

Inhalt

Vorwort	iii
Stellungnahme der Herausgeber:	
Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen	1
1. Schwerpunkt: Die neue Hochrüstung sprengt alle Dimensionen . .	3
2. Klimawandel und neue Konfliktrisiken	13
3. Trügerische Stabilität autoritärer Systeme	17
4. Aktuelle Brennpunkte	19
1. Sicherheit durch Hochrüstung? Machtpolitik und Alternativen	29
1.1. Neue Hochrüstung: Ursachen und Alternativen <i>Andreas Heinemann-Grüder</i>	30
1.2. Empire versus Weltinnenpolitik – Ordnungsmodelle auf dem friedenspolitischen Prüfstand <i>Sabine Jaberg</i>	42
1.3. Manie der Unverwundbarkeit – Welche Sicherheit bietet die Raketenabwehr? <i>Reinhard Mutz und Götz Neuneck</i>	54
1.4. Anfang vom Ende oder Neubeginn konventioneller Rüstungskontrolle in Europa? <i>Hans-Joachim Schmidt und Wolfgang Zellner</i>	66
1.5. Weltrüstungshandel: Gefährliche Normalität der Staatenwelt <i>Bernhard Moltmann</i>	79
1.6. Die Modernisierung von Nuklearwaffen und deren Weiterverbreitung – Zwei Seiten einer Medaille <i>Annette Schaper</i>	92
1.7. Weltraumwaffen und Rüstungskontrolle – Der Wettstreit um militärische Dominanz im All <i>Marcel Dickow</i>	105

INHALT

1.8.	Der „entfesselte“ Staat? Die Bundesrepublik sucht Schutz vor ihren Bürgern <i>Hans J. Gießmann</i>	117
1.9.	Hochrüstung in armen Staaten? Differenzierung von Rüstungsdynamiken in Afrika südlich der Sahara <i>Marc von Boemcken</i>	129
1.10.	Die Europäische Union: Eine zivilisierende Kraft der globalen Sicherheitspolitik? <i>Matthias Dembinski und Bruno Schoch</i>	141
1.11.	Verbietet das Völkerrecht den Austritt aus Abkommen zur Rüstungsbegrenzung? <i>Hans-Joachim Heintze</i>	154
1.12.	„Vom Eise befreit“: Rüstungskontrolle nach Bush <i>Harald Müller</i>	167
2.	Klimawandel und neue Konfliktrisiken	181
2.1.	Risiken des Klimawandels <i>Volker Teichert und Marie Velarde-Velarde de Noack</i>	182
2.2.	Der konfliktträchtige Klimawandel – Ein Sicherheitsproblem? <i>Michael Brzoska</i>	195
2.3.	Die Arktisregion – Von Kooperation zu Konfrontation? <i>Daniel Lambach</i>	207
2.4.	Heißer Krieg um kühles Nass? Auswirkungen des Klimawandels auf Wasserkonflikte <i>Ulrich Ratsch und Florence Mège</i>	219
2.5.	Zum Konfliktpotenzial erneuerbarer Energien <i>Hans Diefenbacher</i>	231
3.	Instabiler Autoritarismus	245
3.1.	Instabiler Autoritarismus: Krisenländer und Krisenregionen <i>Daniel Lambach und Tobias Debiel</i>	246
3.2.	Gewaltkonflikte und autoritäre Staatlichkeit in Pakistan <i>Jochen Hippler</i>	258

INHALT

3.3. Simbabwe zwischen Beharrung und Wandel: Instabilitäten autokratischer Macht <i>Steffen Stübig</i>	270
3.4. Ägypten zwischen Reformdruck und Beharrungsvermögen <i>Henner Fürtig</i>	281
3.5. Gewaltkontrolle in der Grauzone zwischen Autoritarismus und demokratischem Rechtsstaat – Das Beispiel Kolumbien <i>Sabine Kurtenbach</i>	293
3.6. Nationalitätenkonflikte in China: Ursachen und Lösungsansätze <i>Thomas Heberer</i>	306
Zusammenfassungen der Einzelbeiträge	317
Anhang	325
Abkürzungsverzeichnis	327
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	333
Anschriften der Institute	335

Vorwort

Der Frieden ist im Jahre 2008 nicht sicherer geworden. Während das Ende des Systemkonflikts ein Jahrzehnt partieller Abrüstung einleitete, sind wir seit der Jahrtausendwende wieder Zeuge einer neuen massiven Aufrüstung in vielen Teilen der Erde. Das Rekordhoch von 1,2 Billionen Dollar für Soldaten, Waffen und militärische Ausrüstungen in den nationalen Wehretats steht für eine beispiellose Fehlallokation ökonomischer Ressourcen und menschlicher Energien. Sie wird freilich von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen und in ihrer Bedeutung unterschätzt.

Dem Eindruck allgegenwärtiger Gefährdungen entspricht eine Manie der Unverwundbarkeit und der militärischen Überversicherung. Die entfesselte Hochrüstung der USA, aber auch aufstrebender Regionalmächte wie Russland, China und Indien heizt die internationale Machtkonkurrenz an, legitimiert die Rückkehr von Gewalt und Krieg als Mittel der Politik, schafft Misstrauen und setzt weitere Rüstungsspiralen in Gang. Dies widerspricht den Erfordernissen einer interdependenten Welt. Strategien militärischer Stärke sind gescheitert, sie tragen weder zur Lösung politischer Konflikte bei noch beheben sie deren Ursachen – die desaströse Lage in Afghanistan und im Irak illustriert es.

Das Friedensgutachten argumentiert, dass die Europäer bei der zivilen Konfliktregelung und der politischen Stabilisierung von Krisenregionen über Alternativen zur Hochrüstung verfügen. Sie tun gut daran, mit Blick auf das nahende Ende der Präsidentschaft Bush und den Amtsantritt Präsident Medwedjews eigene Initiativen zur Geltung zu bringen, um der drohenden Konfrontation der Großmächte entgegenzutreten und die rüstungskontrollpolitische Eiszeit zu beenden. Nukleare Abrüstung, Verhinderung der Ausbreitung von Massenvernichtungswaffen, Beendigung der Weltraumrüstung und Erhaltung des Regimes über Konventionelle Streitkräfte in Europa sind die wichtigsten Stichworte.

Neben dem Schwerpunkt Hochrüstung thematisiert das Friedensgutachten die Folgen des Klimawandels. Inwieweit er unmittelbar sicherheitspolitische Auswirkungen hat, wird in der Friedensforschung unterschiedlich bewertet. Die von autoritären Regimen ausgehenden Probleme für regionale Sicherheit

VORWORT

und Stabilität werden an den Fallbeispielen Pakistan, Ägypten, Simbabwe und Kolumbien untersucht.

Die Einzelanalysen wurden Anfang April 2008 abgeschlossen, die Stellungnahme der Herausgeber Mitte Mai. Die Gesamtedaktion des Friedensgutachtens 2008 lag turnusgemäß beim Bonn International Center for Conversion. Zum Gelingen entscheidend beigetragen haben die reibungslose Zusammenarbeit mit Frank Weber vom LIT Verlag und die unermüdliche Unterstützung von Clara Fischer (BICC) bei der Textbearbeitung und allen organisatorischen Aufgaben. Wertvolle redaktionelle Unterstützung leisteten Christiane Fröhlich an der FEST und Daniel Lambach am INEF.

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

Bonn, Duisburg, Heidelberg, Hamburg, Frankfurt/Main
3. Juni 2008

Die Herausgeber

Stellungnahme der Herausgeber:

**Aktuelle Entwicklungen und
Empfehlungen**

1. Schwerpunkt: Die neue Hochrüstung sprengt alle Dimensionen

Zwanzig Jahre ist es her, dass in der internationalen Sicherheitspolitik ein epochaler Durchbruch gelang. Noch vor dem Ende des Ost-West-Konflikts wurde möglich, was zuvor vielfach als Utopie abgetan worden war: handfeste Abrüstung. Beide Seiten einigten sich, ihre Arsenale an atomaren Raketen, die sie in der Zeit der Systemkonfrontation angehäuft hatten, zu reduzieren. Die größte Gefahr für das Überleben der Menschheit, die zum zigfachen Overkill fähigen Atombomben, verlor viel von ihrem Schrecken.

Inzwischen hat sich dieser Trend umgekehrt. Seit der Jahrtausendwende leben wir in einer Periode präzedenzloser Hochrüstung. Weltweit verschlingen Streitkräfte und Rüstung mehr Mittel als zu Zeiten des Ost-West-Konflikts. Die neue Hochrüstung kann bedrohlicher werden als der Kalte Krieg. Sie bindet immense Ressourcen, nährt wechselseitiges Misstrauen, zeugt von Illusionen über militärische Konfliktlösungen, und sie wird weder durch effektive Rüstungskontrolle noch durch eine wachsame Öffentlichkeit gebremst. Außerdem haben wir es nicht mehr mit nur zwei, sondern einer Vielzahl von Protagonisten zu tun. Mit dem raschen Aufstieg Chinas und Indiens zeichnet sich eine ungewohnte Mächtekonstellation ab. Nuklearwaffen drohen weiter verbreitet zu werden und unberechenbaren Akteuren in die Hände zu geraten.

Von 2001 bis 2006 nahmen die inflationsbereinigten Militärausgaben um etwa 30 Prozent zu und durchbrachen 2003 erstmals die Schallmauer von einer Billion US-Dollar. Fast die Hälfte davon entfällt auf die USA, dabei sind die Kosten der Kriege im Irak und in Afghanistan nicht eingerechnet. Doch selbst wenn man die US-Ausgaben abzieht, sind die globalen Militärausgaben zwischen 2001 und 2006 real um 15 Prozent angestiegen – in Westeuropa allerdings nur um vier Prozent. Die Differenz springt ins Auge, dennoch vertreten die Europäer diese Zurückhaltung bislang eher verschämt als selbstbewusst.

Die höchsten Rüstungsausgaben verzeichnen die USA, Großbritannien, Frankreich, China und Japan, während die größten Wachstumsraten von 25 bis 30 Prozent in Zentral- und

Präzedenzlose Hochrüstung

Ausnahme: Westeuropa

Südasiens, in Nordafrika und im Nahen Osten anfallen. Es rüsten vornehmlich Indien, Indonesien, Pakistan und Russland auf, in Lateinamerika vor allem Chile und Kolumbien. Bei Waffenimporten weisen Indien und Pakistan sowie der Nahe Osten die größten Zuwächse auf.

Grundlose Hochrüstung?

Politik der Stärke

Die neue Hochrüstung ist leichter beschrieben als erklärt. Der „unipolare Moment“, während dessen sich die USA als „Weltmacht ohne Gegner“ fühlten, gehört der Vergangenheit an. Der Übergang zu einer neuen internationalen Mächtekonstellation scheint mit einer generellen Stärkung von nationalstaatlichen Sicherheitskalkülen und Machtambitionen einherzugehen. Dabei wird die eigene Politik der Stärke mit realen oder imaginierten Gegnern begründet. Zugleich soll Aufrüstung in der Selbst- und Fremdwahrnehmung den eigenen Status aufwerten. Ermöglicht wird die neue Hochrüstung durch hohes Wirtschaftswachstum in einigen Schlüsselregionen und den erleichterten Erwerb militärischer Technologie.

Rüstungskontrolle: Ein Scherbenhaufen

Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 sind die Innen- wie Außenpolitik der USA von einem Klima des Alarmanismus geprägt. Die von der Bush-Administration geschürte Sicherheitsmanie fungiert als eine Art Generalermächtigung für die forcierte Hochrüstung, die Demontage internationaler Rüstungskontrollabkommen und den massiven Ausbau des Sicherheitsstaates im Inneren. Berauscht vom enormen Machtzuwachs seit dem Zerfall der Sowjetunion, aber auch von neokonservativen Überlegenheitsideologien, rückte Washington von seiner bisherigen Außen- und Sicherheitspolitik ab. Diese hatte die eigene Hegemonie mittels internationaler Organisationen, Bündnissen und Rüstungskontrollabkommen gesichert, die auch den Interessen der Partner Rechnung trugen. Von diesem partiellen Multilateralismus sagte sich die Bush-Administration los. Sie setzt auf militärische Überlegenheit und die Macht des Stärkeren. Die Wirkung ist fatal: Die internationale Rüstungskontrolle ist ein Scherbenhaufen, und die Kriege „gegen den Terrorismus“, zumal im Irak, haben das Ansehen der UNO wie auch das Völkerrecht schwer beschädigt.

STELLUNGNAHME

Vielleicht noch schwerer wiegt ein anders Motiv der Hochrüstung: Der Unilateralismus militärischer Überversicherung der USA und die Doppelstandards bei der Bewertung von Massenvernichtungswaffen werden von aufstrebenden Mächten zurückgewiesen – und zugleich kopiert. Obschon militärisch unterlegen, nutzen andere Staaten ihr Potenzial, um ihre Forderung nach einer multipolaren Welt ohne US-Vorherrschaft zu untermauern, allen voran Russland. Die Imitation der Politik der Stärke droht zu einer weltweiten Wiederkehr des Militärs als Instrument der Politik zu führen. Washingtons demonstrative Politik militärischer Übermacht ist eine wesentliche Ursache für Instabilität und Hochrüstung, militärische Multipolarität ist es freilich nicht minder.

**Militärische
Überver-
sicherung**

Rückkehr zu Krieg und Gewaltpolitik gescheitert

Die Renaissance klassischer Macht- und Militärpolitik ist anachronistisch, weil die Staaten in der globalisierten und interdependenten Welt mehr denn je aufeinander angewiesen sind. Weder der Klimawandel noch die Weiterverbreitung von Atomwaffen lassen sich mit militärischen Mitteln aufhalten; auch die Demokratisierung autoritärer Systeme kann nicht durch Krieg erzwungen werden. Hochrüstung mindert reale Gefährdungen keineswegs, im Gegenteil. Obsessionen militärischer Über-, gar Allmacht haben sich als politische Ohnmacht entpuppt. Afghanistan, Irak und der Nahostkonflikt verdeutlichen, dass militärische Übermacht kontraproduktiv ist und Politik nicht ersetzt. Insofern ist die Strategie unilateraler Dominanz gescheitert; sie erzeugt das klassische Sicherheitsdilemma: Wer nach militärischer Überlegenheit strebt, ruft Ängste und militärische Gegenmaßnahmen hervor, dadurch steigt wiederum das Gefühl von Bedrohung und Unsicherheit.

**Militärische
Allmacht
gleich
politische
Ohnmacht**

Spielraum nutzen für neuen Multilateralismus

Die Bush-Administration hat viel Ansehen und politischen Einfluss der USA verspielt. Selbst in der NATO wächst das Bewusstsein, dass uneingeschränkte Solidarität mit den neokonservativen Gewaltstrategen in Washington nicht zu Sicherheitsgewinnen führt, sondern Unsicherheit mehrt und die eigene Po-

**Europas
Chancen**

sition schwächt. Großbritannien hat das im Irak bitter erfahren. Dieses Momentum gilt es zu nutzen. Wer immer Bush im Weißen Haus nachfolgt, wird versuchen müssen, mit neuen Ideen und attraktiver Politik Partner zu gewinnen. Das verbessert die Aussicht, Multilateralismus und Rüstungskontrolle wiederzubeleben. Die Europäer sollten diese Chance durch eigene Initiativen nutzen.

**Regionale
Kooperation**

Regionale Zusammenarbeit ist eine Alternative zu nationaler Hochrüstung. Die Europäische Union hat durch Institutionalisierung ihrer Entscheidungsprozesse und kollektive Selbstbindung ein Vorbild für die Bearbeitung innerer Sicherheitsprobleme und jener von EU-Anwärttern geschaffen. Die Afrikanische Union und der Schanghaier Kooperationsrat versuchen zumindest in Ansätzen, Lehren des europäischen Integrationsprozesses zu beherzigen. Regionale Kooperation hilft, Misstrauen abzubauen und durch offene Diskussionen gemeinsame Wert- und Zielvorstellungen zu entwickeln. Sie trägt dazu bei, autistische Sicherheitsdebatten zu beenden und für grenzüberschreitende Herausforderungen gemeinsame Lösungen zu erarbeiten. Buchstäblich entwaffnend ist vor allem Transparenz: als vertrauensbildende Maßnahme, bei Rüstungsexporten und bei der Verifikation.

Statt antiquierter Machtpolitik die „Soft Power“ Europas nutzen

Gestaltungsmacht der EU

Die Europäische Union verfügt über „weiche Macht“, ohne dass sie dieses Potenzial bisher ausreichend nutzt. Nachdem europäische Staaten jahrhundertlang Kriege gegeneinander führten und die Welt eroberten, verfolgen sie seit Ende des Zweiten Weltkriegs eine Politik der Kooperation, Integration und Versöhnung. Aus ihrer Bereitschaft zur Entkolonialisierung, zur Einbindung, zur Zusammenarbeit in internationalen Organisationen und Regelwerken sowie aus ihren Erfahrungen mit Vertrauensbildung, Rüstungskontrolle und Abrüstung lässt sich Gestaltungskraft gewinnen. Das setzt freilich voraus, dass die Europäer antiquierte Machtbegriffe ablegen und das Licht ihres politischen Paradigmenwechsels nicht länger unter den Scheffel stellen.

STELLUNGNAHME

Als Organisation von 27 Staaten, die ehemalige Kolonial- und Interventionsmächte, große und kleine, NATO-Mitglieder und neutrale sowie dezidiert zivil ausgerichtete Staaten einschließt, eignet sich die EU nicht zur Machtpolitik. Sie ist außerstande, militärisch mit Großmächten um Einflussphären zu konkurrieren und sollte nicht versuchen, sich die USA zum Vorbild zu nehmen und deren Militärmacht zu duplizieren. Die Ankündigung des Direktors der Europäischen Verteidigungsagentur, 2008 müsse „Europas Jahr der Rüstung“ werden, weist in die falsche Richtung. Die Europäische Union muss sich darauf besinnen, dass ihre Stärke in der strukturellen, langfristigen Stabilisierung und Modernisierung gefährdeter Regionen liegt. Dies stellt eine aufwändige Aufgabe dar, zumal das Instrumentarium am ehesten in der Nachbarschaft greift. Wo ihr der Hebel der Beitrittsperspektive fehlt, kann sie weniger direkten Einfluss ausüben. Jedoch gibt es Elemente ihrer Erweiterungsstrategie, die sich durchaus für die Nachbarschaftspolitik übernehmen ließen, vor allem die Verbindung von Konditionen mit attraktiven Angeboten.

**Langfristige
Stabilisierung**

Mutigere europäische Initiativen zur Rüstungskontrolle

Es ist höchste Zeit, der Renaissance nationalstaatlicher Machtprojektion und Hochrüstung entgegenzutreten. Im Zeitalter der Globalisierung und ständig wachsender Interdependenz sind Konzepte multilateraler kooperativer Sicherheit alles andere als obsolet. Es ist vielmehr diese Vision, der nach dem Scheitern des militärischen Unilateralismus zum Durchbruch verholfen werden muss. Die EU kann dabei eine Schrittmacherfunktion übernehmen. Im Laufe der europäischen Integration haben ihre Mitgliedstaaten gelernt, dass es überaus vorteilhaft ist, nationale Machtpolitik zugunsten gemeinsamer Sicherheit zu überwinden.

Dass die EU einen Aktionsplan zur nuklearen Nichtweiterverbreitung verabschiedet und dafür jetzt eine Sonderbeauftragte des Hohen Repräsentanten ernannt hat, sind richtige Schritte. Wir plädieren dafür, auch auf dem Gebiet der Abrüstung das Avantgarde-Modell zu erproben, nach dem ein Kern europäischer Staaten die Initiative ergreifen kann, ohne zu warten, bis sich alle Mitglieder einig sind.

**Avantgarde
gefragt**

**Eine Welt
ohne Atom-
waffen**

Die Perspektive vollständiger nuklearer Abrüstung bedarf der Wiederbelebung. Sie ist keine abstrakte Utopie, wie alte und neue Falken behaupten; vielmehr haben der Vertrag über die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen (NPT) und der atomare Teststoppvertrag (CTBT) dieses Ziel einst festgeschrieben, um der noch immer größten Bedrohung der Menschheit zu begegnen. Seit Monaten engagieren sich namhafte Autoren aus dem amerikanischen Sicherheits-Establishment – die Republikaner George W. Shultz und Henry Kissinger zusammen mit den Demokraten William Perry und Sam Nunn – dafür, das Ziel einer nuklearwaffenfreien Welt wieder auf die sicherheitspolitische Agenda zu setzen. James Baker, Colin Powell und andere schlossen sich ihrem Appell an. Von einem Land wie der Bundesrepublik, das auf Kernwaffen ein für alle Mal verzichtet hat, darf erwartet werden, dass es die – in Europa von Norwegen aufgegriffene – Kampagne nach Kräften unterstützt und weiter vorantreibt. Da sie aus dem „realistischen“ Zentrum der US-amerikanischen Sicherheitselite kommt, könnte sie helfen, den Raum für eine ehrgeizige und weitreichende Politik der Rüstungskontrolle und Abrüstung zu öffnen.

*Der Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen
Einhalt gebieten*

**Nukleare
Rüstungs-
kontrolle**

Das Regime zur Verhinderung der Weiterverbreitung von Atomwaffen erodiert zunehmend. Viele Vertragsmitglieder setzen sich zwar nach wie vor für den Vertrag ein, sind aber enttäuscht, weil sämtliche Atomkräfte sträflich gegen ihre Abrüstungspflichten verstoßen. Zu befürchten ist, dass nach Nordkorea weitere Mitglieder aus dem NPT austreten. Europa ist in dieser Frage uneins. Während Großbritannien und Frankreich ihre Kernwaffen modernisieren, engagieren sich Schweden, Deutschland und andere für die Abrüstungsoption. Ebenso tritt die Bundesregierung für den umfassenden Teststoppvertrag und eine verifizierbare Beendigung der Produktion von waffenfähigem Uran und Plutonium ein. Sie sollte alles tun, um die künftige amerikanische Regierung für eine Rückkehr zur nuklearen Rüstungskontrolle zu gewinnen.

STELLUNGNAHME

NATO: Keine neue Konfrontation mit Russland

Beim NATO-Gipfel in Bukarest im April 2008 widersetzten sich europäische Schlüsselländer, darunter die Bundesrepublik, dem Vorhaben der USA, Georgien und der Ukraine mit einem „Aktionsplan zur Mitgliedschaft“ den Weg in das Bündnis zu ebneten. Indem sie jedoch den Grundsatzbeschluss zur Aufnahme beider Länder akzeptierten, ist die Erweiterung nur aufgeschoben. In der Ukraine lehnen drei Viertel der Bevölkerung einen NATO-Beitritt ab. Georgien, wo eine Mehrheit dafür ist, befindet sich in einem schwerwiegenden Grenz- und Territorialkonflikt mit seinem Nachbarn Russland um die secessionistischen Provinzen Abchasien und Südossetien. Durch eine NATO-Mitgliedschaft wollen beide Staaten ihre Souveränität gegenüber Russland festigen, doch würden dadurch auch die Spannungen zwischen der NATO und Russland intensiviert.

Der noch 1997 in der NATO-Russland-Grundakte beschworene gemeinsame Sicherheitsraum eines Europas ohne neue Grenzen blieb ein leeres Versprechen. Desgleichen rückt die NATO von einstigen Erklärungen ab, in den neuen Mitgliedsstaaten keine dauerhafte ausländische Militärpräsenz einzurichten: In Rumänien und Bulgarien wird es künftig amerikanische Truppenstützpunkte geben, in Polen und der Tschechischen Republik ist die Installation amerikanischer Abfangraketen und des dazugehörenden Leitradars geplant.

Die US-Raketenabwehr in Osteuropa tangiert russische Sicherheitsinteressen. Je mehr die strategischen Beziehungen zwischen Washington und Moskau wieder konfrontative Züge annehmen, desto höher bewertet Moskau sein Kernwaffenarsenal als militärische Rückversicherung. Trotz aller amerikanischen Beschwichtigungen könnte der spätere Ausbau zu einem funktionstauglichen Abwehrsystem die russische Zweitschlagskapazität untergraben. Es ist unwahrscheinlich, dass sich Moskau in die Rolle des passiven Zuschauers fügen wird. Unter einem neuen nuklearen Wettrüsten, zumal auf dem eigenen Kontinent, würde die Sicherheit der Europäer deutlich leiden.

Die NATO verfügt über vielfältige Instrumente, die Transition des postsozialistischen Militärestablishments zu fördern. Sie sollte aber neue Sicherheitsdilemmata, die von einer Vollmitgliedschaft der Ukraine und Georgiens ausgingen, vermeiden.

Spannungen mit Russland abbauen

Kein US-Raketenschild

NATO: kooperieren statt erweitern

Stattdessen gilt es, den gemeinsamen Rat mit Russland und den mit der Ukraine aufzuwerten und mit Substanz zu füllen. Dadurch würde Russland reale Mitsprache erhalten. Zudem kann die NATO bei der Bewältigung humanitärer Katastrophen, durch Austausch sicherheitsrelevanter Erkenntnisse, beim Ausbau von effektiven Grenzregimen und bei der Sicherheitssektorreform eine aktivere Rolle spielen.

Für ein Verbot von Streubomben

Streubomben gelten als besonders effektiv. Sie werden von Flugzeugen oder Artilleriegeschützen abgefeuert und verteilen Mengen kleiner Sprengsätze über dem Kampfgebiet, von denen viele beim Aufprall nicht explodieren. So verminen sie ganze Landstriche und gefährden auch nach dem Ende der Kämpfe die Zivilbevölkerung. In mindestens 23 Staaten sind sie bisher zum Einsatz gekommen, unter anderem im Kosovo, Libanon, Irak und in Afghanistan.

Derzeit wird die Einschränkung bzw. ein Verbot von Streumunition in zwei Foren verhandelt. 2007 hat Norwegen den „Oslo-Prozess“ initiiert, um ein umfassendes Verbot zu erreichen. Mit Russland, China, Indien, Israel und den USA lehnen dies allerdings jene Staaten ab, die sich schon gegen die wirksame Einschränkung der Verbreitung kleiner und leichter Schusswaffen wehrten. Ungeachtet dessen führen inzwischen mehr als 90 Staaten den Prozess fort.

Streubomben ganz verbieten

Daneben wird auch im Rahmen des UN-Waffenabkommens von 1980 verhandelt. Dessen Protokolle über verborgene Sprengkörper, Splitter-, Brand-, Laser- und andere Waffen sollen durch einen Zusatz über Streumunition ergänzt werden. Im Juni 2007 brachte Deutschland einen Entwurf ein, der statt eines gänzlichen Verbots Einfallstore für neuartige Formen dieser Waffengattung öffnet.

Das Nebeneinander von zwei Verhandlungsforen eröffnet Chancen eines Wettbewerbs um die beste Vorgehensweise. Die Bundesregierung beteiligt sich sowohl am Oslo-Prozess als auch an der Überprüfungskonferenz zum UN-Waffenabkommen. Sie fordert Regeln für den eingeschränkten Einsatz und plädiert für eine Unterscheidung zwischen „gefährlichen“ und „nicht-gefährlichen“ Streubomben, bei denen die Blindgängerquote

STELLUNGNAHME

unter einem Prozent liegt. Wir fordern die Bundesregierung jedoch auf, wie Norwegen, Österreich, Ungarn, Belgien oder Irland für ein vollständiges internationales Streubombenverbot einzutreten und die Produktion und den Handel dieser Waffenkategorie in Deutschland zu verbieten. Dies würde dem Oslo-Prozess einen weiteren Schub geben und die Glaubwürdigkeit der deutschen Rüstungskontrollpolitik unterstreichen.

Rüstungsexporte

Rüstungsexporte fördern regionale Rüstungsdynamiken, wie derzeit insbesondere im Nahen und Mittleren Osten deutlich wird. Hochmoderne Waffen werden in Länder geliefert, die sich dem Regelwerk internationaler Beziehungen nur halbherzig unterwerfen. Um diesen Gefahren zu begegnen, hat die EU 1998 einen Verhaltenskodex aufgestellt, der Waffenexporte an gemeinsamen Standards ausrichtet: Einhaltung völkerrechtlicher Verträge und der Menschenrechte, Bekämpfung des Terrorismus und Verhinderung des Re-Exports gelieferter Rüstungsgüter. Zugleich schreibt der Kodex Konsultationsmechanismen und eine Berichtspflicht über nationale Rüstungstransfers vor. Gleichwohl ist seine Wirkung bisher begrenzt. Er hat nicht verhindert, dass Deutschland 2006 Rüstungslieferungen im Wert von 1,12 Milliarden Euro für 53 Staaten genehmigte, die nach unabhängiger Einschätzung den Kriterien des Kodex nicht genügten.

Die Verbreitung konventioneller Waffen stand allzu lange im Schatten der Sorge um die Proliferation von Massenvernichtungsmitteln und Raketen. Die EU-Staaten sollten in der UNO Motor der Verhandlungen zu einem Vertrag über den Waffenhandel sein, um zumindest die illegale Verbreitung von kleinen und leichten Waffen einzudämmen.

Der EU-Verhaltenskodex bietet eine Maßgabe für Rüstungsexportkontrolle; dringlich ist seine Aufwertung zu einem „Gemeinsamen Politischen Standpunkt“ der EU. Damit verliert er seinen Empfehlungscharakter und wird verbindlich für die nationalen Gesetzgebungen. Es gilt, zögerliche Staaten auf die Seite der Unterstützer zu ziehen und zu verhindern, dass sich Interessenunterschiede zu Blockaden verfestigen. Dies erfordert Bereitschaft zur Transparenz im Rüstungshandel, eine Stärkung

**Handel mit
Waffen:
EU-Kodex
stärken**

des UN-Waffenregisters und eine Verbesserung der einzelstaatlichen Berichterstattung über Ein- und Ausfuhren. Nur so wird die restriktive Rüstungsexportpolitik, derer sich Deutschland gerne rühmt, überprüfbar.

Zusammenfassende Empfehlungen

**AKSE-
Vertrag
ratifizieren**

1. Der Angepasste Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa muss zügig ratifiziert und in Kraft gesetzt werden. Als Vorleistung sollte die NATO nach der Suspendierung durch Russland das Inspektionsregime einseitig aufrechterhalten, um den KSE-Vertrag doch noch zu retten. Allein die Transparenz, die gegenseitiger Informationsaustausch und regelmäßige Vor-Ort-Inspektionen schaffen, lohnt die Mühe.

**Auf Raketen-
schild
verzichten**

2. Bundesregierung und EU sollten sich dem US-Raketenschild in Osteuropa stärker widersetzen. Zu Recht waren Abwehrwaffen gegen Raketen interkontinentaler Reichweite bis 2002 verboten. Sie destabilisieren die Abschreckungsbalance zwischen den großen Atommächten, verschärfen die amerikanisch-russischen Spannungen und ziehen die europäische Sicherheit in Mitleidenschaft. Der vorerst fiktiven Gefahr einer Bedrohung durch Raketen dritter Staaten ist mit kooperativen diplomatischen Initiativen zu begegnen.

**Nuklear-
waffen
abrüsten**

3. Die Existenz von Kernwaffen und ihre Verbreitung in weitere Staaten ist eine der größten Bedrohungen. Die Atommächte sind im NPT die Verpflichtung zu vollständiger nuklearer Abrüstung eingegangen. Doch existieren immer noch 27.000 Atomwaffen, 95 Prozent davon in den russischen und amerikanischen Arsenalen. Nichtweiterverbreitung wird nur gelingen, wenn die Atommächte ihre Bestände sukzessive verringern und auf die atomare Erstschlagsoption verzichten. Die Kampagne für eine nuklearwaffenfreie Welt verdient jede Unterstützung.

**Kein
Wettrüsten
im All**

4. Wir fordern rasche Verhandlungen, um die akute Gefahr eines Rüstungswettlaufs im und um den Weltraum zu verhindern. Die zivile Infrastruktur aller europäischen Staaten ist von Technologien im All abhängig. Einem Antisatellitenangriff wäre sie schutzlos ausgeliefert. Nur ein vollständiges Verbot von Weltraumwaffen könnte die Gefahr entscheidend verringern.

STELLUNGNAHME

5. Europa und insbesondere Deutschland sollten im Rahmen der UNO Vorreiter eines Vertrags über den Waffenhandel (*Arms Trade Treaty*) sein, um zumindest die illegale Verbreitung von kleinen und leichten Waffen einzudämmen.
6. Streubomben sind besonders heimtückische Waffen. Die Bundesrepublik sollte vollständig auf Produktion, Handel und Einsatz von Streumunition verzichten. Wir unterstützen ausdrücklich einen entsprechenden Vorstoß von Abgeordneten der Berliner Koalitionsfraktionen.
7. Aus dem EU-Kodex für Waffenexporte muss eine Verhaltensnorm werden, die alle Mitgliedstaaten bindet. Die Bundesregierung rühmt sich einer restriktiven Rüstungsexportpolitik, doch bewilligt sie Lieferungen beträchtlichen Umfangs an Länder, die dem EU-Kodex nicht entsprechen.
8. Bei allen Initiativen zur Abrüstung und Rüstungskontrolle ist die deutsche Politik auf die Unterstützung durch Verbündete und Partner angewiesen – mit einer Ausnahme: Über den Abzug von Nuklearwaffen auf dem eigenen Territorium kann sie allein entscheiden. Sie sollte davon Gebrauch machen und damit ein deutliches Zeichen gegen Renuklearisierung setzen.

**Atomwaffen
aus
Deutschland
abziehen**

2. Klimawandel und neue Konfliktrisiken

Der Klimawandel und seine regional unterschiedlichen Folgen sind nicht exakt vorherzusagen. Unstrittig ist jedoch, dass er in erheblichem Ausmaß von Menschen verursacht wird und Ressourcenknappheit, insbesondere von Wasser, verschärft. Fortschreitende Erderwärmung führt zu häufigeren Naturkatastrophen und Wetterextremen wie Hitze, Dürre oder Überschwemmungen. Ernteausfälle, Hunger, Armut und Umweltmigration sind die Folge. Zudem haben einige Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels – etwa die Förderung erneuerbarer Energien – mitunter ungewollt konfliktverschärfende Auswirkungen. So besteht eine Ursache des aktuellen Lebensmittelnotstandes in Ägypten, Bangladesch oder Haiti darin, dass Böden, die zum Lebensmittelanbau geeignet wären, für die Erzeugung von Biomasse zur Treibstoffproduktion genutzt werden. Auch dadurch ist der Reispreis in den letzten Monaten so stark gestiegen, dass

**Knappe
Ressourcen
führen zu
Konflikten**

selbst die UNO ihre Hilfslieferungen nicht mehr bezahlen kann. Je knapper die Ressourcen und je größer die Konkurrenz, desto größer ist die Gefahr gewalttätiger Konflikte.

Prävention statt sicherheitspolitischer Gegenmaßnahmen

Klimabedingte Ressourcenverknappung führte in der jüngeren Vergangenheit selten zu zwischenstaatlichen Kriegen. Auf substaatlicher Ebene dagegen sind bereits zahlreiche gewaltträchtige Konflikte zu beobachten, bei denen sie zum Ursachengeflecht gehörte. Aktuelle Beispiele sind die Unruhen in Indien und Bangladesch und der Krieg in Darfur. Vor allem in instabilen autokratischen Systemen fördern die Auswirkungen der Erderwärmung den weiteren Zerfall oft nur rudimentärer staatlicher Strukturen und erhöhen so das Gewaltisiko. Besonders die Umweltmigration mit ihren Folgekonflikten verdeutlicht das Potenzial überregionaler Eskalation – und die Dringlichkeit internationalen Handelns.

Klimawandel: Ein Sicherheits- problem?

Anders als manche seiner Folgen haben die Ursachen des Klimawandels keine sicherheitspolitische Dimension. Gegenmaßnahmen müssen vor allem auf die Ursachen zielen. In den Industriestaaten wird Handlungsbedarf jedoch primär aus sicherheitspolitischen Gefahren abgeleitet. Diese Verengung der Diskussion auf die Sicherheitsaspekte ist kontraproduktiv. Noch ist der Klimawandel in erster Linie ein Problem des hohen Schadstoffausstoßes in den Industrieländern mit besonders negativen Auswirkungen in schwach entwickelten Staaten. Zur realen Gefahr für die internationale Sicherheit wird er erst durch zu spätes und falsches Reagieren. Im Klartext: Um die Gefahr zukünftiger Konflikte zu vermindern, muss die Erderwärmung sehr schnell und effektiv bekämpft werden. Das erfordert dringend, dass eine präventive, international abgestimmte Politik die Ursachen angeht. Eine deutliche Reduzierung des CO₂-Ausstoßes in den Industrieländern ist dabei die dringlichste Maßnahme. Ohne Wohlfahrtseinbußen lässt sich dies noch am ehesten durch höhere Energieeffizienz erreichen. Diese muss auch bei regenerativen Quellen, also bei der Solarenergie, der Wind- und der Wasserkraft und bei der Energiegewinnung aus Rest-Biomasse gesteigert werden. Hier bedarf es national wie

Neue Tech- nologien

STELLUNGNAHME

international entschiedener Bemühungen, damit neue Technologien entwickelt und konkurrenzfähig produziert werden können.

Verursacher und Leidtragende des Klimawandels

Es bestehen große Unterschiede zwischen den Staaten, die den Klimawandel verursachen, und denjenigen, die unter ihm leiden. Die hoch entwickelten Industriestaaten sind seine Hauptverursacher, da sie mit Abstand am meisten Erdöl und Erdgas verbrauchen und den Großteil des schädlichen CO₂ emittieren. Ihnen stehen diejenigen Staaten gegenüber, die selbst wenig zur Erderwärmung beitragen, von deren Folgen aber am stärksten betroffen sind. Dies sind zumeist Entwicklungsländer der Dritten Welt, in denen Ressourcenverknappung, Hunger, Armut und Umweltmigration mit mangelnder Wirtschaftsentwicklung, fragiler Staatlichkeit und einer schwachen Zivilgesellschaft zusammentreffen. Diese Mischung erzeugt ein brisantes Konfliktpotenzial. Bleibt in diesen Ländern in Zukunft – wie Klimasimulationen prognostizieren – immer öfter der Regen aus, wird Landwirtschaft unmöglich und Abwanderung schließlich zum einzigen Ausweg.

Die westliche Welt als Hauptverursacher steht in der Verantwortung und muss für Ausgleich sorgen. Sie kann den Aufbau eines integrierten Wassermanagements unterstützen (um den täglichen Bedarf zu decken und Landwirtschaft zu ermöglichen), aber auch bei der Entwicklung der Zivilgesellschaft oder stabiler demokratischer Strukturen und Institutionen helfen. Schließlich ist auch ein Regelwerk zu schaffen, um die Emissionsrechte global gerecht zuteilen zu können. Entwicklungs- und Schwellenländer streben danach, mit „nachholender Entwicklung“ den Lebensstandard der Industriestaaten zu erreichen, was auf einen ähnlich hohen Energieverbrauch hinausläuft. Konflikte zwischen gegenwärtigen und zukünftigen Industriestaaten sind darum vorprogrammiert. Lösungsmodelle ohne weltweite Gleichbehandlung werden sich nur machtpolitisch durchsetzen lassen. Gewaltprävention muss also nicht nur einen gerechten Ausgleich zwischen Verursachern und Leidtragenden des Klimawandels schaffen, sondern stellt auch die Zukunftstauglichkeit des vom Westen propagierten und exportierten Wachs-

**Westen in
der Verant-
wortung**

**Weltweite
Gleichbe-
handlung**

tumspadigmas und seiner energieintensiven Lebensweise in Frage.

Abschmelzen der Arktis

Neue Arktis- abkommen nötig

Die Dilemmata der Klimaschutzpolitik offenbaren sich in der Arktis. Dort ermöglicht das kontinuierliche Abschmelzen des Polareises die Ausbeutung von Gas, Erdöl und anderen Rohstoffen, aber auch Fischfang, was den Anrainerstaaten große wirtschaftliche Gewinne verspricht. Dieser Nutzen aus der Erderwärmung schwächt freilich das Interesse, dem Klimawandel und damit einem weiteren Abschmelzen der Polkappen entgegenzuwirken. Darüber hinaus wecken die Aussichten auf bisher ungenutzte Ressourcen neue Begehrlichkeiten und Konkurrenzen. Schon heute gibt es Spannungen zwischen den Anliegerstaaten USA, Russland, Dänemark, Norwegen und Kanada, die sich in Zukunft verschärfen könnten. Alte Konfliktlinien über Souveränitätsansprüche, See- und Territorialgrenzen erhalten neue Brisanz, etwa im Hinblick auf die Nordwestpassage, den Nordpol und die Barentssee. Bisherige Kooperationsmuster stoßen an ihre Grenzen. Die existierenden Abkommen beziehen sich fast ausschließlich auf Umweltfragen, bestehende Konfliktregelungsmechanismen reichen nicht mehr aus. Noch ist die Diskussion nicht eskaliert, noch wären diplomatisch-kooperative Konfliktregelungen möglich. Die Gespräche – insbesondere über eine arktisspezifische Ergänzung der *UN Convention on the Law of the Sea* – müssen rasch intensiviert und von der Einrichtung gemeinsamer Institutionen zur Konfliktbeilegung flankiert werden.

Klimaschutzpolitik ist auch Konfliktprävention

Energie sparen reicht nicht

Die negativen Folgen des Klimawandels sind nicht zwangsläufig; sie können aufgehalten werden. Die Zeit drängt, aber es gibt durchaus wirtschaftlich, sozial und technisch umsetzbare Handlungsoptionen. Klimaschutzpolitik bedeutet auch Konfliktprävention. Wenn vorausschauende ökologische, entwicklungs- und friedenspolitische Maßnahmen international aufeinander abgestimmt werden, ist effektive Konfliktvermeidung möglich. Empfehlungen wie die Zertifizierung des Biomasse-Anbaus zur

STELLUNGNAHME

energetischen Nutzung, eine möglichst weitgehende Regionalisierung der Energieversorgung oder Pläne zum integrierten Wassermanagement liegen längst auf dem Tisch, ebenso konkrete Maßnahmen zur Einsparung bzw. Effizienzsteigerung beim Energieverbrauch. Letzterem gilt die größte Aufmerksamkeit der Bundesregierung. Wir fordern, die Anstrengungen auf internationaler Ebene zu intensivieren. Deutschland sollte für einen gerechten Lastenausgleich hinsichtlich des Klimawandels eintreten und in internationalen Institutionen darauf drängen, dass entsprechende Verfahren zwischen entwickelten und unterentwickelten Staaten rasch ausgearbeitet und implementiert werden. Es gilt auch, das „Klimarisiken-Schutzprogramm“ der UNO weiterzuentwickeln und umzusetzen. Ebenso ist die Bundesregierung aufgefordert, sich in der UNO für einen „Rat für Globale Entwicklung und Umwelt“ mit weitreichenden Kompetenzen einzusetzen.

Bilder von Hungeraufständen oder von afrikanischen Flüchtlingen, die täglich die vermeintlich sicheren Ufer Europas zu erreichen suchen, mahnen uns, nicht die Symptome, sondern die Ursachen zu bekämpfen. Dabei müssen langfristige Sicherheitsinteressen, entwicklungspolitische Ziele, Konfliktprävention, umfassender Menschenrechtsschutz und Umwelt- bzw. Klimaschutz in Einklang gebracht werden. Hier kann und sollte die Bundesregierung eine noch aktivere Rolle spielen und sowohl treibende als auch gestaltende Kraft einer zügigen internationalen Klimaschutzpolitik werden.

**Umfassender
Ansatz der
Klimapolitik**

3. Trügerische Stabilität autoritärer Systeme

Viele autoritär regierte Länder weisen eine bedrohliche Instabilität auf. Je mehr die Bevölkerung und politische, ethnische oder religiöse Minderheiten von der Macht ausgeschlossen bleiben, und je weniger diese sich öffentlich artikulieren können, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie sich radikalieren. Häufig kaschiert Autoritarismus schwache Staatlichkeit, Korruption und kleptokratische Eliten. Regt sich Widerstand, besteht die Gefahr, dass Sicherheitsapparate den Staat direkt oder indirekt übernehmen. Autoritäre Herrschaftsformen bedrohen aber nicht nur die eigene Bevölkerung, sondern auch

**Autoritaris-
mus schafft
Instabilität**

die regionale Stabilität. Krisen autoritärer Regime können dramatische Auswirkungen für Nachbarstaaten haben, etwa durch Flüchtlingsströme, nationalistischen oder religiösen Radikalismus und die Ausbreitung von Gewalt. Westliche Staaten wollen diese Quelle von Instabilität häufig nicht wahrhaben und billigen Autoritarismus als „innere Angelegenheit“. Allzu oft erliegen sie dem trügerischen Stabilitätsversprechen dieser Regime. Dies gilt in besonderem Maße da, wo westliche Staaten das Interesse am ungehinderten Zugang zu Energie und anderen Ressourcen absolut setzen. Indem sie zur Legitimierung solcher Regime beitragen, machen sie sich zu Komplizen von Autoritarismus und Repression. Das treibt die Opposition fundamentalistischen und terroristischen Gewaltstrategen in die Arme.

**Wandel
durch An-
näherung**

**Anreize für
Liberalisie-
rung**

Wie sollte der Westen mit autoritären Staaten umgehen? Eine „Demokratisierung durch Waffengewalt“ verbietet sich, wie das Debakel im Irak unterstreicht, ebenso die stillschweigende Partnerschaft mit Despoten. Wir plädieren für eine Mischung aus behutsamer und langfristig angelegter Demokratieförderung, die sich nicht auf die Forderung nach freien Wahlen beschränkt, und für das alte Rezept aus der Zeit der Entspannungspolitik, „Wandel durch Annäherung“. Der Westen muss auch gegenüber jenen Ländern beharrlich für Demokratie und Menschenrechte eintreten, die wichtige wirtschaftliche oder sicherheitspolitische Partner sind. Gleichzeitig kritisieren wir Gesprächstabus. Dass die USA 1979 sämtliche Beziehungen mit Iran abbrachen, war ein folgenschwerer Fehler. Er erleichtert dem Regime in Teheran bis heute die Verteufelung der USA, und er erschwert die Suche nach einer Regelung der Nuklearfrage ebenso wie die unumgängliche Kooperation bei der Stabilisierung des Irak. Autoritären Regimen müssen handfeste Anreize für friedliches Verhalten und innere Liberalisierung geboten werden, z.B. regionale Integration, Wirtschaftshilfe, Schuldenerlass oder die konditionierte Aufhebung von Sanktionen.

Die Finanz- und Investitionspolitik sollte an die Korruptionsbekämpfung geknüpft werden. Erfolgreiche Sicherheitssektorreform kann dazu beitragen, den autoritären Missbrauch der Sicherheitsapparate zu erschweren. Regionalorganisationen wie die Afrikanische Union sind zu ermutigen, entschiedener als bisher auf autokratische und menschenverachtende Re-

STELLUNGNAHME

gime einzuwirken. Deutschland und die EU sollten versuchen, externe Mächte – beispielsweise China im Falle Simbabwe und Sudans – davon abzubringen, mörderische Regime durch Waffenlieferungen zu stützen. Generell müssen die EU-Staaten ihr Verhalten gegenüber autoritären Staaten frühzeitig miteinander abstimmen. Das verbessert nicht nur ihre Chance, Gehör zu finden, sondern erleichtert es auch, im Krisenfall mit einer Stimme zu sprechen.

**Keine
Waffen an
Autokraten**

4. Aktuelle Brennpunkte

Aufbauhilfe statt Krieg in Afghanistan

Inzwischen stehen über 60.000 ausländische Soldaten in Afghanistan – Ende 2006 waren es nur 40.000, 2002 waren es erst 4.500 Mann der *International Security Assistance Force* (ISAF) und eine etwas höhere Zahl an US-Truppen. Seitdem wurden – zusätzlich zu den Kriegskosten – rund 15 Milliarden US-Dollar für den Wiederaufbau ausgegeben. Trotzdem steht der Afghanistan-Einsatz am Rande des Scheiterns. Gemessen an seinen ursprünglichen Zielen – Überwindung der Gewalt, Aufbau eines funktionierenden Staates, Zerschlagung von Taliban und *al-Qaida* sowie Bekämpfung des Terrorismus – hat sich die Lage zusehends verschlechtert. Von einem Staat, der sein Staatsgebiet beherrscht, kann keine Rede sein: Nach Angaben des Koordinators der US-Geheimdienste, Michael McConnell, kontrolliert die Zentralregierung in Kabul knapp 30 Prozent des Landes, den Rest teilen sich regionale Stammesfürsten (60 Prozent) und die Taliban (10 Prozent). Im letzten Jahr gab es mehr als 8.000 Kriegstote, die Zahl der Selbstmordanschläge stieg im Vergleich zum Vorjahr auf über 150 – in einem Land, in dem bis 2001 Selbstmordattentate unbekannt waren. Insgesamt hat sich die Zahl der Angriffe durch Aufständische seit 2005 verfünffacht. 2007 wurden rund 40 Konvois mit Lebensmitteln des UN-Welternährungsprogramms geplündert; es gab 130 Angriffe auf humanitäre Projekte und ihr Personal, 40 Helfer wurden getötet und 89 verschleppt. In den letzten Jahren waren allerdings auch Erfolge zu verzeichnen, etwa beim Bau von Schulen und Straßen. Doch haben weder die wachsende Militärpräsenz

**Afghanistan-
Einsatz
droht zu
scheitern**

noch die Anstrengungen zum Wiederaufbau die Rückkehr der Taliban zu verhindern und die wachsende Gewalt einzudämmen vermocht.

**Regierung
in Kabul
stärken**

Der Einsatz der Bundeswehr im Norden Afghanistans ist Teil des Gesamteinsatzes der NATO und der USA. Dessen Erfolg oder Scheitern entscheidet sich indes nicht im Norden allein, sondern hängt von der Entwicklung im gesamten Land, in erster Linie von der Stärkung der afghanischen Regierung ab. Der Auftrag der Bundeswehr unterliegt einem schleichen Wandel von Assistenz zu Kampfeinsätzen, den die Politik wieder umkehren muss. Seit Sommer 2007 leistet das Tornado-Geschwader Feindaufklärung und Kampfunterstützung. Die Abstellung von Fernmelde- und anderen Unterstützungskräften in den afghanischen Süden ist, obwohl als befristet beschlossen, dauerhaft geworden. Ab diesem Sommer soll die in Aufstellung befindliche *Quick Reaction Force* auch „proaktive“ Kampfaufgaben übernehmen. Und für die im Herbst anstehende Mandatsverlängerung ist eine Aufstockung der Truppenstärke um 500 bis 1.500 Soldaten im Gespräch. All dies erfolgt, weil Washington und einige NATO-Partner auf eine größere Rolle der Bundeswehr drängen, nicht, weil es erfolgversprechend wäre. Der Krieg in Afghanistan wird nicht militärisch, sondern politisch entschieden – die NATO meint, gewinnen zu müssen, während es für die Aufständischen reicht, nicht zu verlieren.

**Keine Auf-
stockung
des Militärs**

**Staat
aufbauen**

Die Bundesregierung sollte sich einer Ausweitung der Kämpfe widersetzen und sich stattdessen auf politische und entwicklungspolitische Aktivitäten konzentrieren, welche die afghanische Regierung stärken. Die internationale Gemeinschaft benötigt eine einheitliche und verantwortungsvolle Führung, die den Schwerpunkt ihrer Hilfe auf die Staatsbildung, besonders den Aufbau eines funktionierenden Rechtswesens, die Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit sowie die Stärkung staatlicher Fähigkeiten legt. Die Reform des Sicherheitssektors muss vorangetrieben, während die enormen Geldsummen effektiver für den Aufbau lokaler Kapazitäten statt für eingeflogenes Personal und dessen Versorgung angelegt werden müssen. Die militärischen Komponenten des Einsatzes sollten diesem politischen Schlüsselziel untergeordnet werden. Der NATO-Einsatz kann die afghanische Regierung nur unterstützen, nicht ersetzen. Wo

**Souveränität
Afghanistans
respektieren**

STELLUNGNAHME

sie nicht präsent ist, gibt es nichts zu unterstützen. Deshalb sollte die Bundesregierung einen Rückzug der Bundeswehr in die Städte anvisieren. Präsident Karzai sandte ein deutliches Warnsignal, als er Ende April 2008 beklagte, dass seine Regierung in Schlüsselfragen von den USA und Großbritannien übergangen werde, die gegen seinen Willen ihren „Krieg gegen den Terrorismus“ in den Dörfern Afghanistans führen und dadurch eine politische Übereinkunft mit den Taliban verhindern. Er forderte, die Souveränität Afghanistans zu respektieren und mehr für den Wiederaufbau zu tun, statt an Stelle der Afghanen zu agieren.

Die Bundesregierung könnte die Initiative für eine neue Petersberg-Konferenz ergreifen; die bisherigen Londoner Vereinbarungen (*Afghanistan Compact*) sind teils unreal, teils überholt, teils ohne Gespür für Prioritäten. Da die porösen Grenzen Afghanistans nicht nur den Rückzug illegaler Kombattanten, sondern auch den Drogen- und Waffenhandel begünstigen, sollten Nachbarn wie Iran, die zentralasiatischen Anrainer, Indien und Pakistan, China und nicht zuletzt auch Russland in Bemühungen zur Grenzstabilisierung, aber auch in Investitionen zugunsten von Afghanistans Infrastruktur einbezogen werden.

**Grenzen
stabilisieren**

Druck auf Beijing mit der Anerkennung seiner Reformpolitik verbinden

Dreißig Jahre nach Beginn der Reformära hat China eine beachtliche Erfolgsbilanz vorzuweisen. Nie zuvor in der Geschichte gelang es – bei allen sozialen und ökologischen Widersprüchen –, in einem so kurzen Zeitraum so viele Millionen Menschen von Hunger und Elend zu befreien. Der Großteil der Bevölkerung teilt den Stolz darauf mit der Führung. Die Tibeter nutzen die weltweite Aufmerksamkeit für die olympischen Spiele, um ihre Nöte und Forderungen vorzutragen. Beijing reagiert auf die Unruhen in Tibet und auf Störungen des olympischen Fackellaufs mit harter Hand, macht dafür in einem Rückfall in alte Propaganda den Dalai Lama als Verschwörer verantwortlich und bezichtigt ihn des Separatismus. Das Oberhaupt der Tibeter wirft China seinerseits „kulturelles Genozid“ vor.

In China – zu fast 92 Prozent von Han-Chinesen bewohnt – machen die Tibeter 0,42 Prozent der Gesamtbevölkerung aus.

**Autonomie
für Minder-
heiten**

Chinas Nationalitätenpolitik ist widersprüchlicher, als das gängige Bild von der Minderheitenunterdrückung zeigt. Für Angehörige von Minoritäten gelten Ausnahmen von der rigiden staatlichen Ein-Kind-Politik, sie genießen auch einen Bonus beim Hochschulzugang. Beijing bemüht sich, die rückständigen Regionen im Westen zu modernisieren, damit sich die Schere zwischen boomenden Metropolen und abgelegenen Gebieten nicht weiter öffnet. Der formellen Gleichheit der Volksgruppen steht eine uralte, vom Maoismus bekräftigte Tradition entgegen, die den Han-Chinesen Kultur zuschreibt, während es die rückständigen Minderheiten zu zivilisieren gelte. Diese genießen real nicht die Autonomie, die ihnen laut Verfassung und Gesetzgebung zusteht. Dem tibetischen Buddhismus wiederum fällt es schwer, Religion und Politik zu trennen. Nationalbewusste Tibeter wehren sich gegen die turbokapitalistische Modernisierung mit ihren sozialen und mentalen Verwerfungen, die ihre Traditionen untergraben. Ihr Widerstand revitalisiert die Religion und das ethno-nationale Selbstbewusstsein, was wiederum die Angst Beijings vor Sezessionismus schürt. Je mehr Chinas Regierung darauf mit Unterdrückung reagiert, desto mehr wächst die Neigung unter tibetischen Jugendlichen zu gewaltsamen Protesten – eine Gewaltspirale.

Obwohl in Beijing noch immer die Kommunistische Partei regiert, unterscheidet sich das heutige China von der Sowjetunion und dem Totalitarismus unter Mao von Grund auf. Forderungen nach Menschenrechten und Rechtssicherheit in China verdienen Unterstützung, auch das Verlangen der Tibeter und anderer Minderheiten nach kultureller Autonomie und Religionsfreiheit. Nötig ist beharrlicher diplomatischer Druck auf die Regierung in Beijing, sie solle mit dem Dalai Lama direkt verhandeln. Dieser Druck aus dem Westen dürfte umso erfolgreicher sein, je weniger man China den Respekt für seine Reformanstrengungen und -leistungen versagt.

**Dialog statt
Konfrontation**

Die neue chinesische Führung hat in den letzten Jahren durchaus außenpolitische Flexibilität gezeigt. Sie hat vieles unternommen, um die angespannten Beziehungen zu Japan und zu Indien zu entkrampfen. Im Konflikt mit Taiwan hat sie ihre Drohungen zurückgeschraubt, was dazu beitrug, dass im März 2008 das dortige Referendum über die Unabhängigkeit schei-

STELLUNGNAHME

terte. Es ist durchaus denkbar, dass sie auch in Tibet von ihrer Konfrontationspolitik abrückt und sich für den Dialog entscheidet. Die chinesische Führung kann sich allerdings nur bewegen, ohne ihr Gesicht zu verlieren, wenn pauschale anti-chinesische Kampagnen eingestellt werden. Diese stärken eher die Nationalisten und jene, die vor einer weiteren Liberalisierung warnen. Die rapide wachsende wirtschaftliche Kooperation mit einem in die Globalisierung eingebundenen China verbietet kategorisch eine Rückkehr zur Systemkonfrontation.

Mit Gewalt ist der Palästina-Konflikt nicht zu lösen

Nach sieben Jahren Stillstand unternahmen die israelischen und palästinensischen Regierungen im November 2007 einen neuen Versuch, ihren Dauerkonflikt beizulegen. Im amerikanischen Annapolis vereinbarten Ministerpräsident Ehud Olmert und Präsident Mahmud Abbas, binnen eines Jahres den Weg zu einem palästinensischen Staat zu ebnen. Die Hürden sind allerdings hoch. Neben der sperrigen Konfliktsubstanz, zu der die Territorialfrage, der Status Jerusalems und die Rückkehr palästinensischer Flüchtlinge gehören, nähren der Verhandlungsansatz und die Führungsschwäche auf beiden Seiten Zweifel an einer raschen Vereinbarung über den Endstatus. Wie bei der gescheiterten *Road Map* von 2003 gibt es im Annapolis-Prozess weder klare Ziele noch einen Mechanismus zur Streitschlichtung. Überdies ist fraglich, ob die Parteien schmerzhaft Kompromisse gegen interne Opposition durchsetzen könnten. Weder sieht sich Olmert in der Lage, dem fortgesetzten Siedlungsbau vor allem in und um Ost-Jerusalem Einhalt zu gebieten, noch gewährleistet Abbas die Kontrolle palästinensischer Gewalttäter, von der Israel die Normalisierung der Lebensbedingungen in der Westbank abhängig macht. Hatte seine Autorität unter der Wahlniederlage der *Fatah* im Januar 2006 gelitten, so ist sie mit der Spaltung zwischen der Westbank und dem Gazastreifen seit Juni 2007 weiter geschrumpft.

Wirtschaftliche Erfolge wären nötig, um den palästinensischen Präsidenten und die von ihm eingesetzte, aber ohne Wählermandat agierende Regierung in der Westbank zu stärken. Dies könnte ihm den Spielraum verschaffen, Israel entgegenzukommen. Indessen hat der Niedergang der palästinensischen Öko-

**Hürden
zum
Palästi-
nenserstaat**

**Wirtschafts-
erfolge nötig**

nomie dramatische Ausmaße angenommen. In der Westbank verhindern Hunderte israelische Straßensperren jede normale Wirtschaftstätigkeit. Der gegen die *Hamas* gerichtete finanzielle Boykott und die israelische Grenzblockade haben im Gazastreifen die Industrie, den Verkehr und die öffentliche Infrastruktur weitgehend lahmgelegt und große Teile der Bevölkerung in extreme Armut gestürzt.

**Mit *Hamas*
sprechen**

Dessen ungeachtet halten die USA und die EU auch im dritten Jahr nach dem Wahlsieg der *Hamas* am Ziel fest, diese in die Knie zu zwingen. Ihre Politik kommt einer kollektiven Bestrafung der Bevölkerung für ihre Wahl gleich. Nicht ausgeschlossen ist auch, dass Israel versucht, eine Entscheidung mit Waffengewalt herbeizuführen. Von Ägypten vermittelte Angebote einer Waffenruhe lehnte die israelische Regierung mehrfach ungeprüft ab. Auch die Vermittlungsbemühungen des früheren US-Präsidenten Jimmy Carter stießen bei ihr auf taube Ohren.

**Keine Ab-
riegelung
Gazas**

Ökonomische Strangulierung und militärische Vernichtung sind Rezepte für ein politisches Desaster. In der *Hamas* haben sie die Hardliner gestärkt, die eine Fortsetzung des bewaffneten Kampfes propagieren, und die Pragmatiker an den Rand gedrängt, die nach Möglichkeiten suchten, eine Zweistaaten-Lösung mit dem Selbstverständnis der *Hamas* zu vereinbaren. Angesichts dieses Fiaskos sollte sich die Bundesregierung dem Europaparlament anschließen, das die politische und humanitäre Isolierung des Gazastreifens für gescheitert erklärt hat. Wir empfehlen, Möglichkeiten eines Dialogs mit der *Hamas* auszuloten, um sie in Verhandlungen einzubinden.

*Mittlerer Osten: Kooperation und Modernisierung statt
Aufrüstung*

Die Gefahr einer iranischen Atombombe besteht fort. An martialischen Drohungen herrscht kein Mangel. Provokativ stellt der iranische Präsident Ahmadinedschad das Existenzrecht Israels in Frage, auch den Judenmord durch die Nazis. Im Oktober 2007 malte US-Präsident Bush einen „dritten Weltkrieg“ an die Wand, sollte Teheran sein Atomprogramm nicht einstellen. Hillary Clinton erklärte im Wahlkampf, man wäre notfalls in der Lage, „Iran völlig zu vernichten“. Die Bush-Administration

STELLUNGNAHME

warnung bedeutungsschwanger, keine Option sei ausgeschlossen, und hält sich die Möglichkeit eines gewaltsamen Regimewechsels offen. Doch haben ausgerechnet die US-Geheimdienste der Gewaltoption die Legitimation entzogen: Im Dezember 2007 legten sie einen Bericht vor, dem zufolge Iran 2003 sein Atomwaffenprogramm einstellte.

Die Europäer sollten die USA zu einem Politikwechsel drängen. Militärische Drohungen haben Teheran nicht gehindert, neue Zentrifugen zu bauen. Eindämmung und immer schärfere Sanktionen unterbinden dies ebenso wenig wie sie die Regierung stürzen. Ziel der Sanktionen kann nicht die Kapitulation des Regimes sein, sondern nur dessen Bereitschaft zu verhandeln, um die ökonomischen und politischen Schäden der Isolierung zu minimieren. Hochrangige US-Diplomaten, die in den letzten Jahren mit iranischen Akademikern und Politikern Gespräche führten, haben einen Vorschlag ausgearbeitet, um Irans Urananreicherung multilateral zu kontrollieren. Offizielle in Teheran – bis hin zum Präsidenten – haben Interesse an einer derartigen Lösung bekundet. Zwar gibt es dafür keine Erfolgsgarantie, doch darf kein Versuch unterbleiben, die verhärteten Fronten aufzubrechen und die Kräfte in Iran zu stärken, die zu Kompromissen bereit sind.

Leider geschieht das Gegenteil. Die Durchhalteparolen im Irak und die militärische Aufrüstung von Verbündeten durch die USA tragen zur weiteren Konfrontation in der Region bei. Der Irak-Krieg und das daraus folgende politische Debakel haben die Regionalvormacht Iran gestärkt. Das nehmen die USA zum Anlass, die Nachbarstaaten massiv aufzurüsten. Saudi-Arabien bleibt der engste Verbündete der USA, obwohl dessen Regime eine der Ursachen für die regionale Instabilität ist. Die von George W. Bush und Condoleezza Rice groß angekündigte Demokratisierung des Nahen und Mittleren Ostens, die allein auf lange Sicht Sicherheit verbürge, ist heute, falls sie je ernst gemeint war, Makulatur. Jetzt soll das autoritäre Regime in Riad modernste Waffen im Wert von rund 20 Milliarden US-Dollar erhalten. Außerdem will Washington eine sunnitisch-arabische Koalition gegen Teheran schmieden. Das heißt die Feindschaft zwischen Sunniten und Schiiten, die im Irak und im Libanon mit Gewalt ausgetragen wird, in der gesamten Region weiter an-

**Kontrolle
der Uran-
anreicherung**

**Gegen
Aufrüstung
in Nahost**

Saudi-Arabien hat gedroht, als Schutzmacht der arabischen Sunniten im Irak einzugreifen. Und prompt drängt Israel, das sich von der Hochrüstung arabischer Staaten bedroht fühlt, auf den Ausbau seiner militärischen Kapazitäten und auf entsprechende amerikanische Militärhilfe.

**Gemeinsame
Interessen
im Irak**

Das in Berlin erkennbare Unbehagen reicht nicht aus. Konkrete Initiativen zur Entspannung, Vertrauensbildung und kooperativen Rüstungskontrolle sind nötig. Weil das Irak-Abenteuer die *Hardliner* in Washington und London geschwächt hat, ist nicht auszuschließen, dass eine Abkehr von der Konfrontation künftig auch in den USA unterstützt wird. Die Europäer sollten die USA drängen, endlich direkt mit Iran über die Urananreicherung zu verhandeln und die diplomatischen Beziehungen wieder aufzunehmen. Es bestehen durchaus gemeinsame Interessen: Obwohl die USA und Iran um mehr Einfluss im Irak konkurrieren, stützen beide die Regierung in Bagdad. Beide betonen, wie wichtig Iraks territoriale Integrität und eine starke Zentralregierung sind. Beide haben auch ein gemeinsames Interesse, in Afghanistan den Handel mit Opium einzuschränken und sunnitische Extremisten sowie die Taliban und *al-Qaida* zu entmachten. *Gouverner c'est prévoir*, lautet eine klassische Devise weiser Politik. Militärische Konfrontation ist das Gegenteil – schon gar in einer Region, an deren Öl-Tropf die Weltwirtschaft hängt.

Andreas Heinemann-Grüder

Jochen Hippler

Markus Weingardt

Reinhard Mutz

Bruno Schoch

Einzelanalysen

Kapitel 1:

Sicherheit durch Hochrüstung? Machtpolitik und Alternativen

1.1. Neue Hochrüstung: Ursachen und Alternativen

Andreas Heinemann-Grüder

Dem Ende der Systemauseinandersetzung folgte eine beispiellose Abrüstung, die zeitweise die Möglichkeit einer kooperativen, von Wertegemeinschaften geprägten Weltordnung aufscheinen ließ. Stattdessen wächst jedoch das Misstrauen. Schon ab Ende des vergangenen Jahrzehnts stiegen die globalen Militärausgaben, um nach den Anschlägen vom 11. September 2001 abermals dramatisch anzuziehen. Wie lässt sich die Trendwende erklären? Wer rüstet warum gegen wen? Womit rechtfertigen die Verantwortlichen ihre Hochrüstung, gibt es plausible Erklärungen? Und worin bestünden Alternativen? Die neue Hochrüstung indiziert ein Primat „harter“ nationaler gegenüber „weicher“ und kollektiver Sicherheit. Durch Hochrüstung soll die Selbst- und Fremdwahrnehmung des eigenen Status aufgewertet werden – niemand möchte zur Peripherie gehören. Hochrüstung wird stets mit Bedrohungen, Demütigungen und Attributen der Unberechenbarkeit bei einem realen oder imaginierten Gegner begründet, der für das eigene Verhalten verantwortlich gemacht wird. Meist wird jedoch die eigene Regimeunsicherheit und Unfähigkeit zur Kooperation auf andere projiziert. Häufig korreliert die Hochrüstung mit hohem Wirtschaftswachstum, sie ist aber primär Ausdruck von eigenen Machtambitionen, revisionistischen Absichten, einer Auszehrung herkömmlicher Integrationsideologien und Demokratiedefiziten bzw. autoritärer Regression im Innern. Das Ausmaß der Rüstung wird entscheidend durch spiegelbildliche Machtideologien, nicht durch verfügbare Machtressourcen *per se* forciert.

Die Anschläge vom 11. September 2001 haben eine Sicherheitsparanoia ausgelöst, durch die die internationalen Beziehungen generell einem Primat der Sicherheitspolitik unterworfen wurden, es sind jedoch nur längerfristige Antriebe aufgedeckt worden. Ein Beweggrund sticht besonders hervor – eine unipolare Welt, die militärische Überversicherung der USA und die Doppelstandards bei der Bewertung von Massenvernichtungswaffen werden von aufstrebenden Mächten zurückgewiesen und zugleich imitiert. Die unipolare Welt ist instabil, militärische Multipolarität ist es jedoch nicht minder. Eine exklusive Verfügung über Massenvernichtungswaffen ist somit kein Ordnungsfaktor, sondern Quelle der Instabilität. Ein denkbarer Ausweg bestünde in regionalen Sicherheitsgemeinschaften, die von Koalitionen abrüstungswilliger Staaten angeführt werden.

Trends

Zwischen 2001 und 2006 nahmen die inflationsbereinigten Militärausgaben um etwa 30 Prozent zu, um 2003 erstmals eine Schallmauer von über einer Billion US Dollar zu durchstoßen, wovon fast die Hälfte auf die USA fällt und worin extrabudgetäre Ausgaben nicht enthalten sind.¹ Aber selbst wenn man die US-Ausgaben abzieht, sind die globalen Militärhaushalte zwischen 2001 und 2006 um 15 Prozent angestiegen; in Westeuropa allerdings nur um vier Prozent. Von 171 Ländern, die vom BICC untersucht wurden, haben 69 ihre Militärausgaben in den letzten Jahren erhöht, nur 22 haben sie deutlich vermindert. Die USA, Großbritannien, Frankreich, China und Japan sind die Länder mit den höchsten Ausgaben (in Marktwechsellkursen). Zentralasien, Südasien, der Nahe Osten und Nordafrika zeigen Wachstumsraten von 25 bis 30 Prozent für das Militär. Neben den USA rüsten vornehmlich schnelle Wachstumsökonomien wie China, Indien, Indonesien, Pakistan und Russland auf, in Lateinamerika sind dies besonders Chile und Kolumbien. Doch nicht alle Länder mit hohem Wirtschaftswachstum rüsten überdurchschnittlich auf – Brasilien, Argentinien, Thailand und Mexiko tun es nicht. Seit 2001 sind die größten Zuwächse bei Waffenimporten in Ostasien (Indien und Pakistan) und im Nahe Osten (Vereinigte Arabische Emirate) zu verzeichnen, darüber hinaus in Chile und Südafrika. Nimmt man den Militäranteil am Bruttoinlandsprodukt als Grundlage, dann ist der Nahe Osten am meisten militarisiert, gefolgt von einigen zentralasiatischen Staaten, während das subsaharische Afrika und Lateinamerika am wenigsten militarisiert sind.

Entgrenzte Sicherheit: erst global, dann total

Wird die gegenwärtige Hochrüstung durch eine veränderte Wahrnehmung und Struktur der internationalen Beziehungen begünstigt? Während des Systemkonfliktes wurde Hochrüstung mit der Abschreckung, mit Aktions-Reaktions-Schemata, mit der Macht militärisch-industrieller Komplexe und Sicherheitsapparate, einem innenpolitisch determinierten Autismus und ideologischer Selbst- und Fremdwahrnehmung begründet. Fast 20 Jahre nach 1989 klingen die Erklärungen wieder vertraut, allerdings in einem Umfeld, das sich radikal verändert hat. Im Unterschied zum Systemkonflikt ist die Bipolarität weggefallen. An ihre Stelle traten eine hegemoniale Macht und mehrere auf-

¹ Die folgenden Angaben basieren auf Marc von Boemcken: Global Trends in Defense Spending, Armed Forces Personnel, Weapons Imports and Domestic Militarization, BICC Annual Report 2008, Bonn 2008.

strebende Regionalmächte. Für das Rüstungsverhalten von Regionalmächten ist maßgeblich, die US-Hegemonie durch Multipolarität eindämmen zu wollen. Der Rüstungswettlauf ist jedoch extrem ungleich. Mit den USA, die ihre Hegemonie verteidigen, hält noch kein Konkurrent mit, es gibt kein Gleichgewicht des Schreckens. Zudem müsste Rüstungskontrolle heute mehr Akteure mit widersprechenden Interessen einbinden. Weder die USA, noch Russland, Großbritannien, Frankreich, China, Indien, Israel oder Iran wollen sich indes durch kontrollierbare Vereinbarungen in ihren nuklearen und konventionellen Optionen beschränken. Ein weiterer Unterschied: Sicherheitspolitik war seit Ende der 1960er Jahre stets öffentlicher Kritik ausgesetzt. Heute agieren Sicherheitspolitiker und Rüstungslobbyisten in einem affirmativen bis teilnahmslosen Umfeld.

Der Wettbewerb unter den Groß- bzw. Regionalmächten um Einflussphären, die Brüchigkeit der transatlantischen Beziehungen und die Abwehr einer westlich dominierten Globalisierung tragen zu einem durchgängigen Gefühl der Verunsicherung bei. Terrorismus, Fundamentalismus, instabile autoritäre Regime, kollabierende Staaten, Korruption und Drogenhandel, Identitätspolitik, Regionalkonflikte, Klimawandel und der Kampf um Ressourcen kulminieren in einem Bild diffuser globaler Gefährdungen und Risiken. Die sukzessive Ablösung der klassischen Theorie der Staatensouveränität und die ökonomische Globalisierung gehen mit einer Entgrenzung von Sicherheit einher. Der militärische Schutz von globalen Wirtschaftsinteressen, besonders der Zugang zu Märkten und Rohstoffen, wird von den Sicherheitsdoktrinen der USA, der NATO, aber auch der Bundesrepublik legitimiert. Die pandemische Erweiterung des Sicherheitsbegriffs schafft ein affirmatives Umfeld und nährt den Geisterglauben, sich mittels Hochrüstung total absichern zu können.

USA: Manie der Unverwundbarkeit

Die USA haben ihre Militärausgaben seit dem Machtantritt von George W. Bush um 62 Prozent erhöht, das Jahresbudget lag 2006 bei 535 Milliarden US Dollar, zuzüglich ca. 120 Milliarden US-Dollar für die Kriege im Irak und Afghanistan. Die Sicherheitsdoktrin von 2002 legitimiert dies so: An die Stelle von Eindämmung und Abschreckung soll präemptive Intervention treten, die USA müssten Demokratie exportieren und ihre militärische Überlegenheit jenseits jeder denkbaren Herausforderung sichern. Mit ihrer Sicherheitsstrategie beabsichtigt die US-Regierung, an jedem Ort der Erde mit der gesamten Bandbreite militärischer Optionen reagieren zu können. Die US-Sicherheitsstrategie richtet die Streitkräfte auf eine Kombination von nuklearen und konventionel-

NEUE HOCHRÜSTUNG

len Angriffen aus – besonders gegenüber „Schurkenstaaten“ und Terroristen. Zum neuen Arsenal gehören ein nationales Raketenabwehrsystem, Trident-U-Boote mit konventionellen Interkontinentalraketen sowie landgestützte Raketen mit einem verbesserten Zielsystem und modernisierten Sprengköpfen. Zugleich wird eine neue Generation von Atomwaffen wie Bunkerbrechern und niedrig strahlenden Atomwaffen entwickelt.

Der entscheidende Wandel besteht in der Abkehr von einem bedrohungs- zu einem fähigkeitsbasierten Ansatz. Damit werden eigene Kapazitäten nicht mehr durch jene potentieller Gegner legitimiert, vielmehr sollen diese entmutigt werden, überhaupt bedrohlich werden zu können. Von einem vorherigen Angriff auf die USA oder Verbündete ist nicht mehr die Rede.² Die USA begründen ihre präemptive Erstschlagsdoktrin mit dem Kampf gegen den Terror – eine *carte blanche* für Angriffskriege. Die Gründe für einen potentiellen Atomwaffeneinsatz wurden grenzenlos ausgeweitet. In Arbeit ist zudem ein Konzept, um die weltraumgestützten Militär- und Zivilsysteme zu schützen. Ein von Russland und China angeregter Vertrag, der die Installation von Waffen im Weltraum verbieten soll, wird von den USA abgelehnt. Erwartet wird, mit Weltraumwaffen jeden Gegner global angreifen zu können, ohne selber angegriffen zu werden. Die USA streben nach strategischer Unverwundbarkeit, indem die ursprüngliche Fähigkeit zur wechselseitigen Zerstörung aufgehoben werden soll.

Einige Beobachter schreiben den Unilateralismus der Bush-Regierung zu und erhoffen vom Nachfolger Multilateralismus. Gewiss müssen die USA die katastrophalen Folgen des harten Unilateralismus den Vorteilen „weicher Macht“ gegenüberstellen. Eine Selbstbindung der USA an internationales Recht, das Primat der UNO oder eine Präferenz für Verhandlungen ohne militärische Interventionspolitik ist jedoch auch unter Bushs Nachfolger unwahrscheinlich. Dafür gibt es ideelle und strukturelle Voraussetzungen. Unabhängig vom Amtsinhaber werden die USA ihre militärische Hegemonie ausbauen. Ideologisch ist das missionarische, auf militärischer Überlegenheit basierende Selbstbild parteiübergreifend. Zugleich empfindet die politische Elite seit dem 11. September 2001 eine abnorme Verwundbarkeit. Darüber hinaus sind innenpolitisch die Restriktionen für Militärinterventionen effektiv weggebrochen. Unabhängig vom Amtsinhaber gelten die Vereinten Nationen als durchsetzungsschwach und mangelhaft legitimiert, da autoritäre Regime gebotene Entscheidungen blockierten. Europäer sollten sich deshalb nicht an einer Rückkehr zu mythisch verklärten Amerikabildern ergötzen.

2 Nuclear Posture Review, www.globalsecurity.org/wmd/library/policy/dod/npr.htm (Zugriff: 25.2.2008).

Russland: Wille zur Weltmacht

Schon seit Ende der 1990er Jahre nehmen die Rüstungsausgaben Russlands zu. Der Verteidigungshaushalt lag 2006 bei 34 Milliarden US-Dollar bzw. bei 82 Milliarden US-Dollar, wenn man die Kaufkraftparität zugrunde legt. Bis 2015 will Russland 45 Prozent seiner Waffensysteme für insgesamt 145 Milliarden Euro modernisieren, wobei ein Großteil dieser Summe von den gestiegenen Kosten absorbiert wird. Bis 2015 sollen die strategischen Waffen und die Interkontinentalraketen komplett erneuert werden. Gemäß SORT-Vertrag wird Russland bis Ende 2012 die Zahl seiner einsatzbereiten strategischen nuklearen Gefechtsköpfe auf maximal 2.200 begrenzen. Es setzt indessen die Modernisierung seiner Atomwaffen fort, darunter die Erhöhung der Penetrationsfähigkeit von ballistischen Raketen zur Überwindung von Raketenabwehr und die Entwicklung neuer interkontinentaler Raketen mit Mehrfachsprengköpfen. Jüngst wurde auch ein neuer Typ U-Boot gestützter ballistischer Raketen mit sechs nuklearen Sprengköpfen getestet, allerdings erfolglos. Die Aufstockung des Militäretats erlaubt indessen kein Wettüben mit den USA.

Russland hat bereits 2002 den START II Vertrag verlassen, den Vertrag über Konventionelle Waffen in Europa ausgesetzt, die strategische Bomberflotte nach 15 Jahren wieder auf ständige Patrouillen geschickt und angekündigt, den 1987 geschlossenen INF-Vertrag über Mittelstreckenwaffen möglicherweise zu kündigen. Diese Aufkündigung wird besonders von der Rüstungsindustrie und dem Militär forciert. Aus russischer Sicht richtet sich das US-Raketenabwehrsystem in Polen und Tschechien nicht gegen nordkoreanische oder iranische Raketen, deren Reichweite aktuell gar nicht ausreicht, um Europa, geschweige denn die USA zu erreichen. Fraglich ist jedoch, ob Russland die Raketenabfangsysteme wirklich als Bedrohung seiner nuklearen Abschreckung empfindet.

Innenpolitisch korrespondiert die Hochrüstung mit autoritärer Regression. Die russische Außen- und Sicherheitspolitik akzeptiert nicht die von den USA angestrebte unipolare Ordnung und verfiert die Idee einer multipolaren Welt. Russland definiert sich als wiedererstandene Weltmacht.³ Die NATO-Erweiterung, der Kosovokrieg, die Aufkündigung von Rüstungskontrollabkommen durch die USA, der Irakkrieg und die Furcht vor einem prowestlichen Regimewechsel in der GUS haben sich zum Eindruck verdichtet, von den USA bzw. der NATO umzingelt zu sein. Russland kontert die Kündigung von Rüstungskontrollabkommen, die US-Hochrüstung und Rüstungsex-

3 Peter W. Schulze: Russlands Rückkehr als Machtfigur der europäischen und internationalen Politik, in: Internationale Politik und Gesellschaft (2007): 2, S. 114.

porte der USA mit demonstrativer Konfrontation: mit Blockade, unverhohlenen Drohungen, strategischen Waffenexporten und mit dem Versuch, Gegenallianzen zu schmieden. In Russland haben die anti-westlichen, nationalistischen und autoritären Tendenzen nicht allein, aber auch infolge der NATO-Expansion die Oberhand gewonnen.

China: Turbo-Kom-Panzer-Kapitalismus

China hat seine Militärausgaben zwischen 2001 und 2006 von 28 Milliarden US-Dollar auf 49,5 Milliarden US-Dollar aufgestockt. Die Modernisierung der Luft-, See- und Nuklearstreitkräfte genießt hohe Priorität, mit Russland wurden umfangreiche Waffenlieferungen vereinbart. China trägt somit entgegen seinen Beteuerungen zur Rüstungskonkurrenz in Ostasien wesentlich bei. Die CIA prognostiziert in ihrem *National Intelligence Estimate*, dass die Anzahl ballistischer Raketen Chinas bis 2015 um das Siebenfache zunehmen wird. China ist nicht in die START- und die INF-Abkommen einbezogen, es ist von daher keinen Beschränkungen bei der Modernisierung bzw. dem Ausbau des Atomwaffenarsenals unterworfen.

Die chinesischen Reaktionen auf die US-Hegemonie sind den russischen vergleichbar, sie sind allerdings weniger konfrontativ. Chinas enormer Ressourcenbedarf schlägt sich auch in militärischer Präsenz auf den genutzten Schifffahrtsstraßen nieder. Die angestrebte Vereinigung mit Taiwan, Sezessionsbewegungen in Sinkiang und Tibet, territoriale Ansprüche im ost- und südchinesischen Meer und die Konflikte mit Japan haben den politischen Einfluss des Militärs ausgeweitet. Von der Aufrüstung Chinas geht besonders ein Impuls auf Indien aus. Einige argumentieren, dass Chinas Gleichgewichtspolitik moderat sei; es strebe nach friedlicher Koexistenz, suche im UN-Sicherheitsrat nach diplomatischen Lösungen und kooperiere aus Gleichgewichtsgründen mit Russland und Zentralasien. Neorealisten hingegen prognostizieren, dass China eine Hegemonie wie die der USA anstrebe und diese aus Asien vertreiben wolle.⁴ Militärisch entwickelt sich China von einer klassischen Kontinentalmacht zu einer See- und Luftmacht. Derzeit sucht es jedoch eher eine regionale militärische Balance gegenüber Taiwan, Japan, Russland, Indien und Pakistan als ein Wettrüsten mit den USA.

4 John J. Mearsheimer: China's Unpeaceful Rise, in: *Current History*, April 2006, S. 160-162.

Indien: Erste statt zweite Liga

Indiens Militärausgaben sind während der letzten zehn Jahre durchschnittlich um mehr als vier Prozent pro Jahr gestiegen. Zu den von Russland, Frankreich und Israel neu erworbenen Waffen gehören vor allem diverse Raketen, Su-30 MKI Kampffjäger, U-Boote, Flugzeugträger, nuklearwaffenfähige Tu-142 Bomber und T-90 Panzer. Indien arbeitet an eigenen Trägerraketen und Marschflugkörpern sowie ballistischen Raketen, die von U-Booten abgeschossen werden können. Indien hat ebenfalls mit dem Aufbau einer eigenen, zunehmend privatisierten Rüstungsindustrie begonnen, um größere Autarkie erreichen und zum Rüstungsexporteur aufsteigen zu können.

Indiens Rüstung wird mit einer selbstattestierten Rolle als Stabilitätsfaktor begründet, sie soll der Abschreckung Pakistans, dem Ausgleich gegenüber China, maritimen Interessen und darüber hinaus nicht näher definierten nationalen Interessen dienen. Indien möchte nicht mehr als zweitklassige Großmacht angesehen werden: das Nichtweiterverbreitungsregime gestehe dem Westen Atomwaffen zu, nicht aber den „schwarzen und braunen Menschen“.⁵ Offiziell will sich Indien zwar nicht an einem Rüstungswettlauf beteiligen; in Reaktion auf Pakistans „Politik der tausend Stiche“ hat es allerdings einen Rüstungswettlauf initiiert, um das schwächere Pakistan in die Knie zu zwingen. Die Atomwaffen werden mit der Logik des Kalten Krieges gerechtfertigt. Frieden zwischen Indien und Pakistan könne nur auf der Basis nuklearer Abschreckung entstehen. Statt vor einem Atomkrieg abzuschrecken, könnte ein künftiger Krieg mit Pakistan allerdings auch mit Atomwaffen ausgetragen werden, und zwar wenn Indien das Niveau konventioneller Gewalt anhebt und Pakistan nicht mitziehen kann; oder auch wenn Pakistan von einer Schwächung Indiens ausgeht und es dann selbst zu Atomwaffen greift. Innenpolitisch korrespondiert die Hochrüstung mit der Krise herkömmlicher Integrationsideologien und Hindu-Nationalismus. Zum indischen Verständnis von „Realpolitik“ gehört, dass eine multilaterale Balance gegenüber den USA, China, Russland, Japan und führenden EU-Staaten gesucht wird, um nicht in einseitige Abhängigkeit von den USA zu geraten.

Atomarer Schrecken bleibt nicht allein

Wie rechtfertigen sich die Akteure der Hochrüstung? Das völkerrechtliche Gebäude der internationalen Beziehungen, besonders des UN-Sicherheitsrates,

5 Klaus Voll/Doreen Beierlein (Hrsg.): *Rising India – Europe's Partner?*, Berlin 2006, S. 16.

basiert auf einer Zweiteilung der Welt. Demnach gibt es moralisch „verantwortliche“ Großmächte mit Massenvernichtungswaffen, die als fünf ständige Mitglieder des Sicherheitsrates internationale Regeln setzen, durchsetzen und zur Modernisierung ihrer Massenvernichtungswaffen berechtigt sind, und Habenichtse, die eine solche militärische und rechtliche Asymmetrie zu akzeptieren haben. Namentlich der Erwerb von Atomwaffen durch Schwellenländer soll unterbunden werden, und zwar unabhängig davon, ob eine völkerrechtliche Verpflichtung besteht (z.B. wegen Nichtmitgliedschaft im Vertrag über Nichtweiterverbreitung). Die US-Regierung leitet aus dem Streben nach Atomwaffen ein generelles Interventionsrecht bis hin zum Regimewechsel ab, und zwar selbst ohne Mandat des UN-Sicherheitsrates.⁶ Der Irakkrieg ist dieser Logik zufolge nur der Präzedenzfall für ein Interventionsrecht aller oder auch nur einiger Nuklearmächte mit dem Ziel, das Oligopol der Atommächte exklusiv zu halten.

Die traditionellen Atomwaffenstaaten sind ihrer Verpflichtung zur nuklearen Abrüstung nicht nachgekommen und bemühen dafür eine Vielzahl von Argumenten: Der NPT-Vertrag erkenne sie als Atomwaffenstaaten an; die Abschreckung würde verstärkt; wenn Atomwaffen aufgegeben würden, sei dies nicht revidierbar; sie schränken die konventionellen Fähigkeiten nicht ein und seien eine Versicherungspolice für die Welt in 20 bis 50 Jahren; eine Raketenabwehr biete keine vollständige Sicherheit; einseitige Abrüstung sei wirkungslos; gegenüber nuklearem Terrorismus würden konventionelle Waffen nicht abschrecken; es gäbe Bedrohungen durch regionale Mächte, die erstmals Kernwaffen entwickelten. Schließlich habe der Internationale Gerichtshof 1996 erklärt, dass Kernwaffen bzw. die Drohung mit ihrem Einsatz dem Recht des bewaffneten Konflikts unterliegen, sie seien also nicht grundsätzlich verboten. Auf der anderen Seite argumentieren die nuklearen Schwellenländer ähnlich wie die Atommächte. Sie beklagen die „atomare Apartheid“ und sehen sich durch die USA oder ihre Nachbarn bedroht. Zudem fürchten sie eine Wiederholung des Irakszenarios und frönen einer atomaren nationalen Identität.

Kooperation statt Hegemonie

Theoretische Erklärungen für Hochrüstung unterscheiden sich danach, ob auf die Struktur und Logik der internationalen Beziehungen, transnationale Diskurse über Sicherheit oder innergesellschaftliche Voraussetzungen abgeho-

⁶ Gerhard Mangott/Martin Senn: Pflicht zum Verzicht, in: Internationale Politik 62 (2007): 5, S.90.

ben wird. Die Theorien dienen ihrerseits als ideologische Rechtfertigungen. Der Neorealismus hatte seine Hochzeit während des Kalten Krieges, Regimetheorien korrespondierten mit der Entspannungspolitik, der Institutionalismus spiegelte transnationale Institutionenbildung, der Sozialkonstruktivismus wiederum erkannte, wie wichtig innergesellschaftliche und transnationale Diskurse sind. In vieler Hinsicht haben die Neorealisten mit ihren Warnungen vor der Romantik der Jahre 1989 bis 1991 Recht behalten. Das gegenwärtige Rüstungsverhalten ist egoistisch, auf autonome „Selbsthilfe“ und relative Machtgewinne gegenüber Rivalen gerichtet. Anstelle einer vollständigen Unterwerfung unter die US-Hegemonie versuchen einige Regionalmächte, militärische Gegengewichte aufzubauen, selbst wenn dies in Russland und Asien noch in den Anfängen steckt. Militärische Übermacht provoziert Gegenreaktionen. Aber selbst wenn militärische Macht nicht Kontrolle bedeutet, so die neorealistische Argumentation, erhöht sie die Handlungsautonomie, verfügbare Handlungsoptionen, bietet mehr Sicherheit gegenüber weniger machtvollen Akteuren und offeriert Gestaltungsmacht.⁷ Militärische Übermacht ist für Neorealisten eine Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln.

Die Reaktionen auf die US-Hegemonie bestätigen, dass keine Hegemonie dauerhaft sicher ist, auch das atomare Oligopol ist instabil. Da potente Habenichtse nur durch massive militärische Überlegenheit gezwungen werden können, Machthierarchien zu akzeptieren, setzen die „legitimen“ Atomkräfte auf militärische Abschreckung bzw. robuste Sanktionierung der atomaren Parvenus. Gegenüber Irak, Iran, Nordkorea und Libyen sind durch harte Sanktionen und Drohungen kombiniert mit Angeboten zur Lockerung des Drucks die Kosten für den Erwerb von Nuklearwaffen tatsächlich hochgetrieben worden. Die einzige Möglichkeit, Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen zu verhindern, ist demzufolge eine extreme Steigerung der negativen Konsequenzen, bis hin zur Androhung eines gewaltsamen Regimewechsels – zumindest dann, wenn dies eine realistische Option scheint (gegenüber Israel, Pakistan und Indien z.B. nicht). Staaten, die sich, ähnlich dem Irak unter Saddam Hussein, mit einem Regimewechselkrieg konfrontiert sehen, werden jedoch die Belastungen für Interventen durch Rüstung hochtreiben und sich in der Regel ihre Massenvernichtungswaffen erst nach der Demonstration eigener Kapazitäten abhandeln lassen. Die Verteidigung des brüchigen atomaren Oligopols wäre so nur mit immer höheren Einsätzen möglich. Die Erfahrungen Nordkoreas und Libyens, aber auch Pakistans und Indiens belegen aber, dass sich der langfristige Aufbau von Nuklearkapazitäten für die Stärkung der eigenen Position durchaus auszahlt: Israel, Indien und Pakistan sind als Nuklearstaaten

7 Kenneth Waltz: *Theory of International Politics*, Berkeley 1979, S. 194f.

NEUE HOCHRÜSTUNG

de facto akzeptiert. Andere Schwellenländer könnten auf diese Präzedenzfälle verweisen. Solange die traditionellen Atomkräfte weiterhin auf atomare Machtpolitik setzen, können sie von den Habenichtsen nicht das Gegenteil erwarten, solange jene Doppelstandards anwenden, spornen sie diese an, selbst Kernwaffen zu erwerben.

