            | Anti-Counterfeiting Trade Agreement / Anti-Produktpiraterie-Handelsabkommen  |
| AfPak-Strategie | Strategie (der USA) für Afghanistan und Pakistan   |
| AKP             | Adalet ve Kalkınma Partisi / Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung  |
| AKW             | Atomkraftwerk  |
| AMISOM          | African Union Mission in Somalia / Mission der Afrikanischen Union in Somalia  |
| APEC            | Asia-Pacific Economic Cooperation / Asiatisch-pazifische wirtschaftliche Zusammenarbeit  |
| ASEAN           | Association of Southeast Asian Nations / Verband Südostasiatischer Nationen  |
| ATT             | Arms Trade Treaty / Vertrag zur Kontrolle des Waffenhandels  |
| Attac           | association pour la taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne / Vereinigung zur Besteuerung von Finanztransaktionen im Interesse der Bürger |
| AU              | Afrikanische Union   |
| BAKS            | Bundesakademie für Sicherheit  |
| BDP             | Bariş ve Demokrasi Partisi / Partei des Friedens und der Demokratie  |
| BDSV            | Bundesverband der Deutschen Sicherheits- und Verteidigungsindustrie  |
| BIC             | Bahrain Independent Commission of Inquiry / Unabhängige Untersuchungskommission Bahrain  |
| BIP             | Bruttoinlandsprodukt   |
| BKA             | Bundeskriminalamt  |
| BMI             | Bundesministerium des Inneren  |
| BMZ             | Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung   |
| BRIC            | Brasilien, Russland, Indien und China  |

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

|        |   |
|--------|---|
| BRICS  | Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika  |
| BSI    | Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik   |
| BWÜ    | Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen |
| CBS    | Columbia Broadcasting Systems / US-amerikanisches Fernsehnetzwerk   |
| CERN   | Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire / Europäische Organisation für Kernforschung   |
| CERTBw | Computer Emergency Response Team Bundeswehr / Computer Notfallreaktionsteam der Bundeswehr  |
| CFS    | Committee on World Food Security / UN Kommission für weltweite Lebensmittelsicherheit   |
| CGPCS  | Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia / Kontaktgruppe für die Piraterie vor der somalischen Küste  |
| CHP    | Cumhuriyet Halk Partisi / Republikanische Volkspartei (Türkei)  |
| CIA    | Central Intelligence Agency / US-amerikanischer Auslandsnachrichtendienst   |
| COIN   | Counterinsurgency / Aufstandsbekämpfung   |
| CSIS   | Center for Strategic and International Studies / Zentrum für internationale und strategische Studien  |
| CTBT   | Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty / Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen   |
| CTF    | Combined Task Force / Gemeinsame Einsatzgruppe  |
| CWÜ    | Übereinkommen über das Verbot chemischer Waffen   |
| DARPA  | Defense Advanced Research Projects Agency / Forschungsagentur des US-Verteidigungsministeriums  |
| DDoS   | Distributed Denial-of-Service / Dienstablehnung durch verteilte Überlastung der Infrastruktur   |
| DGAP   | Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik  |
| DIW    | Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung   |
| EADS   | European Aeronautic Defence and Space Company   |
| EEF    | Entry - Exit System / Ein- und Ausreisensystem  |
| EFSF   | Europäische Finanzstabilisierungsfazilität  |
| EGMR   | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte   |
| EIB    | Europäische Investitionsbank  |
| EMRK   | Europäische Menschenrechtskonvention  |



## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

|             |   |
|-------------|---|
| ENISA       | European Network and Information Security Agency / Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit |
| EPN         | European Patrols Network / Europäisches Patrouillennetz   |
| ETH         | Eidgenössische Technische Hochschule  |
| EURODAC     | European Dactyloscopy / Europäische Datenbank für Fingerabdrücke  |
| Europol     | Europäisches Polizeiamt   |
| EUROSUR     | European Border Surveillance System / Europäisches Grenzüberwachungssystem                                  |
| EUTM        | European Training Mission Somalia / Ausbildungsmission der Europäischen Union für Somalia                   |
| EZ          | Entwicklungszusammenarbeit  |
| EZB         | Europäische Zentralbank   |
| FAO         | Food and Agricultural Organization / Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen     |
| FARC        | Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia / Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens                         |
| FBI         | Federal Bureau of Investigation / Bundespolizeiliche Ermittlungsbehörde der USA                             |
| FIAN        | Food First Information and Action Network / Food First Informations- und Aktions-Netzwerk                   |
| FM          | Field Manual / militärische Dienstvorschriften  |
| FPM         | Freie Patriotische Bewegung   |
| FriEnt      | Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung   |
| FRONTEX     | Frontières extérieures / Agentur der EU für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen                |
| G2          | USA und China   |
| G7          | Gruppe der sieben größten Industrienationen   |
| G8          | Gruppe der acht größten Industrienationen   |
| G20         | Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer  |
| GA          | General Assembly / Vollversammlung  |
| GCC         | Gulf Cooperation Council / Golf-Kooperationsrat   |
| GICNT       | Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism   |
| GIZ         | Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit  |
| GPI         | Global Peace Index / Weltfriedensindex  |
| GSVP        | Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik  |
| GUS         | Gemeinschaft Unabhängiger Staaten   |
| IAEA / IAEO | International Atomic Energy Agency / Internationale Atomenergie-Organisation                                |

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

|         |   |
|---------|---|
| IASC    | Inter-Agency Standing Committee / UN-Komitee zur Koordination humanitärer Aktivitäten   |
| ICG     | International Contact Group (Somalia)   |
| ICISS   | International Commission on Intervention and State Sovereignty / Internationale Kommission für Intervention und Staatssouveränität                          |
| IFPRI   | International Food Policy Research Institute / Internationales Forschungsinstitut für Nahrungsmittelpolitik   |
| IKT     | Informations- und Kommunikationstechnologien  |
| ILO     | International Labour Organization / Internationale Arbeitsorganisation  |
| INESAP  | International Network of Engineers and Scientists Against Proliferation / Internationales Netzwerk von Ingenieuren und Wissenschaftlern gegen Proliferation |
| IOM     | International Organization for Migration / Internationale Organisation für Migration  |
| IPCC    | Intergovernmental Panel on Climate Change / Weltklimarat  |
| IPRED   | Intellectual Property Rights Enforcement Directive / Richtlinie zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums   |
| IP-TV   | Internet Protocol Television / Fernsehen via Internet   |
| ISAF    | International Security Assistance Force / Internationale Unterstützungstruppe in Afghanistan  |
| ISP     | Internet Service Provider / Internetdienstanbieter  |
| IT      | Informationstechnik   |
| ITU     | International Telecommunication Union / Internationale Fernmeldeunion   |
| IWF     | Internationaler Währungsfonds   |
| JSOC    | Joint Special Operations Command / Komandoeinrichtung der US Streitkräfte für Verbundsoperationen   |
| KCK     | Koma Civakên Kurdîstans / Union der Gemeinschaften Kurdistans   |
| MIT     | Millî İstihbarat Teşkilâtı / Nationaler Nachrichtendienst   |
| MTCR    | Missile Technology Control Regime / Raketentechnologie-Kontrollregime   |
| NATO    | North Atlantic Treaty Organisation / Organisation des Nordatlantikvertrags  |
| NGO/NRO | Non-Governmental Organisation / Nichtregierungsorganisation   |

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

|         |  |
|---------|--|
| NIE     | National Intelligence Estimate / US-amerikanisches Geheimdienstossier  |
| NPT     | Nuclear Nonproliferation Treaty / Atomwaffensperrvertrag   |
| NSG     | Nuclear Suppliers Group / Gruppe der Kernmaterial-Lieferländer   |
| NSS     | National Security Strategy / Nationale Sicherheitsstrategie  |
| NVV     | Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag   |
| OECD    | Organisation for Economic Co-operation and Development / Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung     |
| OEF     | Operation Enduring Freedom / Operation dauerhafte Freiheit   |
| OSZE    | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa   |
| OYAK    | Ordu Yardımlaşma Kurumu / Pensionsfonds der türkischen Streitkräfte  |
| PA      | Palästinensische Autonomiebehörde  |
| PAROS   | Prevention of an Arms Race in Outer Space / Verhinderung eines Wettrüstens im Weltall  |
| PKK     | Partiya Karkerên Kurdistan / Arbeiterpartei Kurdistans   |
| PLO     | Palestine Liberation Organization / Palästinensische Befreiungsorganisation  |
| Prepcom | Preparatory Committee for an Arms Trade Treaty / Vorbereitungskomitee für einen Vertrag zur Kontrolle des Waffenhandels      |
| PSI     | Proliferation Security Initiative / Initiative zur Verhinderung der Lieferung und Proliferation von Massenvernichtungswaffen |
| R2P     | Responsibility to Protect / Schutzverantwortung  |
| RABIT   | Rapid Border Invention Teams / Soforteinsatzteams der Grenzsicherung   |
| RTÜK    | Radyo ve Televizyon Üst Kurulu / Oberster Rundfunk- und Fernsehrat der Türkei  |
| SIPRI   | Stockholm International Peace Research Institute / Internationales Friedensforschungsinstitut Stockholm                      |
| SIS     | Schengener Informationssystem  |
| SIS II  | Schengener Informationssystem II   |
| SMS     | Short Message Service / Kurzmitteilungsdienst  |
| SNC     | Syrian National Congress / Syrischer Nationalkongress  |
| SOF     | Special Operations Forces / Sondereinsatzkräfte  |