Mächte wie Russland, China, Indien und Iran akzeptieren wiederum die US-Hegemonie nicht. Sie bauen ihre Massenarmeen ab und modernisieren gleichzeitig ihre strategischen Arsenale. Dazu gehört nicht nur die Verfügung über Atomwaffen, sondern auch das Streben nach Luftüberlegenheit in der jeweiligen Region. Die aufstrebenden Mächte sind nicht am *Status quo* orientiert, sondern wollen die von ihnen kontrollierten Gebiete ausweiten, das militärische Kräfteverhältnis zu ihren Gunsten verändern und maßgeblich an internationalen Angelegenheiten jenseits ihrer unmittelbaren Nachbarschaft mitwirken. Als Illusion erweist sich die Vorstellung, die US-amerikanische Hegemonie würde sich stabilisieren, weil die amerikanischen Fähigkeiten so überwältigend seien, dass jeder Versuch in sich zusammenbrechen müsste, ein Gegengewicht zu bilden – eine Entwicklung, die von den Neorealisten prognostiziert wurde.⁸

Die neorealistische Deutung versagt jedoch gegenüber einer „Ohne mich“-Haltung. Die Annahme einiger Neorealisten, dass sich periphere Staaten zwangsläufig dem US-Hegemon anschließen, ist unhaltbar. Selbst traditionelle Verbündete der USA wie Großbritannien, Australien und Japan wägen den Nutzen ihrer Allianz mit den USA gegen die innen- und außenpolitischen Konsequenzen ab. Die meisten europäischen Staaten beteiligen sich ohnehin nicht an der Hochrüstung. Im subsaharischen Afrika wiederum wird am wenigsten aufgerüstet, obwohl doch Bedrohungen für das „nationale Überleben“ aufgrund vielfältiger Konflikte dort am stärksten sind. Nicht alle aufstrebenden Mächte verbinden schließlich ihr Wirtschaftswachstum mit Hochrüstung. Ungeachtet der Machthierarchien gibt es kein Gesetz, das den Erwerb von Massenvernichtungswaffen als Gegenwehr vorschreibt. Staaten definieren ihre „nationalen Interessen“ und die Mittel zu ihrer Erreichung somit infolge innerer Beschaffenheit.

Konstruktivisten antworten, dass Sicherheitspolitik ohnehin Identitätspolitik ist, ein Statement über Selbst- und Fremdbilder. Verhaltensunterschiede, darunter auch der Umgang mit Sicherheit, sind demnach von Normen und Diskursen über Sicherheit und Unsicherheit bestimmt. Die konstruktivistische Sicht hilft, Unterschiede in der Konfliktsicht und in den Selbstbildern zwischen

⁸ Christopher Layne: The Unipolar Illusion Revisited. The Coming End of the United States' Unipolar Moment, in: *International Security* 31 (2006): 2, S. 7-41.

den USA und den meisten europäischen Staaten, aber auch die Machtambitionen aufsteigender Mächte zu beschreiben. Die von den Neorealisten beschworene Überlebensangst der Staaten ist kein Naturzustand. Geteilte Normen und Werte, Dialogbereitschaft, Verzicht auf Dominanz und innere Stabilität verringern nämlich Bedrohungswahrnehmungen. Der Sicherheitsdiskurs wird auch nicht durch relative Machtverhältnisse überdeterminiert und Hochrüstung mitnichten durch Kapazitätsvergleiche angetrieben (Aktions-Reaktions-Schema), vielmehr dominieren machtpolitische Ambitionen.

Die Regimetheorie hält norm- und regelgeleitete Formen der internationalen Kooperation für möglich, um Konflikte gemeinschaftlich zu bearbeiten, ohne dadurch erhöhte Kosten befürchten zu müssen, zudem seien Staaten lernfähig. Rüstungskontrolle, Entspannung und Koexistenz wurden beispielsweise ab den 1960er Jahren möglich, weil an die Stelle eines ideologischen *roll back* die wechselseitige Zusicherung von Herrschaftsberechtigung trat. Sicherheitspolitik und Ambitionen, das eigene System zu exportieren, wurden voneinander getrennt und Sicherheitsinteressen der Gegenseite anerkannt. Der KSZE-Prozess institutionalisierte vertrauensbildende Maßnahmen. Die Bio-Waffenkonvention von 1972 und die Chemiewaffenkonvention von 1993 wiederum belegten, dass die Unterzeichner weitgehend auf die Institutionalisierung von Normen vertrauten – entgegen den Überzeugungen der Neorealisten. Die jüngsten Verhandlungen mit Libyen und Nordkorea zeigen zudem, dass Diplomatie Erfolge vorweisen kann. Angebote umfassender wirtschaftlicher, finanzieller und technischer Hilfen, eine Öffnung der Außenhandelsmärkte, Investitionen, eine Aufhebung von Sanktionen und der Verzicht auf gewaltsamen Regimewechsel sind wirksame Anreize für Verhaltensänderung.

Koalitionen der Abrüstungswilligen

Wie soll jedoch Rüstung kontrolliert und abgerüstet werden, wenn Großmächte und nervöse Autokraten das Kooperationsrisiko nicht eingehen und lieber auf der „sicheren Seite“ sein wollen? Rüstungskontrolle ist dann nur möglich, wenn eine beherzte Avantgarde sich ihrer annimmt. Das derzeit verhandelte Streubombenverbot, auf das sich mittlerweile 80 Staaten geeinigt haben, belegt, wie eine beträchtliche Zahl an Staaten bestimmte Waffen ächten kann. Auf Druck von zahlreichen NGOs und gegen den Widerstand von Russland, China und den USA hat Norwegen außerhalb der Vereinten Nationen eine Initiative gestartet, der sich weitere Staaten anschlossen. Die Außenminister Norwegens und Deutschlands appellierten jüngst, die NATO müsse sich für Rüstungskontrolle und Abrüstung einsetzen. Da namentlich die USA und

NEUE HOCHRÜSTUNG

Frankreich dies ablehnen, scheint die NATO freilich ungeeignet. So bleibt nur, dass sich Koalitionen von Abrüstungswilligen unter den Europäern finden. Ein Kern von europäischen Staaten könnte bei der Rüstungskontrolle und Abrüstung aktiv werden, indem sie sich für die Internationalisierung des nuklearen Brennstoffkreislaufs, verbesserte Verifikation, Abrüstung der taktischen Atomwaffen, die Kontrolle von Raketen, restriktive Rüstungsexporte, Transparenz und Kleinwaffenkontrolle einsetzen.⁹ Angesichts der Interessengegensätze in der UNO und im Unterschied zur hegemonialen Regeldurchsetzung durch die USA könnten willige Europäer sich für ein horizontales Modell sicherheitspolitischer Kooperation engagieren, das die Entstehung regionaler Sicherheitsgemeinschaften und wenigstens segmentierter Rüstungskontrolle fördert. Ein bewusster Verzicht auf militärische Dominanz ermöglicht breitere und dauerhaftere Allianzen als Hegemonie, sie hebt das Sicherheitsdilemma auf und eröffnet möglicherweise sogar die Option, innere Regimedilemmata zu kommunizieren. Schließlich profitiert das unvermeidliche Streben nach Anerkennung und Status am meisten von der eigenen Systemattraktivität und mitnichten von der Schau gestellter Fähigkeit zur totalen Vernichtung.

⁹ Rolf Mützenich: Atomare Hegemonie, in: Blätter für deutsche und internationale Politik (2007): 9, S. 1079-1087.

1.2. Empire versus Weltinnenpolitik – Ordnungsmodelle auf dem friedenspolitischen Prüfstand

Sabine Jaberg

Wem gebührte die Entscheidungsgewalt über militärische Zwangsmaßnahmen gegen den Irak Saddam Husseins? Wer besitzt das Recht, über den Status des Kosovos zu befinden? Hinter diesen Fragen verbirgt sich nicht nur das Ringen um die pragmatisch beste Konfliktlösung, sondern um leitende Prinzipien der Weltordnung. Zugespitzt betrachtet geht es um zwei Alternativen: Gelten die USA als Taktgeber einer ‚Koalition der Willigen‘, läuft dies auf ein Empire-Modell hinaus, mit dem sich Hoffnungen auf eine machtgestützte *pax americana* verbinden. Wird hingegen auf die Staatengemeinschaft im Rahmen der Vereinten Nationen (UNO) gesetzt, dann weist der Pfad in Richtung einer Weltinnenpolitik, die eine nachhaltige Zivilisierung des internationalen Systems in Aussicht stellt.

Welches Modell verdient aus friedenspolitischer Perspektive den Vorzug – und warum? Zur Beantwortung dieser Frage gilt es zuerst, in idealtypischer Weise jenen Struktur- und Funktionszusammenhang zu verdeutlichen, von dem sich die jeweiligen Advokaten eine friedensdienliche Leistung versprechen. Danach müssen aber auch die systemimmanenten Gewaltfallen aufgespürt werden. Dazu verspricht die „detektivische Kraft“¹ des Galtung’schen Begriffsinventars einen zweckdienlichen Beitrag zu leisten: *Personale* Gewalt wird demnach von einem prinzipiell identifizierbaren Täter verübt. *Strukturelle* Gewalt ist in das System eingeschrieben; sie äußert sich in ungleichen Machtverhältnissen und Lebenschancen. *Kulturelle* Gewalt meint jene Elemente der symbolischen Sphäre, die personale wie strukturelle Gewalt legitimieren.²

1 Wolf-Dieter Narr: Physische Gewaltsamkeit, ihre Eigentümlichkeit und das Monopol des Staates, in: Leviathan, 8(1980): 4, S. 546.

2 Vgl.: Johan Galtung: Frieden mit friedlichen Mitteln. Friede und Konflikt, Entwicklung und Kultur, Opladen 1998.

Empire und Weltinnenpolitik als Friedensordnungen

Imperialer Struktur- und Funktionszusammenhang

In der Rede vom Empire bzw. Imperium klingen die historischen Vorbilder stets mit. Gleichsam als Paradigma dient das Römische Reich, wo der Begriff ursprünglich eine „Form cäsaristischer Herrschaft eines Imperators über ein großes, keineswegs aber notwendig koloniales Reich“³ bezeichnete. Und vor allem verbindet sich mit ihm die Vorstellung einer etwa zwei Jahrhunderte währenden Friedensperiode. Herfried Münkler legt die Architektur des Empires als spezifische „Machtordnung“⁴ frei. Ihre allgemeinen Strukturmerkmale lassen sich anhand der USA konkretisieren:

Erstens gehört zum Imperium eine spezifische Grenzkonstruktion: Zum einen übernimmt ein (realer oder virtueller) Limes konstitutive Funktion, indem er das ‚Reich‘ gegen die ‚Barbaren‘ erst konturiert. Im aktuellen amerikanischen Sprachgebrauch heißen sie ‚Schurkenstaaten‘ oder auch ‚Achse des Bösen‘. Zum anderen wird sowohl das Zentrum als auch das Reich von einer Grenze umhegt, die als nur einseitig durchlässig gilt: Einzig der Imperator darf sie zu Zwecken der Intervention überschreiten. Demnach trafen die Anschläge vom 11. September 2001 auf New York und Washington geradezu ins Mark des imperialen Selbstentwurfs.

Zweitens handelt es sich um ein Modell, bei dem sich um ein Zentrum konzentrische Ringzonen lagern, innerhalb derer die Reichsangehörigen nach dem Prinzip abnehmender Integrationsdichte platziert werden. Dabei geht es keineswegs um fixe Standorte, sondern um eine mit einem Gefügigkeitsfaktor versehene flexible Geographie: So gruppieren sich zwar die europäischen NATO-Verbündeten relativ dicht am amerikanischen Zentrum. Während der Kontroverse um den Irakkrieg rückten jedoch die willfährigen ‚Neueuropäer‘ wie Polen noch näher an die USA heran, während die widerborstigen ‚Alteuropäer‘ wie Frankreich oder Deutschland zeitweise dicht bis vor die ‚Barbarengrenze‘ verschoben wurden. Und der Irak Saddam Husseins rangierte solange in der äußeren Peripherie des Imperiums, wie die USA ihn als Gegengewicht zum islamischen Gottesstaat Iran protegierten, bevor er auf die ‚Achse des Bösen‘ rückte.

Drittens übt der Imperator machtpolitische Dominanz aus, auch wenn es ihm nicht in allen Fällen gelingen mag, das gewünschte Ergebnis vollständig

3 Wolfgang J. Mommsen: Einleitung, in: ders. (Hrsg.): Der moderne Imperialismus, Stuttgart u.a. 1971, S. 7.

4 Herfried Münkler: Das Prinzip Empire, in: Ulrich Speck/Natan Sznaider (Hrsg.): Empire Amerika. Perspektiven einer neuen Weltordnung, München 2003, S. 114.

durchzusetzen. Er steht nicht als *primus inter pares* innerhalb, sondern als *supremus* prinzipiell über der von ihm garantierten Ordnung. An ihre Regeln fühlt er sich umso weniger gebunden, je weiter er sich politisch-kulturell vom Zentrum entfernt, wie etwa die Gefangenenlager Guantánamo Bay auf Kuba oder Abu Ghraib im Irak augenfällig demonstrieren. Wenngleich Machtpotenziale sich nicht eindeutig feststellen und vergleichen lassen, so dürfte zumindest die militärische Übermacht der USA unbestritten sein.

Ein manchmal eingefordertes *viertes* Kriterium – die Ausübung formaler Herrschaft über die imperialen Teilgebiete⁵ – muss aus systemtheoretischer Perspektive nicht zwingend erfüllt sein. Denn Kontrolle lässt sich auch über funktionale Äquivalente wie etwa Bündnisse und internationale Organisationen ausüben. Ohnehin befinden sich im informellen Empire der USA zahlreiche formelle Inseln: Seine mehr als 800 überseeischen Militärbasen lassen sich durchaus als „Minikolonien“⁶ verstehen, die globale Interventionsfähigkeit und Einflussnahme garantieren. Bei der Anwendung imperiumstheoretischer Ansätze auf die USA handelt es sich also mitnichten um einen Kategorienfehler.

Nach Münkler erweist sich ein Imperium als umso überlebensfähiger, wie es folgende Leistungsmerkmale erfüllt: wirtschaftliche, administrative und kulturell-zivilisatorische Integration imperialer Teilgebiete in das Gesamtreich, akzeptable Beherrschungskosten für beide Seiten und militärische Dominanz der Zentralmacht, um den imperialen Raum nach innen zu befrieden und nach außen zu sichern. *Idealiter* befinden sich diese Dimensionen in einem ausgewogenen Verhältnis, und der Rückgriff auf Zwangsinstrumente tritt in den Hintergrund. Im amerikanischen Empire jedoch bestehen offenbar Unwuchten zugunsten des militärischen Faktors: Dies mag zum einen mit der nachlassenden wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, der verblassenden Strahlkraft des *american way of life* und damit verbunden den beidseitig steigenden Beherrschungskosten zu tun haben. Zum anderen aber ist die Stärke der USA in diesem Bereich seit Jahren ohne Beispiel. Mittlerweile entfallen auf sie fast die Hälfte der weltweiten Rüstungsausgaben. Eine solche Konstellation leistet gewaltsamen Beherrschungsstrategien zusätzlich Vorschub. Die Friedensleistung imperialer Ordnung, nämlich die „Herstellung eines sicheren Raums, in dem Waren, Dienstleistungen und Informationen [. . .] problemlos ausgetauscht werden können“⁷, entsteht für ihre Befürworter letztlich aus dem auf-

5 Vgl. Joseph S. Nye jr.: Amerikas Macht, in: Ulrich Speck/Natan Sznaider, a.a.O., S. 157.

6 Chalmers Johnson: Der Selbstmord der amerikanischen Demokratie, München 2003, S. 53.

7 Herfried Münkler, a.a.O., S. 115.

geklärten Eigeninteresse des Imperators an der Langlebigkeit seines Reiches. Sie wäre damit eher beiläufiger Kollateralnutzen als intendierter Zweck.

Weltinnenpolitischer Struktur- und Funktionszusammenhang

Die Konzeption der Weltinnenpolitik besteht ihrem geistigen Urheber, Carl Friedrich von Weizsäcker, zufolge aus zwei Elementen: Erstens wäre da die „Beurteilung weltpolitischer Probleme mit innenpolitischen Kategorien“⁸. Doch sie allein reicht nicht, um die konzeptionelle Eigenheit zu garantieren, denn schließlich betrachtet auch der Imperator die Welt gleichsam als seine ureigene innenpolitische Angelegenheit. Es muss also ein zweites hinzukommen: die Existenz „übernationaler Institutionen“⁹, die ihren Mitgliedern gegenüber *quasi* innenpolitisch agieren. Weltinnenpolitik wäre mithin der Versuch, die Idee des Weltstaats unter den Bedingungen einer nach wie vor vitalen Staatenwelt so weit wie möglich zu simulieren. Friedensstrategisch bemüht sie sich um eine Analogie zur nationalen Ebene, wo doch mit dem demokratischen Rechtsstaat eine prinzipiell tragfähige Lösung für das Problem des ‚Kriegs aller gegen alle‘ gefunden scheint. Der Grundgedanke lässt sich an jener Organisation studieren, die bei allen Unzulänglichkeiten heute am ehesten für Weltinnenpolitik steht, den Vereinten Nationen:

Erstens gibt die UNO-Charta der Staatengemeinschaft eine Art Weltverfassung. In ihrer Präambel verpflichten sich die mittlerweile 192 Mitglieder auf das Ziel, „künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren“. Diese Vorgabe findet ihre Entsprechung in der Verpflichtung auf ein System zur Rüstungsregulierung gemäß Artikel 26, das über den Zweck der Ausgabenminimierung auch den der allseitigen Rüstungsbegrenzung einschließt. Die Globalität des Ansatzes soll zum einen der Gefahr vorbeugen, dass Ordnungsansprüche konkurrierender Mächte militärisch aufeinanderprallen. Zum anderen erwächst in einem weltumspannenden Kollektivsystem die Chance zur Optimierung friedenspolitischer Möglichkeiten, indem unterschiedliche Sichtweisen, abweichende Wissensstände und zerstreute Ressourcen gebündelt werden, um einem Problem möglichst angemessen zu begegnen.

Zweitens begründet die Charta eine globale Rechtsordnung, die den Staaten in Artikel 2 (Absatz 4) bei der Durchsetzung ihrer Anliegen ein Gewaltverbot auferlegt. Seiner Einhaltung dienen zum einen Instrumente friedlicher Streitbeilegung wie der Internationale Gerichtshof (IGH). Zum anderen soll

8 Carl Friedrich von Weizsäcker: Bedingungen des Friedens, in: ders. (Hrsg.): Der bedrohte Friede. Politische Aufsätze 1945-1981, München; Wien 1981, S. 131.

9 Ebd.

die glaubhafte Androhung wirksamer Beugemaßnahmen nach Kapitel VII das Kosten-Nutzen-Kalkül der Konfliktparteien zugunsten einer gewaltfreien Regelung beeinflussen. Darüber hinaus bemüht sich die Weltorganisation auf weiteren Feldern – Abrüstung, Wirtschaft, Umwelt, soziale wie humanitäre Mindeststandards – sowohl um den Abbau gewaltträchtiger als auch um die Entfaltung friedensfördernder Faktoren. Mit dem Gedanken des Rechts untrennbar verbunden ist jener der souveränen Gleichheit aller Mitgliedstaaten gemäß Artikel 2 (Absatz 1): Denn Recht gilt entweder für alle, oder es gilt nicht.

Drittens leistet die UNO einen Beitrag zur Zivilisierung des internationalen Systems. Ihre Charta bindet nicht nur, dem demokratischen Rechtsstaat vergleichbar, Macht an das Recht, sondern sie konditioniert gewaltsame Maßnahmen als *Ultima Ratio*. Das Recht auf Selbstverteidigung dürfen Staaten nach Artikel 51 ausschließlich in Reaktion auf einen bewaffneten Angriff und dann auch nur so lange beanspruchen, bis der Sicherheitsrat in der Angelegenheit aktiv wird. Dabei stehen ihm kollektive Zwangsmaßnahmen laut Artikel 42 nur dann zur Verfügung, wenn friedliche Maßnahmen keine Aussicht auf Erfolg versprechen. Gleiches gilt für die von der Generalversammlung 2005 ausgesprochene *responsibility to protect*: Sie überträgt dem Sicherheitsrat die Verantwortung, Menschen vor Völkermord und vergleichbaren Verbrechen notfalls auch unter Rekurs auf Gewalt zu schützen (A/Res/60/1, Ziffer 139). Damit greift ein zivilisatorischer Minimalanspruch der Weltorganisation zusehends auch auf das Innere der Staaten durch. Ein generelles Recht auf humanitäre Intervention, das beliebige Akteure nach Gutdünken für sich reklamieren könnten, ist damit indes nicht verbunden.

Wenngleich aus Perspektive des demokratischen Rechtsstaats Kritik an der schwachen Gewaltenteilung und an den teilweise bescheidenen Kompetenzen der jeweiligen Instanzen geübt werden mag: Mit dem Sicherheitsrat, der Generalversammlung und dem IGH verfügen die Vereinten Nationen *viertens* über (entfaltungsbedürftige) Attribute einer globalen Exekutive, einer globalen Legislative und einer globalen Judikative. Die stärkste Stellung kommt dabei dem Sicherheitsrat zu. Zwar besitzt er keine eigenen Zwangsinstrumente, da ihm die Mitglieder bislang jene Streitkräfte vorenthalten, die sie ihm laut Artikel 43 zur Verfügung zu stellen eigentlich verpflichtet wären – von einem exklusiven Besitzrecht ganz zu schweigen. Auch die alleinige Vollstreckungsbefugnis des Sicherheitsrats ist umstritten, da er nach Artikel 48 gegebenenfalls einzelne Mitglieder mit der Durchführung autorisierter Maßnahmen betrauen darf. Eindeutig jedoch kommt ihm ein legitimierendes Gewaltmonopol zu. Denn außerhalb einer Selbstverteidigung gestattenden Situation stellt gemäß Artikel

39 allein der „Sicherheitsrat [. . .] fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt“. Ausschließlich er „gibt Empfehlungen ab und beschließt, welche Maßnahmen [. . .] zu treffen sind, um den Frieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen“.

Gewaltfallen innerhalb der jeweiligen Friedensmodelle

Gewaltfallen im Empire

Dem imperialen Modell sind seine Gewaltanteile gleichsam eingebrannt: In *personaler* Hinsicht basiert es auf militärischer Vorherrschaft des Imperators, die es gegenüber möglichen Rivalen zu bewahren gilt. Diesen Anspruch reklamieren die USA deutlich in ihrer nationalen Sicherheitsstrategie von 2002, deren Grundprinzipien sich auch im Folgedokument von 2006 niederschlagen. Demnach soll die eigene Armee „stark genug sein, potenzielle Gegner von ihren Aufrüstungsvorhaben abzubringen, die sie in der Hoffnung auf Überlegenheit oder Gleichstellung im Hinblick auf die Macht der Vereinigten Staaten betreiben“.¹⁰ Ein derartiges Credo impliziert nicht nur die programmatische Geringschätzung solcher Verträge, die der Weltmacht in ihrem Streben nach militärischer Dominanz Fesseln anlegen. Es schließt darüber hinaus ‚Entwaffnungskriege‘ gegen künftige Widersacher als Option mit ein. Problemverschärfend wirkt das Bekenntnis zur „antizipatorischen Selbstverteidigung“.¹¹ Dieses Prinzip gelte sogar dann, „wenn Unsicherheit darüber besteht, wann und wo der Feind angreifen wird“¹². Solange Antworten auf diese Fragen aber noch ausstehen, ist letztlich auch keineswegs gesichert, dass der zum Feind Erklärte tatsächlich attackieren wird. Es handelt sich folglich um eine Strategie militärischer Generalprävention, die prinzipiell alles ins Visier nimmt, was sich aus amerikanischer Sicht zu einer künftigen Gefährdung aufbauen könnte. Zwar braucht das Imperium aufgrund der eklatanten Überlegenheit seiner Gewaltmittel keinen einzigen Akteur zu fürchten. Allerdings droht ihm die Gefahr, in zahlreichen kleineren, aber langwierigen und kostenträchtigen Konflikten aufgerieben zu werden. Hieraus resultiert eine spezifisch imperiale „Ökonomie der Gewalt“¹³. Demnach geht es bei regelmäßig durchgeführ-

10 The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/nss.pdf>, S. 30 (Zugriff: 31.3.2008).

11 Ebd. S. 15.

12 Ebd. und The National Security Strategy of the United States of America, March 2006, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>, S. 23 (Zugriff: 31.3.2008).

13 Stephen Peter Rosen: Ein Empire auf Probe, in: Ulrich Speck/Natan Sznaider, a.a.O., S. 98.

ten offensiven Militäroperationen nicht nur darum, mögliche Unbill bereits im Keim zu ersticken, sondern auch um Warnsignale an künftige Herausforderer bzw. Unruhestifter. In diesem Lichte betrachtet handelte es sich etwa beim Krieg der USA gegen den militärischen Zwerg Afghanistan (2001) oder auch gegen den durch jahrelange Sanktionen der Weltstaatengemeinschaft bereits weitgehend abgerüsteten Irak (2003) um eine imperiale Kommunikationsstrategie zur präventiven Einschüchterung künftiger – möglicherweise potenterer – Querulanten. Während dieses Kalkül mit Blick auf Libyen offenbar aufgegangen zu sein scheint, das seinen nuklearen Ambitionen abgeschworen hat, stellen sich mit Blick auf Iran Fragezeichen ein. Allen militärischen Drohungen zum Trotz beharrt der Golfstaat auf seinem Recht zur zivilen Nutzung der Atomenergie – militärische Hintergedanken bislang weder erwiesen noch ausgeschlossen.

Strukturelle Gewaltanteile sind dem imperialen Modell gleich mehrfach immanent: Erstens handelt es sich um eine Herrschaftsordnung, in der das reklamierte Befehlsrecht mit Gehorsamserwartung einhergeht. Dort, wo ‚freiwillige‘ Gefolgschaft verweigert wird, sieht sich das Zentrum zu deren Erzwingung gleichsam genötigt. Zweitens bricht das Imperium mit der Anerkennungslogik des Westfälischen Systems, nach welchem sich Staaten bei allen Unterschieden wechselseitig als Akteure gleichen Rechts betrachten. Es degradiert sogar die Verbündeten entweder zum ungefragten Leidtragenden möglicher Kriegsfolgen oder zum bloßen Erfüllungsgehilfen des imperialen Projekts. Auch die vorbehaltlose Mitwirkung am Krieg gegen den Irak hat weder Polen noch Großbritannien irgendeine Einflussnahme auf die amerikanische Politik beschert. Und je näher die Staaten der ‚Barbarengrenze‘ kommen, desto mehr wächst für sie die Gefahr, Objekt imperialen Ordnungswillens zu werden. Das Zentrum versetzt diese Kandidaten in ein Stadium permanenter Unsicherheit, auf das sie in zwei Weisen reagieren können: Entweder sie bemühen sich durch demonstrative Botmäßigkeit um die Vermeidung möglicher Interventionsgründe. Angesichts der imperialen Neigung zur demonstrativen Gewaltanwendung verbleibt hier stets ein Restrisiko. Oder aber sie versuchen, den erwartbaren Kriegspreis vorab möglichst hoch zu schrauben. Zumindest jene Staaten, die sich wie Nordkorea einen entsprechenden Erfolg ausrechnen, könnten nach Massenvernichtungswaffen streben, um imperiale Interventionen abzuschrecken. Andernfalls bliebe immer noch ein umfangreiches Repertoire asymmetrischer Nadelstiche möglichst in den inneren Zonen des Empires. Damit hängt drittens der friedenspolitische Kollateralnutzen nicht zuletzt vom Willen wie der Fähigkeit des Zentrums zum Ausgleich seiner unmittelbaren

Eigeninteressen mit dem imperialen Gesamtwohl ab – Augenmaß bei militärischen Aktionen eingeschlossen.

Kulturelle Gewaltanteile stecken erstens in der Konstruktion des Limes als einer mehrdimensionalen Scheidelinie zwischen ‚Reich‘ und ‚Barbaren‘. Normativ separiert sie Gut von Böse; ontologisch wie anthropologisch trennt sie – pointiert formuliert – Existenz von Nichtexistenz: Sein und Leben werden innerhalb des ‚Reiches‘ mit einer sehr hohen, außerhalb desselben mit einer äußerst niedrigen Wertigkeit versehen. Während etwa der Opfer des 11. September 2001 regelmäßig gedacht wird, verschwinden die Toten der Kriege gegen Afghanistan und den Irak in einer entmenschten Statistik sogenannter Kollateralschäden. Zweitens bedürfen hierarchische Ordnungen, die nicht allein auf Furcht oder Zweckrationalität gründen sollen, nach Max Weber des Glaubens der Unterworfenen an die Legitimität der jeweiligen Herrschaftsgewalt.¹⁴ Dabei gilt: Je stärker das Eigengewicht dieser Begründungsmuster, umso mehr wächst die Gefahr, dass sie imperiales Verhalten nicht nur nach- oder vorsorglich legitimieren, sondern zusätzlich antreiben. Dann mutiert Rechtfertigungsideologie zur Mission: Unter neokonservativer Federführung sieht die amerikanische Administration die Welt spätestens nach den Terroranschlägen auf New York und Washington in einem Endkampf, in welchem das Gute nur obsiegen kann, indem es das Böse vernichtet – heiße es nun Osama bin Laden, Saddam Hussein oder Mahmud Ahmadinedschad.

Gewaltfallen in der Weltinnenpolitik

Auch die Konzeption der Weltinnenpolitik kalkuliert friedensstrategisch mit einer Restgewaltsamkeit: Im Rahmen der UNO hat sich mittlerweile ein ganzes Maßnahmenspektrum von der Friedenswahrung über Friedenserzwingung bis hin zur Friedenskonsolidierung entwickelt, das in unterschiedlichen Graden auf *personale* Gewalt zurückgreift: Während etwa die aus der Mode gekommenen klassischen Blauhelme ihre Waffen allenfalls zum Selbstschutz verwenden durften, wird dies heute in der Regel auch zur Durchsetzung des Missionsauftrags gestattet. Und die in der Charta vorgesehenen Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII erlauben sogar den robusten Kampfeinsatz. Gleichwohl verweigern die Mitglieder der Weltorganisation immer noch die hierfür erforderlichen Bordmittel. Dieser Sachverhalt besitzt friedensstrategische Ambivalenz: Einerseits bedeutet die geliehene Macht eine doppelte Achillesferse. Beschlossene Maßnahmen drohen entweder wie während des Völkermords in

¹⁴ Vgl.: Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*. Grundrisse der verstehenden Soziologie. Studienausgabe. 5., rev. Aufl., Tübingen 1980, S.20.

Ruanda (1994) bereits am fehlenden Willen der Mitglieder zur Truppenstellung zu scheitern oder wie gegenwärtig in Afghanistan der Kontrolle durch den Sicherheitsrat zu entgleiten. Andererseits lässt sich die Mittelschwäche in friedenspolitische Stärke ummünzen. Denn sie drängt die Weltorganisation zur Suche nach der gewaltärmsten Lösung.

Die Konzeption der Weltinnenpolitik läuft auf die tendenzielle Herausbildung eines Gewaltmonopols hinaus, das sich in den Vereinten Nationen im Sicherheitsrat institutionalisiert. Dort zeigen sich auch die *strukturellen* Gewaltanteile am deutlichsten: Erstens fassen hier 15 Mitglieder stellvertretend für 192 Staaten verbindliche Beschlüsse über Krieg und Frieden. Anders als im imperialen Modell haben aber alle Beteiligten mit ihrem Beitritt zur UNO-Charta in Artikel 24 (Absatz 1) grundsätzlich anerkannt, dass der Sicherheitsrat „in ihrem Namen handelt“. Während zehn Mitglieder die Rolle als kollektiver *primus inter pares* nur zeitlich befristet ausfüllen, sind – zweitens – einige Mächte mit einem ständigen Sitz privilegiert: China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA. Diese Auswahl spiegelt noch dazu die schon lange überholten Machtverhältnisse nach dem Zweiten Weltkrieg wider. Die fünf Schwergewichte besitzen drittens mit dem exklusiven Vetorecht die Fähigkeit, sogar einen Beschluss zu blockieren, der – theoretisch – von allen übrigen Mitgliedern getragen würde. Beispielsweise scheiterte die Lockerung bzw. Aufhebung des humanitär verheerenden Embargos gegen den Irak Saddam Husseins über Jahre hinweg allein am Widerstand der USA. Durch solchen Missbrauch droht das Kollektivsystem zur reinen „Machtfigur“ zu schrumpfen, „die nach Opportunitätsgesichtspunkten in alle möglichen Richtungen manipuliert wird“¹⁵.

Der Ansatz der Weltinnenpolitik reiht sich ein in die Narrative der Aufklärung über die zivilisierende Leistung des staatlichen Gewaltmonopols. Die hierin versteckten *kulturellen* Gewaltanteile zeigen sich im globalen Kontext besonders deutlich im Recht des Sicherheitsrats, auch drastische – wirtschaftliche wie militärische – Sanktionen nach Kapitel VII zu verhängen. Außerdem besteht die Gefahr, den Einsatz von Zwangsmitteln zwar nicht begründungsrhetorisch, aber faktisch vom Ziel des Friedens zu entkoppeln: Wäre der imperiale Krieg gegen den Irak etwa zur friedensdienlichen Beugemaßnahme mutiert, wenn es die USA zuvor vermocht hätten, im Sicherheitsrat eine entsprechende Ermächtigung zu erwirken? Obwohl sich sogar die humanitäre

15 Dieter Senghaas: „Den Frieden stiften“. Architektur einer Weltordnungspolitik für das 21. Jahrhundert, in: Johannes Müller/Johannes Wallacher (Hrsg.): Weltordnungspolitik für das 21. Jahrhundert. Historische Würdigung – Ethische Kriterien – Handlungsoptionen, Stuttgart 2000, S. 94.

Schutzverantwortung der Weltgemeinschaft als Einfallstor für ein allgemeines „Recht zu präventiver militärischer Intervention [. . .] auch gegen Terroristen und die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen“¹⁶ entpuppen könnte, so erwächst doch eine besondere Missbrauchsanfälligkeit aus dem Recht auf Selbstverteidigung nach Artikel 51: Nicht zufällig versuchen insbesondere die großen, aber auch mittlere Mächte wie jüngst die Türkei mit ihrer Invasion im Nordirak, genau diese Figur aus ihren strikten Konditionierungen zu lösen und in Richtung einer generellen Ermächtigung zum Waffeneinsatz außerhalb ihrer Landesgrenzen aufzuboahren. Recht verfiere dann wieder zum Recht des Stärkeren.

Friedenspolitische Bewertung

Imperium und Weltinnenpolitik teilen eine immanente Gewaltsamkeit. Die friedensstrategischen Programmatiken unterscheiden sich jedoch grundlegend: Das Empire produziert Frieden allenfalls als Kollateralnutzen, Weltinnenpolitik sieht ihn als genuinen Zweck. Das Empire bricht mit der Anerkennungslogik der Staatenwelt, Weltinnenpolitik bleibt ihr verhaftet. Das Empire hängt sowohl vom Willen als auch von der Fähigkeit des Imperators ab, Weltinnenpolitik verteilt die Verantwortung auf viele Schultern. Das Empire stellt den Imperator prinzipiell über die von ihm protegierte Ordnung, Weltinnenpolitik bindet ihre Institutionen an strikte Rechtsregeln. Das Empire gründet auf Zonen unterschiedlicher Sicherheit, Weltinnenpolitik zielt auf einen gemeinsamen Sicherheitsraum. Das Empire räumt dem militärischen Faktor einen hohen Stellenwert ein, Weltinnenpolitik sucht seine Bedeutung zu minimieren. Und genau hier liegt die augenfälligste friedenspolitische Differenz beider Modelle: Will der Imperator seinen Geltungsanspruch durchsetzen, muss er seine entsprechenden Fähigkeiten stets neu unter Beweis stellen. Das führt zwar nicht notwendigerweise zur permanenten Kriegführung, leistet aber demonstrativer Hochrüstung und periodisch statuierten Exempeln Vorschub. Zwar vermag eine solche imperiale Drohstrategie unter günstigen Umständen die gewünschten Erfolge zu zeitigen. Für ihre Adressaten bedeutet sie jedoch stets Provokation und Risiko. Asymmetrische Reaktionen etwa in Form terroristischer Anschläge oder auch das Streben nach abschreckenden Massenvernichtungswaffen stellen naheliegende Optionen dar. Die Tendenz zur wildwüchsigen Aufrüstung ist dem Empire-Modell damit ebenso immanent wie die Verfestigung kon-

16 Otfried Nassauer: Kein großer Wurf? Bundesregierung einigt sich auf Weißbuch, NDR Info. Das Forum, Streitkräfte und Strategien, 21. Oktober 2006, Sendemanuskript, S. 6.

frontativer Beziehungsmuster mit der Neigung zur gewaltsamen Entladung. Die Verhinderung solcher Entwicklungen stellt geradezu die *raison d'être* der weltinnenpolitischen Alternative dar. Ihr Ziel, die Menschheit vor ‚der Geißel des Krieges zu bewahren‘, verlangt nach solchen Handlungsmaximen, die imperialer Logik grundsätzlich zuwiderlaufen: Abrüstung und Rüstungskontrolle, Kooperation und Interessenausgleich. Damit erweist sich Weltinnenpolitik bei aller Restgewaltsamkeit als das friedensförderlichere Rahmenmodell.

Diese Einschätzung darf aber nicht zur Trübung des kritischen Blicks verleiten. Auch die Konzeption der Weltinnenpolitik kann sich prinzipiell in ihren Gewaltfallen verfangen. Darüber hinaus bestehen architektonische Schwächen etwa bei der systematischen Einbindung nichtstaatlicher Akteure. Vor allem kommt es darauf an, das weltinnenpolitische Potenzial in der Praxis auch auszuschöpfen. Genau hier liegt ein großes Problem: Denn erstens macht den Vereinten Nationen die Überlagerung mit imperialen Ambitionen schwer zu schaffen. Zwar haben sie sich trotz intensiven Drucks der USA einer Indienstnahme für den Irakkrieg verweigert. Danach blieb ihnen aber kaum eine Wahl, als die durch ihn geschaffenen Realitäten anzuerkennen. Und in Afghanistan verschmelzen die von der UNO autorisierte Internationale Unterstützungstruppe (ISAF) sowie die von den USA im Gefolge der Terroranschläge vom 11. September 2001 einseitig ausgerufene *Operation Enduring Freedom* (OEF) bis zur Unkenntlichkeit. Zweitens instrumentalisieren auch andere ständige Mitglieder den Sicherheitsrat zur Verfolgung ihrer partikularen Anliegen. Zwar ließe sich Russlands Vetodrohung gegen den Kosovokrieg der NATO (1999) aller landläufigen Meinung zum Trotz durchaus als Ausübung friedenspolitischer Verantwortung interpretieren. Bei der Weigerung Chinas im gleichen Jahr, das Mandat der Überwachungsmission in Mazedonien zu verlängern, handelt es sich hingegen eindeutig um eine Retourkutsche auf die zuvor erfolgte Anerkennung Taiwans durch den Balkanstaat. Unter beiden Entwicklungen – imperiale Überformung wie interessenorientierter Missbrauch des Vetorechts – leidet die Legitimität der Weltorganisation.

Allerdings lässt sich von den praktischen Unzulänglichkeiten dieses Ansatzes nicht auf die konzeptionelle Überlegenheit des imperialen Modells schließen. Eine andere Konsequenz wäre schlüssig, nämlich die verbliebene weltinnenpolitische Substanz zu schützen und zu stärken. Nachdem die Bundesregierung diesem Ansinnen mit der Anerkennung des Kosovos in einer ‚Koalition der Willigen‘ einen Bärendienst erwiesen hat, täte sie gut daran, andere ordnungspolitische Probleme wie das iranische Atomprogramm in die UNO zu holen bzw. dort zu halten. Die hier erzielten Lösungen versprechen nicht nur höhere weltpolitische Legitimität, sondern auch bessere Chancen auf Aus-

WELTORDNUNG

schöpfung friedenspolitischer Instrumentarien. Als heikel dürfte sich hingegen das Changieren zwischen den Modellen je nach politischer Opportunität erweisen. So stellt die Bundesregierung im Weißbuch 2006 Selbstautorisierungen der NATO wie im Kosovokrieg und Mandate des UNO-Sicherheitsrats ordnungspolitisch auf eine Stufe. Und in der politischen Praxis dient insbesondere der Einsatz des Kommandos Spezialkräfte (KSK) weder der – ohnehin abwegigen – Verteidigung deutscher Sicherheit am Hindukusch noch dem Frieden in Afghanistan, sondern der Pflege des angeschlagenen deutsch-amerikanischen Verhältnisses: „Wir sind nach Afghanistan geschickt worden, um die uneingeschränkte Solidarität zu zeigen und das haben wir auch gemacht. Wir haben die Aufträge, die uns die Amerikaner gegeben haben, erfüllt“¹⁷ – lautet das Fazit eines Kommandosoldaten, das mittlerweile weder in Politik noch Wissenschaft ernsthaft bestritten wird. Schutzpatron der Weltinnenpolitik und Erfüllungsgehilfe imperialen Ordnungswillens – beide Rollen passen auf Dauer nicht zusammen.

17 Zit. nach: Alexander Richter: Anti-Terror-Operation „Enduring Freedom“, NDR Info. Das Forum, Streitkräfte und Strategien, 17. November 2007, Sendemanuskript, S. 6.

1.3. Manie der Unverwundbarkeit – Welche Sicherheit bietet die Raketenabwehr?

Reinhard Mutz und Götz Neuneck

„Wer braucht die neue Runde eines in diesem Fall unvermeidlichen Wettrüstens?“, hielt Russlands Präsident Wladimir Putin seinen irritierten Zuhörern entgegen und fügte vielsagend hinzu: „Ich zweifle zutiefst, dass es die Europäer selbst sind.“¹ Traditionell ist die jährliche Münchner Sicherheitskonferenz der Ort, an dem sich politische Meinungsführer von beiden Seiten des Atlantiks über ihre strategischen Weltbilder und Denkmuster austauschen und seit den Vorboten der Irakinvasion zunehmend auch über abweichende Sichtweisen. Zielgenau eine der Schwachstellen transatlantischen Einvernehmens traf Gastredner Putin im Februar 2007 mit seiner harschen Attacke auf das amerikanische Vorhaben, Komponenten zur Raketenabwehr in Polen und der Tschechischen Republik zu installieren. Über entsprechende diplomatische Fühlungen zwischen Washington einerseits, Warschau und Prag andererseits hatten die Medien bereits seit 2005 berichtet, ohne dass lautstarke Proteste aus Moskau zu vernehmen gewesen wären. In der breiteren Öffentlichkeit war das Thema noch gar nicht angekommen. Der Münchner Paukenschlag änderte die Diskussionslage von einem Tag auf den anderen.

In den Folgemonaten verfügte die russische Führung eine Reihe von Maßnahmen zur Verkürzung der Vorwarnzeit gegen Überraschungsangriffe und zur Erhöhung militärischer Reaktionsfähigkeit. Die Alarmbereitschaft der Nuklearstreitkräfte wurde angehoben. Die Bomberflotte nahm ihre bewaffneten Patrouillenflüge, die seit den frühen 1990er Jahren eingestellt waren, wieder auf. Im Mittelmeer und im Nordatlantik zeigt die russische Marine verstärkte Präsenz. Auf rüstungskontrollpolitischem Gebiet setzte die Moskauer Regierung die Anwendung des Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) aus. Das bedeutet unmittelbar nur, dass der regelmäßige Informationsaustausch und die gegenseitigen Vor-Ort-Inspektionen nicht mehr stattfinden. Jedoch könnten zusätzliche Schritte der Redislozierung von Truppen oder der Aufrüstung bei konventionellem Großgerät folgen (vgl. Beitrag 1.4.). Ins Spiel gebracht wurde auch die Möglichkeit, weitere Rüstungskontrollabkommen zu suspendieren bzw. zu kündigen, darunter den bilateralen INF-Vertrag, der den beiden großen Atommächten die Stationierung von Raketen mittlerer Reich-

¹ Wladimir Putin: Rede auf der Konferenz zu Fragen der Sicherheitspolitik in München am 10. Februar 2007, zit. n. Friedensforum (2007): 1, S. 13.

weite verbietet, oder den *Open-Skies*-Vertrag. Nach Auffassung Moskaus führt die geplante Ausweitung des amerikanischen Raketenabwehrprogramms auf Europa zu einer „Änderung der strategischen Balance“ zum Nachteil Russlands. Im eigenen Sicherheitsinteresse seien über verbale Proteste hinausgehende Reaktionen unvermeidlich. Was steckt dahinter – begründete Sorge oder grundloser Alarmismus?

Der deklarierte Stationierungszweck: Bedrohung durch Schurkenstaaten

Die aktuelle Politik der USA zur Verteidigung gegen ballistische Raketen (*Balistic Missile Defense*, BMD) setzt um, was George W. Bush im Wahlkampf seiner ersten Kandidatur für das Präsidentenamt angekündigt hatte. Das zu errichtende Abwehrsystem sollte umfassend sein, aus mehreren Schichten von Abfangwaffen bestehen, auch regionale Projekte integrieren und Verbündete einbeziehen. Das Konzept griff auf die Planungen zurück, zu denen sich unter den Bezeichnungen NMD (*National Missile Defense*) und TMD (*Theater Missile Defense*) schon die von der republikanischen Kongressmehrheit bedrängte Vorgänger-Administration Bill Clintons bereitgefunden hatte. Die neue Präsidialdirektive 23 vom Dezember 2002 bestimmte das Jahr 2004 zum Zeitpunkt des Stationierungsbeginns. Diesem Auftakt kam eher symbolische Bedeutung zu. Bush selbst nannte ihn lediglich den Ausgangspunkt einer später zu verbessernden und zu erweiternden Raketenabwehr.

Stärker noch unterstrich den vorläufigen Charakter des Programms ein im Januar 2002 von Verteidigungsminister Donald Rumsfeld unterbreitetes Memorandum. Darin wurde die mit der Koordinierung der beteiligten Institutionen beauftragte nationale Raketenabwehr-Behörde (*Missile Defense Agency*, MDA) angewiesen, unverzüglich alle verfügbaren Technologien zu nutzen, selbst wenn deren Fähigkeiten noch hinter den Erfordernissen zurückblieben, die letztendlich erreicht werden müssten, um die Vereinigten Staaten, deren weltweit stationierte Streitkräfte sowie Freunde und Verbündete effizient zu schützen. Zur Erfüllung dieser ehrgeizigen Aufgabe wurde eigens ein *Spiral Development* genanntes Aufbau- und Beschaffungsprinzip kreiert. Es besagt im Kern, dass weniger leistungsfähige Einsatzmittel sukzessiv durch wirksamere ersetzt werden, sobald diese zugänglich sind. Forcierte Investitionen in Forschung, Entwicklung und Erprobung sollen die nötige Schubkraft liefern. BMD wird also als offenes System permanenter Verbesserung und Vervollkommnung verstanden, ohne dass schon vorab dessen endgültige Struktur fest-

geschrieben werden müsste. *Spiral Development* erlaube auch, so heißt es, die Programmziele fortlaufend der Verfügbarkeit benötigter Technologien anzupassen – nicht etwa umgekehrt die Mittel den Zielen.²

Wer oder was bedroht die Sicherheit der Vereinigten Staaten mit ballistischen Raketen? Im Oktober 2007 wies Präsident Bush darauf hin, dass im Jahr 1972 neun Staaten über solche Trägersysteme verfügten, heute jedoch 27. Ein Blick auf die Dislokationskarte des Pentagon zeigt, dass die Mehrzahl davon zu den Freunden und Alliierten der USA gehört. Die als „Schurkenstaaten“ stigmatisierten Länder bilden nur eine kleine Minderheit. Zur Zeit der Verkündung des Abwehrprogramms war Nordkorea noch der meistgenannte Adressat, inzwischen ist es Iran. Beide Länder nutzen importierte Raketentechnologie. Die nordkoreanische *No Dong* und die iranische *Shahab-3*, letztere baugleich mit der pakistanischen *Ghauri*, überbrücken Entfernungen von rund 1.500 Kilometern. Zu einer Bedrohung für die USA könnten sie unter zwei Voraussetzungen werden. Erstens müssten sie interkontinentale Reichweiten erlangen. Henry A. Obering, Direktor des MDA, hält dies im Fall Irans bis 2015 für wahrscheinlich.³ Zweitens würde ein funktionstüchtiger nuklearer Sprengkopf benötigt, klein und leicht genug, um auf einem ballistischen Flugkörper ins Ziel getragen zu werden. Nordkorea hat als Ergebnis der Sechsparteien-Gespräche sein Atomwaffenprogramm gestoppt. Die Einstellung des iranischen Kernwaffenprogramms erfolgte bereits im Herbst 2003, wie der gemeinsame Bericht aller amerikanischen Geheimdienste *National Intelligence Estimate* vom Dezember 2007 ans Licht brachte.

Die amerikanische Regierung lässt sich ihre Raketenabwehrrüstung im Haushaltsjahr 2007/2008 knapp elf Milliarden Dollar kosten. Die Summe entspricht in etwa den Budgetansätzen der Vorjahre. Das Gesamtprogramm umfasst land- und seegestützte Abfangraketen unterschiedlicher Typen und Reichweiten, Abfangflugkörper (Interzeptoren), Radaranlagen zur Erfassung der Flugbahn abzuwehrender Sprengköpfe und zur Steuerung der Interzeptoren im All, einen luftgestützten Hochenergielaser, der anfliegende Raketen noch in der Antriebsphase orten und ausschalten soll, sowie im Weltraum zu stationierende Aufklärungstechnologie. Das Herzstück des Projekts bildet ein landgestütztes Verteidigungssystem (*Ground-Based Midcourse Defense*, GMD) bestehend aus einer schnellfliegenden Abfangrakete und einem Interzeptor zur Zerstörung feindlicher Sprengköpfe in der mittleren Flugphase durch Aufprallenergie. Von dem Modell sind fünf Einheiten in Vandenburg (Kalifornien) und

2 U.S. Department of Defense, Missile Defense Agency: A Day in the Life of the BMDS, o.O., o.J., S. 6.

3 Henry A. Obering: Missile Defense for U.S. Allies and Friends, o.O. März 2007, S. 4.

zehn in Fort Greely (Alaska) installiert. Die vorläufige Endstärke von 44 Einheiten soll 2013 erreicht werden. Die erforderlichen Großradars stehen in Fly-lingdales (England), Thule (Grönland) und auf einer mobilen Seeplattform vor der Küste Alaskas.

Nicht nur wegen der geringen Zahl in Stellung gebrachter bzw. vorgesehener Raketen führt der gebräuchliche Begriff des Raketenschirms in die Irre. Das System ist auch von seiner operativen Einsatzreife weit entfernt. Die Fähigkeit zur Verteidigung der USA konnte es noch nicht demonstrieren. Nur sieben der bisher 13 GMD-Tests verliefen erfolgreich, bei den übrigen verfehlte der Interzeptor das angezielte Projektil. Der Paul Wolfowitz nachgesagte Vergleich mit der Gewehrkugel, die eine Gewehrkugel im Flug trifft, ist einstweilen nicht mehr als Zukunftsmusik oder rührt aus Wunschenken. Auf den Einsatz verschiedener Attrappen – Täuschkörpern, die zusammen mit dem Sprengkopf im Weltraum ausgesetzt werden, um den Interzeptor von seinem wirklichen Ziel, einem anfliegenden Sprengkopf, abzulenken – hat das GMD-System keine zuverlässige Antwort. Ein Abfangflugkörper, der mehrere Ziele gleichzeitig bekämpfen kann (*Multiple Kill Vehicle*), befindet sich in der Entwicklung, steht aber noch nicht zur Verfügung.

Der dementierte Kontext: Eindämmung Russlands

Dass die Ausdehnung der strategischen Raketenverteidigung auf Europa Russlands Sicherheit in Mitleidenschaft ziehe, weist die amerikanische Regierung energisch zurück. Außenministerin Condoleezza Rice tat die Kritik als wirklichkeitsfremd und lächerlich ab. Diese Auffassung macht sich im Wesentlichen zwei Argumente zu eigen. Zum einen wird die bescheidene Dimensionierung des geplanten europäischen Standorts hervorgehoben. Die amerikanischen Verhandlungen mit der polnischen Regierung beziehen sich auf ein Silofeld für bis zu zehn Abfangraketen. Die Beschränkung soll die politische Stoßrichtung des Vorhabens unterstreichen. Da es zum Schutz vor einer Großoffensive mit Massenvernichtungswaffen, wie sie nur von einer der atomaren Hauptmächte ausgehen könnte, nicht ausreicht, scheint es dem erklärten Zweck der Befähigung zur Abwehr einer begrenzten Anzahl angreifender Raketen aus Ländern mit gering entwickelter Trägerkapazität, den sogenannten Schurkenstaaten, zu entsprechen. Dean A. Wilkening, Leiter des Zentrums für Internationale Sicherheit an der Stanford-Universität, hält die kritische Grenze, die Russlands Vergeltungsfähigkeit angesichts eines Arsenal von 500 landstationierten Interkontinentalraketen substanziell schmälern könnte, erst ab einer Größenordnung von 100 bis 150 Abfangraketen für erreicht.

Die Frage stellt sich, inwieweit das Argument russische Bedenken auszuräumen vermag. Zwar richtet sich das nationale Abwehrprogramm im jetzigen Planungsstand nur gegen ein niedrig veranschlagtes Risiko, soll aber gleichwohl flächendeckend wirken, d.h. das gesamte amerikanische Staatsgebiet abschirmen. In der Logik der Zielvorgabe liegt, die eigenen Fähigkeiten in dem Maße zu erhöhen wie die Fähigkeiten potenzieller Kontrahenten zunehmen. Seit dem Rumsfeld-Bericht von 1998, der in den USA die Wiederbelebung der Debatte über eine Raketenabwehr anstieß, haben sich die Prognosen über Bedrohungen durch ballistische Waffen, die von suspekten Regimen ausgehen, als weit überzogen erwiesen. Da es der amerikanischen Politik schon heute geboten erscheint, erst mangelhaft funktionierende Raketen gegen noch inexistenten Raketen in Stellung zu bringen, lässt sich schwer absehen, zu welchen Folgerungen sie morgen gelangt. Wird aus berufenem Mund die Erhöhung der Stationierungsdichte ausgeschlossen, jedenfalls „für die nächsten fünf Jahre“⁴, liegt die Frage auf der Hand: Und danach? Rüstungsprogramme, in die Milliardensummen investiert werden, neigen erfahrungsgemäß zum quantitativen Aufwuchs. Wo erst einmal zehn Raketen stehen, wird sich auch Platz für hundert finden. Und die strategische Zuordnung ist keinem technischen Gerät eingeschrieben, sie unterliegt der politischen Entscheidung.

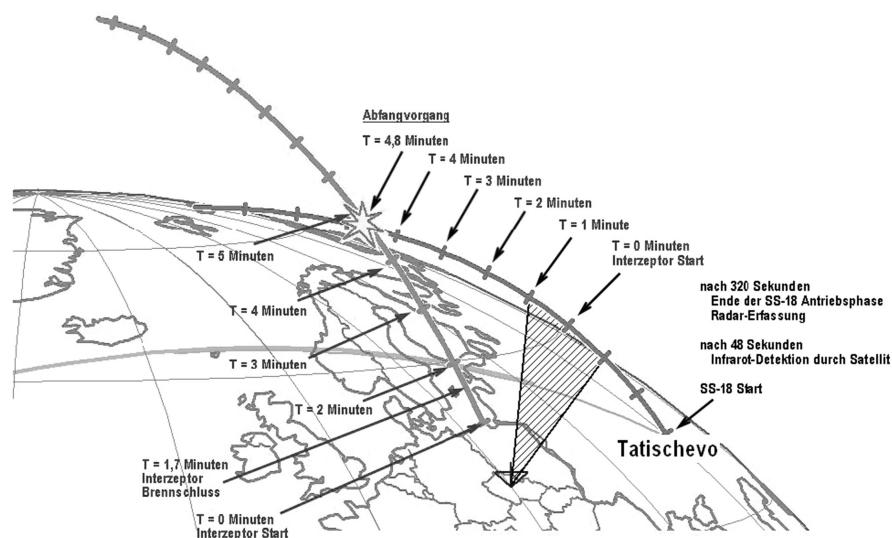
Hier setzt das zweite Argument an, das die Moskauer Vorbehalte gegen die Stationierungspläne auf polnischem und tschechischem Territorium entkräften soll: Von den vorgesehenen Stellungen aus sei die Bekämpfung russischer Raketen physikalisch unmöglich. Dies trifft insoweit zu, als Obering in seinem Modell den Interzeptor sehr spät starten lässt. Amerikanische Kritiker des Projekts wie Theodore A. Postol vom *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) heben jedoch hervor, dass ein Abschuss russischer Raketen durchaus möglich sei, da die technischen Leistungsmerkmale der zu installierenden Komponenten verbessert werden können, ja müssen. Werden sie aber verändert, ändert sich auch der Wirkungsradius des Systems mit der Konsequenz, dass mehrere hundert Raketen simultan detektiert und unter Beschuss genommen werden könnten.⁵ Hinzu kommt die amerikanische Option, Interzeptoren in weiteren Ländern an der Peripherie Russlands zu stationieren. Die begrenzten Fähigkeiten der heutigen GMD-Komponenten legen dies geradezu nahe.

Zusätzlich verfügen die bodenstationierten Interzeptoren über die Möglichkeit, Satelliten in niedrigen Umlaufbahnen (300-3.000 km) abzufangen. Damit erhält die global einsetzbare see- und bodengestützte US-Raketenabwehr auch eine inhärente Anti-Satellitenfähigkeit, wie der Abschuss des de-

4 Ebd., S. 23.

5 George N. Lewis/ Theodore A. Postol: *European Missile Defense: The Technological Basis of Russian Concerns*, in: *Arms Control Today* 37(2007): 8, S. 14.

RAKETENABWEHR



Die Abbildung zeigt die Simulation der Zerstörung einer hypothetisch vom russischen Silo-feld Tatischevo in Richtung USA gestarteten SS-18/19-Interkontinentalrakete mittels einer Abfangrakete aus Polen. Wiedergegeben sind die Flugbahnen und -zeiten der ICBM und des zwei-stufigen Interzeptors. Der Sichtwinkel des in der Tschechischen Republik stationierten X-Band-Radars, das die Trajektorie der russischen Rakete erfasst, ist schraffiert. Quelle: T. A. Postol (MIT).

fekten Spionagesatelliten USA-193 durch eine Abfangrakete der US-Marine im Februar 2008 gezeigt hat. Satellitenbahnen sind leichter zu berechnen und Satelliten selbst verwundbarer als anfliegende Sprengköpfe auf ballistischen Flugbahnen. Seit dem technisch vergleichbaren chinesischen Antisatellitentest vom Januar 2007 bekommt diese Eigenentwicklung nun auch eine internationale Dimension, die durch die ausbleibende Rüstungskontrolle im All einen Rüstungsschub im Weltraum erwarten lässt (vgl. Beitrag 1.7.).

Bereits im ersten Amtsjahr der Bush-Administration formulierte das amerikanische Verteidigungsministerium die vier übergreifenden Ziele der neuen Raketenabwehrpolitik. Sie werden bis in die Gegenwart von Amtsträgern der Regierung periodisch in Erinnerung gerufen:⁶ Raketenverteidigung soll

- Verbündete überzeugen, dass die USA durch Raketen nicht erpressbar sind,
- potenzielle Gegner von Investitionen in Raketenrüstung abbringen,
- durch Verweigerung des Angriffserfolgs vor Raketeneinsätzen abschrecken,
- Raketenangreifer besiegen, falls die Abschreckung versagt.

⁶ Hier paraphrasiert vom Hauptabteilungsleiter für Internationale Sicherheitspolitik im Pentagon Peter C. W. Flory vor dem Unterausschuss des Senats für die Strategischen Streitkräfte am 4. April 2006, Ms. S. 7f.

Welcher potenzielle Gegner, welcher möglicherweise Raketen einsetzende Aggressor ist hier gemeint? Der Bezug zu „Schurkenstaaten“ fehlt. Die Botschaft fällt allgemein genug aus, sich an keinen bestimmten Adressaten zu wenden, sondern vielmehr an jeden, der aufgrund seiner Fähigkeit zum Einsatz von Raketenwaffen in Frage kommt. Die Brisanz der Zielbeschreibung liegt in der Anspielung auf die Verweigerungs- bzw. Siegoption. Sowohl zwischen den USA und der Sowjetunion als auch später zwischen den USA und Russland beruhte die strategische Abschreckungsbalance auf der wechselseitigen Befähigung zum nuklearen Zweitschlag (*deterrence by punishment*). Sie beruhte ausdrücklich nicht auf der wechselseitigen Befähigung zur Verteidigung gegen einen nuklearen Angriff (*deterrence by denial*). Die Raketenabwehr-Doktrin der Regierung Bush transzendiert das klassische Abschreckungsprinzip in einer Weise, die es der Führung in Moskau schwerfallen lassen muss, sich nicht angesprochen zu fühlen.

Defensive Waffen für eine offensive Strategie

In der öffentlichen Wahrnehmung genießen Abfangraketen einen Sympathiebonus. Es sind defensive Waffen, dazu bestimmt, einem Angriff zu widerstehen, nicht ihn zu führen. Im März 1983 rückte US-Präsident Ronald Reagan diese Eigenschaft in den Vordergrund, als er die politische Welt mit der Ankündigung seiner Strategischen Verteidigungsinitiative (*Strategic Defense Initiative*, SDI) elektrisierte: „Wie wäre es, wenn freie Menschen sicher leben könnten in dem Wissen, dass ihre Sicherheit nicht auf der amerikanischen Drohung einer sofortigen Vergeltung beruht, um von einem sowjetischen Angriff abzuschrecken; daß wir strategische Raketen abfangen können, ehe sie unseren Boden erreichen.“⁷ Wäre die Vision realisierbar gewesen, hätte ein undurchdringlicher Schutzschirm gegen ballistische Fernwaffen das amerikanische Territorium überspannt. Die Idee besticht in ihrer suggestiven Schlichtheit. Selbst prinzipielle Kritiker der Abschreckungspolitik konnten ihr etwas abgewinnen: Erstmals im Kernwaffenzeitalter würde die Androhung des Massentötens als Mittel der Friedenssicherung technisch ersetzbar, die Zivilbevölkerung entkäme ihrer Geiselrolle. Die Befürworter beschworen die Chance des Ausstiegs aus dem inhumanen Poker nuklearen Wettrüstens, die Gegner witterten Washingtons Griff nach der atomaren Weltherrschaft.

In der Debatte über militärische Sicherheit unter den Bedingungen des Nuklearzeitalters bildeten die Anhänger strategischer Abwehrwaffen eine Min-

⁷ Zit. n. Europa-Archiv 38(1983): 10, S. D 270.

RAKETENABWEHR

derheit. Nach der kalten Logik bipolaren Abschreckungsdenkens garantiert das Gleichgewicht sich gegenseitig in Schach haltender Vernichtungspotenziale das wechselseitige Überleben am zuverlässigsten. Die beiden großen Atommächte konnten (und können), selbst nachdem sie Opfer eines massiven Kernwaffenüberfalls geworden wären, noch einen Vergeltungsangriff vergleichbarer Stärke führen. Ein tatsächlicher Waffeneinsatz macht keinen Sinn, er hätte den eigenen Untergang zur Folge. In der gängigen Pointierung: Wer zuerst schießt, stirbt als zweiter. Einseitige Schritte, die das Gleichgewicht empfindlich stören könnten, sind im gemeinsamen wie im eigenen Interesse tunlichst zu unterlassen. Darüber herrschte stillschweigender Konsens unter den Kontrahenten. Im Fall der Raketenabwehr wurde er sogar in ein förmliches Abkommen gegossen. Der im Mai 1972 zwischen Washington und Moskau geschlossene ABM-Vertrag (*Anti Ballistic Missiles*) verbot Abschussvorrichtungen, Abfangflugkörper und Ortungsradars zur Errichtung einer landesweiten Raketenabwehr bzw. von entsprechenden Komponenten im All. Über Jahrzehnte galt er als Garant strategischer Stabilität und gemeinsam mit dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen vom Juli 1968 (*Non Proliferation Treaty*, NPT) als Eckpfeiler des multilateralen Netzwerks nuklearer Rüstungskontrolle.

Sollte der Nimbus unilateralen Schutzes vor nuklearer Bedrohung wieder aufleben, mussten die Fesseln des ABM-Vertrags abgestreift werden. Folgerichtig nahm die Regierung Bush im Dezember 2001 ihr Rücktrittsrecht wahr. Rechtlich macht die Vertragskündigung den Weg frei für den Entwurf eines Verteidigungssystems jeden gewünschten Zuschnitts. Sogar die Rückkehr zu den hochfliegenden Plänen Reagans, die Defensive über die Offensive triumphieren zu lassen und Menschenleben lieber zu retten als zu rächen, steht offen. Politisch jedoch mobilisiert jede Entscheidung in diese Richtung den Argwohn der Betroffenen. Die Vor- und Nachteile der strategischen Errungenschaft wären höchst ungleich verteilt. Eine funktionstüchtige Raketenabwehr nimmt der Macht, die sie erlangt, die vorhandene Angriffsrüstung nicht aus der Hand. Verändert hätte sich nur deren politische Mission. Nunmehr risikolos einsetzbar, würde eben dieser Umstand in vielen Szenarien den wirklichen Einsatz erübrigen, weil die Nutzung als diplomatisches Druckmittel die vorteilhaftere Verwendung wäre. Der Staat, der das Abschreckungsgleichgewicht umstößt und das Drohmonopol an sich reißt, kann fortan seinen politischen Willen diktieren – Gegnern wie Freunden. Aus Frieden auf Gegenseitigkeit würde Frieden zu seinen Bedingungen, den Bedingungen des Stärkeren.

Zwei Jahrzehnte nach dem Ende des Ost-West-Konflikts erfreut sich der Westen und allen voran seine transatlantische Führungsmacht eines so er-

drückenden militärischen Übergewichts, dass die Rechtfertigung neuer Waffenentwicklungen mit Sicherheitsgründen an Glaubwürdigkeit verliert. Das ordnungspolitische Konzept der „freien Hand“ zur Wahrung regionaler Interessen muss die Lücke füllen. Danach sind auf überseeischen Basen stationierte Truppen zu schützen, um von dort aus gefahrlos agieren zu können. In ihrem Fadenkreuz befindliche Regierungen haben ihrerseits Grund zu überlegen, wie sie solchen Operationen am wirksamsten entgehen. Rüstung und Gegenrüstung – eine der anderen Alibi, mit dem feinen Unterschied: Militärische Verteidigung ist eine Grundnorm des Völkerrechts, militärische Interventionen sind es nicht. Der Administration Bush war es vorbehalten, die scheinbar eindeutigen Kriterien von Angriff und Verteidigung, von Offensive und Defensive in ihr Gegenteil zu verkehren: „Wenn notwendig schließen wir zur Wahrung unseres gegebenen Rechts auf Selbstverteidigung nicht aus, Gewalt einzusetzen ehe ein Angriff erfolgt, selbst wenn Zeit und Ort des feindlichen Angriffs ungewiss bleiben.“⁸ Ist aber ungewiss, wann und wo ein Feind angreift, ist nicht weniger ungewiss, ob er überhaupt angreift. Dechiffriert besagt der Satz: Völkerrecht hin oder her, kraft faktischer Definitionshoheit erteilen wir uns die Vollmacht, gewaltsam vorzugehen, wann, wo und gegen wen auch immer wir es für notwendig erachten. Gegen den Irak wurde sie umgesetzt, gegen Iran bisher nur angedroht.

Die Welt oder Teile davon per Knopfdruck in Schutt und Asche zu legen vermag erst eine Handvoll Staaten. Das versteht sich nicht von selbst. Seit Hiroshima und Nagasaki treibt die Menschen die Sorge um, die apokalyptische Technologie könnte sich über den ganzen Erdball verbreiten. Mit künftig zwanzig bis dreißig Atommächten wurde noch in den 1960er Jahren gerechnet. Die Befürchtung ist nicht eingetreten. Bis heute haben 187 Länder den Atomwaffensperrvertrag unterzeichnet, der sie verpflichtet, den Kreis der Kernwaffenbesitzer nicht zu erweitern. Das ist fast die gesamte Staatenwelt und so bescheinigt er der internationalen Nichtverbreitungspolitik einen beachtlichen Erfolg. Nur drei Ausreißer sind durch die Maschen geschlüpft: Indien, Pakistan und Israel. Sie blieben dem Vertragsregime fern und haben sich als „inoffizielle“ Kernwaffenstaaten etabliert. Sollten sie am Ende mit ihrer Wahl Recht behalten? Diese Frage muss sich Ländern aufdrängen, die das Stigma des Schurkenstaats tragen und denen die Erfahrungen Nordkoreas und Indiens die Lehre vermitteln, als ernsthafte Verhandlungspartner erst dann in Betracht zu kommen, wenn sie die nukleare Schwelle erreicht oder schon überschritten haben.

⁸ The National Security Strategy of the United States of America, March 16, 2006, S. 23.

Europa zwischen allen Stühlen

Während Washington und Moskau erstmals seit Ende des Ost-West-Konflikts über ein Rüstungsprojekt wieder einen scharfen Disput austragen, spielt Europa in der Streitfrage die Rolle des passiven Objekts. Einzelne Stimmen wie die von Bundeskanzlerin Angela Merkel, die das Vorhaben zumindest in der NATO verhandelt wissen wollten, bezogen eine Abfuhr. Die amerikanische Seite erklärt die europäischen Standorte ihrer künftigen Raketenabwehr zur ausschließlich bilateralen Angelegenheit. Die Regierungen in Warschau und Prag stimmen ihr zu. Von der sicherheitspolitisch ambitionierten EU hat niemand ein Votum erbeten. Dafür propagierten die Pentagon-Sprecher auf ihren Informationsreisen in verbündete Hauptstädte den Nutzen, den auch Europa aus dem GMD-System ziehen könne. Das Gros des Bündnisgebiets und sogar der Westen Russlands werde mitgeschützt. Lediglich Südosteuropa – Griechenland, Bulgarien, Rumänien, die Türkei – sei gegen Raketen, die aus Stellungen im Mittleren Osten abgefeuert werden, nicht abzudecken. Hier müssten, um Zonen ungleicher Sicherheit zu vermeiden, taktische Abwehrsysteme der NATO die Lücke schließen, was hieße, sie zum Appendix der amerikanischen Installationen zu machen. Unklar ist, was im Fall eines erfolgreichen Abschusses mit den herabstürzenden Trümmern von Raketen und Interzeptoren geschieht. Verglühen sie in der Atmosphäre oder gehen sie auf europäischem Boden nieder? Explodiert der nukleare Raketenkopf nach dem Aufprall? Und mit welchen Folgen? Dazu General Obering: „Wir wissen nicht, ob der Sprengkopf detoniert, wollen natürlich auch keine Experimente wagen.“⁹

Für geraume Zeit wird Europa und nicht Amerika der Ort sein, der von den Konsequenzen eines neuen Rüstungsschubs unmittelbar betroffen ist. Ehe ein mittelöstliches Land – wenn es denn will – über Trägersysteme für interkontinentale Distanzen verfügt, werden noch Jahre oder Jahrzehnte vergehen. Unter den politisch zu erwartenden Kollateralschäden dürfte die Eintrübung des Verhältnisses zu Russland das gravierendste sein. Putins schroffe Münchner Absage an die amerikanischen Stationierungspläne war allem Anschein nach keine rhetorische Eintagsfliege. Die russische Führung selbst hat es in der Hand, den Rüstungswettbewerb, den sie vorhersagte, eintreten zu lassen. Im amerikanischen BMD-Konzept als Ganzem findet sie dazu hinreichenden Anlass. Das Programm definiert ausdrücklich keine unverrückbaren Ziele, sondern setzt auf das Prinzip des kontinuierlichen Ausbaus. Bei den zehn Abfangraketen in Polen und dem einen Leitradar in Tschechien muss es nicht bleiben. Alle Systemkomponenten können der Stückzahl nach vermehrt und

9 Zit. n. Josef Joffe: Auf Putins Leim, in: Die Zeit, 29.3.2007, S. 8.

in ihrem Wirkungsspektrum gesteigert werden. Sollte Washington langfristig Anstalten machen, sich hinter einem strategischen Schutzwall zu verschanzen mit der Tendenz, die russische Raketenbewaffnung sicherheitspolitisch zu entwerten, wäre untätige Duldung nicht Moskaus einzige Option. Es müsste nicht einmal mit einem eigenen milliardenschweren Defensivprogramm reagieren. Die kostengünstigere Alternative bestünde in der Modernisierung und Aufstockung vorhandener Offensivwaffen mit dem Ziel, die amerikanische Raketenabwehr durch Überlastung zu neutralisieren. Die aus russischer Sicht attraktive Fähigkeit, zur Bekämpfung grenznaher Raketenabwehrstellungen über Mittelstreckenwaffen zu verfügen, würde den INF-Vertrag zur Strecke bringen, was wiederum allein zulasten der Sicherheit Europas ginge.

Die politische Auseinandersetzung über einen umfassenden Schirm gegen ballistische Flugkörper ist die dritte ihrer Art in der Geschichte der USA als atomare Supermacht. Der SDI-Idee Reagans vorausgegangen war 1967 die Initiative der Johnson-Administration, die großen Bevölkerungszentren des Landes durch Abwehrraketen zu sichern (*Sentinel*), unter Präsident Nixon später modifiziert zu einem Schutzschild für strategische Vergeltungswaffen (*Safeguard*). Schon in dieser ersten Debatte trafen alle grundsätzlichen Argumente für und gegen eine Raketenverteidigung aufeinander. Ein Gutachten führender amerikanischer Politik- und Naturwissenschaftler warnte vor „der nie endenden Spirale nuklearer Rüstungen auf der Suche nach etwas, das letztlich ein Irrlicht darstellt – absolute Sicherheit“.¹⁰ Beide Projekte, *Safeguard* und SDI, wurden noch im Entwicklungsstadium aufgegeben, aus Zweifeln an der technischen Verlässlichkeit, wegen überbordender Kosten und nicht zuletzt aus Gründen politischer Vernunft. Dem dritten Anlauf könnte nichts Sinnvolleres widerfahren. Diesmal sind es namhafte Senioren der amerikanischen Politikszene wie Henry Kissinger, George Schultz, William Perry und Sam Nunn, die ihrer Nation die Risiken eines neuen Nuklearzeitalters vor Augen führen, „gefährlicher, belastender und kostspieliger als der Kalte Krieg“, und die konkrete Etappenziele vorgeben, um militärischen Herausforderungen mit politischen Schritten der Rüstungskontrolle und Abrüstung zu begegnen.¹¹ In einer weiteren Kolumne von Anfang 2008 sprechen sie sich für Verhandlungen über kooperative multilaterale Abwehr ballistischer Raketen und über Frühwarnung aus, so wie es die Präsidenten Bush und Putin beim Moskauer Gipfel 2002 bereits im Grundsatz vereinbart hatten. Sie fahren fort: „Die Verringerung von

10 Editor's Overview, in: Abram Chayes/Jerome B. Wiesner (Hrsg.): *ABM – An Evaluation of the Decision to Deploy an Antibalistic Missile System*, New York 1969, S. 60.

11 George P. Shultz/ William J. Perry/ Henry A. Kissinger/ Sam Nunn: *A World Free of Nuclear Weapons*, in: *The Wall Street Journal*, 4. Januar 2007, S. A15.

RAKETENABWEHR

Spannungen im Hinblick auf Raketenabwehr wird die Möglichkeit für weitere Fortschritte in einem breiten Bereich nuklearer Probleme verstärken.“¹²

Ob die ballistische Raketenverteidigung ihre derzeitige Priorität in der Außenpolitik der USA behalten wird, hängt davon ab, wer Präsident Bush im Weißen Haus nachfolgt. Auch unterhalb der optimalen Lösung, auf das Projekt gänzlich zu verzichten, bestehen weitere schadensbegrenzende Alternativen. Eine davon bietet der NATO-Russland-Rat. Dessen im Mai 2002 geändertes Statut gewährt der Russischen Föderation die Stellung eines gleichberechtigten Mitglieds. Zu den vereinbarten Aufgabengebieten zählt neben der Terrorismusbekämpfung und der Nonproliferationspolitik ausdrücklich die Raketenabwehr. Bisher liegt das Koordinationspotenzial auf diesem Themenfeld brach. Die russische Offerte, die Frühwarnradars von Gabala (Aserbaidschan) und Armavir (Russland) zu nutzen, ließ die amerikanische Regierung unerwidert. Diese Anlagen wären aufgrund der Erdkrümmung außerstande, aus russischen Silos startende Raketen zu detektieren. Russische Sicherheitsbelange blieben gewahrt und europäische Besorgnisse würden gemindert. Selbst wenn sich die neue Administration in Washington zu keinem vollständigen Kurswechsel entschließt, kommt eine Richtungsentscheidung auf sie zu: die Wahl zwischen Kooperation und Konfrontation.

12 George P. Shultz/ William J. Perry/ Henry A. Kissinger/ Sam Nunn: Toward a Nuclear-Free World, in: The Wall Street Journal, 15. Januar 2008, S. A13.

1.4. Anfang vom Ende oder Neubeginn konventioneller Rüstungskontrolle in Europa?

Hans-Joachim Schmidt und Wolfgang Zellner

Europa ist in einer neuen Umbruchphase. Russland gewinnt wieder an Macht, die EU – innerlich gespalten – sucht noch immer nach ihrer Identität und Rolle. Der amerikanische Präsident Bush versuchte, möglichst viele *Status-quo*-Gewinne zu erzielen, die NATO als amerikanisches Einflussinstrument zu stärken und sich einen guten Abgang zu verschaffen. Dabei interessierte ihn kaum, dass er damit die europäischen Staaten in eine unnötige Konfrontation zu Russland treiben könnte. Denn Moskau ist inzwischen nicht mehr bereit, weitere Positionsverbesserungen des Westens einfach hinzunehmen. Die Unabhängigkeit des Kosovo, die Vorverlegung von bis zu 10.000 US-Soldaten nach Bulgarien und Rumänien ab 2008, die dritte NATO-Erweiterungsrunde, die neben Kroatien, Albanien und Makedonien zunächst die Bündnisverantwortung der Ukraine und Georgiens umfasst, die geplante Stationierung eines US-Raketenabwehrsystems in Polen und Tschechien stellen aus russischer Sicht eine Provokation dar, zumal der angepasste KSE-Vertrag (AKSE), der für Russland die NATO-Erweiterung erträglicher gestalten sollte, seit acht Jahren seiner Inkraftsetzung harrt. Als ernstes Warnsignal hat Russland daher am 12. Dezember 2007 den Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) aus dem Jahre 1990 suspendiert, um die NATO-Staaten zu zwingen, den angepassten KSE-Vertrag von 1999 zu ratifizieren und um eine Reihe weiterer Forderungen durchzusetzen.

Damit steht nicht nur die europäische konventionelle Rüstungskontrolle zur Disposition, sondern auch das Schicksal kooperativer Sicherheit in Europa. Seit der Charta von Paris vom November 1990 dominiert in Europa ein Regime gemeinsamer Sicherheit, dessen Stabilitätsbeitrag weithin als naturgegeben betrachtet wird. Dieses Regime basiert auf einer Reihe von Abkommen, darunter das Wiener Dokument (WD) über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, der Vertrag über den Offenen Himmel und als unverzichtbares Kernstück der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa. Dieses Netzwerk von Vereinbarungen schafft militärische Transparenz, sicherheitspolitische Berechenbarkeit und bildet mit seinen Vor-Ort-Inspektionen Vertrauen. Es ist nun in ernster Gefahr.

Vom KSE- zum angepassten KSE-Vertrag

Der alte und immer noch gültige KSE-Vertrag von 1990 ist geprägt von der bipolaren Blockstruktur des Kalten Krieges. Seine Obergrenzen für fünf Kategorien vertraglich begrenzten Geräts¹ (*Treaty Limited Equipment*, TLE) beziehen sich auf zwei Gruppen von Vertragsstaaten, die bei der Unterzeichnung mit den Mitgliedstaaten der NATO und des Warschauer Pakts identisch waren. Erst in einem zweiten Schritt wurden diese Gruppenobergrenzen zwischen den Vertragsstaaten der jeweiligen Gruppe aufgeteilt. Auch das System regionaler Begrenzungen – drei ineinander verschachtelte Obergrenzen vom Zentrum zum Atlantik und zum Ural sowie zusätzliche Beschränkungen in der nördlichen und südöstlichen Flankenregion² Europas – folgt der Logik des Gruppenprinzips. Mit dieser bereits bei Vertragsunterzeichnung politisch überholten Konstruktion ließ sich leben, bis 1999 drei Mitglieder der fiktiven östlichen Gruppe von Vertragsstaaten (Polen, Tschechien und Ungarn) der NATO beitraten.

Bereits 1994 hatte Russland mit Blick auf die sich abzeichnende NATO-Erweiterung eine „Modernisierung“ des KSE-Vertrags gefordert. Nach jahrelangem Zögern der NATO-Staaten begannen im Januar 1997 Verhandlungen, die im November 1999 auf dem OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul mit der Unterzeichnung von zwei Dokumenten über die Anpassung des KSE-Vertrags abgeschlossen wurden.³ Die wichtigste Neuerung des AKSE-Vertrags betrifft die Ersetzung der alten Gruppenobergrenzen durch ein System aus nationalen und territorialen Obergrenzen. Nationale Obergrenzen beschränken die Anzahl an TLE, die jeder Staat besitzen darf, unabhängig davon, wo diese stationiert sind. Territoriale Obergrenzen beschränken die Anzahl an TLE in den drei Kategorien der Landstreitkräfte, die innerhalb einer territorialen Einheit – normalerweise das Hoheitsgebiet eines Staates – stationiert sind, unabhän-

1 Laut Artikel IV, 1 KSE-Vertrag darf die Anzahl der TLE für jede Gruppe von Vertragsstaaten folgende Obergrenzen nicht überschreiten: 20.000 Kampfpanzer, 30.000 gepanzerte Kampffahrzeuge, 20.000 Artilleriewaffen, 6.800 Kampfflugzeuge und 2.000 Angriffshubschrauber, http://www.osce.org/documents/doclib/1990/11/13752_de.pdf (Zugriff: 19.2.2008).

2 Zur Flankenregion gehören in der westlichen KSE-Gruppe im Norden Norwegen und Island und im Süden die Türkei und Griechenland. Die östliche KSE-Gruppe besteht im Norden aus dem russischen Militärbezirk Leningrad und im Süden aus Teilen des russischen Militärbezirks Nordkaukasus, Teilen des ehemaligen Militärbezirks Odessa in der Ukraine, Georgien, Moldau, Armenien, Aserbaidzhan, Rumänien und Bulgarien.

3 Vgl. Übereinkommen über die Anpassung des Vertrages über konventionelle Streitkräfte in Europa, 19. November 1999, http://www.osce.org/documents/doclib/1999/11/13760_de.pdf (KSE-Anpassungsübereinkommen); Schlussakte der Konferenz der Vertragsstaaten des Vertrages über konventionelle Streitkräfte in Europa, 19. November 1999, http://www.osce.org/documents/doclib/1999/11/13761_de.pdf (KSE-Schlussakte), (Zugriff: 19.2.2008).

gig davon, ob es sich um nationale oder fremde Streitkräfte handelt. Beide Obergrenzen zusammen bilden – zumindest theoretisch – ein das gesamte Anwendungsgebiet überspannendes territoriales Netzwerk, das die Stabilität und Verteidigungsfähigkeit erhöht, gleichzeitig jedoch die militärische Flexibilität und die Fähigkeit zu offensivem Handeln begrenzt.

Genau dieses widersprüchliche Verhältnis zwischen Stabilität und militärischer Flexibilität hatte sich in den AKSE-Verhandlungen zum Hauptstreitpunkt entwickelt. Um die militärische Flexibilität zu erhöhen, setzten die NATO-Staaten auf Initiative der USA unter der Bezeichnung „vorübergehende Dislozierung“ zwei Varianten eines spezifischen Flexibilitätsinstruments durch. Im Falle einer „einfachen vorübergehenden Dislozierung“ darf ein Staat seine territorialen Obergrenzen um 153 Kampfpanzer, 241 gepanzerte Kampffahrzeuge und 140 Artilleriewaffen überschreiten, bei einer „außergewöhnlichen vorübergehenden Dislozierung“ sogar um das Dreifache. Diese Regel kann von verschiedenen Ländern gleichzeitig in Anspruch genommen werden. Zudem ist der Begriff „vorübergehend“ nicht definiert. Es ist offen, wie lange eine vorübergehende Dislozierung dauern kann. Ursprünglich lehnte die Russische Föderation ein solches Ausmaß an Flexibilität ab. Sie stimmte später nur zu, weil eine Reihe europäischer Staaten bereit war, ihre militärische Flexibilität durch Absenkung ihrer territorialen Obergrenzen (Polen, Slowakei, Tschechien, Ungarn) oder eine Erklärung, diese nicht erhöhen zu wollen (Belarus, Deutschland, Polen, Slowakei, Tschechien, Ungarn, Ukraine), einzuschränken. Eine modifizierte Form der Flankenregel wurde beibehalten.

Der Streit um die Istanbul-Verpflichtungen

Seit seiner Unterzeichnung im November 1999 haben erst vier Staaten (Belarus, Kasachstan, Russland und die Ukraine) den AKSE-Vertrag ratifiziert. Die NATO-Staaten ratifizierten den AKSE anfangs nicht, weil Russland im Zuge des zweiten Tschetschenienkriegs seine Flankenobergrenzen überschritten hatte. Aufgrund des russischen Zögerns, die Flankenlimits einzuhalten und der Brutalität im Tschetschenienkrieg begannen die NATO-Staaten die Bedingungen für die Ratifikation ab ihrem Treffen in Florenz im Mai 2000 zu verschärfen und diese entgegen deutschen Widerstands auch von der Einhaltung der sogenannten Istanbul-Verpflichtungen abhängig zu machen. Russland hatte sich 1999 in Istanbul verpflichtet, seine Streitkräfte aus Georgien und Moldau abzuziehen. Auf ihrem Prager Gipfeltreffen im November 2002 verstärkte die NATO den Zusammenhang zwischen der Erfüllung der Istanbul-Verpflichtungen und der Ratifizierung des AKSE-Vertrags: „Wir drängen auf

die zügige Erfüllung der noch ausstehenden Istanbuler Verpflichtungen in Bezug auf Georgien und Moldau, die die Voraussetzungen dafür schaffen werden, dass die Mitglieder des Bündnisses und andere Vertragsstaaten die Ratifikation des angepassten KSE-Vertrags weiterführen können.“⁴ Damit verknüpfte die NATO zwei subregionale Konflikte mit einem gesamteuropäischen Stabilitätsinstrument. Sie setzte ihre Zustimmung zum AKSE-Vertrag als Druckmittel für den Abzug der russischen Streitkräfte aus Georgien und Moldau ein.

Genau davor aber hatte die Bundesregierung noch in ihrem Jahresabrüstungsbericht 2002 gewarnt: „Einige Staaten beharren aber auf der Erfüllung auch dieser nicht KSE-relevanten Verpflichtungen [Abzug aus Georgien und Moldau, d.V.] aus der Schlussakte von Istanbul durch Russland. Damit würde die Ratifikation des Anpassungsübereinkommens von der Lösung eher untergeordneter Fragen abhängig gemacht, und es bestünde die Gefahr, dass das Inkrafttreten des für die Sicherheit und Stabilität des gesamten europäischen Kontinents so elementaren Rüstungskontrollabkommens auf die lange Bank geschoben oder gar unmöglich wird“.⁵ Vergleicht man diese Aussage mit der NATO-Gipfelerklärung in Prag 2002, dann wird deutlich, dass die Bundesregierung dort ihre eigenständige Position zugunsten des NATO *mainstream* aufgegeben hat. Welche Gründe dafür ausschlaggebend waren – die isolierte Position der Bundesregierung innerhalb der Allianz in dieser Frage, der Wunsch, weitere transatlantische Konflikte zu vermeiden oder der in Abrüstungsfragen kaum profilierte damalige Außenminister Josef Fischer –, ist schwer zu sagen. Wahrscheinlich ist eine Kombination mehrerer Ursachen. In der weiteren Entwicklung trat nun genau das ein, was man im Jahresabrüstungsbericht 2002 befürchtet hatte – das Inkrafttreten des AKSE-Vertrags wurde auf die lange Bank geschoben und insgesamt gefährdet. Umgekehrt war nicht zu erkennen, dass die Ratifikationsverweigerung der Bündnisstaaten zu einer Beschleunigung des Abzugs der russischen Streitkräfte aus Georgien und Moldau oder gar zu einer Lösung der dortigen ethnoterritorialen Konflikte beigetragen hätte. Wohl aber erlaubten es die Istanbul-Verpflichtungen der Bush-Administration, ihre grundsätzlich rüstungskontrollfeindliche Haltung hinter vermeintlichen Sachforderungen zu verstecken.

Im November 2007 schloss die Russische Föderation nach jahrlangem Zögern den Abzug ihrer regulären Streitkräfte aus Georgien ab. Die beiden verbliebenen Streitpunkte betreffen die überwiegend von Russland gestellten *Pea-*

4 Prager Gipfelerklärung der Staats- und Regierungschefs auf dem Treffen des Nordatlantiktats in Prag am 21. November 2002, Abs. 15, <http://www.nato.int/docu/other/de/2002/p02-127d.htm> (Zugriff: 19.2.2008).

5 Jahresabrüstungsbericht 2002, S. 87, <http://rolfmuetzenich.de/pdf/abruestungsbericht.pdf> (Zugriff: 19.2.2008).

cekeeping-Truppen der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) in Abchasien und Südossetien sowie die Übergabe des in Abchasien gelegenen ehemaligen russischen Militärstützpunkts Gudauta an Georgien. Bezüglich der russischen *Peacekeeping*-Truppen sind sich die NATO-Staaten selbst uneins, ob diese überhaupt unter die Istanbul-Verpflichtungen fallen. Das zweite Problem mit Gudauta besteht darin, wie man diesen Stützpunkt, der in einer Region liegt, die nicht von Georgien kontrolliert wird, dennoch an diesen Staat zurückgeben kann. Die Frage der *Peacekeeping*-Truppen betrifft auch Moldau, dort sind diese in Transnistrien stationiert. Zudem unterhält Russland in Transnistrien immer noch ein großes Depot mit ca. 20.000 Tonnen Munition mit den entsprechenden Wachmannschaften. Doch all diese Probleme werden heute – nach der russischen Suspendierung des KSE-Vertrags und einer neuen, wesentlich flexibleren US-amerikanischen Haltung in Bezug auf die Istanbul-Verpflichtungen – im Wesentlichen für lösbar gehalten. Dafür hat sich aber die Situation durch eine Reihe nachgeschobener russischer Forderungen kompliziert.

Die Suspendierung des KSE-Vertrags durch Russland

Die unmittelbare Vorgeschichte der Suspendierung des KSE-Vertrags durch Russland am 12. Dezember 2007 begann mit einer Rede des russischen Präsidenten Wladimir Putin auf der Münchener Sicherheitskonferenz am 10. Februar 2007. Dort kritisierte Putin sowohl US-Pläne, Elemente einer strategischen Raketenabwehr in Europa zu stationieren als auch die Untätigkeit der NATO-Länder, den AKSE-Vertrag zu ratifizieren.⁶ Ende April 2007 drohte Putin in seiner Rede zur Lage der Nation vor dem russischen Parlament mit der Suspendierung des KSE-Vertrages. Eine auf russische Initiative hin einberufene Außerordentliche KSE-Vertragsstaatenkonferenz vom 12. bis 15. Juni 2007 scheiterte. Am 13. Juli 2007 schließlich erließ der russische Präsident ein später vom Parlament bestätigtes Dekret, das die Suspendierung des KSE-Vertrags zum 12. Dezember ankündigte, sollten die NATO-Staaten nicht auf eine Reihe russischer Forderungen eingehen.

⁶ Vgl. Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and Press Department, Speech of the President of the Russian Federation Vladimir V. Putin at the Munich Conference on Security Policy, Germany, February 10, 2007, in: <http://www.mid.ru> (Zugriff: 17.2.2008).

Der militärpolitische Kontext der KSE-Suspendierung

Nur in seiner Rede zur Lage der Nation am 26. April 2007 stellte Putin einen direkten Zusammenhang zwischen den US-Plänen einer strategischen Raketenabwehr und dem KSE-Vertrag her, indem er die Androhung einer Suspendierung des Abkommens u.a. mit den amerikanischen Raketenabwehrplänen begründete. Auch wenn beide Themen danach nicht wieder direkt verknüpft wurden, ist klar, dass sie in der russischen Perzeption zusammengehören. Deutlich angesprochen wird hingegen von der russischen Führung die Einrichtung von US-Militärstützpunkten in Bulgarien und Rumänien, auf denen je 2.500 amerikanische Soldaten, während der Rotationsphase auch das Zweifache, stationiert werden sollen. Am engsten verbunden mit dem KSE-Vertrag sind vergangene und mögliche künftige Runden von NATO-Erweiterungen – hier fordert Russland explizit die Einbeziehung der neuen NATO-Mitglieder Estland, Lettland, Litauen und Slowenien in den AKSE-Vertrag. Sukzessive NATO-Erweiterungen stellen und stellen das Schlüsselement dar, das den KSE-Prozess immer wieder unter Anpassungsdruck gesetzt hat. Deshalb wäre jetzt die Inkraftsetzung des AKSE erforderlich, um die sicherheitspolitischen Konsequenzen der zweiten NATO-Erweiterung einzufangen. Geht man gedanklich weiter, etwa zu einer von den USA stark vorangetriebenen NATO-Mitgliedschaft der Ukraine, dann wird deutlich, dass der AKSE-Vertrag immer mehr zu einem zwischen den Mitgliedstaaten der NATO und der Russischen Föderation würde – eine Neuauflage des bekannten bipolaren Grundmusters, allerdings unter veränderten strategischen Rahmenbedingungen, die nicht eine Rückkehr zum Kalten Krieg, sondern eine neue Gemengelage von Kooperation und Konflikt bedeuten. Insgesamt beleben die militärischen und militärpolitischen Bewegungen der NATO und insbesondere der USA in Russland alte Einkreisungsängste wieder. Obwohl eine Neuauflage der amerikanischen *Containment*-Strategie unter heutigen Bedingungen lächerlich wirkt, sind es viele Elemente, die genau auf eine solche Strategie deuten.

Die russischen Forderungen zum AKSE-Vertrag

Seit der Erklärung des russischen Außenministeriums zur KSE-Suspendierung vom 12. Dezember 2007 werden die folgenden fünf Forderungen erhoben:⁷

⁷ Vgl. Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and Press Department, Statement by Russia's Ministry of Foreign Affairs Regarding Suspension by Russian Federation of Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE Treaty), 12 December 2007, <http://mid.ru> (Zugriff: 17.2.2008).

- Kompensation für das durch die NATO-Erweiterung erlangte zusätzliche Potenzial durch niedrigere nationale Obergrenzen der NATO-Staaten.
- Definition des Begriffs „substanzielle Kampftruppen“; Hintergrund dessen ist eine Passage in der NATO-Russland Grundakte von 1997, wonach die NATO auf die dauerhafte Stationierung zusätzlicher substanzieller Kampftruppen in neuen Beitrittsstaaten verzichten will, ohne dass dieser Begriff definiert worden wäre.
- Abschaffung der Flankenregel für das Territorium der Russischen Föderation; Russland begründet dies (bereits seit Beginn der 1990er Jahre) mit seinem militärischen Kräftebedarf im Kampf gegen den Terrorismus, was neben einer sehr negativen Prognose für die weitere Entwicklung im Nordkaukasus auf ein militarisiertes Verständnis des Kampfs gegen den Terrorismus verweist. Russland hatte ursprünglich die völlige Abschaffung der Flankenregel auch für die übrigen betroffenen Staaten gefordert. Inzwischen hat man bemerkt, dass dies, z.B. im Südkaukasus, auch zu nachteiligen Konsequenzen für die eigene Interessenlage führen könnte.
- Einbeziehung der neuen Bündnisstaaten Estland, Lettland, Litauen und Slowenien in das KSE-Regime; Voraussetzung dafür ist jedoch die Inkraftsetzung des AKSE-Vertrags.
- Und schließlich die schnellstmögliche Ratifizierung und Inkraftsetzung des AKSE-Vertrags bzw. seine vorläufige Anwendung.

Hinzu kommt, dass die russische Führung auf verbindlichen Lösungen für all diese Forderungen besteht, ehe der AKSE-Vertrag in Kraft gesetzt wird. Das mag im Fall des Beitritts der baltischen Staaten und Sloweniens zum AKSE noch relativ einfach sein – diese Staaten können entsprechende Absichtserklärungen abgeben –, ist jedoch für die Lösung des Flankenproblems ausgesprochen schwierig. Denn hier wäre der in Istanbul 1999 unterzeichnete Vertragstext vor seiner Ratifizierung erneut zu verändern und dementsprechend müssten die vier Staaten, die schon ratifiziert haben, dies wiederholen. Bis 2006 hätten die NATO-Staaten den AKSE-Vertrag so bekommen, wie er 1999 unterzeichnet wurde, vorausgesetzt, man hätte sich zu mehr Flexibilität bei den Istanbul-Verpflichtungen durchgerungen. Diese Chance ist nun vertan, Russland hat die Inkraftsetzung von AKSE an eine Reihe von Zusatzforderungen gebunden. Es sind genau diese Forderungen, die jetzt eine Einigung so schwer machen.

Amerikanisch-russischer Verhandlungsprozess und deutsch-französische Initiative

Trotz des multilateralen Charakters des KSE-Regimes finden die Verhandlungen über die Inkraftsetzung des AKSE-Vertrags fast ausschließlich zwischen den USA und Russland statt. Dies war einer der Gründe für eine deutsch-französische Initiative, die zu einer öffentlichen Erklärung der beiden Außenminister und zwei informellen Treffen der Vertragsstaaten Anfang Oktober 2007 in Bad Saarow und Anfang November 2007 in Paris führte.⁸ Obwohl diese beiden Seminare keine konkreten Ergebnisse zeitigten, dienten sie als Ideenbörse für Lösungsmöglichkeiten.

In ihren bilateralen Verhandlungen mit Russland legte die Bush-Administration ein Maß an Flexibilität besonders bei den Istanbul-Verpflichtungen an den Tag, mit dem man das Problem der AKSE-Inkraftsetzung bereits vor Jahren hätte lösen können. Auf der Außerordentlichen Vertragsstaatenkonferenz im Juni 2007 griffen die USA einen Vorschlag auf, den Deutschland vergeblich auf der dritten KSE-Überprüfungskonferenz 2006 gemacht hatte, nämlich einen parallelen Prozess der Inkraftsetzung des AKSE-Vertrags und der schrittweisen Implementierung der Istanbul-Verpflichtungen einzuleiten. Dieser Ansatz bildete ab Juni 2007 die Grundlage des amerikanischen Herangehens. So schlugen die USA im Oktober 2007 in bilateralen Verhandlungen mit Russland vor, den AKSE-Vertrag stufenweise Land für Land zu ratifizieren und bis Sommer 2008 in Kraft zu setzen, wenn Russland parallel bis dahin seinen ausstehenden Istanbul-Verpflichtungen nachgekommen wäre. Das Problem der russischen *Peacekeeping*-Truppen in Georgien und Moldau wollte man dabei durch eine allmähliche „Zivilisierung“ der entsprechenden Missionen lösen. Auch der Beitritt der baltischen Staaten und Sloweniens zum AKSE-Vertrag sollte geklärt werden. In der Frage einer gemeinsamen Definition „substanzieller Kampftruppen“ signalisierten die USA im November 2007 verhandeln zu wollen, mit der neuen Erklärung des Nordatlantikrats vom März 2008 gibt es nun weitere Fortschritte.⁹ Endlich haben die NATO-Staaten eine gemeinsame Position für die Erfüllung der Istanbul-Verpflichtungen entwickelt. Außerdem sind sie nach der Ratifikation des AKSE bereit, über Vertragsänderungen (Aufhebung der russischen Flankenregel) und eine Absenkung der nationalen Höchststärken zu verhandeln. Allerdings hat die Türkei dieses Entgegenkom-

8 Vgl. Frank-Walter Steinmeier/Bernard Kouchner: Europa und seine Sicherheit. Die Gefahren einer Aussetzung des KSE-Vertrags, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.10.2007.

9 Vgl. NAC Statement on CFE, <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-047e.html> (Zugriff: 2.4.2008).

men durch ein „wo möglich“ eingeschränkt. Damit liegt nun eine Antwort auf alle fünf Forderungen Russlands vor.

Dass die Allianzstaaten über eine Änderung der Flankenregel und die Absenkung der nationalen Höchststärken erst nach der Inkraftsetzung des AKSE verhandeln wollen, dürfte für Russland kaum akzeptabel sein. Denn damit würde es sich hier vom guten Willen der westlichen Staaten abhängig machen. Russland braucht mehr Berechenbarkeit. Daher müsste bereits jetzt zumindest im Groben geklärt werden, auf welche Änderungen man sich nach dem Inkrafttreten des AKSE-Vertrags einigen will. Dabei wird die Lösung der Flankenfrage durch den Umstand erschwert, dass Russland deren Aufhebung nur für sich selbst und nicht für alle Staaten fordert. Das macht es für die Türkei kaum möglich zuzustimmen. Demgegenüber zeigte der nördliche Flankenstaat Norwegen ein höheres Maß an Flexibilität. Auf der Pariser Konferenz Anfang November 2007 wurde die Situation durch die russische Forderung erschwert, dass die vier großen NATO-Staaten (USA, Frankreich, Großbritannien, Deutschland) mit der Ratifizierung beginnen sollten. Das stellt die USA vor ein Problem, da die Gefahr besteht, dass ein nicht ausreichend vorbereitetes Ratifizierungsverfahren im US-Senat scheitert, ist aber auch für Deutschland nicht einfach, da man hier von einem Zeitbedarf von etwa einem Jahr ausgeht. Russland hat Anfang April 2008 auf die erheblichen Zugeständnisse der NATO, die auf einer neuen Flexibilität der USA gründen, grundsätzlich positiv geantwortet und zeigt sich verhandlungsbereit.¹⁰ Nun ist auszuloten, welche Kompromisse in den offenen Fragen möglich sind.

Bleibt die Frage, was die USA zu dieser noch vor 15 Monaten kaum vorstellbaren Beweglichkeit in KSE-Fragen veranlasst hat. Wohl kaum – trotz aller verbalen Bekundungen – ihre Verbundenheit mit dem AKSE-Vertrag als solchem, dazu ist die Ablehnung rechtlich verbindlicher multilateraler Rüstungskontrolle durch die Administration Bush einfach zu groß. Vielmehr muss der US-Führung daran gelegen sein, eine Vertiefung der Krise im westlichen Bündnis zu verhindern, zu deren Kristallisationspunkt sich ein Scheitern des AKSE-Vertrags entwickeln kann. Denn wie in vielen anderen Fragen ist die NATO auch in der Rüstungskontrolle tief gespalten. Um hier im *blame game* nicht als Schuldige dazustehen, musste die US-Administration in der Suche nach einem Kompromiss Führung und damit notwendigerweise auch Flexibilität zeigen. Zudem gibt es zu viele und global gesehen viel wichtigere Fragen, bei denen die Vereinigten Staaten auf die Zusammenarbeit mit Russland an-

¹⁰ Vgl. Russian MFA Information and Press Department: Commentary on NATO's Statement on Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE), <http://www.mid.ru/> (Zugriff: 3.4.2008).

gewiesen sind, um diese durch ein forciertes Scheitern des AKSE-Vertrags zu erschweren. Nordkorea, Iran und Fragen der nuklearen Nichtweiterverbreitung sind hier Beispiele.

Insgesamt war Anfang 2008 eine Situation entstanden, die noch Ende 2006 kaum vorstellbar war: Das klassische Ratifizierungshindernis der Istanbul-Verpflichtungen gilt heute als lösbar, während für einige der nachgeschobenen russischen Forderungen, insbesondere die Aufhebung der Flankenregel auf russischem Territorium, noch kaum Lösungsansätze in Sicht sind. Dabei wird das Zeitfenster für ein Inkrafttreten des AKSE-Vertrags immer kleiner. Der NATO-Gipfel in Bukarest hat für die Zukunft der konventionellen Rüstungskontrolle in Europa zu einer Zäsur geführt. Die Entscheidung Deutschlands und Frankreichs sowie anderer europäischer Staaten, entgegen dem Willen von Präsident Bush, der Ukraine und Georgien lediglich eine zeitlich unbestimmte NATO-Beitrittsperspektive anzubieten, um die Spannung mit Russland nicht noch mehr zu schüren, verbessert die Chancen für einen Kompromiss beim KSE-Vertrag. Europa hat damit deutlich gemacht, dass es seine eigenen Sicherheitsinteressen ernst nimmt und sie notfalls auch gegen die USA durchsetzt. Zugleich wurde den neuen NATO-Mitgliedern und Beitrittskandidaten ein wichtiges Signal für die Zukunft gesandt: Es reicht nicht aus, nur nach Washington zu reisen, um dann über die USA einseitig Interessen in Europa durchzusetzen. Georgien und die Ukraine, aber auch Staaten wie Polen, Tschechien, Bulgarien und Rumänien werden nun wieder in Europa verstärkt für ihre Interessen werben und sich damit offener für Gegenforderungen ihrer europäischen Partner zeigen müssen.

Der KSE-Prozess hat mit den Entscheidungen des NATO-Gipfels eine neue Chance erhalten. Jetzt gilt es dieses Momentum zu nutzen, um noch bis zum Sommer 2008 möglichst viele Kompromisse auszuhandeln oder vorzubereiten, damit der KSE-Prozess erfolgreich über die US-Präsidentenwahlen gebracht werden kann. Denn eine abschließende Regelung oder die vollständige Ratifikation des AKSE-Vertrags sind in diesem Jahr nicht mehr möglich. Es ist kaum zu erwarten, dass die US-Administration ab Juli 2008 in der dann einsetzenden Hochphase des US-Präsidentenwahlkampfes noch bereit und in der Lage sein könnte, einen politisch möglicherweise schwierigen AKSE-Kompromiss mit Russland zu zeichnen. Nach den Wahlen dauert es üblicherweise bis in das Frühjahr (2009) hinein, bis eine neue US-Administration arbeitsfähig wird. Dann aber wäre der KSE-Vertrag seit mehr als einem Jahr suspendiert und hätten sich entsprechende Vertragsverletzungen in einer Weise summiert, die eine Wiederbelebung des KSE-Regimes so gut wie unmöglich machen würden.

Elemente eines AKSE-Kompromisses

Das russische Angebot, auf allen Ebenen über einen KSE-Kompromiss zu verhandeln, gilt es jetzt schnell aufzugreifen. In Wien kann die Gemeinsame Beratungsgruppe wiederbelebt werden, um nach einer multilateralen Lösung zu suchen. Eine schnelle Einigung ist dennoch nicht zu erwarten, dafür sind die Probleme zu komplex und die Differenzen immer noch zu groß. Trotzdem ist es jetzt wichtig, bis zur Sommerpause so viel wie möglich zu erreichen. Dabei sollten die Differenzen in der Flankenfrage zunächst zurückgestellt werden, weil sie am schwierigsten zu lösen sind. Bei den anderen Forderungen Russlands ist man sich in etlichen Punkten schon sehr nahe gekommen. Wenn man bei diesen Fragen Kompromisse erreicht, wächst der politische Druck, das Gesamtpaket nicht an den Differenzen in der Flankenfrage scheitern zu lassen.

Dabei droht die Suspendierung des KSE-Vertrags über einen längeren Zeitraum das Regime ernsthaft zu beschädigen. Denn Russland will die Suspendierung erst aufheben, wenn AKSE ratifiziert ist. Das kann aufgrund der amerikanischen Präsidentschaftswahlen dauern. Damit sind konstruktiv-kreative Schritte gefragt. Russland wird vermutlich die Suspendierung als solche nicht aufheben, es könnte aber eine Ebene darunter positive Signale setzen, indem es zumindest zeitweise wieder Inspektionen zulässt und begrenzt zusätzliche Transparenz herstellt, indem es etwa für seine Flankenregion aktuelle militärische Daten präsentiert. Auch andere konstruktive Schritte, etwa der Beginn des Abzugs von Munition aus Transnistrien in Moldau sind möglich.

Bei der Erfüllung der noch ausstehenden Istanbul-Verpflichtungen sind sich die USA, Russland und die beteiligten Staaten Moldau und Georgien schon sehr nahe. Die USA, Moldau und Georgien sind grundsätzlich bereit, Teilelemente einer Regelung – wie von Russland gefordert – außerhalb von KSE zu regeln. Das betrifft den vollständigen Abzug oder die Zerstörung von etwa 20.000 Tonnen russischer Munition in Transnistrien und die Ersetzung der russischen *Peacekeeper* durch zivile OSZE- oder UN-Beobachter mit russischer Beteiligung. Käme man hier zu einer Regelung, könnte gemäß des amerikanischen Aktionsplans parallel mit der Ratifikation von AKSE begonnen werden.

In Wien lässt sich jetzt auch über den Wortlaut einer Erklärung der baltischen Staaten, Sloweniens, Kroatiens und Albaniens verhandeln, mit der diese Staaten ihren Beitritt zum AKSE ankündigen, sobald dieser in Kraft getreten ist. Auch über die Modalitäten dafür kann man bereits reden. Ob man sich dabei schon über künftige Obergrenzen für diese Staaten verständigt, erscheint zumindest bei den baltischen Staaten zweifelhaft, da in ihrem Fall auch die Regelung der Flanke eine Rolle spielt.

Die Definition der „substanziellen Kampfverbände“, welche die NATO nicht in den neuen Beitrittsländern stationieren will, hängt von Russland ab. Denn es geht hier aus russischer Sicht nicht nur um eine Begrenzung für die Verlegung konventioneller Kampfverbände, sondern auch für die Stationierung konventioneller amerikanischer Raketenabwehrtruppen in den neuen Beitrittsstaaten. Käme diese Frage hinzu, wäre eine Einigung schwieriger zu erreichen. Für die Begrenzung konventioneller Kampftruppen bietet der AKSE-Vertrag mit seinem Flexibilitätsmechanismus bereits eine Kompromissbasis. Dort ist die Größe für eine einfache Überschreitung der neuen territorialen Obergrenzen auf 153 Panzer, 241 gepanzerte Kampffahrzeuge und 140 Artilleriesysteme festgelegt.

Bleibt die von Russland geforderte Absenkung der nationalen Obergrenzen der NATO-Staaten auf 20.000 Panzer, 30.000 gepanzerte Kampffahrzeuge und 20.000 Artilleriesysteme sowie der von Russland angekündigte Austritt aus der Flankenregel. Da die NATO über diese Forderungen erst nach Inkraftsetzung des AKSE mit Moskau sprechen will, käme es jetzt darauf an, ein Mandat für diese Gespräche zu formulieren. Auch könnten die westlichen KSE-Staaten beginnen mitzuteilen, in welchem Umfang sie zur Absenkung ihrer nationalen Höchststärken bereit wären. Im Gegenzug könnte Russland seine bei der Suspendierung des KSE-Vertrags abgegebene Erklärung erhärten, die militärische Lage trotz der Suspendierung des KSE-Vertrags nicht verändern zu wollen, wenn das auch von den übrigen Staaten beachtet wird. Diese Erklärung könnte die Grundlage für einen neuen politischen Kompromiss über die Flankenfrage schaffen, der darauf hinauslaufen würde, dass die rechtlich verbindliche Flankenregelung künftig durch eine politisch verbindliche ersetzt wird. Das hätte zur Folge, dass die zugesagten Absenkungen der westlichen nationalen Obergrenzen ebenfalls nur politisch verbindlich sein werden.

Dafür gibt es Präzedenzfälle. Bereits 1999 kam das rechtlich verbindliche KSE-Anpassungsübereinkommen nur deshalb zustande, weil man in der begleitenden KSE-Schlussakte eine Reihe lediglich politisch verbindlicher einseitiger Erklärungen abgab. Das bedeutet, dass die notwendige Regelungssubstanz der KSE-Anpassung nicht ausschließlich in rechtlich verbindlicher Form erreicht wurde. Wenn die aktuellen Probleme der Inkraftsetzung des AKSE-Vertrags gelöst werden sollen, wird man dieses Verfahren wahrscheinlich stärker nutzen müssen. Der politische Preis liegt darin, dass das verbleibende AKSE-Regime schwächer und unverbindlicher sein wird als es das KSE-Abkommen war. Darin schlägt sich zum einen die starke Abneigung der USA gegen vertraglich geregelte Rüstungskontrollpflichten nieder, zum anderen die wachsende Distanz zwischen den Positionen der NATO-Staaten und

HANS-JOACHIM SCHMIDT UND WOLFGANG ZELLNER

Russlands. Sollte es gelingen, die Substanz eines neuen AKSE-Kompromisses zu erarbeiten, dann wäre dies den politischen Preis in jedem Fall wert.

1.5. Weltrüstungshandel: Gefährliche Normalität der Staatenwelt

Bernhard Moltmann

Das Geschäft mit Waffen polarisiert: Für die einen ist es eine Alltäglichkeit der Staatenwelt, für andere ein Fingerzeig auf aktuelle oder kommende Gewaltkonflikte. So prägt die Gleichzeitigkeit von Normalität und Risiko jede Beurteilung – die des Abwiegeln und jene der Skandalisierung. Der internationale Waffenhandel floriert, und die Gewöhnung an dessen Zweideutigkeit übersieht, dass sich vermeintlich beherrschbare Risiken in reale Gefahren für Frieden und Sicherheit verwandeln. Das Gefahrenpotenzial des internationalen Rüstungshandels offenbart sich, wenn es im Kontext einer neuen globalen Rüstungsdynamik nachgezeichnet und Differenzierungen bei Anbietern und Abnehmern von Rüstungswaren erfasst werden. Interessendivergenzen im Umgang mit Rüstungstransfers behindern zudem Versuche, die Weitergabe von Rüstungswaren zu begrenzen oder Kontrollen zu unterwerfen, wobei eine diffuse Informationslage die Beurteilung der Situation erschwert.

Prekäre Datenlage

Alles Drängen auf Transparenz stößt bei Liefer- wie Empfängerländern aus Gründen nationaler Souveränität und Sicherheitsinteressen auf Zurückhaltung. Deshalb haben die Vereinten Nationen vor 15 Jahren ein Register über internationale Transfers konventioneller Rüstungsgüter aufgelegt (*UN Register of Conventional Arms*, UNROCA). Jährlich sollen die Staaten über ihre größeren Waffenexporte und -importe informieren. Inzwischen beteiligen sich etwa 120 Staaten daran. Doch weist das Zahlenwerk Defizite auf. Meldungen über Aus- und Einfuhren stimmen in vielen Fällen nicht überein. Selbst Auskünfte von Staaten, die wie die USA großen Wert auf Transparenz legen, weisen Lücken auf. Zudem fließen Informationen aus Konfliktregionen spärlich. So liefern Staaten aus dem Mittleren Osten und Nordkorea keine Daten, ebenso wenig Taiwan, das sich auf Grund seines kontroversen Status nicht in der Berichtspflicht sieht.

Seit 1999 veröffentlicht die Europäische Union in den Fortschrittsberichten über ihren Verhaltenskodex für Rüstungsexporte Daten über Ein- und Ausfuhren von Rüstungswaren ihrer Mitgliedstaaten. Diese sind aufgeschlüsselt nach Güterkategorien, Liefer- und Empfängerländern und Werten der geneh-

migten bzw. getätigten Transfers. Allerdings vermittelt auch dieses Zahlenwerk kein einheitliches Bild, weil europäische Staaten ihre Rüstungsgeschäfte unterschiedlich erfassen und bewerten. Zudem geben nicht alle Staaten (Belgien, Italien, Schweden, Großbritannien) vollständig Auskunft.

Weltweit legen mittlerweile 28 Staaten jährlich eigene Rüstungsexportberichte vor. Deutschland rühmt sich seiner Vorreiterrolle in Sachen Transparenz. Doch sind auch die seit 1999 publizierten Rüstungsexportberichte der Bundesregierung nicht frei von Mängeln.¹ So werden zwar die tatsächlich ausgeführten Waffen wertmäßig beziffert; für das erheblich größere Feld sonstiger Rüstungsgüter enthält der Bericht jedoch nur Werte für erteilte Ausfuhrgenehmigungen. Eine politische Würdigung der Daten leidet daran, dass sich die jährliche Veröffentlichung bis zu 15 Monaten herauszögert.

Angesichts der prekären Lage bei den offiziell zur Verfügung gestellten Zahlen haben Zusammenstellungen Dritter über den Rüstungshandel besondere Bedeutung. Die beiden wichtigsten dieser Art sind die Jahrbücher des *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) mitsamt seiner Datenbank zu Ex- und Importen von Rüstungswaren sowie die ebenfalls jährlichen Studien des US-amerikanischen *Congressional Research Service* (CRS) über Rüstungstransfers in Entwicklungsländer.² Sie unterscheiden sich durch ihre Adressaten, die Quellen, die erfassten Güter sowie Leistungen und in ihrer Bewertung des Datenmaterials. Eine Eigenheit der CRS-Studie ist, dass sie außer den USA, Russland, Westeuropa, Kanada, Japan, Australien und Neuseeland alle Staaten als „Entwicklungsländer“ bezeichnet. Die deutsche Statistik spricht hier von „Drittländern“. So sind die Aussagen von SIPRI und der CRS-Studie nur bedingt miteinander vergleichbar und nicht kompatibel mit Informationen von einzelnen Staaten. Dies zeigt sich z.B. bei der barschen Zurückweisung der SIPRI-Daten zu den deutschen Rüstungsexporten im jüngsten Rüstungsexportbericht der Bundesregierung. Sie übersieht die Unterschiede bei der Aufbereitung der Zahlen. Dadurch wird die SIPRI-Aussage über das Anwachsen deutscher Rüstungsausfuhren nicht entwertet.

Gleichwohl sind Umfang und Dimensionen des Weltrüstungshandels weitgehend bekannt. Aber die unzureichende Transparenz stellt für die Beurteilung im Einzelfall ein erhebliches Manko dar. Dies gilt für die zwischenstaatlichen

1 Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 2006 (Rüstungsexportbericht 2006), vom 7.11.2007.

2 SIPRI Yearbook 2007: Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 2007. Zugang zur Datenbank über: www.sipri.org/contents/armstrad/intedex.html (Zugriff: 15.2.2008); Richard F. Grimmett: Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 1999–2006 Washington, DC, September 26, 2007 (Congressional Research Service Report for Congress Nr. 34187) (<http://fas.org/asmp/profiles/worldfms.html>) (Zugriff: 15.2.2008).

Transfers und noch mehr für die Weitergabe von Rüstungswaren an private Sicherheitsdienstleister und nichtstaatliche Gewaltakteure. Als weitere Unbekannte steht der Umfang an Korruption bei Rüstungsgeschäften im Raum. Der Rüstungssektor steht im Ruf, nach der Baubranche der zweitgrößte Wirtschaftsbereich mit Anfälligkeit für Bestechung und Schmiergelder zu sein. Bis zu 20 Prozent der Werte für Rüstungstransfers gilt solchen Zahlungen.³

Rüstungsexporture und -importeure: vielfältige Beziehungen

Den Wert der weltweit offiziell vereinbarten Rüstungsgeschäfte zwischen 2003 und 2006 schätzt die CRS-Studie auf 160 Mrd. US-Dollar. Nach der gleichen Quelle wurden Rüstungswaren in diesem Zeitraum im Wert von 120,7 Mrd. US-Dollar ausgeliefert. SIPRI geht für das Jahr 2006 von vereinbarten Rüstungsgeschäften in Höhe von 39 bis 56 Mrd. US-Dollar aus, was 0,4 bis 0,5 Prozent des Welthandels insgesamt ausmacht. SIPRI zufolge hat der Umfang des internationalen Rüstungstransfers wieder die Werte von 1988 – zum Ausgang des Ost-West-Konflikts – erreicht, nachdem er 1996 einen Tiefpunkt gefunden hatte. Demnach spiegelt sich der ab 2000 vollziehende Anstieg der Weltrüstungsausgaben auch im Wachstum des Rüstungshandels. Gemäß dem doppelgesichtigen Umgang mit dem Rüstungshandel dienen diese Trends den einen zum Alarmismus, den anderen zur Relativierung. Letztere verweisen auf die hohen Wachstumsraten der Weltwirtschaft seit 2000 und die noch stärkere Zunahme des Welthandels. Dieser wuchs seit 2003 jährlich zwischen sechs und neun Prozent.

Hauptlieferländer

Zu den jahrzehntelangen Konstanten des Weltrüstungshandels gehört, dass die USA und die Sowjetunion bzw. Russland die größten Waffenexporteure waren und sind.

Auf Mitgliedstaaten der EU entfiel laut SIPRI zwischen 2002 und 2006 ein Anteil von 31 Prozent am Weltrüstungshandel. Dabei spielt der Transfer innerhalb von NATO und EU als Ergebnis der Kooperation der Rüstungshersteller eine relativ große Rolle.

³ Vgl. Joe Roeber: *Parallel Markets: Corruption in the International Arms Trade*, London 2005, S.12.

Rüstungsexporte aus den USA und Russland

	USA	Russland
Anteil am Weltrüstungs- handel 2002 – 2006 (nach SIPRI)	30 Prozent	28 Prozent
Wichtigste Abnehmerre- gionen (nach SIPRI)	Naher Osten 39 Prozent Asien-Pazifik 26 Prozent Europa 26 Prozent	China 45 Prozent Indien 25 Prozent
Kennzeichen	Feste Kundenbeziehun- gen; Abnehmer kaufen tech- nologisch anspruchsvolle und hochwertige Rüs- tungswaren	Starke Exportabhängig- keit wegen geringer Ei- gennachfrage; günstige Finanzierungs- angebote; Schuldenerlass bei Neu- bestellungen; Lizenzen für Nachbauten an China und Indien; neue Kunden in Nordafri- ka und Lateinamerika
Weltweite Neugeschäf- te in 2006 (nach CRS- Studie)	16,9 Mrd. US-Dollar	8,7 Mrd. US-Dollar
Wichtigste Rüstungs- transfervereinbarungen 2006 (nach CRS-Studie)	Pakistan Saudi-Arabien VAE Südkorea	China Indien Algerien Iran Venezuela
Wichtigste Exportgüter	Flugzeuge, Hubschrauber, Raketen, Waffenmodernisierung	Flugzeuge, Raketen, Panzer, Schiffe

Aufmerksam registriert die CRS-Studie, dass westeuropäische Anbieter von langfristigen Kundenbeziehungen (z.B. Großbritannien und Frankreich) und der Fähigkeit profitieren, Nischenprodukte anzubieten (z.B. Deutschland mit Kriegsschiffen und U-Booten). Aus Sicht US-amerikanischer Politik haben sie sich zu ernsthaften Konkurrenten in Drittländern entwickelt. Dies gilt für Frankreich, das Rüstungsexporte ungeniert als Instrument seiner Außenpolitik betrachtet, für Großbritannien, das mit den arabischen Staaten gewichtige Neukunden gewonnen hat, und für Deutschland mit seinen Schiffsexporten nach

4 Nach: Council of the European Union: 9th Annual Report According to Operativ Provision 8 of the European Union Code of Conduct on Arms Exports, Brüssel, 25.9.2007 (Dokument Nr. 12 919/07).

WELTRÜSTUNGSHANDEL

Rüstungsexporte der Mitgliedstaaten der EU in 2006⁴ (Angaben in Millionen Euro)

	Ausfuhrgenehmigungen	Ausfuhren
Insgesamt	13.700	9.700
Innerhalb der EU	5.200	3.500
Nordamerika	2.600	672
Südasien	1.700	606
Mittlerer Osten	1.700	1.600

Brasilien, Südkorea oder Israel. Auch den Streit um den Fortbestand des EU-Waffenembargos gegenüber China von 1989 interpretiert die US-Politik unter dem Vorzeichen der Gefahr, dass das Land durch europäische Rüstungstransfers zu einem militärischen Bedrohungsfaktor werden könnte.⁵

Andere rüstungsexportierende Staaten wie China oder Israel haben in den letzten Jahren ihre Bedeutung für den Weltrüstungshandel ausbauen können, allerdings auf einem erheblich niedrigeren Niveau als die Hauptlieferländer und mit wechselnden Abnehmern. Sie haben ein gewisses Gewicht beim Export von Rüstungswaren mit älterem Design, während sie selbst moderne Güter importieren. Sie profilieren sich außerdem durch die Ausfuhr kleiner und leichter Waffen, von Geschützen und Munition. Chinesische Transfers von Raketen und Bauteilen an Iran, Pakistan oder Nordkorea sind darüber hinaus bedeutsam. Waffenexporte an afrikanische Staaten sind vielfach Teil politisch-wirtschaftlicher Offensiven auf dem Kontinent. Insgesamt schätzt die CRS-Studie den Wert der 2006 von China abgeschlossenen Rüstungsgeschäfte auf 800 Mio. US-Dollar.

Empfängerländer

Die größten Mengen an Waffen und Rüstungsgüter gingen seit 2003 in den Nahen bzw. Mittleren Osten. Die CRS-Studie registriert einen Anteil dieser Region von 46,6 Prozent (Wert: 46,7 Mrd. US-Dollar) an allen Neugeschäften weltweit. Dabei sicherten sich die USA 48,9 Prozent der Verträge (Wert: 22,8 Mrd. US-Dollar) und Großbritannien 16,5 Prozent (Wert: 7,7 Mrd. US-Dollar). Die SIPRI-Daten bestätigen diese Einschätzung. Sie identifizieren Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) als die größten Einzelimporteure, die durch in den letzten Jahren angestiegenen Einkünfte aus Ölexporten ermöglicht wurden. Vor allem Saudi-Arabien spielt Anbieter gegeneinander

⁵ Vgl. Friedensgutachten 2005, Beitrag 3.7.

aus, um Waffen zu erhalten, die ein Herstellerland ihm verweigert. Ebenso haben die VAE den Kreis ihrer Waffenlieferanten erweitert (Frankreich, USA, Russland, Großbritannien, Deutschland). Israel hat in den zurückliegenden Jahrzehnten kontinuierlich Rüstungsgüter aus den USA erhalten und zugleich die einzige nennenswerte Rüstungsindustrie in der Region aufgebaut.

Staaten in Asien schlossen nach Angaben der CRS-Studie zwischen 2003 und 2006 Rüstungsgeschäfte in Höhe von 38,8 Mrd. US-Dollar ab und erreichten damit einen Anteil von 38,7 Prozent des Rüstungstransfers weltweit. Dabei sicherte sich Russland 37,1 Prozent der Rüstungsaufträge aus Asien, vor allem von Indien, Pakistan, China und neuerdings aus Malaysia, Vietnam und Indonesien. Im gleichen Zeitraum vereinbarten die USA Rüstungstransfers im Umfang von 7,2 Mrd. US-Dollar und westeuropäische Staaten im Umfang von 7,5 Mrd. US-Dollar.

Im Vergleich zu Nahost und Asien spielen Lateinamerika und Afrika als Rüstungsimporteure im Weltrüstungshandel eine geringere Rolle. Solange Lieferstaaten keine günstigen Zahlungsbedingungen für Waffenkäufe gewähren, bleiben größere Geschäfte mit Staaten dieser Regionen die Ausnahme. So schloss in Afrika Algerien jüngst umfangreiche Rüstungsabkommen mit Russland ab. Libyen wird von westeuropäischen und russischen Herstellern umworben, Südafrika betreibt mit Hilfe von Rüstungseinfuhren eine aufwändige Modernisierung seiner Streitkräfte. In Südamerika ist das ölreiche Venezuela ein Sonderfall mit großen Bestellungen in Russland von Flugzeugen, Transporthubschraubern, Kleinwaffen und Fertigungsanlagen, darunter für Munition.

Differenzierungen unter Anbietern und Käufern

Gegenüber den Zeiten des Ost-West-Konfliktes hat sich das Beziehungsgefüge zwischen Anbietern und Abnehmern von Rüstungswaren verändert. Vor zwanzig Jahren hatten die USA und die Sowjetunion bzw. Russland gleichermaßen Waffen mit zeitgemäßem technologischem Standard verkauft. Heute ist das militärische Angebot der USA technologisch weiter fortgeschritten, während Russland nur mit Lieferungen von Rüstungswaren veralteten Designs aufwarten kann.⁶ Mit dem Auftreten anderer, vor allem europäischer Hersteller hat sich das Segment der Anbieter weiter aufgefächert. Immer noch geht ein Großteil der Rüstungstransfers in die ölreichen Regionen des Nahen und Mittleren Ostens. Aber parallel zieht der Modernisierungsprozess der Militärpotenziale von China und Indien umfangreiche Rüstungsimporte nach sich. Gleichzeitig hinterlässt der technologische Schub, wie ihn vor allem die USA auf dem

⁶ Vgl. Friedensgutachten 2005, Beitrag 3.6.

Rüstungssektor vorantreiben, im internationalen Rüstungshandel seine Spuren. Die hier angebotenen Waffensysteme sind nur für einen kleinen Kreis von Käufern militärisch attraktiv und bezahlbar. Andererseits gerät der größte Teil der übrigen Staaten weltweit ins Hintertreffen.

Strukturell zeigt sich im Weltrüstungshandel eine Segmentierung unter den Anbietern. Neben den USA und Russland als Marktführer haben sich Großbritannien, Frankreich oder Deutschland als relevante Exporteure etabliert. Sie gewinnen mit attraktiven Finanzbedingungen, der Zusage von Technologietransfer, der Bereitschaft, Fertigungen in Empfängerländer zu verlagern, oder mit zusätzlichen zivilen Investitionsofferten neue Kunden. Außerdem geben militärisch fortgeschrittene Industriestaaten veraltete, aber noch einsatzfähige Waffen ab. Weitere Rüstungshersteller erobern mit Modernisierungsleistungen neue Märkte. Beispiele dafür sind Deutschland im Schiffs- und Motorenbau, die Türkei bei Panzern oder Israel bei der Aufwertung von Flugzeugen. Hinzu kommen Staaten, die Waffen und Ersatzteile mit weniger anspruchsvoller Technologie anbieten (China, Südafrika oder südamerikanische Staaten) oder Munition verkaufen. Ein neuer Trend zeigt sich, indem fortgeschrittene Rüstungshersteller mit weniger entwickelten Staaten Rüstungsk Kooperationen eingehen. Der Transfer von Gütern, die sowohl für zivile als auch für militärische Zwecke genutzt werden können, sogenannte *Dual-use*-Güter, gewinnt an Bedeutung und schlägt sich im gewachsenen Handel mit Komponenten nieder.

Ebenso zeichnen sich bei den Abnehmern Differenzierungen ab. Nur relativ wenige Empfängerländer sind in der Lage, kostspielige und technologisch anspruchsvolle Rüstungswaren zu erwerben. So haben die Transfers unter fortgeschrittenen Rüstungsherstellern in der Statistik mehr Gewicht erhalten. Dagegen schränken finanzielle Restriktionen die Kaufbereitschaft vieler Länder ein. Sie verzichten auf Neuanschaffungen oder erwerben gebrauchte bzw. aufgewertete Waffen. Gleichzeitig wächst bei Importeuren die Neigung, Rüstungskapazitäten für den eigenen Bedarf und späteren Export aufzubauen und eine Zusammenarbeit mit Exporteuren zu suchen. Solange ein harter Wettbewerb der Anbieter besteht, können Interessenten Zusatzleistungen aushandeln und Zahlungsmodalitäten bestimmen. Zumindest derzeit ist der Weltrüstungsmarkt ein Käufermarkt.

Inoffizielle Rüstungstransfers

Daneben bestehen graue oder schwarze Rüstungsmärkte, d.h. nicht-offizielle Transfers von Waffen und Rüstungsgütern. Dieses Marktsegment nährt aktuelle Gewaltkonflikte, in denen der Einsatz kleiner und leichter Waffen vor-

herrscht. Von den Waffenbeständen im subsaharischen Afrika stammen über 90 Prozent der Waffen von außen, die oft auf verschlungenen Wegen von einem Konfliktherd zum anderen transferiert werden.⁷ Vielfach waren die Rüstungswaren einmal legal in Umlauf gekommen und dann im Zuge nicht überwachter Demobilisierungen, durch illegale Verkäufe oder Diebstahl auf den Markt geraten. Der Aufschwung dieser Transfers ist die Folge schwacher oder zusammengebrochener staatlicher Kontrollen. In den 1990er Jahren war dies beim Rückzug sowjetischer Truppen aus ehemaligen Partnerländern, beim Zerfall von Jugoslawien oder den chaotischen Verhältnissen in Albanien der Fall. Ähnliches wiederholte sich seit 2003 im Irak, wo heute Waffen aus US-Beständen in großen Mengen in Händen von Rebellen sind oder auf afrikanischen Kriegsschauplätzen auftauchen.

Kollisionen von Interessen

Über Gründe und Motive für Rüstungstransfers lässt sich trefflich streiten. Vieles bleibt im Dunkeln, vor allem die Interessen und Gewinne von Rüstungsherstellern. Für große Exporteure wie die USA oder Russland sind Waffenlieferungen ein klassisches Instrument, um Einflussphären zu sichern und wohlgefällige Regime zu stützen. Als ehemalige Kolonialmächte pflegen Großbritannien und Frankreich mit Rüstungstransfers Loyalitäten zu Machthabern in früheren Herrschaftszonen. Andere rüstungsexportierende Staaten kompensieren mit Rüstungsausfuhren eine fehlende eigene Nachfrage, um ihre Rüstungsindustrie am Leben zu erhalten und deren Leistungsfähigkeit nachzuweisen. Auch als Türöffner für Außenwirtschaftsinteressen haben sich Zusagen von Rüstungslieferungen bewährt, wie deutsche Offerten an arabische Golfstaaten zeigen. Ferner werden Lieferangebote eingesetzt, um politisches Wohlverhalten zu honorieren. So erwiderte Frankreich 2007 die Bereitschaft von Libyen, dort inhaftiertes ausländisches Gesundheitspersonal freizulassen, mit Versprechungen von umfangreichen Rüstungstransfers. Mit der Zustimmung der US-Regierung zu langfristigen Waffenlieferungen im Umfang von 20 Mrd. US-Dollar an Saudi-Arabien und die Golfstaaten im Sommer 2007 zeichnet sich ein Muster von „Stellvertreteraufrüstung“ ab. Diese Staaten wollen sich als Bollwerk gegen den Iran aufrüsten und finden dabei Unterstützung durch die USA. Israel, bemüht um die Aufrechterhaltung seines qualitativen militä-

7 International Action Network on Small Arms (IANSA)/Oxfam International/Saferworld: Africa's Missing Billions. International Arms Flows and the Costs of Conflict, London October 2007.

rischen Vorsprungs gegenüber den arabischen Staaten, erhält gleichzeitig die Zusage für eine Erhöhung der US-Militärhilfe um 25 Prozent.

Empfängerländer wiederum reagieren mit Rüstungsimporten auf aktuelle oder vermeintliche Bedrohungen. Rüstungstransfers dienen als Mittel, die eigenen Streitkräfte zu modernisieren und gegebenenfalls eine heimische Rüstungsproduktion aufzubauen, um die Importabhängigkeit zu substituieren. Hinzu kommen Aspirationen auf regionale Hegemonie. In anderen Fällen lockt der Nimbus des technologischen Fortschritts zum Erwerb neuer Waffen und Rüstungsgüter. Er mag politische Ansprüche des Militärs kompensieren und als Ausweis nationaler Stärke dienen, selbst wenn sich Neuanschaffungen nicht in vorhandene Bestände einfügen und keine reale Notwendigkeit für eine Aufrüstung besteht. Dies ist für viele Waffenkäufe südamerikanischer Staaten anzunehmen. Schließlich stellen Regime, die in innere Gewaltkonflikte verstrickt sind, mit Waffenimporten Überlegenheiten her, um Opponenten niederzukämpfen. Die gleiche Option gilt für ihre Widersacher.

Diejenigen, die Rüstungstransfers als Selbstverständlichkeit der Staatenwelt ansehen, reklamieren, dass es für Staaten legitim ist, Mittel zur Sicherung der öffentlichen Ordnung und zur Verteidigung gegen äußere Angriffe bereitzuhalten. Kritiker warnen jedoch davor, mit Rüstungstransfers offene oder verdeckte Gewaltkonflikte zu alimentieren. Außerdem besteht die Gefahr, mit Rüstungsimporten Regime zu stärken oder zu stabilisieren, die Menschen- und Bürgerrechte missachten. Schließlich absorbieren Rüstungskäufe Ressourcen, die dann nicht zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zur Verfügung stehen. Dies gilt nicht nur für den Aufwand, Waffen zu kaufen, sondern auch für ihren Unterhalt. Die Kosten für den langjährigen Betrieb eines erworbenen Kampfpanzers übersteigen beispielsweise seinen Kaufpreis um das Vierfache.

Die großen Rüstungskäufe, wie sie Indien, Pakistan oder China tätigen, sind Teil der Modernisierung ihrer Streitkräfte. Sie mögen der weltpolitischen Umorientierung auf Multipolarität geschuldet sein, doch stehen sie in eklatantem Widerspruch zu Entwicklungsdefiziten in diesen Ländern. Rüstungstransfers fördern regionale Rüstungsdynamiken, besonders im Nahen und Mittlerem Osten. Hier werden hochmoderne Waffenarsenale in Regimen aufgebaut, die dem Regelwerk internationaler Beziehungen nur eingeschränkt unterworfen sind. Von den Waffenpotenzialen mag eine abschreckende Wirkung ausgehen, aber die Gefahr ihres tatsächlichen Einsatzes ist damit mitnichten gebannt.

Einmal gelieferte Waffen können sich auch gegen den Exporteur oder dessen Partner richten. Um dem zu wehren, hatte bereits 1536 Papst Paul III jedem mit kirchlichem Bann gedroht, der den Feinden der Christenheit, seinerzeit Türken und Sarazenen, Rüstungswaren zukommen ließ. Doch noch heu-

te stützen sich rüstungsexportpolitische Entscheidungen in der Mehrzahl auf kurzfristige Gesichtspunkte. Das Faktum, dass Waffen langlebige Güter sind, und die politischen sowie wirtschaftlichen Nebeneffekte von Rüstungstransfers werden dagegen nicht in Rechnung gestellt. So versenkte Argentinien im Falkland-/Malvinas-Krieg des Jahres 1982 mit Raketen französischer Herkunft britische Kriegsschiffe; aus Deutschland stammende Torpedos, von argentinischen U-Booten deutscher Hersteller abgefeuert, verfehlten freilich ihr Ziel. Ein anderes Beispiel bezieht sich auf die US-amerikanische und britische Invasion des Irak im Jahr 2003. Seinerzeit bereitete den alliierten Streitkräften die mögliche Bedrohung durch den irakischen Einsatz moderner Waffen, die in den Jahrzehnten zuvor alle großen Rüstungshersteller an das Regime von Saddam Hussein geliefert hatten, erhebliche Sorgen.

Kontrollansätze

Angesichts der Risiken bei der Weitergabe von Rüstungsgütern hat es immer wieder Anläufe gegeben, die Transfers internationalen Regeln zu unterwerfen. Schon 1925 hatte sich der Völkerbund damit beschäftigt. In den 1980er Jahren wiesen Experten auf die Widersprüche zwischen Frieden und Entwicklung auf der einen und den negativen Effekten von Aufrüstung und Rüstungstransfers auf der anderen Seite hin (Brandt-Kommission; Brundtland-Report).⁸ Politiker um den Friedensnobelpreisträger und Präsidenten Oscar Arias Sánchez aus Costa Rica machten Vorschläge für Regelungen zur Kontrolle von Waffentransfers, die in Deklarationen der Organisation amerikanischer Staaten und in Westafrika Widerhall fanden. Sie reagieren auf die Unwirksamkeit von Waffenembargos als Mittel, ungewollte Rüstungstransfers zu unterbinden.⁹ Außerdem beklagen sie das selektive Vorgehen rüstungsexportierender Staaten, nur solche Waffengeschäfte zu verhindern, die wie im Fall von Boden-Luft-Raketen oder Kleinwaffen besonders riskant scheinen. Doch jeder Regelungsversuch kollidiert immer wieder mit divergierenden Interessen. Zwei Beispiele dokumentieren die Konkurrenz zwischen Eigennutz und allgemeinem Ziel der Friedenssicherung: der EU-Verhaltenskodex für Waffenexporte (1998) und die Initiative zu einem internationalen Waffenhandelsvertrag (*Arms Trade Treaty*, ATT).

Die EU sah in den 1990er Jahren die Notwendigkeit, angesichts der politisch geförderten Integration der europäischen Rüstungsindustrie auch die

8 Die Nord-Süd-Kommission (Brandt-Kommission) war eine 1977 gegründete „Unabhängige Kommission für Internationale Entwicklungsfragen“; World Commission on Environment and Development: *Our Common Future*, 1987 (Brundtland-Bericht).

9 Vgl. Friedensgutachten 2001, Beitrag 6.4.; 2003, Beitrag 7.1.

Rüstungsexportpolitik ihrer Mitgliedstaaten an gemeinsamen Standards auszurichten. Sie sollten unliebsamen Wettbewerb unter den Herstellern verhindern und die Rüstungsexportpolitik in Einklang mit der Sicherheits- und Entwicklungspolitik bringen. So verständigten sich 1998 die EU-Mitgliedstaaten mit einem Verhaltenskodex auf Kriterien für ihre rüstungsexportpolitischen Entscheidungen. Sie reichen von der Berücksichtigung der Menschenrechtslage in einem Empfängerland, der inneren und regionalen Sicherheit über die Achtung völkerrechtlicher Verträge und die Mitwirkung im Kampf gegen Terrorismus bis zur Verhinderung von Reexporten gelieferter Rüstungsgüter. Auch sollen Rüstungslieferungen eine nachhaltige Entwicklung im Empfängerland nicht beeinträchtigen. Gleichzeitig schuf der Kodex Konsultationsmechanismen und eine Berichtspflicht über nationale Rüstungstransfers.

Trotz gewisser Erfolge hat der Verhaltenskodex nicht verhindert, dass Deutschland nach Erhebungen des *Bonn International Conversion Center* (BICC) 2006 Rüstungsausfuhren im Wert von 1,12 Mrd. Euro an 53 Staaten genehmigt hat, die den Kriterien des Verhaltenskodex nicht genügten. Solche Empfänger finden sich im Nahen und Mittleren Osten, in Nordafrika und in Süd- bzw. Südostasien. Die Erteilung der Exportlizenzen mag rechtlich korrekt gewesen sein. Dennoch bleibt erklärungsbedürftig, wie sie sich zu den normativen Vorgaben verhält. Mittlerweile sind die technischen Voraussetzungen für eine Aufwertung des Kodex zu einem „Gemeinsamen Standpunkt“ geschaffen. Damit würde das Regelwerk für die nationale Gesetzgebung verbindlich. Doch seit drei Jahren stehen dem politische Widerstände entgegen. Sie rühren u.a. aus Kontroversen um den Fortbestand des EU-Waffenembargos gegenüber China von 1989. So erlebt die EU derzeit eine zunehmende Integration der Rüstungsindustrie und steigende Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltrüstungsmarkt bei gleichzeitiger Stagnation der Bemühungen um eine Angleichung der Exportpraxis.

Der Beginn von Verhandlungen eines Vertrages über den Waffenhandel (ATT) auf der Ebene der Vereinten Nationen reagiert auf die bisher gescheiterten Bemühungen, der illegalen Verbreitung von kleinen und leichten Waffen Einhalt zu gebieten. Flankiert von Nichtregierungsorganisationen haben europäische und afrikanische Staaten erreicht, dass die UN-Generalversammlung am 6.12.2006 mit 153 und einer Gegenstimme der USA die Ausarbeitung eines solchen Vertragswerkes beschlossen hat. Er soll die Weitergabe von Waffen und Rüstungsgütern unterbinden, die geeignet sind, internationales Recht zu verletzen, Menschenrechte zu gefährden und nachhaltige Entwicklung zu beeinträchtigen. So groß aber die Gruppe der Unterstützer ist, so groß ist auch die Divergenz der Positionen. Während Hauptlieferländer den illegalen Waffen-

transfer und unerlaubte Reexporte verhindern wollen, pochen andere Staaten auf den Erhalt der Souveränität bei Rüstungsentscheidungen. Aufschlussreich ist, dass auch Rüstungshersteller die Bemühungen um einen ATT unterstützen. Sie versprechen sich einen Zuwachs an Rechtssicherheit und die Abwehr unbotmäßiger Konkurrenten. Grundsätzlich drängen vor allem afrikanische Staaten auf tatsächliche Beschränkungen für den Waffenhandel.

Derzeit läuft eine Konsultationsphase, und schon tobt der Streit um Waffenkategorien und -listen für das Vertragswerk. Von der ursprünglichen Intention, dem internationalen Waffenhandel wirksame Schranken zu setzen, ist nichts mehr geblieben. So wird für ein effektives Vertragswerk letztlich das erreichte Maß an Transparenz und Wirksamkeit von Kontrollen bzw. Sanktionen bei Verstößen ausschlaggebend sein. Aber immerhin sind mit dem ATT die Gefahren des Weltrüstungshandels auf die politische Tagesordnung gerückt.

Bedarf an Schranken für den Rüstungshandel

Lange genug hat die Verbreitung konventioneller Waffen im Schatten von Sorgen um die Proliferation von Massenvernichtungsmitteln oder Raketen gestanden. Doch aller Streit um Daten kann nicht verdecken, dass es sich beim Geschäft mit konventionellen Rüstungsgütern mitnichten um Bagatellen handelt. Risiken, die dem Rüstungshandel immer eigen waren, wandeln sich in reale Gefahren. Ihnen zu begegnen ist Aufgabe der Krisenprävention, gewaltfreier Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung als zentraler politischer Zielsetzung. Insofern ist es kurzichtig, wenn wichtige Lieferländer wie Deutschland rüstungsexportpolitische Entscheidungen zu außenwirtschaftlichen Angelegenheiten herunterreden. Es wäre ein Ausweis kluger Politik, stellte sie die Langzeitwirkung von Rüstungstransfers ebenso in Rechnung wie die mittelbaren Konsequenzen für Sicherheit und Entwicklung.

Wer europäische Rüstungskoooperation will, sollte auch ein effektives Kontrollsystem akzeptieren. Hinter der Idee der inzwischen errichteten Europäischen Rüstungsagentur (*European Defence Agency*, EDA) hatte einmal die Absicht gestanden, auch ein Kontrollinstrument für diesen Sektor zu schaffen. Mit dem EU-Verhaltenskodex für Waffenexporte existiert bereits eine Vorgabe. Umso dringlicher ist dessen Aufwertung zu einem „Gemeinsamen Politischen Standpunkt“. Das Gleiche gilt auch für die Förderung der Verhandlungen zum ATT. Hier wird es darauf ankommen, nicht im Streit um technische Fragen zu versinken, zögerliche Staaten auf die Seite der Unterstützer zu ziehen und zu verhindern, dass sich Interessenunterschiede zu Blockaden hochschaukeln.

WELTRÜSTUNGSHANDEL

Zunehmende Transparenz im internationalen Rüstungshandel wird dies erleichtern. Sonst überlagern Kontroversen über Zahlen und deren Bewertung die Würdigung der politischen, wirtschaftlichen und entwicklungsrelevanten Implikationen der Weitergabe von Rüstungsgütern. Dies beginnt mit einer Stärkung des UN-Waffenregisters und sollte in einer Verbesserung der einzelstaatlichen Berichterstattung über Ein- und Ausfuhren seine Fortsetzung finden. Erst dann wird die Rede von einer restriktiven Rüstungsexportpolitik, wie sie prominent Deutschland propagiert, überprüfbar sein. Hier sind Eindeutigkeit und politische Prioritätensetzung vonnöten. Nur dies verhindert, dass aus gängiger Routine im Umgang mit einer scheinbaren Selbstverständlichkeit der Staatenwelt unkontrollierbare Gefahren entstehen.

1.6. Die Modernisierung von Nuklearwaffen und deren Weiterverbreitung – Zwei Seiten einer Medaille

Annette Schaper

Abrüstungsforderungen in Zeiten nuklearer Modernisierung

Im Januar 2008 traten vier ehemalige prominente US-Politiker mit einem Aufruf zur Abschaffung aller Atomwaffen an die Öffentlichkeit.¹ Schon ein Jahr zuvor hatten sie einen ähnlichen Appell veröffentlicht und weltweit großes Aufsehen erregt. Denn die ehemaligen Außenminister Henry Kissinger und George Shultz, der ehemalige Verteidigungsminister William Perry und der Senator Sam Nunn waren vorher nicht als Friedenstauben aufgefallen. In ihrem neuen Aufruf betonten sie, wie viele prominente ehemalige Politiker und Militärangehörige ihren ersten Aufruf unterstützt hatten.

Die Ungeduld so vieler bekannter ehemaliger Entscheidungsträger ist neu, die vieler Drittweltstaaten jedoch nicht. Aber sie steigt, was vor allem bei diplomatischen Anlässen wie den Überprüfungskonferenzen des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV) deutlich wird.² Denn Modernisierungspläne einiger Kernwaffenstaaten, Veröffentlichungen über ihre Doktrinen und fehlende sichtbare nukleare Abrüstung belegen, dass die Kernwaffenstaaten ihre Abrüstungsverpflichtungen nicht ernstnehmen.

Tatsächlich hat es im letzten Jahrzehnt viele Enttäuschungen gegeben, und viele Vorgänge boten Anlass zu Misstrauen: Die Kernwaffenstaaten investieren massiv in ihre Nuklearkomplexe. Die USA geben Milliarden aus zur Pflege ihrer ehemaligen Testgelände und für Anlagen und Experimente, die Nuklear-tests ersetzen sollen. Auch die anderen Nuklearwaffenstaaten verfolgen ähnliche Pläne. Die Bush-Regierung bemüht sich, die Entwicklung eines neuen Nuklearsprengkopfs durchzusetzen. Russlands Kernwaffen erfahren eine Aufwertung, Großbritannien modernisiert seine Atom-U-Boote und auch China rüstet auf. In der nuklearen Rüstungskontrolle gibt es seit langem keine Fortschritte mehr.

1 G. P. Shultz/W. J. Perry/H. A. Kissinger/S. Nunn: Toward a Nuclear-Free World, in: Wall Street Journal, 15.1.2008.

2 Harald Müller: Vertrag im Zerfall? Die gescheiterte Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags und ihre Folgen, Frankfurt a. M. 2005, HSFK-Report, 4/2005.

Auch die nicht etablierten Kernwaffenbesitzer bzw. -aspiranten geben Anlass zur Sorge. Nordkorea führte einen Nukleartest durch und nutzte seine nuklearen Ambitionen, um der internationalen Gemeinschaft Zugeständnisse abzutrotzen. Iran verfolgt zielstrebig sein umstrittenes Anreicherungsprogramm und lässt sich davon nicht abbringen. Indiens Kernwaffenbesitz scheint sich zu lohnen; denn obwohl es nicht Mitglied im Nichtverbreitungsvertrag ist, sind ihm lohnende Angebote in der zivilen Nukleartechnik in Aussicht gestellt worden. Die Ungeduld über Israels Nuklearstatus wächst in den arabischen Staaten. In weiteren Staaten wird diskutiert, ob der nichtnukleare Status beibehalten werden soll. Bedingen sich die mangelnde Abrüstungsbereitschaft der Kernwaffenbesitzer, ihre Modernisierungsanstrengungen und die Begehrlichkeiten einiger Aspiranten gegenseitig? Wird Präsident Kennedys Vision einer Welt mit 10 bis 20 Kernwaffenstaaten, vor der er 1960 warnte, doch noch Wirklichkeit?

Die stagnierende Abrüstung und die vernachlässigte Rüstungskontrolle

Zu den Grundannahmen des Nichtverbreitungsregimes gehört die Überzeugung, dass Kernwaffen das Fortbestehen der Menschheit bedrohen. Sie sollten nicht weiterverbreitet, sondern abgerüstet werden. Dies spiegelt der Nukleare Nichtverbreitungsvertrag (NVV) wider: Die Nichtkernwaffenstaaten verpflichteten sich zu verzichten, und die Kernwaffenstaaten versprachen abzurüsten (Artikel VI des NVV). Solange diese Tendenz in Taten und Worten aufrechterhalten wird, kann das Regime stabil bleiben. Es gerät in Gefahr, wenn sich in der Politik der Mitglieder zu viele Inkonsistenzen und Widersprüche auf tun. Diese entstehen durch mangelnde Unterstützung der Prinzipien und Normen des Regimes und durch mangelnde Zusammenarbeit oder gar Alleingänge. Die Abrüstung, zu der die Kernwaffenstaaten verpflichtet sind, kann sich auf mehrere Weisen manifestieren: Es zählen dazu sowohl neue Rüstungskontroll- und Abrüstungsverträge als auch weitere freiwillige Maßnahmen wie die Verschrottung von Sprengköpfen. Durch Missachtung bestehender Verträge, durch rhetorische Aufwertung von Kernwaffen und durch technische Modernisierungen wird das Regime hingegen in seinen Fundamenten erschüttert. Wenn die Kernwaffenstaaten Artikel VI missachten, wird es zunehmend Staaten geben, die nicht mehr einsehen, warum sie sich weiterhin zum Verzicht auf Kernwaffen verpflichten sollen. In den folgenden Abschnit-

ten wird Bilanz gezogen, wie die Kernwaffenstaaten ihre Verpflichtungen eingehalten haben.

Sprengkop fzahlen

Die Reduzierung von Sprengkop fzahlen ist eine bedeutende Abrüstungsmaßnahme. Die START-Verträge (1991 und 1993) verkleinerten die Zahl der strategischen Waffen signifikant. Auch die taktischen Kernwaffen wurden Anfang der Neunzigerjahre reduziert, aber nur auf freiwilliger Basis und ohne Verifikation, dies könnte leicht rückgängig gemacht werden. Diese Entwicklung hatte 1996 ihren Höhepunkt mit dem erfolgreichen Abschluss eines Vollständigen Teststoppvertrages (CTBT) in der Genfer Abrüstungskonferenz. Hoffnungen auf Folgeverträge wuchsen, darunter auf einen *Cutoffvertrag*, der die Produktion von Nuklearmaterialien für Kernwaffen verbieten soll. 1995 wurde der NVV unbegrenzt verlängert, er ist der einzige Vertrag, der das Ziel der vollständigen nuklearen Abrüstung explizit nennt. Das Thema „kernwaffenfreie Welt“ erschien weniger utopisch.

Aber bald danach kehrte sich der Trend um. Ein *Cutoff* wurde nie verhandelt. Die USA kehrten sich vom CTBT ab und kündigten den ABM-Vertrag, da sie ein nationales Raketenabwehrsystem planen, das mit diesem Vertrag in Widerspruch stand. Dies hatte zur Folge, dass der START-II-Vertrag nicht in Kraft trat, denn die russische Duma hatte die Ratifizierung an das Fortbestehen des ABM-Vertrages geknüpft. Der START-I-Vertrag wird 2009 auslaufen, und eine Verlängerung ist nicht geplant. Ein 1997 von den damaligen amerikanischen und russischen Präsidenten angekündigter Vertrag zur weiteren Abrüstung strategischer Waffen, der auch eine Verifikation der Verschrottung von Nuklearsprengköpfen vorsah, ist nie zustande gekommen. Stattdessen unterzeichneten Bush und Putin 2002 eine Vereinbarung zur Kürzung ihrer Nuklearsensale – genannt *Strategic Offensive Reductions Treaty* (SORT) –, die jedoch auf jegliche Verifikation verzichtet und überdies 2012 auslaufen wird. Es fehlen also die Merkmale *Transparenz* und *Irreversibilität*, die in den 1990er Jahren in verschiedenen Foren als Merkmale in der Rüstungskontrolle und Abrüstung gefordert worden waren. Tatsächlich verschrotten die USA und Russland längst nicht alle „abgerüsteten“ Sprengköpfe, stattdessen lagern sie sie komplett oder in Komponenten ein, so dass eine Wiederaufrüstung jederzeit möglich ist. Viele Regierungen kritisieren inzwischen die nukleare Abrüstung als unzureichend.

Der nukleare Nichtverbreitungsvertrag

Im Jahre 2005 scheiterte die Überprüfungskonferenz des NVV in völliger Zerstrittenheit der Vertragspartner. Ursache war die Weigerung der USA und Frankreichs bereits im Vorbereitungsprozess, den hart errungenen Kompromiss der Überprüfungskonferenz von 2000 mit seinem Abrüstungsprogramm der „dreizehn Schritte“ anzuerkennen oder überhaupt zu erwähnen. Als Folge dieser Verweigerungshaltung verhärtete sich auch die Position der blockfreien Staaten, die ihrerseits jede Stärkung der Nichtverbreitungsaspekte des Regimes – Verifikation, Exportkontrollen, Verurteilung von Vertragsbrechern, institutionelle Reform – ablehnten.

Mehr und mehr kehrte sich die Bush-Regierung vom Multilateralismus ab.³ Seit 1996 blockierte sie praktisch alle weiteren internationalen Verträge, so den CTBT, das Kyoto-Protokoll, die Biowaffen-Konvention und eine Konvention zur Ächtung von Antipersonenminen. Ihren Höhepunkt fand diese Entwicklung in der *Nuclear Posture Review* vom Januar 2001, die explizit aussprach, was sich vorher schon andeutete: Die amerikanische Regierung sieht nukleare Rüstungskontrolle und die Stärkung internationaler Regime nicht mehr als sicherheitspolitisches Instrument an. Stattdessen setzt sie auf ihre eigene Stärke und strebt nach einer größtmöglichen Handlungsfreiheit, auch auf Kosten internationaler Zusammenarbeit. Multinationale Regeln behindern nur die eigenen Handlungen und sollen so weit wie möglich abgebaut werden. Zur Begründung führt sie neue Bedrohungen durch Terroristen und sogenannte Schurkenstaaten an.

Auch in den anderen Kernwaffenstaaten ist die Bereitschaft, sich aktiv für Fortschritte in der Rüstungskontrolle oder Abrüstung einzusetzen, nicht mehr sichtbar. Während der NVV-Überprüfungskonferenz 2005 zielte neben den USA vor allem Frankreich darauf ab, seinen Status als Nuklearmacht zu demonstrieren und zu zementieren. Das Resultat dieser gescheiterten Konferenz ist vor allem Wut und Enttäuschung vieler Staaten, die sich bisher konstruktiv verhalten haben.

Der CTBT

Ein weiterer wichtiger Rüstungskontrollvertrag ist der *Comprehensive Test Ban Treaty*. Jahrzehntlang galt dieser Vertrag als Meilenstein und Symbol der nuklearen Abrüstung. An ihn knüpfte sich die Hoffnung, die qualitative Rüstungsspirale, also den Bau immer neuartiger Kernwaffen, ein für allemal zu

3 Vgl. Friedensgutachten 2003, Beitrag 3.2.

beenden. Die unbefristete Verlängerung des NVV 1995 gelang nicht zuletzt, weil sich auch die Kernwaffenstaaten verpflichteten, einen CTBT abzuschließen. Diese Verpflichtung bestätigte die Überprüfungskonferenz des NVV im Jahr 2000. Bis auf die USA unterstützen die übrigen Kernwaffenstaaten weiterhin den CTBT.⁴

Aber die amerikanische Ablehnung des CTBT dämpft allmählich auch die Begeisterung der anderen. Chinas Ratifikation steht noch aus, denn offensichtlich will China erst die Ratifikation durch die USA abwarten. Die Debatten in Russland verlaufen kontrovers. Es häufen sich Argumente, die Umstände skizzieren, unter denen sich auch Russland vom CTBT zurückziehen könnte. Eine Lobby gegen den CTBT scheint sich zu bilden, weil man befürchtet, dass ohne Nukleartests die Sicherheit und die Zuverlässigkeit der russischen Sprengköpfe nicht dauerhaft garantiert werden könne.⁵ Trotzdem bestand Russland während der NVV-Überprüfung 2005 darauf, dass die Abschlusserklärung den CTBT erwähnte – im Gegensatz zu den USA sowie Frankreich und Großbritannien, die sich den Wünschen der USA beugten, obwohl dies eine klare Abweichung von gemeinsamen EU-Positionen darstellte.⁶ Seit George W. Bush U.S.-Präsident wurde, wird der CTBT auch in britischen Regierungspublikationen nicht mehr erwähnt. Großbritannien lehnt ihn allerdings nicht offen ab. Frankreich hat seine ehemaligen Testgelände abgebaut und damit sein Testmoratorium praktisch irreversibel gemacht. Aber selbst Frankreich wollte während der NVV-Überprüfungskonferenz den CTBT unerwähnt lassen, obwohl es nach wie vor zu ihm steht.

Weitere Schlüsselstaaten, deren Ratifikationen für das Inkrafttreten des CTBT unabdingbar sind, aber noch ausstehen, sind Indien, Pakistan, Israel, Nordkorea und Iran. Israel, wie immer um Verschleierung bemüht, wartet ab und äußert sich nicht. Es liegt in seinem Interesse, die eigenen Verpflichtungen zur Transparenz so unklar wie möglich zu halten. Pakistan will dem CTBT beitreten, sobald Indien dies getan hat. Indiens Ablehnung des CTBT erschien während der Verhandlungen als das größte Hindernis. Nachdem Indien und Pakistan 1998 gestestet und sich zu „Kernwaffenstaaten“ erklärt hatten, fanden in Indien Diskussionen statt, ob das Land nicht dem CTBT beitreten solle. Aber der Widerstand behielt die Oberhand. Solange die USA den CTBT nicht

4 Annette Schaper: *The Fizzling Fervency of the Comprehensive Test Ban Treaty*, in: Sverre Lodgaard/Bremer Maerli (Hrsg.): *Nuclear Proliferation and International Security*, Routledge 2007, S. 215 - 233.

5 Nikolai Sokov: *Russia's Nuclear Doctrine*. NTI Research Report. Center for Nonproliferation Studies, October 2003 (revised July 2004), www.nti.org/e_research/e3_55e.html (Zugriff: 3.4.2008).

6 Müller, a.a.O.

ratifizieren, ist ein indischer Beitritt äußerst unwahrscheinlich. In vielen Teilen der Welt wird die amerikanische Ablehnung des CTBT als Verrat am Nichtverbreitungsregime empfunden. Die USA missbrauchten den NVV nur noch dafür, die Verpflichtungen der Nichtkernwaffenstaaten einzufordern, der Vertrag diene nur dazu, die Ungleichheit festzuschreiben, anstatt die Gefahr durch Kernwaffen abzuschaffen.

Modernisierung

Einer der Gründe für die amerikanische Ablehnung des CTBT im Jahr 2001 war der Wunsch, einen neuen Erdeindringgefechtstkopf zu entwickeln. Das wäre nur mit neuen Nukleartests möglich gewesen. Diesen Plan lehnte der amerikanische Kongress allerdings stets ab. Ein weiteres Argument gegen den Teststopp war die Frage, ob die Zuverlässigkeit und Sicherheit der Sprengköpfe auf Dauer garantiert werden könne. Denn Sprengköpfe können altern. Das liegt daran, dass sich im Laufe der Zeit die Zusammensetzung des Waffenplutoniums aufgrund des radioaktiven Zerfalls verändert. Dies kann eine Veränderung seiner kristallinen Struktur zur Folge haben. Amerikanische Experten befürchteten, dass darunter die Funktionsfähigkeit des Sprengkopfes leiden könnte.

Das Argument der langfristigen Zuverlässigkeit und Sicherheit ist nicht neu. Es wurde schon vor und während des Testmoratoriums und der Verhandlungen zum Teststopp geprüft. Für den Ersatz der Nukleartests legte die US-Regierung ein umfangreiches Forschungsprogramm auf, in das sie viele Milliarden US-Dollar investiert. Es ist unter dem Namen *Stockpile Stewardship* bekannt geworden und beinhaltet nicht nur die Pflege und die Gewährleistung ständiger Bereitschaft der ehemaligen Testgelände, sondern auch eine Reihe von Ersatzexperimenten, die für die Wartung und Zuverlässigkeit der Sprengköpfe sorgen, sondern auch interessante Forschungsinhalte bieten sollen, um die besten Physiker weiterhin an die Waffenlabors zu binden.⁷ Insider-Experten haben in umfangreichen Studien gezeigt, dass Nukleartests damit überflüssig werden.

Trotzdem gibt es eine starke Lobby in den USA, die die Wiederaufnahme von Nukleartests befürwortet. Eine weitere Fraktion ist zwar im Prinzip mit dem Ende aller Nukleartests einverstanden, fordert aber, einen „robusteren“ Sprengkopf zu entwickeln, der weniger anfällig für Alterung ist. Die US-Regierung versucht seit Jahren, sich die Entwicklung eines solchen *Reliable Replacement Warhead* (RRW) genehmigen zu lassen, aber der Kongress

⁷ Giorgio Franceschini/Annette Schaper: Nuclear Weapons Research and Modernization Without Nuclear Testing. The CTBT in Danger?, PRIF Reports No. 77, Frankfurt a. M. 2006.

verweigert regelmäßig die Fördergelder. Falls es doch zur Konstruktion eines RRW käme, ist zu befürchten, dass es auch wieder zu Nukleartests kommt, denn es ist unwahrscheinlich, dass die USA einen ungetesteten Sprengkopf in ihr Arsenal aufnehmen.

Diese Entwicklung sehen andere Staaten mit Sorge. Auch die Aktivitäten des *Stockpile Stewardship* erwecken Misstrauen. Viele Staaten glauben, dass es den USA über die erklärten Ziele hinaus auch um die Entwicklung neuer Sprengköpfe geht. Einen solchen Verdacht äußerten Indien und Indonesien schon während der CTBT-Verhandlungen. Indien begründete seine Ablehnung des CTBT mit den technischen Möglichkeiten der fortgeschrittenen Kernwaffenstaaten, die auch ohne Nukleartests in der Lage seien, neue Sprengköpfe zu entwickeln und damit den qualitativen Rüstungswettlauf weiter voranzutreiben. Das Misstrauen wird durch sogenannte „subkritische Tests“ genährt. Bei diesen handelt es sich um Experimente zu den Materialeigenschaften von Plutonium, nicht um echte Nukleartests, bei denen eine nukleare Kettenreaktion stattfindet. Aber sie finden unterirdisch und auf ehemaligen Testgeländen statt – völlig ohne internationale Transparenz, so dass der Verdacht genährt wird, es handele sich doch um Nukleartests und um die Weiterentwicklung von Sprengköpfen. Auch andere Kernwaffenstaaten führen vergleichbare Experimente und subkritische Tests durch, mit unterschiedlichem Aufwand und ähnlichen Zielen.

Obwohl Russlands Nuklearkomplex wegen seiner Ausmaße in einer Krise ist und Russland schon aus diesem Grund beträchtlich abgerüstet hat, modernisiert es auch. Im Februar 2007 kündigte Außenminister Iwanow eine umfangreiche Modernisierung der Streitkräfte an, die bis 2015 abgeschlossen sein soll.⁸ Hierzu gehören 50 modernisierte Topol-M-Trägerraketen und 50 strategische Bomber. Russlands Modernisierungspläne werden durch die Pläne des amerikanischen Raketenabwehrsystems noch angeheizt.

Auch die Briten modernisieren. Im März 2007 bewilligte das britische Parlament die Entwicklung eines Nachfolgesystems für die Trident-U-Boote bis 2020. Hierfür wurden bis zu 30 Milliarden Euro veranschlagt. Mit großer Mehrheit befürworteten die Abgeordneten die Erneuerung der britischen Atomwaffen. Aus Blairs eigener Partei gab es allerdings viel Ablehnung. Großbritannien müsse an Atomwaffen festhalten, sagte der Premier. Schon 2006 hatte sich Blairs Nachfolger, Gordon Brown, ebenfalls für Großbritanniens dauerhaften Verbleib im Club der Atommächte ausgesprochen.

8 Roger McDermott: „Russian Military Modernizing“, Not Reforming – Ivanov, Eurasia Daily Monitor, 14.2.2007, www.jamestown.org/edm/article.php?article_id=2371909 (Zugriff: 3.4.2008).

NUKLEARWAFFEN

Frankreich hat ebenso wenig die Absicht, auf seine Nuklearwaffen zu verzichten. Zwar kündigte Paris 1996 an, seine land- und luftgestützten Systeme abzurüsten. Gleichzeitig begann jedoch eine Modernisierung der seegestützten Kräfte. Die umstrittenen französischen Nukleartests von 1995 und 1996 hatten das Ziel, das Sprengkopfdesign für eine neue seegestützte Rakete, die M-45, zu perfektionieren.⁹ Bereits 2010 soll eine neue nuklear bestückte Rakete auf den U-Booten stationiert werden. Sie wird mit 6.000 Kilometern eine wesentlich größere Reichweite haben. Das enge Netz der französischen Basen in der Welt erlaubt Frankreich in kürzester Zeit beinahe überall in der Welt einzugreifen. Die französischen Entscheidungen werden oft auf rein nationaler Ebene, ohne Konsultation in internationalen Foren, getroffen.

China hat ebenfalls ein Modernisierungsprogramm. Es achtet darauf, eine Zweitschlagskapazität aufrechtzuerhalten. Dazu gehört auch die Miniaturisierung von Sprengköpfen für Mehrfachsprengköpfe. Die Chinesen begründen ihre Anstrengungen stets mit der Sorge, dass die USA im Fernen Osten ein Raketenabwehrsystem installieren und damit Chinas Zweitschlagsfähigkeit untergraben könnten. Diese Sorge verstärkte sich, als die USA aus dem ABM-Vertrag austraten.

Indien und Pakistan haben bei ihren Nukleartests 1998 eine Fülle physikalischer Messdaten sammeln können. Die Experimente waren vermutlich seit Jahren geplant, so dass sie unter entsprechenden politischen Umständen schnell durchgeführt werden konnten. Indiens Behauptung, mit seinem Test bereits eine Wasserstoffbombe gezündet zu haben, wurde damals allgemein bezweifelt. Aber mit Hilfe der Daten aus einem Nukleartest kann man theoretische Berechnungen so verfeinern, dass inzwischen angenommen wird, dass Indien über eine Wasserstoffbombe verfügt. Da Indiens eigener Nuklearbrennstoff knapp ist, geht der Aufbau eines Arsenalen eher langsam vonstatten. Dies kann sich ändern, wenn Indien Zugang zu internationalen Brennstofflieferungen erhält.

Über Israels Nuklearwaffen ist wenig bekannt, gemäß Israels Politik der Zweideutigkeit und Intransparenz. Es wird angenommen, dass Israel ein Arsenal von 75 bis 200 Sprengköpfen besitzt. Sein Nuklearmaterial hat es im einzigen Reaktor des Landes selbst produziert. Da dieser Reaktor das Ende seiner Betriebsdauer erreicht, ist anzunehmen, dass die Zahl der Sprengköpfe in Zukunft eher sinken als zunehmen wird. Über Modernisierungen ist nichts bekannt; aber allein die vermutete Existenz der Sprengköpfe und Israels Wei-

⁹ Ted Flaherty: Current World Nuclear Arsenals. Center for Defense Information, 19 December 1996, www.cdi.org/nuclear/database/nukestab.html (Zugriff: 3.4.2008).

gerung, dem NVV als Nichtkernwaffenstaat beizutreten, wird im Nahen Osten als Provokation und Bedrohung wahrgenommen.

Die Wirkung der Modernisierungsbestrebungen ist verheerend. Sie bestätigen Urteile und Vorurteile in vielen Teilen der Welt, dass die Kernwaffenstaaten alle Rechte für sich herausnehmen, aber die anderen nur beschränken wollen. Ein Mittel dazu sei das Nichtverbreitungsregime, dessen Hauptzweck nur die Diskriminierung sei. Staaten, die selbst Nuklearwaffenambitionen haben, insbesondere Indien und Pakistan, dient dieses Argument auch als willkommene Legitimierung. Bereits seine Ablehnung des CTBT 1996 begründete Indien mit dem *Stockpile Stewardship*-Programm der USA.

Cutoff

Neben dem CTBT gilt ein *Cutoff* als wichtigste Maßnahme zur Implementierung der Abrüstungsverpflichtungen aus dem NVV. Dies legten die Vertragsstaaten bei der unbegrenzten Verlängerung 1995 fest. So wie der CTBT den qualitativen Rüstungswettlauf eindämmen soll, soll ein *Cutoff* den quantitativen Rüstungswettlauf begrenzen, indem er die weitere Produktion von Kernwaffenmaterialien verbietet. Anders als erwartet, kam es nach 1996 nicht mehr zu Verhandlungen, denn die Genfer Abrüstungskonferenz wird seither blockiert. Von einem vertraglich abgesicherten Produktionsstopp versprochen die Kernwaffenstaaten sich – genau wie beim CTBT – eine Eindämmung von Proliferationsgefahren. Weitere Staaten, insbesondere Indien und Pakistan, sollten von der Produktion von Kernmaterial abgehalten werden. Da die Kernwaffenstaaten selbst genug Waffenmaterial besitzen, erschien ihnen ein solcher Vertrag als sinnvolle Maßnahme.

Ein *Cutoff* hat jedoch noch weitere Vorteile. Der wichtigste besteht darin, die Produktion von Kernmaterialien auch in den etablierten Kernwaffenstaaten und den Staaten außerhalb des NVV einer internationalen Verifikation zu unterziehen. Eine solche findet nach dem NVV bisher nur in allen Nichtkernwaffenstaaten statt. Prinzipiell gab es eine Bereitschaft der Kernwaffenstaaten zur Verifikation. Dies änderte sich jedoch im Jahr 2005, als die Bush-Regierung einen Vertragstext vorschlug, der auf jegliche Verifikation verzichtete. Ein *Cutoff* ohne Verifikation wäre kontraproduktiv, denn er würde den wichtigsten Vorteil eines solchen Vertrages ausklammern. Bisher sind die USA mit ihrer Position isoliert. Stellungnahmen anderer Länder stehen noch aus. Vermutlich warten alle ab, welche Position der Nachfolger Bushs einnehmen wird. Aber der Vorschlag löste insbesondere in Nichtkernwaffenstaaten mit Nuklearindustrie Empörung aus, da diese die internationalen Kontrollen der eigenen

Industrie als Wettbewerbsnachteil empfinden. Die amerikanische Weigerung, sich selbst zu internationalen Kontrollen zu verpflichten, nährt auch bei einigen westlichen Verbündeten den Verdacht, dass es nur um die Verpflichtung der anderen gehe, eigene Belastungen jedoch vermieden werden.

Die USA machten noch eine weitere Kehrtwende, als sie Indien ein Nuklearabkommen anboten, das den zivilen Nuklearhandel zwischen den beiden Staaten wieder ermöglichen soll. Wenn dieser Deal zustande kommt, wird er Indien Zugang zu zivilem Nuklearbrennstoff beschere. Das Land wird damit in der Lage sein, seine eigenen knappen Ressourcen für militärische Zwecke umzuwidmen und den Aufbau seines Nukleararsenals zu beschleunigen. Das vorher explizit erklärte Ziel, mit Hilfe eines *Cutoffs* den quantitativen Aufbau von Nukleararsenalen in Ländern außerhalb des NVV zu begrenzen, wird damit unterlaufen. Die USA haben auch diese Entscheidung für eine Kehrtwende in der Nuklearpolitik gegenüber Indien im Alleingang getroffen, ohne sie vorher international zu konsultieren. Diese Brückierung aller Mitglieder des NVV und insbesondere der westlichen Verbündeten trägt ebenfalls nicht zur Stärkung des NVV und des NV-Regimes bei.

Probleme der Nichtverbreitung

Nordkorea und Iran

Im Zentrum der Sorge um Nichtverbreitung stehen Iran und Nordkorea. In beiden Fällen versuchen Staatengruppen mit diplomatischen Mitteln, diese Problemstaaten von ihren Vorhaben abzubringen, in beiden Fällen bisher ohne nennenswerte Erfolge. Typisch für beide Fälle ist auch die Wahrnehmung seitens der Kernwaffenstaaten, dass es sich um isolierte Einzelfälle handle. Eine Beziehung zur eigenen mangelnden nuklearen Abrüstung, zur fehlenden Unterstützung von Rüstungskontrolle und zu den nuklearen Modernisierungsbestrebungen wollen sie nicht sehen. Tatsächlich weisen beide Fälle besondere Merkmale auf, die zur Erklärung herangezogen werden können.

Nordkoreas stalinistische und aggressive Regierung und ihre paranoide Bedrohungswahrnehmung haben es isoliert. Seine Planwirtschaft hat versagt und das Land in den Ruin getrieben. Isolierte und paranoide Staaten neigen zu aggressiver und unkooperativer Außenpolitik. Der Griff nach der Kernwaffe ist in einem solchen Fall nicht überraschend. Dazu kommt der vermeintliche Status- und Machtgewinn. Von Anfang an versuchte Nordkorea, die IAEO und die internationale Gemeinschaft zu betrügen. Zunächst ging Pjôngjang davon aus, dass dies gelingen könne und das Nuklearprogramm unter der Tarnung eines

zivilen Kernenergieprogramms heimlich betrieben werden könne. Nordkorea hatte die IAEA jedoch unterschätzt. Sie schöpfte Verdacht und bestand auf Aufklärung. Die weitere Geschichte ist über Jahre hinweg eine Folge von Zugeständnissen, Rückziehern, Abkommen, Kündigungen, Kooperationen und Provokationen, Eskalationen und Deeskalationen. Zugeständnisse Nordkoreas betrafen Zugangsmöglichkeiten der IAEA und Aussetzen von technischen Aktivitäten. Diese ließ sich Nordkorea mit Wirtschaftshilfe kompensieren. Sein wichtigster Gewinn war die Aufmerksamkeit vor allem durch die USA. Nordkorea sieht die USA als Bedrohung, weil diese explizit das nordkoreanische Regime ablösen wollen; andererseits strebt es die Anerkennung gerade der USA an. Die internationale Staatengemeinschaft verfügt über relativ wenige Druckmittel, weil Nordkorea ohnehin schon isoliert ist, aber auch weil eine konventionelle militärische Eskalation in der Region zu riskant erscheint und von den Anrainern China und Südkorea abgelehnt wird. Mit seinem Nuklearprogramm besitzt Pjöngjang jetzt ein Faustpfand, das ihm die Aufmerksamkeit der Staatengemeinschaft sichert. Reaktionen Nordkoreas auf die Modernisierungsbestrebungen der Kernwaffenstaaten, das schwankende rüstungspolitische Verhalten der USA oder die Krise des NV-Regimes sind bisher nicht beobachtet worden und beeinflussen sein Nuklearprogramm nicht. Es ist unwahrscheinlich, dass sich das nordkoreanische Problem lösen lässt, solange sich dort die Verhältnisse nicht grundlegend ändern.

Der Fall Iran zeigt einige Gemeinsamkeiten mit Nordkorea: Auch dort handelt es sich um ein nichtdemokratisches System mit einer aggressiven Außenpolitik. Die USA versuchen seit Jahrzehnten, Iran zu isolieren. Allerdings ist ihnen dies nur teilweise gelungen. Im Unterschied zu Nordkorea können aber diplomatische Druckmittel, die auf weitere Isolierung abzielen, in Iran noch wirken. Genau wie Nordkorea hat Iran einen Konflikt mit den USA, die eine martialische Drohkulisse aufbauen und das erklärte außenpolitische Ziel verfolgen, das derzeitige Regime zu beseitigen. Die amerikanischen Reaktionen sind im Fall Iran aggressiver und unkooperativer als im Fall Nordkoreas. So wie Ostasien ist auch der Nahe Osten eine Region, in der ungelöste Konflikte, Rivalitäten, Misstrauen, verzerrte Wahrnehmungen, Machtstreben und Konkurrenz die Beziehungen der Staaten untereinander bestimmen.

Auch die iranischen technischen Aktivitäten, nämlich der Aufbau einer Anreicherungsindustrie, fanden zunächst in aller Heimlichkeit statt. Seit ihrer Entdeckung bemüht sich die IAEA um Aufklärung.¹⁰ Die Iraner behaupten, dass ihr Programm rein zivilen Zwecken diene. Die militärischen Absichten sind bisher nicht eindeutig nachzuweisen, aber selbst wenn dies zutrifft, hät-

¹⁰ Vgl. Friedensgutachten 2006, Beitrag 4.1.

te Iran mit einer Anreicherungsanlage die entscheidende technische Hürde für eine zukünftige Beschaffung von Kernwaffen überwunden. Dies sieht die internationale Staatengemeinschaft mit Sorge. Viele, darunter die USA und die EU, finden Anreicherungstechnologie in der Hand Irans inakzeptabel.

Inzwischen ist es der iranischen Führung gelungen, in der Wahrnehmung der Bevölkerung das Nuklearprogramm als Symbol der eigenen Stärke hochzustilisieren. Die Opposition der internationalen Gemeinschaft sei nichts anderes als ein aggressiver Versuch des Westens, Iran zu unterdrücken und in seinen Rechten zu beschneiden. Die kompromisslose amerikanische Weigerung, mit den Mullahs überhaupt Kontakt aufzunehmen, hat diese Sicht bestärkt. Damit dient das Nuklearprogramm auch dem Ziel, von einer Vielzahl innenpolitischer Probleme abzulenken. Die Fronten sind verhärtet, weil sowohl iranische als auch amerikanische Kompromisslosigkeit dominiert. Die Europäer verfügen ohne die Amerikaner über zu wenig Anreize und Druckmittel, um eine Wende herbeizuführen. Solange es in der iranischen Regierung wie in der amerikanischen Außenpolitik keine tiefgreifenden Veränderungen gibt, wird die gefährliche Tendenz zur Konfrontation nicht abgebaut werden können.

Das Ende des NV-Regimes?

Beide Fälle, Nordkorea und Iran, sind seit Jahren virulent. Die Rüstungskontrollpolitik der USA und der anderen Kernwaffenstaaten schwankte stark, beeinflusst hat dies das Verhalten beider Länder jedoch kaum. Für beide Nuklearprogramme finden sich Erklärungen, die in der Tat wenig mit dem Zustand des NV-Regimes zu tun haben. Ähnliche Erklärungen gab es auch für Südafrikas Nuklearprogramm und für Libyens kleinen Versuch, die beide zwischenzeitlich eingestellt sind. Ob die Kernwaffenstaaten modernisieren oder nicht, ob sie abrüsten und ihre Rüstungskontrollverpflichtungen ernst nehmen oder nicht – einige wenige Problemstaaten hat es immer gegeben und wird es vermutlich auch immer wieder geben.

Aber Kennedys Vision ist bisher nicht eingetreten, weil es nur wenige Staaten gibt, auf die die beiden oben skizzierten Charakteristika der Aggressivität und Isolation zutreffen. Vielen andere haben keine solche Motivation entwickelt, obwohl sie in ihrer Wahrnehmung ein Sicherheitsproblem haben.