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

|        |  |
|--------|--|
| TFG    | Transitional Federal Government / Übergangsregierung Somalia   |
| UN     | United Nations / Vereinte Nationen   |
| UNDP   | United Nations Development Programme / Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen   |
| UNESCO | United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization / Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur              |
| UNHCR  | United Nations High Commissioner for Refugees / Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen  |
| UNICEF | United Nations Children's Fund / Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen  |
| UNITAF | Unified Task Force / Vereinigter Einsatzverband in Somalia   |
| UNO    | United Nations Organization / Organisation der Vereinten Nationen  |
| UNODC  | United Nations Office on Drugs and Crime / Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung   |
| UNOSOM | United Nations Operation in Somalia / Operation der Vereinten Nationen in Somalia  |
| UNPOS  | United Nations Political Office for Somalia / Politisches Büro der Vereinten Nationen für Somalia  |
| UNRWA  | United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East / Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten |
| VAE    | Vereinigte Arabische Emirate   |
| VIS    | Visa Informationssystem  |
| WFP    | World Food Program / Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen   |
| WBGU   | Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen  |
| WRV    | Weltraumvertrag  |
| WWW    | World Wide Web / Weltweites Netz   |
| YÖK    | Yükseköğretim Kurulu / Hochschulrat (Türkei)   |
| ZIF    | Zentrum für Internationale Friedenseinsätze  |
| Zivik  | Zivile Konfliktbearbeitung   |

# Verzeichnis der Abbildungen

|  |     |
|--|-----|
| Bruttoinlandsprodukt wichtiger Staaten . . . . .   | 87  |
| Machtverschiebung im Kontext nichtstaatlicher Gewalt . . . . .   | 115 |
| Einkommensungleichheit, gesundheitliche und soziale Probleme . . . . .   | 151 |
| Gini-Koeffizient zu ungleichen Einkommen 1985 bis 2010 . . . . .   | 152 |
| Index für die Wahrnehmung sozialer Spaltung . . . . .  | 155 |
| Indikatoren zur Einschätzung von sozialer Kohäsion . . . . .   | 155 |
| Zustimmung zu zentralen gesellschaftlichen Normen (2010) . . . . .   | 157 |
| Entsolidarisierung höherer Statusgruppen (2010) . . . . .  | 158 |
| Diskriminierungsintentionen gegenüber Langzeitarbeitslosen . . . . .   | 158 |
| Einstellungen zum Leitbild des unternehmerischen Selbst (2010) . . . . .   | 159 |
| Unterstützung der Gerechtigkeitsprinzipien nach<br>Pro-Kopf-Einkommen (2010) . . . . .                                     | 160 |
| Einstellungen zum Leitbild eines unternehmerischen Selbst<br>– und gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit (2010) . . . . . | 162 |
| – und Diskriminierungsintention gegenüber Langzeitarbeitslosen<br>(2010) . . . . .   | 162 |
| – und Gewaltbilligung (2010) . . . . .   | 163 |
| Etabliertenvorrechte im Verlauf . . . . .  | 164 |
| Politische Machtlosigkeit (2011) . . . . .   | 165 |
| Politikermisstrauen (2011) . . . . .   | 165 |
| Korrelation von politischer Machtlosigkeit<br>– und Gewaltbilligung/Gewaltbereitschaft (2010) . . . . .                    | 166 |
| – und Rechtspopulismus (2010) . . . . .  | 167 |
| <i>Karte: Somalia</i> . . . . .  | 183 |
| Faktoren, die die Entscheidung zur Migration beeinflussen . . . . .  | 212 |
| Agentur für die operative Zusammenarbeit an den<br>Frontières extérieures (Frontex) . . . . .                              | 216 |
| <i>Karte: Middle East</i> . . . . .  | 250 |
| <i>Karte: Zugangsbeschränkungen in der Westbank für Palästinenser</i> . . . . .  | 286 |
| Einschränkungen der Bewegungsfreiheit von Palästinensern<br>in der Westbank<br>– Anteil der Sperren nach Typ . . . . .     | 287 |
| – Gesamtzahl der Kontrollstellen und Sperren . . . . .   | 287 |
| <i>Karte: Israelische Siedlungen und Sperranlage in der Westbank</i> . . . . .   | 288 |

# Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

**Dr. Claudia Baumgart-Ochse**, Mitglied des Vorstands und  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der HSFK

**Marc von Boemcken**, MA, Senior Researcher am BICC

**Prof. Dr. Lothar Brock**, Gastprofessor an der HSFK

**Dr. Burak Çopur**, Lehrbeauftragter an der Universität Duisburg-Essen

**Prof. Dr. Christopher Daase**, Universität Frankfurt, Mitglied des Vorstands  
und Programmbereichsleiter an der HSFK

**Prof. Dr. Nicole Deitelhoff**, Universität Frankfurt und Leiterin einer  
Forschungsgruppe an der HSFK

**Dr. Matthias Dembinski**, Mitglied des Vorstands und Projektleiter an der  
HSFK

**Prof. Dr. Hans Diefenbacher**, Stellvertretender Leiter und  
Arbeitsbereichsleiter an der FEST

**Dr. Hans-Georg Ehrhart**, Leiter ZEUS und wissenschaftlicher Referent am  
IFSH

**James K. Galbraith**, PhD, The Lloyd M. Bentsen, Jr. Chair of Government/  
Business Relations at the Lyndon B. Johnson School of Public Affairs,  
The University of Texas at Austin

**Eva Groß**, Dipl.-Soz., Institut für interdisziplinäre Konflikt- und  
Gewaltforschung, Universität Bielefeld

**Dr. Corinna Hauswedell**, Conflict Analysis and Dialogue (CoAD), Bonn,  
und Research Associate am BICC

**Dr. Andreas Heinemann-Grüder**, Universität Bonn und Research Associate  
am BICC

**Prof. Dr. Wilhelm Heitmeyer**, Leiter des Instituts für interdisziplinäre  
Konflikt- und Gewaltforschung, Universität Bielefeld

**Dr. Jochen Hippler**, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für  
Entwicklung und Frieden (INEF), Duisburg

VERZEICHNIS DER AUTORINNEN UND AUTOREN

**Dr. Anja P. Jakobi**, Projektleiterin an der HSFK, Vertretungsprofessur an der Universität Bielefeld

**Dr. Margret Johannsen**, Senior Research Fellow am IFSH

**Dr. Martin Kahl**, wissenschaftlicher Referent am IFSH

**Daniela Krause**, Dipl.-Soz., Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung, Universität Bielefeld

**Prof. Dr. Renate Kreile**, Pädagogische Hochschule Ludwigsburg

**Dr. Janet Kursawe**, Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der FEST

**Dr. Bernhard Moltmann**, Gastforscher an der HSFK

**Prof. Dr. Götz Neuneck**, Stellvertretender Direktor des IFSH

**Kerstin Petretto**, M.A., wissenschaftliche Mitarbeiterin am IFSH

**Dr. Stephan Rosiny**, wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Nahost-Studien, Hamburg

**Prof. Dr. Jürgen Scheffran**, Universität Hamburg

**Dr. Bruno Schoch**, Projektleiter an der HSFK

**Jerry Sommer**, Journalist und Research Associate am BICC

**Dr. Hans-Joachim Spanger**, Mitglied des Vorstands und Programmbereichsleiter an der HSFK

**Manfred Stenner**, Geschäftsführer des Netzwerks Friedenskooperative, Bonn

**Ruth Vollmer**, M.A., Researcher am BICC

# Dank

Die nachstehenden Kolleginnen und Kollegen außerhalb unserer Institute haben mit ihren Kommentaren und konstruktiver Kritik dazu beigetragen, die Beiträge für das Friedensgutachten zu verbessern. Ihnen sei dafür herzlich gedankt.