Warum haben diese Staaten trotzdem auf Kernwaffen verzichtet? Der Grund liegt im Nichtverbreitungsregime, das nach der Unterzeichnung des NVV seine Wirkung entfaltete. Seine Mitglieder nahmen den Vertrag ernst, und dies lag nicht zuletzt an dem darin enthaltenen Versprechen, nach der endgültigen Abschaffung aller Kernwaffen zu streben. Die Vertragseinhaltung

wurde durch die Hoffnung auf eine kernwaffenfreie Welt genährt. Zahlreiche Mitglieder setzten sich aktiv für den Vertrag ein, so vor allem 1995, als viele Delegationen erfolgreich für eine unbegrenzte Verlängerung warben. Sie gingen damals davon aus, dass sich der positive Trend fortsetzen würde. Dies spiegelt sich auch in den von der Konferenz veröffentlichten Erklärungen wider. Die Hoffnungen wurden jedoch bitter enttäuscht, und deshalb bereuen die meisten Mitglieder inzwischen ihre damalige Entscheidung. Auch die arabischen Staaten fühlen sich vom Westen alleingelassen, und einige erwägen inzwischen offen eine Kernwaffenoption. Ihre Bereitschaft, sich an ihre Verpflichtungen zu halten, sinkt.

Wenn verlorenes Vertrauen nicht bald zurückgewonnen wird, ist zu befürchten, dass mehr und mehr Mitglieder aus dem NVV austreten werden und Kennedys Vision doch noch Wirklichkeit wird. Es ist höchste Zeit, die Mahner beim Wort zu nehmen. Die Bundesregierung hat bisher ihr Bekenntnis zur nuklearen Rüstungskontrolle hochgehalten. Hierzu gehört vor allem das Festhalten an einem CTBT und einem verifizierbaren *Cutoff*. Diese Ziele sind in Deutschland unumstritten. Die Bundesrepublik sollte sich zusammen mit ihren EU-Partnern vorbereiten, auf die künftige amerikanische Regierung einzuwirken, um deren Haltung zugunsten nuklearer Rüstungskontrolle zu beeinflussen.

1.7. Weltraumwaffen und Rüstungskontrolle – Der Wettstreit um militärische Dominanz im All

Marcel Dickow

Die zunehmende militärische Nutzung des Weltraums

Seit Beginn der Raumfahrt wurde das Weltall militärisch genutzt, ist aber im Unterschied zu den klassischen „Kriegssphären“ Land, Wasser, Luft bisher nicht Ort gewaltsamer Auseinandersetzungen geworden. Diese Ausnahme hat im Wesentlichen vier Gründe: 1. die enormen technologischen Hürden einer Bewaffnung des Weltraums, 2. die damit verbundenen, nicht minder immensen Kosten, 3. den Entschluss einer Mehrzahl der Staaten, folglich auf Weltraumwaffen zu verzichten, 4. die Existenz des Weltraumvertrages (*Outer Space Treaty*, OST) von 1967. Der Vertrag stellt das All und alle Himmelskörper von staatlichen Souveränitätsansprüchen frei und erklärt sie „zum Erbe der gesamten Menschheit“. Die Nutzung des Weltraums soll zu ausschließlich friedlichen Zwecken erfolgen, der Einsatz und bereits die Stationierung von Massenvernichtungswaffen auf Himmelskörpern oder Satelliten sind verboten. Das Testen, Stationieren und Einsetzen konventioneller Waffen im Welt- raum fallen hingegen nicht unter die Verbotstatbestände. Die führenden Welt- raumnationen, voran die USA und die Sowjetunion, haben in den 1970er und 1980er Jahren Anstrengungen unternommen, diese Lücke militärisch zu nutzen, indem sie Weltraumwaffen entwickelten und erprobten. In den vergange- nen zwei Jahrzehnten haben sich insbesondere China und Russland bemüht, Verhandlungen über ein Verbot von Weltraumwaffen zu initiieren, sind jedoch am Widerstand der USA gescheitert. Ungeachtet dessen nimmt die zivile und militärische Nutzung des Alls kontinuierlich zu. Große Teile moderner Tech- nologie in Kommunikation, Navigation, Ökologie, militärischer Sicherheit so- wie zur Forschung sind maßgeblich von satellitenbasierten Anwendungen ab- hängig. Dabei unterscheiden sich bisher installierte militärische und zivile Sys- teme nicht in der Technologie, sondern nur in der Bestimmung und Nutzung der Daten (*dual-use*-Technologie). In gleichem Maße sind auch beide Nutzer- gruppen abhängig von der zur Verfügung stehenden Weltrauminfrastruktur.

Jüngste Entwicklungen: neue Tests und eine erste Europäische Raumfahrtspolitik

Die Entwicklungen der vergangenen Jahre machen deutlich, dass insbesondere die USA den Weg zu einer unilateralen militärischen Sicherung ihrer Infrastruktur im All einschlagen, während der Großteil der anderen Raumfahrt-nationen, darunter alle europäischen Staaten, der Idee kooperativer Sicherheit im Weltraum anhängt. Die USA haben 2006 mit ihrer neuen *National Space Policy* eine schon von der Clinton-Administration verfolgte Politik konkretisiert, die auf aktive militärische Sicherung, auch durch Weltraumwaffen, setzt. Für viele Beobachter steht diese Strategie im Widerspruch zu Geist und Wortlaut des OST. Der Abschuss eines außer Kontrolle geratenen Spionagesatelliten durch die US-Marine („USS Lake Erie“) am 20. Februar 2008 über dem Nordpazifik nährt den Verdacht, dass die Vereinigten Staaten nicht nur ein unkontrolliertes Wiedereintreten des ca. zwei Tonnen schweren „USA 193“ in die Erdatmosphäre verhindern wollten, sondern auch die Gelegenheit genutzt haben, ihr Raketenabwehrprogramm als Anti-Satelliten(ASAT)-Waffe zu testen. Seit 1985 haben die USA nach einem faktischen Test-Moratorium keinen ASAT-Test mehr unternommen. Das von China und Russland kritisch beobachtete Vorhaben wurde offiziell mit den Gefahren des verbleibenden Raketentreibstoffs Hydrazin für Mensch und Umwelt begründet, falls der Satellit beim Wiedereintritt nicht vollständig verglüht. Die modifizierte Abfangrakete vom Typ SM-3 ist Bestandteil des bereits teilweise funktionsfähigen Raketenabwehrprogramms der USA. Sie wurde auf den schon kurz nach dem Start 2006 außer Kontrolle geratenen Satelliten gelenkt, um seinen Tank zu zerstören. Trotz der geringen Abschusshöhe von 247 km verschärft dieser „Test“ die Weltraumschrott-Problematik und demonstriert gleichzeitig den Entwicklungsstand des von den USA betriebenen Waffensystems, insbesondere seiner Aufklärungs- und Zielführungskomponenten.

Zuvor hatte bereits im Januar 2007 der erste chinesische Anti-Satellitenwaffentest die internationale Öffentlichkeit aufgeschreckt, bei dem eine umgebaute Mittelstreckenrakete (DF-21 IRBM) einen ausgedienten chinesischen Wettersatelliten (*Fengyun 1C*) in einer Höhe von ca. 860 km zerstörte. Dabei entstand eine erhebliche Anzahl größerer Trümmerteile, die seitdem Orbits zwischen 800 und 3.500 km Höhe bevölkern und eine Gefahr für andere Satelliten darstellen. Die mit dem erfolgreichen Versuch verbundene Absicht bleibt unklar. Offizielle chinesische Stellen sprechen von einem wissenschaftlichen Experiment. In der *Conference on Disarmament* (CD) der UNO tritt China, zusammen mit Russland, als Advokat eines Verbotsvertrags für konventionelle Weltraumwaffen auf. Mithin scheint die Annahme nicht unbegründet, dass

China mit dem Abschluss ihren Forderungen nach Aufnahme von Verhandlungen über PAROS (*Prevention of an Arms Race in Outer Space*) in der CD Nachdruck verleihen wollte.

Die Europäische Union hat sich im April 2007 erstmals eine eigene Raumfahrtpolitik gegeben und betritt mit der *European Space Policy*¹ (ESP) nun ein Feld, das bisher auf zwischenstaatlicher Ebene in Europa ausschließlich durch die *European Space Agency* (ESA) bearbeitet wurde. Grundlage hierfür ist das EU-ESA-Rahmenabkommen aus dem Jahre 2003. Die durch die EU-Kommission entworfene Raumfahrtpolitik wird technisch von der ESA umgesetzt, die durch ihre Gründungskonvention auf ausschließlich friedliche (*exclusively peaceful*) und in der ESA-Neuinterpretation auf nicht-aggressive Ziele (*non-aggressive purposes*) festgelegt ist. Folgerichtig behandelt die EU in ihrer ESP überwiegend industriepolitische Themen wie die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen. Obwohl die Entwicklung militärischer Systeme ausgeschlossen wird, erkennt die EU in der Nutzung von *dual-use*-Potenzialen der Weltraumtechnologie auch einen neuen Markt für Sicherheit und Verteidigung. Damit erhält die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) durch die ESP Weltraumanwendungen, allen voran die zivilen EU/ESA-Flaggschiffprogramme Galileo (Europäisches Satelliten-Navigationssystem) und GMES (*Global Monitoring for Environment and Security*).

Die Weltraumnationen und ihre Programme

Seit dem Ende der Ost-West-Konfrontation verfolgen lediglich die USA offiziell ein potenzielles Weltraumwaffenprogramm. Einige Dutzend Staaten sind jedoch in der Lage, Trägersysteme für den Zugang zum Weltraum zu entwickeln und einzusetzen, darunter außer Russland, China, Japan, Israel und der Europäischen Union auch Schwellenländer wie Indien und Pakistan. Mit Ausnahme der USA und der EU gilt für die meisten, dass keine oder eine nur schwach ausgeprägte Trennung von zivilen und militärischen Programmen besteht. Allerdings beschränken sich die militärischen Programme bislang auf Aufklärung, Kommunikation und Navigation, allein China hat durch seinen ASAT-Test den Verdacht weitergehender Ambitionen geweckt. In der EU verfolgen Frankreich, Großbritannien, Italien und neuerdings auch die Bundesrepublik militärische Programme zur Weltraumnutzung. Darüber hinaus haben

¹ http://ec.europa.eu/enterprise/space/doc_pdf/esp_comm7_0212_en.pdf (Zugriff: 20.02.2008) und <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st10/st10037.en07.pdf> (Zugriff: 20.02.2008).

zivile Projekte wie Galileo und GMES potenziell militärische Bedeutung. Obwohl die EU keine militärischen Systeme im Weltraum anstrebt, sondern auf nicht näher erläuterte Synergieeffekte von *dual-use*-Technologie abstellt, kooperieren einige EU-Mitgliedstaaten, indem sie Daten ihrer nationalen Satelliten in ein übergeordnetes *System of Systems* einbringen, um einen europäischen satellitengestützten Aufklärungsverbund zu schaffen.

Die Bundesrepublik ist mit dem nationalen Satelliten-Radar-Aufklärungssystem SarLupe (*Synthetic Aperture Radar*, SAR) erstmals militärisch im All vertreten. SarLupe umfasst fünf Satelliten, davon sind Anfang 2008 bereits drei orbital. Sie können jeden Punkt der Erdoberfläche binnen 36 Stunden wetter- und tageslichtunabhängig mit einer Sub-Meter-Auflösung erfassen. Laut BMVg kostet das Vorhaben 746 Millionen Euro. Für das Jahr 2009 sieht zudem das Projekt SATCOMBw (Satelliten-gestützte Kommunikation der Bundeswehr) in seiner dritten Phase zwei eigene geostationäre Kommunikationssatelliten vor, die bisher angemietete Verbindungen kommerzieller Anbieter ersetzen sollen. Die Projektkosten sind mit knapp einer Milliarde Euro veranschlagt. Mit TerraSAR-X, einem zivilen kommerziellen Radar-Satelliten im X-Band, hat das Deutsche Luft- und Raumfahrtzentrum (DLR) seit Juni 2007 ein weiteres, militärisch nutzbares System im All. An der Entwicklung war auch das BMVg beteiligt, obwohl das federführende DLR ausschließlich zivile Projekte betreiben darf. Dies unterstreicht das militärische Interesse an ziviler *dual-use*-Technologie, das mit dem Erzielen von Synergien begründet wird.

Durch ein bilaterales Abkommen von 2003 ergänzt das französische Helios-System die Komponente der optischen Aufklärung zu SarLupe. Damit versuchen die Bundesrepublik und Frankreich, aber auch Italien mit dem *CosmoSkymed* (ebenfalls ein Radar-Satellitensystem), Eigenständigkeit in der Lageaufklärung und Überwachung zu gewinnen. Den Anstoß gaben die Einsätze der NATO im Kosovo 1999 und in Afghanistan seit 2001, bei denen die Europäer auf amerikanische Informationen angewiesen waren.

Auf europäischer Ebene kommt den zivilen Systemen Galileo und GMES erhebliche militärische Bedeutung zu. Die *European Space Policy* von 2007 hebt diesen Umstand ausdrücklich hervor, obgleich Großbritannien sich aus Kostengründen sperrt, NATO-Kapazitäten zu duplizieren und stattdessen auf das frei verfügbare amerikanische *Global Positioning System* (GPS) verweist, das vom amerikanischen Verteidigungsministerium betrieben wird. Die EU betont, dass beide Initiativen zivile Programme unter ziviler Kontrolle sind, schließt aber Nutzer auf Seiten des Militärs nicht aus. Tatsächlich bietet das zivile Galileo, insbesondere der sogenannte *Public Regulated Service* (PRS) für

staatliche Hoheitsaufgaben, nach der Inbetriebnahme die wesentlichen Funktionen des militärischen GPS-III und seines speziellen *Military Code*. Beide Systeme werden voraussichtlich nahezu zeitgleich 2012 funktionsfähig sein.

Mit GMES schafft die EU gemeinsam mit der ESA einen Systemverbund, der weltraumgestützte Komponenten enthält und bisherige Umwelt-Monitoring-Programme der ESA ablöst. Der *dual-use*-Charakter macht die von GMES zur Verfügung gestellten Dienste auch für militärische Anwendungen interessant, insbesondere weil bis 2015 drei Generationen neuer Satelliten (Sentinel 1-3) das volle Spektrum der Erdbeobachtung – optisch, Infrarot, Radar – abdecken sollen. Die EU fasst *security* in GMES auch im Sinne von *human security* und eines erweiterten Sicherheitsbegriffs auf und bezieht so GMES-Dienste für Sicherheit und Verteidigung im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ausdrücklich ein. Da GMES ausschließlich Dienste bereitstellt, wird es hier für eine militärische Nutzung auf die Datenpolitik innerhalb der EU und ihrer Mitgliedstaaten ankommen.

Vor der EU sind die USA und Russland die führenden Weltraumnationen. Die USA werden bis 2008 außerhalb des NASA-Budgets jährlich zwischen 20 und 24 Milliarden Dollar für militärische Weltraumprogramme ausgeben. Darin enthalten ist das ganze in der *National Space Policy* von 2006 angekündigte Zielspektrum, einschließlich Wirkungssteigerung (*Force Enhancement*), Weltraumkontrolle (*Space Control*), Einsatz (*Force Application*) und Weltraumunterstützung (*Space Support*). Die russische Regierung hatte für das Jahr 2007 ehrgeizige Pläne, ihre weltraumgestützte militärische Infrastruktur zu modernisieren. Dies bezog sich u.a. auf das Navigationssystem GLONASS, die Früherkennung sowie die militärische Aufklärung. Anfang 2008 räumte ein Regierungssprecher allerdings erhebliche Verzögerungen ein. Insbesondere GLONASS wird im laufenden Jahr nicht den minimalen Operationsstatus, die Abdeckung des russischen Territoriums, erreichen und verfehlt damit auch die ökonomischen Erwartungen, da bisher keine zivilen Kunden erkennbar sind.

Wirkungsweisen von Weltraumwaffen

Während weltraumgestützte Aufklärung durch „nationale technische Mittel“ (*National Technical Means*, NTM) in Zeiten des Ost-West-Konflikts aufgrund ihrer Frühwarnkapazität Teil des Abschreckungssystems war, trug sie zugleich zur Verifikation von Rüstungskontrollabkommen bei und förderte auf diese Weise die Stabilität im Ost-West-Verhältnis. Seit den 1980er Jahren werden Satelliten hingegen auch zur Kriegführung eingesetzt. Im Zuge der *Revolution in Military Affairs* (RMA) und der systemischen Vernetzung aller involvierten

Truppenteile und Kommandoebenen, können global operierende Streitkräfte wie die der USA nicht mehr auf die Fähigkeiten verzichten, die Satellitenkommunikation, -aufklärung und -navigation bereitstellen. Die Abhängigkeit von Satelliten ist nicht nur technologisch irreversibel, sondern stellt auch die Achillesferse moderner Kriegführung dar, da diese Komponenten aus Kostengründen weder zeitnah austauschbar sind noch durch erdgebundene Alternativen ersetzt werden können. Dies trifft natürlich auch auf den zivilen Anwendungsbe- reich zu. Beide Nutzergruppen sind auf die Dienste von Satelliten angewiesen und verfolgen Strategien, um ihre Systeme technisch zu schützen bzw. durch völkerrechtliche Rahmenbedingungen abzusichern. Dabei wird, politisch gesehen, der technologisch ohnehin kaum noch existierende Unterschied zwischen zivilen und militärischen Systemen weiter eingeebnet.

Lässt man nichtkonventionelle Weltraumwaffen, also nukleare Gefechtsköpfe, außer Acht, kann grundsätzlich zwischen kinetischen, explosiven und Strahlungswaffen unterschieden werden. Diese physikalische Klassifizierung nach technologischen Wirkungskriterien wird durch räumliche Wirkungsweisen ergänzt: Trotz strittiger Detaildefinition kann soweit verallgemeinert werden, dass Weltraumwaffen oder deren Komponenten ihre Wirkung in den Weltraum hinein (*space to space*, *earth to space*) oder aus ihm heraus (*space to earth*) entfalten. Dabei muss am Zielobjekt kein irreversibler Schaden entstehen, eine temporäre Beeinträchtigung seiner Funktion reicht aus. Prototypen der kinetischen bzw. explosiven Waffengattung sind entwickelt und erprobt worden, zuletzt durch China beim ASAT-Test von 2007. Sie erzeugen bei Einsatz im All am Zielobjekt irreparable Schäden sowie eine erhebliche Menge an Schrottpartikeln und sind deswegen verhältnismäßig leicht nachweisbar, allerdings nicht ohne Weiteres von natürlichen Ursachen (z.B. Kleinstmeteoriten) oder Treffern durch andere Schrottpartikel zu unterscheiden. Eine Ausnahme bilden manövrierfähige Mikro- und Nanosatelliten, die auch durch Manipulation, z.B. das Verdrehen von Sonnensegeln, wirken können. In der Gegenrichtung (*space to earth*) sind von den USA Konzepte für steuerbare Wiedereintrittskörper entwickelt, aber nicht stationiert worden, um Ziele auf der Erdoberfläche zu bekämpfen.

Strahlungs- oder auch elektromagnetische Waffen wirken durch Blenden, Stören oder Zerstören mit Hilfe von Laser- oder Mikrowellenstrahlung oder durch einen intensiven elektromagnetischen Impuls (EMP), der elektronische Bauteile beeinträchtigt. Solche Systeme wie der *Space Based Laser* (SBL) der USA sind wiederholt von der Erdoberfläche aus (*earth to space*) getestet worden oder für den Einsatz im Weltraum geplant. Mit Ausnahme eines EMP, erzeugt durch eine nukleare Explosion in der oberen Atmosphäre, ist ihre Wir-

kungsfähigkeit umstritten oder (noch) durch erhebliche technologische Hürden beeinträchtigt. Darüber hinaus existiert eine Reihe von Systemen, die eine inhärente ASAT-Fähigkeit aufweist. Dazu gehören Komponenten von *Ballistic Missile Defense*-Programmen, wie der amerikanische *Airborne Laser* (ABL), ein geplanter chemischer Laser in einer modifizierten Boeing 747 zur Zerstörung von startenden Langstreckenraketen oder das *Ground Based Midcourse Defense* (GMD) Programm der USA, das seit 2006 teilweise operationalen Status erreicht hat (vgl. Beitrag 1.3.). Prinzipiell kann jeder noch manövrierfähige Satellit, aber auch jede Rakete interkontinentaler Reichweite als ASAT-Waffe „missbraucht“ werden, indem im sogenannten *Hit-to-Kill*-Verfahren ein Satellit durch direkten Aufprall zerstört wird.

Sicherheit durch Dominanz?

Während die überwiegende Mehrzahl der Weltraumnationen auf Ansätze kooperativer Sicherheit im Weltraum und damit mittelfristig auf einen Verbots- oder Begrenzungsvertrag setzt, verfolgen die Vereinigten Staaten unter Präsident Bush eine Strategie der Weltraumdominanz, die bindende multilaterale Vereinbarungen ablehnt. Zwei Abschnitte der *National Space Policy* von 2006 illustrieren ein Konzept, das sich nicht auf Kooperation verlassen will, sondern notfalls den Einsatz militärischer Mittel favorisiert:

„(Die Vereinigten Staaten) sichern ihre Rechte, Fähigkeiten und Handlungsfreiheit im Weltraum, bringen oder schrecken andere davon ab diese Rechte zu behindern oder Kapazitäten zu entwickeln, die darauf abzielen. (Sie) unternehmen notwendige Maßnahmen, um ihre Fähigkeiten im Weltraum zu schützen, antworten auf Beeinflussung (durch Dritte, M.D.) und versagen nötigenfalls Gegnern die Benutzung ihrer, den US-amerikanischen Interessen feindlich gesinnten Weltraumkapazitäten.

Die Vereinigten Staaten widersetzen sich der Entwicklung von völkerrechtlichen Regimen oder anderen Einschränkungen, die darauf abzielen, den Zugang oder die Nutzung des Weltraums für die USA zu verhindern oder einzuschränken. Beabsichtigte Rüstungskontrollvereinbarungen oder Beschränkungen dürfen nicht die Rechte der Vereinigten Staaten beeinträchtigen, Forschung, Entwicklung, Tests und Operationen oder andere Aktivitäten durchzuführen, die im nationalen Interesse der USA liegen.“²

Fraglich ist, ob sich dieser Anspruch realisieren lässt. Ihm entgegen stehen nicht nur die technologische Machbarkeit und die enormen Kosten, sondern

² <http://www.fas.org/spp/guide/usa/SpacePolicy2006.pdf>, aus dem Amerikanischen übersetzt vom Autor (Zugriff: 20.02.2008).

auch die zurzeit nicht absehbaren Entwicklungen in den Weltraumstrategien konkurrierender Staaten. Die USA formulieren Dominanz aus der Position einer mit großem Abstand technologisch führenden Nation. Der Erhaltung und dem Ausbau der Vormachtstellung dienen zahlreiche Programme zur Entwicklung und Stationierung neuer Weltraumwaffen. Zugleich haben die USA in diesem Jahrzehnt eine strikte Blockade jeglicher Verhandlungen im Rahmen der UNO über Fragen der militärischen Nutzung des Weltraums aufrechterhalten. Lediglich in Rahmen von COPUOS (*Committee of Peaceful Use of Outer Space*), wo es ausschließlich um zivile Angelegenheiten geht, sind 2007 Fortschritte bei der Weltraumschrott-Problematik zu verzeichnen. Auch nach Bewegung bei den Verhandlungen über einen *Fissile Material Cut Off Treaty* (FMCT) – FMCT und PAROS sind aus taktischen Gründen in der Abrüstungskonferenz der UNO miteinander verknüpft – gibt es keine gemeinsame Basis, Gespräche über ein Verbot von Weltraumwaffen wieder aufzunehmen. Daran hat auch der chinesische ASAT-Test nichts geändert.

Weltraumwaffen als Teil eines asymmetrischen Konflikts

Die in den Zeiten des Ost-West-Konflikts konzipierten und teilweise getesteten Weltraumwaffen waren auf eine symmetrische Auseinandersetzung zweier politisch-militärischer Blöcke und ihrer Vormächte ausgerichtet. Weltraumwaffen zielten auf die Schwächung der Aufklärungsfähigkeit des Gegners, nicht auf dessen Vernichtung. Durch die zunehmende Abhängigkeit moderner Kriegführung von weltraumbasierter Infrastruktur entsteht ein auf wenige Knotenpunkte fixiertes, leicht zu schädigendes Netzwerk, das eine asymmetrische Gegenstrategie geradezu herausfordert. Unter den beiden möglichen Alternativen, dieser Gefahr zu begegnen, d.h. die eigene Infrastruktur zu schützen – Verbot von Weltraumwaffen oder Abwehr des Angriffs – entscheiden sich die USA für eine Strategie der Dominanz: Der Widersacher soll im Ernstfall am Zugang zum Weltraum oder am Zugriff auf die eigenen Systeme gehindert werden, die Zerstörung seiner Infrastruktur wird in Kauf genommen. Trotz erheblicher Zweifel an der technischen Realisierbarkeit dieser Strategie, nicht zuletzt in den Vereinigten Staaten selbst, können andere Regierungen diese Strategie als Bedrohung wahrnehmen, da sie auch offensiv genutzt werden kann. Die Risiken eines Rüstungswettlaufs im Weltraum sind akut. Die Situation kennzeichnet eine doppelte Asymmetrie: die der zahlenmäßigen und technologischen Überlegenheit im Weltraum und die der daraus resultierenden unterschiedlichen Abhängigkeit von ihrer Infrastruktur. Hier bestehen Parallelen zur Diskussion um das Raketenabwehrprogramm der USA.

Die Konsequenzen einer Bewaffnung des Weltraums

Für die Raumfahrt allgemein und die zivile im Speziellen bergen diese Entwicklungen ein beträchtliches Gefahrenpotenzial. Rund 50 Jahre nach Beginn der Eroberung des erdnahen Weltraums besteht wegen der starken „Bevölkerung“ einiger Orbits Handlungsbedarf auf internationaler Ebene. Dafür ist ein umfassendes *Space Traffic Management* (STM) erforderlich, das mehr Erkenntnisse über die Vorgänge im Weltraum (*Space Situational Awareness*, SSA) voraussetzt. Beide Konzepte lassen sich nur schwer in Einklang mit einer Bewaffnung des Weltraums bringen, SSA ist aber gleichzeitig notwendiger Bestandteil eines Weltraumwaffensystems – eine weitere Facette der *dual-use*-Fähigkeit, die die Notwendigkeit eines kooperativen, multilateralen Vorgehens unterstreicht. Das Testen von Weltraumwaffen erzeugt neben den zu erwartenden politischen Konflikten große Mengen an Schrottpartikeln, die unterschiedslos alle Objekte in den benachbarten Orbits gefährden. Neben den militärischen geraten auch zivile Satelliten in den Fokus möglicher Anti-Satelliten-Waffen, da ihre *dual-use*-Fähigkeit militärische Anwendung beinhalten kann. Z.B. benutzt die Bundeswehr bis zur Fertigstellung von SATCOMBw für ihre Kommunikation kommerzielle Satellitenkanäle. Letztlich führt eine Bewaffnung des Weltraums und ein damit einhergehender Rüstungswettlauf zur Gefährdung der gesamten Sicherheit im Weltraum, verwandelt auch zivile Objekte in „legitime“ militärische Ziele und unterhöhlt die im OST kodifizierten Prinzipien der friedlichen Nutzung.

Rüstungskontrolle im Weltraum – vom Verhaltenskodex zum Verbotsvertrag

Gut 40 Jahre nach Inkrafttreten des Weltraumvertrags ist die Lücke, die durch das Fehlen eines expliziten Verbots konventioneller Weltraumwaffen im rüstungskontrollpolitischen Teil des Vertrags klafft, noch nicht geschlossen. Wie der Nichtverbreitungsvertrag für Nuklearwaffen (NPT) so ist auch der OST kein reiner Rüstungskontrollvertrag, eine Neuverhandlung birgt also das Risiko, bestehende Regelungen zu verlieren. Eine Überprüfungskonferenz bietet dennoch die Möglichkeit, Spielräume für neue Regelungen auszuloten. Traditionell leisten die USA in der Frage einer multinationalen kooperativen Vorgehensweise den härtesten Widerstand. Hier ist abzuwarten, wie sich ab Januar 2009 eine neue amerikanische Administration positioniert. Bis dahin können vor allem bei der UNO und ihren zuständigen Gremien, aber auch im Rahmen der EU/ESA vorbereitende Schritte eingeleitet werden. In langfristiger

Perspektive bleibt allerdings ein expliziter Verbots- oder Begrenzungsvertrag unverzichtbar. Dieser muss jedoch nicht nur das Problem einer angemessenen und praktikablen Definition von Weltraumwaffen(-systemen) lösen, er muss auch aus dem breiten Spektrum möglicher Verbotstatbestände (Entwicklung, Test, Stationierung, Einsatz) jene erfassen, die bei vertretbarem Aufwand ein Maximum an Weltraumsicherheit bieten, ohne die Raumfahrt in Gänze einzuschränken. Die Verifikation eines solchen Vertrags hat sich schon im Vorfeld als entscheidend herausgestellt. Nach zahlreichen Vorschlägen in der UN-CD ist diese Thematik bis auf Weiteres ausgeklammert. Ein Vertrag ohne praktikable Verifikationsmechanismen, Vertragsorganisation und Sanktionsfähigkeit erscheint aber wenig wirksam.

Die Anreize einer kooperativen Lösung

Neben der normativen Frage, ob die Menschheit die Bewaffnung des Welt-raums zulassen will, sprechen pragmatische Gründe gegen die Ausweitung kriegerischer Auseinandersetzungen ins All. Das wichtigste Argument für verhandelte, kooperative Sicherheit im Weltraum und ein daraus folgendes Verbot von Weltraumwaffen ist eine Kosten-Nutzen-Abwägung von Weltraumwaffen.³ Unterstützt wird diese Argumentation inzwischen durch die erheblichen technologischen Schwierigkeiten und die damit verbundenen Kosten, auf die die USA bei ihrem Raketenabwehrprogramm stoßen. Der zunehmende Verkehr in bestimmten Orbits und die Weltraumschrottkomplexität verstärken den Ruf von ziviler Seite nach einer kooperativen, internationalen Vorgehensweise in Form eines *Space Traffic Managements*. Die USA begegnen diesen Ideen bisher mit Skepsis, arbeiten sie doch national an einem eigenen *Space Surveillance Network* (SSN), das die existierenden Frühwarnkapazitäten des Ost-West-Konflikts integriert. Obwohl SSN-Daten befreundeten Staaten teilweise zugänglich gemacht werden, sieht die EU/ESA darüber hinausgehenden Bedarf an Weltraumüberwachung. Die ESA hat deshalb eine umfangreiche Studie zu *Space Situation Awareness* gestartet, deren Ergebnisse für den ESA-Rat im Herbst 2008 erwartet werden. Es liegt auf der Hand, dass der Aufbau und Unterhalt eines SSN erheblicher finanzieller Mittel bedarf, die sich durch internationale Kooperationen begrenzen ließen. Auch erscheint es notwendig, eine multilaterale Verifikationskomponente in einem europäischen SSN-System vorzusehen. Solche Fähigkeiten begünstigen die Entwicklung eines kooperativen, globalen *Space Traffic Managements* und unterfüttern die Argumente für die Errichtung einer internationalen Organisation unter dem Dach der UNO.

³ Vgl. Friedensgutachten 2005, Beitrag 2.4.

Schon weil der OST keine solche Vertragsorganisation besitzt, ergeben sich Anreize für seine Weiterentwicklung oder für Verhandlungen zu einem umfassenderen Vertrag.

Auf dem Weg zu einem Verbotsvertrag?

Seit einigen Jahren werden verschiedene Optionen diskutiert, um den Stillstand in der Genfer Abrüstungskonferenz zu überwinden. Da ein multilaterales Abkommen bis auf Weiteres durch Washington blockiert wird, kommen zwischenzeitlich nur Initiativen in Betracht, die auch ohne die Einbindung der USA für ihre Teilnehmer attraktiv sind oder deren ziviler Charakter im Interesse aller Beteiligten liegt. Zu den Ersteren zählen Vorschläge für einen *Code of Conduct* oder auch *Rules on the Road*, bei denen Staaten gleicher Interessen Regeln und Verhaltensweisen vereinbaren, die sie ihren Raumfahrtaktivitäten künftig zugrundelegen. Als Basis können die Vorschläge zahlreicher NGOs dienen, wie sie die portugiesische Ratspräsidentschaft Ende 2007 aufgegriffen hat. Sie eint der Gedanke, Aktionen zu unterlassen, die als feindlich fehlinterpretiert werden könnten (z.B. nahe Vorbeiflüge von Satelliten) und durch kooperativen Informationsaustausch verdächtig erscheinenden, aber unvermeidlichen Handlungen (z.B. Raketenstarts) die Missdeutbarkeit zu nehmen. Darüber hinaus sind unilaterale oder gegenseitige ASAT-Test-Moratorien denkbar.

Zur zweiten Kategorie zählen internationale Bemühungen zur Verkehrssteuerung, vertrauensbildende Maßnahmen durch freiwillige Start-Notifikation und Registrierung von Weltraumobjekten. In der UNO werden diese Themen bei COPUOS behandelt, wo immerhin zur Vermeidung von Weltraumschrott im Juni 2007 Richtlinien vereinbart wurden. Dies ist ein erfreulicher Beginn und gibt Anlass zur Hoffnung. Nach wie vor stellt die strikte Trennung von zivilen (COPUOS) und militärischen (PAROS) Angelegenheiten ein Hemmnis dar, das von amerikanischer Seite genutzt wird, weiterführende Verhandlungen zu vereiteln. In der EU nimmt jedoch die Entschlossenheit zu, eine Kommunikation zwischen COPUOS und PAROS einzufordern.

Handlungsoptionen für Deutschland und die EU

Die Mitglieder der EU verhandeln in den relevanten Gremien der UNO mit intern abgestimmten Positionen. Monatliche Treffen in Brüssel dienen der Meinungsbildung und Koordination, ergänzt durch Initiativen der jeweiligen Ratspräsidentschaft. So hat das Auswärtige Amt im Juni 2007 eine EU-weite Konferenz zu Weltraumsicherheit und Rüstungskontrolle im Weltraum organisiert und hofft auf einen weiterführenden Prozess. Trotz der wichtigen Rolle

Europas in der Raumfahrt hat sich die Thematik in der EU aber noch nicht ausreichend etabliert. Dabei besteht nicht nur Handlungsbedarf in der EU, sondern auch die Möglichkeit, Positionen zu vereinheitlichen und sich selbst einen Verhaltenskodex aufzuerlegen, der Außenwirkung entfalten kann. Die EU besitzt dank ihrer enormen wirtschaftlichen Stärke Einfluss im Außenhandel mit relevanter Technologie. Zudem verfügt sie in Form der GASP auch über die nötigen Strukturen, um kohärentes Handeln zu entwickeln und zu gewährleisten. Ein *Code of Conduct*, wie er derzeit im EU-internen Abstimmungsprozess ist, würde sich nahtlos in das durch die Europäische Sicherheitsstrategie konzipierte Werte- und Normensystem einfügen. Dazu müsste sich die EU aber in Substanzfragen auf größere Distanz zu den USA begeben. Die Bundesregierung lässt diesbezüglich Entschlusskraft vermissen. Die GPS-Galileo-Verhandlungen von 2003 haben indessen bewiesen, dass die EU mit kohärentem Handeln erfolgreich sein kann, auch in den transatlantischen Beziehungen.

Ein weitergehender Ansatz wäre die zusätzliche Entwicklung einer Europäischen Weltraum-Sicherheitsstrategie (*European Space Security Strategy*), die als Bindeglied zwischen europäischer Raumfahrtspolitik und Europäischer Sicherheitsstrategie zu fungieren hätte. Dies würde ermöglichen, Leitlinien zur Rüstungskontrolle als europäische Position festzuschreiben. Die Bundesregierung sollte sich darüber hinaus für einen offenen transatlantischen Dialog der EU einsetzen und offensiv europäische Sicherheitsinteressen im Weltraum mit kooperativen und multinationalen Ansätzen vertreten, auch gegenüber Weltraumpartnern wie China und Russland.

1.8. Der „entfesselte“ Staat? Die Bundesrepublik sucht Schutz vor ihren Bürgern

Hans J. Gießmann

Mehr und mehr hat die Bundesregierung – auf Initiative des Innenministeriums – in den letzten Jahren eine neue Front im Kampf gegen den Terrorismus errichtet. Unter Hinweis auf Bedrohungen für Deutschland als Teil eines „weltweiten Gefahrenraums“¹ drängt sie auf verschärfte Maßnahmen zur inneren Sicherheit. Mit diesen soll bewirkt werden, was durch die Beteiligung an militärischen Einsätzen bisher offenbar nicht überzeugend erreicht worden ist: Anschlagrisiken durch Terror in Deutschland und Europa zu verringern. Der Aktionismus ist erstaunlich. Immerhin hat es hierzulande seit Jahrzehnten keinen einzigen gelungenen Terroranschlag mehr gegeben. Ist Deutschland vielleicht weniger bedroht als Spanien oder Großbritannien? Die Sicherheitsbehörden werden indes nicht müde, eine im Vergleich zu den anderen europäischen Partnern geringere Gefährdung der Bundesrepublik zu bestreiten. Sie heben hervor, dass auch für Deutschland erhöhte Risiken bestehen, es aber der „guten Arbeit“ der Behörden zu verdanken sei, dass bisher größere Schadenslagen abgewendet wurden.²

Unabhängig davon, welchem der beiden Argumente – geringere Gefährdung oder bessere Abwehr – mehr Plausibilität zukommt, kann aus ihnen eine gemeinsame Schlussfolgerung gezogen werden: Es gibt für weitere Verschärfungen der Gesetzeslage keinen erkennbaren Grund. Ist die Gefährdung Deutschlands durch fundamentalistisch inspirierten Terror geringer als anderswo oder die Präventionspolitik tatsächlich effektiver als in anderen EU-Staaten, bestünde für die Bundesregierung kein Anlass, ausgerechnet ihre bisher ausreichende oder erfolgreiche Politik zu ändern. Hätten aber, wie das Bundesinnenministerium und seine nachgeordneten Behörden insinuierten, trotz gelungener Terrorabwehr die Gefahren für die innere Sicherheit zugenommen, wäre zunächst nach den Ursachen für diese unerwünschte Entwicklung zu fragen. Konkret gefolgert: Bevor nach drastischen Korrekturen einer bisher bewährten Politik gerufen wird, müsste erforscht werden, ob nicht Fehler in anderen Politikfeldern begangen wurden, die rückgängig zu machen sind.

1 Vgl. z.B. Wolfgang Schäuble, unter: http://www.bmi.bund.de/cIn_012/nm_122688/Internet/Content/Nachrichten/Reden/2006/05/BM__Vorstellung__Verfassungsschutzbericht.html (Zugriff: 12.3.2008).

2 Ders. am 5. September 2007, unter: http://www.wolfgang-schaeuble.de/texte/070905ard:_brennpunkt.pdf (Zugriff: 30.12.2007).

Tatsächlich liegt der Verdacht nahe, dass die europäische Beteiligung am von den USA eingeschlagenen Irrweg des *global war on terror* auch Deutschland stärker ins Fadenkreuz islamistisch motivierter Terrorkalküle gerückt hat. Im Internet verbreitete Erklärungen und Drohungen inhaftierter Attentäter lassen darauf schließen. Die Wechselwirkungen zwischen Außen-, Verteidigungs-, und Innenpolitik zu erhellen, würde allerdings den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Innenpolitische Vorsorge wird von außen- und verteidigungspolitischer Vernunft mitbeeinflusst. Unabhängig davon gehört aber auch die Politik zur inneren Sicherheit selbst auf den Prüfstand. Ist sie wirklich so erfolgreich wie landauf, landab gepriesen und sind weitergehende Maßnahmen notwendig, weil noch besser geeignet, vor Terrorgefahren zu schützen?

Ziele und Ergebnisse der inneren Antiterrorpolitik

Die Vorgaben des Bundesinnenministeriums (BMI) für die Terrorbekämpfung beinhalten fünf sogenannte „Ziel-Dimensionen“³, die auf der Homepage des BMI wie folgt definiert werden:

- Zerstörung terroristischer Strukturen durch hohen Fahndungs- und Ermittlungsdruck;
- Abwehr von Terrorismus bereits im Vorfeld;
- Ausbau der internationalen Zusammenarbeit, vor allem der polizeilich-justiziellen Kooperation im Rahmend der EU;
- Schutz der Bevölkerung und die Verringerung von Verwundbarkeiten des Landes und
- Beiträge zur Ursachenbekämpfung, z.B. durch Unterstützungsvorhaben zur Sicherheitssektorreform in Drittstaaten.

Im Beziehungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit erachtet die Bundesregierung Terrorismusbekämpfung als eine „freiheitssichernde Staatsaufgabe, wobei bei Eingriffen in Grundrechte der Bürger deren Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit zu gewährleisten“ sei.⁴

3 Vgl. http://www.bmi.bund.de/nr_165104/Internet/Content/Themen/Terrorismus/DatenundFakten/Be_kaempfung_des_Terrorismus_Id_93040_de.html (Zugriff: 15.2.2008).

4 Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen der nach Artikel 22 Abs. 2 des Terrorismusbekämpfungsgesetzes befristeten Änderungen des Bundesverfassungsschutzgesetzes, des MAD-Gesetzes, des BND-Gesetzes, des Artikel 10-Gesetzes, des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes und des § 7 Abs. 2 des BKA-Gesetzes, S. 1-53, hier S. 3, <http://www.bmi.bund.de/> (Zugriff: 14.2.2008).

Eine interne Evaluierung der erzielten Ergebnisse der Terrorbekämpfung hat dem Terrorismusbekämpfungsgesetz (TBG)⁵ für die Jahre 2002 bis 2004 im Großen und Ganzen Erfolg bescheinigt.⁶ Auf seiner Basis wurden sechs mutmaßlich islamistische Organisationen unter Beobachtung gestellt. Aufgrund gesammelter Erkenntnisse wurde die Organisation „Hizb ut-Tahrir“ verboten. Bankenauskünfte, die im Auftrag des Bundesamts für Verfassungsschutz (BfV) und des Bundesnachrichtendienstes (BND) eingeholt wurden, sind für das Verbotverfahren gegen den Spendensammelverein „Al Aqsa e.V.“ genutzt worden. Insgesamt wurden für 136 Personen verdachtsbezogene Auskünfte angefordert, hauptsächlich durch das BfV. In 21 Fällen wurden Standortbestimmungen mobiler Telekommunikation mithilfe sogenannter *IMSI-Catcher* vorgenommen. Der quantitativ größte Informationszuwachs für die Verfassungsschützer geht allerdings auf konventionell übermittelte Daten des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge zurück. Verglichen mit den Pflichtinformationen nach vorhergehendem Recht erhöhte sich der übermittelte Datenumfang bis zum vierten Quartal 2004 auf fast 376 Prozent. In der Gesamtbilanz kommt die Evaluation zu dem Befund, „dass die neuen Regelungen insgesamt erfolgreich und angemessen sind“.⁷ Empfohlen wird zwar aus Effizienzgründen eine Vereinfachung der Genehmigungsverfahren für die wechselseitige Bereitstellung von Daten, jedoch keine Verschärfung der geltenden Regelungen. Eine nachvollziehbare Erklärung für die seit 2005 entstandene Welle neuer Initiativen und Richtlinien bietet der offizielle Evaluationsbericht jedenfalls nicht.

Die Verschärfung der Politik innerer Sicherheit seit 2005

Von September 2001 bis 2007 wurden mit Blick auf die Abwehr terroristischer Gefährdungen mehr als 100 Gesetze und Regelungen zur inneren Sicherheit novelliert bzw. neu verabschiedet. Wer Ende 2002 der Meinung war, dass die in der ersten Welle durch die Rot-Grüne Koalition getroffenen und bereits damals heftig kritisierten Maßnahmen ein ausreichendes Fundament für den Umgang mit den neuen Herausforderungen bildeten, sieht sich durch die Regelungswut der Großen Koalition seit 2005 eines Schlimmeren belehrt. Zahlreiche neue Gesetze wurden auf den Weg gebracht, die zum Teil an die Grenzen des Verfassungsstaats stießen, sie nach dem Urteil des Bundesver-

5 BGBl, Teil I, Nr. 3, 9. Januar 2002, S. 361.

6 BMI: Fakten zur Evaluierung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes, S. 1-6, unter: <http://www.bmi.bund.de/> (Zugriff: 15.2.2008).

7 Ebd., S. 6.

fassungsgerichts in einigen Fällen sogar überschritten. Einige Verfahren zur Prüfung der Verfassungskonformität verabschiedeter Gesetze sind weiter anhängig. Zu den wichtigsten beschlossenen Neuregelungen gehören:

Gemeinsames Antiterrorzentrum (GTAZ). Die 2004 eingerichtete Dienststelle des Bundes und der Länder wurde im Dezember 2006 um die Gemeinsame Antiterrordatei (ATD) und Anfang 2007 durch ein Gemeinsames Internet-Zentrum (GIZ) erweitert. Durch die institutionelle und informationelle Vernetzung soll vor allem eine engere Zusammenarbeit aller mit inneren Sicherheitsaufgaben befassten Bundes- und Landesbehörden erreicht werden. Dazu gehören das Bundeskriminalamt (BKA), das BfV, die Landeskriminal- und Verfassungsschutzämter der Länder, die Bundespolizei, das Zollkriminalamt, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, die Generalbundesanwaltschaft, der Militärische Abschirmdienst sowie der BND. Die Tätigkeit von 220 Personen dieser Behörden unter einem einzigen Dach ist verfassungsrechtlich bedenklich, weil sie das grundgesetzliche Trennungsgebot zwischen Geheimdiensten und Polizei aufweicht und dadurch den verschiedenen Behörden den Zugriff auf Daten ermöglicht, die sie in eigener Zuständigkeit nicht gewinnen oder verarbeiten dürfen.

Antiterrordateigesetz (ATDG).⁸ Die gemeinsam nutzbare Datenbank von Polizei und Geheimdiensten wird als Hauptdatei vom BKA geführt. Gleichzeitig wurde mit dem Gemeinsamen Dateien Gesetz (GDG⁹) eine verbindliche Rechtsgrundlage für die Führung anlassbezogener gemeinsamer Projektdateien im Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) getroffen. Im GTAZ werden gerasterte Informationen (sogenannte „erweiterte Grunddaten“ von Personen und „relevanten Objekten“¹⁰) gesammelt und verarbeitet, die dann auf Anforderung abgestimmte Rasterfahndungen der Polizei und der Geheimdienste erleichtern. Zu den erhobenen Daten gehören u.a. besondere körperliche Merkmale, Dialekte, Lichtbilder, Telefonanschlüsse, Postfächer und Adressen elektronischer Post, Bankverbindungen, Angaben zur Religionszugehörigkeit, Fahrzeugzulassungen, besuchte Orte und Gebiete, Angaben zu früheren und gegenwärtigen Tätigkeiten, Qualifikationen, Kontaktpersonen usw. In unbestimmten „Eilfällen“ können alle gespeicherten Informationen sogar ohne Zustimmung der einstellenden Behörden abgerufen und genutzt werden. Etwa 13.000 Personen innerhalb und außerhalb Deutschlands waren Mitte vergangenen Jahres in der ATD erfasst, wobei laut BMI „nur ein kleiner Teil dieser Personen [. . .] akut

8 BGBl, Jg. 2006, Teil I, Nr. 66, 31. Dezember 2006, S. 3409.

9 Ebd.

10 BMI: Erläuterung zu den gemeinsamen Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder (Antiterrordatei und Projektdateien), Berlin, 19. April 2007, S. 2f.

als Gefährder im polizeilichen Sinn eingestuft“¹¹ wird. Mit der rasch aufwachsenden Datenbank werden erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik die Datensätze von Geheimdiensten und Polizei verknüpft, was ebenfalls verfassungsrechtlich problematisch ist. Zusätzliche Fragen wirft die im März 2008 zwischen den USA und Deutschland getroffene Vereinbarung auf, nach der die USA im Rahmen eines „Spontanaustauschs“ bei Terrorverdacht auch ohne vorheriges Rechtshilfeersuchen Zugriff auf gesammelte Daten der ATD erhalten können.

*Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz (TBEG).*¹² Das im Januar 2007 in Kraft getretene Mantelgesetz für mehr als 15 neugefasste „Fachgesetze“ erweitert die bisherige Rechtslage unter anderem um diffuse Ermittlungstatbestände wie „verfassungsfeindliche Bestrebungen“, wodurch den Behörden ein deutlich erweiterter Zugriff auf die von Banken, Transportgesellschaften und Telekommunikationsunternehmen gespeicherten Daten ermöglicht wird. Das TBEG enthält gegenüber dem Vorgängergesetz von 2002 außerdem strengere Regelungen zur Durchführung von Visumverfahren, zur Aufnahme biometrischer Merkmale in Pässe und Personalausweise und zur Wiedereinführung der sogenannten Rasterfahndung.

*Vorratsdatenspeicherung.*¹³ Im Dezember 2007 wurde im Rahmen des neuen Gesetzes zur Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen erstmals die anlasslose Speicherung personenbezogener Daten im Telefon- und Internetverkehr gesetzlich erlaubt. Während die Bundesregierung betont, hiermit nur die vom Europäischen Parlament und vom Europäischen Rat verbindlich beschlossene EG-Richtlinie¹⁴ pflichtgemäß in nationales Recht zu übersetzen, sehen Datenschützer, Journalisten und Rechtsanwälte durch das Gesetz nicht nur ihre grundgesetzlich geschützten Rechte verletzt, sondern auch Verstöße gegen die Europäische Menschenrechtskonvention.¹⁵ Besonders kritisch ist der Abgleich komplementärer Datenbanken durch die Zusammenführung von Informationen aus verschiedenen Quellen und die Kategorisierung von Personen nach Prüfdaten. BMI und BKA sehen für die erfolgreiche Terrorabwehr zur anlasslosen Datensammlung über alle Bürgerinnen und Bürger jedoch keine Alternative. Das Internet sei eine

11 Ebd., S. 8.

12 BGBl Jg. 2007, Teil I, Nr. 1, 10. Januar 2007, S. 2.

13 BGBl, Jg. 2007, Teil I, Nr. 70, 31. Dezember 2007, S. 3198.

14 Richtlinie 2006/24/EG, in: Amtsblatt der Europäischen Union, L105/54 DE, 13. April 2006.

15 Patrick Breyer: Rechtsprobleme der Richtlinie 2006/24/EG zur Vorratsdatenspeicherung und ihrer Umsetzung in Deutschland, in: Strafverteidiger (StV) 27(2007): 4, S. 214-220; Sabine Leutheusser-Schnarrenberger: Vorratsdatenspeicherung – Ein vorprogrammierter Verfassungskonflikt, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 40(2007): 1, S. 9-13.

wichtige Infrastruktur terroristischer Netzwerke und Aufklärung setze umfassende Datenerhebung voraus.¹⁶ Datenschutz bedeute nach Meinung des Bundesinnenministers nicht, den Staat „blind und dumm“¹⁷ zu machen, sondern lediglich „transparente Grundlagen“ darüber zu schaffen, „wer welche Daten wofür erhebt“.¹⁸ Dagegen wenden Kritiker ein, dass aus einer gerasterten Datenflut aus unterschiedlichen Quellen (IT-Kontakte, feste und mobile Videoüberwachungssysteme, Mautdaten, Online-Durchsuchungen, Kontenprüfungen, Fluggastdatenerhebungen usw.) Personenprofile herauszufiltern sind, die je nach Bedarf dem potenziellen Missbrauch Tür und Tor öffnen, nicht aber Erfolge in der Terrorabwehr zu erzielen sind. In seltener Offenheit hat sogar der innenpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion Dieter Wiefelspütz zugegeben, dass die Vorratsdatenspeicherung mit Terrorabwehr eigentlich nichts zu tun habe.¹⁹

Übermittlung von Fluggastdaten. Das Gesetz zur Umsetzung der entsprechenden Vereinbarung zwischen der Europäischen Union und den USA wurde im Dezember 2007 in Kraft gesetzt.²⁰ Es verpflichtet Fluggesellschaften zur unaufgeforderten Übermittlung der ihnen bekannten personenbezogenen Daten von Passagieren von und in die USA an das Heimatschutzministerium in Washington. Die EU hat inzwischen angekündigt, ein ähnliches System anlassloser Speicherung von Fluggastdaten und der Erfassung biometrischer Informationen über Flugpassagiere bis spätestens 2015 zu entwickeln.

Weitergehende Initiativen und Überlegungen

Ein Ende weiterer Verschärfungen der inneren Sicherheitspolitik durch die Bundesregierung ist nicht in Sicht. Das vorläufige Scheitern des sogenannten *Luftsicherheitsgesetzes* an der Verteidigung der grundgesetzlich geschützten Menschenwürdegarantie (Art. 1 Abs. 1 GG) durch das Bundesverfassungsge-

16 Jörg Ziercke: Polizei in der digitalen Welt, Tatort Internet – eine globale Herausforderung für die innere Sicherheit, BKA-Herbsttagung, Wiesbaden 20.-22.11.2007, S. 3, S. 8ff.

17 Wolfgang Schäuble: Weltinnenpolitik im 21. Jahrhundert – Neue Herausforderungen zwischen Stabilisierung und Prävention, Rede beim 9. BND-Symposium am 1. November 2007 in Berlin, <http://www.wolfgang-schaeuble.de/texte/071101bnd.pdf> (Zugriff: 15.2.2008).

18 Ebd.

19 „Vorratsdatenspeicherung hat mit Terrorismusbekämpfung relativ wenig zu tun. Ich wäre für die Vorratsdatenspeicherung auch dann, wenn es überhaupt keinen Terrorismus gäbe.“ Dieter Wiefelspütz, zit. in: http://www.abgeordnetenwatch.de/dr_dieter_wiefelspuetz-650-5785--f78879.html#frage78879 (Zugriff: 14.2.2008).

20 BGBl Jg. 2007, Teil II, Nr. 41, 29. Dezember 2007, S. 1978.

richt im Februar 2006²¹ hat nicht etwa zur Aufgabe des Vorhabens geführt, sondern zu Überlegungen, welche gesetzgeberischen Voraussetzungen zu erfüllen wären, um dem Gesetz im zweiten Anlauf eine neue Chance zu geben bzw. welche Alternativen in Übereinstimmung mit dem geltenden Recht bereits heute verfolgt werden könnten. Zu Letzteren gehören strengere Passagierkontrollen am Boden, schärfere Überprüfungen des Flug- und Bodenpersonals, die Kontrolle von Waren und Gütern an den Aus- und Eingängen sensibler Sicherheitsbereiche sowie die Kontrolle von Transferfluggästen aus Nicht-EU-Staaten. Ein Vorstoß zur Abänderung des Grundgesetzes ist gewiss zu erwarten, sobald sich hierfür verfassungsgebende Mehrheiten abzeichnen.²²

Das BMI hält auch an der Idee fest, künftig den unbeschränkten Einsatz der *Bundeswehr im Innern* zu erlauben. Eine verfassungsändernde Mehrheit im Deutschen Bundestag gibt es allerdings auch hierfür bisher nicht. Zwischen Innen- und Justizministerium strittig ist ferner die Neufassung des *BKA-Gesetzes*, das dem ersten Entwurf des BMI folgend auch die Ausforschung von Geistlichen, Strafverteidigern und Abgeordneten sowie sogenannte Online-Durchsuchungen von Computern erlauben sollte. Verfassungsklagen gegen zuvor in Nordrhein-Westfalen bereits erlaubte Online-Durchsuchungen führten jedoch Ende Februar 2008 zu einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das dem Freibrief zur Ausspähung privater Daten eine Abfuhr erteilte. Das in der Urteilsbegründung unter Bezug auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 GG benannte „Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme“²³ knüpft die Erlaubnis von Durchsuchungen an stichhaltige Verdachtsmomente für die Gefährdung eines „überwiegend wichtigen Rechtsgutes“ und schränkt selbst für diesen Fall die richterlich zu genehmigenden Zugriffsmöglichkeiten auf persönliche Daten stark ein. Das Gericht hat sich in diesem Fall, wie kurz darauf auch in der Frage des sogenannten Kennzeichen-*Scanning* von Kraftfahrzeugen, schützend vor die Bürger und den Rechtsstaat gestellt. Es wird angesichts immer neuer Geset-

21 Der Erste Senat stellt in seinen Leitsätzen zum Urteil vom 15. Februar klar, dass der Abschuss eines Luftfahrzeugs mit tatunbeteiligten Menschen an Bord mit Art. 1 Abs. 1 GG nicht vereinbar ist. Vgl. Leitsatz 3. und Urteilsbegründung Zf. 121, 122 und 130. BVerfG, 1 BvR 357/05 vom 15.2.2006, Absatz-Nr. (1-156), unter: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060215_1bvr035705.html. (Zugriff: 11.3.2008).

22 Entsprechend äußerte sich der Justiziar der CDU/CSU-Fraktion Wolfgang Goetzer am 17. Februar anlässlich der Aktuellen Stunde auf Verlangen der FDP-Fraktion „Haltung der Bundesregierung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz“ am Freitag, 17. Februar 2006, <http://www.wolfganggoetzer.de/>, S. 8 (Zugriff: 15.2.2008).

23 BVerfG, 1 BvR 370/07 vom 27.2.2008, Absatz-Nr. (1-333), http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20080227_1bvr037007.html (Zugriff: 28.2.2008).

zesvorstöße der Regierung aber wohl auch künftig mit der inneren Sicherheit befasst bleiben.

So wird z.B. im Justizministerium an der Neufassung strafrechtlicher Regelungen gearbeitet, welche die *Vorbereitung von terroristischen Gewalttaten* unter Strafe stellen sollen. Während sich die infolge des TBG neugefassten §§ 129a und b StGB allein auf terroristische Gruppenbildungen beziehen, soll im neuen § 89a StGB *jegliche* Vorbereitung einer Gewalttat mit Freiheitsstrafen geahndet werden können. Mit einem neugefassten § 91 StGB wird die Anleitung zu – oder Werbung für – staatschutzrelevante Gewalttaten erstmals mit Freiheitsentzug bis zu drei Jahren bedroht. Während im bisherigen Gesetz (§§ 111, 130a StGB) der intendierte Zweck strafrechtlich ausschlaggebend war, sieht die Neuregelung bereits die „objektive Eignung“ einer Handlung für terroristische Zwecke als Straftat an.²⁴ Beide Gesetzesinitiativen dehnen den Ermessensspielraum der Behörden aus und stehen insofern unter dem kritischen Vorbehalt einer gewahrten Unschuldsvermutung.

Rechtsstaat, Vorsorgestaat, Überwachungsstaat?

Die Grenzen zwischen äußerer Verteidigung und innerer Sicherheit, zwischen Prävention und Generalverdacht gegen alle Bürgerinnen und Bürger scheinen sich mit jeder Gesetzesinitiative weiter aufzulösen. Verteidigungsminister Jung warb bereits 2006 dafür, „terroristische Bedrohungen größeren Ausmaßes im Inland“ in den Verteidigungsfall einzubeziehen, und auch Innenminister Schäuble hat sich verschiedentlich an der Ausweitung des grundgesetzlichen Verteidigungsbegriffs versucht.²⁵ Die deutsche Zustimmung zum unbefristet erklärten Bündnisfall der NATO (im Sinne kollektiver Verteidigung) dient offenbar der Generalabsolution einer Entfesselung des fürsorglichen Staates. Die Beteiligung der Bundesrepublik am globalen Krieg gegen den Terror unterstellt dabei für Maßnahmen zur Terrorabwehr die Berechtigung eines innenpolitischen Ausnahmezustands („Wir müssen das herkömmliche Verständnis der Abgrenzung von Krieg und Kriminalität, von Kriegsführung und Verbrechensbekämpfung überwinden und diese neu definieren“²⁶) bzw. in den Worten

24 Brigitte Zypries: Balance zwischen Freiheit und Sicherheit bei Terrorismusbekämpfung wahren, BMJ, Pressemitteilung, 18. September 2007.

25 Fundstellen bei: Michael Heid: Polizeistaat, Ausnahmezustand oder Kriegsrecht? Eine Diskursanalyse zum Einsatz der Bundeswehr im Innern von 2001 bis 2006, IMI-Studie, Nr. 2007/06, Tübingen 6.4.2007, S. 18ff.

26 Rede des Abgeordneten Dr. Wolfgang Goetzer (CDU/CSU) am 17. Februar 2006, S. 3f., <http://www.wolfganggoetzer.de/> (Zugriff: 15.2.2008).

Franz-Josef Jungs, eines „übergesetzlichen Notstands“.²⁷ Weder das Grundgesetz (Art. 115a GG) noch die parlamentarische Beschlusslage liefern jedoch hierfür eine Handhabe. Selbst der größere Koalitionspartner in der Regierung teilt bisher diese Auslegung sicherheitspolitischer Befugnisse durch die beiden CDU-Minister nicht.²⁸

Unstrittig muss sich der Rechtsstaat aller Angriffe erwehren können, darf sich aber dabei nicht selbst zerstören. Einschränkungen – ja sogar eine billigende Inkaufnahme von Gefährdungen – den Bürgerinnen und Bürgern im Interesse des Gemeinwohls zuzumuten, bedarf politischen Augenmaßes. Dabei fällt erschwerend ins Gewicht, dass Terrorplanungen kaum vorhersehbar sind und oft unklar bleibt, ob deren Ursprung außerhalb oder innerhalb der Grenzen des Staates angesiedelt ist. Für und Wider von Beschränkungen individueller Rechte und Freiheiten für das Gemeinwohl abzuwägen, bleibt unter diesen Vorzeichen eine Gratwanderung. Wird zu Recht angenommen, dass ein völliger Risikoausschluss für jeden Einzelnen unrealistisch ist, stellt sich die Frage nach der Verhältnismäßigkeit der Vorsorge im Vergleich zu den identifizierten Risikoquellen sowie zu den kollateralen Effekten der Terrorabwehr für das Gemeinwohl.

Als Grundregel gilt: Je höher die Plausibilität der Maßnahmen für die Terrorprävention, umso größer deren öffentliche Akzeptanz. Dass Flugzeuge und Hochseeschiffe ein besonders hohes Anschlagrisiko bergen, ist unbestritten. Strengere Präventionsmaßnahmen zum Schutz der Luft- und Schifffahrtssicherheit stoßen insofern weltweit nur auf geringen Widerspruch. Problematischer ist die Lage im Bereich des Bahn- und Kraftfahrzeugverkehrs. Spätestens seit den Anschlägen von London und Madrid und den misslungenen Kofferbombenattentaten in Deutschland 2006 ist auch hier ein höheres öffentliches Risikobewusstsein zu verzeichnen, nur gilt, dass vergleichbare Präventionsmaßnahmen wie im Luftverkehr nicht praktikabel sind. Kontrollen an den Ein- und Ausgängen des Personennahverkehrs hätten eine Lähmung des öffentlichen Lebens zur Folge. Immerhin wird stationäre Videoüberwachung auf Bahnhöfen überwiegend akzeptiert, jedoch vor allem aus Gründen der Verkehrssicherheit und der Ermittlung von Straftätern. Flächendeckende stationäre und mobile Überwachungen des Personen- und Straßenverkehrs werden hingegen kritisch beurteilt, weil zum einen die Anschlagrisiken hier deutlich geringer sind, zum anderen ein eklatantes Missverhältnis zwischen tatsächlich terrorverdächtigten und erfassten Personen besteht.

²⁷ Hessenschau, Hessischer Rundfunk, 16.9.2007.

²⁸ Rede des Abgeordneten Dr. Wolfgang Goetzer, a.a.O., S. 19f.

Noch extremer, und insofern noch kritischer zu betrachten, ist das Verhältnis bei der Datenerfassung im Bereich der Telekommunikation und des Internets. Schätzungen von Experten zufolge summieren sich die gegenwärtig mehr als 80 Millionen Dateien, die durch die Vorratsdatenspeicherung in Europa gesammelt werden, auf etwa 693.000 CDs. Pro Tag! Wie diese Datenflut die Prävention von Terroranschlägen wirksam unterstützt, ist kaum plausibel darzustellen. Selbst ein erhöhter Aufklärungsnutzen nach einem Anschlag erscheint zweifelhaft. Eine Studie des BKA aus dem Jahre 2005 hat festgestellt, dass in den Jahren zuvor insgesamt 381 Straftaten wegen fehlender Telekommunikationsdaten nicht aufgeklärt werden konnten.²⁹ Die Anzahl nicht aufgeklärter Straftaten pro Jahr liegt jedoch bei 2,8 Millionen! Die Aufklärungsquote für Strafsachen lässt sich, so der *Arbeitskreis Vorratsdatenspeicherung*, durch die neuen Daten von gegenwärtig „55% im besten Fall auf 55,006% erhöhen“.³⁰ Könnte vielleicht unter diesen Umständen Ratlosigkeit den aktuellen Antiterror-Rundumschlag in der Innenpolitik besser erklären? Oder suchen die Sicherheitsbehörden für ihr Ziel schärferer staatlicher Kontrollen, das Terrorgespens nur zu benutzen, um politische Widerstände gegen den Abbau bürgerlicher Rechte zu beseitigen, wie manche Kritiker wähen?

Unstrittig steckt die Begründung von Terrorprävention in einem Dilemma. Die Tatsache, dass glücklicherweise seit langem in Deutschland kein Terroranschlag gelungen ist, belegt nicht zwangsläufig eine optimale Sicherheitsvorsorge, sondern hat unter Umständen völlig andere Ursachen. Dies gilt umso mehr, als unter Sicherheitsexperten unstrittig ist, dass Terroranschläge prinzipiell nicht hundertprozentig abzuwehren sind. Während die Eignung konkreter Maßnahmen zur Terrorprävention also nicht vorausschauend erwiesen ist, diese vielleicht sogar nur „Placebo-Effekte“³¹ zeitigen, besteht das politische Risiko, dass jeder eingetretene Schadensfall *ex post* als Beleg unzureichender Vorsorge beurteilt werden könnte. Angesichts dessen ist verständlich, dass eine selbstrechtfertigende Politik nach Möglichkeit ein Maximum an Maßnahmen zu ergreifen sucht, ohne auch nur im Entferntesten deren Nutzen abschätzen zu können. Die Neigung zur Maximalprävention erwächst aus der Absicht, sich vorsorglich vor Anschuldigungen zu schützen, nicht genug oder vielleicht nicht das Richtige unternommen zu haben, um einen eingetretenen Schadensfall zu verhindern.

29 Bundeskriminalamt: Mindestspeicherungsfristen für Telekommunikationsverbindungsdaten – Rechtstatsachen zum Beleg der defizitären Rechtslage, 15. November 2006, www.bka.de/kriminalwissenschaften/veroeff/sti/index_sti_e.html (Zugriff 15.2.2008).

30 Vgl. <http://www.vorratsdatenspeicherung.de/content/view/78/86/lang> (Zugriff: 15.2.2008).

31 So Bundesjustizministerin Brigitte Zypries in ihrer Rede auf dem 11. Europäischen Polizeikongress in Berlin am 29. Januar 2008.

Im innenpolitischen Streit betonen die Befürworter schärferer Gesetze, dass künftige Anschläge mitzuverantworten habe, wer sich heute weitergehenden Einschränkungen bürgerlicher Freiheiten widersetzt. Dabei ist unbewiesen, dass dies besseren Schutz vor Terror bietet. Stattdessen gerät der Rechtsstaat zunehmend unter Druck. Vor dem Hintergrund der jüngsten kritischen Urteile des Bundesverfassungsgerichts zu Gesetzesinitiativen der Bundesregierung wird in deren Reihen der Ruf nach Änderungen am Grundgesetz laut. Kritiker halten dies für den Versuch, den Rechtsstaat durch den vorsorgenden Staat oder gar den Überwachungsstaat zu ersetzen. Die „erhebliche Machtzusammenballung“, hält ihnen der Bundesinnenminister entgegen, sei „segensreicher als die Auslieferung des Einzelnen an ein Geflecht privater Machtzentren und entstaatlichter Gewalt“. ³² Der Parlamentarische Staatssekretär im Justizministerium Alfred Hartenbach konterte jedoch zutreffend: „Auch durch immer neue Gesetze erreichen wir keine absolute Sicherheit vor terroristischen Bedrohungen.“ ³³

Die breite Kritik am Vorgehen der Bundesregierung bewehrt zwar den Rechtsstaat, mindert bestehende Terrorrisiken jedoch nicht. Was aber rechtsstaatlich tun, wenn Bedrohungen durch Terror nicht von der Hand zu weisen sind? Die Schlüsselbegriffe für einen vernünftigeren Ansatz lauten Transparenz, Plausibilität und Akzeptanz. Hingegen nähren diffuse Begrifflichkeiten („weltweiter Gefahrenraum“) den Verdacht, dass der Sicherheitspolitik der Bundesregierung bisher überhaupt keine seriöse Bedrohungsanalyse durch Terrorismus zugrunde liegt. Wenn die Verflechtungen zwischen innerer und äußerer Sicherheit so eng bestehen, wie von der Bundesregierung betont, sollte dem Deutschen Bundestag regelmäßig auch für den Bereich der inneren Sicherheit eine für alle Behördenbereiche abgestimmte strategische Bedrohungsanalyse vorgelegt werden. Dies würde die Transparenz politischer Schlussfolgerungen zur Terrorbekämpfung verbessern.

Maßnahmen zur Terrorabwehr sind dann wirkungsvoll, wenn sie die Grundregel jeder Risikobewertung als Produkt von Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenspotenzial in Rechnung stellen. Die Plausibilität der Maßnahmen nimmt dabei mit zunehmender Streuwirkung für unverdächtige Personen ab. Umgekehrt gilt aber auch, dass der Rechtsstaat in der Terrorabwehr auf die Unterstützung durch die Bürgerinnen und Bürger zählen kann, wenn diese sich stark mit seinen Zielen identifizieren. Für die Terrorabwehr heißt dies, nicht den Rechtsstaat zu demontieren, sondern ihn vor Versuchen seiner Aus-

³² Ebd., S. 10.

³³ http://www.bmj.bund.de/enid/7252f1836e9f794cdcec7ee9684a3e47,0/Reden/Alfred_Hartenbach_zd.html, (Zugriff: 15.2.2008).

hölzung zu schützen. Die Verunsicherung freiheitlicher Gesellschaften ist ein wichtiges Motiv fundamentalistisch inspirierten Terrors. Anschlagplanungen, die zahlreiche Opfer einkalkulieren, sollen einen Keil des Misstrauens zwischen Regierung und Bevölkerung treiben. Gesellschaftliche Akzeptanz der Sicherheitspolitik der Regierung ist und bleibt insofern die beste Rückversicherung gegen Terrorrisiken. Deshalb sollte nicht dem Verfassungsgericht aufgebürdet werden, was der Regierung und des Gesetzgebers Verantwortung ist: die Einheit von Freiheit und Sicherheit überzeugend zu gewährleisten.

1.9. Hochrüstung in armen Staaten? Differenzierung von Rüstungsdynamiken in Afrika südlich der Sahara

Marc von Boemcken

Geben arme Staaten zu viel Geld für Rüstung aus? Der normative Blick der Entwicklungs- und Friedenspolitik neigt dazu, insbesondere in Deutschland, staatliche Rüstungsbemühungen als ein Problem zu begreifen. Die Skepsis gegenüber bewaffneter Staatsgewalt mag ideologisch begründet sein, sie trägt aber auch der Beobachtung Rechnung, dass Gewalt – vor allem kriegerische Gewalt – weltweit noch immer vorwiegend von Staaten ausgeübt wird. Trends in öffentlichen Militärausgaben sowie die Größe nationaler Streitkräfte bleiben somit wichtige Indikatoren globaler Sicherheit bzw. Unsicherheit. Gemeinhin gilt dabei die Regel: Je weniger Militär, desto besser. Eine auf diesen Grundsatz konditionierte Perspektive zeigt sich auch in entwicklungspolitischen Darstellungen der Problemlage in den ärmsten Ländern der Welt – und ganz besonders in Afrika südlich der Sahara. Zahllose Dokumente, Reden und Manifeste betonen z.B. die vermeintlich überhöhten Militärausgaben afrikanischer Staaten, welche sowohl als Entwicklungshemmnis wie auch als Katalysator gewaltsamer Konflikte aufgefasst werden.

Ohne diesen Zusammenhang grundsätzlich in Abrede zu stellen, wird im Folgenden doch vor einer allzu einseitigen und undifferenzierten Bewertung von Rüstungsdynamiken armer Staaten gewarnt. Staatliche Militarisierung ist zwar in einigen Fällen ein begünstigender Faktor für Armut und Gewalt in Subsahara-Afrika. Mit Blick auf den Kontinent als Ganzes erscheint dies aber mitnichten als das größte Problem. Im Gegenteil, vielerorts fehlt es Staaten und Gesellschaften gerade an den nötigen Kapazitäten, ein öffentliches und demokratisch legitimes Gewaltmonopol herzustellen, welches dazu in der Lage wäre, private Konfliktdynamiken effektiv einzuhegen. Die Fokussierung auf das staatliche Gewaltproblem, nimmt sie in der kritischen Tradition der westlichen Politikwissenschaft auch ihren berechtigten Platz ein, läuft mit Blick auf die spezifischen Problemkonstellationen Subsahara-Afrikas – in freier Übersetzung einer englischen Redewendung – Gefahr, „den falschen Baum hinauf-zubellen“.

Die Präferenz entwicklungspolitischer Akteure für möglichst niedrige Militärhaushalte oder die einseitige Förderung von Demilitarisierung korrespondiert nicht immer mit den konkreten Sicherheitsbedürfnissen der Empfänger-

länder. Wie ein Bericht der *International Crisis Group* von 2006 zur Demokratischen Republik Kongo bemerkt, wird nur ein winzig kleiner Anteil der mehr als zwei Milliarden US-Dollar, die von der Gebergemeinde für den Wiederaufbau des Landes zur Verfügung gestellt wurden, für die Verbesserung des staatlichen Sicherheitsapparats verwendet. Die unverhältnismäßige Gewichtung zeigt sich z.B. darin, dass bei einem durchschnittlichen monatlichen Sold von – wenn überhaupt – zehn US-Dollar, Soldaten eine Summe von immerhin 410 US-Dollar geboten wird, wenn sie die Streitkräfte verlassen.¹ Der Verweis auf einen Bedarf nach Stärkung staatlicher Sicherheitsorgane darf hierbei natürlich keinesfalls als Plädoyer für die undifferenzierte Aufrüstung Subsahara-Afrikas missverstanden werden. Vielmehr geht es darum, die konkreten Maßgaben für eine Unterstützung bei der Verkleinerung und/oder Reform afrikanischer Streitkräfte von Fall zu Fall zu bestimmen.

Nach einer allgemeinen Übersicht staatlicher und nicht staatlicher Gewalt und Militarisierung in Subsahara-Afrika, werden deshalb einige unterschiedliche Faktoren für Rüstungsdynamiken auf dem Kontinent skizziert. Wo gibt es umfangreiche staatliche Aufrüstung in Vorbereitung eines Krieges? Wo wandern die Einnahmen aus aufgeblähten Militärbudgets in die privaten Taschen eines autokratischen und repressiven „Komprador-Regimes“? Wo sind, schließlich, sowohl Staat als auch Militär zwar demokratisch geprägt, aber angesichts unzureichender staatlicher Ressourcen ohnmächtig gegenüber der Ausbreitung privater Gewalt?

Aus einer ersten Annäherung an diese Fragen lassen sich interessante Schlüsse ziehen. So zeigt sich, dass im Sinne der Vermeidung von Gewaltkonflikten die Verringerung von Militärausgaben nicht immer eine gute, deren Erhöhung hingegen nicht immer eine schlechte Sache sein muss. Ausschlaggebend für die normative Bewertung ist weniger die quantitative Veränderung der Ressourcenverteilung als die Frage, wofür (oder wofür eben nicht) Ausgaben für Streitkräfte verwendet werden. Diese hängt wiederum eng mit den grundlegenden Faktoren zusammen, welche die Rüstungsdynamik in einem bestimmten Fall vorantreiben. Entgegen der verbreiteten Annahme, dass ein Auf- oder Abrüstungstrend allein durch Sicherheitserwägungen der relevanten Akteure entschieden werde, kommen insbesondere in Subsahara-Afrika strukturspezifische Faktoren wie das politische System und die Wirtschaftskraft hinzu. Sicherheitssektorreform sollte in diesem Sinne Staaten dazu befähigen, sowohl die politische Motivation als auch die nötigen wirtschaftlichen Ressourcen aufzubringen, um einen Militär- und Polizeiapparat zu unterhalten, der dazu in der

¹ International Crisis Group: Security Sector Reform in the Congo, Africa Report Nr. 104, 13. Februar 2006.

Lage ist, ein sowohl effektives als auch legitimes Gewaltmonopol im öffentlichen Sicherheitsinteresse der eigenen Bevölkerung wahrzunehmen.

Staatliche Rüstungstrends in Afrika, 2001–2006

Die Militärausgaben in 45 afrikanischen Staaten südlich der Sahara wuchsen im Zeitraum zwischen 2001 und 2006 um insgesamt 13 Prozent und überstiegen damit erstmals die Marke von einer Milliarde US-Dollar.² Während 22 dieser Länder ihr Militärbudget über die letzten Jahre deutlich erhöht haben, konnte eine klare Verringerung der Ausgaben in nur sieben Ländern ausgemacht werden. Einerseits scheint sich die weltweite Aufrüstung in Folge der Anschläge des 11. September 2001 also auch auf dem afrikanischen Kontinent widerzuspiegeln. Andererseits spricht vieles für eine Sonderstellung Subsahara-Afrikas im globalen Vergleich von Rüstungstrends und Militarisierungsgraden.

Erstens war die staatliche Aufrüstung hier keineswegs so prononciert und rasant wie angesichts der vielen Gewaltkonflikte auf dem Kontinent vielfach angenommen. Die reale Wachstumsrate aller Verteidigungshaushalte blieb, obgleich zunehmend, deutlich geringer als in vielen anderen Weltregionen. Überdies ging der Personalbestand staatlicher Streitkräfte aufgrund zahlreicher Demobilisierungsmaßnahmen um zwölf Prozent zurück, während er weltweit seit 2001 in etwa konstant blieb. Auch die Einfuhr von Waffen kann nicht als exzessiv bezeichnet werden. Lediglich 3,4 Prozent aller Rüstungsexporte waren für Staaten Subsahara-Afrikas bestimmt – so wenig wie für keine andere Region der Welt.

Zweitens gehört Afrika südlich der Sahara, gemessen an staatlichen Streitkräftekapazitäten, zu den Regionen mit dem weltweit geringsten Grad gesellschaftlicher Militarisierung. Nirgends wird weniger Geld für das Militär ausgegeben. Der absolute Anteil Subsahara-Afrikas am globalen Gesamtaufkommen für Rüstungsbelange betrug 2006 gerade mal 0,08 Prozent. Die Militärausgaben pro Kopf beliefen sich, bei einem weltweiten Durchschnitt von immerhin 180 US-Dollar, auf nur 16 US-Dollar. Dies lässt sich zwar mit der vergleichsweise großen Armut des Kontinents erklären, aber auch relativ zur eigenen Wirtschaftsleistung blieben die Verteidigungshaushalte afrikanischer

² Als Quellen zur Berechnung der Militärausgaben dienten die aktuellen Jahrbücher des Stockholm International Peace Research Institute: SIPRI Yearbook, Oxford 2007, sowie des International Institute for Strategic Studies: The Military Balance, Routledge 2007. Alle Dollarangaben sind in Marktwechsellkursen (MER) und inflationsbereinigt (2005) angegeben.

Staaten eher gering. Während 2006 der Anteil der Militärausgaben aller Staaten der Welt am globalen Bruttoinlandsprodukt (BIP) 2,7 Prozent ausmachte und im Nahen und Mittleren Osten gar 7,0 Prozent des regionalen BIP auf Rüstung verwandt wurden, waren es in Subsahara-Afrika nur 1,5 Prozent. Der Blick auf die Anzahl der Soldaten relativ zur Bevölkerungsgröße offenbart ein ähnliches Bild: kam 2006 weltweit auf 251 Einwohner im Durchschnitt ein Soldat, betrug das Verhältnis in Afrika südlich der Sahara 447 zu eins.

Nicht staatliche Rüstung und Militarisierung in Afrika

Der vergleichsweise geringen staatlichen Aufrüstung Subsahara-Afrikas steht ein relativ hoher Grad kriegerischer Gewalt gegenüber, deren Intensität und Zerstörungskraft anderen, ähnlich instabilen Weltregionen in nichts nachsteht. Das jährliche „Konfliktbarometer“ des Heidelberger Instituts für internationale Konfliktforschung verzeichnet für das Jahr 2007 insgesamt 33 gewalttätige Auseinandersetzungen in der Region.³ Der scheinbare Widerspruch zwischen niedriger Rüstung und hohem Gewaltpotenzial löst sich nur dann auf, wenn neben staatlicher auch nicht staatliche Militarisierung berücksichtigt wird. In den Kriegszonen des afrikanischen Kontinents sind nationale Streitkräfte in der Regel nur ein häufig nicht einmal bedeutender Akteur unter einer Vielzahl von Kriegsprotagonisten. Während 2007 nur zwei gewaltsame Konflikte zwischen Staaten ausgetragen wurden, war an 29 Auseinandersetzungen mindestens eine nicht staatliche bewaffnete Gruppe beteiligt. Diese nahm meist die Schwäche öffentlicher Sicherheitskräfte zum Anlass, mit Rückgriff auf kriegerische Mittel entweder eigene ökonomische Interessen durchzusetzen oder ihrerseits politische Macht einzufordern. In zwei weiteren Kriegen, nämlich im Tschad und in Somalia, spielten regierungseigene Truppen sogar überhaupt keine aktive Rolle in den Kampfhandlungen. In Anbetracht dieser „Entstaatlichung“ des Krieges drängt sich der Eindruck auf, dass in Subsahara-Afrika eben nicht die militärische Stärke von Staaten, sondern – genau umgekehrt – deren Schwäche eine der Erklärungen für andauernde Gewalt- und Kriegsdynamiken sein dürfte.

In Folge dieser Entwicklung stellen nicht mehr Staaten die größte Bedrohung für menschliche Sicherheit dar, sondern nicht staatliche Gewaltakteure. Auf dieses Ergebnis lassen zumindest die Daten des *Conflict Database Project* an der Universität Uppsala schließen. Demnach waren im Zeitraum zwischen

3 Heidelberg Institut für internationale Konfliktforschung (HIK): Conflict Barometer 2007, S. 20-22.

2000 und 2005 nicht staatliche bewaffnete Gruppen für mehr als die Hälfte der zivilen Opfer kriegerischer Gewalt in Subsahara-Afrika verantwortlich.⁴ Der *Small Arms Survey* geht davon aus, dass von den geschätzten 30 Millionen Kleinwaffen in der Region etwa 20 Prozent auf den staatlichen Sicherheitssektor verteilt waren, während sich der Rest in privaten bzw. nicht staatlichen Händen befand.⁵

Indikativ für das fehlende Vertrauen in die Effektivität des öffentlichen Sicherheitssektors ist das rasante Wachstum des privaten Bewachungsgewerbes und die damit einhergehende Kommerzialisierung von Sicherheitsleistungen, welche vor allem in den urbanen Räumen Subsahara-Afrikas zu beobachten ist. Die Omnipräsenz häufig schwer bewaffneter Privatgardisten, die wohlhabende Wohn- und Geschäftsviertel schützen, prägt nicht selten das Stadtbild. Nirgends ist die Wachstumsrate kommerzieller Sicherheitsmärkte größer als in Afrika südlich der Sahara. Relativ zum eigenen BIP besitzt Südafrika inzwischen die größte Sicherheitsbranche der Welt. Insbesondere in instabilen und konfliktträchtigen Regionen boomt der Handel mit der Ware Sicherheit. In Kenia gibt es etwa 2.000 Sicherheitsfirmen mit schätzungsweise 50.000 Mitarbeitern; der nigerianische Sicherheitsmarkt dürfte mit mindestens 100.000 Angestellten sogar doppelt so groß sein.⁶ Die gesellschaftliche Fragmentierung in Folge der Kommerzialisierung von Sicherheitsleistungen kann zwar im Einzelfall Inseln lokaler Stabilität schaffen. Dabei beschreibt sie aber neuartige Konfliktlinien entlang ökonomisch bedingter Grenzen der relativen (Un)Sicherheit, welche die Erosion staatlicher Gewalthoheit noch weiter forcieren.

Differenzierung der Gewaltprobleme

Da die Gewaltprobleme auf dem afrikanischen Kontinent vorwiegend nicht staatlicher Natur sind, müssen entwicklungspolitische Akteure den Bedarf vieler Staaten nach der Herstellung eines öffentlichen Gewaltmonopols anerkennen und verstärkt in den Fokus ihrer Bemühungen rücken. Gleichzeitig gilt es dabei, zu differenzieren. Die relative Schwäche staatlicher Sicherheitsapparate kann verschiedene Ursachen haben. Zudem trifft die Gesamttendenz eines Rückgangs öffentlicher Gewalthoheit gegenüber nicht staatlichen und privaten Akteuren keinesfalls auf alle Staaten und Subregionen des Kontinents zu. Auch

4 Uppsala Conflict Data Program: UCDP One-Sided Violence Dataset v.1.2. 1989-2005, Department of Peace and Conflict Research, Universität Uppsala, 2006.

5 *Small Arms Survey 2003*, Oxford University Press, S. 80-86.

6 Rita Abrahamsen/Michael Williams: *The Globalization of Private Security*, in: Chatham House, *New Security Challenges (NSC) Briefing Paper 05/02*, 2005, S. 6.

in Afrika kann exzessive staatliche Aufrüstung ein erhebliches Sicherheitsproblem darstellen, selbst wenn sie eher die Ausnahme ist. Um diese Unterscheidung zu erleichtern sollen kurz drei idealtypische Erklärungsmodelle für die Stärke bzw. Schwäche staatlicher Militär- und Sicherheitskräfte in Subsahara-Afrika beschrieben werden.

Der Staat als Kriegstreiber

In der Fachliteratur herrscht große Einigkeit darüber, dass das Rüstungsverhalten eines Staates wesentlich vom Grad seiner tatsächlichen oder perzipierten Sicherheit bzw. Unsicherheit abhängt. Abrüstung kann auf Sicherheitsgewinne reagieren, wie sie sich in Waffenstillstands- oder Friedensabkommen manifestieren. Dieser Zusammenhang zeigt sich in Subsahara-Afrika z.B. in der umfassenden Demobilisierung der liberianischen Streitkräfte nach Beendigung des Bürgerkrieges 2003. Die Aufrüstung staatlicher Militär- und Sicherheitsapparate kann wiederum dem Gefühl einer existenziellen Bedrohung bestehender Macht- und Herrschaftsverhältnisse geschuldet sein, also einer externen oder internen Instabilität, die es mit gewaltsamen Mitteln zu überwinden gilt. Während ein Staat das akzeptierte Recht besitzt, seinen Anspruch auf territoriale Souveränität im Äußeren sowie ein demokratisch legitimes Gewaltmonopol im Inneren auch mit Zwangsmaßnahmen durchzusetzen, hat die Friedensforschung mit Recht auf die Gefahren einer auf Akkumulation von Gewaltmitteln ausgerichteten Sicherheitspolitik hingewiesen. Im Namen „nationaler Sicherheit“ werden politische, kulturelle oder rechtliche Normen leicht überschritten, die im Effekt eben nicht zu einer Stabilisierung beitragen, sondern das Gefühl der Unsicherheit noch weiter potenzieren. Klassisch dafür sind die Dilemmata des Rüstungswettlaufs, die auch auf dem afrikanischen Kontinent anzutreffen sind.

In Vorbereitung des verlustreichen Grenzkrieges von 1998 bis 2000 betrieben Äthiopien und Eritrea über Jahre eine massive Aufrüstung, die sich in exorbitanten Militärbudgets und stetig wachsenden Personalbeständen niederschlug. Mit der Beendigung des Krieges setzte ein von langwierigen Verhandlungen begleiteter, gradueller Prozess der beidseitigen Reduzierung von Militärausgaben und Streitkräftepersonal ein. Dies allein deutete jedoch keinesfalls auf eine „echte“ Abrüstung im Sinne einer von friedfertigen Absichten motivierten Minderung militärischer Kapazitäten hin. Beide Staaten haben seit 2001 in großem Umfang Großwaffensysteme eingeführt, vor allem Kampfflugzeuge aus Russland. Bis 2006 gingen etwa 23 Prozent aller Rüstungsimporte Subsahara-Afrikas nach Äthiopien und Eritrea. Allein in Eritrea betrug der

geschätzte Wert der Waffenimporte zwischen 2001 und 2006 609 Millionen US-Dollar.⁷ Er machte damit 70 Prozent der gesamten Militärausgaben des Landes über den gleichen Zeitraum aus.

Diese Daten legen die Vermutung nahe, dass wir es weniger mit einer Abrüstung als mit einer radikalen Modernisierung der Streitkräfte zu tun haben, welche letztlich darauf abzielt, die eigenen Offensivkapazitäten in einem möglichen zweiten Waffengang zu erhöhen. Der Eindruck wird durch den nach wie vor erheblichen Militarisierungsgrad Eritreas weiter verstärkt. Auf nur 14 Einwohner kam dort 2006 bereits ein Soldat, während 6,2 Prozent des BIP auf das Militär verwandt wurden. Die Militärausgaben übertrafen damit nicht nur das staatliche Budget für Gesundheitsvorsorge, was angesichts der ohnehin knappen Staatsressourcen drastische Auswirkungen auf die menschliche Entwicklung der Bevölkerung erwarten lässt. Relativ zur eigenen Wirtschaftsleistung investierte darüber hinaus kein anderes afrikanisches Land mehr Ressourcen in die eigenen Streitkräfte. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen äußerte im November 2007 vor dem Hintergrund erneuter Spannungen zwischen Äthiopien und Eritrea seine „tiefe Besorgnis“ über den offensichtlichen Rüstungswettlauf in der Region.⁸

Gefahrendiskurse und Feindbilder können auch Aufrüstungsdynamiken anleiten, die darauf ausgerichtet sind, den Staat zur Kriegsführung gegen Teile der eigenen Bevölkerung zu befähigen und in Extremfällen gar in Völkermord münden können. Das Hutu-Regime in Ruanda begann bereits Jahre vor dem Genozid von 1994 damit, die ihm zur Verfügung stehenden Gewaltmittel massiv auszubauen, wozu auch die Bewaffnung der berüchtigten Interahamwe-Milizen gehörte. Ebenso haben sich im Sudan zwischen 2001 und 2006 parallel zur Eskalation der Gewalt in Darfur und der wachsenden Gefahr eines erneuten Aufflammens des Bürgerkrieges im Süden des Landes die Militärausgaben um 38 Prozent erhöht, nicht zuletzt um damit in großem Umfang Waffen aus Russland beziehen zu können.

Die internationale Staatengemeinschaft sollte dem Aufrüstungstrend in derartigen Fällen nachdrücklich entgegenwirken. Mögliche Instrumente sind Sanktionsmaßnahmen, wie etwa Waffenembargos oder das Einfrieren von internationalen Finanzhilfen, die Gefahr laufen in Rüstungsbemühungen umgeleitet zu werden.

7 Stockholm International Peace Research Institute: The SIPRI Arms Transfers Database, <http://armstrade.sipri.org> (Zugriff: 15.01.2008).

8 United Nations: Report of the Secretary-General on Ethiopia and Eritrea, S/2007/645, New York, 1.11.2007, S. 2; <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/569/50/PDF/N0756950.pdf> (Zugriff: 15.12.2007).

Der Staat als Privatbesitz

Die Rechtfertigung außerordentlicher Gewaltmaßnahmen mittels Bedrohungsdiskursen ist ein signifikanter Erklärungsfaktor für Aufrüstung – auch in Subsahara-Afrika. Die mehr oder weniger erfolgreichen Demobilisierungsmaßnahmen auf dem Kontinent deuten umgekehrt darauf hin, dass Abrüstung infolge eines perzipierten Zugewinns an Sicherheit möglich ist. Während klassische Erklärungen also zutreffen, sind sie für sich genommen aber nicht ausreichend, um die Gesamtheit staatlicher wie nicht staatlicher Rüstungs- und Militarisierungstrends in Afrika südlich der Sahara zu verstehen.

Ein niedriger Grad staatlicher Militarisierung muss keinesfalls mit erhöhter Stabilität oder Demokratie korrespondieren. Dieser kann auch einem klientelistischem Regimetypp geschuldet sein, der eben nicht den Staat, sondern lediglich die Wahrnehmung der eigenen, meist ökonomischen, Privatinteressen zum vorrangigen Referenzobjekt sicherheitspolitischer Erwägungen nimmt. Autokratische Machstrukturen und hochgradig personalisierte Herrschaftsgewalt sind die wesentlichen Charakteristika dieser Gewaltordnung, die von Trutz von Trotha und Peter Hanser treffend mit dem Begriff des „Neo-Despotismus“ beschrieben wurde. Hierin betrachtet jede Person, „die über ein kleines Stück öffentlicher Macht verfügt, [dieses] wie einen privaten Besitz, so daß alle politischen und administrativen Beziehungen vorrangig persönliche Beziehungen sind. [...] Öffentliche Ämter sind Pfründe für den Amtsinhaber und seine Gefolgsleute. Der Staat ist Beute“.⁹

Während der „Staat als Kriegstreiber“ große Teile des Volkes zu mobilisieren sucht, schert sich das despotische Regime nicht um die eigene Bevölkerung. Ihm geht es einzig darum, die stetige Mehrung des eigenen Wohlstandes durch eine an der Bevölkerung vorbei betriebene Ressourcenausbeutung zu gewährleisten. Die dazu nötigen Sicherheitsapparate sind dann auch eher klein, zumal ein mächtiges Militär schnell zur Bedrohung bestehender Machtverhältnisse werden kann. Je größer die Streitkräfte, desto breiter die darin repräsentierten Interessen und desto größer die Gefahr eines möglichen Widerspruchs mit den personalisierten Sicherheitsinteressen des Regimes.

Dies mag eine Erklärung dafür sein, dass die absoluten Militärausgaben der zehn demokratischsten Staaten Subsahara-Afrikas zwischen 2001 und 2006 um insgesamt 21 Prozent stiegen, in den zehn autokratischsten Staaten aber über den gleichen Zeitraum leicht abgenommen haben.¹⁰ Ebenso er-

⁹ Peter Hanser/Trutz von Trotha: *Ordnungsformen der Gewalt*, Köln 2002, S. 323.

¹⁰ Als Referenz für den jeweiligen Grad an Autokratie bzw. Demokratie dient hier der der aktuelle *Polity IV Index* (2006) von Monty G. Marshall, Keith Jaggers und Tedd R. Gurr; vgl. <http://www.cidcm.umd.edu/polity/> (Zugriff: 15.2.2008).

klärt es den vergleichsweise hohen Anteil an Söldnern in den Sicherheitskräften despotischer Gewaltordnungen, deren Kapazitäten zur Wahrung politischer Stabilität meistens kaum über das für die Eigensicherung des Regimes erforderliche Minimum hinausreichen. Demgegenüber ist die Ausbreitung und Intensität nicht staatlicher bzw. privater Gewalt in der Regel hoch. Tatsächlich ist eine Differenzierung zwischen „öffentlich“ und „privat“ in diesen Fällen nicht mehr möglich, da der Staat nicht die Interessen der Bevölkerung vertritt, sondern selbst als privater Akteur auftritt.

Ein Beispiel ist das diktatorische Obiang-Regime in Äquatorial-Guinea, das den größten Teil der landesweiten Erlöse aus der Petroleumgewinnung von täglich etwa 360.000 Barrel in die eigene Tasche wirtschaftet. Der gemessen an der Bevölkerungsgröße relativ kleine Sicherheitsapparat rekrutiert sich dabei (neben einer Prätorianergarde marokkanischer Söldner) ausschließlich aus Stammesangehörigen des Präsidenten. Zwar scheint er wegen der geringen Größe des Landes nicht staatliche Gewalt relativ effektiv einhegen zu können, dies geschieht jedoch – wie Berichte von Menschenrechtsorganisationen belegen – nicht zum Wohle der verarmten Bevölkerung.

Derart „reine“ Autokratien sind in Subsahara-Afrika gegenüber sogenannten „hybriden“ Regimetyphen mit gleichzeitig demokratischen und despotischen Merkmalen eher die Ausnahme. Die Durchdringung staatlicher Macht von privaten Interessen ist allerdings auch in diesen Fällen keine Seltenheit. Obwohl vergleichsweise demokratisch regiert, tritt z.B. auch in Nigeria der staatliche Gewaltapparat als Privatakteur auf, lässt er sich die Sicherung der Anlagen ausländischer Konzerne doch teuer bezahlen. Sicherheit ist somit kein öffentliches Gut mehr, sondern eine Ware, welche von Staatsorganen selbst auf einem durch und durch kommerzialisierten Gewaltmarkt gehandelt wird. Einerseits trägt die Profitorientierung von Streitkräften und Polizei zu einer Entlastung staatlicher Sicherheits- und Militärbudgets bei. Andererseits leistet sie aber durch die selektive Bereitstellung von Sicherheitsleistungen einer Ausbreitung nicht staatlicher Gewalt Vorschub.

Den mit neodespotischen bzw. auch „hybriden“ Regimetyphen einhergehenden Gewaltproblemen, die sich in staatlicher Repression, der Ausbreitung privater Gewaltkonflikte und der Kommerzialisierung von Sicherheit offenbaren, kann weder mit einer Forderung nach Demilitarisierung noch mit der Unterstützung von Aufrüstungsbemühungen begegnet werden. Vielmehr geht es darum, langfristige Demokratisierungsprozesse zu fördern, die das öffentliche Gewaltmonopol sowie die Idee von Sicherheit als „öffentliches Gut“ als erstrebenswertes Ziel gesellschaftlicher Ordnung akzentuieren.

Der Staat als Schwächling

Geringe militärische Kapazitäten bzw. ein Abrüstungstrend können auch Ausdruck fehlender bzw. ungenügender staatlicher Ressourcen sein. Vieles deutet darauf hin, dass weniger die konkreten Sicherheitsbedürfnisse als die Armut vieler afrikanischer Länder eine wesentliche Erklärung für den im Vergleich niedrigen Grad staatlicher Militarisierung und Rüstung ist. Während die Militärhaushalte der zehn am meisten entwickelten Länder Subsahara-Afrikas nach dem *Human Development Index* seit 2001 um 21 Prozent gestiegen sind, sanken die Militärausgaben der zehn am wenigsten entwickelten Staaten um neun Prozent. Gleichzeitig haben von den 27 afrikanischen Staaten, die zwischen 2001 und 2006 von internen oder externen Gewaltkonflikten betroffen waren, nur elf, also weniger als die Hälfte, ihre Militärausgaben über den gleichen Zeitraum erhöht.

Selbst wenn, im Unterschied zum „Staat als Privatbesitz“, politische Entscheidungen und staatliche Institutionen von einem öffentlichen Interesse angeleitet würden, bliebe der Staat also ohnmächtig bei der Durchsetzung des von ihm beanspruchten Gewaltmonopols. Ähnlich der neodespotischen Ordnung befänden sich große Teile des Landes außerhalb seiner effektiven Herrschaftsgewalt. Dies wäre allerdings weniger politischem Desinteresse als vielmehr unzureichenden Ressourcen und den fehlenden Kapazitäten staatlicher Sicherheitskräfte geschuldet.

Für entwicklungspolitische Strategien im Umgang mit dem Sicherheitssektor folgt daraus, dass sie sich weniger auf Demokratisierung oder gar Sanktionsmaßnahmen als auf die Stärkung militärischer und polizeilicher Kapazitäten zur Wahrung eines effektiven und legitimen Gewaltmonopols konzentrieren sollten. Hierzu gehört dann die Professionalisierung bzw. Ausbildung der Sicherheitskräfte, aber auch deren angemessene Bewaffnung.

In der Tat ist die Erhöhung von Militärausgaben in einigen Staaten Afrikas, sofern sie diesem Ziel dient, ausdrücklich zu begrüßen. Als Beispiel sei die beträchtliche Steigerung des ghanaischen Militärhaushaltes zwischen 2001 und 2006 genannt, die mit einer Demokratisierung der Streitkräfte sowie mit deren Kapazitätssteigerung korrespondiert.¹¹ Dazu gehörte auch die umfangreiche Beschaffung von Hubschraubern aus Russland sowie gepanzerter Fahrzeuge aus Südafrika und Großbritannien. Entwicklungspolitik sollte – in bestimmten Fällen – also auch die mögliche Aufrüstung von Empfängerländern ins Auge fassen, da Ausstattungshilfen durchaus ihre normative Berechtigung haben können.

11 Wuyi Omitoogun: *Military Expenditure Data in Africa. A Survey of Cameroon, Ethiopia, Ghana, Kenya, Nigeria and Uganda*, SIPRI Research Report Nr. 17, Oxford 2003, S. 49.

Sicherheitssektorreform als Priorität von Entwicklungs- und Friedenspolitik

Die Dysfunktionalität öffentlicher Gewaltapparate ist ein schwerwiegendes Hemmnis auf dem Weg zur Konstituierung friedlicher Gesellschaftsordnungen in Afrika südlich der Sahara. So verweist auch der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung darauf, dass ohne „den Schutz der Bürger vor Gewalt und Kriminalität durch ein funktionierendes staatliches Gewaltmonopol [...] eine wirtschaftliche und soziale Entwicklung [...] nicht möglich“ sei.¹² Insofern als bestimmte Maßnahmen zur Reform des Sicherheitssektors inzwischen als Öffentliche Entwicklungshilfe anrechenbar sind, hat die Entwicklungshilfekommission der OECD bereits einen ersten Schritt zur Erweiterung entwicklungspolitischer Handlungsoptionen getan. Auch die EU hat eine Verstärkung ihrer Bemühungen im Bereich der Sicherheitssektorreform angekündigt. Aktuelles Beispiel ist eine im Februar 2008 vom EU-Rat beschlossene Mission, die im Umfang von 5,65 Millionen Euro das Militär und die Polizeikräfte Guinea-Bissaus bei der Umstrukturierung des öffentlichen Sicherheitssystems beraten soll.

Selbstredend sollte die Forderung nach einer Kapazitätssteigerung der Gewaltapparate afrikanischer Staaten niemals leichtfertig getroffen werden. Die berechtigte Warnung vor einem möglichen Missbrauch von Gebermitteln für Repression oder die Finanzierung von Kriegen darf hingegen nicht dazu führen, sich Scheuklappen anzulegen und die Unterstützung für den öffentlichen Sicherheitssektor komplett aus der Entwicklungspolitik auszuklamern.¹³ Vielmehr geht es darum, sich die Unterschiedlichkeit der Gewaltprobleme auf der Empfängerseite vor Augen zu führen und auf dieser Grundlage eine Differenzierung entwicklungs- wie außenpolitischer Prioritäten vorzunehmen.

Eine direkte Unterstützung bei der Kapazitätssteigerung von Sicherheitskräften kann nur dann begründet werden, wenn der Empfänger weder als Kriegstreiber auftritt noch öffentliche Macht als Privatbesitz begreift. Ausstattungshilfe für Entwicklungsländer wäre darüber hinaus nur unter zwei Bedingungen zu vertreten. Erstens müsste sie dazu geeignet sein, unzureichende öffentliche Kapazitäten zur effektiven Einhegung privater Gewalt zu stärken.

¹² Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, Bundesregierung, 2004, S. 40.

¹³ Für eine konträre Sichtweise, vgl. Jürgen Wagner: Mit Sicherheit keine Entwicklung! Die Militarisierung der Entwicklungszusammenarbeit, Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion DIE LINKE, August 2007, S. 50.

Zweitens müsste es auf Empfängerseite ein demokratisches und rechtsstaatliches Gefüge geben, das die legitimen Sicherheitsinteressen der Bevölkerung zu vertreten sucht und entsprechend auf den staatlichen Gewaltapparat einwirkt.

Da dies freilich selten in Subsahara-Afrika anzutreffen ist, werden sich Maßnahmen zur Reform des Sicherheitssektors in der Regel nicht auf Ausrüstung bzw. Kapazitätssteigerung beschränken können. Sie werden ebenso auf Strukturen politischer Macht, seien diese in der übergeordneten Organisation staatlicher Herrschaft oder im Sicherheitsapparat selbst verortet, einwirken müssen. Heiner Hänggi hat in diesem Zusammenhang zu Recht auf die zwei Kernfunktionen von Sicherheitssektorreform hingewiesen: „erstens den Aufbau effizienter, wirksamer, transparenter und verantwortlicher Sicherheitskräfte, welche Sicherheit auch wirklich gewährleisten können; und zweitens die Verankerung bzw. Stärkung der Prinzipien demokratischer oder zumindest guter Regierungsführung in diesem Bereich“.¹⁴ Die angemessene Gewichtung dieser beiden Funktionen sollte sich dabei aus den konkreten Bedürfnissen vor Ort ableiten – und nicht *a priori* aus einer Angst vor dem Gespenst staatlicher Gewalt.

14 Heiner Hänggi: Sicherheitssektorreform (SSR) – Konzept und Kontexte, in: Sicherheit und Frieden, (2005): 3, S. 119-125.

1.10. Die Europäische Union: Eine zivilisierende Kraft der globalen Sicherheitspolitik?

Matthias Dembinski und Bruno Schoch

Eine neue weltpolitische Mächtekonfiguration ist im Entstehen: Neben den USA entwickeln sich China und Russland, dahinter auch Indien und Brasilien, zu neuen Machtzentren. Sofern sie in einen wachsenden Wettbewerb um Ressourcen und geostrategische Positionen eintreten, birgt das eine Menge Zündstoff. In der Folge könnten multilaterale Steuerungsinstrumente wie das UN-System im Bereich der Friedenssicherung oder die Regime zur Kontrolle von Massenvernichtungswaffen weiter erodieren. Beide Entwicklungen werfen die Frage auf, welche Rolle die Europäische Union auf der internationalen Bühne spielen kann und soll und welche Empfehlungen bezüglich ihres weiteren Ausbaus zu geben sind.

Antworten fallen aus friedenspolitischer Perspektive schon deshalb nicht einfach, weil sich die EU selbst schnell wandelt und nicht abzusehen ist, wohin die Reise geht.¹ Dieser Wandel wird insbesondere durch den Vertrag von Lissabon und den Ausbau militärischer Kapazitäten im Rahmen der 1999 gestarteten Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) vorangetrieben. Bei diesem Projekt geht es um die koordinierte Bereitstellung nationaler Fähigkeiten für eine 60.000 Mann starke, mobile Eingreiftruppe, die durch schnell verfügbare *Battle Groups* ergänzt werden soll. Daneben entwickelt die EU zwar auch zivile Instrumente der Konfliktprävention, dennoch lag das Schwergewicht der ESVP zumindest bisher auf der militärischen Seite. Mit Hilfe koordinierter Beschaffungsprogramme und der Europäischen Rüstungsagentur (*European Defence Agency*, EDA) soll die moderne Bewaffnung und die Mobilität der Truppe gesichert werden. Das Bemerkenswerte daran: Diese Einheiten dienen explizit nicht der Verteidigung eigenen Territoriums, sondern ausschließlich der Intervention in Krisensituationen außerhalb der EU. Noch erstaunlicher: Europäischen Verlautbarungen zufolge sollen sie nicht der Durchsetzung eigener und partikularer Interessen dienen, sondern dem Allgemeinwohl. Die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) von 2003 hebt zwar offener als frühere Dokumente auf die Verteidigung europäischer Sicherheit ab und beschreibt mit dem Terrorismus, der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, mit regionalen Konflikten, der organisierten Kriminalität und dem Staatsversagen mögliche Bedrohungen europäischer Sicherheit.

¹ Vgl. die Kontroverse im Friedensgutachten 2006, Beitrag 5.3. und 2004, Beitrag 3.1.

Neuerdings werden im Kontext der Bedrohungen außerdem die Folgen der Klimaveränderung genannt. Aber auch die ESS unterstreicht eine weitgehende Übereinstimmung von europäischen und allgemeinen Interessen. Sie bekräftigt den Einsatz der EU für die Konfliktprävention, für die Stärkung zentraler Menschenrechte und die prioritäre Verantwortung des UN-Sicherheitsrats. „Die Stärkung der Vereinten Nationen und ihre Ausstattung mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben und für ein effizientes Handeln erforderlichen Mitteln ist für Europa ein vorrangiges Ziel.“²

Verkörpert die EU gerade mit der ESVP die Hoffnung auf zivilisatorischen Fortschritt? Verleiht der Aufbau militärischer Instrumente ihrem Einsatzwillen für Konfliktprävention und Friedensicherung Zähne? Oder ist das Bekenntnis dieses regionalen Clubs demokratischer Staaten, für die Sicherung der Allgemeingüter Frieden und Menschlichkeit eintreten zu wollen, nur Camouflage und läuft die reale Entwicklung in Richtung einer Militarisierung der EU, die statt allgemeiner Werte ihre partikularen Interessen durchzusetzen sucht?

In dieser Debatte sind drei Positionen erkennbar. Die erste befürchtet die Entwicklung der EU zu einem Machtblock.³ Unterstützung erhält diese Position etwa von Einschätzungen der CIA, die EU werde sich bis 2015 zu einem integrierten ökonomischen, politischen und militärischen Akteur entwickeln und in der internationalen Machthierarchie hinter den USA den zweiten Platz einnehmen.⁴ In Paris, London und einigen anderen Hauptstädten findet das Zukunftsbild von der EU als einem militärisch handlungsfähigen Akteur Zuspriech. Sie könne im Konzert der Mächte mitspielen und solle ihre Kapazitäten von der Entwicklungshilfe bis hin zur Rüstungspolitik stärker bündeln.

Die zweite Position hält daran fest, dass die EU auch mit der ESVP ein Gegenmodell als Zivilmacht darstellt.⁵ Danach bleibt sie als Wertegemeinschaft an ihre Gründungsvision gebunden, Nationalismus und Krieg in Europa ein für allemal zu überwinden. Folglich steht zu erwarten, dass sie sich auch künftig im Verhältnis zu ihrer Umwelt für multilaterale Regelwerke und für liberale Freiheitsrechte, Demokratie und Menschenrechte einsetzen wird.⁶ Darüber hinaus erwarten Anhänger dieser Position, dass die EU auch deshalb an ihrer

2 Europäische Sicherheitsstrategie: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Brüssel 2003, S. 9.

3 Tobias Pflüger/Jürgen Wagner (Hrsg.): Welt-Macht Europa. Auf dem Weg in weltweite Kriege, Tübingen 2006.

4 Seth G. Jones: The Rise of European Security Cooperation. Cambridge 2007, S. 15.

5 Vgl. Knut Kirste/Hanns Maull: Zivilmacht und Rollentheorie, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 3 (1996): 2, S. 283–312.

6 Ian Manners: Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, in: Journal of Common Market Studies 40 (2002): 2, S. 235–258.

Rolle als global handlungsfähiger Zivilmacht festhalten wird, weil das militärische Instrumentarium in einer zunehmend interdependenten Welt trotz allem Rüstungsgebaren der Großmächte an Bedeutung einbüßt. Allerdings ist nicht zu übersehen, dass diese Position an Boden verliert. Selbst Ian Manners, einer der bekannteren Befürworter des Konzepts der europäischen Wertegemeinschaft, sieht in letzter Zeit Anzeichen für eine Erosion der zivilen Ausrichtung der EU.⁷ Daneben bezweifelt eine dritte Position die Fähigkeit der EU, eine weltpolitische Rolle zu übernehmen. David Allen behauptete schon 1998, die EU könne keine Außenpolitik haben, bevor sie sich nicht in einen Staat transformiert.⁸ Weil auch die ESVP aus dieser Perspektive noch immer mehr Prozess denn Realität, mehr Rhetorik denn Macht ist, würde die Übernahme globaler Verantwortung die EU hoffnungslos überfordern.

Alle drei Positionen können sich auf jüngste Tendenzen in einem sich rasch verändernden Europa stützen. Insofern bleibt die EU ein Chamäleon, das aus der einen Perspektive als werdender Machtblock, aus der anderen als Zivilmacht und aus einer dritten als Ohn-Macht erscheint. Wir brechen in diesem Beitrag eine Lanze für die EU als Zivilmacht. Allerdings stützen wir unsere Erwartung nicht auf die These, die EU sei aufgrund einer geteilten und handlungsleitenden Werteordnung auf diese Rolle festgelegt. Vielmehr argumentieren wir, dass ihre internen Strukturen für ihr Verhalten gegenüber der äußeren Welt verantwortlich sind. Als ein auf Dauer gestellter Verbund von demokratischen Staaten gelingt es der EU einerseits, Transparenz und Vertrauen zu schaffen, die Machtpotenziale ihrer Mitgliedstaaten eng zu koordinieren und so alte Konkurrenzmuster zwischen den Mitgliedstaaten zu überwinden und zur Bildung einer Sicherheitsgemeinschaft beizutragen. Andererseits wissen die Mitgliedstaaten um ihre unterschiedlichen Traditionen, Rollenverständnisse und Interessen und beharren auf ihrem nationalen Einspruchsrecht beim Einsatz der gemeinsamen Fähigkeiten. Die *checks and balances* sind auf europäischer Ebene stärker ausgeprägt als ihre Fähigkeit, auf der Grundlage geteilter Werte ein gemeinsames Vorgehen zu organisieren. In Abgrenzung zur dritten Position der EU als Ohn-Macht argumentieren wir, dass die EU trotz des Konsensprinzips nicht in jedem Fall zur Blockade verurteilt ist. Ihre Strukturen erweisen sich in bestimmten Bereichen als Schwäche, indem sie etwa die europäische Fähigkeit verringern, militärische Macht schnell und entscheidend einzusetzen. In anderen Bereichen wie der nachhaltigen Friedenspolitik kön-

7 Ian Manners: Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads, in: Journal of European Public Policy 13 (2006): 2, S. 182–199.

8 David Allen: Who Speaks for Europe? The Search for an Effective and Coherent External Policy, in: John Peterson/Helene Sjursen (Hrsg.): A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP, London 1998, S. 47.

nen sich diese Strukturen sogar als Stärke erweisen. Wir wollen im Folgenden anhand jüngerer Entwicklungen der ESVP zeigen, dass die drei genannten Positionen Plausibilität beanspruchen können. Daran anschließend entfalten wir unsere Interpretation der institutionellen Strukturen und sicherheitspolitischen Verhaltensmuster der EU und entwickeln auf dieser Grundlage Empfehlungen für die Gestaltung ihrer Sicherheitspolitik.

Die EU als Machtblock

In den letzten Jahren hat die EU ihre militärische Kooperation mit einer für europäische Verhältnisse atemberaubenden Geschwindigkeit vorangetrieben. Die schnell einsetzbaren *Battle Groups* mit jeweils rund 1.500 Soldaten erreichten 2007 ihre volle Einsatzfähigkeit. Um ihre Mobilität und Schlagkraft zu sichern, arbeiten die EU-Mitglieder bei der rüstungstechnischen Modernisierung eng zusammen. Das aktuelle Ziel (*Headline Goal 2010*) sieht zudem die Zusammenlegung militärischer Fähigkeiten und die Rollenspezialisierung der Mitgliedstaaten vor. Um knappe Ressourcen effizienter einzusetzen, sollen sich gerade kleinere Länder auf eine Rolle wie etwa die Minensuche spezialisieren und andere Aufgaben wie etwa die Luftabwehr ihren Partnern überlassen. Bei den *Battle Groups* kommt diese, die staatliche Souveränität einschränkende Kooperation bereits zum Tragen: Weil zwei Gruppen jeweils für ein halbes Jahr in Einsatzbereitschaft stehen, bevor sie von anderen abgelöst werden, und einige *Battle Groups* zudem multinational zusammengesetzt sind, lastet der Druck zum Einsatz im Fall einer Krise auf den betroffenen Staaten. Im ersten Halbjahr 2008 steht eine nordische Einsatzgruppe unter Führung Schwedens und eine spanische Gruppe in Bereitschaft; im zweiten Halbjahr werden sie von einer britischen und einer deutschen Einheit abgelöst. Darüber hinaus startete die EU im Rahmen des *EU Military Rapid Response Concept* eine Initiative für schnell verfügbare Luftstreitkräfte und stellte eine maritime Einsatzgruppe auf, die im März 2007 erstmals aktiviert wurde.

Mit der Einsatzbereitschaft des *Operation Centre* Anfang 2007 verfügt die EU neben nationalen Strukturen und dem Rückgriff auf NATO-Kapazitäten erstmals über eine eigene Einrichtung, um militärische Einsätze zu führen. Das Zentrum mit seinen acht Offizieren ist Teil der zivil-militärischen Zelle, die im EU-Militärstab angesiedelt ist. Es würde *ad hoc* als Hauptquartier für EU-Operationen bis zu einer Obergrenze von 2.000 Soldaten fungieren. Im Juni 2007 wurde seine Funktionsfähigkeit zum ersten Mal getestet.

Parallel dazu ist ein europäischer Rüstungsmarkt im Entstehen. Traditionell ist die Rüstungsproduktion Sache der Nationalstaaten. Bis heute werden

90 Prozent dieses 80 Mrd. Euro schweren Marktes unter Verweis auf Artikel 296 des EU-Vertrages, der Ausnahmeregelungen für den Handel mit Rüstungsgütern vorsieht, dem europäischen Wettbewerb entzogen. Das bringt unnötige Duplizierungen, ineffiziente Produktionsreihen mit zu kleinen Stückzahlen und ungenügende Investitionen mit sich. Um die europäische Rüstungsindustrie schneller zu konsolidieren und international wettbewerbsfähig zu machen, will die Kommission den Artikel 296 des EU-Vertrages einschränken. Zudem haben sich die Mitgliedstaaten auf freiwillige Verhaltenskodices für Rüstungsbeschaffungen und für die grenzüberschreitende Beteiligung von Zulieferfirmen an größeren Rüstungsprojekten geeinigt. Deren Anwendung wird von der EDA überwacht.

Die EDA, 2004 gegründet und im November 2007 personell aufgestockt, wird zusehends zur treibenden Kraft des europäischen Rüstungsmarktes. Sie organisiert die Rüstungszusammenarbeit und die Kooperation bei der Forschung und Entwicklung. Unter der Devise „spending more, spending better and spending more together“ entwickelt sie Strategien, um eine leistungsfähige Rüstungsindustrie zu sichern und die Investitionen zu erhöhen. Ihr ministerieller Lenkungsausschuss dringt auf eine Erhöhung der Ausgaben für die Entwicklung und Beschaffung neuer Waffensysteme. Um die grenzüberschreitende Kooperation zu intensivieren, sollen die Staaten ihre Anforderungen harmonisieren und die dauerhafte Versorgung mit Komponenten in einem europäischen Rüstungsmarkt sicherstellen.⁹ Darüber hinaus wirbt die EDA für eine Zusammenlegung der Kapazitäten und eine Rollenspezialisierung. Mit ihrem für 2008 vorgesehenen *Capability Development Plan* setzt sie rüstungstechnologische Prioritäten über das *Headline Goal 2010* hinaus. Der Direktor der EDA, Alexander Weis, hat angekündigt, „2008 soll das Jahr der Rüstung werden“, indem z.B. die deutsch-französische Beschaffung von Transporthubschraubern für andere geöffnet wird und so die Stückzahlen des Vorhabens erhöht werden können.¹⁰

Die EU als Zivilmacht

Eine Reihe weiterer Beobachtungen stützt hingegen die These, dass die EU als ziviles Gegenmodell auf immer mehr Handlungsfeldern präsent ist. Pflöge die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) anfangs die diplomatischen Beziehungen zu anderen Organisationen und Staaten, so wurde ihre

9 EDA: A Strategy for the European Defence Technological and Industrial Base, Brussels 14 May 2007.

10 „2008 soll Europas Jahr der Rüstung werden“, in: FAZ, 24.10.2007.

Zuständigkeit seit Mitte der 1990er Jahre kontinuierlich ausgebaut. Heute engagiert sich die EU mit globalem Anspruch für Katastrophenhilfe, Konfliktprävention und Krisenintervention, Menschenrechte und Demokratisierung, für Energiesicherheit, Nonproliferation und Exportkontrolle sowie für Abrüstung bei Landminen und Kleinwaffen. Gleichzeitig verstärkt sie ihre Präsenz durch Initiativen wie den Barcelona-Prozess oder die Entsendung von Sonderbeauftragten.

Ihre Strategie der Krisenprävention, deren Anfänge bis in die 1990er Jahre zurückreichen, betont die sozialen, politischen und wirtschaftlichen Konfliktursachen. Entsprechend reichen die Instrumente der europäischen Krisenprävention weit über die militärischen Mittel hinaus und umfassen in erster Linie die Diplomatie, die Förderung von Demokratie und Menschenrechte und die Entwicklungshilfe. Als größter Geber mit einem Anteil von zusammen über 50 Prozent der weltweiten Entwicklungshilfe verfügen die EU und ihre Mitglieder über erhebliches Gestaltungspotenzial.

Die EU orientiert sich gerade im Bereich der Friedenssicherung am multilateralen Prinzip. Sie setzt sich nicht nur in ihren Stellungnahmen für die Respektierung der UN-Charta und den Vorrang des Sicherheitsrats ein. Die Rahmenvereinbarung von 2003 zwischen EU und UNO zur Kooperation beim Krisenmanagement bildet die Grundlage für eine dichte Zusammenarbeit.¹¹ Auch die *Peace-building commission* der Weltorganisation wird von der EU-Kommission, die hier als Beobachter vertreten ist, finanziell unterstützt. Sicherlich schließt Multilateralismus auch den Versuch ein, andere an den Kosten der Produktion des „Gemeinguts“ Sicherheit zu beteiligen. So trägt das Gros der EU-Staaten nur in sehr bescheidenem Maße zu den Friedensmissionen der UNO bei. Ihr entscheidender Anteil an der UNIFIL-II Mission im Libanon ist eher die Ausnahme von der Regel. Auch der Beitrag, den die EU unter dem Stichwort afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme zur Unterstützung der Friedensmissionen der Afrikanischen Union (AU) leistet, sei es durch logistische Hilfe wie im Fall der AU-Mission in Darfur oder durch finanzielle Zusammenarbeit, die sie im Rahmen ihrer *African Peace Facility* gewährt, dient der eigenen Entlastung. Dennoch zeigen diese Beispiele, dass die ESVP eher am mangelnden Engagement ihrer Mitglieder als am machtpolitischen Überschuss krankt.

Auch die ESVP selbst ist geprägt durch die Kombination militärischer und ziviler Instrumente der Krisenintervention. Parallel zum militärischen Bereich koordiniert und steuert die EU durch das im Dezember 2004 verabschiedete

11 Vgl. Matthias Dembinski/Christian Förster: Die EU als Partnerin der Vereinten Nationen bei der Friedenssicherung, Frankfurt a. M., Report HSFK 7/2007.

Civilian Headline Goal den Aufbau nationaler, ziviler Fähigkeiten für europäische Friedensoperationen. Dazu kann die EU auf etwa 5.000 Polizisten zurückgreifen. 2007 einigten sich die EU-Außenminister mit dem *Civilian Headline Goal 2010* auf noch ambitioniertere Ziele. Kurzum: Auch wenn beim Aufbau der zivilen Fähigkeiten Lücken bleiben – beispielsweise mahnen NGOs eine *European Peacebuilding Agency* als Gegenstück zur EDA oder ein Europäisches Friedenskorps an, um Training und Ausbildung von zivilen Spezialisten für Friedenseinsätze auf europäischer Ebene zu koordinieren –, sticht doch das zivil-militärische Profil der ESVP ins Auge.

Schließlich waren die bisherigen Einsätze im Rahmen der ESVP multilateral eingebettet – die militärischen Operationen beruhten auf einem Mandat des Sicherheitsrats. Auch wenn große Truppensteller wie Frankreich bei der Anfang des Jahres begonnenen Operation im Tschad und der Zentralafrikanischen Republik (EUFOR Tchad/RCA) versuchen könnten, europäische Missionen für ihre nationalen Ziele zu instrumentalisieren, oder wenn einige Einsätze wie die im Kongo (EUFOR RD Congo) eher symbolische Zwecke verfolgten, zeugen selbst diese kontroversen Operationen nicht von europäischem Machtstreben.

Die EU als Ohn-Macht

Auch die dritte Position kann sich auf europäische Entwicklungen stützen. Die in dem *Headline Goal* vorgesehenen 60.000 Mann stehen zwar auf dem Papier, könnten aber kaum als handlungsfähige Truppe eingesetzt werden. Die europäische Rüstungskoooperation wird noch immer von nationalen Egoismen behindert. Die europäischen Einsätze sind – abgesehen von Bosnien – eher symbolischer Natur. Und selbst im Kosovo, im unmittelbaren europäischen Umfeld, stützt sich die EU-Mission EULEX militärisch auf die NATO. In wichtigen sicherheitspolitischen Fragen wie der Anerkennung des Kosovos, des Verhältnisses zu Russland oder der Position gegenüber den USA und den von ihr betriebenen Projekten wie der Stationierung von Komponenten eines Raketenabwehrschirms bleibt Europa gespalten.

Stärken und Schwächen eines Staatenverbundes

Auch wenn die empirischen Beobachtungen alle drei Positionen stützen und sich für die These der Umwandlung der EU zu einem militärisch handlungsfähigen Machtblock deutliche Anzeichen finden mögen, halten wir dennoch

fest, dass die EU aufgrund ihrer internen Strukturen eher dem Bild einer Zivilmacht entspricht. Um mit dem Selbstverständlichen anzufangen: Die EU ist ein hoch integrierter Staatenverbund, kein Nationalstaat und auch nicht auf dem Weg zu einem solchen. Von einer Europäisierung der Nationalstaaten in dem Sinne, dass sich die Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit, gar die Verdrängung nationaler Identitäten zugunsten einer gemeinsamen europäischen Einstellung abzeichnet, kann keine Rede sein. Die ESVP entstand sogar parallel zu einem Heterogenisierungsschub, der mit dem Beitritt der neutralen EFTA-Staaten einsetzte und sich mit der Osterweiterung beschleunigte. Die Mitgliedstaaten verfügen über gute Kenntnisse der anderen, aber eben auch ihrer unterschiedlichen Interessen und bestehen folglich auf der nationalen Zustimmung zur gemeinsamen Politik.

Die Sicherheitspolitik der EU ist von drei Elementen gekennzeichnet. Sie bleibt 1) ein Verbund heterogener Staaten, die 2) auf dem Konsensprinzip beharren, aber sich 3) aufgrund der hohen Transparenz und des damit einhergehenden Vertrauens selbst im Sicherheitsbereich auf eine ihre Autonomie einschränkende Kooperation einlassen. Diese Struktur macht das gemeinsame Handeln prekär. Dennoch sind nicht die Vetos und nationalen Alleingänge erklärungsbedürftig. Vielmehr ist es das angesichts der ständigen Vetodrohung auffallend hohe Maß an Handlungsfähigkeit.

Eine Erklärung verweist auf Flexibilisierungsmodelle, die seit den 1990er Jahren als Antwort auf drohende Handlungsblockaden entwickelt wurden. Diesen Modellen schwebt eine „Avantgarde-Gruppe“ vor, die genügend Potenzial entwickelt, um allein zu handeln und andere später nachzuziehen. Pierre Lellouche, verteidigungspolitischer Sprecher der Präsidentenpartei UMP, kündete eine Initiative in dieser Tradition an, die Frankreich während seiner Präsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2008 starten werde: Die Europäische Verteidigung könne nur Substanz gewinnen, wenn sie sich auf den harten Kern eines Europas der Verteidigung stützt. Diesen sollten die sechs großen EU-Länder bilden, andere könnten später folgen. Die Kernstaaten sollten sich auf Konvergenzziele verpflichten, etwa zwei Prozent ihres BSP für Verteidigung aufzuwenden, einen gemeinsamen Rüstungsmarkt zu bilden sowie je 10.000 Soldaten einem integrierten Kommando zu unterstellen.¹² *Prima facie* erscheint dieser Vorschlag tragfähig. In der NATO bilden die USA das Äquivalent eines harten Kerns, der die gemeinsame Handlungsfähigkeit stärkt. In der EU stieße dieser Mechanismus indes an Grenzen, weil selbst die großen Mitglieder zu klein sind, um ihre Interessen alleine zu verfolgen, und die denk-

12 „France/ESDP: Pierre Lellouche Suggests a Six-Country Defence Europe“, in: *Europe Diplomacy & Defence* 99, 7.2.2008, S. 3.

baren „Kerne“ aus großen Mitgliedstaaten zu heterogen wären, um bei der Entscheidung über Militäreinsätze an einem Strang zu ziehen. Die bisherigen EU-Militärmissionen basierten zwar auf flexiblen Formen der Kooperation, aber eben auf *ad hoc*-Koalitionen und nicht auf harten Kernen.

Eine andere Erklärung hebt die stabilisierende Rolle der Institutionen für politische Entscheidungen hervor. Sie allein griffe jedoch ebenfalls zu kurz. Die Rolle der Kommission in der GASP bleibt bescheiden. In den Bereichen mit gemischter Kompetenz wie der Entwicklungs- oder Assoziationspolitik ist die Kommission zwar präsenter, bleibt aber stärker als im ersten Pfeiler von den Staaten kontrolliert und hängt somit an deren konsensueller Zustimmung. Die Bürokratien, die für Planung und Durchführung der europäischen Sicherheitspolitik und der ESVP-Missionen verantwortlich sind, werden im Ratssekretariat und damit unter der Kontrolle der Staaten aufgebaut. Beide Organe sichern zwar mit ihren routinisierten Verfahren die Kontinuität europäischer Sicherheitspolitik, verfügen aber bisher nicht über die Autonomie, um den politischen Entscheidungsprozessen an der Kontrolle der Mitgliedstaaten vorbei ihren Stempel aufzudrücken. Wie weit die im Vertrag von Lissabon vorgesehene Verschmelzung des Hohen Repräsentanten und des Kommissars für auswärtige Beziehungen das autonome Gewicht der europäischen Organe erhöht, bleibt abzuwarten.

Daneben kommen bei den europäischen Entscheidungsprozessen weichere Mechanismen der Koordinierung zum Tragen. Das ist einmal ein Verhandlungsstil, bei dem die Mitgliedstaaten nicht auf der Maximierung ihrer Vorteile beharren und Lösungen weniger als Nullsummenspiel denn als Kompromisse betrachten. Hinzu kommen mehr oder weniger intendierte rhetorische Selbstbindungen, bei denen Staaten Ziele formulieren, deren Einhaltung andere einfordern können. Diese Ziele können allgemein und langfristig sein wie die Bekenntnisse in der Präambel des EU-Vertrags „zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte“, oder konkreter und kurzfristiger wie etwa im Rüstungsbeschaffungskodex.

Diese komplizierte institutionelle Struktur der Europäischen Union ist Fluch und Segen zugleich. Sie verleiht der EU spezifische Stärken und Schwächen und prägt ihre Sicherheitspolitik. So birgt das Konsensprinzip einerseits die Gefahr der Blockade; andererseits feiert es die EU gegen machtpolitische Versuchungen. Dass in einer Organisation mit 27 Staaten, in der NATO-Mitglieder neben Neutralen, Große neben Kleinen, ehemalige Kolonialmächte und Interventionisten neben dezidiert zivil ausgerichteten Staaten stehen, das Konsensprinzip *per se* eine Barriere gegen außenpolitische Abenteuer darstellt, liegt auf der Hand. Aber auch wo die EU gemeinsam handelt, prägen ihre

Entscheidungsmechanismen Stil und Inhalte ihrer Politik. Europäische Politik ist deshalb, gemessen an machstaatlichem Handeln, langsamer, reaktiver, regelorientierter und pfadabhängiger, sie ist bürokratischer und weniger draufgängerisch, und sie ist weniger fokussiert und verfolgt meist mehrere Ziele zugleich. Kurzum: Wenn die EU einerseits effizient nationale Kapazitäten *akkumuliert*, so begrenzt sie andererseits den Gebrauch dieser Macht. Dies sei auf drei Feldern exemplarisch demonstriert.

Befriedung durch Beitrittsperspektive

Die Erweiterungspolitik der EU gilt mit Recht als Erfolgsgeschichte. Im Gegensatz zu den pessimistischen Erwartungen Anfang der 1990er Jahre, Osteuropa werde von Territorial- und Nationalitätenkonflikten destabilisiert, verlief die Entwicklung seitdem erstaunlich positiv. Die konditionierte Erweiterungsperspektive gilt als Schlüssel zum Verständnis dieser Entwicklung ebenso wie der erfreulichen Demokratisierung in der Türkei seit 1999.¹³

Dass sich die EU für die Öffnung entschied und die Erweiterung *grosso modo* effektiv zu gestalten verstand, hängt mit ihren spezifischen Stärken auf diesem Politikfeld zusammen. Zunächst ließ sich die Verteilung der Kosten und Gewinne kalkulieren und einigermaßen gleichmäßig verteilen. 1995 beschloss der Europäische Rat in Madrid auf Drängen Frankreichs mit der Mittelmeer-Initiative ein kompensatorisches Programm und legte das Verhältnis der Ausgaben für beide Vorhaben fest. Weiterhin stärkte der Bestand normativer Orientierungen die Erweiterungsbefürworter. Deklaratorische Festlegungen gaben auch im Fall der Türkei den Ausschlag – und dies, obwohl sich die Umstände, unter denen die Beitrittsperspektive 1963 ursprünglich in Aussicht gestellt wurde, völlig verändert haben und die Widerstände in Europa zunehmen. So trieb die Bundeskanzlerin in der Zeit der deutschen Präsidentschaft den Beitrittsprozess, obwohl sie ihn politisch ablehnt, nicht nur aus Gründen der Koalitionsarithmetik, sondern auch deshalb voran, weil sie gegenüber ihren EU-Partnern im Wort steht. Und auch künftig gilt, dass jedes Mitgliedsland diesen Prozess zwar sistieren, aber nur alle zusammen ihn beenden oder durch eine andere Kooperationsform ersetzen könnten. Schließlich konnte die Aufgabe, die Beitrittsländer an die EU heranzuführen, an die Kommission delegiert werden, deren eingespielte Routinen den Beitrittsprozess berechenbar machten. Die Verlässlichkeit der Beitrittsperspektive, die sie den Wechselfällen der jeweiligen nationalen politischen Konstellationen entthob, erwies sich nun gerade als Stärke. Sie erleichterte es den Zielländern, kost-

¹³ Vgl. Friedensgutachten 2001, Beitrag 4.3.

spielige Anpassungen an die anspruchsvollen Kopenhagener Beitrittskriterien auch dann vorzunehmen, wenn der tatsächliche Beitritt noch in der fernen und ungewissen Zukunft lag.

Frieden durch multilaterale Rüstungskontrolle und Abrüstung

Auf dem Gebiet der Rüstungskontrolle weist der Bestand an normativen Orientierungen die EU als multilateralen Akteur aus. Allerdings sind hier grundlegende Dokumente ambivalenter und nationale Handlungsmöglichkeiten größer. Damit ist dieser Bereich anfällig für Blockaden und Alleingänge. Bei der nuklearen Nichtweiterverbreitung tritt die EU seit den 1980er Jahren als Akteur auf, der beansprucht, auf den alle fünf Jahre stattfindenden Überprüfungskonferenzen für ihre Mitglieder zu sprechen. Die Europäische Sicherheitsstrategie räumt diesem Politikfeld sogar Priorität ein. Die EU verabschiedete einen Aktionsplan und der Hohe Repräsentant ernannte Annalisa Giannella zur Sonderbeauftragten für Nonproliferation. Anders als die amerikanische Politik, die unter Präsident Bush eine deutlich unilaterale Wende nahm und dieses Regime beschädigte, blieb die EU-Politik zwar multilateral orientiert. Allerdings beschränkte sie sich nach 2003 im Wesentlichen darauf, in eingespielten Routineabläufen die Maßnahmen des Aktionsplans abzuwickeln. Dieser Mangel an substanziellen Initiativen hing auch mit der wachsenden Uneinigkeit zusammen. Auf nationaler Ebene vollzogen die europäischen Kernwaffenstaaten die amerikanische Wende mit: Großbritannien und Frankreich verringern zwar ihre Arsenale, modernisieren aber ihre verbleibenden Kernwaffen und weisen ihnen neue Rollen zu. Beide verweigern sich zunehmend der im Nichtverbreitungsvertrag enthaltenen Pflicht zur Abrüstung. Dagegen akzentuierten Schweden oder Deutschland ihr abrüstungspolitisches Engagement mit der Forderung nach konkreten Schritten wie der Ratifikation des Teststoppvertrags. Durch diese nationalen Alleingänge büßte Europa auf dem diplomatischen Parkett eigenständiges Profil ein.¹⁴

Frieden durch kollektive und menschliche Sicherheit

Im Bereich militärischer Interventionen wird die Möglichkeit unilateralen Handelns durch begrenzte Kapazitäten, fortschreitende Rollenspezialisierung und *Pooling* sowie fehlende öffentliche Zustimmung zu nationalen Interventionen zunehmend eingeschränkt und auf die europäische Ebene verlagert.

¹⁴ Harald Müller: Vertrag im Zerfall? Die gescheiterte Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags und ihre Folgen, Frankfurt a. M., Report HSFK 4/2005.

Der dort aufgrund der unterschiedlichen Kulturen und Sichtweisen erwartbar großen Gefahr von Handlungsblockaden wirken zwei Mechanismen entgegen: rhetorische Verpflichtungen und *ad hoc*-Koalitionen. Jene erlaubt es, unter Hinweis auf gemeinsame Ziele und Verpflichtungen auf unentschlossene Staaten Druck auszuüben, diese erlauben es unwilligen Staaten, sich an militärischen Einsätzen nicht zu beteiligen.

Freilich prägen diese Mechanismen den Charakter europäischer Interventionen. Zunächst schrumpfen die verfügbaren militärischen Kapazitäten mit der Zahl der Mitglieder, die sich an militärischen Operationen nicht beteiligen. Zudem werden die Operationen wahrscheinlicher, deren Zielsetzungen an die in der EU etablierten Normen der Stärkung der UNO sowie der Prinzipien der kollektiven und menschlichen Sicherheit anknüpfen können. Missionen, die vom Sicherheitsrat legitimiert sind und darauf zielen, menschliche Katastrophen zu lindern oder völkerrechtliche Prinzipien durchzusetzen, werden dadurch wahrscheinlicher als andere Missionen, die nicht an diese Zielsetzungen anschlussfähig sind. Schließlich verstärken die *checks and balances* auch in einer weiteren Hinsicht die bindende Wirkung eines Mandats des Sicherheitsrats. Die truppenstellenden Staaten beharren auf der nationalen Kontrolle ihrer Streitkräfte. Sie drängen darauf, dass vor einer Operation Einsatzziele, Zeiträume und Beschränkungen festgelegt werden und wachen während einer Operation über die Einhaltung dieser Regeln.

Fazit und Empfehlungen

Die Europäische Union muss ihre Stärken und Schwächen akzeptieren, statt Investitionen in Bereiche lenken oder sich auf Feldern engagieren zu wollen, auf denen sie strukturelle Nachteile aufweist. Die EU eignet sich nicht zum Machtblock. So, wie sie verfasst ist, ist sie außer Stande, militärisch mit Großmächten um Einflussphären zu ringen. Sie sollte deshalb nicht versuchen, sich an den USA ein Vorbild zu nehmen und amerikanische Militärmacht zu duplizieren. Vielmehr muss sie sich darauf besinnen, dass ihre Stärke in der strukturellen, langfristigen Stabilisierung und Modernisierung gefährdeter Regionen liegt. Weil dies eine überaus aufwändige Aufgabe darstellt und ihr Instrumentarium am ehesten in der Nachbarschaft wirkt, sollte die EU ihre Rolle als post-nationale Regionalmacht bewusst akzeptieren.

Bei der Stabilisierung des Umfeldes ist in Rechnung zu stellen, dass grenzenlose Erweiterung die EU überfordern würde. Doch kann die Nachbarschaftspolitik Elemente ihrer Erweiterungsstrategie aufnehmen und modifizieren, v.a. die Kombination aus einem attraktiven Angebot und Konditionen.

Das Angebot könnte in einer weitreichenden Einbeziehung in den Binnenmarkt und andere Politikfelder sowie in besser ausgestatteten Unterstützungsprogrammen bestehen.

Eine aktivere Rolle der EU bei der Nonproliferations- und Rüstungsexportpolitik ist aus friedenspolitischen Gründen dringend zu wünschen, aber offenbar nicht leicht zu erreichen. Hier setzen wir unsere Hoffnung darauf, dass es künftig besser gelingt, durch Strategien der rhetorischen Bloßstellung die politischen Kosten eines Abweichens von gemeinsam vereinbarten Abrüstungspolitischen Zielvorstellungen zu erhöhen. Ein Ansatzpunkt könnte darin bestehen, die Arbeit von NGOs und *Think-Tanks*, die gerade im sicherheitspolitischen Bereich in Ansätzen eine europäische Expertengemeinschaft bilden, zu stärken. Dadurch könnte die Normbildung auf europäischer Ebene vorangetrieben und die Rechenschaftspflicht des Regierens auf europäischer Ebene unterstrichen werden.

Das Instrument der militärischen Intervention wird zumeist überschätzt. Es taugt nur dann zur Stabilisierung, wenn es in nachhaltige Anstrengungen zur politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Transformation eingebunden ist. Das wird sich Europa nur in Ausnahmefällen leisten wollen, vorzugsweise an der Peripherie der EU. Und selbst trotz mancher Erfolge bei der EU-Osterweiterung steht der Beweis noch aus, dass die EU generell besser als andere Akteure geeignet ist für externe Demokratisierung. Mit der bewussten Selbstbeschränkung als post-nationale Regionalmacht hängt auch zusammen, dass es zu der Strategie, die UNO zu unterstützen und mit anderen regionalen Organisationen wie der AU zu kooperieren, keine vernünftige Alternative gibt.

1.11. Verbietet das Völkerrecht den Austritt aus Abkommen zur Rüstungsbegrenzung?

Hans-Joachim Heintze

Das Völkerrecht veränderte sich im letzten Jahrhundert grundlegend. Die zuvor sakrosankte, absolute Souveränität der Staaten wurde durch das Verbot der Anwendung militärischer Gewalt in den internationalen Beziehungen relativiert. Mehr noch, die Friedenspflicht wurde zur zentralen Norm des modernen Völkerrechts. Seither stellt sich die Frage, wie diese Verpflichtung am besten durchgesetzt und der Ausbruch von bewaffneten Konflikten verhindert werden kann. Rüstungsbegrenzung und Abrüstung leisten dazu einen grundlegenden Beitrag. Zu diskutieren ist, welche Rolle völkerrechtliche Verträge diesbezüglich spielen. Im Ergebnis zeigt sich, dass das Völkervertragsrecht nichts Statisches ist. Vielmehr kommen Verträge als Ergebnis eines Konsensus zwischen den Staaten zustande, der politische Interessen widerspiegelt. Ändern sich diese Interessen, so kommt es zu Aufkündigungen oder Aussetzungen von Verträgen. Dies dient zweifelsfrei nicht der Rechtssicherheit und es ist folglich eine Aufgabe der Zivilgesellschaft, Druck auf die Staaten auszuüben, um sie zur Einhaltung solcher Abkommen zu veranlassen. Schlaglichtartig und beispielhaft werden die völkervertragsrechtlichen Probleme anhand dreier Abkommen (Strategische Waffen, Konventionelle Waffen in Europa und die Nichtverbreitung von Atomwaffen) deutlich gemacht.

Völkerrecht und Politik

Völkerrecht kommt – neben Resolutionen des UN-Sicherheitsrates durch Vereinbarungen zwischen den Völkerrechtssubjekten, insbesondere den Staaten, zustande. Da diese souverän sind, können sie nicht zum Vertragsabschluss gezwungen werden, sondern handeln freiwillig (Konsensprinzip). Die letztlich erzielten Vertragstexte sind verbindlich. Es ist eben diese rechtliche Verbindlichkeit, die maßgeblich für Stabilität in den internationalen Beziehungen sorgt. Mit dem Recht verbunden ist die Gegenseitigkeitserwartung: Ein Staat, der sich rechtstreu verhält, erwartet, dass der Vertragspartner es ihm gleichtut. Da das Völkerrecht durch eine freiwillige Vereinbarung zustande kommt, widerspiegelt es immer einen politischen Hintergrund. Staaten binden sich an das Recht, weil es von Vorteil für sie ist. Es ist ebendieses Vorteilsdenken, welches Staaten veranlassen könnte, völkerrechtlichen Vereinbarungen beizutreten, oh-

ne dass ein durchgreifender Wille vorhanden ist, sie tatsächlich umfassend umzusetzen. Zu fragen ist folglich, welche Garantien das Völkerrecht für seine Einhaltung bietet. Das Problem stellt sich insbesondere hinsichtlich der Abrüstung und Rüstungsbegrenzung, da diese besonders sicherheitsrelevant sind und die Existenz eines Staates unmittelbar betreffen. Deshalb finden sich bei diesen Regelungsbereichen des Völkerrechts besonders detailliert ausgeformte Durchsetzungsverfahren, wie zum Beispiel Staatenberichte, Verifikationsverfahren bis hin zu Vor-Ort-Kontrollen. Abrüstungs- und Rüstungskontrollvereinbarungen basieren ebenso wie die diesbezüglichen Durchsetzungsverfahren auf völkerrechtlichen Verträgen, auf die das allgemeine Vertragsrecht in Form der Wiener Konvention über völkerrechtliche Verträge vom 23. Mai 1969 (WVK) anwendbar ist. Die Praxis zeigt, dass es bei der Anwendung der in Frage stehenden Verträge immer wieder Probleme bei der Auslegung gegeben hat oder bewusst gegen das Vertragsrecht verstoßen wurde.

Bilaterale Ebene: Anti-Ballistic Missile-Vertrag (ABM) und SALT II

Der ABM-Vertrag entstand im Zusammenhang mit den *Strategic Arms Limitation Talks* (SALT) zwischen den USA und der Sowjetunion. Zielsetzung der von 1969 bis 1972 dauernden Verhandlungen war eine Reduzierung der strategischen Offensivwaffen der beiden Supermächte. Mit dem SALT I-Vertrag, der am 3.10.1972 in Kraft trat, wurde die Zahl der Interkontinentalraketen auf dem Stand vom 1.7.1972 für fünf Jahre eingefroren. Es handelte sich somit um eine zeitlich befristete völkerrechtliche Rüstungsbegrenzung.

SALT I stand in einer direkten Beziehung zu einem weiteren, unbefristeten Vertrag. Die Begrenzung konnte nämlich nur erreicht werden, weil sich beide Seiten im ABM-Vertrag vom 26.5.1972 darauf verständigten, ihre jeweiligen Abwehrsysteme gegen einen Kernwaffenangriff zu begrenzen, sodass ein möglicher Angriff nicht vollständig abgewehrt, sondern mit einem Gegenschlag beantwortet werden konnte. Diese Logik der gegenseitigen Vernichtung, mit dem Begriff der „gleichen Sicherheit“ verklausuliert, wurde auch als „Gleichgewicht des Schreckens“ bezeichnet. Das System hat, so muss man im Nachhinein einschätzen, trotz immer wieder aufgeflammter akuter Ost-West-Spannungen dazu beigetragen, einen globalen Kernwaffenkrieg zu verhindern.

Auf diesem Denkschema beruhten auch die weiteren Maßnahmen zur Rüstungsbegrenzung der beiden Supermächte. In einem Zusatzprotokoll zum ABM-Vertrag vom 3.7.1974 wurde vereinbart, die Abwehrsysteme gegen an-

fliegende strategische Raketen auf ein einziges System zu beschränken. Damit sollte eine Tiefenverteidigung, d.h. die in das Territorium hineinreichende, stufenweise Stationierung von Abwehrraketen, verhindert werden. Die von manchen Militärs angestrebte „Unverwundbarkeit“ des eigenen Territoriums wurde damit illusorisch.

Insbesondere die Entwicklung der sowjetischen Waffen mit Mehrfachsprengköpfen führte immer wieder zu amerikanischen Vorwürfen der Vertragsverletzung. Hier bewährte sich der Vorteil des ABM-Vertrages, der mit dem *Standing Consultative Committee* (SCC) nach Art. 13 Abs. 2 über einen eigenen Überwachungsmechanismus verfügte. Im SCC konnte der Sowjetunion kein definitiver Verstoß gegen die Vertragsbestimmungen nachgewiesen werden. Damit konnten vertragliche Durchsetzungsorgane zum Abbau politischer Spannungen beitragen.

Parallel zu dem funktionierenden, unbefristeten ABM-Vertrag liefen in den siebziger Jahren die Verhandlungen über den SALT II-Vertrag, der die zeitlich begrenzte Rüstungsbegrenzung des SALT I-Vertrages fortsetzen und um Komponenten der Abrüstung ergänzen sollte. Der Vertrag wurde am 18.6.1979 in Wien durch US-Präsident Carter und den sowjetischen Staats- und Parteichef Breshnew unterzeichnet. Damit trat SALT II aber noch nicht in Kraft, weil dieses Übereinkommen ratifizierungspflichtig war. Da sich nur der Oberste Sowjet zu diesem Schritt entschloss, nicht aber der Senat der USA, trat der SALT II niemals in Kraft. Die Ursache für die amerikanische Ablehnung hatte nichts mit dem Vertrag an sich zu tun, sondern war eine „Abstrafung“ für den sowjetischen Einmarsch in Afghanistan Ende 1979.

Obwohl der Vertrag damit nicht in Kraft treten konnte, erklärte die US-Regierung am 4.1.1980 die Vertragsbestimmungen so lange einzuhalten, wie dies auch die Sowjetunion tun würde. Damit gaben die USA eine einseitige Erklärung ab, in der eine Gegenseitigkeitserwartung enthalten war. Sie wurde auch aufrechterhalten, als Präsident Reagan an die Macht kam. Er erklärte am 31.3.1982 ebenfalls, den Vertrag einzuhalten, wenn die andere Seite ihn nicht unterlaufe. Damit wurde der Vertrag zwar erfüllt, allerdings nur auf der Grundlage einseitiger Erklärungen. Es konnte folglich keine Rechtssicherheit erreicht werden, denn beiden Seiten hätten jederzeit erklären können, die Vertragsbestimmungen nicht mehr zu beachten.

Zu fragen ist, ob die Unterzeichnung durch Carter und Breshnew Hürden gegen mögliche Abweichungen von den Vertragsbestimmungen durch die Parteien errichtete. Die Antwort ist eindeutig Nein, denn die Unterzeichnung von SALT II war kein juristisches Hindernis für die Rücknahme der von den Parteien abgegebenen einseitigen Erklärung. Die Unterzeichnung verpflichtet die

Vertragsparteien nach Art. 18 WVK lediglich dazu, sich solange jeder dem Vertragsgegenstand zuwiderlaufenden Handlung zu enthalten, wie sie nicht die Absicht kundgetan haben, dem Vertrag nicht beizutreten. Da der US-Senat diese Absicht bekundet hatte, hätte die Rücknahme keine Verletzung des Vertragsrechts dargestellt. Mehr noch, die jüngste Staatenpraxis zeigt, dass Unterschriften unter Verträge auch zurückgezogen werden. Dies geschah beispielsweise bei der US-Unterschrift unter das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs nach dem Amtsantritt von Präsident Bush jr. Diese Vorgehensweise belegte, dass die Unterschrift unter einen ratifizierungspflichtigen Vertrag noch keine Bindungswirkung und damit Rechtssicherheit schafft.

Doch zurück zum ABM-Vertrag, der ja unabhängig von SALT auf unbestimmte Zeit geschlossen worden war. Dieser geltende Vertrag wurde durch die USA immer wieder infrage gestellt, weil die Sowjetunion durch ihre Hochrüstung angeblich gegen seine Bestimmungen verstoßen habe. Trotz vieler Streitigkeiten über Auslegungsdetails und die Einordnung verschiedener Rüstungsprogramme überwog aber immer wieder das Interesse an der Beibehaltung des Vertrages. Erst das Projekt der *Strategic Defense Initiative* (SDI) Präsident Reagans wurde wegen des im ABM-Vertrag festgeschriebenen Verbots der Schaffung neuer Abwehrsysteme zu einer schweren Belastungsprobe, da sich die Sowjetunion mit der US-Drohung nach dem Austritt aus dem Vertrag konfrontiert sah. Ein solcher Austritt ist nach Art. XV möglich. Ausdrücklich wurde festgelegt: „Jeder Vertragspartner soll in Ausübung seiner nationalen Souveränität das Recht haben, von diesem Vertrag zurückzutreten, wenn er zu der Entscheidung gelangt, dass außergewöhnliche Ereignisse, die im Zusammenhang mit dem Gegenstand dieses Vertrages stehen, seine höchsten Interessen gefährdet haben. Er soll dann dem anderen Vertragspartner sechs Monate vor dem Zurücktreten von dem Vertrag von seiner Entscheidung Kenntnis geben. Eine solche Bekundung soll eine Erklärung über die außergewöhnlichen Ereignisse einschließen, die der seine Absicht bekundende Vertragspartner als seine höchsten Interessen gefährdend ansieht“.¹

Diese Vertragsklausel entspricht dem allgemeinen Vertragsrecht, das diesbezüglich in Art. 62 WVK die Möglichkeit der Aufkündigung eines Vertrages bei einer grundsätzlichen Veränderung der Umstände (*clausula rebus sic stantibus*) vorsieht. Folglich ist letztlich jeder völkerrechtliche Vertrag kündbar, wenn er in Konflikt zu den nationalen Interessen einer Vertragspartei gerät. Art. XV des ABM-Vertrages ist damit lediglich eine *lex specialis* zu der allgemeinen Regelung des Vertragsrechts und modifiziert diese insofern, als eine Frist festgelegt wird, bis die Austrittserklärung Rechtswirkung erlangt.

¹ <http://www.peterhall.de/treaties/abm/abm1.html> (Zugriff: 1.4.2008).

Die Sowjetunion reagierte 1987 auf die Drohung der USA zur Aufkündigung des Vertrages mit der Feststellung, unbedingt am ABM-Vertrag festhalten und dafür auch Zugeständnisse machen zu wollen. So kam sie den USA entgegen und stellte die Arbeiten an einem Großradar in Krasnojarsk ein. Die USA demgegenüber beharrte auf SDI, das nach ihrer Auslegung sehr wohl mit dem ABM-Vertrag vereinbar gewesen sei. Es ist fraglich, ob diese US-Auslegung den Kriterien des Art. 31 WVK entsprach, wonach ein Vertrag nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen ist. Der Streit um die Auslegungen der ABM-Bestimmungen wurde letztlich dadurch beigelegt, dass der ABM-Vertrag mit der Abrüstung strategischer Waffen (START) verbunden wurde. Im Rahmen dieser Verhandlungen kamen beide Staaten zu einer gemeinsamen rechtsverbindlichen Auslegung des ABM-Vertrages.² In dieser Form blieb der ABM-Vertrag in Kraft.

1997 unterzeichneten die USA und Russland eine Reihe Stellungnahmen, die die Abgrenzung von strategischer und nicht-strategischer Raketenrüstung betrafen. Da diese lediglich von Russland, nicht aber von den USA, ratifiziert wurden, traten sie nicht in Kraft. Allerdings konnte im gleichen Jahr die seit dem Untergang der UdSSR offene Frage des Geltungsbereichs des ABM-Vertrages gelöst werden. Da das Übereinkommen 1972 mit der Sowjetunion geschlossen worden war, stellte sich das Problem der Rechtsnachfolge der GUS-Staaten. Nach der Wiener Konvention über die Staatennachfolge in Verträge vom 23.8.1978 müssen die Nachfolgestaaten notifizieren, ob sie in die Pflichten des Vorgängerstaates eintreten oder nicht. Im *Memorandum of Understanding* von 1997 erklärten Belarus, Kasachstan, Russland und die Ukraine, dass sie die Pflichten aus dem ABM-Vertrag weiterführen wollten. Damit blieb der Vertrag unter Beteiligung weiterer Staaten in Kraft.

Kamen Reagan und Gorbatschow hinsichtlich SDI noch zu einer Lösung, die die Anwendung von Art. XV des ABM-Vertrag umging, so entstanden neue vertragsrechtliche Probleme, als die Clinton-Administration plante, auf der Grundlage des Gesetzes vom 22.7.1999 ein begrenztes nationales Raketenabwehrsystem zu schaffen. Folglich sprach sich die US-Regierung für eine Modifizierung des ABM-Vertrages, den sie weiterhin als „Eckpfeiler strategischer Stabilität“ bezeichnete, aus.³ Da einseitige Vertragsänderungen nicht

2 Christoph Bertram: US-Soviet Nuclear Arms Control, in: SIPRI Yearbook 1988, Oxford 1988, S. 310.

3 Shannon Kile: Nuclear Arms Control and Non-proliferation, in: SIPRI Yearbook 2000, Oxford 2000, S. 448.

möglich sind, wurde eine *Russian-US Strategic Stability Working Group* geschaffen. Sie kam aber zu keinem Ergebnis, da die russische Seite eine Vertragsänderung ablehnte und bei einer Aufkündigung weitere Aufrüstungsmaßnahmen ankündigte.

Dennoch hielt die Clinton-Administration am Konzept des ABM-Vertrags fest. Als jedoch Präsident Bush jr. 2001 an die Macht kam, zeigte er sich an der Beibehaltung des ABM-Vertrages desinteressiert. Der 11. September 2001 führte zu einer völligen Abkehr der USA vom ABM-Vertrag, da die USA ein neues Raketenabwehrsystem schaffen wollten. Gleichzeitig traten Bush und Putin in einen „konstruktiven Dialog“ ein, in dem die Amerikaner deutlich machten, dass sie das ABM-System für veraltet hielten und neue, nicht-rechtliche und lose politische Vereinbarungen anstrebten.

Daher war die formale Erklärung der USA zur Aufkündigung des ABM-Vertrages nach Art. XV am 13.12.2001 für die russische Seite keine Überraschung. Formalrechtlich war die Aufkündigung zulässig und erfolgte fristgemäß. Die russische Seite hatte keine rechtsförmigen Mittel dies zu verhindern; gleichwohl erklärte sie, dass sie den Schritt für einen politischen Fehler hielt. Zudem führte sie aus, dass es sich lediglich um eine Meinungsverschiedenheit handle, die die russische Sicherheit nicht gefährde.⁴ Der ABM-Vertrag endete am 13.6.2002 in Übereinstimmung mit dem Völkervertragsrecht.

Obwohl der ABM-Vertrag nicht mehr in Kraft ist, hat der gesamte SALT-Prozess das völkerrechtliche Rüstungskontrollrecht über seinen eigentlichen Gegenstand hinaus wesentlich beeinflusst. Dies betrifft zum einen die Erkenntnis, dass auch nicht in Kraft getretene Verträge durch Regierungen eingehalten werden können. Die besondere Bedeutung dieser Erfahrung ergibt sich daraus, dass die Schaffung von Völkervertragsrecht ein langwieriger Prozess ist. Die Ratifizierung durch die Parlamente kann oft Jahre dauern. Hinzu kommt, dass die Ratifizierung durch politische Interessen beeinflusst werden kann, die gar nichts mit dem Vertrag zu tun haben (so bei SALT II der sowjetische Einmarsch in Afghanistan). Vor diesem Hintergrund können Regierungen die Einhaltung eines Vertrages durch einseitige Regierungserklärungen und in der Erwartung von Gegenseitigkeit in Betracht ziehen. Aufgrund der zunehmenden Spannungen zwischen den USA, der NATO und Russland könnte dies künftig wieder bedeutsam werden.

Die zweite wichtige Erkenntnis betrifft die Kontrolle der Einhaltung von Rüstungsbegrenzungs- und Abrüstungsabkommen. Art. XII des ABM-Vertrages gestattete es den Vertragspartnern, „zur Verfügung stehende natio-

4 Shannon N. Kile: Ballistic Missile Defence and Nuclear Arms Control, in: SIPRI Yearbook 2002, Oxford 2002, S. 507.

nale technische Mittel der Verifizierung in einer Weise anzuwenden, die in Übereinstimmung mit den allgemein anerkannten Grundsätzen des Völkerrechts steht.“ Damit wurde erstmals festgeschrieben, dass die Nutzung von Spionagesatelliten durch das Völkerrecht nicht verboten ist. Vielmehr sind sie ein wesentliches Element der Kontrolle von Abrüstungsverträgen.

Die dritte Erkenntnis bezieht sich auf den Weltraumvertrag vom 27.1.1967. Dessen Art. III bestimmt, dass die Weltraumnutzung im Interesse der Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu erfolgen hat. Durch SALT und ABM wurden die diesbezüglichen weltraumgestützten Aktivitäten rechtlich gesehen zu „friedlichen“ Maßnahmen. Die Stationierung von Waffen im Weltraum wurde vermieden. Durch die Aufkündigung des ABM-Vertrages und die Arbeiten am US-Raketenschild ist nunmehr die Stationierung von weltraumgestützten Waffen vorgesehen, was dem Weltraumvertrag eindeutig zuwiderläuft. Russland unterbreitete deshalb am 10.2.2007 in München den Vorschlag eines Vertrages zur Verhütung der Stationierung von Waffen im Weltraum. Von den USA wurde die Schaffung neuer rechtlicher Instrumente abgelehnt.⁵ Dies stellt eine Gefährdung des bisherigen Rechtsregimes des Weltraums dar und könnte zu einer neuen Dimension des Wettrüstens führen. Allerdings sind die rechtlichen Möglichkeiten, dies zu verhindern, gering, denn der Weltraumvertrag sieht kein obligatorisches Streitschlichtungsverfahren vor. Vielmehr läge es wohl beim Sicherheitsrat, sich mit den Gefahren für die internationale Sicherheit, die von dieser Entwicklung ausgeht, auseinanderzusetzen.

Regionale „Block“-Ebene: Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) -Vertrag

Der KSE-Vertrag wurde am 19.11.1990 in Paris durch die Vertreter der NATO-Staaten und des damaligen Warschauer Paktes unterzeichnet. Mit dem Vertrag sollte das Ungleichgewicht zwischen den Streitkräften der NATO und des Warschauer Paktes in Europa abgebaut werden, indem fünf Waffenkategorien zahlenmäßig begrenzt wurden. Der KSE-Vertrag trat am 9. November 1992 nach der Ratifikation durch 30 Staaten in Kraft. Durch die Auflösung der Sowjetunion und des Warschauer Paktes wurde eine Anpassung des Vertrages notwendig. Sie erfolgte mit einer Modifikation des ursprünglichen KSE-Vertrages 1999 in Istanbul, mit der die blockbezogene Herangehensweise überwunden wurde. Stattdessen enthält der angepasste Vertrag nun länderbezogene Waffen-

⁵ Dmitry G. Evstafiev: Disarmament Returns, in: Security Index 13 (2007): October, S. 25.

höchstgrenzen. Er tritt in Kraft, wenn ihn alle Unterzeichnerstaaten ratifiziert haben. Während der Unterzeichnung in Istanbul wurden politisch bindende Festlegungen hinsichtlich des Abzuges der russischen Truppen aus Georgien und Moldawien bis 2008 vereinbart. Bislang haben Russland, Belarus und Kasachstan den Vertrag ratifiziert. Die NATO-Staaten verweigerten eine Ratifizierung mit der Begründung, Russland habe seine Verpflichtung zum Abzug seiner Truppen nicht erfüllt.⁶ Der angepasste Vertrag ist somit noch nicht in Kraft getreten.⁷

Vor dem Hintergrund der NATO-Erweiterung und der beabsichtigten Stationierung amerikanischer Raketen in Polen sowie weiterer Teile des Raketen Schildes in der tschechischen Republik drohte die russische Regierung am 26.4.2007 an, den KSE-Vertrag auszusetzen. Zugleich wurde eine Verbindung des Vertrages mit den politischen Zusagen von Istanbul bestritten. Formaljuristisch ist die russische Argumentation zutreffend. In der Tat bestehen die Verpflichtungen unabhängig von sonstigen Erklärungen, die nicht Teil des Vertragswerkes sind. Hinzu kommt, dass aus russischer Sicht mit der Stationierung von Raketen in der unmittelbaren Nachbarschaft eine neue Sicherheitslage entstanden ist. Beim angepassten KSE-Vertrag von 1999 handelt es sich um eine Ergänzung. Da sich darin keine neuen Regelungen hinsichtlich des Austritts aus dem Vertrag finden, bleiben die 1990er Bestimmungen anwendbar. Demnach hat nach Art. XIX Abs. 2 jeder Vertragsstaat das Recht, von diesem Vertrag zurückzutreten, wenn er zu der Auffassung gelangt, dass außergewöhnliche Ereignisse in Bezug auf den Gegenstand des Vertrages seine höchsten Interessen gefährden. Eine solche Rücktrittsanzeige muss mindestens 150 Tage vor dem beabsichtigten Rücktritt notifiziert werden. Wenn Russland die Stationierung amerikanischer Raketen als Bedrohung betrachtet, so hätte es folglich aus dem Vertrag austreten können. Da es keine rechtlichen Kriterien dafür gibt, was als eine Bedrohung höchster Interessen anzusehen ist, obliegt es allein Russland, eine solche Einschätzung zu treffen.

Russland hat am 11.12.2007 den Vertrag nicht verlassen, sondern lediglich ausgesetzt. Wenn Art. XIX den Austritt zulässt, so ist die Aussetzung ebenfalls zulässig. Von den NATO-Staaten wurde folglich auch nicht behauptet, Russland habe sich rechtswidrig verhalten. Es wurde lediglich argumentiert, der russische Schritt sei politisch falsch und die NATO-Staaten würden nicht

⁶ Vgl. zur Debatte darüber Hans-Joachim Schmidt/Wolfgang Zellner: Europäische Rüstungskontrolle, eine Geisel subregionaler Konflikte?, in: Friedensgutachten 2004, Münster 2004, S. 227 ff.

⁷ Zdzislaw Lachowski/Martin Sjögren: Conventional Arms Control, in: SIPRI Yearbook 2007, Oxford 2007, S. 608.

in gleicher Weise darauf antworten.⁸ Aus rechtlicher Sicht könnten sie allerdings darauf reagieren, wenn eine Vertragspartei die Vertragspflichten nicht mehr wahrnimmt und die Sicherheit der Gegenseite damit nicht mehr gewährleistet ist. Eigentümlich nimmt sich die Haltung der USA aus, die von einer „falschen Entscheidung“ sprach, wenn man bedenkt, dass sie 2001 bezüglich des ABM-Vertrages ganz ähnlich mit dem Vorrang nationaler Sicherheitsinteressen argumentiert hatten.⁹ Die russische Aussetzung des Vertrages lässt die Rückkehr durch eine einseitige Notifikation zu. Aus rüstungspolitischen Erwägungen ist zu fordern, dass Russland dies tut; eine rechtliche Verpflichtung ist freilich nicht gegeben.

Weltweite Ebene: Nichtverbreitungs-Vertrag

Der Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen vom 1.7.1968 ist das Fundament des internationalen nuklearen Nichtverbreitungs- und Abrüstungsregimes. Er trat am 5.3.1970 in Kraft, ihm gehören 188 Staaten an. Indien, Pakistan und Israel sind nicht Mitglied. Hinsichtlich der Mitgliedschaft und der exakten Pflichtenlage der Vertragsparteien gibt es einige juristische Unklarheiten.

Problemfall Nordkorea

Nordkorea erklärte 1993 seinen Austritt aus dem Vertrag. Dies ist nach Art. X des Vertrages möglich, wenn höchste Interessen eines Landes gefährdet sind. Obwohl eine Annahme einer solchen Austrittserklärung durch die anderen Vertragsstaaten nicht vorgesehen ist, besteht doch eine Informationspflicht gegenüber allen Vertragspartnern und dem Sicherheitsrat über die außerordentlichen Umstände, die der austretende Staat als bedrohlich für seine höchsten Interessen ansieht. Dieser Pflicht kam Nordkorea mit seinem Schreiben an den Präsidenten des Sicherheitsrats vom 12.3.1993 nach.¹⁰ Darin wird ausgeführt, dass ein gemeinsames US-südkoreanisches Manöver und die Forderung der IAEA-Inspektoren nach Zugang zu militärischen Anlagen als höchste Bedrohung angesehen werden. Gleichzeitig deutet das Schreiben aber auf eine mögliche Rückkehr des Landes in den Nichtverbreitungs-Vertrag hin, wenn die

⁸ Die NATO-Erklärung (12.12.2007) ist gewollt unklar; <http://www.nato.int/docu/pr/2007/p07-139e.html> (Zugriff: 1.4.2008).

⁹ dpa vom 12. 12.2007.

¹⁰ UN Doc. S/25405 (12.3.1993).

nukleare Bedrohung durch die USA und das ungerechte Verhalten der IAEA überwunden werden.

Es ist wohl diese letzte Passage, die von der Staatengemeinschaft so ausgelegt wird, dass die Mitgliedschaft Nordkoreas offen gehalten wird und das Land nach wie vor in der Liste der Mitgliedsstaaten auftaucht. Zwar hatte der Sicherheitsrat mit der Resolution 825 (1993) auf die Ankündigung des Austritts Nordkoreas aus dem Nichtverbreitungsvertrag reagiert und das Land zum Überdenken dieses Schritts aufgefordert, aber dies blieb folgenlos. Die Widersprüchlichkeit des Sicherheitsrats wird in der Resolution 1695 (2006) deutlich. In deren Präambel missbilligt der Rat den Rücktritt der Volksrepublik Korea von dem Vertrag und ihr Streben nach Kernwaffen „trotz ihrer Verpflichtungen aus dem Vertrag“.¹¹ Aus völkerrechtlicher Sicht ist gegen eine solche Argumentation einzuwenden, dass nach dem Rücktritt aus einem Vertrag keine Verpflichtungen gegenüber anderen Vertragspartnern mehr bestehen.

Aus dem Wortlaut der Resolution ist aber abzuleiten, dass der Rat weiterhin eine Mitgliedschaft Koreas annimmt. Dieser Annahme widerspricht jedoch § 6, worin der Rat Korea auffordert „möglichst bald wieder dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen beizutreten“.¹² Dies deutet auf eine rechtliche Grauzone hin, die offensichtlich durch politische Anstrengungen – insbesondere die Sechs-Parteien-Gespräche ausgefüllt werden sollte. Diese Herangehensweise scheint auch deshalb geboten, weil über das eigentliche Atomprogramm Nordkoreas und den Atomtest vom 9.10.2006 wenig bekannt ist.¹³

Die IAEA, die mit der Kontrolle der Durchführung des NPT betraut ist, schließt mit den Mitgliedsstaaten *Safeguard Agreements*, in denen die Modalitäten der Überwachung festgeschrieben sind. Ihrem Charakter nach handelt es sich um eigenständige völkerrechtliche Verträge. Die IAEA geht davon aus, dass der diesbezügliche Vertrag mit Nordkorea auch unabhängig vom Austritt Nordkoreas aus dem Nichtverbreitungsvertrag weiterhin Bestand hat.¹⁴ Folglich verurteilt die Organisation seither einerseits den Austritt aus dem Nichtverbreitungsvertrag, weil dieser „einen gefährlichen Präzedenzfall darstellt und eine Bedrohung für die Glaubwürdigkeit des nuklearen Nichtweitergabe-Regimes“ ist.¹⁵ Weiterhin wurde kritisiert, dass die IAEA ihre Überwachungs-

11 UN Security Council S/RES/1695 (2006).

12 Ebd.

13 Shannon N. Kile: Nuclear Arms Control and Non-proliferation, in: SIPRI Yearbook 2007, Oxford 2007, S.478 ff.

14 IAEA Doc. GOV/2003/14 (12.2.2003).

15 IAEA Doc. GC(50)/RES/15 (22.9.2006).

aufgaben nicht mehr wahrnehmen kann, da das Land den Inspektoren den Zugang verweigert.

Allerdings steht die Rechtsauffassung der IAEA in Widerspruch zu Art. 26 des *Safeguard Agreements*, der besagt: „Dieses Abkommen bleibt so lange in Kraft wie die Demokratische Volksrepublik Korea Vertragspartei ist“.¹⁶ Dies lässt sich nur damit erklären, dass die Staatengemeinschaft die Austrittserklärung Nordkoreas nicht akzeptiert hat und die Mitgliedschaft so lange als gegeben ansieht, wie die Sechs-Parteien-Gespräche andauern.

Gleichwohl wurden die Reaktionen des Sicherheitsrats auf den Atomwaffenversuch am 9.10.2006 deutlich schärfer. Der Rat war gezwungen zu handeln, nachdem er in Resolution 1695 im Sommer 2006 noch eingeschätzt hatte, ein solcher Versuch stelle eine klare Bedrohung des Weltfriedens dar. Daher wandte der Rat nunmehr mit der Resolution 1718 vom 14.10.2006 Kapitel VII der UN-Charta an, was zur Konsequenz hat, dass diese Resolution rechtlich verbindliche Auflagen enthält. Diese sind in der Tat weitreichend, denn Nordkorea wird verpflichtet, den Rücktritt aus dem Nichtverbreitungsvertrag „sofort“ zurückzunehmen und sich dem Vertrag sowie den Sicherungsmaßnahmen der IAEA wieder anzuschließen. Juristisch gesehen handelt es sich hierbei letztlich um eine Vertragsabschlusspflicht, obwohl in der völkerrechtlichen Literatur umstritten ist, ob der Sicherheitsrat die Staaten verpflichten kann, Verträgen beizutreten. Um seinen Forderungen Nachdruck zu verleihen, wurden zugleich nicht-militärische Zwangsmaßnahmen gegen Nordkorea verhängen. Diese für alle Staaten bindenden Sanktionen zielen darauf ab, den Export militärisch nutzbarer Güter in das Land zu verhindern.

Bislang ist Nordkorea jedoch dem Nichtverbreitungs-Vertrag noch nicht wieder beigetreten. Allerdings haben die Sechs-Parteien-Gespräche 2007 ergeben, dass die Yongbyon-Nuklearanlagen in Nordkorea inspiziert werden konnten, ohne dass die IAEA einbezogen wurde. Zuvor war die IAEA eingeladen worden, die Schließung derselben Nuklearanlage am 18.7.2007 zu kontrollieren. Davon machten die Sechs Parteien allerdings keinen Gebrauch, sondern bevorzugten eine Regelung außerhalb der IAEA.

Problemfall Iran

Eine entschiedenere Position als bei Nordkorea nahm die Staatengemeinschaft hinsichtlich Irans ein. Iran unterzeichnete den Nichtverbreitungsvertrag am 1.7.1968 und am 2.2.1970 trat er in Kraft. Bereits am 15.5.1974 wurde ein

¹⁶ IAEA-Doc. INFCIRC/403 30.1.1992, <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/inf403.shtml> (Zugriff: 1.4.2008).

Safeguard Agreement mit der IAEA wirksam.¹⁷ Seither inspizierte die IAEA regelmäßig iranische Anlagen.

2002 stellte sich heraus, dass Iran seit zwanzig Jahren der IAEA geheime Atomanlagen verschwiegen hatte. Zugleich verweigerte Iran die Kooperation mit der IAEA. Deren Gouverneursrat beschloss deshalb am 4.2.2006, dass der IAEA-Generalsekretär den UN-Sicherheitsrat entsprechend Art. XIIC des IAEA-Statuts über die fortgesetzten Verletzungen des NPT durch Iran informieren soll.¹⁸ In Würdigung der übergebenen Informationen nahm der Sicherheitsrat am 31.7.2006 mit 14 Ja-Stimmen (nur Katar stimmte mit Nein) die Resolution 1696 an, die auf Art. 40 der UN-Charta fußt. Die Resolution geht also noch nicht von einer Friedensbedrohung durch das iranische Nuklearprogramm aus, sondern enthält Maßnahmen, um eine Verschärfung der Lage zu verhindern. Gefordert wurden die unbedingte Kooperation mit der IAEA und die sofortige Aussetzung der Anreicherungsaktivitäten. Im Falle der Nichtbefolgung drohte der Rat Sanktionen nach Art. 41 der UN-Charta an. Iran wies diese Forderungen zurück, so dass sich der Rat zur Verabschiedung der Resolution 1737 vom 23.12.2006 veranlasst sah. Diese Resolution nach Kapitel VII der Charta verhängt verbindliche Wirtschaftssanktionen über Iran. Atomrüstungsrelevante Artikel dürfen nicht mehr exportiert werden, die Zusammenarbeit mit in der Resolution namentlich genannten Einrichtungen und Personen wird verboten. Auch diese Resolution wurde von Iran als illegal zurückgewiesen und die vom Sicherheitsrat untersagten Arbeiten fortgesetzt. Im Lichte dieser Herausforderung verschärfte der Sicherheitsrat mit der Resolution 1747 am 24.3.2007 die Sanktionen nochmals und unterbreitete detaillierte Elemente einer langfristigen Einigung. Sie beziehen sich vor allem auf eine internationale Förderung der friedlichen Nutzung der Atomenergie, die im Einklang mit dem NPT steht.

Nach der Logik der UN-Charta könnte der Druck durch die Androhung oder Anwendung militärischer Gewalt entsprechend Art. 42 UN-Charta gesteigert werden. Diese Logik resultiert aus dem Umstand, dass der Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit trägt. Wenn der Sicherheitsrat Art. 41 anwendet, geht dem die Einschätzung voraus, dass der (regionale) Frieden gefährdet ist. Eine solche Situation ist zu überwinden. Wenn die nichtmilitärischen Mittel dazu nicht ausreichen, können Zwangsmaßnahmen angewendet werden. Freilich kommt hier die Politik ins Spiel. Es gibt genügend Beispiele vom Kosovo 1999 bis zum Irak 2003, wo der Sicherheitsrat die Existenz einer (zumindest

17 IAEA Doc. INFCIRC/214 (13.12.1974).

18 IAEA Doc. GOV/2006/14 (4.2.2006).

regionalen) Friedensbedrohung feststellte, und sich dann aufgrund der Uneinigkeit der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates nicht zum Handeln entschließen konnte. Letztlich handelten dann einige Staaten ohne Mandat des Sicherheitsrates. Dieses Vorgehen war völkerrechtswidrig, zeigt aber, dass in solch einer Situation, in der der Sicherheitsrat nicht handeln kann oder will, die Gefahr des unilateralen Vorgehens gegeben ist.

Um dem zu begegnen, ist im Interesse des Friedens und der internationalen Sicherheit zu fordern, dass sich Iran umgehend vertragsgemäß verhält, das Nuklearprogramm einstellt und den Inspektoren der IAEA uneingeschränkten Zugang gewährt. Freilich ist auch zu unterstreichen, dass die fünf Atomwaffenmächte endlich ihrer Verpflichtung aus Art. VI gerecht werden, echte nukleare Abrüstung zu betreiben. Dass es dazu nicht gekommen ist, stellt eine Vertragsverletzung dar. Gleichwohl berechtigt dies Iran nicht, ebenfalls den Nichtverbreitungsvertrag zu verletzen. Sie schwächt aber die moralische Position der Staaten, die im Sicherheitsrat das Sagen haben. Wenn Rüstungsbegrenzungsabkommen durchgreifend funktionieren sollen, so müssen sie auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten basieren. Die im Nichtverbreitungsvertrag eingebauten Doppelstandards, Nicht-Nuklearmächte, die Mitglied des Nichtverbreitungsvertrages sind und vielen Kontrollen unterliegen, Nuklearmächte, die nicht Mitglieder des Nichtverbreitungsvertrages sind und keinen Kontrollen ausgesetzt sind, sowie die *big five* des Sicherheitsrats, die scheinbar ungestraft aufrüsten dürfen, werden auf Dauer nicht funktionieren. Die internationale *rule of law* muss für alle Staaten gelten.

Schlussbemerkung

Die Untersuchung zeigt, dass das Völkervertragsrecht bezüglich der Rüstungsbegrenzung und Abrüstung eine große Rolle spielt und zur Rechtssicherheit beiträgt. Allerdings stellen völkerrechtliche Verträge keine unüberwindliche Hürde dar, wenn sich Staaten aus diesen Verbindlichkeiten befreien wollen. Verträge können nach Völkervertragsrecht aufgekündigt oder modifiziert werden. Dafür bedarf es freilich guter Gründe, die insbesondere von der Öffentlichkeit hinterfragt werden müssen. Rüstungsvereinbarungen stellen ein Moment der Stabilität in den internationalen Beziehungen dar, das zu verteidigen ist. Die Zivilgesellschaft ist gefordert, die Politik nicht aus ihrer Verantwortung zu entlassen.

1.12. „Vom Eise befreit“: Rüstungskontrolle nach Bush

Harald Müller

Taugen Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung angesichts der „neuen Herausforderungen“ noch als Ordnungsinstrumente für die Sicherheitspolitik? Sechs Jahre Bush haben die regelgeleitete, kooperative Sicherheit in ein Koma versetzt. Wachsende Großmachtrivalitäten, virulente Regional Konflikte, die zahlreichen inneren Kriege in vielen Teilen der Welt und die Risiken eines mit Massenvernichtungswaffen versehenen Terrorismus steigern indes den Bedarf nach kooperativen Formen der Sicherheitspolitik. Am Ende der Bush-Ära sind leichte Brisen eines auffrischenden Multilateralismus zu spüren. Das weckt Hoffnungen, Rüstungskontrolle – im weitesten Sinne, also unter Einschluss von Abrüstung, Nichtverbreitung, Vertrauensbildung – könne eine Renaissance erleben.

Neues Paradigma gesucht

Wir leben nicht nur im Zeitalter eines neuen Rüstungswettlaufs und wachsender Versuchungen für eine zunehmende Zahl von Staaten, die eigene Kernwaffen-Enthaltbarkeit zu überdenken. Gleichzeitig beobachten wir die historischen Prozesse der Globalisierung – wachsender wirtschaftlicher, kommunikativer, ökologischer und sicherheitspolitischer Interdependenz zwischen Staaten und Regionen – und des Machtübergangs auf andere Regionen. Während sich die USA noch der hegemonialen Position erfreuen, wandert der Schwerpunkt der Weltpolitik allmählich von der europäisch-atlantischen in die asiatische Sphäre, wo neue Anwärter auf den Weltmachtstatus, China und Indien, sich hoher Wachstumsraten und entsprechend größerer Machtressourcen erfreuen. Zugleich hängt das weitere Wohlergehen der westlichen ebenso wie der künftige Aufstieg der asiatischen Riesen davon ab, dass die aus den Interdependenzen erwachsenden Probleme von Externalitäten, der Produktion kollektiver Güter und der Vermeidung kollektiver Schäden bis hin zur Katastrophe eines Klimakollapses oder eines Nuklearkrieges durch kooperative Regelungen gelöst werden. Dem weltpolitischen Trend zu einer anachronistischen Renaissance klassischer Machtpolitik steht die Notwendigkeit eines praktischen Universalismus gegenüber.¹

¹ Vgl. Harald Müller: *Wie kann eine neue Weltordnung aussehen? Wege in eine nachhaltige Politik*, Frankfurt a.M. 2008.

Diesen Widerspruch durch eine entschiedene Veränderung der Sicherheitspolitik aufzulösen, verlangt ein Umdenken seitens der dem alten Denken verhafteten strategischen Eliten im Westen und anderswo. Leider sind diese Eliten ultrakonservativ. Zwar vermarkten sie das Werbewort „neu“ mit großem Eifer und klären über „neue Bedrohungen“, das „neue Nuklearzeitalter“ und andere Novitäten auf, bei näherem Hinsehen erweist sich dies jedoch als längst bekannt. Die Rezepte klingen gleichfalls eher verstaubt, von der militärischen Prävention in der amerikanischen Sicherheitsstrategie über die französische Nukleardoktrin zur Sicherung „vitaler Interessen“ und die NATO-Option des atomaren Ersteinsatzes bis hin zu Präsident Putins Gromyko-artiger Emphase auf militärischer Stärke. Dieses alte Denken hilft bei dem wirklich neuen Problem – der Diskrepanz zwischen klassischer Weltmachtpolitik und wachsender Interdependenz – keinen Schritt weiter.