**Dr. Muriel Asseburg**, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

**Dr. André Bank**, GIGA Institut für Nahost-Studien, Hamburg

**Dr. Martin Beck**, GIGA Institut für Nahost-Studien, Hamburg, derzeit  
Leiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Jordanien

**Dr. Sandro Gaycken**, Freie Universität Berlin

**Prof. Dr. Bernd Greiner**, Institut für Sozialforschung, Hamburg

**Dr. Wolfgang Heinrich**, Leiter der Fachstelle Frieden und Konfliktbearbeitung beim Evangelischen Entwicklungsdienst, Bonn

**Prof. Dr. Hans-Joachim Heintze**, Universität Bochum

**Prof. Dr. Thomas Jäger**, Universität Köln

**Hala Kindelberger**, Dipl.-Soz., Lehrbeauftragte an der Universität Potsdam

**Dr. Markus Kaim**, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

**Dr. Katharina Lange**, Zentrum Moderner Orient, Berlin

**Prof. Dr. Claus Leggewie**, Kulturwissenschaftliches Institut in Essen

**Prof. Dr. Volker Matthies**, Führungsakademie der Bundeswehr, Hamburg

**Prof. Dr. Berthold Meyer**, Universität Marburg

**Prof. Dr. Dirk Nabers**, Universität Kiel

**Otfried Nassauer**, Berliner Informationszentrum für Transatlantische Sicherheit (BITS)

**Dr. Holger Nehring**, Universität Sheffield



DANK

**Prof. Dr. Georg Nolte**, Humboldt-Universität Berlin

**Prof. Dr. Rachid Ouaisa**, Universität Marburg

**Prof. Dr. Werner Ruf**, Universität Kassel

**Frank Sauer**, Dipl.-Pol., Universität der Bundeswehr, München

**Dr. Samuli Schielke**, Zentrum Moderner Orient und FU Berlin

**Prof. Dr. Klaus Schlichte**, Universität Bremen

**Prof. Dr. Ulrich Schneckener**, Universität Osnabrück

**Angelika Spelten**, Dipl.-Pol., Institut für Entwicklung und Frieden (INEF),  
Duisburg

**Prof. Dr. Hartwig Spitzer**, Universität Hamburg

**Prof. Dr. Udo Steinbach**, ehemaliger Direktor des GIGA Instituts für Nahost-  
Studien; Universität Marburg

**Christian Sterzing**, Publizist, 1994-2004 Mitglied des Deutschen  
Bundestags

**Prof. Dr. Rainer Tetzlaff**, Jacobs University, Bremen

**Dr. Thorsten Thiel**, Universität Frankfurt

**Prof. Dr. Dietrich Thränhardt**, Universität Osnabrück

**Prof. Dr. Fabian Virchow**, Fachhochschule Düsseldorf

**Renate Wilke-Launer**, Dipl.-Soz., Journalistin, früher Chefredakteurin  
des „Überblick“, Hamburg

**Bentje Woitschach**, M.A., Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn

**Prof. Dr. Herbert Wulf**, ehemaliger Direktor des BICC

## **Anschriften der Institute**

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>

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>

Presse- und Öffentlichkeitsarbeit:  
Dr. Christiane Fröhlich  
Tel. 040/609 22 100  
[presse@friedensgutachten.de](mailto:presse@friedensgutachten.de)

Das Friedensgutachten wird gefördert durch die  
Deutsche Stiftung Friedensforschung (DSF)  
Am Ledenhof 3-5  
49074 Osnabrück  
Tel. 0541/600 35 42  
FAX 0541/600 79 039  
[info@bundesstiftung-friedensforschung.de](mailto:info@bundesstiftung-friedensforschung.de)  
<http://www.bundesstiftung-friedensforschung.de>

Forschungsstätte der Evangelischen  
Studiengemeinschaft (FEST) e.V.  
Schmeilweg 5  
69118 Heidelberg  
Dr. Janet Kursawe  
Tel.: 06221 / 9122-0  
Fax: 06221 / 167257  
[janet.kursawe@fest-heidelberg.de](mailto:janet.kursawe@fest-heidelberg.de)  
<http://www.fest-heidelberg.de>

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](mailto:johannsen@ifsh.de)  
<http://www.ifsh.de>