Es wirkt daher ironisch, dass die Promotoren des sicherheitspolitischen Konservatismus sich als Rüstungskontroll-Revolutionäre geben: Rüstungskontrolle als Kind des Kalten Krieges sei tot. Dabei verschweigen sie diskret, dass ihre „neuen“ Konzepte, die Rüstungskontrolle aus ihrer Position im Instrumentarium der Sicherheitspolitik verdrängen sollen, einen ehrwürdigen Stamm- baum haben, der sie schonungslos als Produkte des Ost-West-Konflikts ausweist. Die Raketenabwehr wurde in den Fünfzigerjahren erfunden, die Nukleardoktrin der NATO in den Sechzigern, ebenso wie die Vorstellung, eine vierstellige Zahl von Kernwaffen in hoher Alarmbereitschaft halten zu müssen, um sie für den *Global Strike* zur Verfügung zu haben. Im Rahmen dieses *Global Strike* stehen Einsatzoptionen für Kernwaffen gleichwertig neben konventionellen. Die Diskriminierung der Rüstungskontrolle (und Abrüstung) als unzeitgemäß ist daher wenig mehr als Nebelwerferei: Maßnahmen kooperativer Sicherheit, zu denen die Rüstungskontrolle zählt, sind keineswegs obsolet, obgleich die Umstände heute sich von denen, in denen das Konzept entwickelt wurde, gravierend unterscheiden. Es ist freilich ein rotes Tuch für diejenigen, die auf die unbeschränkte Selbsthilfe setzen, womit sie – wie im Kalten Krieg – die eigene Superiorität meinen.²

Im Gegensatz zu diesem alten „neuen Denken“ verlangt die Globalisierung unter der Bedingung wachsender Zerstörungskapazitäten mutigere Schritte als je zuvor, eine kooperative internationale Sicherheitsordnung zu errichten. Regelgeleitete kooperative Sicherheit ist das von der heutigen Lage geforderte Paradigma. Nicht Rüstungskontrolle ist unzeitgemäß, sondern die Luftschlösser von absoluter Sicherheit durch Prävention, *full spectrum dominance* und

² Prototypisch: The White House: The National Security Strategy of the United States. Washington D.C. 2002.

andere unilaterale Illusionen sind es. Aus einer realistischen Analyse war der Kalte Krieg angesichts der neuen Entwicklungen nicht mehr als ein Trainingsplatz für ein viel ambitionierteres „Kooperationsspiel“ in einem multipolaren Rahmen. Wegen der zentralen Rolle von Rechtsregeln, um das sicherheitspolitische Handeln einer großen Zahl von Akteuren zu koordinieren, geht es dabei tatsächlich um ein „Projekt der Aufklärung“, hatte doch schon Kant die Hoffnung auf „ewigen Frieden“ auf die Ausdehnung der Geltungssphäre des Rechts gestützt.³ Dieser Paradigmenwechsel in der Sicherheitspolitik verlangt eine visionäre Kraft, die jener der Erfinder der europäischen Einigung nach dem Zweiten Weltkrieg gleichkommt, die nach Jahrhunderten des wechselseitigen Abschlachtens der europäischen Völker kühn einen anderen historischen Pfad einschlugen.

Die internationalen Trends

Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sind erst einmal Diener nationaler Sicherheit. Sicherheitsbedrohungen der Staaten und ihre Antwort darauf hängen von der politisch-wirtschaftlichen Umwelt ab, innerhalb derer sie existieren. Ich teile die modische These eines zunehmenden Bedeutungsverlustes des Staates ebenso wenig wie jene der Obsoleszenz von Rüstungskontrolle.⁴ Dennoch sind Änderungen im sicherheitspolitischen Umfeld und in der Stellung des Staates seit dem Kalten Krieg nicht zu verkennen.

Die Umwelt jenseits staatlicher Grenzen ist heute von Kräften bestimmt, die die Fähigkeit des einzelnen Staates – auch des mächtigsten – überfordern, seine Bevölkerung gegen die ungebremsten negativen Wirkungen der Globalisierung zu schützen. Die erforderlichen Regelsysteme verlangen nach breiter internationaler Zusammenarbeit, die über die Staaten hinaus die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure, internationaler Organisationen, Nichtregierungsorganisationen und Unternehmen erfordern.⁵

Solche Systeme der *Governance* überschreiten die traditionellen Praktiken des westfälischen Staatensystems, in dem die Staaten und ihre Gesellschaften meistens für sich selbst sorgten und fochten. Selbsthilfe ist als Grundprinzip

3 William Walker: Nuclear Enlightenment and Counter-Enlightenment, in: International Affairs 83 (2007): 3, S. 431-454; ders.: Weapons of Mass Destruction and International Order, London, IISS Adelphi Paper 370.

4 Susan Strange: The Retreat of the State. The Diffusion of Power in International Politics, Cambridge 1996.

5 Stiftung Entwicklung und Frieden: Global Governance für Entwicklung und Frieden. Perspektiven nach einem Jahrzehnt, Bonn 2006.

nationaler Sicherheit nicht mehr zu realisieren, weil praktisch die Sicherheit jedes Staates von anderen Staaten abhängt. Wir haben gewollt oder ungewollt unsere zwischenstaatlichen und -gesellschaftlichen Beziehungen über die kritische Schwelle hinaus getrieben, an der Selbsthilfe positive Erträge für die Sicherheit zeitigt. Manche werden diesen Umstand als Anbruch einer kosmopolitischen Ära begrüßen, andere werden ihn als Verlust von Vielfalt und als Beginn von Uniformität beklagen, aber die Globalisierung ist nicht zu verhindern, sondern nur zu gestalten, auch in sicherheitspolitischer Hinsicht. Der Griff zum Unilateralismus ist kein Ausweg, wie selbst die Bush-Administration in den letzten beiden Jahren auf Kosten der Menschen, die sie ins Amt gewählt haben, erfahren musste. Unilateralismus führt vielmehr zur Einbuße an Wohlfahrt und Sicherheit für alle, wenn jeder sich müht, auf Kosten aller anderen zu gewinnen.

Für die Zukunft benötigen wir eine Sicherheitsordnung, in der das Misstrauen zwischen den Teilnehmern (wie in der EU oder der NATO) soweit abgebaut ist, dass weitreichende Kooperation mit dauerhaften wechselseitigen Verpflichtungen möglich wird. Solange die Beteiligten befürchten müssen, dass Kooperationsgewinne von den Partnern künftig gegen sie genutzt werden könnten, bleibt ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit begrenzt.⁶ Entwickelt sich in einem dichten Regelwerk hingegen schrittweise die Erfahrung, dass die Partner sich an die vereinbarten Regeln halten, dann wird der Wille zur Kooperation stärker. Kooperative Sicherheit ist damit nicht nur der Schlüssel, im Zeitalter der Globalisierung den Frieden zu bewahren, sondern auch die notwendige Bedingung, um die Kooperation außerhalb des Sicherheitssektors an ihr Optimum zu führen. Denn Misstrauen schränkt auch dort die Möglichkeiten ein, wo es im Feld der Sicherheit bestehen bleibt – man denke nur an die Bedenken über zu große energiewirtschaftliche Abhängigkeit von Russland.

Der Rüstungskontrolle kommt in dieser Vision eine dreifache Aufgabe zu: Erstens soll sie den Zustand wechselseitiger Erwartungsstabilität erhalten, wenn er einmal erreicht ist. Zweitens – und das ist mittelfristig die wichtigere Aufgabe – ist sie ein Instrument der Transformation des zwischenstaatlichen Sicherheitsdilemmas in einen Zustand wechselseitigen Vertrauens. Dieses transformative Potenzial wurde in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre deutlich. Rüstungskontrollpolitische Vereinbarungen – teils auch Vorleistungen – wirkten mit politischen Veränderungen in einem positiven Rückkopplungskreis zusammen, der die Welt aus einem Zustand, dem Kalten Krieg, in einen anderen, die allgemeine Sicherheitskooperation der Antagonisten, über-

⁶ Joseph M. Grieco: *Cooperation Among Nations: Europe, America and Non-tariff Barriers to Trade*, Ithaca 1990, S. 24.

führte.⁷ Drittens sind ihre Instrumente zu nutzen, um den Zugang nichtstaatlicher Akteure zu Massenvernichtungswaffen zu erschweren, und zwar durch die konsequente Umsetzung der in den diversen Regimen enthaltenen Verpflichtung zur Sicherung der einschlägigen Materialien und Technologien, und um den Zustrom von Waffen zu Bürgerkriegen zu beschneiden und deren Umfang im Prozess der Friedenskonsolidierung zu vermindern. Es geht um die kreative Anwendung rüstungskontrollpolitischer Maßnahmen auch auf die Terrorismusgefahr bzw. andere illegitime Gewaltakteure.

Vom Eise befreit?

Die letzten Jahre sahen einen Kahlschlag in der rüstungskontrollpolitischen Szene, der von der unilateralistischen Einstellung der Neokonservativen im Kongress und dann von der Bush-Administration ausging. Die Bilanz des letzten Jahrzehnts ist erschütternd: Der Umfassende Teststoppvertrag (CTBT) trat nicht in Kraft, Verhandlungen über einen Vertrag zum Verbot der Spaltmaterialproduktion für Waffenzwecke (FMCT) liegen seit einem Dutzend Jahren auf Eis, das Raketenabwehrverbot (ABM-Vertrag) wurde gekündigt, Errungenschaften der strategischen Rüstungskontrolle (Verbot der Mehrfachsprengkopf-Raketen, Verifikation) wurden durch den Moskauer Vertrag abgeschafft, ihre Zukunft ist über das Jahr 2012 hinaus ungewiss. Der Nichtverbreitungsvertrag (NVV) ist in seiner schwersten Krise, das Protokoll zur Biowaffenkonvention wurde gekippt, das Ottawa-Abkommen zum Verbot von Anti-Personenminen wird boykottiert, statt des Verbots der Militarisierung des Weltraums gibt es Anti-Satellitenwaffentests durch China und die USA, schließlich wurde der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) von Moskau suspendiert – die Liste der Rückschläge ist lang und muss den unbefangenen Beobachter pessimistisch stimmen.

Aber so wie die Verschlechterung der weltpolitischen Lage bei der Supermacht begonnen hat, kann von dort auch die Richtungskorrektur kommen. Die Amerikaner haben nach der Erstarrung, in die sie der Schock des 11. September 2001 versetzt hat, begonnen, auf die Folgen der Bush-Politik zu reagieren, wie die Meinungsumfragen und die Kongress-Zwischenwahlen von 2006 gezeigt haben. In der Regierung selbst sind die größten Hardliner ausgeschieden, unter der Regie von Außenministerin Rice wird eine im Stil, gelegentlich auch in der Sache verbindlichere Außenpolitik gepflegt und selektiv wieder der

7 Harald Müller/Niklas Schörnig: Rüstungsdynamik und Rüstungskontrolle. Eine exemplarische Einführung in die Internationalen Beziehungen, Baden-Baden 2006.

Weg über den Multilateralismus gesucht. Die Änderung im Ton (wenngleich noch nicht in der Substanz) ist auch vereinzelt in der Rüstungskontrolle, etwa in den Expertentreffen der Biowaffenkonvention oder im Vorbereitungsprozess für die nächste NVV-Überprüfungskonferenz, zu verzeichnen.

Noch bedeutsamer: Ausgerechnet im Kern des amerikanischen Sicherheitsestablishments hat sich eine Bewegung für nukleare Abrüstung entfaltet. Im Januar 2007 haben Henry Kissinger, George Shultz, William Perry und Sam Nunn, drei frühere Minister aus republikanischen und demokratischen Administrationen und ein in Verteidigungsfragen konservativer früherer Senator der Demokratischen Partei, nach der Rückkehr zur Abrüstungsagenda verlangt.⁸ Der Fanfare im *Wall Street Journal* folgte die Organisation einer Kampagne, die von der *Nuclear Threat Initiative* alimentiert wird, die ihrerseits Ressourcen von den Multimilliardären Ted Turner und Warren Buffett erhält. Angestoßen durch diese Initiative entfalten sich im *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) und bei *Brookings* in Washington und sogar im *International Institute for Strategic Studies* (IISS) in London, dem Zentrum des sicherheitspolitischen Establishments in Europa, vergleichbare Projekte. Man darf gespannt sein, wann die nukleare Abrüstungswelle die Münchner Sicherheitskonferenz erfassen wird.

Selbst im regierungsoffiziellen Washington und London hat ein Anpassungsprozess begonnen. Auf britischer Seite bedeutete die Rede der damaligen Außenministerin Margaret Beckett beim *Carnegie Endowment for Peace* im Juni 2007 einen Paukenschlag. Beckett bekannte sich zum Ziel, alle Kernwaffen vollständig abzuschaffen, erklärte, dass Großbritannien daher die Wiederbelebung der Genfer Konferenz wünsche und kündigte an, die Regierung werde Studien des IISS über die Realisierbarkeit der Abrüstung fördern.⁹ Seit Christopher Ford für die amerikanische nukleare Rüstungskontrollpolitik verantwortlich ist, hat sich der Ton geändert. Anders als seine Vorgänger erkennt Ford die Abrüstungsverpflichtung der USA ausdrücklich an. Freilich weist er einerseits unermüdlich darauf hin, dass die amerikanische Bilanz dieser Verpflichtung entspreche, andererseits warnt er davor, die Hürden auf dem Weg zur „Nulloption“ zu unterschätzen und fordert dazu auf, die Bedingungen und Hemmnisse nuklearer Abrüstung, insbesondere ihre Risiken, sorgfältig zu studieren, bevor man sich unbedacht in womöglich destabilisierende Abenteuer stürzt. Die Absicht ist nicht zu verkennen: der Verpflichtung mit verantwor-

8 George P. Shultz/William J. Perry/Henry A. Kissinger/Sam Nunn: A World Free of Nuclear Weapons, in: *Wall Street Journal*, 4. Januar 2007, S. A15.

9 Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs Margaret Becket: Speech to the Carnegie Endowment for International Peace Non-Proliferation Conference, Washington DC, 25. Juni 2007, in: *Disarmament Diplomacy* 86 (2007): Fall, S. 59-64.

tungsgetragenen Bedenken zu begegnen, in deren Schatten sich auf absehbare Zeit am eigenen Kernwaffenstatus festhalten lässt. Gleichwohl ist der Blick auf die Bedingungen nuklearer Abrüstung ein positiver Schritt. Alle großen Abrüstungsstudien der Neunzigerjahre haben ergeben, dass der Weg dornig ist und nur ein sorgfältiger Aufbau geeigneter Institutionen, durchgreifender Verifikationsmaßnahmen, die selbst über die Systeme des NVV und die strategische nukleare Rüstungsminderung (START-Verträge) hinausgehen, sowie zügiger und verlässlicher Verfahren bei Vertragsbrüchen die Voraussetzungen für eine kernwaffenfreie Welt bereitstellt.¹⁰ Die Änderungen in den britischen und amerikanischen Einstellungen haben – unabhängig von deren wahren Motiven – die Atmosphäre in den Vorbereitungskonferenzen für die nächste NVV-Überprüfungskonferenz verbessert. Es besteht Hoffnung, dass das 2010 stattfindende Treffen konstruktiver verlaufen wird als das von 2005, das in bitterem Streit zwischen Kernwaffenstaaten und Nichtkernwaffenstaaten endete.

Schon jetzt zeichnen sich also Veränderungen ab, wenngleich deren Charakter eher kosmetischer Natur zu sein scheint. Die amerikanischen Wahlen im November werden einen noch stärkeren Wandel erbringen. Die beiden Kandidaten und die Kandidatin würden rüstungskontrollfreundlicher regieren als der gegenwärtige Amtsinhaber; dies lässt sich aus programmatischen Aufsätzen der drei in der Zeitschrift *Foreign Affairs* entnehmen.¹¹ Von John McCain wäre wohl eine pragmatisch-vorsichtige Öffnung zu erwarten auf der Linie des älteren Bush, seines Außenministers Baker oder seines Sicherheitsberaters Scowcroft. Die Beweglichkeit hätte freilich Grenzen, müsste McCain doch immer auf den rechten Flügel seiner Partei Rücksicht nehmen. Hillary Clintons Rüstungskontrollpolitik dürfte nahe an der ihres Gatten liegen, und die war gemäßigt progressiv. Die Präsidentin in spe hätte es indes einfacher, musste sich doch Bill Clinton mit einer republikanischen Mehrheit im Kongress herumschlagen, während sie in ihrer ersten Amtsperiode Mehrheiten der eigenen Partei in beiden Häusern gegenüberstehen dürfte. Am meisten Bewegung kann man sich von Barack Obama erhoffen, was sowohl aus seinen Ausführungen als auch aus seinem Beraterumfeld zu schließen ist. Es ist durchaus denkbar, dass Abrüstung und Rüstungskontrolle in einer Obama-Präsidentschaft visio-

10 Katja Frank/Alexander Kelle/Sylvia Meier/Harald Müller/Annette Schaper: Nukleare Abrüstung – Mit welcher Perspektive? Der internationale Diskurs über die nukleare Rüstungskontrolle und die Vision einer kernwaffenfreien Welt, Frankfurt a. M. 1996, HSFK-Report 8/1996.

11 Barack Obama: Renewing American Leadership, in: *Foreign Affairs* 86 (2007): 4, S. 2-16; Hillary Rodham Clinton: Security and Opportunity for the Twenty-first Century, in: *Foreign Affairs* 86 (2007): 6, S. 2-18; John McCain: An Enduring Peace Built on Freedom, in: *Foreign Affairs* 86 (2007): 6, S. 19-35.

näre Züge annehmen könnten. Die häufig gehörte Prognose, man solle sich keine großen Hoffnungen auf Änderungen der amerikanischen Politik machen, unterschätzt den Lerneffekt, den die desaströsen Resultate des auswärtigen Wirkens von George W. Bush in der amerikanischen Bevölkerung, aber auch weiten Teilen der Sicherheitseliten ausgelöst haben.

Eine Öffnung der amerikanischen Politik lässt vieles möglich erscheinen, was dringend notwendig ist: die Re-Stabilisierung des KSE-Vertrages durch einen Kompromiss mit den russischen Interessen und eine Begrenzung der amerikanischen Raketenabwehr, die Russland und China Vertrauen in die Überlebensfähigkeit ihrer nuklearen Abschreckung einflößt, solange sie ihre Sicherheit von dieser abhängig sehen. Möglich scheinen ein Neuanlauf zur Stärkung des Biowaffenabkommens, Rüstungskontrolle im Weltraum, eine Neuaufnahme der nuklearen Abrüstung zwischen den USA und Russland über die Gültigkeitsdauer des Moskauer Vertrages (2012) hinaus und die Rückkehr zu den Prinzipien der START-Verträge; d.h. Verifikation, Demontage der obsoleten Trägersysteme und, als neues Element, der abzurüstenden Sprengköpfe sowie eine Verringerung des Verhältnisses zwischen Sprengköpfen und Trägersystemen. Im Folgenden konzentriere ich mich auf eine weiterreichende Idee, die von Kissinger und seinen Koautoren vorangetrieben wird: auf die vollständige nukleare Abrüstung. Ihr käme in einem globalen System kooperativer Sicherheit zentrale Bedeutung zu.

Nukleare Abrüstung und die Klischees ihrer Unmöglichkeit

In einem visionären Langzeitentwurf kooperativer Sicherheit steht als Herzstück die völlige nukleare Abrüstung. Sie stellt eine ernsthafte Zielsetzung dar, die integraler Bestandteil des Systems globaler kooperativer Sicherheit sein muss. Natürlich werden seit fünfzig Jahren immer dieselben Gründe vorgebracht, warum dieses Ziel nicht erreichbar sei. Das erste dieser Argumente lautet, dass der Geist aus der Flasche sei und Kernwaffentechnik nicht wegfunden werden könne. Wäre dieses Argument stichhaltig, dürfte es keine Verbote gegen irgendetwas geben, das je erfunden worden ist. Man hat aber alle möglichen unerwünschten Dinge verboten, gefährliche Medikamente, Fluorkohlenwasserstoffe, chemische Waffen, Dum-dum-Geschosse oder die Sklaverei. Die breite Mixtur der Verbotsgegenstände weist darauf hin, dass es auf den politischen Willen ankommt, das Verbot auszusprechen und mit den erforderlichen Ressourcen zu seiner Durchsetzung zu versehen.¹²

¹² Donald MacKenzie: *Inventing Accuracy: A Historical Sociology of Nuclear Missile Guidance*, Cambridge 1990.

Nukleare Abrüstung ist notwendig, weil die Rüstungslogik den Geboten des Sicherheitsdilemmas folgt, entweder alle besitzen diese Waffen oder keiner.¹³ Wenn wenige sie besitzen, während der Rest verzichtet, bleibt die Sicherheit zwischen den Staaten ungleich verteilt. Auf die Dauer wird die Ungewissheit über die Folgen dieser Ungleichheit anwachsen. Die daraus resultierende Versuchung wird für diejenigen „Habenichtse“, die sich ein Kernwaffenprogramm leisten können, zu groß werden, zumal wenn die Kernwaffenstaaten ihrem Besitzprivileg auch noch die nukleare Drohung gegen ausgewählte Feinde hinzufügen. Der NVV erkennt diese Logik an, indem er dem Artikel II – das Kernwaffenverbot für Nichtkernwaffenstaaten – den Artikel VI – das Abrüstungsgebot für Kernwaffenstaaten – gegenüberstellt. Dass diese simple Logik den Anhängern der ewigen nuklearen Abschreckung entgegen, offenbart gedankliche Inkonsistenz. Zu glauben, dass der Rest der Welt auf die Dauer auf fünf, acht oder zehn Kernwaffenstaaten vertrauen und sich mit minderem Status begnügen wird, wirkt als Ausdruck gerade der idealistisch-utopischen Naivität, welche die „nuklearen Abschrecker“ den „nuklearen Abrüstern“ unentwegt vorhalten.

An dieser Stelle werfen die Kernwaffenbefürworter ihr zweites Standardargument in die Debatte. Was die Kernwaffenstaaten tun und sagen, habe auf das Proliferationsgeschehen gar keine Wirkung. Proliferatoren folgten ihren eigenen regionalen Sicherheitsbedürfnissen oder böswilligen Plänen, ihre Macht mit Hilfe von Kernwaffen auszudehnen.

Tatsächlich jedoch beeinflusst das Tun der Kernwaffenstaaten den Gang der Weiterverbreitung in fünf Hinsichten.¹⁴ Es formt maßgeblich die Sicherheitsbedingungen, unter denen sich Staaten für oder gegen Kernwaffen entscheiden. Amerikanische Garantien waren ein Faktor in den Kalkulationen von Verbündeten, die sich für den kernwaffenfreien Status entschieden haben. Umgekehrt spielten explizite oder implizite nukleare Drohungen der USA oder anderer Kernwaffenstaaten eine wichtige Rolle bei den Kernwaffenprogrammen der Sowjetunion, Chinas, Großbritanniens, Frankreichs, Indiens, Pakistans, Südafrikas, Nordkoreas und Iran. Die Kernwaffenstaaten suggerieren die politische und militärische Nützlichkeit von Kernwaffen, namentlich in ihren Doktrinen. Sie projizieren zudem den Statuswert der Kernwaffen – am stärksten gilt das für die europäischen Kernwaffenstaaten Frankreich und Großbritannien. Darüber hinaus setzen sie die Maßstäbe für das angemessene Ver-

13 Robert Jervis: Cooperation under the Security Dilemma, in: World Politics 30 (1978): 2, S. 167-214.

14 Vgl. James Doyle: Strategy for a New Nuclear Age, in: The Nonproliferation Review 13 (2006): 1, S. 89-112.

halten von Nationalstaaten. Gerade die realistische Schule verweist auf die Beispielwirkung des Gebarens der mächtigsten (und damit auch erfolgreichsten) Staaten des internationalen Systems auf seine übrigen Mitglieder. Schließlich schwächen sie das Normgefüge des NVV durch den Bruch ihrer Abrüstungsverpflichtung und damit die Fähigkeit der Vertragsgemeinschaft, einheitlich gegenüber Vertragsbrechern und Außenstehenden zu handeln. Zu glauben, dass diese Einwirkung die Erwägungen von Regierungen, die nach Kernwaffen streben, unberührt ließe, weicht selbst von nüchternem politischen Realismus ab.

Auf dem Weg zur völligen nuklearen Abrüstung liegen große Hindernisse. Es geht darum, sie zu identifizieren, schrittweise Maßnahmen zu entwerfen, um sie zu umgehen oder zu beseitigen. Diese Maßnahmen sind zugleich ein zentraler Bestandteil einer Strategie, die uns auf den Weg der globalisierungsangepassten kooperativen Sicherheit leitet: Nukleare Abrüstung wird nur möglich sein, wenn sie mit der nationalen Sicherheit der maßgeblichen Akteure vereinbar wird. Das ist erreichbar durch eine Sequenz sorgfältig austarierter Schritte, die auch andere wesentliche Faktoren des Sicherheitssystems, etwa die konventionelle Bewaffnung, biologische und chemische Waffen, die Weltraumrüstung und künftige Waffentechniken wie die Nanotechnologie einbezieht. Mit der Entscheidung für eine solche, zugleich umfassende und vorsichtige Abrüstungsstrategie wird auch das dritte Standardargument der Abrüstungsfeinde gegenstandslos: die nukleare Abrüstung mit dem Hinweis auf die heutige Weltlage für unmöglich zu erklären. Nukleare Abrüstung kann schon aus rein physischen Gründen, d.h. die notwendige Demontage- und Transmutationsdauer von Kernwaffen und Waffenmaterial, nicht von heute auf morgen erfolgen.

Abrüstung ist pfadabhängig, weitreichende Schritte empfehlen sich erst auf einem soliden Sockel vorbereitender Maßnahmen. So brauchen wir genaues Wissen über die Kernwaffeninfrastruktur in jedem einzelnen Land mit einem aktiven Kernwaffenprogramm. Für den Gewinn solchen Wissens wäre ein vertragliches Verbot der Spaltmaterialproduktion für Waffenzwecke vonnöten. Voraussetzung dafür ist ein weitreichendes Verifikationssystem, das mit demjenigen des NVV mindestens vergleichbar ist. Dass die Bush-Administration ein solches System abgelehnt hat, bezeugt ihren mangelnden Abrüstungswillen. Die Verifikation nach einem *Fissile Material Cut-off Treaty* (FMCT) müsste alle Anlagen, in denen Spaltmaterial hergestellt wird oder wurde, überwachen und für diejenigen Einrichtungen, in denen für die restliche Existenzdauer von Kernwaffen noch mit solchem Material hantiert wird, eine Ein- und Ausgangskontrolle installieren, die den Informationsstand er-

höht, ohne proliferationsrelevante Information zu streuen. Dies ist schwierig, aber machbar. Mit einem solchen Verifikationssystem würden die Kernwaffenstaaten – und die mit der Überwachung betraute Internationale Atom-Energie-Organisation (IAEO) – Jahr für Jahr größeres Vertrauen gewinnen, dass sie über die Bestände, Fähigkeiten und die Infrastruktur der Nuklearmächte umfassende Kenntnisse besitzen. Das erleichtert die spätere Eliminierung aller Kernwaffen.

Gleichfalls wird es notwendig sein, die Geschichte der Kernwaffen- und Kernwaffenmaterialproduktion möglichst lückenlos zu dokumentieren. Auch dieses Unterfangen wird keineswegs leicht zu verwirklichen sein. Aber es gibt bereits einen Präzedenzfall: Die IAEO hat anlässlich des südafrikanischen Kernwaffenverzichts die Bilanz der Spaltmaterialproduktion für das Kernwaffenprogramm Pretorias und die Verwendung des Materials rekonstruiert. Natürlich wird die Aufgabe für die etablierten Atommächte um Größenordnungen schwieriger sein; unmöglich ist sie nicht. Erleichtert würde sie durch die baldige Kappung der Arsenale aller Kernwaffenbesitzer, also die Einbeziehung Frankreichs, Großbritanniens, Chinas, Indiens, Pakistans und Indiens in eine multilaterale Rüstungskontrollregelung.

Ein bedacht, aber konsequent voranschreitender Abrüstungsprozess wird dreißig bis fünfzig Jahre dauern. Es macht Sinn, ein Zeitziel zu fixieren, selbst wenn sich dann doch – wie bei der Abrüstung der Chemiewaffen – Verzögerungen ergeben, die einvernehmlich genehmigt werden müssen. Es ist unwahrscheinlich, dass ein nationaler Vertragsbruch in einem der betroffenen Länder über diese lange Zeitspanne ohne hohe Entdeckungschancen durchzuhalten wäre. Ein langdauernder Prozess wird nicht nur durch die beteiligten Regierungen geformt, deren Denken und Handeln ist zugleich Produkt dieses Prozesses. So wie die europäische Staatenwelt heute eine andere ist als zu Beginn des Integrationsprozesses, so werden die Staaten in einem Prozess wachsender Sicherheitskooperation auch ihre Einstellungen zur Sicherheitspolitik und deren Praxis in dem Maße verändern, wie sich institutionalisierte Beziehungen zwischen ihnen verdichten. Kühnere Schritte würden möglich. Nach zwanzig Jahren eines erfolgreichen Abrüstungsprozesses rücken neue, weiterreichende Chancen in den Denkhorizont der Politiker, so wie eine gemeinsame europäische Währung anfänglich ausgeschlossen war, mittlerweile aber verwirklicht ist.

Schlussfolgerungen

Das Scheitern der *Grand Strategy* der Bush-Administration, der auf Unilateralismus und militärische Prävention gestützten Hegemonie, öffnet neue Möglichkeiten, über die angemessene Gestaltung der globalen Sicherheit unter den Bedingungen der Globalisierung nachzudenken. Kooperative Sicherheit, so lautet die Folgerung, erfüllt die Kriterien von Angemessenheit. Die politische Welt ist geschrumpft, Interdependenz herrscht von der Wohlfahrt bis zum ökologischen Überleben, von der Seucheneindämmung zur Sicherheitsgewährleistung. Sie ist heute die *conditio humana*, die von der Politik auch des mächtigsten Staates nur um den Preis hoher Kosten ignoriert werden kann. Traditionelle Machtpolitik ist daher kontraproduktiv, auch für den Akteur, der diese Politik betreibt.

In dieser Sicherheitsumgebung ist die institutionalisierte Sicherheitskooperation in Gestalt von Rüstungskontrolle und Abrüstung zum kategorischen Imperativ geworden. Die nukleare Abrüstung ist der Kern dieses Prozesses, weil ihre einzelnen Schritte Anforderungen an benachbarte Gebiete der Sicherheitspolitik produzieren und die Voraussetzungen für die Vertiefung kooperativer Sicherheitspolitik sowie Möglichkeiten für weiterreichende Schritte schaffen. Sie zwingt die großen Mächte, ihre wechselseitigen Beziehungen in Ordnung zu bringen, d.h. sie bereitet den Weg zu einem Mächtekonzert, das sich von dem historischen Vorbild des 19. Jahrhunderts in dem entscheidenden Punkt unterscheidet, dass es auch die Belange der kleineren Staaten ernst nimmt. Diese fordern nämlich energisch den Abbau der nuklearen Asymmetrie zwischen ihnen und den Atommächten. Dadurch wird es auch leichter werden, für den steigenden Druck auf die Regelbrecher des Nichtverbreitungsregimes die erforderliche internationale Legitimität zu erzeugen.

1990 verkündete Präsident George H. W. Bush die „Neue Weltordnung“. Von 1990 bis 1996 versuchten die USA, in diese Richtung zu führen. Rüstungskontrolle war ein Eckpfeiler dieser Anstrengung. KSE, die Wiener Dokumente, START I und II, das Chemiewaffenübereinkommen, die Verhandlungen für das Verifikationsprotokoll zum Biowaffen-Übereinkommen, die unbegrenzte Verlängerung des NVV mit den begleitenden Abrüstungsversprechen, der Umfassende Teststoppvertrag und die intensive Zusammenarbeit mit Russland bei der Sicherung des russischen Kernwaffenkomplexes sahen die USA als eine Weltführungsmacht, die auf ein System kooperativer Sicherheitspolitik hinsteuerte. Nach der Übernahme des Kongresses durch die stark ideologischen Elemente der Republikanischen Partei und die zwei Amtszeiten von George W. Bush hat die Welt zwölf kostbare Jahre eingebüßt. Eine Aufholjagd ist angesagt.

Aus deutscher Sicht sind die neuen Entwicklungen willkommen. Ungeachtet aller Regierungswechsel weist die deutsche Abrüstungspolitik eine bemerkenswerte Kontinuität auf. Freilich war der Widerstand gegen den neokonservativen Kahlschlag nicht immer energisch genug. Das mangelnde Interesse von Außenminister Fischer an der Abrüstung ließ die einsatzfreudigen diplomatischen Operateure häufig ohne die erforderliche Rückendeckung von ganz oben. Da Außenminister Steinmeier verschiedentlich seinen Einsatz für die Abrüstung und Rüstungskontrolle angekündigt hat, besteht Hoffnung, dass die Bundesregierung die sich abzeichnende Öffnung tatkräftig nutzen könnte.

Dabei wird es sicher bei der Präferenz Berlins für ein schrittweises Vorgehen bleiben. Für den nuklearen Sektor hieße das, Washington zu drängen, möglichst zügig auf die Ratifikation des Teststoppvertrages hinzuwirken – im Senat ist dafür noch viel Überzeugungsarbeit zu leisten, und es täte der NVV-Überprüfungskonferenz 2010 gut, wenn sich ein amerikanischer Beitritt abzeichnen würde. Als zweite Priorität sollte Deutschland darauf hinwirken, dass die USA ihren Widerstand gegen ein Verifikationssystem für den FMCT aufgeben und einer Behandlung der Weltraumfrage in der Genfer Abrüstungskonferenz zustimmen, die auch der chinesischen Seite die Einwilligung in FMCT-Gespräche ermöglicht.

Kühner, aber im Bereich des Möglichen, wäre ein Signal aus Berlin an Washington, dass man die von Kissinger und Co. ergriffene Initiative zur nuklearen Abrüstung unterstützt und von den USA Führung erwartet. In diesem Zusammenhang sollte Berlin erneut auf eine Änderung der Ersteinsatzoption der NATO drängen und öffentlich deutlich machen, dass der Abzug der Kernwaffen von deutschem Boden ein wünschenswerter Beitrag zu diesem Abrüstungsprozess wäre.

Kapitel 2:
Klimawandel und neue
Konfliktrisiken

2.1. Risiken des Klimawandels

Volker Teichert und Marie Velarde-Velarde de Noack

Der erweiterte Friedensbegriff

Dass die Menschen mitverantwortlich sind für Veränderungen des globalen Klimas wird praktisch von niemandem mehr bestritten. Von der Europäischen Union werden der globale Klimawandel und seine Auswirkungen mittlerweile als sicherheitspolitisches Risiko und als Bedrohung für Europa eingestuft. Mitte März 2008 haben der Außenbeauftragte der Europäischen Union und die Europäische Kommission in einem Papier mit dem Titel „Klimawandel und internationale Sicherheit“ eine Ausweitung ihrer bisherigen Sicherheitsdoktrin beschlossen: „Richtig betrachtet ist der Klimawandel ein Bedrohungsmultiplikator, der bestehende Tendenzen, Spannungen und Instabilität noch verschlimmert.“¹ Untersucht wird in erster Linie die Frage, welche Konsequenzen der Klimawandel für Europas eigene Sicherheit hat und in welcher Weise die Europäische Union reagieren sollte. Der Klimawandel ist in vollem Gange, seine Anzeichen sind unverkennbar. Maßgeblich dafür, dass sich das Wissen über den globalen Klimawandel mit seinen vielfältigen Folgen wie

- der Erhöhung des Meeresspiegels,
- dem Rückgang der Gletscher und Eisgebiete,
- der Verschiebung der Vegetationszonen,
- dem verstärkten Artensterben,
- der Zunahme von Dürren, Stürmen und Unwettern,
- der Ausbreitung von Pflanzenschädlingen und Tropenkrankheiten

so verbreitet hat, war der internationale Klimarat *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC). Spätestens mit der Verleihung des Friedensnobelpreises an diese international zusammengesetzte Wissenschaftlergruppe sowie an Al Gore ist klar geworden, dass der Klimawandel auch ein friedenspolitisches Thema darstellt. Er bringt Not, Gefährdungen und Risiken für Menschen, Flora und Fauna mit sich. Bereits in den 1970er Jahren hat die Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft unter Leitung von Georg Picht drei Parameter des Friedens in die Diskussion eingebracht, die unauflöslich miteinander verbunden sind. Frieden ist Schutz gegen innere und äußere Gewalt,

¹ Hoher Vertreter/Europäische Kommission: Klimawandel und internationale Sicherheit, Brüssel 2008, S. 2, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/reports/99391.pdf (Zugriff: 30.3.2008).

Frieden ist Schutz vor Not und Frieden ist Schutz der Freiheit.² Ausdrücklich verweist Picht darauf, dass mit dieser Trias keine Definition gegeben sei, sondern mit ihr die Dimensionen politischen Handelns angegeben werden sollen. Im Forschungskonzept wurden diese drei Parameter umformuliert. Seither spricht man davon, dass Frieden als Aufgabe zur Minimierung von Not, Gewalt und Unfreiheit verstanden werden soll. Dies hat auch klimabedingte Komponenten, etwa wenn Sturmfluten oder Wirbelstürme Obdachlosigkeit oder Hungersnöte auslösen oder wenn Dürren, Desertifikation und Wassermangel die Menschen dazu zwingen, ihre bisherige Heimat zu verlassen. Es ist unschwer zu erkennen, dass die Klimafolgen auch eine Diskussion um Frieden hervorrufen, nämlich als Frieden mit Natur und Umwelt. Die Auswirkungen des Klimawandels können zu Risiken führen, die sich in Migration, ungleicher Verteilung der Lasten, Spannungen, Konflikten, Destabilisierung sowie Unfreiheit äußern können. Dies soll im Weiteren an verschiedenen Beispielen gezeigt werden.

Risiken für die weltwirtschaftliche Entwicklung

Zahlreiche Studien, die in den letzten Jahren vorgelegt wurden, unterstreichen die klimabedingten Veränderungen bei regionalen Produktionsprozessen und Versorgungsstrukturen.³ Besonders betroffen ist die Landwirtschaft. Rund drei Viertel der Menschen weltweit, die mit weniger als einem US-Dollar pro Tag auskommen müssen, leben in ländlichen Gebieten. Sie verdienen ihren Lebensunterhalt als Kleinbauern, als Arbeiter in der Landwirtschaft oder als Viehhirten. In zahlreichen Volkswirtschaften ist fast die Hälfte der Bevölkerung in der Landwirtschaft tätig (vgl. Tabelle 1). Vielen der ärmsten Regionen der Welt drohen schon in den nächsten 20 Jahren Ernteeinbußen durch Wetterextreme (wie Starkregen, Dürren, Hitzewellen und schweren Stürmen) und durch eine Erhöhung der durchschnittlichen Temperatur. Betroffen sind be-

2 Vgl. Georg Picht: Was heißt Friedensforschung?, in: ders./Wolfgang Huber (Hrsg.): Was heißt Friedensforschung? Stuttgart/München 1971, S. 13ff.

3 Vgl. unter anderem Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen: Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel. Berlin/Heidelberg 2008, S. 98ff.; Intergovernmental Panel on Climate Change: Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability, New York 2007a, S. 275ff.; United Nations Development Programme (UNDP): Bericht über die menschliche Entwicklung 2007/2008. Den Klimawandel bekämpfen: Menschliche Solidarität in einer geteilten Welt, Bonn 2007, S. 110ff.; Kirstin Dow/Thomas E. Downing: Weltatlas des Klimawandels, Hamburg 2007, S. 58f.

sonders der Süden Afrikas, Südasien und Lateinamerika.⁴ Im südlichen Afrika ist vor allem die Maisernte durch die steigenden Temperaturen und sinkende Niederschläge gefährdet, weil Mais sehr klimaempfindlich ist. Auch in Südamerika ist Mais ein Grundnahrungsmittel, im regionalen Durchschnitt wird mit Einbußen von rund zehn Prozent gerechnet, in Brasilien sogar mit bis zu 25 Prozent. In Südasien sind besonders die Ernten von Raps, Erdnüssen und Hirse durch Klimawandel gefährdet. Ob diese Nahrungsmittelrückgänge zu einer Ernährungskrise führen, wird auch von der demographischen Entwicklung abhängen.

Tabelle 1: Bedeutung der Landwirtschaft in den Dritt-Welt-Ländern

	Landwirtschaftliche Wertschöpfung (in Prozent des BIP) 2005	Erwerbstätige in der Landwirtschaft (in Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung) 2004
Arabische Staaten	7	29
Ostasien & Pazifik	10	58
Lateinamerika & Karibik	7	18
Südasien	17	55
Afrika südlich der Sahara	16	58

Quelle: UNDP: Bericht über die menschliche Entwicklung 2007/2008, Bonn 2007, S. 111.

Neben den Problemen in der Landwirtschaft wird auch die Wasserknappheit zu einer weiteren akuten Belastung für die Menschen führen.⁵ Vor allem im Nahen Osten wird sich die Lage zuspitzen und damit auch potenzielle Konflikte um den Zugang zu Wasser auslösen oder schon vorhandene Auseinandersetzungen verschärfen. Im Norden Chinas wird die Wasserknappheit zum Umkippen von Flusssystemen führen, in Südasien wird es zu einem rasch fallenden Grundwasserspiegel kommen. In den nächsten 25 Jahren wird als Folge des Bevölkerungswachstums die weltweite Nahrungsmittelproduktion um circa 40 Prozent steigen müssen, bei gleichzeitiger Senkung des landwirtschaftlichen Wasserverbrauchs um 10 bis 20 Prozent.⁶

4 Vgl. David Lobell/Marshall B. Burke/Claudia Tebaldi/Michael D. Mastrandrea/Walter P. Falcon/Rosamond L. Naylor: Prioritizing Climate Change. Adaptation Needs for Food Security in 2030, in: *Science*, 319 (2008), S. 607-610. Die Wissenschaftler haben für ihre Forschungsergebnisse bisherige Erträge und 20 verschiedene Klimavorhersagen für das Jahr 2030 analysiert und zwölf Regionen betrachtet, in denen zusammen fast 95 Prozent der unterernährten Weltbevölkerung leben.

5 Vgl. Friedensgutachten 2008, Beitrag 2.4.

6 Vgl. Frank Rijsberman/David Molden: *Balancing Water Uses: Water for Food and Water for*

Die Wasserknappheit hat schon heute zu einer globalen Ausweitung von Dürren geführt. In einigen Regionen des Sudan ist im Laufe der vergangenen 40 Jahre die Wüste um 100 Kilometer vorgertückt. Ähnliche Tendenzen gibt es in der Wüste Gobi: Zur Verhinderung der Desertifikation wird in China auf einer Länge von 7.000 km und einer Breite von 400-700 km Wald aufgeforstet. Die so genannte „grüne Mauer“ soll das Vordringen der Wüste Gobi aufhalten. Durch das Zusammenspiel von Dürren, steigenden Temperaturen und Wasserknappheit könnte in Afrika südlich der Sahara bis 2020 mehreren Millionen Menschen die Lebensgrundlage entzogen werden.

Freilich wird der Klimawandel nicht überall zu Engpässen und Krisen in der Ernährungssituation führen. Vielmehr wird es Regionen geben, denen die Anpassung an die veränderten klimatischen Verhältnisse gelingen wird, wieder andere werden nach wie vor auf Hilfslieferungen angewiesen sein, da der Import von Nahrungsmitteln aufgrund geringer Kaufkraft nicht möglich sein wird. Probleme in der Nahrungsmittelproduktion können immer dann zu regionalen Risiken führen, wenn zu den Klimafaktoren noch Unterbeschäftigung, prekäre Lebensverhältnisse, Korruption und Konflikte zwischen ethnischen Gruppen hinzukommen.

Risiken wachsender Verteilungskonflikte

Der Großteil der seit der Industrialisierung von den Menschen in rasant ansteigendem Maße erzeugten Treibhausgase geht eindeutig auf die Industrieländer des Nordens zurück, nämlich die USA, Russland, Japan, Deutschland, Kanada, Großbritannien, Italien und Frankreich. Ihr Anteil an der CO₂-Anreicherung in der Atmosphäre kann für das Jahr 2005 auf rund 75 Prozent geschätzt werden, allein die USA emittieren jährlich mehr als 20 Prozent aller CO₂-Emissionen. Aber auch die Schwellenländer produzieren zunehmend klimaschädliche Treibhausgase. China zum Beispiel hat seit 1950 ungefähr 80 Milliarden Tonnen CO₂ emittiert. Im Vergleich zu allen anderen Schwellenländern kommt China seit 2005 auf die höchsten absoluten CO₂-Emissionen, gefolgt von Indien, Mexiko, Brasilien und Südafrika.

Ein nicht unerheblicher Teil der CO₂-Emissionen in den Entwicklungsländern ist direkt an die Konsumgewohnheiten in den Industrieländern gekoppelt. Ein Großteil der Emissionen in den Erdöl exportierenden Ländern geht auf die Rohölförderung selbst zurück. Gleiches gilt im Übrigen für den Abbau von

Nature. Thematic Background Paper for the International Conference on Freshwater, Bonn 2001.

Rohstoffen, die wiederum primär den Industriestaaten zugute kommen. Also trägt das Konsumverhalten in den Ländern des Nordens unmittelbar zur Ausweitung der Kohlendioxid-Emissionen in den Ländern des Südens bei.

Doch der Anstieg der CO₂-Emissionen und auch deren absolute Verteilung auf die jeweiligen Länder sagen noch nichts darüber aus, wie viel jeder Einzelne zur Erwärmung der Erde beiträgt. So sind zwar die Emissionen in Indien und China in den zurückliegenden Jahren dramatisch angestiegen, doch pro Kopf erzeugt ein Inder nur ein Zehntel der CO₂-Emissionen eines Deutschen und ein Zwanzigstel eines Amerikaners. Ein Chinese kommt auf etwa 40 Prozent der CO₂-Emissionen eines Deutschen und auf 20 Prozent eines Amerikaners. In den Pro-Kopf-Emissionen zeigen sich zwischen den Industrieländern und den Ländern des Südens große Differenzen, die zunehmend als „Gerechtigkeitslücke“ erlebt werden. Denn je höher die Schäden und Anpassungslasten im Süden sind, desto gravierender werden die Verteilungskonflikte zwischen den Betroffenen und den Verursachern des Klimawandels ausfallen. Die Länder des Südens werden nicht bereit und fähig sein, die Kosten allein zu tragen. Die finanziellen Investitionen für Anpassungsmaßnahmen werden von den Industriestaaten aufzubringen sein.

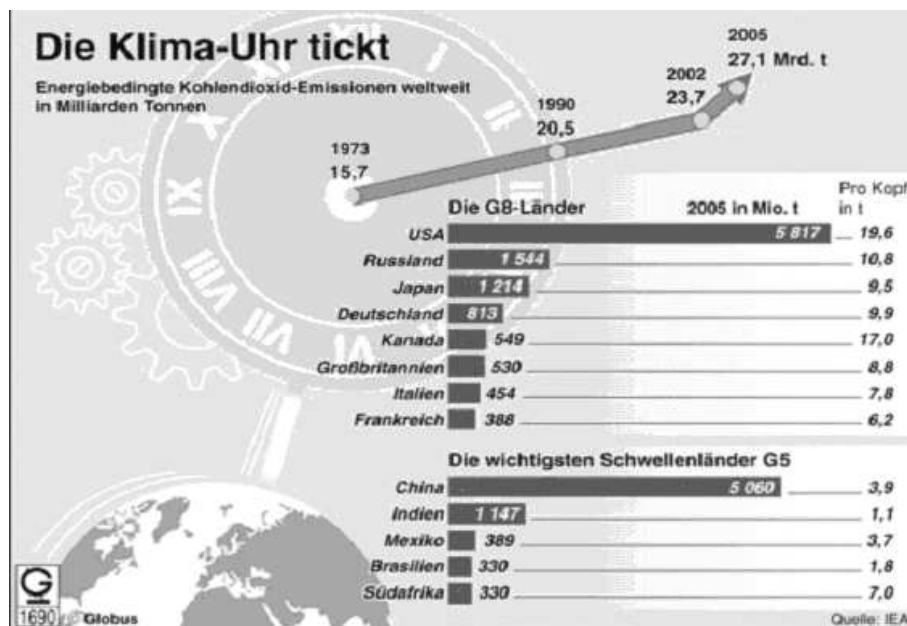


Tabelle 2: Energiebedingte Kohlendioxid-Emissionen weltweit in Milliarden Tonnen

In den vergangenen Jahren hat es immer wieder Versuche gegeben, die möglichen Kosten zu beziffern, die auf die Industrie- und Entwicklungsländer zukommen werden, um Klimasicherheit zu gewährleisten. Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen schätzt die Kosten für die Entwicklungsländer auf jährlich ca. 30 Milliarden US-Dollar.⁷ Zu ähnlichen Ergebnissen kommt eine Hochrechnung auf Grundlage von Daten nationaler Anpassungs-Aktionsprogramme: Danach bewegen sich die erforderlichen Finanzmittel zwischen 7,7 und 33 Milliarden US-Dollar. Nach Berechnungen von *Oxfam* muss allein für Anpassungsmaßnahmen von denjenigen Menschen, die mit weniger als zwei US-Dollar pro Tag auskommen müssen, von jährlich circa 7,5 Milliarden US-Dollar ausgegangen werden.⁸ Neben diesen investiven Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel sind allerdings noch weitere Investitionen notwendig, nämlich solche zur Bekämpfung von klimabedingten Krankheiten, zur Stärkung von Selbsthilfemaßnahmen und zur Unterstützung von Umweltschutzmaßnahmen. Zudem darf nicht übersehen werden, dass auch weiterhin klimabezogene Katastrophenhilfe notwendig bleibt, denn die klimatischen Veränderungen werden auch in der Zukunft das Katastrophenrisiko erhöhen.

Im *Stern-Review on the Economics of Climate Change* wird davon ausgegangen, dass schon heute pro Jahr rund ein Prozent des globalen Bruttoinlandsproduktes – was in etwa 270 Milliarden Euro entspricht – ausgegeben werden müsste, um in den Industrie- und den Entwicklungsländern die Folgen des Klimawandels zu kompensieren.⁹ Gleichzeitig warnt Stern vor den Gefahren des Nichtstuns. Wird jetzt nichts getan („*Business as usual*“), werden die Kosten noch höher werden. Stern hat Aufwendungen in einer Höhe von möglicherweise bis zu 5,5 Billionen Euro jährlich ermittelt.

Risiken durch Umweltmigration

Der Begriff der umweltbedingten Migration ist in der Literatur stark umstritten, weil sich in aller Regel die Umweltaspekte nicht eindeutig von den politischen und sozio-ökonomischen Faktoren trennen lassen. Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) definiert Umweltmigranten deshalb als Personen, „die abwandern,

⁷ Vgl. UNDP: Bericht über die menschliche Entwicklung 2007/2008, a.a.O., S. 238.

⁸ Vgl. Oxfam International: Adapting to Climate Change. What's Needed in Poor Countries, and Who Should Pay. Oxfam Briefing Paper 104, Oxford 2007, S. 20.

⁹ Vgl. Nicolas Stern: The Economics of Climate Change, London 2006, Chapter 6, www.sternreview.org.uk (Zugriff: 30.3.2008).

weil Umweltveränderungen das Lebensumfeld direkt derart ungünstig verändern, dass erreichte Einkommens- und Lebensstandards nicht mehr aufrechterhalten werden können oder Strukturen zerstört werden, die zur Aufrechterhaltung dieser Standards notwendig sind.“¹⁰

Es wird erwartet, dass die Zahl von Umweltmigranten durch den aktuell stattfindenden Klimawandel bis 2010 auf etwa 50 Millionen und bis zum Jahre 2050 auf 150 Millionen insgesamt ansteigen könnte.¹¹ Diese Zahlen sind allerdings vorsichtig zu interpretieren, da sie sich – je nach vorgenommenen Anpassungsmaßnahmen in den bedrohten Ländern – sowohl positiv als auch negativ entwickeln können. Trotz dieser Unsicherheiten lässt sich aber eines festhalten: Umweltdegradation und Wetterextreme werden in der Zukunft Migrationsströme verursachen.

Degradation und wetterbedingte Turbulenzen wie Sturmfluten, Wirbelstürme und Dürren können in verschiedenen Gegenden der Welt (etwa in Nordafrika, den Sahelstaaten, Bangladesch, Südasien) zu Schäden führen, die eine direkte Beeinträchtigung der dort lebenden Menschen zur Folge haben. Ist die Lage besonders bedrohlich, kann dies dazu beitragen, dass große Teile der Bevölkerung aus den betroffenen Gebieten flüchten. Oftmals trägt schon allein die Erosion von Flussufern zur Aufgabe von Wohnorten bei.

Angesichts der komplexen ökologischen und sozioökonomischen Systeme können bereits kleine Veränderungen des Klimas große Auswirkungen hervorrufen. Die Entwicklung von Pflanzenschädlingen kann begünstigt werden. In Niger war die Grundversorgung mit Nahrung und Medizin bereits so schlecht, dass eine zu kurze Regenzeit in den Jahren 2004 und 2005 zu besonders extremen Folgen für die Bevölkerung führte: Die Ernte fiel mager aus und die Preise für Getreide stiegen zeitweise um 80 Prozent im Vergleich zum Fünf-Jahres-Durchschnitt. Diese Situation löste Migrationsströme aus, immer mit der Hoffnung verbunden, an anderer Stelle wieder bessere Bedingungen vorzufinden. Immer dann, wenn die Lebensgrundlage bedroht ist, werden die Menschen darüber nachdenken, das eigene Land zu verlassen.

Bereits heute werden Maßnahmen getroffen, um Opfern des Klimawandels eine Auswanderung zu ermöglichen: Für die Pazifikinsel Tuvalu besteht ein Abkommen, das jedem Einwohner das Recht einräumt, nach Neuseeland auszuwandern, sollte die eigene Insel überschwemmt werden. Es ist allerdings anzuerkennen, dass sich Migrationsströme nicht immer so frühzeitig ankündigen wie für Tuvalu, außerdem leben dort „nur“ 11.600 Menschen. Für Bangladesch

10 Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, a.a.O., S. 126.

11 Vgl. ebd., S. 126.

wird erwartet, dass sich die Auswirkungen des anthropogen verursachten Klimawandels in den nächsten zehn Jahren am deutlichsten zeigen. Ein Großteil der Landesfläche besteht aus überschwemmungsgefährdeten Gebieten. Bereits seit 1950 hat Bangladesch durch Migration etwa 10 bis 15 Prozent seiner Bevölkerung verloren.¹² Ein Großteil der Flüchtlinge wandert legal oder illegal nach Indien aus. Dieser Migrationsprozess wird sich durch die erwartete Zunahme von Sturmfluten, Überschwemmungen und Dürren in den kommenden Jahren weiter fortsetzen.¹³ Diese Naturkatastrophen führen ihrerseits zu:

- Hunger und Obdachlosigkeit von Millionen von Menschen,
- Verschmutzungen natürlicher Wasserreservoirs,
- Abholzung von Mangrovenwäldern,
- Zerstörung von Ackerflächen durch Versalzung.

Aber auch die Zuwanderungsländer (wie etwa Indien) haben unter den Flüchtlingsströmen zu leiden. Die Migranten siedeln sich häufig in Großstädten an. Aufgrund ihrer ökonomischen Situation kommen sie über den Status eines Slumbewohners nicht hinaus. Darüber hinaus ergeben sich zumeist weitere Schwierigkeiten, denn die Konzentration der Flüchtlinge erfolgt oft in Vierteln ohne Zugang zu Frischwasser, sanitären Einrichtungen oder Müllabfuhr. Siedeln sich die Immigranten in ländlichen Regionen an, werden sie als Konkurrenten um die wenigen vorhandenen Ressourcen angesehen. Eine Arbeitserlaubnis erhalten nur die wenigsten von ihnen. Daneben ergeben sich häufig auch ethnische oder religiöse Konflikte durch die Zuwanderung. So kommt es etwa zwischen der nordindischen Bevölkerung und den muslimischen Migranten aus Bangladesch zu Spannungen.

Risiken durch Zerfalls- und Destabilisierungsprozesse

In Peru beruht die Trinkwasserversorgung für einen Großteil der Bevölkerung auf dem Schmelzwasser der Andengletscher, für den Großraum Lima beispielsweise zu über 80 Prozent. Durch den Klimawandel haben diese Gletscher jedoch zwischen 1970 und 1997 ein Drittel ihres Volumens verloren.¹⁴ Somit wachsen die Befürchtungen, diese knappe Ressource könnte zunehmend ungerecht verteilt werden. Daraus können extreme soziale Spannungen entstehen, wofür es 2004 bereits erste Anzeichen in der Region La Libertad gegeben

¹² Vgl. Dan Smith/Janani Vivekananda: A Climate of Conflict. The Links between Climate Change, Peace and War, London 2007, S. 16.

¹³ Vgl. Friedensgutachten 2008, Beitrag 2.4.

¹⁴ Vgl. Steffen Bauer/Dirk Messner: Armut, Migration und komplexe Gewaltkonflikte. Dynamiken des Klimawandels, in: Der Freitag vom 21. September 2007, S. 18.

hat.¹⁵ Nach Schätzungen der Nichtregierungsorganisation *International Alert* besteht für 46 Länder der Welt ein hohes Risiko von gewaltsamen Konflikten, das durch den Klimawandel verursacht oder verstärkt wird.¹⁶ Insbesondere seien Entwicklungsländer betroffen, da sie mit den Anpassungen an den Wandel überfordert seien, was zu Destabilisierungs- und Zerfallsprozessen führen könne.

Durch den Kampf um knappe Ressourcen können lokale bis supranationale Spannungen entstehen. Strategien zur Steigerung der Ressourceneffizienz sind vor diesem Hintergrund immer auch Friedenspolitik. Bestehen in diesen Gebieten weitere Konfliktrisiken wie etwa starke ethnische bzw. religiöse Differenzen oder Tendenzen zu ausgeprägter Korruption, so kann dies dazu führen, dass die Stabilität des betroffenen Gebiets, des Staates oder sogar einer gesamten Region beeinträchtigt wird. Bereits jetzt wird weltweit eine Verknappung von Ressourcen wie sauberem Trinkwasser oder fruchtbarem Land beobachtet. In Algerien, einem Land, das in hohem Maße von Desertifikation bedroht ist, sind bereits heute nur noch drei Prozent der Landesfläche landwirtschaftlich nutzbar. Somit muss fast die Hälfte der Nahrungsmittel importiert werden, sodass massive wirtschaftliche Belastungen für die algerische Gesellschaft zu erwarten sind.¹⁷ China leidet bereits heute in einzelnen Regionen unter Wasserknappheit und könnte versucht sein, den Fluss Brahmaputra, der ins benachbarte Indien fließt, umzuleiten.¹⁸ Im Nahen Osten ist Trinkwasser ebenfalls eine knappe Ressource: Die meisten Länder weisen bereits heute verfügbare Trinkwassermengen auf, die unter dem Grenzwert für Wasserknappheit liegen, und dieser Trend setzt sich weiter fort. Für Syrien wird sogar vorhergesagt, dass sich die erneuerbaren Trinkwasserquellen bis 2025 halbieren könnten.¹⁹

Wann ist eine Gesellschaft von einer Destabilisierung durch den Klimawandel bedroht? Im Fall Algeriens ist die Verknappung von Ackerland in Zusammenhang mit einer hohen Jugendarbeitslosigkeit, Immigrationsströmen aus benachbarten Ländern und schwelenden Terrorbedrohungen zu bewerten: Insgesamt könnte das fragile Gleichgewicht der algerischen Gesellschaft gefährdet werden. Mali und der Tschad sind Länder in der Sahel-Zone, die beide auf ähnliche Weise vom Klimawandel betroffen sind. Die Verkürzung der Regenzeit und die daraus folgende Desertifikation werden die bereits existierenden Spannungen zwischen Hirten im Norden und Bauern im Süden ver-

15 Vgl. Smith/Vivekananda, a.a.O., S. 14.

16 Vgl. ebd., S. 17.

17 Vgl. ebd., S. 11.

18 Vgl. Jochen Bittner: „Die Klima-Kriege“, in: DIE ZEIT, 3.5.2007, www.zeit.de/2007/19/Klimawandel (Zugriff: 30.3.2008).

19 UNDP, a.a.O., S. 95.

schärfen. Während allerdings in Mali eine Demokratie herrscht, die sich gut entwickelt, ist die Situation im Tschad deutlich kritischer: Es wurde zu wenig in die Infrastruktur investiert, die landwirtschaftlichen Produktionsweisen sind veraltet und das Land leidet unter Flüchtlingsströmen aus dem Sudan. Es wird erwartet, dass Mali sich nicht so schnell destabilisieren wird wie der Tschad, wo in jüngster Zeit bereits bewaffnete Kämpfe zwischen Rebellen und der Armee stattfanden.²⁰

Somit steht fest, dass nicht allein der Klimawandel für die Destabilisierung eines Staates verantwortlich gemacht werden kann, denn die Funktionsfähigkeit einer Gesellschaft muss auch immer im sozio-ökonomischen, demographischen und politischen Kontext betrachtet werden. Allgemein gilt jedoch, dass die Stabilität einer Gesellschaft umso mehr gefährdet ist, je stärker die klimabedingte Erwärmung und ihre Folgen für sie ausfallen.²¹ Es steht zu befürchten, dass die Ressourcenverknappung in Staaten mit labilen Institutionen zu bürgerkriegsähnlichen Situationen, bis hin zum Staatszerfall, führen wird.²² Der Zerfall eines Staates untergräbt die Möglichkeiten, Entwicklungshilfe vom Ausland zu organisieren, wie im Sudan: „Die Vielzahl gewalttätiger Auseinandersetzungen [...] behindert Entwicklungsprojekte. Gelder, die für die Entwicklung eingesetzt werden könnten, werden von Staatsorganen für militärische Zwecke umgewidmet oder unrechtmäßig abgezweigt“.²³ Einerseits ist die zivile Konfliktbearbeitung und Ausbauhilfe auf ein Mindestmaß an Sicherheit angewiesen. Andererseits haben rein militärische Interventionen seit den 1990er Jahren nur mäßigen Erfolg bei der Stabilisierung von fragilen Staaten gehabt. Somit stellt sich die Frage, wie Entwicklungshilfe sinnvoll durch polizeiliche und militärische Kapazitäten unterstützt werden kann. Hilfskonvois mit Lieferungen für Krisenregionen werden bereits heute oft durch militärische Fahrzeuge eskortiert, wie beispielsweise 2007 zur Versorgung der Erdbebenopfer in Peru.²⁴

Konsequenzen für die Weltumweltpolitik

Da wir mittlerweile einzelne Erkenntnisse über die Höhe der notwendigen Kosten haben, gilt es zu fragen, welche Institutionen für die Umsetzung ei-

²⁰ Vgl. Smith/Vivekananda, a.a.O., S. 20.

²¹ Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung, a.a.O., S. 71ff.

²² UNDP, a.a.O., S. 186.

²³ Vgl. Friedensgutachten 2007, Beitrag 4.1.

²⁴ www.wfp.org/SPANISH/?NodeID=42&k=169 (Zugriff: 3.3.2008).

ner Weltumweltpolitik verantwortlich zeichnen könnten. In der Literatur wird hierzu eine Reihe von Vorschlägen vorgelegt.

- Ein besonders weitreichender Ansatz liegt in der Reform der Vereinten Nationen. Es wird vom Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen erörtert, ob dem UN-Sicherheitsrat ein erweitertes Mandat für Risiken durch Klimawandel zugesprochen werden kann. „Dafür spricht auch, dass gerade im Fall des Klimawandels nicht zuletzt die Menschenrechte betroffen sind, womit eine Friedensbedrohung im Sinn des Art. 39 der Charta der Vereinten Nationen einhergehen kann“.²⁵ Das Konzept der Schutzverpflichtung („Responsibility to Protect“), das entwickelt wurde, um künftig Versäumnissen der Vereinten Nationen vorzubeugen, hätte dann vor allem bei klimabedingten Risiken durch Zerfalls- und Destabilisierungsprozesse auf mögliche Konsolidierungsmaßnahmen hinzuwirken. Allerdings müsste in dem Zusammenhang klar festgelegt werden, welche Aufgaben bei Sicherheitsrisiken von den Vereinten Nationen wahrzunehmen wären.
- Eine weitere Idee zielt darauf, die durch den Klimawandel verursachte wachsende Importabhängigkeit verschiedener Länder des Südens zu thematisieren. Dabei soll reflektiert werden, ob die Industriestaaten nicht Entschädigungszahlungen dafür zahlen sollten, dass sie den Klimawandel maßgeblich zu verantworten haben.
- Weiter gibt es Überlegungen für einen „Rat für Globale Entwicklung und Umwelt“, der die Aufgaben verschiedener UN-Gremien zu bündeln hätte. Hierzu könnten unter anderem das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP), das UN-Bevölkerungsprogramm (UNFPA), der UN-Kinderfonds (UNICEF), das UN-Umweltprogramm (UNEP), das Welternährungsprogramm (WFP) und das UN-Programm für Siedlungswesen zählen.²⁶ Ähnlich plädieren Biermann und Simonis für eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung, die ihrer Ansicht nach drei Funktionen wahrnehmen sollte:
 1. Integration und bessere Koordination der internationalen Umweltpolitik,
 2. Aufbau und Finanzierung von Aufbauhilfen in den Entwicklungsländern sowie
 3. Implementierung und Weiterentwicklung des internationalen Umweltrechts.²⁷

²⁵ Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung, a.a.O., S. 212ff.

²⁶ Vgl. ebd., S. 214.

²⁷ Vgl. Frank Biermann/Udo E. Simonis: Institutional Reform of International Environmental Policy: Advancing the Debate on a World Environment Organization. FS II 00-401, Berlin 2000, S. 16ff.; Udo E. Simonis: Auf dem Weg zur Weltumweltpolitik – und zur notwendigen

Die Vermeidung umweltbedingter Sicherheitsrisiken erfordert allerdings nicht nur die oben beschriebenen Maßnahmen, sondern in hohem Maße auch finanzielle Mittel zur Umsetzung von Investitionen in den Klimaschutz, die Armutsreduzierung und die Katastrophenhilfe. Zu diesem Zweck erscheint es notwendig, einen Weltklimafonds einzurichten, in den die Industrieländer und Schwellenländer einmalig einen Beitrag von 0,5 Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts einzahlen. Für das Europa der 15 wären das 2005 gut 50 Milliarden Euro gewesen. Eine ähnliche Summe wäre von den USA zu zahlen. Insgesamt sollte das Finanzvolumen dieses Weltklimafonds bei mehr als 100 Milliarden Euro liegen. Mit diesem Betrag sollen Maßnahmen – vor allem in den Entwicklungsländern – finanziert werden, mit denen die schlimmsten Folgen des unvermeidlichen Klimawandels gemildert werden können.

Klimaschutzpolitik muss immer auch Entwicklungspolitik sein, denn während die Industrieländer die möglichen Risiken abfangen können, werden die Länder der Dritten Welt – und hier wiederum die Ärmsten der Armen – die nachteiligen Auswirkungen auf ihren Lebensstandard, ihre Lebensumstände, ihr Wirtschaftswachstum und ihre Bevölkerung am ehesten zu spüren bekommen. *Germanwatch* hat 2006 erstmals einen globalen Klima-Risiko-Index vorgelegt, der die Betroffenheit verschiedener Staaten durch extreme Wetterereignisse wie Hurrikane, Überschwemmungen oder Dürren miteinander vergleicht.²⁸ Nach der Längsschnittbetrachtung der Gesamtschäden in Relation zum Bruttoinlandsprodukt und der Anzahl der Todesopfer pro 100.000 Einwohner war Honduras am stärksten von Wetterextremen betroffen, gefolgt von Bangladesch, Nicaragua, Vietnam, der Dominikanischen Republik und Haiti. Insgesamt dominieren beim Klima-Risiko-Index diejenigen Länder, die nach dem *Human Development Index* zu den am wenigsten entwickelten Ländern gehören. In einigen Ländern wird bereits heute in Selbsthilfe auf die klimabedingten Auswirkungen reagiert:²⁹

- In West-Bengalen werden vor Überschwemmungen erhöhte Bambus-Plattformen gebaut, die Schutz vor Hochwasser bieten;
- Ebenfalls gegen Hochwasser schützen sich die Bewohner von Bangladesch, indem sie ihre Häuser in Ständerbauweise oder auf erhöhten Dämmen bauen;
- Dorfgemeinschaften in Vietnam verstärken Deich- und Dammsysteme;
- In Ecuador konstruieren die Bauern U-förmige Rückhaltebecken, um Wasser aufzufangen und in Trockenperioden zur Bewässerung zu nutzen;

Reform der Vereinten Nationen, Berlin 2006.

28 Sven Harmeling/Christoph Bals: Globaler Klima-Risiko-Index 2007, Bonn 2007, S. 12ff.

29 Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung, a.a.O., S. 209f.

- Experimentiert wird mit neuen Reissorten, die das Eindringen von Salzwasser vertragen und mit weniger Wasser auskommen.

Um Risiken durch den Klimawandel zu minimieren und CO₂-Emissionen abzusenken, wird es in Zukunft auf eine Mischung aus Selbsthilfemaßnahmen und Unterstützungsleistungen der Industrieländer ankommen. Viele entwicklungspolitische Maßnahmen werden sich in wachsendem Maße der Klimaproblematik stellen müssen, weil sich – wie dargestellt – die Gefährdungen für die Länder des Südens auf vielen Ebenen abspielen. Daneben wird es darum gehen, eine Organisation aufzubauen, die mit mehr Sanktionsmöglichkeiten ausgestattet ist, um internationale Anliegen in der Klimapolitik realisieren zu können.

2.2. Der konfliktträchtige Klimawandel – Ein Sicherheitsproblem?

Michael Brzoska

Der Klimawandel ist konfliktträchtig. Verschiedene Beiträge dieses Friedensgutachtens zeigen, wie die globale Erwärmung die Umwelt zu belasten und die Lebensbedingungen vieler Menschen zu verschlechtern droht. Unkontrollierte Bevölkerungsbewegungen werden erwartet. Sie könnten vorhandene Konflikte verschärfen, in andere Regionen weiter tragen und dort neue erzeugen.

Aber werden diese Konflikte auch zu mehr Gewalt, mehr Terrorismus, mehr Kriegen führen? Oder werden sie mit friedlichen Mitteln beigelegt werden? Lassen sich belastbare Anhaltspunkte für die eine oder die andere Annahme finden? Die herrschende Meinung ist sich einig: Klimawandel stellt eine, wenn nicht die größte Herausforderung für die Sicherheitspolitik der Zukunft dar. So hat ihn zum Beispiel die Europäische Union auf ihrem Gipfel Mitte März 2008 eingestuft. Aber gibt es dafür eine reale Grundlage? Oder beruht diese Einschätzung nur auf Befürchtungen? Werden möglicherweise fiktive Risiken beschworen, um die öffentliche Aufmerksamkeit für andere, weniger spektakuläre, dafür umso wahrscheinlichere Folgen des Klimawandels zu erhöhen?

Dieser Beitrag stellt nicht in Frage, dass die globale Erwärmung negative Folgen für menschliche Sicherheit und Frieden in einem weiten Sinne haben wird (vgl. Beitrag 2.1.). Das Ziel ist vielmehr, kritisch zu hinterfragen, ob daraus Gefährdungen für Frieden und Sicherheit im engeren Sinne von Gewalt, Terrorismus und Krieg erwachsen werden.¹

Securitization als Problem

Die Überbetonung des Klimawandels als Gewaltursache ist unter taktischen Gesichtspunkten nachvollziehbar, könnte jedoch zum politischen Bumerang werden. Es droht das Risiko der *securitization*, der vorschnellen Einordnung eines Problems als Sicherheitsproblem – als einer Gefahr, der nicht mit politischen, sondern mit militärischen Mitteln begegnet werden muss. Damit steigt die Bereitschaft, aus der Tagesroutine auszubrechen und ein breiteres Spek-

¹ Zur Unterscheidung zwischen Sicherheit im engeren und im weiteren Sinn vgl. Friedensgutachten 2003, Beitrag 7.1.

trum an Ressourcen einzusetzen. Sicherheitsprobleme sind außergewöhnliche Probleme, die außergewöhnliche Maßnahmen verlangen. *Securitization* bedeutet, den klassischen Instrumenten der Sicherheitspolitik – Rüstung, Streitkräfte, Gewalt – übermäßiges Gewicht einzuräumen und damit andere Optionen aus dem politischen Diskurs zu verdrängen. Musterbeispiel von *securitization* ist die Entstehung des Kalten Krieges. Ein im Kern politischer Konflikt wurde als nicht durch Interessenausgleich lösbar angesehen, sondern als Existenzrisiko, dem mit der menschenbedrohenden Anhäufung von Waffen entgegenzutreten war. Ähnliches droht dem im Kern gesellschaftlichen Problem des Klimawandels. Es könnte durch *securitization* vielen Entscheidungsträgern als eine mittels politischer, ökonomischer und ökologischer Instrumente nicht beherrschbare Herausforderung erscheinen, der wahrscheinlich mit Gewalt begegnet werden muss. Dies fördert Tendenzen zur Aufrüstung. Anders als während des Kalten Krieges wäre das vermutlich keine Aufrüstung der großen Mächte gegeneinander – obwohl auch diese sich langfristig entwickeln könnte. Dominierendes Motiv wäre die militärisch gestützte Abschottung der „reichen“ gegen die „armen“ Länder mit dem Ziel, die Industrieländer gegen die prognostizierten Gefahren transnationaler Gewalt durch Migration und Terrorismus abzuschirmen.

Das wäre in mehrfacher Hinsicht kontraproduktiv. Zum einen, weil ein Aufrüstungsschub den finanziellen Spielraum für die Verringerung des Ausstoßes an Klimagasen und anderer schädlicher Folgen des Klimawandels vermindern würde. Die weltweiten Militärausgaben sind mit über 1.200 Milliarden US-Dollar wieder auf dem Niveau angekommen, das sie während des Kalten Krieges hatten. Mit etwa 3,5 Prozent des weltweiten Bruttosozialprodukts liegen sie über dem einen Prozent, das Schätzungen zufolge für die Begrenzung des Klimawandels auf eine Erwärmung von zwei Grad Celsius bis 2050 benötigt würde. Zum anderen wäre dem Fatalismus gegenüber politischen Möglichkeiten das Wort geredet, den Gefahren für Sicherheit und Frieden vorzubeugen. Der Klimawandel wird, selbst wenn er auf das genannte Maß beschränkt werden kann – wozu es großer Anstrengungen bedarf – beträchtliche Anpassungs- und Gegenmaßnahmen erfordern. Dafür sind erhebliche Mittel nötig, die zum Gutteil von den reichen Ländern zur Verfügung gestellt werden müssen. Das gilt sowohl für Maßnahmen, um die Lebensgrundlagen von Menschen zu erhalten, als auch für solche, mit denen die entstehenden Konflikte friedlich gelöst werden können.

Der Beitrag empfiehlt, den Klimawandel und seine Folgen vorrangig als politisches und Entwicklungsproblem zu sehen. Folgen des Klimawandels für Frieden und Sicherheit lassen sich effektiver durch kooperative als durch konfrontative Maßnahmen vermeiden.

Prognosen und Gefahren

Wenn vom Klimawandel als Sicherheitsproblem die Rede ist: Welche Gefahren sind gemeint und wie werden sie begründet? Welcher Sicherheitsbegriff liegt zugrunde? Als wie gesichert sind die Prognosen anzusehen, insbesondere bezüglich der Unvermeidbarkeit von Unsicherheit und Krieg? Schließlich, welche Gegenmaßnahmen werden vorgeschlagen? Diesen Fragen wird anhand von vier international beachteten, im Jahre 2007 erschienenen Studien nachgegangen werden. Alle vier erheben den Anspruch, auf der Grundlage vorhandener wissenschaftlicher Forschung Politikvorschläge zu entwickeln. In ihrer Kombination repräsentieren sie ein breites Spektrum an wissenschaftlichen und politischen Standpunkten, das von einer entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisation bis hin zum *Think tank* der *US Navy* reicht. Sie stammen von *International Alert*², einer vornehmlich von der britischen Regierung geförderten Nichtregierungsorganisation, die sich vor allem für die Folgen des Klimawandels auf das Konfliktgeschehen in der Dritten Welt interessiert; vom *Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen* (WBGU)³, dessen neun Mitglieder – Natur- und Sozialwissenschaftlerinnen und Sozialwissenschaftler aus Deutschland und der Schweiz – jährlich umfangreiche Studien vorlegen; der *CNA Corporation*⁴, die von der *US Navy* den Auftrag erhielt, die Folgen des Klimawandels für die Sicherheit der Vereinigten Staaten zu untersuchen; und einer Studiengruppe des *Center for a New American Security*⁵, das der Demokratischen Partei nahe steht und dem hochrangige Mitarbeiter der Clinton-Administration angehörten.

Obwohl die vier Expertisen also sehr unterschiedlicher intellektueller Herkunft sind, gelangen sie in der Gefahrendiagnose zu erstaunlich ähnlichen Befunden. Der Klimawandel wird als große, wenn nicht die größte Gefahr für Frieden und internationale Sicherheit im 21. Jahrhundert angesehen. Benannt werden zahlreiche Bedrohungen im Gefolge des Klimawandels: von Hunger und Pandemien bis zu massiven Bevölkerungsbewegungen und Kriegen. Alle Studien halten einige dieser Folgen bereits für nicht mehr vermeidbar, ande-

2 Dan Smith/Janani Vivekananda: *A Climate of Conflict. The Links between Climate Change, Peace and War*. International Alert, London 2007.

3 Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung *Globale Umweltveränderungen: Welt im Wandel – Sicherheitsrisiko Klimawandel*, Berlin/Heidelberg 2007.

4 Gordon R. Sullivan et al.: *National Security and the Threat of Climate Change*, CNA Corporation, Alexandria, May 2007.

5 Kurt M. Campbell et al.: *The Age of Consequences: The Foreign Policy and National Security Implications of Global Climate Change*, Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C. November 2007.

re werden als abhängig vom Erfolg oder Misserfolg der Anstrengungen zur Eindämmung des Klimawandels angesehen.

Alle Studien nutzen enge und weite Sicherheitskonzepte nebeneinander. Als messbare Indikatoren der Verschlechterung der Sicherheit in besonders vom Klimawandel betroffenen armen Ländern ergehen unter anderem folgende Prognosen:

- Die Zahl humanitärer Katastrophen durch Nahrungsknappheit, aber auch die der „Natur“katastrophen wird steigen.
- Migration wird in erheblichem Umfang zunehmen, insbesondere in vom Klimawandel besonders betroffenen Regionen.
- Die Zahl von Gewaltkonflikten, einschließlich von Kriegen, wird zunehmen.
- Militärische Interventionen aus Industrieländern in armen Ländern werden häufiger werden, vorrangig zur Abwendung humanitärer Katastrophen, aber auch zur Verhinderung der Destabilisierung von Staaten.

Die Autoren der Berichte sind sich darin einig, dass die größten Gefahren für das Überleben von Menschen in Regionen bestehen, die bereits jetzt von Armut und Umweltproblemen wie Wassermangel geprägt sind. In diesen Regionen werden auch die stärksten Folgen für Sicherheit im engeren Sinne erwartet. Der Klimawandel wird vorrangig als „Verstärker“ vorhandener Konflikte über knappe Ressourcen betrachtet. In Staaten mit schwachen Institutionen zur Konfliktregulierung, so die Prognose, wird sich der gesellschaftliche „Stress“ durch Verschlechterung der Umweltbedingungen in mehr kollektiver Gewalt und erzwungener Migration niederschlagen.

Auch den Industrieländern werden nachteilige Folgen für Frieden und Sicherheit vorhergesagt:

- Belastung der Beziehungen zwischen besonders betroffenen Staaten und den Industrieländern,
- Verschlechterung des Verhältnisses der großen Mächte zueinander aufgrund der Verquickung von Ressourcenproblemen und Klimawandel,
- Auseinandersetzungen über Grenzen durch veränderte Küstenlinien und Abtauen des Eisschildes über der Arktis,
- massive Migration aus vom Klimawandel besonders betroffenen Regionen nach Europa und Nordamerika,
- Entstehung weiterer Rückzugsgebiete für Terroristen durch Staatszerfall.

Zum Stand der Konfliktforschung als Grundlage für Prognosen

Die Prognosen für die Folgen des Klimawandels ruhen auf unterschiedlich soliden Grundlagen. Die Naturwissenschaften, insbesondere die Erdwissenschaften, liefern zunehmend gesicherte Daten über Klimaveränderungen durch künftige Emission von Klimagasen. Der Konsens der Naturwissenschaftler über die Veränderung von Temperaturen, Regenmengen, des Meeresspiegels, Eisschmelzen und Extremwetter wächst, wie insbesondere die Berichte des Weltklimarates von 2007 belegen. Aus den zunehmend genaueren Klimamodellen lassen sich relativ gut gesicherte Prognosen über die regionale Verfügbarkeit von Trinkwasser und die Nutzbarkeit von Land machen. Schon deutlich weniger exakt sind Vorhersagen über die Folgen verminderter Verfügbarkeit von Wasser für die Nahrungsmittelproduktion, da individuelle und gesellschaftliche Anpassungen an Veränderungen der Ressourcenausstattung deren Auswirkungen stark beeinflussen. Und noch einmal deutlich schlechter steht es um das Wissen darüber, inwieweit Ressourcenverknappung und Anpassung an Umweltveränderungen zu Gewaltkonflikten führen.⁶

In der einschlägigen Konfliktforschung lassen sich drei grundlegende Modelle zur Strukturierung der Zusammenhänge zwischen Klimawandel und Konflikt unterscheiden. Das erste – gelegentlich in der Nachfolge des englischen Fortschrittspessimisten Robert Malthus als „malthusianisch“ bezeichnet – betont die Verknappung von Ressourcen für die Nahrungsmittelproduktion als Ursache von Gewaltkonflikten. Im zweiten, fortschrittsgläubigen Modell dominieren die Anreize, kooperative innovative Wege des Umgangs mit knappen Ressourcen zu finden. Es wird in der Literatur häufig als „kornukopisch“ bezeichnet. Das dritte Modell, das sich mit dem Begriff *governance* fassen lässt, hebt die Bedeutung von Institutionen zur Konfliktbearbeitung und -lösung hervor. Überwiegend werden staatliche und zwischenstaatliche, in einem Teil der Forschung auch nichtstaatliche Institutionen als wichtigste Determinanten für den friedlichen oder gewaltförmigen Austrag von Konflikten über Ressourcennutzung angesehen. Eine Sonderform dieses Modells ist der „Syndrom“-Ansatz, der herausarbeitet, wie sich Umweltveränderungen und das Fehlen oder die Schwäche von Institutionen friedlicher Konfliktbeilegung gegenseitig verstärken.

Empirische Untersuchungen des Zusammenhangs von Umweltveränderungen und Gewaltkonflikten kommen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen.

6 Der Bericht des WBGU enthält eine differenzierte Übersicht über den Stand der Forschung zum Zusammenhang von Umweltveränderungen und Konflikten.

Das gilt für Einzelfallstudien wie für Querschnittsanalysen mehrerer Fälle.⁷ Im Mittel wird die Zahl der Gewaltkonflikte nicht signifikant beeinflusst. In der Gesamtbilanz der drei Modelle schneidet das *Governance*-Modell am besten ab. Die Leistungsfähigkeit von Institutionen für Ressourcenverteilung und Konfliktbearbeitung hat erheblichen Einfluss darauf, ob Umweltveränderungen Gewaltkonflikte und Kriege auslösen oder nicht. Leider besteht wenig Einvernehmen darüber, worauf die Resistenz- und Adaptionsfähigkeit von Gesellschaften gegenüber Umweltveränderungen beruht und wie sie gemessen werden kann. Nach gegenwärtigem Stand der Konfliktforschung können Klimadaten und die daraus abgeleiteten Prognosen für Umweltveränderungen jedenfalls nur *ein*, und zwar keineswegs der entscheidende Faktor für die Prognose von Gewaltkonflikten sein.

Ähnliches gilt für Umweltveränderungen als Ursache von Migration aus vom Klimawandel besonders betroffenen Regionen in Industrieländer. Auch in der Migrationsforschung konkurrieren verschiedene Erklärungsmodelle. Das erste geht – malthusianisch – von einem unmittelbaren Zusammenhang zwischen physischen Phänomenen wie Wüstenbildung und verringerter Verfügbarkeit von Trinkwasser auf Migration aus, das zweite beschwört – kornukopisch – die hohe Anpassungsfähigkeit menschlicher Gesellschaften an Umweltveränderungen. Das dritte betont die unterschiedlichen finanziellen Möglichkeiten von Individuen und Gesellschaften, den Folgen von Umweltveränderungen zu entgehen. „Die Debatte über Umweltflüchtlinge lehrt also, dass nur eine differenzierte Herangehensweise dem Problem Klimaflüchtlinge gerecht werden kann“.⁸

Die Studie des *Center for a New American Security* diskutiert die Frage, ob aus der Geschichte Erkenntnisse für das Verhältnis von Umweltveränderungen und Risiken für Frieden und Sicherheit gezogen werden können. Der Historiker McNeill, der das entsprechende Kapitel verfasst hat, weist darauf hin, dass die Menschen im Laufe der Geschichte sehr unterschiedlich auf Umweltkatastrophen reagiert haben und dass Konflikte, Fremdenhass und religiöse Erweckung ebenso häufige Reaktionen waren wie intensiviert Kooperation. Voraussagen für die Zukunft hält er auch deshalb für nicht möglich, weil es in der Vergangenheit keine Umweltveränderungen der Größenordnung gegeben habe, die nun aufgrund des Klimawandels zu erwarten seien.⁹

7 Vgl. z.B. Nils Petter Gleditsch/Ragnhild Noras: Climate Change and Conflict, Special Issue of *Political Geography* 26(2007): 6.

8 Cord Jakobeit/Chris Methmann: Klimaflüchtlinge, Studie im Auftrag von Greenpeace, Hamburg 2007, http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/klima/klimafluechtlinge_endv.PDF (Zugriff 18.2.2008).

9 Campbell, a.a.O., S. 33.

Prognoseinstrumente

Trotz der in allen Studien zitierten Befunde der Forschung zu Umweltveränderungen und Gewaltkonflikten, werden weitreichende Aussagen über Auswirkungen des Klimawandels auf Frieden und Sicherheit gemacht. Sie sind durchgängig als „Kann“-Aussagen formuliert. Die Autorinnen und Autoren benennen Folgen, die eintreten können, aber nicht müssen. Um ihre „Kann“-Aussagen plausibel zu machen, verwenden sie verschiedene Methoden, die sich mit den Stichworten „Grad von Staatlichkeit“, „Nicht-Linearität“ und „Szenariotechnik“ bezeichnen lassen:

- Alle vier Studien, am deutlichsten die von *International Alert*, am wenigsten die des WBGU, treffen Prognosen mit Hilfe der Annahme, dass für Grade von Staatlichkeit jeweils fixe Zusammenhänge zwischen Umweltveränderungen einerseits sowie Migration und Gewaltkonflikten andererseits bestehen. Für schwache oder zerfallende Staaten wird angenommen, dass schon relativ geringe Umweltveränderungen zu Migration und Gewaltkonflikten führen, während in demokratischen Staaten nur indirekte Auswirkungen des Klimawandels erwartet werden; letztere durch Migration und Terrorismus, die von Regionen schwacher Staatlichkeit ausgehen. Die *International-Alert-Studie* teilt die Staaten der Welt in drei Gruppen ein: eine erste von 46 schwachen und zerfallenen Staaten, eine zweite von 56 gefährdeten Staaten und als dritte den Rest der Welt.¹⁰ Für die erste Gruppe, mit 2,7 Milliarden Einwohnern, werden direkte und erhebliche Auswirkungen für Frieden und Sicherheit durch klimabedingte Umweltveränderungen angenommen, und das Risiko von Gewaltkonflikten wird als hoch eingeschätzt; in der zweiten Gruppe werden bereits deutlich geringere und in der dritten nur indirekte Konsequenzen erwartet. Die Annahme, dass in schwachen Staaten die Wirkungen des Klimawandels gravierend ausfallen, findet in der Konfliktforschung Unterstützung, allerdings nicht in der deterministischen Art, wie sie in der Studie von *International Alert* erscheint. Auch in schwachen Staaten können Institutionen zur Konfliktbearbeitung funktionieren.¹¹
- Insbesondere das WBGU-Gutachten erklärt die Ergebnisse der Konfliktforschung für wenig relevant, weil das Ausmaß der durch den Klimawandel zu erwartenden Umweltveränderungen mit Ressourcenverknappungen der jün-

¹⁰ Smith/Vivekananda, a.a.O., S. 3.

¹¹ Dies hat z.B. Volker Böge gezeigt (Volker Böge: Muschelgeld und Blutdiamanten – Traditionelle Konfliktbearbeitung in zeitgenössischen Gewaltkonflikten, Hamburg 2004). Interessanterweise empfehlen Smith und Vivekananda in ihrem Bericht die Stärkung gesellschaftlicher und nicht unbedingt staatlicher Institutionen der Konfliktbearbeitung.

geren Vergangenheit nicht vergleichbar sei. Der Unterschied sei nicht nur quantitativ, sondern schlage in Qualität um. Modellen, die linear Erfahrungen der Vergangenheit fortschreiben, wird die prognostische Eignung für Zeiten nach dem qualitativen Sprung abgesprochen.

- Alle vier Studien arbeiten mit Szenario-Techniken. Die beteiligten Experten entwickeln Vorstellungen über die Auswirkungen des Klimawandels auf Migration, Konflikte, Kriege etc. in künftigen Zeiträumen. Ausgangspunkte sind die der naturwissenschaftlichen Forschung entstammenden Prognosen für Klimadaten. Auffällig ist jeweils, dass gesellschaftlich vermittelte und daher ergebnisoffene Interferenzen zwischen Umweltveränderungen und Gewaltkonflikten ausgeblendet werden. Nur das WBGU-Gutachten berücksichtigt in seinen Szenarien Anpassungsmaßnahmen zur Begrenzung der Auswirkungen. Ansonsten wird aus dem Grad der Klimaveränderung direkt auf die Zunahme von Gewaltkonflikten geschlossen. Determinismus dominiert.

Probleme mit den Prognoseinstrumenten

Die genannten Techniken können für die Prognose zukünftiger Gefährdungen für Frieden und Sicherheit durch Klimawandel hilfreich sein. Allerdings weisen sie eine Reihe von Begrenzungen auf, die den Erkenntnisertrag schmälern.

- Mit den beschriebenen Techniken lassen sich keine belastbaren Aussagen über die Eintrittswahrscheinlichkeit der vorhergesagten Auswirkungen des Klimawandels treffen – dazu sind sie zu grob oder zu subjektiv. Vor allem fehlen Kriterien zur Beurteilung der Frage, ob diejenigen Risiken, auf die mit klassischen Instrumenten der Sicherheitspolitik reagiert werden müsste, eintreten werden oder nicht.
- Da die Studien die Auswirkungen des Klimawandels auf Frieden und Sicherheit untersuchen wollen, betonen sie besonders die Gefahren. Die Studien haben deshalb von vornherein einen *bias*: Reaktionen auf den Klimawandel, die Gefahren entgegenwirken, werden nicht gleichgewichtig mit den Gefahren selbst behandelt. Darüber hinaus überwiegt – wie häufig in Expertenszenarios – das *Worst-case*-Denken. Zwar erwähnen die Studien bei der Diskussion des Forschungsstands, dass Umweltveränderungen in der Vergangenheit häufig Ausgangspunkte für Kooperation waren, erwarten jedoch eine Zunahme von Gewaltkonflikten, ohne dass mögliche Kooperationschancen vergleichbare Aufmerksamkeit erfahren. *Worst-case*-Denken, während des Kalten Krieges hoch im Kurs, hat dann analytischen Wert, wenn es um Risiken extrem großen Ausmaßes geht, die Wahrscheinlichkeit des Eintritts

hingegen von geringer Bedeutung ist, solange sie größer als null ist. *Worst-case*-Denken eignet sich jedoch schlecht für Entscheidungen über Prioritäten für Maßnahmen gegen verschiedene Gefahren, denn mit *Worst-case*-Analysen lassen sich diese nicht miteinander vergleichen. Sie erscheinen in der Regel alle als sehr groß.

- Gesellschaftliche Prozesse der Transformation und Adaption sind bei der Gewinnung der Prognosen weitgehend ausgeblendet. Das ist jedoch bei der Studie von *International Alert* und dem WBGU-Gutachten in den Empfehlungsteilen interessanterweise deutlich anders – dort wird die Stärkung der Widerstands- und Adaptionfähigkeit betroffener Gesellschaften als wichtiges Politikfeld herausgestellt. Im Prognoseteil hingegen überwiegt die deterministische Sichtweise. Auf Folgen für Frieden und Sicherheit wird weitgehend ungefiltert aus dem erwarteten Ausmaß des Klimawandels geschlossen.

Angesichts ihrer methodischen Einschränkungen können die Prognosen der vier Studien als Warnungen ernst genommen werden, aber kaum als Erkenntnisse über die Zukunft gelten, die auf empirischem oder theoretischem Wissen beruhen. Die Wahrscheinlichkeit der prognostizierten Ereignisse lässt sich nicht bestimmen. Nebeneinander finden sich Passagen, die Warnungen als Wahrheiten interpretieren und solche, die den Charakter als *Worst-case*-Warnungen kenntlich machen. Der Glaube an die eigenen Prognosen ist bei den beiden US-amerikanischen Studien ausgeprägter als bei der Expertise von *International Alert*. Deutlich am differenziertesten wird im WBGU-Gutachten analysiert. Es unterscheidet sorgfältig zwischen kurz- und langfristigen Erwartungen. Für die nächsten beiden Jahrzehnte fallen die Prognosen zurückhaltend aus; sie basieren auf den Erkenntnissen der Konfliktforschung. Danach werden allerdings – nicht-linear – erhebliche Auswirkungen auf Frieden und Sicherheit erwartet, sollte der Klimawandel wie bisher fortschreiten. Die *International-Alert*-Studie versteht sich als Weckruf für einen Wandel in der Klimapolitik.

Der in den Prognoseteilen der Studien vorherrschende Determinismus fördert den Eindruck, dass Gewaltkonflikte in den von Klimawandel besonders betroffenen Regionen unausweichlich sind. Investitionen in Institutionen der Konfliktbearbeitung erscheinen in diesen Teilen der Studien – durchaus anders als in deren Empfehlungsteilen, insbesondere bei *International Alert* und WBGU – als wenig Erfolg versprechend. Auch bei den beiden letztgenannten Studien ist die Diskrepanz zwischen den Analyse- und Prognoseteilen markant. Spielen in der Analyse gesellschaftliche Institutionen der Konfliktvermeidung keine Rolle, warum sie dann, wie empfohlen, stärken? Allein die CNA-Studie

argumentiert explizit für militärische Mittel, um auf die Folgen des Klimawandels für Frieden und Sicherheit vorbereitet zu sein. Nur, und das ist der kritische Punkt, die analytischen Teile auch der anderen Studien, die mehr Gewalt und mehr Krieg prognostizieren, lassen sich so interpretieren, dass *securitization*, also die Vorbereitung auf eine Zukunft, die mehr und wirksamer einsetzbares Militär erfordert, die beste Strategie sei, um den Gefahren des Klimawandels für Frieden und Sicherheit zu begegnen. Damit eng verbunden werden Vorstellungen genährt, die Industrieländer hätten sich auf Gewalt in den Regionen einzustellen, in denen der Klimawandel besonders starke Auswirkungen haben wird, um auf die Abschottung gegen „Umweltflüchtlinge“ und auf militärisches Eingreifen zur Verhinderung humanitärer Katastrophen vorbereitet zu sein. Auch dies geschieht ausdrücklich nur in der CNA-Studie. Zwei der anderen Studien – von *International Alert* und WBGU – argumentieren in den Empfehlungsteilen explizit gegen diese Interpretation. Aber auch hier gilt, dass die überzeichnende Beschreibung der Gefahren den Skeptikern der Wirksamkeit nichtmilitärischer Maßnahmen Argumente liefert.

Schlussfolgerungen

Aus relativ ähnlichen Analysen zukünftiger Gefährdungen durch Klimawandel leiten die untersuchten Studien unterschiedliche politische Handlungsempfehlungen ab. Den umfassendsten Katalog liefert das WBGU-Gutachten. Allerdings unterscheidet sich die Zusammenstellung nur geringfügig von anderen Listen notwendiger Vorkehrungen gegen den Klimawandel. Unter den zahlreichen Empfehlungen finden sich nur wenige – Stärkung der Institutionen in schwachen Staaten, Verbesserung der Rechtsstellung von „Umweltflüchtlingen“, Finanzierung von Konfliktprävention –, die im engeren Sinne der Friedens- und Sicherheitspolitik zuzurechnen sind. Allerdings findet sich unter ihnen auch die Forderung nach Überprüfung der Höhe der Militärausgaben. Militärische Instrumente, so heißt es, seien zunehmend weniger geeignet, den Herausforderungen der Zukunft zu begegnen. Die Studie von *International Alert* begnügt sich dagegen mit einer begrenzten Agenda. Die Autoren wollen vor allem die Widerstandskraft von Gesellschaften in Regionen gestärkt sehen, in denen die Umweltveränderungen durch Klimawandel besonders ausgeprägt sein werden.

Die beiden amerikanischen Studien stellen die Vermeidung des Klimawandels durch Reduktion des Ausstoßes von Klimagasen in den Mittelpunkt der politischen Forderungen. Auch hier wird die Stärkung schwacher Staaten gefordert, wobei allerdings neben entwicklungspolitischen Maßnahmen auch Mi-

litärinterventionen das Wort geredet wird. Beide Studien empfehlen, Vorkehrungen gegen ungesteuerte Migration aus Krisenregionen in Industrieländer zu entwickeln. Die militärischen Experten des CNA machen darüber hinaus sehr konkrete Vorschläge, wie die amerikanischen Streitkräfte auf die erwarteten neuen und größeren Herausforderungen vorzubereiten sind, einschließlich der Forderung nach Anpassung der Streitkräfte- und Beschaffungsplanung.

Das Spektrum der Empfehlungen ist also sehr breit – in auffälligem Gegensatz zu den sehr ähnlichen Prognoseteilen der Studien. In den Empfehlungsteilen wird nun auch berücksichtigt, dass sich Folgen des Klimawandels im Hinblick auf die Fragen von Krieg und Frieden vermeiden lassen, besonders ausführlich in den Studien des WBGU und von *International Alert*. Die erheblichen Anstrengungen, die dazu notwendig sind, werden überzeugend dargelegt. So muss die Verwundbarkeit von Gesellschaften vermindert und deren Anpassungsfähigkeit gestärkt werden. Aber: Dies sind keine klassischen Maßnahmen der Sicherheitspolitik. Es sind Maßnahmen der Entwicklungspolitik und einer auf zivile Konfliktregulierung abstellenden Friedenspolitik. Sie können auch mit einem weiten Begriff von Frieden oder dem der menschlichen Sicherheit beschrieben werden (vgl. Beitrag 2.1.). Problematisch ist aber die Vermischung mit den engeren Begriffen von Frieden und Sicherheit im traditionellen Sinn von Gewaltkonflikten und Terrorismus, die den Studien anhaftet. Vom Klimawandel werden vor allem Menschen in armen Ländern betroffen sein. Ihre Lebensbedingungen werden sich verschlechtern, umso mehr, je weniger der Klimawandel eingedämmt wird. Dies lässt sich bereits mit hoher Wahrscheinlichkeit vorhersagen. Neben der Verringerung der Produktion von Klimagasen sollten Konzepte gefördert werden, die darauf zielen, die Verwundbarkeit von Menschen gegenüber den Folgen des Klimawandels zu vermindern. Den Klimawandel als Sicherheitsproblem aufzufassen, hat mobilisierende Wirkung für alle denkbaren Gegenmaßnahmen. Damit geht aber die Gefahr einer *self-fulfilling prophecy* einher, wenn Konfrontation statt Kooperation das internationale politische Klima prägt und mehr Investitionen in Militär die Mittel zur ursächlichen Begrenzung des Klimawandels beschränken. Die eingangs zitierte Wertung des Europäischen Rates, die den Klimawandel zum herausragenden Problem für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik erklärt, könnte sich als ein Schritt in die falsche Richtung erweisen, wenn daraus die Forderung nach der Stärkung der militärischen Fähigkeiten der EU erwächst.

Die Gefahren des Klimawandels für Frieden und Sicherheit werden hier nicht klein geredet. Klimawandel ist konfliktträchtig. Aber wie in der zivilen Konfliktprävention generell, sollte es vorrangig darum gehen, die Mög-

lichkeiten der Verhinderung von Gefahren für Frieden und Sicherheit in den Vordergrund zu rücken. Die vier Studien machen deutlich, dass die Konfliktforschung dafür noch nicht viel Substantielles zur Verfügung stellen kann. Der Wissensstand über die Zusammenhänge zwischen massiven Umweltveränderungen und Gewaltkonflikten ist unbefriedigend. Wenn die Studien gleichwohl weitreichende Prognosen auf problematische methodische Grundlagen stützen, ist dies nachvollziehbar, aber nicht minder unbefriedigend. Belastbare Voraussagen sind gegenwärtig nicht möglich. Dennoch lassen sich, wie insbesondere die Studien des WBGU und von *International Alert* zeigen, Maßnahmen benennen, die zumindest die Wahrscheinlichkeit negativer Folgen des Klimawandels für Frieden und Sicherheit vermindern und zugleich eine fatale *securitization* des Problems vermeiden.

2.3. Die Arktisregion – Von Kooperation zu Konfrontation?

Daniel Lambach

Die Arktis war lange Zeit eine Region am Rande der internationalen Politik. Zu Zeiten des Ost-West-Konflikts galt sie als wenig mehr als ein potenzielles Überfluggebiet für Interkontinentalraketen und als Operationsraum für U-Boote. Zwar hat sich diese Sichtweise seit dem Ende des Ost-West-Konflikts geändert, dennoch erhielt die Region bis vor wenigen Jahren kaum internationale Aufmerksamkeit. Der Klimawandel führt jedoch zu dramatischen Veränderungen der arktischen Umwelt, die auch politische Konsequenzen haben. Durch das Abschmelzen der Polkappen werden neue Rohstoffvorkommen und Energiequellen zugänglich, was in allen Anrainerstaaten des Polarkreises (Kanada, USA, Russland, Norwegen, Island, Grönland/Dänemark, Schweden, Finnland) wirtschaftliche Begehrlichkeiten weckt. Durch die neuen Ressourcenvorkommen werden alte Konflikte über Souveränitätsansprüche, Seegrenzen und Territorien neu belebt. Zwar existiert ein Geflecht internationaler Abkommen, diese beschränken sich jedoch meist auf Umweltfragen und haben einen wenig verbindlichen Charakter. Diese Strukturen verfügen daher kaum über ausreichende Bindungswirkung, um die sich abzeichnenden Territorialkonflikte zu regulieren.

Auswirkungen des Klimawandels auf die Arktisregion

Der Klimawandel zeigt seine frühesten und deutlichsten Auswirkungen in der Arktis. Jahr für Jahr erreicht die Ausdehnung der Packeisfläche im Nordpolarmeer neue Rekordtiefstände. Im September 2007 war die polare Eiskappe auf eine Größe von 4,13 Millionen km² geschrumpft, was einen Verlust von 40% innerhalb von 20 Jahren bedeutet.¹ Mit ähnlicher Geschwindigkeit nehmen auch die grönländischen Gletscher ab. Nach dem Bericht des International Panel on Climate Change (IPCC) könnte der Nordpol bereits in der ersten Hälfte des 21. Jahrhunderts während des Sommers und in der zweiten Hälfte ganzjährig eisfrei sein. Darüber hinaus sollen bis zum Jahr 2100 rund 90%

¹ Vgl. AFP: „Arctic ice-cap loss twice the size of France: research“, <http://afp.google.com/article/ALeqM5ig1LcWHUGao7UWohoWszcLUo2TOg> (Zugriff: 26.03.2008).

der Permafrostböden der nördlichen Hemisphäre aufgetaut sein, was auch zu großen Veränderungen an Land führen wird.²

Die wirtschaftlichen Möglichkeiten, die sich daraus ergeben, scheinen auf den ersten Blick enorm. In beinahe allen betroffenen Gebieten werden Rohstoffvorkommen zunehmend leichter und damit kostengünstiger zu erschließen sein. Die unter dem Eis verborgenen Öl- und Gasvorkommen sollen laut einer Schätzung des *US Geological Survey* aus dem Jahr 2000 bis zu einem Viertel der weltweiten Reserven darstellen und hätten nach aktuellen Marktpreisen einen Schätzwert von ca. 1,5 bis 2 Billionen US-Dollar. Viele große Energiekonzerne wie Exxon, Gasprom oder Statoil haben bereits mit der Erschließung dieser Reserven begonnen. Darüber hinaus werden Vorkommen weiterer Rohstoffe wie Diamanten, Zink und Blei zugänglich.

Durch die Erwärmung der Meere werden sich auch die Bedingungen für den Fischfang ändern, weil Fischschwärme ihre Migrationsrouten ändern und neue Spezies in das sich erwärmende Polarmeer vordringen. Ähnlich wie im Fall der drei so genannten „Kabeljaukriege“³ zwischen Island und Großbritannien (1958-1976) ist zu erwarten, dass dadurch neue Konflikte zwischen den Fischereinationen des Nordens entstehen werden.

Von besonderer Bedeutung sind die Schifffahrtsrouten, die bislang durch das Eis blockiert waren: Quer durch die Arktis würde ein Tankschiff von Murmansk nach Kanada nur rund eine Woche brauchen. Durch die Nordwestpassage wäre die Verbindung von der amerikanischen Ostküste nach Ostasien deutlich kürzer als die bisherigen Routen um Kap Hoorn und auch kürzer als durch den Panama-Kanal. Die für den Kanal zu großen Supertanker würden bei einem Transport von Venezuela nach Japan sogar über 12.000 Kilometer Strecke einsparen.

Die Nordwestpassage ist ein Sammelbegriff für verschiedene Routen durch das kanadische Archipel zwischen der Davisstraße im Osten und der Beringstraße im Westen. Die Passage war lange Zeit nur von Eisbrechern sicher zu durchqueren, jedoch meldete die europäische Weltraumagentur ESA im September 2007, dass die Passage erstmals seit Beginn der Messungen im Jahr 1978 ohne Packeisdecke sei. Zwar handelt es sich dabei nur um eine Momentaufnahme aus dem Spätsommer, dass die Nordwestpassage zunehmend durchlässiger werden wird, ist jedoch unverkennbar. Schätzungen, ab wann die Passage wirtschaftlich genutzt werden kann, gehen jedoch weit auseinander.

2 Vgl. International Panel on Climate Change: Fourth Assessment Report. Climate Change 2007: Synthesis Report, Cambridge 2007.

3 Andrew Welch: The Royal Navy in the Cod Wars. Britain and Iceland in Conflict 1958-1961, 1972-73, 1975-76, Liskeard 2006.

ARKTIS

Manche Experten erwarten eine regelmäßige Nutzung ab 2020, das kanadische Verteidigungsministerium sogar bereits ab 2015. Dagegen rechnen Skeptiker damit, dass driftende Eisberge noch längere Zeit die Sicherheit durchfahrender Schiffe gefährden. Sie bezweifeln, ob sich die Passage jemals zu einer kommerziell attraktiven Strecke entwickelt, da die Fahrt durch den hohen Norden mit hohen Kosten verbunden und das Risiko von Verzögerungen aufgrund extremer klimatischer Bedingungen zu groß sei.

Auf russischer Seite besteht die Hoffnung, dass die Nordostpassage, also die Verbindung zwischen der Beringstraße und dem Weißen Meer, einen ähnlichen wirtschaftlichen Aufschwung erfährt, wie er für die Nordwestpassage prognostiziert wird. Das Transportvolumen durch diese Wasserstraße ist traditionell deutlich höher als in der nordamerikanischen Passage, was aber bislang durch hohe Investitionen in die sowjetische bzw. russische Eismeerflotte erkauft werden musste.

Die skizzierten wirtschaftlichen Möglichkeiten stellen zurzeit in vielen Fällen noch eher ein Potenzial als eine Gewissheit dar. Neben den genannten Unwägbarkeiten zur Schiffbarkeit der beiden Nordpassagen (von einer direkten Durchfahrt des Arktischen Ozeans in etwas fernerer Zukunft ganz abgesehen) gibt es auch logistische Hindernisse. Viele der neuen Schifffahrtsrouten weisen keine ausreichende Hafen- und Seenotrettungsinfrastruktur für ein erhöhtes Verkehrsvolumen auf. Auch auf dem Festland sind die Vorteile ungewiss: Durch das Auftauen des Permafrostes werden auf der Oberfläche verlegte Straßen beschädigt. Weite Gebiete der russischen Tundra verwandeln sich bei Tauwetter in unwegsame Sümpfe. Die Errichtung einer Transportinfrastruktur, die diesen extremen klimatischen Schwankungen standhält, ist eine ernstzunehmende Herausforderung, bevor wirtschaftliche Gewinne realisiert werden können.

Trotz dieser Ungewissheiten und Schwierigkeiten überwiegt auf Seiten der zirkumpolaren Staaten die Hoffnung auf reichliche Gewinne. Da jedoch Industriestaaten den Zugang zu bzw. die Kontrolle über Rohstoffquellen zunehmend auch als eine Frage der Sicherheit begreifen, erhalten potenzielle Konflikte eine Besorgnis erregende Dimension. In der Region sind Mechanismen zur Konfliktbeilegung nur gering institutionalisiert und zumeist auf einzelne Sachgebiete beschränkt; übergreifende Institutionen fehlen.

Kooperation in der Arktis

Im Unterschied zur Antarktis gibt es für die Arktis keine internationale Konvention, die territoriale Ansprüche und zwischenstaatliche Beziehungen regelt.

Der Grund liegt in zwei entscheidenden Unterschieden zwischen den beiden Regionen: Während die Arktis eine einheimische Bevölkerung mit einer langen Geschichte aufweist, war und ist die Antarktis faktisch menschenleer. Darüber hinaus hatten im Verlauf des 20. Jahrhunderts mehrere Staaten strategische Interessen im Arktischen Ozean. Demgegenüber war der strategische Wert des Südpols für die Groß- und Supermächte der Nordhalbkugel wesentlich geringer. Unter diesen Umständen war es für die Großmächte leichter, einer Regelung für den Südpol zuzustimmen, die sie für den Nordpol – den die USA und die Sowjetunion als ihren strategischen Hinterhof betrachteten – nicht akzeptieren wollten.

Es gibt es jedoch eine Vielzahl bilateraler und multilateraler Abkommen, die unterschiedliche Einzelthemen mit Arktisbezug abdecken. Das erste war die *North Pacific Fur Seal Convention*, in der sich 1911 die USA, Russland, Japan und Großbritannien (für Kanada) auf Maßnahmen zum Schutz der in der Beringsee heimischen Nördlichen Seebären einigten. 1920 wurde mit dem Spitzbergen-Vertrag, der von verschiedenen europäischen Mächten sowie Japan und den USA ratifiziert wurde, die norwegische Souveränität über die Inselgruppe Spitzbergen festgelegt.

Auch über die ideologischen Grenzen des Ost-West-Konflikts hinweg wurde eine Vielzahl weiterer Abkommen geschlossen, wie zum Beispiel das Abkommen zum Schutz der Eisbären (1973) zwischen der Sowjetunion, Kanada, Dänemark, Norwegen und den USA oder die sowjetisch-norwegische Übereinkunft zur Aufteilung mariner Ressourcen in der Barentssee. In dieser wurden u.a. Fangquoten für die Flotten beider Staaten vereinbart und eine gemeinsame Kommission gebildet, die die Einhaltung der Vereinbarungen überwachen sollte. Der Erfolg dieses Abkommens ist angesichts der Tatsache, dass sich Norwegen und Russland bis heute nicht auf den exakten Verlauf ihrer See-grenze in dieser Region einigen konnten, besonders erwähnenswert.

Dieser für jene Zeit relativ konstruktive Umgang über Blockgrenzen hinweg beschränkte sich aber auf ausgewählte Themenfelder wie Umweltschutz, Fischerei sowie die Demarkation von Schifffahrtsrouten. Jedoch entstanden in der Endphase des Ost-West-Konflikts neue Dynamiken, unter anderem durch Michail Gorbatschows Aufruf während einer Rede in Murmansk im Jahr 1987, den Nordpol in eine „Zone des Friedens“ zu verwandeln. Innerhalb weniger Jahre wurden eine Reihe multilateraler Foren und Konventionen vereinbart, zum Beispiel das *International Arctic Science Committee* (1990), das *Northern Forum* (1991), die *Arctic Environmental Protection Strategy* (AEPS, 1991) oder die *Barents Euro-Arctic Region* (1993).

Die AEPS stellte dabei die umfassendste Initiative dar, in die alle Staa-

ten der Region einbezogen waren. Dabei wurden vier Arbeitsgruppen zu den Themen Monitoring, Artenschutz, Notfallrettung sowie Schutz des marinen Ökosystems gebildet. 1996 wurde der Arktische Rat (*Arctic Council*) etabliert, der die Arbeit der AEPS-Arbeitsgruppen überwachen und koordinieren sollte. Unter dem Schirm des Rates wurden weitere Arbeits- und Projektgruppen eingesetzt. Neben dem Umweltschutz wurde das Themenspektrum des Rates auch um das Thema nachhaltiger Entwicklung der Arktisrandregionen erweitert.

Der Rat hat weder ein Sekretariat noch ein eigenes Budget. Seine Aufgaben werden durch Beauftragte der nationalen Ministerien wahrgenommen, die zu halbjährlichen Konsultationen zusammenkommen, wobei die dort getroffenen Beschlüsse nicht bindend sind. Daher ist der Rat keine internationale Organisation, sondern eher eine diplomatische Institution mit *Soft law*-Charakter. Es gibt unter den Mitgliedern des Rates unterschiedliche Pläne für die Zukunft des Rates: Während die skandinavischen Länder eine stärkere Institutionalisierung insbesondere durch ein eigenes Budget fordern, sprechen sich die USA gegen diese Pläne aus.

Im Vergleich zu anderen Weltregionen ist die zwischenstaatliche Kooperation in der Arktis gleichwohl noch immer relativ schwach ausgeprägt: Die meisten Abkommen berühren politisch sensible Bereiche kaum oder haben nur eine geringe Bindungswirkung, wie selbst ein Vorzeigeprojekt wie der Arktische Rat beweist. Daher kann auch nicht von einem Arktis-Regime im eigentlichen Sinne gesprochen werden. Dennoch hat dieses Mosaik an Abmachungen nicht unwesentlich zu einem friedlichen Nebeneinander der Anrainerstaaten beigetragen, da die Beteiligten Konflikte von Fall zu Fall zumeist auf bilateraler Ebene klären konnten, was durch die Vielzahl zweiseitiger Abkommen unterstrichen wird.⁴

Die neue Geopolitik und Grenzen der Kooperation

Die bisherigen Muster der Kooperation geraten aufgrund ihrer geringen Bindungswirkung sowie ihrer Themenspezifität angesichts der Bandbreite der durch den Klimawandel verursachten Veränderungen an ihre Grenzen. In den letzten Jahren sind eine Reihe von Konflikten in der Arktisregion entstanden oder wieder aktuell geworden, die sich außerhalb der Reichweite bestehender Regelungsmechanismen befinden. Stein des Anstoßes ist in allen Fällen die Kontrolle über unterschiedliche Seegebiete. Im Zentrum dieser Auseinander-

⁴ Vgl. Olav Schram Stokke: A Legal Regime for the Arctic? Interplay with the Law of the Sea Convention, in: *Marine Policy* 31 (2007): 4, S.402-408.

setzungen stehen zumeist ökonomische Interessen wie z.B. die Vergabe von Fischereirechten oder die Erschließung von Energieressourcen in Form von unterseeischen Lagerstätten von Erdöl und -gas. Darüber hinaus spielen auch sicherheitspolitische und militärstrategische Erwägungen eine Rolle.

Grenzkonflikte

Hintergrundbedingung dieser Konflikte ist die verbreitete Unklarheit von Staatsgrenzen in der Region. Während die Souveränitätsfrage in Bezug auf Festlandterritorien mit Ausnahme von Spitzbergen nie ernsthaft gestellt wurde, sind die maritimen Grenzen aus drei Gründen weit weniger klar: Der arktische Ozean war aufgrund seines Eispanzers erstens lange Zeit unerforscht und unkartiert und zweitens für territoriale Ansprüche uninteressant. Da viele heutige Grenzen bereits vor langer Zeit festgelegt wurden, sind sie mit entsprechenden Ungenauigkeiten behaftet. Beispielsweise geht die Grenze zwischen Kanada und dem US-Bundesstaat Alaska auf das russisch-amerikanische Abkommen zur Übertretung der russischen Besitztümer in Nordamerika von 1867 zurück. Der relevante Teil der Ostgrenze ist darin unter Rückgriff auf ein russisch-britisches Abkommen von 1825 definiert als die Verlängerung des 141. westlichen Längengrades „bis zum gefrorenen Ozean“ (Art. 1).

Der dritte Grund für die unklaren Grenzen liegt im globalen Trend zur „nachholenden“ Territorialisierung der Ozeane begründet. Seit den 1940er Jahren haben Staaten ihre Territorialansprüche auf See immer weiter ausgedehnt. Beanspruchten Staaten anfangs eine Dreimeilenzone sowie in Einzelfällen weitergehende Gebiete zum Fischfang, haben sie heute völkerrechtlichen Anspruch auf eine Zwölfmeilenzone, die als Territorialgewässer der staatlichen Souveränität zugeordnet sind. Hinzu kommen die Ausschließliche Wirtschaftszone, die das gesamte Gebiet bis zu 200 Seemeilen von der Küste umfasst, in der Staaten Vorrechte in der Ausbeutung natürlicher Ressourcen im Meer oder auf dem Meeresboden genießen, sowie das Kontinentalschelf, das sich noch über die 200-Seemeilen-Grenze hinaus erstrecken kann. Durch diese Entwicklung des Völkerrechts sind viele Seegrenzen im hohen Norden noch nicht definitiv festgelegt, zumal dies nur auf Basis einer Einigung der entsprechenden Staaten geschehen kann.

Einige Staaten unterstützen außerdem abweichende Rechtsdoktrinen zur Aufteilung der Arktis, die über die im internationalen Seerecht gesetzten Grenzen hinausgehen. Russland vertritt beispielsweise die Sektortheorie, wonach die Arktis in „Tortenstücke“ unterteilt wird und die Grenzlinien entlang der Längengrade bis zum Festland verlaufen. Kanada, das diese Theorie ebenfalls

ARKTIS

eine Zeitlang vertrat, hat sich inzwischen der Medianlinientheorie zugewandt, die auch von Dänemark unterstützt wird. Danach wird die Fläche des Arktischen Ozeans proportional zur Länge der jeweiligen nationalen Küstenlinien aufgeteilt. Auch in diesem Punkt ist derzeit keine Einigung abzusehen.

Für die erfolgreiche Beilegung von Grenzkonflikten gibt es diverse Beispiele. So führte etwa die Entdeckung neuer Fischvorkommen im Nordatlantik im Jahr 1978 zu einem Streit über die Grenze zwischen Island und der norwegischen Inselgruppe Jan Mayen. Bereits zwei Jahre später einigten sich die beiden Staaten auf eine Vereinbarung zur gemeinsamen Ausbeutung mariner Ressourcen; 1981 akzeptierten sie einen durch eine Schiedskommission festgelegten Grenzverlauf. Die Grenze zwischen Grönland und Jan Mayen wurde weniger einvernehmlich festgelegt. Nach ergebnislosen Verhandlungen verwies Dänemark den Fall an den Internationalen Gerichtshof, der 1993 die Grenze festsetzte.

Viele andere Seegrenzen sind jedoch noch immer umstritten. Durch den Klimawandel werden diese latenten Konflikte nun zu hochaktuellen Streitpunkten. Die hohen Weltmarktpreise für Erdöl und -gas machen die Ausbeutung neuer Vorkommen attraktiv, die früher entweder gar nicht oder nur zu prohibitiven Kosten zu erschließen gewesen wären. Da sich viele der Lagerstätten in der Arktisregion unter dem Meeresboden befinden, erhält die Frage der maritimen Grenzziehung plötzlich eine sehr große wirtschaftliche Bedeutung. Erstens sind im stark politisierten Energiegeschäft die Unternehmen bestrebt, sich der Rückendeckung ihrer Regierungen zu versichern (zumal verschiedene dieser Firmen in Staatsbesitz sind). Zweitens werden sich die Unternehmen mit Investitionen zurückhalten, solange die Rechtslage nicht geklärt ist. Und drittens erleben die arktischen Anrainerstaaten eine Renaissance geopolitischer Denkmuster in der Wirtschafts- und Sicherheitspolitik. Wirtschaftlich sind diese Staaten motiviert, sich angesichts der Unsicherheit der zukünftigen Energieversorgung sowie konstant hoher Energiepreise den Zugriff auf möglichst große Vorräte zu sichern. Sicherheitspolitisch besteht der Wunsch, Souveränität über ein möglichst großes Gebiet zur Überwachung und Kontrolle des dortigen Schiffsverkehrs zu erlangen. In Kanada wurzelt dieser Wunsch beispielsweise in der Sorge, dass der kaum besiedelte hohe Norden des Landes zum Einfallstor von Terroristen und illegalen Immigranten sowie zum Schauplatz von Umweltkatastrophen werden könnte.

In manchen Fällen nehmen Grenzkonflikte in der Arktis auch deutlich an diplomatischer Schärfe zu. Derzeit ist dies in vier Konflikten der Fall: in der Frage der Kontrolle über den Nordpol, im kanadisch-amerikanischen Streit um die Nordwestpassage, im kanadisch-dänischen Konflikt um die Hans In-

sel sowie in der Frage des Verlaufs der norwegisch-russischen Grenze in der Barentssee.

Der Nordpol

Am 2. August 2007 pflanzte die Besatzung eines russischen U-Bootes auf dem Meeresboden unterhalb des geographischen Nordpols eine russische Flagge auf. Mit dieser Aktion unterstrich Russland symbolisch seinen Souveränitätsanspruch über rund zwei Drittel der Arktis, der auch den Nordpol selbst umfasst. Die anderen Staaten reagierten auf diesen PR-Coup naturgemäß empört und bestritten die Rechtmäßigkeit russischer Ansprüche, zumal sowohl Dänemark als auch Kanada eigene Ansprüche auf den Nordpol erheben.

Alle drei Parteien begründen ihre Ansprüche auf der Basis von Artikel 76 der UN-Seerechtskonvention (*UN Convention on the Law of the Sea*, UNCLOS). Dieser besagt, dass sich staatliche Rechte auf exklusive wirtschaftliche Nutzung auch auf Gebiete jenseits der 200 Seemeilen-Grenze ausdehnen können, sofern der dortige Kontinentalschelf eine natürliche Verlängerung des Festlandssockels darstellt. Unterseeische Gebirge, die unmittelbar aus dem Schelf hervorgehen, stellen daher eine Grundlage für deutlich weiter reichende Ansprüche dar. Zentrales Streitobjekt ist nun die exakte Ausdehnung des Lomonossow-Rückens, einer unterseeischen Erhebung des Meeresbodens im Arktischen Ozean, den sowohl Russland, Dänemark als auch Kanada als Verlängerung ihrer jeweiligen Festlandssockel ansehen.

Die russische Tauchmission diente daher auch nicht bloß der Symbolik, sondern war vielmehr eine Forschungsreise zur Sammlung von Gesteinsproben zur Untermauerung der territorialen Ansprüche. Ähnliche Forschungsvorhaben wurden im Sommer auch von Dänemark und Kanada unternommen. Zuvor hatte bereits eine im Juli 2007 gestartete US-Mission zur Kartierung des Gakkel-Rückens ein großes Echo in russischen Medien gefunden, in denen sie als Teil eines russisch-amerikanischen Wettlaufs um arktische Rohstoffe dargestellt wurde.

Mit der UN-Kommission zur Begrenzung des Kontinentalschelfs besteht ein aus Experten bestehendes Gremium, das für die Klärung entsprechender Streitfragen geschaffen wurde. Staaten richten Anträge zur Festlegung der Grenzen ihres jeweiligen Kontinentalschelfs an die Kommission und sind an ihre Entscheidung gebunden. Der Pferdefuß daran ist jedoch, dass Staaten ihre Ansprüche innerhalb von zehn Jahren nach ihrer Ratifikation der UNCLOS vorbringen müssen. Die russische Föderation hat die Konvention 1997 ratifiziert, profitiert jedoch von einer Verlängerung der Frist bis Mai 2009, die

die Kommission allen Staaten gewährt, die UNCLOS vor Mai 1999 ratifiziert hatten. Der Termin der russischen Tauchfahrt ist also mit Blick auf die zwar verlängerte, aber dennoch bald ablaufende Frist gewählt. Dänemark (2004) und Kanada (2003) haben UNCLOS erst später ratifiziert und damit auch noch mehr Zeit, ihre Ansprüche vorzubringen.

Die Nordwestpassage

Im kanadisch-amerikanischen Disput über die Nordwestpassage bezeichnet Kanada die Wasserwege durch sein nördliches Inselarchipel als Territorialgewässer unter kanadischer Jurisdiktion. Die USA widersprechen diesem Anspruch nicht direkt, sind allerdings der Ansicht, dass die Nordwestpassage eine internationale Meerenge im Sinne der UNCLOS darstellt, so dass Kanada zwar Souveränität über sie besitze, den freien Schiffsverkehr jedoch nicht behindern dürfe. Dieser Streit wird schon seit längerem geführt, aufgrund der geringen wirtschaftlichen Relevanz der Nordwestpassage war jedoch lange Zeit keine Seite an einer Eskalation interessiert.

Im aktuellen Disput scheinen die beiden Parteien hingegen auch vor einer Konfrontation nicht zurückzuschrecken. Unmittelbar nach der Wahl der neuen konservativen Regierung Kanadas im Januar 2006 kam es zu einem diplomatischen Eklat, als der US-Botschafter kanadische Pläne zum Ausbau seiner nördlichen Flotte damit kommentierte, dass die Mehrheit der Welt kanadische Ansprüche auf die Nordwestpassage ablehne, wogegen die Regierung Kanadas energisch protestierte. Inzwischen schlagen die Wellen nicht mehr so hoch, in der Sache hält der Streit jedoch an. Besonders problematisch ist hier, dass aufgrund der Nichtunterzeichnung der UNCLOS durch die USA völkerrechtliche Regelungsmechanismen fehlen. In den Vereinigten Staaten sprechen sich zurzeit zwar immer mehr politische Kräfte für einen Beitritt zur UNCLOS aus (auch um bei der „Aufteilung“ des Nordpols nicht außen vor gelassen zu werden), es ist jedoch offen, ob dies zu einer Lösung des Konflikts um die Nordwestpassage beitragen könnte.

Die Hans-Insel

Die Hans-Insel ist ein winziges, unbewohntes Eiland inmitten der Naresstraße, die die kanadische Ellesmere-Insel von der Küste Nordgrönlands trennt, auf das sowohl Kanada als auch Dänemark Anspruch erheben. 1973 schlossen die beiden Länder zwar einen Vertrag, der die Grenzziehung in der Naresstraße regelt, dabei wurde die Hans-Insel jedoch explizit ausgespart, da sich keine Einigung in dieser Frage erzielen ließ. Die Insel an sich ist vollkommen wertlos,

beiden Ländern geht es vielmehr um die territorialen Ansprüche in der Naresstraße, die sich aus der Souveränität über die Insel ergeben würden. Zurzeit finden zwar Verhandlungen über den Status der Hans-Insel statt, allerdings ist nicht mit einer baldigen Einigung zu rechnen.

Die Barentssee

Die Barentssee ist der Teil des Arktischen Ozeans zwischen Norwegen, Russland sowie den Inselgruppen Spitzbergen (Norwegen), Franz-Joseph-Land und Nowaja Semlja (beide Russland). Die maritime Grenze zwischen den beiden Staaten ist bisher nur in Teilen festgelegt. Aufgrund der unterschiedlichen völkerrechtlichen Doktrinen, die beide Seiten verwenden, überlappen sich die territorialen Ansprüche auf einem Gebiet von über 155.000 km².

Geologische Studien haben ergeben, dass die Barentssee reich an Öl- und Gaslagerstätten ist, deren Erschließung gerade erst begonnen hat. Im umstrittenen Gebiet allein umfassen die Vorkommen geschätzte zwölf Milliarden Barrel Öleinheiten. Zwar haben es beide Seiten in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder verstanden, sich einvernehmlich über die Teilung gemeinsamer Ressourcen zu verständigen und mit der *Barents Euro-Arctic Region* ein erfolgreiches Modell regionaler Kooperation zu etablieren⁵, dennoch sehen manche Kommentatoren angesichts des erhöhten Einsatzes bereits ein neues *great game* in der Barentssee aufziehen.⁶ Einerseits werden die Verhandlungen zur Demarkation der Grenze fortgeführt, andererseits zeichnet eine interne Studie der norwegischen Streitkräfte ein düsteres Bild für die Zukunft: Gerade in Fragen des Territoriums und des Zugangs zu Ressourcen sei Russland eine ernste Herausforderung nahe an der militärischen Bedrohung.⁷

Die Zukunft der Arktisregion

Bedeutet all dies das Ende der bisherigen, durch wohlwollendes Desinteresse geprägten zwischenstaatlichen Beziehungen in der Arktisregion? Werden die kooperativen Ansätze, die zur Entstehung des aktuellen Institutionengeflechts geführt haben, von der Rückkehr geostrategischer Überlegungen überschattet? Tatsächlich gibt es einige Anzeichen, die für diese Interpretation sprechen.

⁵ Vgl. Friedensgutachten 1996, Beitrag 2.5.

⁶ Vgl. Viviane du Castel: *La mer de Barents. Vers un nouveau „grand jeu“?*, Paris 2005.

⁷ Vgl. Rolleiv Solholm: „Defence: Cannot rely on NATO Assistance“, in: *Norway Post*, 24.9.2007, <http://www.norwaypost.no/cgi-bin/norwaypost/imaker?id=103169> (Zugriff: 25.01.2008).

ARKTIS

Das Hauptproblem der Arktis, die Unklarheit der maritimen Grenzen, wird auf absehbare Zeit fortbestehen. Es ist sogar eine Verschärfung der Grenzkonflikte möglich, wenn die USA – wie sich momentan abzeichnet – ebenfalls der UNCLOS beitreten und dann eigene Territorialansprüche im hohen Norden formulieren. Zumindest stünde in diesem Fall mit der Kommission zur Begrenzung des Kontinentalschelfs ein Gremium zur Verfügung, in dem bestimmte Streitfälle geregelt werden könnten. Allerdings ist dieses Organ nur für Dispute über die Ausdehnung des Kontinentalschelfs und die daraus resultierenden Grenzfragen zuständig; andere Streitthemen, wie zum Beispiel die amerikanisch-kanadische Seegrenze, liegen außerhalb ihres Mandats.

Dass derartige Konflikte letztlich nur durch zwischenstaatliche Diplomatie geregelt werden können, zeigt das Beispiel der Hans-Insel. Auch die Tatsache, dass zu Zeiten des Ost-West-Konflikts zahlreiche Vereinbarungen auch über Blockgrenzen hinweg geschlossen werden konnten, gibt Anlass zur Hoffnung. Derzeit befinden sich die Beteiligten in beinahe allen Konfliktfällen in zwar langwierigen, aber kontinuierlichen Dialogprozessen auf der Suche nach friedlichen Lösungen. Und selbst in dem einen Fall (Nordpol), in dem mehr über- als miteinander geredet wird, besteht ein institutionalisiertes Streitschlichtungsverfahren in Form der UN-Kommission, das widerstreitende Ansprüche ausgleichen soll.

Nichtsdestoweniger ist die aktuelle diplomatische Atmosphäre merklich erhitzt. Die Arktis-Diskurse sind in allen Ländern durch nationalistische und geostrategische Argumentationsmuster geprägt. Darüber hinaus kann die zwischenstaatliche Interaktion in der Arktisregion nicht losgelöst von anderen weltpolitischen Arenen betrachtet werden. So wird der Streit um die Kontrolle der Nordwestpassage zumindest teilweise unter Rückgriff auf Argumente aus dem *War on Terror* geführt, nämlich dass Kanada in der Lage sein müsse, die Nutzung des hohen Nordens als Eintritts- und Rückzugsgebiet internationaler Terroristen zu unterbinden.⁸

So kann insgesamt ein bewaffneter Konflikt in der Arktis in der näheren Zukunft weiterhin ausgeschlossen werden. Das verstärkte Auftreten diplomatischer und wirtschaftlicher Konflikte und deren erhöhtes Eskalationspotenzial ist jedoch ein deutliches Zeichen, dass sich dies mittel- bis langfristig ändern kann. Auf diesem Wege trägt der Klimawandel zur allmählichen Destabilisierung der Arktisregion bei. Es sind neue Mechanismen zur Flankierung bilateraler Diplomatie und neue Institutionen zur Konfliktregelung notwendig, um den Wandel im hohen Norden friedlich zu gestalten. Es ist jedoch zurzeit alles an-

⁸ Vgl. Rob Huebert: *Renaissance in Canadian Arctic Security?*, in: *Canadian Military Journal* 6 (2005): 4, S. 17-29.

dere als klar, ob alle beteiligten Staaten zu einer multilateralen Lösung bereit sind. Wie der Streit um die Finanzierung und Stellung des Arktischen Rates zeigt, besteht kein allseitiges Interesse an der Schaffung bindender Instrumente jenseits von UNCLOS. Die Entstehung eines umfassenden Arktis-Regimes ist daher in absehbarer Zeit nicht zu erwarten.

Dennoch sollte sich die Europäische Union (EU), und in diesem Rahmen auch Deutschland, für die stärkere Verregelung des arktischen Beziehungsgeflechts einsetzen. Das Ziel ist dabei, den Nullsummencharakter der aktuellen Verteilungs- und Territorialkonflikte durch die Logik von *positive sum games* zu ersetzen, bei denen alle Beteiligten profitieren. Zum Beispiel kann durch die gemeinsame Ausbeutung von Rohstoffvorkommen schnell jene Rechts- und Investitionssicherheit hergestellt werden, die Unternehmen benötigen, bevor sie tätig werden können. Auch der vertrauensbildende Charakter gemeinsamer Institutionen sollte angesichts der verbreiteten Angst vor Übervorteilung nicht unterschätzt werden.

Die EU verfügt mit ihrer „Nördlichen Dimension“ bereits über ein Projekt, in dessen Rahmen entsprechende Initiativen angesiedelt werden könnten. Die Nördliche Dimension verbindet die EU, Russland, Norwegen und Island und versteht sich als Forum für Dialog und Kooperation. Thematisch wird eine Reihe „weicher“ Politikbereiche abgedeckt, so auch der Klimawandel sowie das Management von Fischbeständen, „harte“ Themen wie der Zugang zu Rohstoffen, Grenzziehung oder Sicherheitspolitik werden darin bislang nicht behandelt. Die EU sollte allerdings versuchen, diese Fragen schrittweise in den Dialog einzubeziehen. Dabei wäre es zu hoch gegriffen, verbindliche Regelungen in diesen Bereichen anzustreben – kurzfristig wäre es erfolgversprechender, Dialogprozesse anzustoßen, um auf diesem Weg auf eine friedliche Lösung hinzuarbeiten.

2.4. Heißer Krieg um kühles Nass? Auswirkungen des Klimawandels auf Wasserkonflikte

Ulrich Ratsch und Florence Mège

Wasser als Grund für Krieg oder Kooperation?

Kassandra hatte zu allen Zeiten Epigonen; einige ihrer neuzeitlichen Nachfolger haben sich darauf spezialisiert, die Ursachen künftiger Kriege zu prophezeien. So werden spätestens seit den 1990er Jahren immer wieder „Kriege um Wasser“ heraufbeschworen. Kassandra behielt mit ihren Warnungen Recht; die befürchteten internationalen bewaffneten Auseinandersetzungen um Wasser sind dagegen bisher nicht eingetreten. Im Zeitraum 1949-2000 gab es nur im Nahen Osten militärische Aktionen, die mit Wasser in Verbindung gebracht werden können, allerdings ausschließlich vom Typ Sabotage oder Scharmützel. Der geringen Zahl gewaltsamer Zusammenstöße stehen mehr als 200 Kooperationsabkommen gegenüber, die in Konfliktregionen z.T. vertrauensbildend und friedensfördernd wirkten.¹

Dennoch kann die Frage nach zukünftigen Auseinandersetzungen um Wasservorkommen nicht *ad acta* gelegt werden, sondern muss im Lichte globaler Entwicklungen immer wieder geprüft werden. Wasserknappheit bleibt, auch wenn sie in der Vergangenheit fast nie zu internationalen bewaffneten Auseinandersetzungen Anlass gab, einer der Risikofaktoren für Konflikteskalation, und zwar besonders auf nationaler und substaatlicher Ebene. Wasser ist, weil durch nichts substituierbar, das für das Überleben von Menschen wichtigste Lebensmittel, und jede Bedrohung der Existenz menschlicher Gesellschaften ist konfliktrelevant. Die Knappheit wird aus mehreren Gründen zunehmen: Die Zahl der Menschen wächst und damit der Bedarf an Wasser zum Trinken, Kochen, für die Körperpflege und – das größte Quantum – für landwirtschaftliche Bewässerung. Die Ansprüche von Bewohnern der Länder des Südens an Qualität und Quantität von Trinkwasser werden außerdem mit der angestrebten sozio-ökonomischen Entwicklung steigen. Schließlich nimmt mit der wirtschaftlichen Entwicklung auch die industrielle Nachfrage nach Wasser zu.

Diese Trends waren schon in der Vergangenheit zu beobachten. Ein neues Faktum tritt aber hinzu, das der Diskussion um Wasserkonflikte neue Impulse gibt: der Klimawandel. Das führt zum „wahren Kern“ der Kassandrarufe. Klimabedingte Umweltveränderungen tangieren die „Architektur der legitimen

¹ Vgl. Friedensgutachten 2005, Beitrag 3.8.

Ansprüche“ von Individuen und Gesellschaften.² Im Zusammenspiel mit anderen Risikofaktoren steigert der Klimawandel die Gefahr gewaltsamer Konflikte. (vgl. Beiträge 2.1. und 2.2.) Die Frage lautet deshalb: welchen Beitrag zu dieser Gefahr leisten die Folgen des Klimawandels für den Wasserhaushalt? Unterschiedliche Wirkungen des Klimawandels kommen in Betracht. Einerseits werden sich gerade in Regionen, die schon heute unter Wasserknappheit leiden, infolge des Klimawandels die Ergiebigkeit von Niederschlägen und die Wasserführung von Grundwasserströmen und Oberflächengewässern zum Teil drastisch verringern. Das gefährdet die Versorgung mit Trinkwasser und Lebensmitteln. Andererseits steigt die Varianz der Niederschlagsmengen und damit die Gefahr großer Überflutungen, die Lebensräume unbewohnbar machen. Sowohl Dürren als auch häufige Überschwemmungen lösen Migration aus, die zu Zusammenstößen mit der in den Zielgebieten ansässigen Bevölkerung führen kann. Dürren und Flutkatastrophen sind korrespondierende Phänomene des Klimawandels, da sie unter anderem durch große zeitliche Schwankungen der Niederschlagsmengen ausgelöst werden. Beide Ereignisse haben nicht nur gleiche Ursachen, sondern im Blick auf die Trinkwasserversorgung auch vergleichbare negative Folgen. Sowohl ausgedehnte Dürren als auch häufigere Überschwemmungen müssen ins Kalkül gezogen werden, wenn mögliche Konflikte infolge der Veränderungen des Wasserhaushalts betrachtet werden.

Die Befürchtungen konzentrieren sich meist auf internationale Wasserläufe und auf Streitfälle zwischen Staaten, die sich diese Flusseinzugsgebiete teilen. Weniger Aufmerksamkeit richtet sich, vielleicht zu Unrecht, auf substaatliche Auseinandersetzungen um Wasserquellen. Im Folgenden werden vier Fallbeispiele dargestellt:

Bangladesch mit dem Ganges-Brahmaputra-Meghna-Delta ist ein treffendes Beispiel für das Zusammenspiel stark schwankender Niederschläge im Einzugsgebiet der drei Flüsse und dem Anstieg des Meeresspiegels im Golf von Bengalen. Überschwemmungen der Flüsse werden durch den Anstieg des Meeresspiegels erheblich verstärkt. Das verschlechtert die Trinkwasserversorgung auf dramatische Weise.

Das Indusbecken ist ein Paradebeispiel für bislang gelungene Kooperation zweier verfeindeter Staaten. Eine Intensivierung des Streits um Wasser könnte jedoch den Konflikt zwischen Indien und Pakistan anfachen.

Im Nilbecken hingegen haben wir den Fall asymmetrischer Machtverteilung zwischen Ägypten und den Oberanrainern, in erster Linie Äthiopien, de-

2 Neil Adger/P. Mick Kelly: Social Vulnerability to Climate Change and the Architecture of Entitlements, in: *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 4 (1999): 3-4, S. 253 – 266.

ren Ansprüche an das Nilwasser steigen. Auch hier stellt sich die Frage nach der Eskalationsgefahr bei klimabedingter Wasserknappheit.

Außer diesen großen Flusssystemen, die immer wieder als Fälle für potentielle Wasserkonflikte genannt werden, wird schließlich für die bereits jetzt unter Wasserstress leidenden semiariden und ariden Zonen Afrikas untersucht, welche konkreten Anhaltspunkte es dafür gibt, dass der Klimawandel das Risiko gewaltsamer Konflikte verschärfen wird.

Fallbeispiele

Bangladesch: Ganges-Brahmaputra-Meghna

Bangladesch hat auf ca. 40 Prozent der Fläche Deutschlands mehr als 140 Millionen Einwohner und „ist vermutlich jener Staat, in dem sich eine globale Klimaveränderung am verheerendsten auswirken wird“.³ Der dritte Bericht des *International Panel on Climate Change* (IPCC) schätzte, dass bereits ein Anstieg des Meeresspiegels um 45 Zentimeter dazu führen würde, dass in Bangladesch 5,5 Millionen Menschen ihre Heimat verlassen müssten. 10,9 Prozent der Fläche des Landes gingen verloren, da etwa die Hälfte des Landes maximal acht Meter und etwa zehn Prozent des Landes nur einen Meter über dem mittleren Meeresspiegel liegen.⁴ Steigende Meeresspiegel bei Zyklonen oder in der Monsunzeit bewirken wegen der hohen Wasserführung der drei Ströme, die gemeinsam das riesige Schwemmlanddelta bilden (Ganges, Brahmaputra/Jamuna und Meghna), einen Rückstau auch der Nebenflüsse und deshalb weit ausgedehnte Überschwemmungen. Zwischen 1953 und 1988 waren 26 mal mehr als 10.000 km² überschwemmt, 15 mal waren mehr als 30.000 km² betroffen, und in vier Fällen standen zwischen 50.000 und 90.000 km² unter Wasser. Das sind 35 bis 60 Prozent des Staatsgebiets.

Die gravierendsten Flutkatastrophen (> 50.000 km²) traten in jüngerer Vergangenheit auf, auch ist die Häufigkeit der Überschwemmungen gestiegen. Die Klimaforscher erwarten, dass sich diese Tendenz wegen des beschleunigten Abschmelzens der Gletscher im östlichen Himalaya fortsetzen wird, verstärkt noch durch den zu erwartenden Anstieg des Meeresspiegels.

Zuviel Wasser ist allerdings nur eines der Probleme Bangladeschs. Das zweite ist die saisonal zu geringe Wasserführung der Flüsse, insbesondere des Ganges. Wenn der Pegel in den Unterläufen sinkt, dringt Meerwasser in die

3 Hartmut Grassl/Reiner Klingholz: *Wir Klimamacher. Auswege aus dem globalen Treibhaus*, Frankfurt a. M. 1990, S. 172.

4 IPCC: *Climate Change 2001, Synthesis Report*, Genf 2001, S. 47ff.

Flussläufe ein, besonders in der Trockenzeit, wenn die Flüsse wenig Wasser führen. Auch der Anstieg des Meeresspiegels presst mehr Salzwasser in das ausgedehnte Flussdelta und in küstennahes Grundwasser. Das ist bereits zu beobachten, nicht nur in Bangladesch, sondern auch in Indien und China. Durch die zunehmende Übernutzung der Süßwasservorräte wird der Vorgang beschleunigt. Das immer salzhaltigere Grundwasser wird sowohl zum Trinken als auch für die Bewässerung zunehmend untauglich. In weiten Gebieten des Südwestens von Bangladesch kann das Hauptnahrungsmittel Reis nicht mehr angebaut werden. Eine erhebliche Schuld daran trägt aus der Sicht von Bangladesch die Wasserpolitik Indiens, das am Ganges Staudämme errichtet und daher die Wasserführung in Bangladesch verringert hat. Die beiden Staaten streiten vor allem, seit Indien 1974 den Farakka-Damm baute, um über einen Verbindungskanal Wasser in den Hooghly zu leiten, der durch Kalkutta fließt und dort für die Schifffahrt wichtig ist.

Der Klimawandel wird mit hoher Wahrscheinlichkeit die Frequenz von Naturkatastrophen in Bangladesch erhöhen. Steigt damit auch das Risiko gewaltsamer Konflikte? Das Einzugsgebiet der drei großen Flüsse liegt zu 92,5 Prozent außerhalb des Territoriums von Bangladesch. Der Staat kann also das Problem nicht alleine lösen. Er ist vielmehr auf die Kooperation mit seinen Nachbarstaaten Indien und Nepal angewiesen. Leider widersetzt sich Indien trilateralen Verhandlungen, und die *South Asian Association for Regional Cooperation* (SAARC) hat sich mit den Fragen der Katastrophenvorsorge und der Gefahren des Klimawandels zwar 1991 und 1992 befasst, aber keine politischen Maßnahmen in Angriff genommen.

Seit 1996 ist das Ganges-Abkommen zwischen Indien und Bangladesch in Kraft. Die beiden Staaten vereinbarten darin die Wasseraufteilung unterhalb des Farakka-Damms. Kurzzeitig gültige Abkommen gab es bereits vorher, aber ebenso wie die seit 1972 bestehende Gemeinsame Kommission blieben sie weitgehend ohne Wirkung. Die Kommission ist jetzt für die Kontrolle und Implementierung des Ganges-Abkommens zuständig. Damit ist formal der Wasserstreit der beiden Staaten geregelt worden, allerdings ist das Ergebnis für Bangladesch bisher ähnlich unbefriedigend wie die einseitigen Maßnahmen Indiens vor dem Abkommen.

Ein Krieg zwischen den beiden Staaten ist wegen des Machtungleichgewichts unwahrscheinlich. Wasserknappheit, Versalzung und Grundwasserabsenkung führen aber, nicht nur wegen des Farakka-Damms, zu existenziellen Problemen in Bangladesch. Viele wandern nach Westbengalen und – wegen der Teeplantagen und der Ölindustrie – nach Assam aus, dort sind sie aber keineswegs willkommen. Vielmehr fachen sie durch ihre Immigration die be-

reits akuten separatistischen und ethnischen Auseinandersetzungen an. Ethno-nationalistische Bewegungen (z.B. die *All Assam Students' Union* und *All Assam Gana Sangram Parishad*) widersetzen sich der Einwanderung zum Teil gewaltsam. Tausende wurden dabei getötet, sowohl Hindus als auch eingewanderte Bengalen.⁵ Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird der Klimawandel die Zahl der davon Betroffenen über die heute geschätzten 12-17 Millionen Menschen in Bangladesch hinaustreiben. Damit wachsen der Migrationsdruck und das Konfliktpotential in den Zielgebieten im Nordosten Indiens.

Indusbecken

Streit um das Wasser des Indus gab es zwischen den Provinzen Punjab und Sindh schon in den 1930er Jahren, noch unter britischer Herrschaft. 1942 wurde eine Schlichtungskommission eingesetzt, deren Bericht aber von keiner Seite akzeptiert wurde. In informellen Treffen zwischen 1943 und 1945 entwickelten die leitenden Ingenieure der Streitparteien einen Plan, der aber keine Zustimmung fand. Inmitten der konfliktgeladenen Wirren der Teilung der britischen Kolonie in zwei souveräne Staaten, der Migrationsströme und der Dispute über den Grenzverlauf gelang es den Wasseringenieuren jedoch im Herbst 1947, die Wasseraufteilung für ein halbes Jahr zu fixieren, um eine beidseitig akzeptable Nutzung der niedrigen Monsunregenfälle zu gestatten. Der schwache Monsun hätte die zugespitzte Konfliktlage verschärfen können; das Gegenteil trat jedoch ein.

Das nach langen Verhandlungen im September 1960 unterzeichnete Indusabkommen zwischen Pakistan und Indien bewährte sich auch in Zeiten extremer Zuspitzung politischer und militärischer Konflikte zwischen beiden Staaten, und zwar selbst nach deren atomarer Aufrüstung. Da sich Indien in der vorteilhaften Position des Oberanrainers befindet, hätte es stets die Gelegenheit gehabt, das Induswasser als Druckmittel einzusetzen. Dies ist nie geschehen. Der „Vater“ des Indus-Abkommens, David Lilienthal, führte die indisch-pakistanischen Verhandlungen aus der Sackgasse, indem er die strittigen Probleme von gegenseitigen Unterstellungen auf die Ebene technisch-praktischer Fragen (Verbindungskanäle, Speicherseen, kooperative Bewirtschaftung) umleitete. Die Wasserzuteilung wurde als funktionales, nicht als politisches Thema behandelt. Dies wurde vom damaligen Weltbankpräsidenten Eugene Black aufgegriffen, indem er Vorschläge für die technische Entwicklung der Wasser-

5 Rafael Reuveny: Environmental Change, Migration, and Conflict: Theoretical Analysis and Empirical Exploration, in: Human Security and Climate Change, Workshop, Oslo 2005, S.11.

versorgung und deren Finanzierung machte. Gesprächspartner für diese Fragen waren in erster Linie die leitenden Wasserbauingenieure, deren Pläne sich auf Wassermengen sowie technische Systeme der Speicherung und Verteilung konzentrierten und deren Vorstellungen und Erwartungen sich in zwar langwierigen, aber schließlich erfolgreichen Verhandlungen annäherten. Die Implementierung und Kontrolle des Abkommens sowie die Lösung von Streitfällen wurde in die Hände der *Permanent Indus Commission* gelegt, bestehend aus je einem Wasserexperten der Vertragsstaaten. Trotz wiederholt auftretender Streitfälle haben sich dieses Verfahren und damit das Abkommen von 1960 bewährt. Auch in jüngsten Fällen, nämlich den indischen Plänen, Wasserkraftwerke am Chenab (Baglihar-Damm) und am Neelam sowie einen Damm am Ausfluss des Wullar-Sees zu bauen, wird der Streit durch Verhandlungen ausgetragen. Der Konflikt um den Baglihar-Damm scheint inzwischen dank einer – im Indus-Abkommen vorgesehenen – Intervention der Weltbank beigelegt.

Beide Staaten protestieren gegen Eingriffe der anderen Seite, weil die verfügbare Wassermenge bereits völlig ausgenutzt wird. Änderungen der hydrologischen Gegebenheiten, etwa durch den Klimawandel, könnten die Lage verschärfen. Es ist aber nicht sicher, wie sich der Klimawandel in dieser Region auswirkt. Generell erwartet der IPCC, dass die Gletscher in Asien schneller als in der Vergangenheit abschmelzen. Das wird durch die wachsende Zahl von Schlammlawinen, Überflutungen und Gletscherseeausbrüchen bestätigt. Satellitenaufnahmen zeigen, dass der Gangotri-Gletscher, mit einem Volumen von ca. 27 km³ einer der größten des Himalaya und Ursprung des Ganges-Quellflusses Bhagirathi, im Zeitraum von 1977-2001 um ca. 630 Meter kürzer wurde.⁶ Für das Indus-Einzugsgebiet hingegen wird ein Anwachsen der Gletscher beschrieben. Es scheint also nicht klar, ob der Klimawandel die Wasserversorgung im Indusbecken beeinträchtigen wird. Wichtiger ist aber, dass die eingespielten Verfahren kooperativer Problemlösung auch für die Zukunft friedliche Lösungen der Wasserverteilung ermöglichen.

Nil

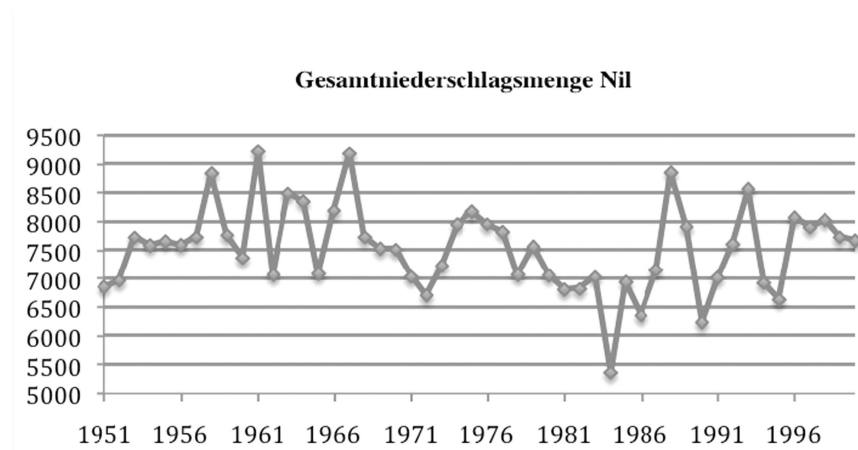
Im Einzugsgebiet des weißen und des blauen Nil liegen zehn Staaten mit 160 Millionen Einwohnern, deren Zahl jährlich um ca. drei Prozent steigt. Durch das Abkommen von 1959 zwischen Äthiopien und dem Sudan und durch die

6 IPCC: Climate Change 2007. Impacts, Adaptation and Vulnerability, Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report (im folgenden zitiert als IPCC 2007 II), Cambridge 2007, S. 494.

WASSERKONFLIKTE

Nile Basin Initiative von 1999 wurden Streitfälle bisher durch friedliche Verhandlungen geregelt. Die Staaten des Einzugsgebiets haben mit dieser Initiative die internationale Kooperation der Anrainer im Wassermanagement institutionalisiert. Heute treffen sich die Vertreter der Nil-Länder auf Ministerebene einmal jährlich im so genannten *Nile Council of Ministers (Nile-COM)*.

Dennoch kann es zu gravierenden Problemen kommen, wenn sich der Oberanrainer Äthiopien genötigt sieht, die Bewässerungslandwirtschaft auszuweiten und dafür weit mehr Nilwasser als bisher zu verwenden. Geringere oder ungleichmäßig verteilte Niederschläge könnten das im Zuge des Klimawandels unabdingbar machen. Auch für das Nilbecken stehen kleinräumig ausgewiesene Ergebnisse von Modellrechnungen nicht zur Verfügung, die eindeutige Aussagen über die künftige Entwicklung stützen könnten. Eine Auswertung der Niederschlagsmengen und deren zeitlicher Varianz über den Zeitraum 1951 bis 2000 zeigt ebenfalls keinen klaren Trend, wie die folgenden Grafiken zeigen.



(Eigene Auswertung aus Daten des Deutschen Wetterdienstes)

Die verfügbaren großräumigen Szenarien zur Auswirkung des Klimawandels lassen für den Einzugsbereich des Nil aber künftig längere und häufigere Dürreperioden befürchten, die verstärkt durch das Bevölkerungswachstum in allen Anrainerstaaten zu massivem Wassermangel führen werden. Dann ist für eine akzeptierte Lösung der Verteilung mehr als bisher die Kooperation aller Anrainer erforderlich. Zwischenstaatliche Wasserkriege sind nicht zu erwarten, da allen klar ist, dass das verfügbare Angebot nur durch eine Zusammenarbeit aller Anrainer gesteigert werden kann. Während Ägypten in früheren Jahren verlauten ließ, der einzige vorstellbare Grund für einen Krieg sei Was-

sermangel, hört man heute von ägyptischen Experten, dass Kriege in jedem Fall teurer seien als technische Maßnahmen zur Verbesserung des Wasserangebots. Die Zusammenarbeit in der *Nile Basin Initiative* ermöglicht es, gemeinsame Wasserbaumaßnahmen und Entwicklungsprogramme zu planen, die sowohl der Regulation des Abflusses dienen als auch eine steigende Agrarproduktion Äthiopiens sichern.

Afrika

Der vierte IPCC-Bericht konstatiert, dass in Afrika bis zum Jahr 2020 zwischen 75 und 250 Millionen Menschen unter verschärftem Wassermangel leiden werden. In einigen Ländern wird der Ertrag aus regenbewässerter Landwirtschaft um bis zu 50 Prozent sinken.⁷ Das bestätigt Abschätzungen von Ashton: Während im Jahre 2000 47 Prozent der Fläche Afrikas, auf der 40 Prozent der afrikanischen Bevölkerung lebten, von Wasserstress oder andauernder Wasserknappheit betroffen waren, wird sich diese Notsituation im Jahre 2025 auf 65 Prozent der Fläche und damit auf 76 Prozent der dann erheblich angewachsenen Bevölkerung erstrecken.⁸ Das Risiko ist besonders hoch in den direkt an die Sahara angrenzenden Ländern, vor allem Nordafrika (Marokko) und in der Großregion Sahel bis zum Horn von Afrika, sowie im südlichen Afrika. Eine länderspezifische Detaillierung scheint gegenwärtig nicht möglich. Das Afrikakapitel des Stern-Reports über die ökonomischen Folgen des Klimawandels konstatiert, dass die meisten Klimafolgenszenarien für Afrika auf großräumigen Modellen beruhen, die für die politischen Entscheidungsträger wenig handlungsleitende Informationen liefern. Lediglich für die Republik Südafrika gibt es detaillierte Studien.

Es gibt allerdings einzelne Beobachtungen, die das Bild schärfen: Seit 1900 hat sich die Gletscherfläche auf dem Kilimandscharo um 80 Prozent verringert. Der IPCC zitiert Schätzungen, wonach die Gletscher zwischen 2015 und 2020 verschwunden sein könnten. Von diesen Gletschern gespeiste Wasserläufe würden dann in den Trockenzeiten versiegen. In Westafrika werden besonders das Voltabecken und der Unterlauf des Niger als potentielle Konfliktregionen gesehen. Bereits bestehende Streitigkeiten werden demnach durch niedrigere Wasserführung, die verminderte Qualität und die starke Vermehrung im Fluss treibender Pflanzen verschärft.

7 IPCC 2007 II, S. 10.

8 Peter Ashton: Avoiding Conflicts over Africa's Water Resources, in: *Ambio* 31 (2002): 3, S. 236-242.

WASSERKONFLIKTE

In Afrika gibt es viele grenzüberschreitende Flusssysteme, deren Anrainer sich immer wieder um die Wasserzuteilung streiten. Ausgiebige Untersuchungen der Flusssysteme in Südafrika zeigen, dass die Kooperation der in der *South African Development Community* (SADC) zusammengeschlossenen Staaten gut funktioniert und auch künftige Streitfälle mit hoher Wahrscheinlichkeit friedlich beizulegen in der Lage ist.⁹ Auch in Westafrika und am Nil sind zwischenstaatliche gewaltsame Konflikte unwahrscheinlich, auch unter den geänderten Bedingungen des Klimawandels. Eine ernstere Gefahr für das friedliche Zusammenleben bieten die subnationalen Zusammenstöße kleiner Gruppen und Ethnien. Tätliche Auseinandersetzungen um Land und Wasser sind – unbeachtet von unseren Medien – im Sahel, in Kenia und anderen ariden oder semiariden Gebieten an der Tagesordnung. Sie kosten Hunderte von Menschen jährlich das Leben. Typisch dafür ist ein Streitfall um die Nutzung von Brunnen zwischen zwei Dorfgemeinschaften in Kenia, bei dem im Jahre 2005 etwa 100 Menschen getötet wurden. Auch im Grenzgebiet zwischen Senegal und Mauretanien kam es während einer Dürreperiode mit ungewöhnlich niedriger Wasserführung des Senegal zu gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen senegalesischen Ackerbauern und mauretanischen Kamelhirten. Beide Gruppen nutzen traditionsgemäß die Schwemmlandzonen an beiden Ufern. Weil die Wasservorräte im Jahre 1988 sehr knapp wurden, kam es zu einem Streit, der zu diplomatischen Konflikten führte.

Es ist zu befürchten, dass die immer wieder gewaltsam ausgetragenen Konflikte zwischen Nomaden und Ackerbauern sowie zwischen verschiedenen Nomadenstämmen an Brisanz zunehmen werden, wenn die Kluft zwischen sinkendem Wasserangebot und wachsendem Bedarf größer wird. Gemäß den Szenarien der Klimaforscher werden Dürren häufiger eintreten und die Erholungszeiten kürzer werden. Das Bevölkerungswachstum, die Bodenerosion, die auch auf ungeeignete Landbaumethoden zurückzuführen ist, und die Holznutzung tun das ihrige dazu. Für Kenia weisen die Statistiken aus, dass die Zahl der Dürrebeschädigten in den letzten 30 Jahren dramatisch zugenommen hat. 1975 waren es 16.000 Menschen, 1992 1,5 Millionen, 1999-2000 4,4 Millionen und 2004-2006 3,5 Millionen.¹⁰

Die genannten Konflikte beschränken – ähnlich wie Epidemien, ökologische Zerstörungen, schwache Regierungen, fehlende Infrastruktur und mangelnde Bildung – die Fähigkeit, sich an die klimabedingten Umweltverände-

⁹ Vgl. Friedensgutachten 2003, Beitrag 4.3.

¹⁰ J. C. Nkomo/A. O. Nyong/K. Kulindwa: The Impact of Climate Change in Africa. Final Draft Submitted to the Stern Review on the Economics of Climate Change, Cambridge 2006, S. 14.

rungen so anzupassen, dass ökologische, soziale und wirtschaftliche Schäden minimiert werden. Das wurde beispielsweise für die Auswirkungen andauernder Konflikte um Land, Waldgebiete, Feuchtgebiete und (geraubtes) Vieh in den Turkana- und Kitui-Distrikten in Kenia nachgewiesen. Zwar gibt es traditionelle Verfahren, mit denen die Stämme Streit um wichtige Ressourcen wie Land oder Wasserquellen regeln. Bei lang anhaltender, existenzbedrohender Knappheit brechen diese Regelungsmechanismen aber zusammen. Wenn dann Gewalt ausgeübt wird, greifen in der Regel die staatlichen Sicherheitsorgane nicht oder zu spät ein. Es ist eine Aufgabe nationaler und internationaler Entwicklungsprogramme, sowohl die Verfügbarkeit von Ressourcen zu verbessern als auch Methoden der Konfliktregelung einzuüben. Die Entwicklungszusammenarbeit muss weit mehr als in der Vergangenheit die Befähigung zur Flexibilität der Lebensvorsorge ins Zentrum stellen.

Fazit

Der Klimawandel wird mit hoher Wahrscheinlichkeit das Wasserangebot in einigen großen Flusssystemen und in Trockengebieten, die schon in der Vergangenheit unter Knappheit litten, verringern. Generalisierungen müssen jedoch mit Vorsicht behandelt werden. Zum Beispiel prognostiziert die Klimaforschung für Bangladesch sowohl periodischen Wassermangel als auch häufigere und massivere Überflutungen. Das wird auch durch die in den vergangenen Jahrzehnten beobachteten Trends erhärtet. Jedoch gibt es gegenwärtig keine gesicherten Erkenntnisse, dass das Wasserangebot im Indusbecken klimabedingt knapper wird. Der Klimawandel wird sich regional sehr unterschiedlich auswirken. Bislang sind die Modelle und Szenarien regional noch nicht hinreichend differenziert, um präzise angeben zu können, wo Wassermangel verschärft wird und wo nicht. Sicher ist aber, dass der Klimawandel Risiken für die Wasserversorgung birgt. Beeinflussbar sind das Ausmaß und der zeitliche Verlauf.

Konflikte um Wasser hat es seit jeher gegeben. Zwischenstaatlich sind diese Konflikte fast immer friedlich geregelt worden. Das bestätigt die Datenbank wasserbezogener Konflikte und Kooperationsabkommen, die *Transboundary Freshwater Dispute Database*. Sie listet für die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts nur 21 Zusammenstöße mit militärischer Beteiligung auf, 18 davon im Jordanbecken, zwei zwischen Israel und Ägypten bei Port Said (März und September 1969). Ob im 21. Fall – mehrstündigen Kämpfen zwischen Truppen der Republik Südafrika und denen Lesothos am 22.9.1998 – die Ursache in der Sicherung der Staudämme Katse und Mohale bestand, ist nicht geklärt.

Sicher ist hingegen, dass in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts über 200 Kooperationsabkommen über Wasser unterzeichnet wurden. In einigen Fällen hat die Zusammenarbeit verfeindeter Staaten im Bereich der Wasserversorgung vertrauensbildend und friedensfördernd gewirkt, so z.B. zwischen Jordanien und Israel sowie zwischen Indien und Pakistan. Auf internationaler Ebene haben Verfahren, Wasserverteilungskonflikte friedlich zu bewältigen, die Bewährungsprobe bestanden, obschon sich die beteiligten Parteien aus anderen Gründen feindlich gegenüberstanden. Auch wenn die Verteilungsfragen sich im Zuge des Klimawandels zuspitzen, können die in vielen Fällen erprobten Verfahren, Konflikte gewaltlos beizulegen, erfolgreich angewendet werden.

Das Risiko gewaltsamer subnationaler Auseinandersetzungen wird gleichwohl steigen, nicht nur zwischen Ethnien in den ariden und semiariden Gebieten Afrikas. In Regionen, deren Frischwassermenge sinkt und deren Bevölkerungsdichte gleichzeitig steigt, wird die Wahrscheinlichkeit eines Streits um Wasserreserven zunehmen. Es sind aber zusätzliche Faktoren, die organisatorische und technische Kooperation verhindern. Nordås und Gleditsch erwidern die pauschale Aussage, der Klimawandel werde die Zahl gewaltsamer Konflikte steigern, mit dem Hinweis, dass der Zusammenhang zwischen Umweltfaktoren und Konflikten höchst komplex und mit vielen Unwägbarkeiten verbunden ist.¹¹

Das wahrscheinlichste Konfliktszenario wird vermutlich nicht in jedem Fall mit Problemen der Wasserversorgung in Verbindung gebracht: die Migration. Menschen, die wegen des Zusammentreffens mehrerer Gefahren, Lasten und Existenzbedrohungen ihr angestammtes Wohngebiet verlassen, um anderswo bessere Lebensverhältnisse zu finden, stoßen dort mit der ansässigen Bevölkerung zusammen, der sie aus ethnischen, religiösen, nationalistischen Gründen nicht willkommen sind. Sie können die ohnehin dort herrschende Ressourcenknappheit verschärfen. Langfristig ist dem nur durch gezielte Entwicklungsprogramme in den Ursprungsländern zu begegnen.

Empfehlungen

Maßnahmen zur Eingrenzung der Risiken von Wasserkonflikten sollten auf drei Ebenen ansetzen. Zum einen müssen alle Staaten, die gegenwärtig oder in naher Zukunft einen hohen Anteil am globalen Ausstoß von Treibhausgasen haben, die Emission beschleunigt reduzieren. In allen Risikogebieten sollten

11 Ragnhild Nordås/Nils Petter Gleditsch: Climate Conflict. Common Sense or Nonsense?, in: Human Security and Climate Change, Workshop, Oslo 2005, S. 24.

Pläne zum integrierten Wasserressourcenmanagement (IWRM) erarbeitet werden. Das bedeutet, dass alle Parteien in den Dialog über die Wassergewinnung, -speicherung und -verteilung einzubeziehen sind. Wird stattdessen nur bilateral verhandelt, kommt das dem ohnehin stärkeren Partner zugute, wie das Beispiel Indien-Bangladesch zeigt. Außerdem gilt es, alle Nutzungsarten daraufhin zu überprüfen, ob es effizientere Formen des Einsatzes von Wasser gibt und ob besonders wasserintensive Sektoren im Zuge ökonomischer Umstrukturierungen substituiert werden können. Ferner sind Verfahren der Wasserrückgewinnung und der Erschließung neuer Wasserquellen (z.B. Entsalzung) zu untersuchen.

Es kann nicht nur darum gehen, die Emission von Treibhausgasen zu senken und Wasserquellen neu zu erschließen und zu sichern; darüber hinaus sind die übrigen Konfliktursachen in gefährdeten Regionen zu identifizieren und politisch zu bearbeiten. Da sich vor allem im Süden des Globus die Wasserknappheit verschärfen wird, ist es vordringlich, nachhaltige Entwicklung mit all ihren Komponenten – Schutz der Lebensgrundlagen, Bekämpfung der Armut und Entwicklung demokratischer Gemeinwesen – zu fördern. Das Entwicklungsprogramm und das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNDP und UNEP) haben während der Klimakonferenz in Nairobi im November 2006 ein gemeinsames Programm zur Absicherung gegen Klimarisiken und zum Aufbau technischer und organisatorischer Kapazitäten vereinbart, um vor allem afrikanische Staaten in die Lage zu versetzen, Folgen des Klimawandels vorzubeugen. Dieses Programm sollte von den Industriestaaten unterstützt und ergänzt werden.

2.5. Zum Konfliktpotenzial erneuerbarer Energien

Hans Diefenbacher

Es ist unbestritten, dass die Versorgung mit Erdöl in der Vergangenheit ein Grund war, der zum Ausbruch von Konflikten und Kriegen beitrug. Auch in Zukunft kann die Sicherung der Versorgung mit fossilen Energieträgern internationale Konflikte auslösen. Ebenso kann die Verschlechterung von natürlichen Lebensbedingungen durch Umweltprobleme zu steigender Instabilität führen, wenn zum Beispiel eine hohe Zahl von Umweltflüchtlingen Staatsgrenzen überschreiten. *Erneuerbare* Energien sind ein essentieller Bestandteil der Lösung globaler Energie- und Umweltprobleme. Aber auch sie bringen erhebliche Risiken und Probleme mit sich.

Der folgende Beitrag möchte darauf aufmerksam machen, dass die Umstellung der Energieversorgung auf erneuerbare Energieträger ebenfalls ein erhebliches Konfliktpotenzial in sich trägt, insbesondere durch zunehmende Ungerechtigkeitsverfahren. Zunächst wird gezeigt, dass eine schnelle und drastische Veränderung der Energiesysteme tatsächlich notwendig ist. Grundbedingung jedes sinnvollen Umsterns ist dabei eine Steigerung der Energieeffizienz. Nur auf dieser Grundlage kann das danach beschriebene Potenzial der erneuerbaren Energieträger sinnvoll eingesetzt werden. Die verschiedenen erneuerbaren Energieträger bergen jedoch unterschiedliche Risiken und negative externe Effekte in sich, die um so mehr zum Problem werden, je weniger der Ausbau ihrer Nutzung an ökologische und soziale Verhältnisse angepasst wird. Im zweiten Teil des Beitrags werden diese Wechselwirkungen am Beispiel der energetischen Nutzung von Biomasse beschrieben.¹ Daran wird exemplarisch deutlich, dass neue Gefahren und Probleme nur vermieden werden können, wenn strenge Kriterien zur nachhaltigen Nutzung dieses Energieträgers beachtet und regional wie lokal angepasste Energieversorgungskonzepte entwickelt werden. Diese Aspekte werden am Ende des Beitrages ausgeführt.

¹ Von energetischer Nutzung spricht man dann, wenn Biomasse (organisches Material) direkt oder in aufbereiteter Form zur Energieerzeugung verwendet wird.

Klimawandel und Gerechtigkeit zwischen den Generationen: Der Ausbau erneuerbarer Energien ist nötig

Seit vielen Jahren schon wird große Hoffnung darin gesetzt, dass die Energieversorgung in Zukunft weltweit immer mehr auf der Nutzung erneuerbarer Energien aufbaut. Dafür gibt es zwei Hauptgründe: zum einen die Gefahren des Klimawandels, zum anderen die begrenzte Reichweite der nicht erneuerbaren Energieträger. Die vor mittlerweile über zwanzig Jahren veröffentlichte Definition nachhaltiger Entwicklung der Brundtland-Kommission kann als weitgehend konsensfähiges Leitbild betrachtet werden. Danach gilt es, „die Bedürfnisse der Gegenwart (zu) befriedig(en), ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“.²

Eine solche Gerechtigkeit zwischen den Generationen stellt sich aber offenkundig nicht als Ergebnis eines Marktprozesses ein, denn der von Menschen verursachte Klimawandel wird hohe Schäden verursachen, die in den heutigen Energiepreisen nicht enthalten sind. Auch das Umsteuern von fossilen Brennstoffen auf erneuerbare Energieträger und eine höhere Energieeffizienz sind zunächst sehr kostenträchtig, denn neben den Ausgaben für Forschung und Entwicklung müssen Investitionen in großem Stil getätigt werden. Diese Ausgaben erfolgen viel zu spät, da die gegenwärtigen Energiepreise dafür (noch) keine ausreichenden Anreize bieten. Die Nutznießer des heutigen Energieverbrauchs sind nicht identisch mit jenen, die die Hauptlast der Schäden ertragen oder bewältigen müssen – soweit dies überhaupt möglich ist. Ein Verlust der Artenvielfalt zum Beispiel ist irreversibel. Nutznießer und Leidtragende sind auch geographisch sehr ungleich verteilt. Das ist schon heute der Fall, aber die Ungleichheiten werden sich in Zukunft aller Voraussicht nach noch weiter verschärfen.

Ein Umsteuern von nicht erneuerbaren auf erneuerbare Energieträger ist also sehr viel schneller notwendig, als dies durch heutige Marktpreise angeregt wird. Soll der Anstieg der durchschnittlichen Jahrestemperatur auf unter zwei Grad Celsius begrenzt werden, dann müsste der jährliche Verbrauch fossiler Brennstoffe in den Industriestaaten bis zur Mitte dieses Jahrhunderts um etwa 80 Prozent gesenkt werden.³ Nur dann bleibt den weniger entwickelten

2 Volker Hauff (Hrsg.): *Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung*, Grevén 1987, S. 46.

3 Vgl. Intergovernmental Panel on Climate Change (Hrsg.): *IPCC Forth Assessment Report – Climate Change 2007*, <http://www.ipcc.ch/ipccreports/assessments-reports.htm> (Zugriff: 3.3.2008).

Ländern genug Spielraum für eine nachholende Entwicklung, wenn gleichzeitig das Kriterium der Nachhaltigkeit erfüllt werden soll.

Eine ähnlich anspruchsvolle, wenn auch nicht so klar in Zahlen formulierbare Zielsetzung ergibt sich, wenn man aus Gründen der Gerechtigkeit zukünftigen Generationen den Zugang zu nicht erneuerbaren Energieträgern nicht komplett unmöglich machen will: Das globale Fördermaximum steht beim Erdöl unmittelbar bevor, ohne dass man genau sagen kann, wann dieses so genannte *peak oil* eintreten wird. Wenn vermehrt Erdgas für die Erzeugung von Strom und eventuell auch für Transportzwecke eingesetzt wird, erschöpfen sich auch diese Vorräte erheblich schneller. Auch die Reserven an Kernbrennstoffen sind deutlich begrenzt. Ein Umsteuern in großem Stil auf die weltweit noch am ehesten verfügbare Kohle wiederum verbietet sich aus Gründen des Klimaschutzes. Aufgrund des heutigen, extrem energieintensiven Wirtschaftens ist ein globales System entstanden, das sehr labil und krisenanfällig ist. Jeder Staat, der das Ziel einer sicheren Energieversorgung verfolgt, aber nur durch Importe von Energieträgern erreichen kann, muss sich mit den Risiken auseinandersetzen, die bei einer solchen Importabhängigkeit entstehen können.

Energie-Effizienz als conditio sine qua non

Akzeptiert man nachhaltige Entwicklung als ein langfristig gültiges Ziel, dann muss jeder Ge- und Verbrauch von Energieträgern effizient geschehen. Energievergeudung ist bei erneuerbaren Energieträgern, volkswirtschaftlich gesehen, genauso irrational wie bei nicht erneuerbaren – obwohl, wie oben gezeigt, in einer kurzfristigen, betriebswirtschaftlich orientierten Kalkulation Energieverschwendung im Einzelfall die „billigste Lösung“ sein kann. Bevor wir uns daher in einer angebotsorientierten Betrachtung der Frage zuwenden, welche Probleme der Ausbau der Energieversorgung durch die Nutzung erneuerbarer Energieträger mit sich bringen kann, ist es also wichtig, sich zu verdeutlichen, dass in erster Linie das Potenzial von Effizienzstrategien ausgeschöpft werden muss. Stephan Kohler, Geschäftsführer der Deutschen Energie-Agentur, schreibt zutreffend:

„Eine Gesellschaft, ein einzelner Mensch oder ein Unternehmen, hat primär kein Interesse an Energieträgern, also an einer Kilowattstunde Strom oder einem Liter Öl oder Benzin, sondern an der Bereitstellung von Dienstleistungen wie z.B. behaglich

temperierten Wohnraum, gekühlte Nahrungsmittel, Produktion von Waren [...] oder die Befriedigung von Mobilitätsbedürfnissen.“⁴

Alle Effizienzstrategien müssen diesen Nachfrage-Aspekt in den Vordergrund stellen – was die unbequeme, aber unvermeidbare Aufgabe mit einschließt, zumindest in den Industrieländern eine Debatte über mögliche „Obergrenzen“ des Konsums nicht von vornherein als „marktwirtschaftsfremd“ auszuschließen.

Die Produktion von Energiedienstleistungen erfordert eine jeweils spezifische Mischung aus Know-How, Technik, Kapital und Energie, die insbesondere in vielen Transformations- und Schwellenländern sowie in den armen Entwicklungsländern nicht verfügbar ist. Dadurch entsteht ein Teufelskreis aus Energieverschwendung und Subventionen für teure Energie, der nur sehr schwer zu durchbrechen ist, da die Gefahr massiver sozialer Konflikte droht, wenn der Übergang zu anderen Energiesystemen nicht sozialverträglich gelingt. Regierungen fürchten Konflikte und Krisen dieser Art, weswegen sie oft wider besseren Wissens und viel zu lange am *Status Quo* festhalten. Drei Beispiele mögen dies illustrieren:⁵

In Russland liegen die Preise für Erdöl und Erdgas, die Haushalten und Industrieunternehmen berechnet werden, aufgrund erheblicher Subventionen oftmals unter der Hälfte des Weltmarktpreises. Darüber hinaus gibt es weitere, beträchtliche Subventionen aus kommunalen Haushalten für die Heizkosten privater Haushalte. Es wird geschätzt, dass sich der Energieverbrauch in Wohngebäuden durch Effizienzmaßnahmen um weit über 50 Prozent reduzieren ließe. Die dafür notwendigen Investitionsmittel werden derzeit aber nicht aufgebracht.

Der Wirtschaftsboom in China hat dort zu einer immensen Bautätigkeit geführt, bei der in der Regel aber Gebäude mit einem sehr niedrigen Energieeffizienzstandard errichtet werden. Die Realisierung eines Niedrigenergiehausstandards könnte zu Einsparungen des Energiebedarfs von geschätzten 60 Prozent führen. China betreibt derzeit eine intensive Politik der Sicherung der eigenen Energieversorgung durch Importverträge für Erdgas und Erdöl. Die starke Steigerung der chinesischen Nachfrage ist ein Grund für die deutliche Erhöhung des globalen Preisniveaus für Erdöl. Gleichzeitig sind hohe Energiepreise auch ein Grund für massive soziale Probleme in vielen chinesischen Provinzen.

4 Stefan Kohler: Energieeffizienz als politisches Instrument, in: Ernst Schwanhold/Beate Kummer (Hrsg.): Nachhaltige Energiepolitik, Bad Honnef 2006, S.314-325 (Zitat S.316).

5 Vgl. dazu ausführlich Kohler, a.a.O., S.317 ff.

In Kuba wird Strom zum Teil in veralteten Ölkraftwerken mit einem Wirkungsgrad von nur 30 Prozent produziert; die Netzverluste werden auf 19 Prozent geschätzt. Auch bei den privaten Haushalten besteht ein immenses Einsparpotenzial von insgesamt etwa 70 Prozent, etwa durch den Ersatz alter, ineffizienter Kühlschränke. Auch in diesem Land subventioniert der Staat die Stromkosten privater Haushalte mit hohen Beträgen. Anstelle der Subventionierung teurer Ölimporte für ineffiziente Stromproduktion und Stromverbrauch wäre die Finanzierung einer Effizienzstrategie schon mittelfristig erheblich gewinnbringend. Dazu bedarf es allerdings einer massiven Grundinvestition, die das Land aus eigener Kraft auf mittlere Sicht nicht aufzubringen vermag.

Aus diesen Gründen muss ein Umsteuern auf erneuerbare Energieträger von einer globalen Energieeffizienzstrategie begleitet werden, um die Gesamtnachfrage nach Energiedienstleistungen so ressourcenschonend wie nur möglich zu befriedigen. Eine solche Strategie ist noch immer in kurz- und mittelfristiger Perspektive in betriebswirtschaftlicher Sicht häufig nicht rentabel und stellt sich daher nicht als Ergebnis eines Marktprozesses ein. Sie ist aber dringend und unverzichtbar notwendig, um das wirtschaftliche und politische Krisen- und Konfliktpotenzial mit einander konkurrierender nationalstaatlicher Strategien zur Sicherung der jeweils eigenen Energieversorgung zu verringern.

Wasser, Wind, Sonne, Biomasse, Erdwärme: zum Potenzial erneuerbarer Energieträger

Alle Szenarien zur globalen Energieversorgung gehen davon aus, dass sich der Weltenergiebedarf theoretisch aus erneuerbaren Energien decken ließe. Auch die Vereinigung der Deutschen Elektrizitätswirtschaft (VDEW) stellt in ihrem Internet-Lexikon „Energiewelten“ entsprechende Angaben zusammen:⁶

- Das nutzbare Potenzial an Wasserkraft entspricht weltweit etwa dem fünffachen der heutigen Kapazität.
- Das solare Strahlungsangebot entspricht mehr als dem 12.000fachen des heutigen Weltenergiebedarfs; davon ist allerdings technisch nur ein Bruchteil nutzbar.
- Das Potenzial an Biomasse entspricht dem zehnfachen des heutigen Weltenergiebedarfs; technisch nutzbar sind davon vermutlich 20 bis 30 Prozent. Bioenergie macht heute etwa 90 Prozent der global genutzten erneuerbaren

⁶ <http://www.energiewelten.de/lexikon/lexikon/index3.htm> (Zugriff:3.3.2008), vgl. auch IPCC 2007, a.a.O.

Energien aus, da in armen Ländern Holz und Dung als Energiequelle eine wichtige Rolle spielen. An der Welt-Primärenergieproduktion hat Bioenergie derzeit nur einen Anteil von etwa zehn Prozent.

- Das wirtschaftlich nutzbare Potenzial der Windenergie wird auf ein Drittel des heutigen Weltenergiebedarfs geschätzt.
- Die Bestimmung des Potenzials der Erdwärme ist besonders unsicher, da die heute verfügbare Technik noch wenig entwickelt ist. Daher gehen konservative Schätzungen von einem Potenzial von nur drei Prozent des heutigen Weltenergiebedarfs aus.

Derartige Kalkulationen sagen jedoch noch nicht viel über die Möglichkeiten und Grenzen der Realisierung dieser Potenziale aus – sie bieten nur den Hintergrund für die Aussage, dass ein Umsteuern prinzipiell möglich ist. Bei näherer Betrachtung der verschiedenen erneuerbaren Energieträger erweist sich nämlich, dass jeder einzelne nicht nur ein bestimmtes Potenzial der Energie-Erzeugung, sondern auch ein jeweils sehr unterschiedliches Risiko- und Konfliktpotenzial in sich trägt:

- Die Errichtung von Dämmen und Stauseen zum Betrieb neuer großer Wasserkraftwerke bringt häufig die Notwendigkeit mit sich, eine hohe Zahl von Menschen umzusiedeln, mit allen sozialen Folgeproblemen. Der Wasserhaushalt ganzer Regionen, vor allem der Gebiete unterhalb der Staustufe, kann sich grundlegend verändern. Wertvolle Ökosysteme können komplett und irreversibel vernichtet werden.
- Der Ausbau der Windenergie in großem Stil verändert nicht nur das ästhetische Bild von Landschaften, sondern kann auch zu erheblichen Beeinträchtigungen durch Lärm und Beschattung durch die Rotoren führen. Umstritten sind die ökologischen Auswirkungen, unter anderem auf den Vogelflug, die durch große Windparks entstehen können. Aus diesen und anderen ökologischen Gründen ist das Potenzial für den Zubau von Windenergieanlagen in vielen Regionen sehr begrenzt.
- Potenzielle negative Wirkungen der Erdwärme-Nutzung sind bislang wenig erforscht. Aufsehen erregt hat die Auslösung von kleineren Erdbeben in Süddeutschland durch eine bestimmte Technologie zur Gewinnung der Erdwärme, bei der Wasser mit hohem Druck in tiefe Gesteinsschichten gepresst wird.
- Photovoltaik gilt häufig – im Gegensatz zur thermischen Nutzung der Solarenergie – noch als „Luxus-Energie“. Zur Errichtung sehr großer Photovoltaik-Anlagen in Regionen mit hoher Sonneneinstrahlung – etwa in der Sahara – gibt es seit vielen Jahren Konzepte. Ihre Verwirklichung scheiterte bislang unter anderem daran, dass mögliche Partnerländer als wenig

verlässlich eingestuft wurden, sodass hier keine Möglichkeit einer Verbesserung der Sicherheit der nationalen Energieversorgung gesehen wurde.

- Schließlich wird in letzter Zeit auch der Ausbau der energetischen Nutzung von Biomasse in zunehmendem Maße kritisch beurteilt, da es zu erheblichen Nutzungs-Konkurrenzen zur Produktion von Nahrungsmitteln und zu einer dramatischen Verringerung der Biodiversität kommen kann.

Dieser letzte Punkt soll im folgenden Abschnitt näher betrachtet werden, denn in diesem Bereich bestehen derzeit besonders große Hoffnungen der Industrieländer. Sie wollen dieses Potenzial mit hoher Priorität erschließen. Seit März 2007 gibt es z.B. einen Beschluss der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union, dass bis zum Jahr 2020 in den Mitgliedsstaaten der EU mindestens zehn Prozent der Kraftstoffe im Verkehrssektor aus nachwachsenden Rohstoffen stammen sollen. Dies wird kaum durch eigene Produktion zu erreichen sein, sondern auch Importe erfordern. Gerade hier führt der Energiehunger der reichen Länder aber zu Entwicklungen, die nicht nur die sozialen Probleme in vielen Lieferländern verschärfen, sondern auch zu einer Reihe von ökologischen Folgen mit potenziell katastrophalem Ausmaß führen.

Probleme und Kriterien für eine stoffliche und energetische Nutzung nachwachsender Rohstoffe

Die rasant steigende Nachfrage nach Biomasse zur energetischen Nutzung verändert die Landwirtschaft sowohl in den reichen als auch in den armen Ländern. Dabei können sehr unterschiedliche ökologische, wirtschaftliche und soziale Probleme entstehen, deren Lösung nur im Einklang mit dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung erfolgen kann, wenn das globale System der Energieversorgung zukunftsfähig sein soll. Diese Probleme sollen im Folgenden kurz erläutert werden.

Probleme der Sozialverträglichkeit

Durch die Nachfragesteigerung kann eine Nutzungskonkurrenz der Böden zwischen der Produktion von Lebensmitteln und der Produktion von „Energiepflanzen“ entstehen, die zu erheblichen sozialen Problemen führen kann, da als direkte Folge schnelle und deutliche Steigerungen der Preise von Grundnahrungsmitteln entstehen können – siehe die folgenden Beispiele. Die labile Balance zwischen der Produktion von *food crops* und *cash crops* ist Gegenstand der entwicklungspolitischen Debatte seit den 1970er Jahren; sie zu erreichen

ist aber durch die neue Nachfrage nach *cash crops* in Form von Energiepflanzen ungleich schwieriger geworden.

Die so genannte „Tortilla-Krise“ in Mexiko ist Anfang 2007 auch in den europäischen Medien weithin aufgegriffen worden. Was war geschehen? Der Preis für Tortillas – dünne Fladen aus Maismehl und Wasser – hatte sich in wenigen Monaten rasant und auf ein bislang nicht gekanntes Niveau erhöht. Die Kilopreise waren innerhalb eines Jahres von durchschnittlich 48 Euro-Cent auf 65 Euro-Cent angestiegen, in einigen Regionen beträgt der Preis heute bis zu 1,60 Euro je Kilo. Zwei Gründe wurden – je nach Interessenlage mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung – als Auslöser der Krise identifiziert: Zum einen die US-amerikanische Förderung von Ethanol als Treibstoff, das unter anderem auch aus Mais hergestellt wird.⁷ Die Nachfrage nach Mais ist in den USA deshalb sprunghaft gestiegen, was wiederum zu einem Anstieg der Weltmarktpreise und in dessen Folge zu einer Angebotsverknappung in Mexiko geführt hat. Zum anderen gibt es Anzeichen dafür, dass innerhalb von Mexiko einige Großproduzenten ihre Marktmacht genutzt haben, um von diesem Preisanstieg zu profitieren. Um die angespannte Lage zu beruhigen, hat die Regierung Anfang 2007 eine Preisobergrenze von 60 Euro-Cent je Kilo festgesetzt, die aber nicht durchgehend eingehalten wird.

Dass diese Krise so unmittelbar auf die Preise des Haupt-Grundnahrungsmittels in Mexiko durchschlagen konnte, hat auch damit zu tun, dass viele mexikanische Bauern nach dem Beitritt Mexikos zur nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA) nicht mehr mit dem hoch subventionierten Mais aus den USA konkurrieren konnten, die Produktion einstellten und dadurch das Land zunehmend vom Weltmarkt abhängig wurde. Deswegen hatte die mexikanische Regierung lange Übergangsfristen für die vollständige Einführung des Freihandels und Einfuhrquoten festgelegt. Dies konnte aber nicht verhindern, dass viele Kleinbauern nach dem Beitritt zu NAFTA den Maisanbau aufgeben mussten, mithin nicht von der wesentlich späteren Nachfrage- und Preissteigerung infolge des amerikanischen Ethanolprogramms profitieren konnten. Die Maisernte ist in Mexiko seitdem kontinuierlich gesunken. „Konnte sich Mexiko Mitte der 1990er Jahre noch selbst mit Mais versorgen, so importierte es im Jahre 2006 fast die Hälfte seines jährlichen Verbrauches“.⁸ Selbst bei rascher Wiederaufnahme der kleinbäuerlichen Produktion könnte die inländische Nachfrage auf abseh-

⁷ Vgl. Claus Tigges: „Tortilla-Krise in Mexiko“, in: FAZ, 1.2.2007.

⁸ Vgl. Juliane Schumacher: Sollen wir Benzin saufen, in: Lateinamerika-Nachrichten (März 2007): 393, <http://www.lateinamerikanachrichten.de/?/artikel/1064.html> (Zugriff: 28.3.2008).

bare Zeit kaum befriedigt werden, da der Mais aufgrund der gestiegenen Weltmarktpreise eher exportiert würde, jedenfalls für die mexikanische Bevölkerung nicht erschwinglich wäre.

Für die meisten der unter der Armutsgrenze lebenden Mexikaner sind die USA der Übeltäter. Anfang 2007 gab es 114 Ethanol-Anlagen in den USA, der Ankaufspreis für Mais ist von Anfang 2006 bis Mitte 2007 von 2 US-Dollar auf 3,60 US-Dollar je 25 Kilogramm gestiegen.⁹ Im Jahre 2006 wurden 6 Prozent der inländischen Maisernte in den USA zu Treibstoff verarbeitet, 2007 werden es vermutlich 25 Prozent gewesen sein. Die US-Regierung leistet es sich, die Ölkonzerne, die ihrem Treibstoff Ethanol beimischen, mit zuletzt 2,5 Milliarden US-Dollar pro Jahr zu subventionieren. Das Lippenbekenntnis zu einem globalen Freihandel wird dabei mit unverminderter Lautstärke vorgetragen.

Brasilien ist der weltgrößte Hersteller von Ethanol, das hier vorwiegend aus Zuckerrohr gewonnen wird. Zuckerrohr wird auf einer Anbaufläche von 6 Millionen Hektar produziert, von denen über 40 Prozent zu Treibstoff verarbeitet werden. Im Frühjahr 2007 hat US-Präsident Bush eine Vereinbarung mit dem brasilianischen Präsidenten Luiz Inácio Lula da Silva geschlossen, die in den Medien schon als „OPEC des Ethanols“ hochstilisiert wurde.¹⁰ Es gibt Prognosen aus Brasilien, denen zufolge es bis 2013 fast zu einer Verdreifachung der Anbaufläche für Zuckerrohr kommen wird, was dann etwa zehn Prozent der gesamten landwirtschaftlichen Anbaufläche des Landes entsprechen würde. Auch in Brasilien wird der Biomasse-Boom damit zunehmend zum sozialen Sprengsatz, da auch hier Flächenkonkurrenzen zur Nahrungsmittelproduktion entstehen.¹¹ Er hat eine weitere Konzentration des Landbesitzes zur Folge; es gibt auch aus diesem Bereich des Agrarsektors zahllose Meldungen über unmenschliche Arbeitsbedingungen und extreme Ausbeutung der Landarbeiterinnen und Landarbeiter. Die kontrollierten Brände, die bei der konventionellen Ernte gelegt werden, um die großen Blätter der Pflanzen abzusengen, erzeugen neben ökologischen Problemen auch große gesundheitliche Belastungen der Menschen, die in der Nähe der Felder wohnen und arbeiten.

In einem Text mit dem Titel „Necrocombustiveis“, Treibstoffe des Todes, klagt auch Frei Betto, brasilianischer Befreiungstheologe und Bestsellerautor, an, dass der Boom bereits jetzt weltweit einen deutlichen Preisanstieg bei Lebensmitteln hervorgerufen habe, nicht nur in Brasilien, sondern auch in Euro-

9 Vgl. Hildegard Stausberg: „Ethanol-Durst der USA“, in: Die Welt, 5.2.2007.

10 Vgl. Humberto Marquéz: „Energy U.S./Latin-America: An OPEC for Ethanol?“, in: Inter Press Service News, 2.3.2007.

11 Vgl. ausführlich dazu Werner Paczian: Nachwachsender Wahnsinn, in: Initiativ (November 2007): 118, S.4 ff.

pa, in China, Indien und den USA.¹² In Brasilien, so Betto, habe die Bevölkerung im ersten Halbjahr 2007 für Nahrungsmittel dreimal soviel ausgeben müssen wie im gleichen Vorjahreszeitraum. Die Preissprünge sind schon für Bezieher des Mindestlohns von umgerechnet 140 Euro schwer und für Empfänger der weit niedrigeren staatlichen Hungerhilfe gar nicht mehr zu verkraften.

Eine grüne OPEC sagte auch Abdoulaye Wade, der Präsident Senegals, voraus; er forderte die Afrikaner dazu auf, alles zu tun, damit der Kontinent „der wichtigste Anbieter von Biokraftstoffen wird“.¹³ Mitte 2007 hat Brasilien mit Senegal eine Vereinbarung getroffen, um dem afrikanischen Land beim Aufbau einer Biotreibstoff-Industrie zu helfen. Auch die Regierung in Mosambik hat sich, wie viele andere afrikanische Staaten, schon aktiv um den globalen Markt bemüht und eine Biokraftstoffstudie in Auftrag gegeben, unterstützt von der Weltbank, der US-Firma Econergy und der italienischen Regierung.

Zu den möglichen Abnehmern des mosambikanischen Biokraftstoffs könnten British Petrol (BP), die portugiesische Petrogalp, die Petrobras und die schwedische Sekab gehören. BP gründete im Oktober 2007 mit dem britischen Biodieselerzeuger D1 Oil die Firma D1-BP Fuel Crops Limited und setzt ganz auf die Ölpflanze Jatropha. In Swasiland werden 3.000 Hektar angebaut, in Mosambik soll die Anbaufläche von 1.000 auf 20.000, in Sambia auf 174.000 Hektar vergrößert werden.¹⁴ Die giftige Pflanze gilt als robust, sie kann auch auf wenig fruchtbarem Land angebaut werden. Auch die afrikanische Biokraftstoffproduktion könnte die Ernährungssituation auf diesem Kontinent noch weiter verschärfen, vor allem dann, wenn die Plantagen auf Land ausgedehnt werden, das auch für Nahrungsmittelpflanzen geeignet ist. Solange der Preis für Energiepflanzen auf dem Weltmarkt über dem Preisniveau heimischer Grundnahrungsmittel liegt, wird dies sehr schwer zu verhindern sein.

Indonesien und Malaysia planen eine Verdoppelung ihrer Palmöl-Plantagen auf rund 20 Millionen Hektar; diese Fläche entspricht dem Fünffachen der Fläche der Niederlande. Die Expansion der Palmöl-Plantagen in Ecuador hat zur Vernichtung großer Regenwald-Gebiete geführt, was dort zur Ausrottung von 15 Baumarten geführt hat.¹⁵ Die Biomasse-Plantagen werden oft mit massivem Einsatz von Pestiziden betrieben, die in Ecuador wiederum

12 Zit. nach Klaus Hart: Amazonia, an Ecocide foreseen in: Brasilien-Text – Aktuelle Berichte aus Brasilien, 13.2.2008, <http://www.hart-brasilientexte.de/2008/02/13/amazonia-an-ecocide-foreseen/> (Zugriff: 3.3.2008).

13 Vgl. Fritz Vorholz: „Eldorado im Armenhaus“, in: Die Zeit, 28.12.2006.

14 Vgl. Adelheid Wölfl: „Trendiger Diesel und treuer Hunger“, in: Der Standard (Wien), 16./17.2.2008.

15 Vgl. Paczian, a.a.O., S. 3.

die Mangrovingürtel stark geschädigt haben. Auch in Indonesien und Malaysia sind große Waldflächen, vor allem auf Sumatra und Borneo, für Palmöl-Plantagen abgeholzt worden. Erhebliche Umweltzerstörungen sind hier die Folge des Verarbeitungsprozesses bei der Palmöl-Produktion. Abfälle werden verbrannt, beim Pressen der Früchte entstehen flüssige giftige Stoffe, die oft nicht sachgerecht entsorgt werden. Daher sind die Produktionsketten vieler Biokraftstoffe aus ökologischer Sicht längst nicht so vorteilhaft. Selbst der energetische Gewinn ist bei manchen Produktlinien eher gering, wenn die oft überdimensionierte Düngung der Plantagen und die Verarbeitung der Biomasse sowie deren Transport zum Endverbraucher mit eingerechnet werden.¹⁶

Kriterien für eine nachhaltige Nutzung

Aufgrund der geschilderten Entwicklungen überrascht es nicht, dass der stofflichen und energetischen Nutzung von Biomasse mit zunehmender Skepsis und massiver Kritik begegnet wird. Natürlich lassen sich die Ausbeutung abhängiger Landarbeiter, eine missglückte Freihandelspolitik oder die Subventionen, mit denen reiche Staaten die Weltmarktpreise verzerren, nicht den erneuerbaren Energieträgern anlasten. Die Beispiele zeigen aber, dass die neue Nutzungskonkurrenz zwischen der Erzeugung von Biomasse für die energetische Nutzung und Nahrungsmitteln alte Konflikte verschärfen kann und darüber hinaus ein neues Konfliktpotenzial in sich trägt. Die Diskussion lässt sich in Kriterien zusammenfassen, die erfüllt sein müssen, wenn die Nutzung von Biomasse mit dem Leitbild der Nachhaltigkeit vereinbar sein soll. Die Erzeugung und Nutzung von Bioenergie

- darf auf keinen Fall zu Lasten der Ernährungssicherheit von Menschen gehen;
- muss so stattfinden, dass dabei keine anderen Umweltprobleme entstehen, die zu einer negativen Gesamt-Ökobilanz führen würden;
- sollte bestehende soziale Ungleichheiten nicht noch weiter verschärfen.

Da auf den Ausbau von Energieversorgungssystemen mit erneuerbaren Energieträgern nicht verzichtet werden kann, besteht die Aufgabe darin, sie nach den oben genannten Kriterien zu organisieren. Erneuerbare Energieträger können auch für jene zwei Milliarden Menschen eine Chance sein, die bisher kaum Zugang zu modernen Energien haben. Hier bietet die Bioenergie eine Chance, die Abhängigkeit von Öl zu verringern. Viele der armen Länder

¹⁶ Vgl. Bundesamt für Energie (Hrsg.): Ökobilanz von Energieprodukten: Ökologische Bewertung von Biotreibstoffen. Schlussbericht, St. Gallen 2007, www.bfe.admin.ch (Zugriff: 3.3.2008).

liegen zudem in tropischen Klimazonen, in denen die Bedingungen für den Anbau von Pflanzen zur stofflichen oder energetischen Nutzung von Biomasse sehr günstig sind. Geld, das bisher zum Kauf von Treibstoff ins Ausland fließt, könnte durch den Aufbau einer Produktkette zum Anbau und der Verarbeitung von Biomasse der lokalen Landwirtschaft und Manufaktur zugute kommen. Voraussetzung einer solchen Strategie ist aber eine vorrangige Orientierung der Energieversorgungssysteme mit erneuerbaren Energiequellen an den Strukturen der jeweiligen lokalen oder regionalen Ökonomie. Ein solches Netzwerk lokaler und regionaler Energieversorgungskonzepte könnte zu einer nationalen Strategie der nachhaltigen Energieversorgung werden; sie müsste auch konsequent in den reichen Ländern erarbeitet werden, denn nur mit der damit verbundenen Abschätzung des jeweiligen Potenzials der regionalen Energieerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern wird deutlich, wie groß der Unterschied zwischen dem heutigen und einem zukunftsfähigen Energiesystem ist – und wie groß damit der Handlungsbedarf in den nächsten Jahren und Jahrzehnten ist. Denn bis heute wird kaum thematisiert, dass bestimmte Formen der Konsum- und Mobilitätsstrukturen vor allem in den reichen Ländern nicht mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung vereinbar sind. Hinsichtlich der Ökobilanz schneidet die energetische Nutzung von Abfall- und Reststoffen – etwa zur Wärmeproduktion – gegenüber fossilen Treibstoffen am besten ab. Die Umweltbelastung aller Biotreibstoffe lässt sich – im Gegensatz zu den Belastungen, die bei der Nutzung fossiler Energieträger entstehen – durch gezielte Maßnahmen deutlich verringern. So könnten zum Beispiel strenge Richtlinien für die Zertifizierung von Biotreibstoffen das Problem der Brandrodung von Regenwald mindern.

Gerade die Produktion und Nutzung von regenerativen Energieträgern, insbesondere der Biomasse, bietet die Möglichkeit einer Energieerzeugung in kleinen und mittleren Einheiten und auf der Ebene von Dörfern. Die Entwicklung einer neuen Bioenergie-Industrie, so eine neue Studie von UN Energy, kann 1,6 Milliarden Menschen elektrischen Strom bringen und für 2,4 Milliarden dazu beitragen, dass sie nicht allein auf Holz, Mist oder Stroh als Brennstoff angewiesen sind.¹⁷ Dies wird nur im Rahmen einer Entwicklungsstrategie der *self-reliance* möglich sein, in der lokale Ressourcen vorrangig zur Befriedigung der Bedürfnisse der Menschen in der jeweiligen Region verwendet werden.

17 UN Energy (Hrsg.): Sustainable Bioenergy – A Framework for Decision Makers. New York 2007, <http://www.fao.org/docrep/010/a1094e/a1094e00.htm> (Zugriff: 3.3.2008); Ralf Streck: „Die Vereinten Nationen warnen vor exzessivem Einsatz von Biosprit“, in: Telepolis, 16.5.2007.

Obwohl schon die Hälfte der Zeit, in der die Millennium Development Goals verwirklicht werden sollen, verstrichen ist, leiden noch immer weltweit mehr als 800 Millionen Menschen unter Hunger oder Mangelernährung. Etwa sechs Millionen Kinder unter fünf Jahren sterben jährlich an den Folgen von Unterernährung. „Die Getreidemenge für die Tankfüllung eines Mittelklassewagens mit Bioethanol könnte auch einen Menschen ein Jahr lang ernähren.“¹⁸ Lester Brown, Direktor des Earth Policy Institute in Washington, prophezeit für die nahe Zukunft eine gefährliche Konkurrenz zwischen Mensch und Maschine, um Flächen, Wasser und Getreide: Die Nutzer der ungefähr 800 Millionen Kraftfahrzeuge der Welt gegen zwei Milliarden Arme. Lester Brown hält regelrechte Hungeraufstände für möglich. Die Ohnmacht der Not leidenden Menschen wird sich dann gegen nationale Regierungen oder gegen andere Staaten wenden – der Adressat müsste aber auch der anonyme Weltmarkt sein, der sich an der Kaufkraft der Reichen und nicht an der Befriedigung der Grundbedürfnisse der Armen orientiert. Im letzten Jahr verging kein Monat, in dem nicht über Demonstrationen oder Protestaktionen aufgrund der geschilderten Preissteigerungen für Grundnahrungsmittel berichtet wurde. Die weitere Strategie des Ausbaus erneuerbarer Energien spielt eine entscheidende Rolle, ob der notwendige Umbau der Energieversorgungssysteme als gravierender Krisenfaktor und Grund zunehmender internationaler Ungerechtigkeit oder als Weg zu einer globalen nachhaltigen Entwicklung empfunden wird. Vier wesentliche Schritte wurden genannt: eine Erhöhung der Energie-Effizienz, strenge Zertifizierung für den Anbau von Biomasse zur energetischen Nutzung, die Regionalisierung der Energiepolitik, ein anderes Konsumverhalten. Nur der erste dieser Schritte wird zurzeit wirklich ernsthaft verfolgt.

18 Fritz Vorholz, a.a.O.

Kapitel 3:
Instabiler Autoritarismus

3.1. Instabiler Autoritarismus: Krisenländer und Krisenregionen

*Daniel Lambach und Tobias Debiel**

Jüngere Debatten in der Friedens- und Entwicklungsforschung haben sich stark auf „fragile Staaten“ konzentriert, wobei ein besonderer Akzent auf Nachkriegsländer gelegt wurde. Das Hauptaugenmerk galt dabei der staatlichen Leistungsfähigkeit und den Gefahren eines oft gewaltträchtigen Verfalls von Staatlichkeit. Besonders hohe Aufmerksamkeit fand die Frage, ob die Art des politischen Systems die Gewaltanfälligkeit einer Gesellschaft beeinflusst. Empirische Untersuchungen haben dabei erwiesen, dass Staaten zwischen Autoritarismus und Demokratie ein deutlich erhöhtes Risiko interner Gewaltkonflikte aufweisen. Nach einer exemplarischen Studie war Staatsverfall bei so genannten „partiellen Demokratien“ sieben Mal wahrscheinlicher als bei „rein“ demokratischen und autoritären Systemen.¹ Besonders drastisch zeigte sich dies, wenn die Untersuchung auf Subsahara-Afrika beschränkt wurde: Dort versagten fast alle partiellen Demokratien innerhalb von fünf Jahren und sogar bei etablierten Demokratien war die Krisenwahrscheinlichkeit fünfmal höher als bei autoritären Regimen. Ein wichtiger Grund hierfür: derartige Übergangssysteme „bieten noch nicht die Beteiligungschancen voll entwickelter Demokratien, und sie sind nicht mehr in der Lage, die Organisation von bewaffnetem Widerstand so effektiv zu unterdrücken wie stabile Autokratien“². In eine ähnliche Richtung argumentierten in jüngerer Zeit auch Paul Collier et al., die für Nachkriegsgesellschaften einen engen Zusammenhang zwischen der Abhaltung von Wahlen und einem erneutem Kriegsausbruch festgestellt haben.³

Ist die Konsequenz aus diesen Befunden, dass man zum Zwecke der Krisenprävention und der staatlichen Konsolidierung lieber auf die Stabilität au-

* Die Autoren danken Sven Vollnhals, Maren Kraushaar und Frederik Landshöft für ihre Hilfe bei der Vorbereitung dieses Beitrags.

1 Vgl. State Failure Task Force: State Failure Task Force Report. Phase III Findings, McLean 2003, S. vi, <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/stfail/SFTF%20Phase%20III%20Report%20Final.pdf> (Zugriff: 10.10.2004). Vgl. auch Håvard Hegre/Tanja Ellingsen/Scott Gates/Nils Petter Gleditsch: Towards a Democratic Civil Peace?, in: American Political Science Review 95 (2001): 1, S. 33-48.

2 Andreas Hasenclever: Sie bewegt sich doch. Neue Erkenntnisse und Trends in der quantitativen Kriegsursachenforschung, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 9 (2002): 2, S. 331-364 (hier: S. 346).

3 Vgl. Paul Collier/Anke Hoeffler/Mans Söderbom: Post-Conflict Risks. Center for the Study of African Economies Working Paper 256, Oxford 2006.

toritärer Regime setzen sollte? Diese Schlussfolgerung steht – zumindest implizit – im Raum. Der folgende Beitrag argumentiert demgegenüber, dass ein derart demokratiskeptischer Ansatz gewissen Trugschlüssen erliegen würde. Zum einen unterschätzt er die inhärente Instabilität mancher autoritärer Regime in einer sich globalisierenden Welt, zum anderen weicht er der eigentlichen Herausforderung aus, wie die internationale Gemeinschaft mit diesen Regimen umgehen sollte.

Der globale Trend hin zu Demokratie und Hybridregimen

„Instabiler Autoritarismus“ beschreibt eine prekäre Form des politischen Herrschens, die durch zwei bestimmte Charakteristika definiert ist. Erstens handelt es sich um *autoritäre* Herrschaft, d.h. um die Konzentration der Macht auf eine kleine Elite. Zweitens entsteht die *Instabilität* des politischen Systems als logische Konsequenz seines autoritären Charakters, sofern dieses System a) sich gegenüber gesellschaftlichen Forderungen abschottet und b) sehr stark an einzelne Personen bzw. Gruppen gebunden ist. „Der Herrschaftstypus ist präsidentiell, dynastisch, patrimonial und bisweilen sultanistisch“⁴, die Machtausübung ist gekennzeichnet durch (Neo-)Patrimonialismus und Klientelismus. Ein zentrales Merkmal des Machterhalts ist die Vermischung der privaten und der öffentlichen Sphäre durch die Überschneidung gesellschaftlicher und formal-staatlicher Institutionen. Während derartige Regierungen oft den Eindruck von Stärke zu vermitteln versuchen, sind sie in Wirklichkeit viel instabiler als sie zunächst scheinen, wie wir weiter unten noch darlegen werden.

Zu Zeiten des Ost-West-Konflikts war dieser Herrschaftstypus in unterschiedlichen Formen autoritärer Systeme anzutreffen. Dazu gehörten die damals weit verbreiteten Militärdiktaturen ebenso wie Alleinherrscher (insbesondere in Afrika). Seit 1990 hat die Zahl derart offen autoritärer Regime deutlich nachgelassen. Vielmehr ist einerseits die Zahl der Demokratien angestiegen, andererseits aber auch die Zahl von Hybridregimen (vgl. Tabelle 1). Bei letzterem Typ (für den auch die Begriffe „partielle Demokratie“, „Semi-Demokratie“, „Anokratie“ oder „gemischtes System“ gebräuchlich sind) handelt es sich um Regierungsformen zwischen Autoritarismus und Demokratie. Während die steigende Zahl von Demokratien zu begrüßen ist, sind Hybridregime in vielen Fällen nur oberflächlich reformierte autoritäre Systeme (vgl. Beitrag 3.4), weswegen wir sie auch als „semi-autoritär“ bezeichnen.

4 Andreas Heinemann-Grüder/Holger Haberstok: Sultan, Klan und Patronage. Regimedi-
lemmata in Zentralasien, in: Osteuropa (2007): 8-9, S. 121-139 (hier: S. 121).

5 Vgl. Ted R. Gurr/Monty Marshall: Polity IV Project. Political Regime Characteristics and

Tabelle 1: Verteilung von Regimetypen seit 1990 (in Prozent)⁵

	1990	1995	2000	2005
Autoritär	40,4%	23,8%	19,2%	16,3%
Hybridregime	18,4%	25,8%	27,8%	22,9%
Demokratisch	41,2%	50,3%	53,0%	60,8%

Der Trend weg von autoritären Regimen hat sich nach dem rasanten Umbruch in der ersten Hälfte der 1990er Jahre inzwischen verlangsamt. Auch ist offensichtlich, dass viele Staaten keinem linearen Weg hin zur Demokratie folgen, sondern zwischen Autoritarismus und Demokratie „pendeln“ bzw. als Hybridregime in einer Zwischenposition verharren. Die Ursachen für diesen Umbruch sind im Wegfall der sozialistischen Systemalternative zu suchen, die vielen autoritären Systemen die Legitimationsgrundlage nahm. Während manche Staaten (z.B. in Osteuropa) daraufhin den vollständigen Bruch mit der politischen Vergangenheit suchten, wurden andernorts Hybridregime zementiert, von denen viele die typischen Probleme eines instabilen Autoritarismus aufweisen, beispielsweise in Asien: Waren dort 1990 noch 51,4 Prozent der Staaten autoritär, 22,9 Prozent Hybridregime und 25,7 Prozent demokratisch, waren es 2005 jeweils 45,2 Prozent, 26,2 Prozent bzw. 28,6 Prozent der Länder. Gleichzeitig manifestierte sich in Afrika ein Trend zur „Hybridisierung“ politischer Systeme, wobei die meisten Hybridregime hier eine autoritäre Tendenz aufweisen (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Verteilung von Regimetypen in Afrika seit 1990 (in Prozent)

	1990	1995	2000	2005
Autoritär	61,1%	29,5%	17,8%	8,9%
Hybridregime	14,0%	40,9%	57,8%	53,3%
Demokratisch	9,3%	29,5%	24,4%	37,8%

Instabiler Autoritarismus: Ausmaß und regionale Variationen

Welche Staaten zählen aber nun konkret zu den „instabil autoritären“? Wie sind sie regional verteilt? In einer ersten Betrachtung lassen sich hierunter je-

⁵ Transitions, 1800-2004, College Park 2006, <http://www.cidcm.umd.edu/polity/> (Zugriff: 26.01.2008).

ne Staaten verstehen, die a) autoritäre Herrschaftsformen aufweisen und bei denen es b) deutliche Anzeichen für den Verfall staatlicher Funktionsfähigkeit gibt. Für Merkmal (a) verwenden wir den *Polity Index* des POLITY IV-Datensatzes, der politische Regime auf einer Skala von -10 bis +10 anordnet.⁶ Als autoritär bzw. semi-autoritär bezeichnen wir alle diejenigen Länder, die dort einen Wert von 0 oder schlechter aufweisen. Für Merkmal (b) greifen wir auf den *Failed States Index* zurück, der anhand von zwölf Indikatoren aus den Bereichen Politik, Soziales und Ökonomie das Risiko eines künftigen Staatsverfalls zu schätzen versucht.⁷ Das Spektrum reicht für jeden Indikator von 0 (vollkommen stabil) bis 10 (völlig instabil). Somit liegt der Extremwert also bei 120 Punkten, wobei die Herausgeber des Index ab 90 Punkten eine besonders hohe Gefährdung sehen. Bei einer genauen Durchsicht des FSI fällt allerdings auf, dass es eine Ballung von Ländern zwischen den Werten 85 und 90 gibt, die eine vergleichbar hohe Risikoneigung haben. Wir legen deshalb als Schwellenwert für das Kriterium „Instabilität“ den Wert 85 fest.

Auf Basis der obigen Operationalisierung lassen sich 29 instabile Staaten identifizieren, von denen acht ein autoritäres (Wert kleiner als -5) und 17 ein semi-autoritäres Regime haben. In vier Fällen (Somalia, Irak, Afghanistan, Côte d'Ivoire) konnte das politische System nicht exakt eingeordnet werden, dennoch sprechen viele Anzeichen dafür, diese Länder ebenfalls zur Gruppe des instabilen Autoritarismus zu rechnen (vgl. Tabelle 3). Auf den afrikanischen Kontinent entfallen mit fünfzehn Staaten mehr als die Hälfte der Fälle, wobei es eine besondere Häufung in West- und Zentralafrika sowie am Horn von Afrika gibt. Acht Fälle befinden sich in Asien – auffällig ist hier der hohe Anteil stark autoritärer Regime (VR Korea, Turkmenistan, Usbekistan, Myanmar, Laos). Es folgt der Nahe und Mittlere Osten mit fünf Ländern, unter denen sich mit Ägypten, Syrien und Irak gleich drei Staaten finden, die in Vergangenheit oder Gegenwart regionale Vormachtambitionen gehegt haben. In Europa bildet Weißrussland mit seiner Kombination stark autoritärer Herrschaftsstrukturen und einem nennenswerten Instabilitätspotential einen regionalen Sonderfall. In Lateinamerika befinden sich zwar eine Reihe von Staaten, die durch fragile Staatlichkeit und politische Instabilität gekennzeichnet sind, jedoch in der Regel formaldemokratisch verfasst sind. Gleichwohl sind auch diese Länder nicht frei von autoritären Praktiken in der Ausübung politischer Macht (vgl. Beitrag 3.5).

6 Vgl. Gurr/Marshall, a.a.O.

7 Vgl. Fund for Peace: The Failed States Index 2007, in: Foreign Policy (2007): 161, 54-63.

Tabelle 3: Instabil autoritäre Regime nach Regionen

Land	Subregion	Failed States Index 2007	Polity Index 2006
Afrika			
Äquatorial-Guinea	Zentralafrika	88,20	-5
Kongo, Rep.	Zentralafrika	93,00	-4
Ruanda	Zentralafrika	89,20	-3
Tschad	Zentralafrika	108,80	-2
Zentralafrikanische Rep.	Zentralafrika	101,00	-1
Uganda	Ostafrika	96,40	-1
Eritrea	Horn von Afrika	85,50	-7
Somalia	Horn von Afrika	111,10	
Sudan	Horn von Afrika	113,70	-4
Simbabwe	Südliches Afrika	110,10	-4
Burkina Faso	Westafrika	89,70	0
Côte d'Ivoire	Westafrika	107,30	
Guinea	Westafrika	101,30	-1
Kamerun	Westafrika	89,40	-4
Togo	Westafrika	86,60	-4
Asien			
Tadschikistan	Zentralasien	88,70	-3
Turkmenistan	Zentralasien	87,50	-9
Usbekistan	Zentralasien	93,50	-9
Korea, Dem. Rep.	Ostasien	97,70	-9
Afghanistan	Südasiens	102,30	
Pakistan	Südasiens	100,10	-5
Laos, Dem. Rep.	Südostasien	87,20	-7
Myanmar	Südostasien	97,00	-8
Europa			
Weißrussland	Osteuropa	85,20	-7
Naher und Mittlerer Osten			
Ägypten, Arab. Rep.	Naher und Mittlerer Osten	89,20	-3
Irak	Naher und Mittlerer Osten	111,40	
Jemen, Rep.	Naher und Mittlerer Osten	93,20	-2
Mauretanien	Naher und Mittlerer Osten	86,70	-3
Syrien, Arab. Rep.	Naher und Mittlerer Osten	88,60	-7

Unsicherheit, Instabilität und Krisenszenarien

Aus instabilem Autoritarismus entstehen im Regelfall ernste Bedrohungen für die menschliche Sicherheit eines nennenswerten Teils der Bevölkerung. Der staatliche Sicherheitsapparat dient dort nicht dem Schutz der Bürger, sondern dazu, Protest und missliebige Meinungen zu unterdrücken, einzuschüchtern und zu verfolgen. Menschenrechtsverletzungen sind in allen Fällen an der Tagesordnung. In einigen Ländern führt das Regime systematische Kampagnen gegen missliebige Bürger durch und schreckt auch vor politischem Mord, „Verschwinden lassen“ und Folter nicht zurück. Dieser offene Einsatz von Gewalt gegen die eigene Bevölkerung ist in den vorliegenden Fällen jedoch kein Beweis von Stärke, sondern eher ein Indiz für die Schwäche der Regierung, wie u.a. der *Failed States Index* deutlich macht. Die Kernursache für die Instabilität derartiger autoritärer Regime ist die Abgeschottetheit des politischen Zentrums gegenüber den Wünschen und Bedürfnissen der Bevölkerung sowie die Inflexibilität dieses Herrschaftstyps. Demokratische Systeme sind im Rahmen ihrer Verfassungen und Traditionen relativ anpassungsfähig gegenüber neuen Herausforderungen (gesellschaftliche Bewegungen, sozio-ökonomischer Wandel usw.). Auch manche autoritäre Systeme haben sich als flexibel und integrativ erwiesen. So haben Länder, in denen sich Koalitionen strategischer Gruppen aus Bürokratie, Wirtschaft und Politik gebildet haben, durchaus nennenswerte Erfolge in Richtung Modernisierung und Rechtsstaatlichkeit erzielen und durch Kooptation und konsensorientierte Partizipationsmechanismen das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft ausbalancieren können. Ein Erfolgsbeispiel hierfür ist die „responsive Autokratie“ Singapur, die sich als äußerst integrations- und anpassungsfähig erwiesen hat.

Demgegenüber ist in instabilen autoritären Systemen die Staatsmacht stark auf Einzelpersonen oder kleine, exklusive Gruppen konzentriert. Im sultanistischen Extremfall ist der gesamte Staat zum Privatbesitz des Regierungschefs geworden. Je nachdem, wie weit diese Personenbindung fortgeschritten ist, sind auch die folgenden Aspekte mehr oder weniger ausgeprägt: Öffentliche Ämter werden nicht nach dem Leistungsprinzip vergeben, sondern z.B. auf der Basis von ethnischer Zugehörigkeit, Verwandtschaftsverhältnissen oder nach Zahlung von Bestechungsgeldern. Formalstaatliche Institutionen werden durch die Machthaber umgangen, untergraben oder umfunktioniert. Der Staat ist in diesem System nicht das Instrument zur „Herstellung allgemeiner Verbindlichkeit“⁸, das er nach der politischen Theorie sein sollte, sondern dient

8 Werner Patzelt: Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriss des Faches und studienbegleitende Orientierung, 2. Auflage, Passau 1993, S. 127.

vielmehr den Eigeninteressen der Eliten, ganz gleich, ob es sich dabei nun um Bereicherung, Schutz oder Machterhalt handelt. Damit kann das politische System seine zentrale Aufgabe einer institutionalisierten Konfliktlösung nicht mehr erfüllen. Für derartige Regime stellt jegliche Veränderung eine potenzielle Bedrohung dar: Wenn sich die gesellschaftlichen oder ökonomischen Machtverhältnisse verändern, können neue Eliten entstehen und alte Netzwerke ihren Wert verlieren.

Aufgrund der besonderen Charakteristika des instabilen Autoritarismus lassen sich Krisenszenarien identifizieren, mit denen diese Regime früher oder später konfrontiert werden und an denen sie nicht selten zerbrechen. Abgesehen von exogenen Schocks, die sich nicht vorhersagen lassen, sind drei Szenarien geradezu typisch: Renten Krisen, personeller Wandel sowie Legitimitätskrisen. Der Begriff der *Rentenkrise* bezieht sich auf das Konzept der „Rente“ als eines ökonomischen Gewinns, dem keine produktive Tätigkeit vorausging.⁹ Herrschaft im instabilen Autoritarismus beruht in vielen Fällen auf einer klientelistischen Pyramide, durch die politische Loyalität als Gegenleistung für finanzielle Zuwendungen gewährt wird. Begünstigte dieses Systems erhalten Zugang zu staatlichen Renten (z.B. Entwicklungshilfegelder, Gewinne aus dem Verkauf von Rohstoffen, Exportzölle, Steuereinnahmen). Das bedeutet jedoch auch, dass dieses System von einem kontinuierlichen Strom von Einnahmen abhängig ist. Wenn die Rentenflüsse versiegen, verlassen wichtige Stützen des Systems die Patronagepyramide und versuchen, sich autonome Rentenquellen zu erschließen. Politische Konkurrenten oder Gewaltakteure, die bislang durch einen Anteil der Renten „gekauft“ worden waren, verfolgen dann wieder ihre eigenen Ziele. Das bislang im autoritären System gebundene Konfliktpotenzial wird im Niedergang des Regimes erneut freigesetzt.

Das zweite Krisenszenario des *personellen Wandels* beschreibt die Probleme, ein stark personengebundenes System aufrechtzuerhalten, wenn sich dessen Zusammensetzung verändert (vgl. Beitrag 3.4). Ein klassisches Problem für eine derartige Krise ist die Übergabe der Macht von einem alternenden Staatschef an seinen Nachfolger. In Haiti war beispielsweise *Baby Doc* Duvalier nicht in der Lage, das zentrale Machtnetzwerk auf dieselbe Weise zu steuern wie sein Vater und Vorgänger *Papa Doc*. Zumeist führt ein personeller Wandel zu Machtkämpfen und zu einer Neuordnung von Hierarchien im Herrschaftsapparat, die unter Umständen auch das ganze System zerstören können. Dies muss jedoch nicht unbedingt zu einer positiven Entwicklung führen, sondern kann auch darin resultieren, dass das alte Netzwerk durch ein

9 Vgl. allgemein zu Renten Krisen Chris Allen: Warfare, Endemic Violence and State Collapse in Africa, in: Review of African Political Economy 26 (1999): 81, S. 367-384.

neues ersetzt wird. Beispielsweise gelang es dem liberianischen Diktator Samuel Doe nach seinem Putsch gegen William Tolbert (1980) innerhalb weniger Jahre, Tolberts alten Machtzirkel durch seinen eigenen zu ersetzen. Sein sierraleonischer Nachbar Joseph Momoh scheiterte dagegen an derselben Aufgabe, zumal dessen Vorgänger Siaka Stevens nach seinem Rücktritt vom Präsidentenamt 1985 weiterhin die Kontrolle über den lukrativen Diamantenhandel zu behalten versuchte.

Legitimationskrisen setzen demgegenüber nicht bei Einzelpersonen, sondern im Bewusstsein der Massen ein, wenn diese die Herrschaftsberechtigung der Mächtigen zu hinterfragen beginnen. Dieses dritte Krisenszenario kann beispielsweise durch Wirtschaftskrisen ausgelöst werden, wie 1998 in Indonesien. Dort bestand lange Zeit ein implizites Abkommen zwischen Regierung und Bevölkerung, dass letztere durch den Verzicht auf bürgerliche Freiheiten und Demokratie eine stetige Verbesserung ihres Lebensstandards erwarten konnten. Als die Asienkrise die Erreichbarkeit dieses Ziels in Frage stellte, sahen die Bürger das Prosperitätsversprechen der Regierung gebrochen. In diesem Kontext ist auch die Rolle regionaler „Demonstrationseffekte“ nicht zu unterschätzen. So ging die jüngste Welle von „farbigen Revolutionen“ im post-sowjetischen Raum auf die georgische Rosenrevolution im Jahr 2003 zurück. Demokratiebewegungen in der Ukraine, in Usbekistan und in Kirgisistan wurden durch diese Ereignisse gestärkt und protestierten (mit unterschiedlichem Erfolg) gegen die autoritären Regierungen in ihren Heimatländern.

Mit dem „Demonstrationseffekt“ ist bereits eine weitere wichtige Dimension des instabilen Autoritarismus angedeutet, nämlich dessen regionale Auswirkungen. Instabil autoritäre Systeme häufen sich, wie bereits angedeutet wurde, in bestimmten subregionalen Kontexten, in denen Staaten und Gesellschaften eng miteinander verflochten sind. Dem durchaus positiven Demonstrationseffekt demokratischer Transformation im ehemaligen Ostblock stehen dabei negative Demonstrations- und Lerneffekte in anderen Regionen gegenüber. So war die Krisenzone Westafrika lange Zeit durch eine auffallend hohe Anzahl von Regimewechseln – nicht selten durch Militärputsche – geprägt.

Je länger eine Krise – gleich welchen Ursprungs – andauert, ohne dass sie durch einen Elitenkompromiss oder staatliche Repression beendet werden kann, desto größer ist das Risiko, dass es zum Sturz der Regierung oder zum Ausbruch von Gewalt kommt. Der erste Fall tritt insbesondere dann ein, wenn eine gut organisierte Opposition existiert, die ihre Anhänger gegen das Regime mobilisiert hat, z.B. im Rahmen einer Legitimationskrise. Verfügt diese Opposition über ausreichenden Rückhalt in der Bevölkerung, kann sie die Bildung einer Übergangsregierung oder die Abhaltung demokratischer Wahlen erzwin-

gen, ohne dass dabei Gewalt eingesetzt werden müsste. Ein derart friedlicher Verlauf ist jedoch von einem Mindestmaß an Kompromissbereitschaft des Regimes abhängig. Wo dieses seine Macht bis zuletzt verteidigen will, sind die Gewaltrisiken dementsprechend größer. Wie ein derartiger Gewaltausbruch abläuft, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab, z.B. dem Organisationsgrad und der Bewaffnung der Opposition, den staatlichen Gewaltmitteln, der Legitimität aller Konfliktparteien oder der politischen Kultur, so dass sich kaum allgemeine Aussagen über die Form der Gewalt treffen lassen.

Optionen für externe Akteure

Die Zahl autoritärer Regime, die auch mittelfristig stabil sein werden, sinkt. Für die internationale Staatengemeinschaft stellt sich somit die Herausforderung, wie der absehbare Systemwechsel in den zahlreichen instabil autoritären Systemen abgefedert werden kann. Denn sollte der Übergang scheitern, so gingen vom Zerfall dieser Staaten erhebliche, insbesondere regionale Sicherheitsrisiken aus. Staatsverfall und Gewaltkonflikte wirken sich dabei unmittelbar auf die Nachbarländer aus, z.B. über Flüchtlingsströme, die Etablierung regionaler Konfliktökonomien und Waffenmärkte, militärische Übergriffe sowie indirekte wirtschaftliche Schäden.¹⁰ Folgende Fragen gilt es – auch für die deutsche und europäische Außenpolitik – vorrangig zu beantworten: Sollten Demokratisierungsprozesse extern unterstützt werden? Wer sind mögliche Ansprechpartner in autoritären Systemen für einen abgefederten Systemwandel? Wie kann das externe Engagement im Zeitablauf gestaltet und wie kann entsprechende Aufmerksamkeit mobilisiert werden?

Externe Demokratieförderung

Die beste Alternative zu instabilem Autoritarismus ist sicherlich die Demokratie: etablierte Demokratien sind empfänglich für gesellschaftliche Wünsche, achten die Menschenrechte und neigen nicht zum übertriebenen Gewalteininsatz im Inneren. So wünschenswert *Demokratien* jedoch sind, so problematisch ist die *Demokratisierung*: verschiedene empirische Studien haben nachgewiesen, dass sich transformierende Systeme ein höheres Konfliktrisiko aufweisen und dass „junge“ Demokratien konfliktanfälliger sind als etablierte Hybridre-

¹⁰ Vgl. Paul Collier/V. L. Elliott/Havard Hegre/Anke Hoeffler/Marta Reynal-Querol/Nicholas Sambanis: *Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy*, Washington D.C. 2003, S. 35.

gime.¹¹ Wie die Beispiele Kolumbiens und Pakistans zeigen (vgl. Beiträge 3.2 und 3.5) ist Demokratisierung ein konfliktgeladener Prozess, in dem die Interessen von Bewahrern und Reformern direkt aufeinander prallen. Während also Demokratie auf lange Sicht die beste Lösung darstellt, ist die kurz- und mittelfristige Demokratieförderung von einem Dilemma geplagt. Hier kann es nicht um die schnellstmögliche Abhaltung von Wahlen gehen, sondern um die Öffnung fairer Zugänge zum politischen System, um den Ausbau von Partizipationsmöglichkeiten und Rechtsstaatlichkeit, um Verfassungsänderungen, die die möglichen Kosten für Verlierer eines Umbruchs reduzieren sowie horizontale und vertikale Machtteilungen ermöglichen, und schließlich um das, was Dieter Senghaas die Schaffung einer „konstruktiven Konfliktkultur“ genannt hat.

Ein erzwungener Demokratieexport – wie ihn die USA im Nahen Osten geplant hatten – verbietet sich von selbst. Vielmehr sollten externe Akteure die folgenden drei Schritte unternehmen: Erstens müssen sie glaubwürdig und konsequent für die Demokratie eintreten. Bundeskanzlerin Merkel beherzigt diese Maßgabe, indem sie gegenüber Russland und China das Menschenrechtsthema anspricht als auch durch ihre klaren Worte an den simbabwischen Präsident Mugabe während des EU-Afrika-Gipfels 2007 (vgl. Beitrag 3.3). Um die eigene Glaubwürdigkeit zu sichern, dürfen jedoch keine Doppelstandards bestehen – die Bundesregierung muss auch im „Kampf gegen den Terror“ ihr eigenes Verhalten und das ihrer Verbündeten an demokratischen Maßstäben messen. Beispiele wie Guantanamo, der Fall Kurnaz und die Folterpraxis der CIA werden im Ausland sehr genau wahrgenommen und stützen die Position derjenigen, die Demokratie ablehnen.

Zweitens sollten externe Akteure klare Anreize setzen und Hilfe anbieten. Beispielsweise war in den 1990er Jahren die Perspektive eines zukünftigen EU-Beitritts das wahrscheinlich wirksamste Mittel zur Stabilisierung der jungen Demokratien Mittel- und Osteuropas. Durch derartige Zukunftsoptionen erhalten Demokraten und Reformkräfte eine wichtige Unterstützung, insofern sie ihren Bevölkerungen glaubhaft einen Wandel der Lebensverhältnisse in Aussicht stellen können; auch wird der oft verhärtete nationale Kontext durch die neue Perspektive in konstruktiver Weise überwunden. Wenn sich in Krisenregionen sub-regionale Organisationen anschicken, vergleichbare Perspektiven zu eröffnen, so verdient dies entsprechende Förderung. Auch die Aussicht auf Entschuldung, Entwicklungszusammenarbeit und Sicherheitsgaranti-

11 Vgl. exemplarisch Håvard Hegre/Tanja Ellingsen/Scott Gates/Nils Petter Gleditsch, a.a.O. und Aurel Croissant/Beate Martin/Sascha Kneip (Hrsg.): *The Politics of Death*, Münster 2006.

en kann ein Transitionsregime stützen und auf dem Kurs hin zur Demokratie halten. Sanktionen haben sich dagegen zur Erzwingung eines Regimewechsels als relativ wirkungslos erwiesen (vgl. Beitrag 3.3).

Drittens sollten externe Akteure den Kontakt auch in schwierigen Fällen aufrechterhalten, ohne dabei die eigene Position zu kompromittieren. Der Abbruch der Beziehungen stellt eine *ultima ratio* dar, die jegliche weitere Einflussmöglichkeit unterbindet. Die formale Aufrechterhaltung der Beziehungen kann auch genutzt werden, um Kontakte zu Gruppen außerhalb der Regierung aufzubauen, die für einen demokratischen Wandel wichtig wären.

Ansprechpartner für die internationale Gemeinschaft

Dieser Punkt verdient eine genauere Betrachtung. Mit wem sollten externe Akteure zusammenarbeiten, wenn autoritäre Potentaten versichern, sie seien die einzigen Garanten stabiler Verhältnisse in ihrem Land, das angesichts einer islamistischen, ethno-nationalistischen oder anderweitigen Bedrohung ansonsten auseinander zu fallen drohe? Westliche Akteure sehen sich hier häufig in einem Zielkonflikt: Der durchaus vorhandene Wunsch nach einem politischen Wandel kollidiert tatsächlich oder vermeintlich mit Interessen im *War on Terror* oder nach dem Zugang zu bestimmten Ressourcen. Freilich sind die Stabilitätsgarantien autoritärer Machthaber in der Regel trügerisch – und die Liste westlicher Fehleinschätzungen ist Legende: genannt seien nur die freundliche Behandlung des indonesischen Suharto-Regimes, die Unterstützung verschiedenster Militärregierungen in Pakistan oder das lange Festhalten am zairischen Despoten Mobutu Sese Seko.

Wie bereits angedeutet, gibt es keine klare Alternative zwischen der Unterstützung einer Regierung und dem völligen Abbruch der Beziehungen. Vielmehr existieren verschiedenste außen- und entwicklungspolitische Wege, zivilgesellschaftliche Akteure und eine demokratische Opposition in behutsamer Weise zu unterstützen, um so die interne Nachfrage nach Demokratie zu stärken und Legitimitätsdefizite der Regierung offen zu legen. Außerdem finden sich in Regierung, Verwaltung und Wirtschaft nicht selten moderate Reformkräfte, mit denen auch unter schwierigen Bedingungen kooperiert werden kann. Dabei unterscheiden sich die konkreten Akteure von Fall zu Fall: In Pakistan stellt die Richter- und Anwaltschaft einen starken pro-demokratischen Block dar, während in Simbabwe eine lebendige NGO-Szene besteht, die aus dem Umfeld von Gewerkschaften hervorgegangen ist. Gleichzeitig arbeitet die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in diesem Land auch mit Beamten auf mittleren und unteren Verwaltungsebenen zusammen. Daher sollten vor jedem

Engagement die Interessen der verschiedenen Akteure analysiert werden, um so das Kooperationspotenzial auszuloten.

Es ist jedoch darauf zu achten, dass reformbereite Personen, Institutionen oder Organisationen nicht durch ausländische Interessen kooptiert werden, da dies dem Ansehen dieser Akteure in der eigenen Bevölkerung eher abträglich ist und sie im schlimmsten Fall als Marionetten des Westens angesehen werden. Ferner liegt eine besonders gefährliche Versuchung darin, seine Unterstützung auf Einzelpersonen zu fokussieren. Wandel wird primär durch Strukturen, nicht aber durch Personen abgesichert. Schon allzu oft haben Hoffnungsträger des Westens autoritäre Tendenzen entwickelt, sobald sie erst einmal an der Macht waren. Mwai Kibaki in Kenia, Michail Saakashwili in Georgien und Frederick Chiluba in Zambia sind drei bekannte Beispiele eines derartigen Wandels vom Reformier zum Blockierer.

Gestaltung des internationalen Engagements

Es sollte inzwischen klar geworden sein, dass die Demokratisierungsförderung einen langen Atem erfordert. Zugleich ist es aber notwendig, in Umbruchsituationen kurzfristig handeln zu können, da die Chancen auf Veränderung in diesen Phasen besonders groß sind. Gerade im Kontext von wirtschaftlichen Krisen, Wahlen oder von Massenprotesten, die durch besonders eklatante Missstände des herrschenden Regimes ausgelöst werden (Verschwendung von Geldern, Ausbleiben von Gehaltszahlungen usw.) können sich Ereignisse rasant zuspitzen. Die oben bereits genannten Ratschläge zählen sich in diesen Situationen aus: Glaubwürdigkeit, eine genaue Situationsanalyse und Kontakte zu allen relevanten Parteien stellen wichtige Ressourcen für externe Akteure dar, um den Weg aus der Krise zu unterstützen.

Ebenfalls von Vorteil ist ein abgestimmtes internationales Auftreten. Dies gilt gegenüber allen instabil autoritären Systemen, in Umbruchsituationen aber ganz besonders. Wenn externe Akteure um Einfluss konkurrieren und unterschiedliche Parteien unterstützen, kann dies einen Wandel verhindern oder zum Ausbruch von Gewalt beitragen, wofür der Dissens zwischen den westlichen und den südafrikanischen Staaten über den Umgang mit Simbabwe ein deutliches Beispiel ist. Daher sollten internationale Abstimmungsprozesse nicht erst im Krisenfall, sondern bereits im Vorfeld initiiert werden, um auf Umbruchphasen schnell und abgestimmt reagieren zu können. Allerdings hat die zivile Krisendiplomatie bei der Mobilisierung entsprechender „Aufmerksamkeitsressourcen“ im Vergleich zu militärischen Krisenreaktionsmechanismen noch einen deutlichen Nachholbedarf.

3.2. Gewaltkonflikte und autoritäre Staatlichkeit in Pakistan

Jochen Hippler

Pakistan wird seit 2002/2003 von zunehmender politischer Gewalt geplagt. Vor allem die blutige Erstürmung der „Roten Moschee“ in Islamabad, eine Reihe darauf folgender Bombenanschläge, das Attentat auf die ehemalige Ministerpräsidentin Benazir Bhutto und die Kämpfe an der afghanischen Grenze ließen dies 2007 verstärkt ins Bewusstsein der europäischen Öffentlichkeit dringen. Tatsächlich werfen die Welle der Gewalt, die Verhängung des Ausnahmezustandes Ende 2007 und der politische Neubeginn nach den Wahlen vom Februar 2008 Fragen nach der Stabilität Pakistans auf.¹ Diese ist umso bedeutsamer, als das Land seit 1998 über Atomwaffen verfügt und ein Schlüsselverbündeter der USA im „Krieg gegen den Terrorismus“ ist.

Die Gewalt in Pakistan besteht nicht aus einem einzigen, alles prägenden Grundkonflikt, sondern aus unterschiedlichen, die nicht immer etwas miteinander zu tun haben. Wenn wir hier von der staatlichen Gewalt in der Form von Menschenrechtsverletzungen (Folter, Misshandlung von Oppositionellen) und der Verwicklung Pakistans in Gewaltkonflikte jenseits seiner Grenzen (Afghanistan, Kaschmir) einmal absehen, lassen sich in den letzten zwei Jahrzehnten die folgenden, sehr unterschiedlichen Konfliktlinien identifizieren:

- a) überregionale, interkessionelle Gewalt zwischen sunnitischen und schiitischen Extremisten;
- b) eine latente Bürgerkriegssituation in Karachi, die sich allerdings im letzten Jahrzehnt deutlich entspannt hat;
- c) Aufstände und Aufstandsbekämpfung in Belutschistan; sowie
- d) eine mit Afghanistan und dem „Krieg gegen den Terror“ verknüpfte Situation des Terrorismus und Bürgerkrieges in der Nordwestprovinz, die sich auf andere Regionen auszudehnen droht.

So unterschiedlich diese Konflikte sind, so lassen sich doch alle zumindest in Teilen auf die Kombination der strukturellen Schwäche des politischen Systems mit autoritären Verhaltensweisen des Staates oder des Militärs zurückführen, insbesondere das Pendeln Pakistans zwischen einer halbherzigen, schwachen und oft inkompetent geführten Demokratie und verschiedenen Formen der Militärherrschaft. Insofern ist die Tradition autoritärer Herrschaft –

¹ dazu: Jochen Hippler: Das gefährlichste Land der Welt? – Pakistan zwischen Militärherrschaft, Extremismus und Demokratie, im Erscheinen (August 2008).

entweder in der Form direkter Militärherrschaft oder in gemäßigter Form während der Perioden der Demokratie – ein entscheidender Faktor der politischen Gewalt.

Konflikte zwischen Sunniten und Schiiten

Seit Mitte der 1980er und verstärkt in den 1990er Jahren kam es in verschiedenen Landesteilen (schwerpunktmäßig im Punjab) zu konfessioneller Gewalt, vor allem zu Attentaten und Massakern sunnitischer und schiitischer Extremistengruppen. Ihre Wurzeln reichen in die Zeit der Diktatur General Zia ul-Haq (1977-1988) zurück, als dessen Regime aufgrund der Islamischen Revolution im Iran befürchtete, der schiitische Radikalismus könnte auf Pakistan übergreifen. Die Diktatur förderte sunnitische Extremisten, die zum Teil gewalt-sam gegen Schiiten vorgingen, was zu Gegengewalt schiitischer Extremisten gegen Sunniten führte. Der Ausgangspunkt dieses Konflikts lag im zentralen Punjab (vor allem dem Bezirk Jhang), wo die „feudalen“ Großgrundbesitzer² meist schiitisch, die abhängige Landbevölkerung dagegen sunnitisch war, weshalb auch soziale Konflikte die Form konfessioneller Auseinandersetzungen annahmen. Von dort weitete sich die Gewalt auf andere Regionen aus.

Der sunnitisch-schiitische Grundkonflikt bleibt auch heute latent vorhanden. Zwar führt er nur in Ausnahmefällen zu Gewalt, er kann allerdings aufgrund lokaler Konflikte immer wieder instrumentalisiert werden, um Eskalationen herbeizuführen, wie etwa 2005 in Gilgit oder bei einzelnen Anschlägen im Punjab, in Karachi oder der Nordwestprovinz. Der Höhepunkt der Welle dieser konfessionellen Gewalt zwischen sunnitischen und schiitischen Extremisten wurde Mitte der 1990er Jahre erreicht, seitdem ist sie für fast ein Jahrzehnt wesentlich abgeflaut, ohne allerdings zu verschwinden. In den letzten Jahren hat sie wieder deutlich zugenommen: Fielen ihr 2003 noch 102 Menschen zum Opfer, so waren es 2007 bereits 441.³

2 „feudal“ ist hier nicht im Sinne des europäischen Feudalismus des Mittelalters gemeint, sondern bezeichnet landestypische Formen ländlicher Abhängigkeitsverhältnisse und die damit verbundene Mentalität.

3 Institute for Conflict Management, South Asia Terrorism Portal: Sectarian Violence in Pakistan, <http://satp.org/satporgtp/countries/pakistan/database/sect-killing.htm> (Zugriff: 1.4.2008).

Bürgerkrieg in Karachi

Auch in der Wirtschaftsmetropole Karachi (ca. 14 Mill. Einwohner) reichen die Ursprünge der Gewalt in die Zeit der Militärdiktatur Zia ul-Haqs zurück. Der Hintergrund dieser Auseinandersetzung ist mit der demographischen Entwicklung in der Provinz Sindh und ihrer Hauptstadt Karachi verknüpft. Der Anteil der Sindhi-sprachigen Bevölkerung in Karachi sank auf kaum mehr als 10 Prozent, während die *Muhajir* (urdu-sprachige Einwanderer und Flüchtlinge aus der Zeit der Teilung Indiens und Pakistans) bereits seit der Staatsgründung die Mehrheit stellten. Die wirtschaftlich bedingte Zuwanderung einer großen Zahl von Paschtunen aus der Nordwestprovinz (und von Punjabis, Belutschen, sowie von Afghanen und Iranern) trug zur Verschiebung der demographischen Struktur der Stadt bei. Damit ergab sich im Sindh eine Situation, in der die Sindhi (vorwiegend ländlich geprägt, oft unter noch „feudalen“ Bedingungen und mit geringem Bildungsgrad) zwar die Mehrheit in der Provinz stellen, aber in der ökonomisch dominierenden Riesenstadt Karachi nur noch eine kleine Minderheit ausmachen. Die *Muhajir* sind rein städtisch geprägt und werden politisch von einer erstarkenden – und überwiegend säkularen – Mittelschicht mit relativ hohem Bildungsgrad geführt. Sie blieben in der Provinz in der Minderheit, während sie in Karachi die große Mehrheit der Bevölkerung darstellen.

Die *Muhajir* hatten sich nach der Staatsgründung vor allem als Pakistaner betrachtet, also als außerhalb der ethnischen und konfessionellen Strukturen des Landes stehend. Seit Ende der 1970er Jahre bildete sich bei ihnen zunehmend eine eigene „ethnische“ Identität heraus, die aus dem wachsenden Gefühl einer Benachteiligung entsprang, insbesondere im Bildungswesen und öffentlichen Dienst des Sindh. 1984 wurde die säkulare Partei MQM gegründet (*Muhajir Qaumi Movement*, später umbenannt in *Muttahida Qaumi Movement*). Bis Anfang der 1990er Jahre errang sie eine dominierende Position in den Großstädten des Sindh, insbesondere in Karachi und Hyderabad. Dieser Aufstieg richtete sich auch gegen die starke Stellung der – ebenfalls säkularen – *Pakistan People's Party* (PPP), die im ländlichen Sindh dominant bleibt. Da das Regime Zia ul-Haqs die PPP als die größte Bedrohung ihrer Macht wahrnahm, unterstützte es trotz aller ideologischen Unterschiede den Aufstieg der MQM durch den Militärgesheimdienst ISI. Ohne Wohlwollen der Regierung wäre es unter dem damals geltenden Kriegsrecht nicht möglich gewesen, eine solche Partei zu gründen und in wenigen Jahren zur stärksten in Karachi und Hyderabad werden zu lassen.

Die MQM bemühte sich mit allen Mitteln, auch durch politische Morde,

Massaker und Folter politischer Gegner, ihre Kontrolle Karachis zu festigen, was die Wirtschaftsmetropole in Unsicherheit und Instabilität stürzte. Viele Kritiker werfen der MQM bis heute einen „faschistischen“ Charakter vor.⁴ Mitte der 1990er Jahre kam es in der Stadt zu einem faktischen Bürgerkrieg, in dem bis zu 2000 Menschen pro Jahr aus politischen Gründen getötet wurden. Als Teil dieser Auseinandersetzungen unterstützte der Geheimdienst auch die Spaltung der MQM, was zu massiver Gewalt beider Fraktionen gegeneinander führte. Eine Politik der harten Repression, die auch vor Morden durch die Polizei nicht zurückschreckte, vermochte das Gewaltniveau in Karachi zwar deutlich zu senken, die politische Dominanz der MQM in den Großstädten des Sindh blieb allerdings erhalten.

Die Lage in Karachi bleibt angespannt: Einzelne Gewaltausbrüche (Bombenanschläge, Attentate) kommen immer wieder vor, auch im Rahmen konfessioneller Zusammenstöße. Besonders blutig war etwa der Mai 2004, als in Karachi 62 Menschen durch politische Gewalt starben und über 200 verletzt wurden. Die MQM bemüht sich seit 1997 um ein gemäßigteres Image und zugleich um die Ausweitung ihrer sozialen und ethnischen Basis über die *Mujahir* hinaus. Inzwischen sind „Pragmatismus“ und „Realismus“ Schlüsselbegriffe des MQM-Programms. Nach den Wahlen von 2002 trat die Partei als Juniorpartner in die Regierung ein und wurde damit zu einer wichtigen Stütze des 1998 an die Macht geputschten Präsidenten und Generals Musharraf. Die Wende der MQM zur Mäßigung ist nicht bruchlos: So spricht vieles dafür, dass die Gewaltexzesse in Karachi im Mai 2007 (über 40 Tote) anlässlich eines Besuchs des abgesetzten Verfassungsrichters Iftikhar Chaudhry von der MQM organisiert waren.

Sowohl bezüglich der inter-konfessionellen Gewalt als auch beim Konflikt in Karachi spielten staatliche Organe bei der Konfliktgenese eine Schlüsselrolle. In beiden Fällen setzte der Militärgeschäftsdienst durch seine Versuche, die zivile Politik aus taktischen Gründen zu manipulieren, eine Dynamik der Gewalt in Gang, die sich später nur schwer kontrollieren ließ und zu politischer Instabilität führte. In diesen Fällen war nicht die Schwäche der Staatlichkeit das Ausgangsproblem, sondern ihr dominierender und gesellschaftlich manipulativer Charakter.

4 Z.B. der ehemalige Cricket-Spieler und heutige säkulare Politiker Imran Khan. Siehe: „Imran Seeks UK Justice for Karachi Killings“, in: Daily Times, June 03, 2007, www.dailytimes.com.pk/default.asp?page=2007%5C06%5C03%5Cstory_3-6-2007_pg7_1 (Zugriff: 1.4.2008).

Aufstand in Belutschistan

Die Provinz Belutschistan hatte bereits in den 1970er Jahren (in der Regierungszeit Zulfikar Ali Bhuttos) einen Aufstand gegen die Zentralregierung erlebt, den diese aber mit großer Härte durch die Armee niederschlagen ließ. Zu Beginn der 2000er Jahre begann ein neuer Aufstand. Nach Zahlen der Polizei kam es seitdem zunehmend zu terroristischen Anschlägen:⁵

Jahr	Zahl der Anschläge	Zahl der Todesopfer
2002	5	3
2003	35	61
2004	127	98
2005	225	106
2006	415	158

In diesen Zahlen sind die Opfer militärischer Operationen nicht enthalten.

Wie in den 1970er Jahren spielt Religion bei dieser Gewalt keine Rolle, vielmehr stehen die Missachtung und Benachteiligung der Provinz durch die Zentralregierung im Mittelpunkt, was sich insbesondere an verschiedenen Großprojekten entzündet. Im Zentrum des Konflikts steht vor allem der Bau des Tiefseehafens in Gwadar. Obwohl der Ort in Belutschistan liegt, haben weder die Provinzregierung noch die lokale Bevölkerung irgendwelche Mitsprachemöglichkeiten. Die Menschen von Gwadar und Umgebung wurden gegen ihren Willen umgesiedelt, können wegen des Hafens und des damit verbundenen Sperrgebietes nicht mehr fischen (ihr Haupterwerbszweig) und verloren ihr Land. Ähnlich verhält es sich mit den Gasvorkommen Belutschistans. Die Provinz soll über 500 Milliarden Kubikmeter an Erdgasvorkommen und 6 Billionen *barrel* Erdöl verfügen.⁶

Das Gas trägt seit den 1950er Jahren zur Energieversorgung Pakistans bei, wobei es kaum der Provinz zugute kommt. Auch die Verkaufspreise für Erdgas betragen für Belutschistan nur einen Bruchteil dessen, was der Sindh und vor allem der Punjab für ihr Gas erhalten, was als schwere Benachteiligung empfunden wird. Die Situation wurde zusätzlich dadurch angeheizt, dass die Armee in Belutschistan begann, ohne Rücksprache mit der Provinzregierung

⁵ Interne Zahlen der Polizei, persönliche Information für den Autor, September 2007.

⁶ Frédéric Grare: Pakistan: The Resurgence of Baluch Nationalism, Carnegie Papers, Number 65, Washington, January 2006, S. 5.

oder der Bevölkerung neue Kasernen anzulegen, die erkennbar auf die Kontrolle der Bevölkerung in sensiblen Regionen zielen, etwa in Gwadar und Dera Bugti oder Kohlu, wo traditionell regierungskritische Stämme siedeln, die bereits früher für die Autonomie und Rechte ihrer Provinz gekämpft hatten.

Im Hintergrund steht auch die Befürchtung vieler Belutschen, in der eigenen Provinz zur Minderheit zu werden. In der Hauptstadt Quetta und entlang der afghanischen Grenzen, bilden Paschtunen bereits die Mehrheit, und nun befürchtet man, dass durch Riesenprojekte wie den Hafen von Gwadar eine ganz neue Migrationsdynamik in Gang gesetzt wird. Belutschische Politiker weisen auf das Beispiel Karachis hin, wo durch dessen wirtschaftliche Dynamik – und den bis vor kurzem einzigen Hochseehafen des Landes – die ursprünglichen Einwohner des Sindh zu einer kleinen Minderheit in der Stadt wurden. In Belutschistan mit seinen nur 5-7 Millionen Einwohnern sei die Gefahr noch weit größer. Sollte Gwadar einmal die Größe Karachis annehmen, wäre die einheimische Bevölkerung nicht nur dort marginalisiert, sondern in der gesamten Provinz in der Minderheit.

Die Regierung hätte den gegenwärtigen Aufstand sicher vermeiden können, wenn sie die Provinz an der Nutzung der Gasvorkommen beteiligt und einen angemessenen Preis – vergleichbar dem für den Punjab – gezahlt, die Provinz und ihre Bevölkerung am Hafenprojekt von Gwadar beteiligt hätte und vor allem Belutschistan politisch ernst nehmen würde. Der Mangel an föderaler und demokratischer Mitsprache sowie der Streit um Ressourcen sind die Ursachen der Gewalt. Religiöser Extremismus spielt kaum eine Rolle, und wenn, dann höchstens provinziell durch sunnitische Extremisten gegen Schiiten (oft durch Paschtunen ausgelöst). Der Aufstand gegen die Regierung erfolgt vor dem ideologischen Hintergrund ethnischer und nationaler Identität und Selbstbehauptung, nicht eines islamischen Radikalismus, der in der Provinz relativ gering ist und nur einen Teil der paschtunischen Bevölkerung erfasst hat.

Aber anstatt die säkulare belutschische Politik zum Partner des Kampfes gegen den religiösen Extremismus im benachbarten Afghanistan und der Nordwestprovinz zu machen, brachte Präsident Musharraf durch einen rücksichtslosen Zentralismus und quasi-koloniale Politik die gesamte Provinz gegen die Zentralregierung auf. Inzwischen stehen dort schätzungsweise 25.000 Soldaten und paramilitärische Truppen im Kampf gegen Aufständische, es werden Kampfhubschrauber und Flugzeuge eingesetzt. Die Regierung scheint auf einen militärischen Sieg zu setzen. Präsident Musharraf erklärte im Mai 2007 zuversichtlich, dass die Armee bereits „65 terroristische Lager“ zerstört

habe, die verbleibenden „drei oder vier“ würden „bald eliminiert“.⁷ Inzwischen hat die neu gewählte Regierung einen Kurswechsel angekündigt.

Bürgerkrieg in den Stammesgebieten der Nordwestprovinz

Zum blutigsten Konfliktherd Pakistans hat sich allerdings die Nordwestprovinz entwickelt, die im Wesentlichen von Paschtunen besiedelt ist und an Afghanistan grenzt. Nach dem Sturz der Taliban durch US-Truppen und ihre afghanischen Verbündeten im Herbst 2001 flohen viele der – paschtunischen – Taliban und 600-700 internationale Kämpfer von *al-Qaida* (nach anderen Angaben bis zu 2000) in die Stammesgebiete der pakistanischen Nordwestprovinz.⁸ Dort wurden sie meist freundlich aufgenommen, da man sich ihnen seit der gemeinsamen Kampfzeit des anti-sowjetischen *Jihad* verbunden fühlte. Damals waren auch durch Eheschließungen familiäre Bindungen entstanden, die eine positive Wahrnehmung begünstigten. Schließlich bestanden auch ideologische Sympathien, da die jihadistische Umformung des deobandischen Islam in den Grenzgebieten seit dem Krieg gegen die Sowjetunion eine positive Grundwahrnehmung religiöser Kämpfer bewirkt hatte. Deshalb – und aufgrund finanzieller Zahlungen der ausländischen Jihadisten an die Stämme oder ihre *maliks* (Stammesführer) – wurden die Jihadisten nicht nur in den Stammesgebieten akzeptiert, sondern konnten die Region auch zur Vorbereitung von Überfällen und Anschlägen in Afghanistan nutzen.

Daraus ergab sich eine Situation, bei der neben den Stämmen und den bedeutsamer gewordenen religiösen Führern nun auch Hunderte usbekischer, tschetschenischer und arabischer Kämpfer zu politischen Machtfaktoren in den Stammesgebieten wurden. Zwischen diesen Ausländern und den traditionellen Stammesstrukturen bildeten sich auch einheimische, paschtunische Gruppen jihadistischer Kämpfer, die sich zuerst *Mujahedin* (religiöse Krieger), bald aber Taliban nannten. Diese Gruppen bildeten einerseits eine Brücke der lokalen Gesellschaft zu den ausländischen Jihadisten, zugleich aber untergruben sie die Macht der bereits in den letzten Jahrzehnten geschwächten Stammestradiation in einigen Regionen, da sie die Stammesführer nur noch akzeptierten, wenn diese ihren religiösen Vorstellungen entsprachen. Sie begannen bald, in bestimmten Gebieten selbst quasi-staatliche Strukturen aufzubauen, die die Macht der *maliks* ideologisch, aber auch durch Einschüchterung und Gewalt

7 International Crisis Group, Pakistan: The Forgotten Conflict in Balochistan. Asia Briefing No. 69, Islamabad/Brussels, 22 October 2007, S. 13.

8 Zahid Hussain: Frontline Pakistan – The Struggle with Militant Islam, New York 2007, S. 120, 143.

einschränkte. Auch der ohnehin geringe Einfluss der pakistanischen Behörden in der Region wurde so noch weiter zurückgedrängt.

Die lokalen Jihadisten begannen in einigen Regionen mit der Verfolgung und Hinrichtung Krimineller (Räuber, Vergewaltiger, etc.), was ein erneutes Indiz für die Untergrabung der Stämme darstellt, die eigentlich für Sicherheit zuständig waren. Ihre *shuras* (Ratsversammlungen der Führer) setzten Männer unter Druck, sich Bärte wachsen zu lassen und bedrohten Geschäftsleute, die CDs, DVDs oder Videos verkauften, da Musik und Filme die Moral untergraben und durch den Islam verboten seien. Wurde diesen Anweisungen nicht gefolgt, sprengten sie entsprechende Geschäfte (selbst Friseurläden, die Männern die Bärte rasierten) nicht selten in die Luft. Nichtregierungsorganisationen – insbesondere solche mit ausländischer Unterstützung oder zur Förderung von Frauen – wurden bedroht und zum Teil angegriffen und vertrieben, da ihre Arbeit subversiv sei, westliche Werte propagiere und letztlich im Auftrag Washingtons erfolge.

Zugleich standen die Bewohner der FATA (*Federally Administered Tribal Areas*) nicht allein unter dem Druck jihadistischer Gruppen, sondern auch der Behörden und des Militärs. Diese nahmen oft ganze Dörfer oder Stämme in Haftung, um einzelner Verdächtiger oder extremistischer Gruppen habhaft zu werden. Wenn ein Stamm nicht bereit oder in der Lage war, Verdächtige oder Gewalttäter an die Regierung auszuliefern, wurde sein Siedlungsgebiet abgeriegelt oder eine Kollektivstrafe verhängt.

Solche Ultimaten mögen in Fällen funktionieren, in denen lokale Autonomie- und Stammesstrukturen intakt sind und es sich um die Auslieferung Einzelner handelt. Wenn die betroffene Gemeinschaft aber nicht mehr handlungsfähig ist, weil etwa die Autorität einer Stammesführung nicht mehr allgemein akzeptiert wird, sich Einzelne ihrer Überstellung entziehen oder die auszuliefernde Gruppe groß und gut bewaffnet ist, dann erreichen Androhungen von Kollektivstrafen ihr Ziel nicht, sie unterminieren die Loyalität der Bevölkerung für die Behörden und das Militär, ohne die eine Aufstandsbekämpfung aussichtslos bleibt. Wenn dann noch bei Strafaktionen oder anderen militärischen Operationen lokale Zivilisten zu Schaden kommen, werden möglicherweise die Regierung und das Militär als das schlimmere Übel wahrgenommen. Dann wird das Militär als Besatzungstruppe im eigenen Land aufgefasst und verliert jede Chance, einen Keil zwischen die Bevölkerung und die Jihadisten zu treiben, und so zugleich die Aussicht auf einen militärischen Sieg.

Die skizzierten Entwicklungen beschränkten sich nicht allein auf die Stammesgebiete, auch wenn sie dort ihren Ursprung hatten und besonders intensiv

auftraten. Die politische Gewalt dehnte sich selbst in größere Städte aus, wie nach D.I. Khan und Peshawar. Allerdings erreichte sie dort nicht das Niveau eines offenen Krieges, sondern nahm die Form von Attentaten und einzelnen Terrorakten an.

Die pakistanische Armee unternimmt seit 2002 – und verstärkt ab 2004, als etwa 80.000 Soldaten eingesetzt wurden – militärische Operationen gegen die Jihadisten in den Stammesgebieten. Diese Einsätze waren nur mäßig erfolgreich, auch weil die lokale Bevölkerung die Präsenz und die Gewalt von Soldaten in ihrer autonomen Region überwiegend ablehnte. Die pakistanische Armee erlitt schwere Verluste und reagierte mit einer Eskalation der Operationen, die auch massive Luftangriffe beinhalteten. Die zivilen Opfer zogen verstärkten Widerstand der betroffenen Stämme nach sich, was die ausländischen und lokalen extremistischen Kämpfer politisch stärkte und ihre Zusammenarbeit förderte. Dazu kamen vereinzelt, aber politisch oft verheerende Angriffe durch US-Kräfte. Das wichtigste Beispiel war 2006 ein Raketenangriff auf eine Madrasse im Dorf Chingai (Bajaur Agency, Tribal Areas) durch – sehr wahrscheinlich – US-Truppen aus Afghanistan, bei dem 82 Menschen starben, darunter viele Frauen und Kinder. Einige Tage später kam es zu einem Vergeltungsangriff durch einen Selbstmordattentäter, bei dem 40 pakistanische Soldaten getötet wurden. Insgesamt starben bei den Kämpfen bis 2007 vermutlich mehr als 1000 Soldaten und eine unbekannte Zahl an jihadistischen Kämpfern und Zivilisten. Die militärischen Rückschläge, das Unbehagen gegen Teile der eigenen Bevölkerung und „gläubige Muslime“ vorgehen zu müssen, das Gefühl, eigentlich im Auftrag der USA Gewalt anzuwenden und die Opfer unter der Zivilbevölkerung beeinträchtigen außerdem die Kampfmoral vieler Soldaten. Ein Beispiel dafür stellte ein Zwischenfall im August 2007 dar, bei dem eine kleine Gruppe von örtlichen Taliban rund 250 Soldaten gefangen nahm, die sich nicht einmal verteidigten.⁹

Zugleich kam es immer wieder zu Versuchen, die Konflikte in den Stammesgebieten durch Gespräche, Verhandlungen und Vereinbarungen beizulegen, wobei häufig Politiker der mit den Taliban sympathisierenden JUI (*Jamiat-Ulema-i-Islam*) und Stammesversammlungen (*Jirgas*) zur Vermittlung genutzt wurden. Meist bestand der Ansatz darin, die Stämme zu verpflichten, lokale und internationale Kämpfer selbst zu disziplinieren oder terroristische Täter der Regierung auszuliefern oder an Angriffen zu hindern – im Gegenzug sollten das Militär sich zurückziehen und die zivilen Behörden finanzielle Zuwendungen leisten oder Entwicklungsprojekte durchführen. Da allerdings in einigen Regionen die lokalen Machtverhältnisse dies nicht mehr zulie-

9 Ghafar Ali Khan: High Cost of Low Morale, in: The Herald, October 2007, S. 64f.

ßen – die militanten Gruppen waren bereits so stark, dass sie durch die Stämme nicht mehr kontrolliert werden konnten – in anderen der politische Wille fehlte, kam es auch zu direkten Verhandlungen und Vereinbarungen der Behörden mit lokalen Taliban. In diesen Fällen legitimierte und stärkte sie dies offensichtlich gegenüber den nichtextremistischen Kräften. Lokale Abkommen brachen auch zusammen, weil häufig weder das Militär noch die Aufständischen sich daran hielten. Verhandlungsprozesse mit den lokalen Akteuren waren prinzipiell sinnvoll, erfolgten allerdings unter Umständen, die sie immer wieder zum Scheitern brachten. Teilweise wurden während laufender Verhandlungen größere Militäroperationen durchgeführt – so erfolgte auch das Raketenmassaker von Bajaur genau an dem Tag, als in der Region ein Friedensabkommen unterschrieben werden sollte. In solchen Fällen ist offensichtlich, dass die militärische Aufstandsbekämpfung eine friedliche Konfliktregelung zum Scheitern brachte.

Gewalt und Autoritarismus in Pakistan

Die oben skizzierten Gewaltkonflikte sind alle, wenn auch auf unterschiedliche Art, mit der spezifischen Form von Staatlichkeit in Pakistan verknüpft. Zwar ist nicht diese allein für die Konflikte verantwortlich, aber sie hat oft einen verschärfenden Einfluss. Dabei lässt sich das Paradoxon feststellen, dass in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion Pakistan häufig als *failing state* behandelt wird, während bezüglich der oben behandelten Konflikte eine „starke“ oder robuste Politik staatlicher Stellen für die Gewalt zumindest mitverantwortlich ist. Es fällt auf, dass Elemente defizitärer Staatlichkeit unvermittelt mit solchen einer „überentwickelten“ verknüpft sind. Hinweise auf geschwächte staatliche Handlungsfähigkeit finden sich im partiellen Verlust der Kontrolle über – wenn auch marginale – Teile des Territoriums (Waziristan, z.T. auch Swat und Dir) und in den Defiziten bei der sozio-politischen Integration der unterschiedlichen Provinzen sowie ethnischen und religiösen Gruppen. Dazu kommen die allgemeine Funktionsschwäche vieler staatlicher Behörden, die Schwäche des Parteiensystems und die Korruption. Zudem sah sich Pakistan seit der Staatsgründung schwierigen Sicherheits- und Integrationsproblemen gegenüber – insbesondere der außenpolitischen Bedrohungssituation. Deren Ausdruck waren drei Kriege gegen Indien bis 1971, mehrere Beinahe-Kriege, die Nichtanerkennung der gemeinsamen Grenze durch Afghanistan und die instabile Situation dort, die nach Pakistan ausstrahlt. Dazu kommt im Inneren die beträchtliche ethnische Heterogenität der Bevölkerung, die 1971 bereits zur Abspaltung der früheren Ostprovinz (heute Bangladesch) führte.

Die staatlichen Eliten reagieren auf diese Kombination struktureller Schwäche und komplexer Herausforderungen, indem sie die auf Kontrolle zielenden Teile der Staatlichkeit überentwickeln, was sich in einer zentralistischen und autoritären Kontrolle der Gesellschaft und der dominierenden Rolle des Militärs niederschlägt. So wurden in den ersten zwölf Jahren seiner Existenz rund 60 Prozent des Staatshaushalts für das Militär ausgegeben und Pakistan mehr als die Hälfte seiner Geschichte vom Militär regiert. Der Staat geriet so in eine Schiefelage, bei der manche seiner Teile leistungsschwach blieben (Sozialpolitik und soziale Dienste, Infrastruktur, politische Integration), während andere durch ihre Stärke die Gesellschaft in ein stählernes Korsett zwängten, um so Stabilität zu gewährleisten (Streitkräfte, repressiver Zentralismus, Beschränkung politischer Partizipation).

Der pakistanische Staat ist also weder stark noch schwach, sondern beides zugleich, was sich als krisenauslösend oder –verschärfend erweist. So führte die autoritäre Überzentralisierung, also der Versuch, einen starken und stabilen Zentralstaat auf Kosten der Provinzen und Minderheiten durchzusetzen, zur teilweisen Delegitimierung des Staates und Widerstand in Belutschistan, zum Teil auch im Sindh und Karachi sowie der Nordwestprovinz. Manche Ethnonationalisten sprechen dort von einem durch den Punjab kontrollierten Staat, der eine „Versklavung“ der kleineren Provinzen bedeute.

Ein zweiter Faktor besteht in der weitgehenden Verhinderung politischer Partizipation der Bevölkerung, die angesichts der neuen, aufstrebenden Mittelschichten und gestärkten Bourgeoisie auf Dauer nicht durchzuhalten ist. Politische Partizipation und Aktivismus suchen sich wegen der staatlichen Blockade zunehmend außerhalb der etablierten politischen Strukturen andere, auch militante Ausdrucksformen. Der Autoritarismus des politischen Systems unter Präsident Musharraf brachte in den letzten Jahren fast die gesamte Bevölkerung gegen das Regime auf und wirkte so massiv auf die ohnehin bestehenden Konflikte in den Provinzen und die religiös geprägten Formen von Politik zurück.

Schließlich erweisen sich die häufigen Versuche staatlicher, insbesondere militärischer, Stellen zur Manipulation gesellschaftlicher und politischer Konflikte als zentraler Faktor der Destabilisierung. Diese haben in Karachi (Aufstieg und Spaltung der MQM), in der Nordwestprovinz und vor allem bei der taktischen Förderung religiöser und sogar jihadistischer Gruppen durch das Militär, aber auch durch säkulare zivile Parteien wie die PPP, eine entscheidende Rolle bei der Eskalation gewaltsamer Konflikte gespielt, die der Staat nicht mehr kontrollieren konnte.

Diese drei konfliktfördernden Faktoren des Autoritarismus sind eng mit-

PAKISTAN

einander verknüpft. Das zeigt sich unter anderem darin, dass der Kampf für Partizipation, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in Pakistan fast immer mit dem für die Rechte der Provinzen und Minderheiten verknüpft ist. Umgekehrt bedeutet die Zentralisierung staatlicher Macht auch ihre Konzentration in den Händen einer schmalen Elite. Eine Kultur des Autoritarismus dieser Eliten opferte immer wieder die Ansätze gesellschaftlicher und politischer Integration dem Interesse persönlichen Durchregierens bis auf die Provinz- und Kommunalebene. Auf diese Weise wurde einer hochgradig pluralistischen und heterogenen Gesellschaft ein zentralistischer Staat übergestülpt, der sich föderal maskiert. Zugleich allerdings erwies sich gerade dieser die Gesellschaft dominierende Staat als schwach, soweit es nicht um seine bloße Kontrollfunktion ging, sondern um die Bereitstellung sozialer Dienstleistungen und politischer Integration.

Das staatliche Doppelgesicht von autoritärer Stärke und integrativer Schwäche stellt häufig eine Ursache für die Genese oder Verschärfung von Gewalt dar, allerdings nicht isoliert, sondern in Kombination mit weiteren Faktoren. Dazu gehören wirtschaftliche und soziale Probleme (Inflation, Versorgungsmängel, Stromausfälle, soziale Ungleichheit), vor allem aber außenpolitische Aspekte wie der „Krieg gegen den Terror“, die Afghanistanpolitik und das Verhältnis zu den USA. Eine Bearbeitung der Gewaltursachen müsste also synchron an diesen sehr unterschiedlichen Problemebenen ansetzen. Viel hängt davon ab, ob die neue Regierung säkularer Parteien nicht allein Stabilität gewinnt, sondern auch bereit ist, ihre in der Opposition gemachten Versprechen einzulösen. Sonst würde der hoffnungsvolle Beginn einer demokratischen Herrschaft nur eine neue Runde der Instabilität einläuten.

3.3. Simbabwe zwischen Beharrung und Wandel: Instabilitäten autokratischer Macht

*Steffen Stübig**

Die Wahlen vom 29. März 2008 stellten Simbabwe vor eine Zerreißprobe. Nach 28 Jahren Herrschaft von Robert Mugabe hat sich die einstige Kornkammer Afrikas zu einer der am schnellsten schrumpfenden Ökonomien entwickelt, der Internationale Währungsfonds schätzt die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts für 2007 auf minus sechs Prozent. 80 Prozent der Bevölkerung leben unter der Armutsgrenze, weniger als 20 Prozent sind noch im formellen Sektor beschäftigt. Seit Jahren ist die Bevölkerung von internationaler Lebensmittelhilfe abhängig. Sofern Nahrungsmittel erhältlich sind, macht sie die Inflation von über 16.000 Prozent unbezahlbar. In den größten Städten Harare und Bulawayo ist die Wasserversorgung nicht sichergestellt, öffentliche Dienste wie Krankentransporte oder Müllabfuhr sind wegen der Benzinknappheit teilweise zum Erliegen gekommen.¹ Die Menschen in Simbabwe befinden sich in einem alltäglichen Überlebenskampf. Mehr als drei Millionen Menschen – ein Viertel der Gesamtbevölkerung – haben das Land verlassen, zumeist in Richtung des benachbarten Südafrika.²

Die humanitäre Katastrophe birgt ein erhebliches Konfliktpotenzial. Von der Proteststimmung getragen konnte sich die Opposition bei den Parlamentswahlen durchsetzen. Das Ergebnis der Präsidentschaftswahlen stand zum Zeitpunkt der Abfassung noch aus, aber Mugabe konnte nicht die nötige Mehrheit im ersten Wahlgang auf sich vereinen.³ Bevölkerung und Zivilgesellschaft lehnen das Mugabe-Regime weithin ab. Innerhalb der Regierungspartei ist der 84-jährige Autokrat mit Machtkämpfen konfrontiert, seine Nachfolge droht die herrschende Elite zu spalten. Der sich andeutende Wandel könnte aufgrund der schweren Legitimations- und Wirtschaftskrise gewaltsam eskalieren.

* Für Anregungen und Kritik danke ich Daniel Lambach und Bastian Loges.

1 Vgl. „First Diarrhoea, Now Possibly Plague“, in: IRINnews, 21.11.2007, <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=75405> (Zugriff: 28.3.2008); „Water Shortages Causes Diarrhoea Outbreak“, in: IRINnews, 7.1.2008, <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=76120> (Zugriff: 28.3.2008).

2 Vgl International Crisis Group: Zimbabwe: A Regional Solution? Africa Report No. 132, 18.9.2007.

3 Bei Redaktionsschluss waren nur Ergebnisse der Parlamentswahlen bekannt.

Das Scheitern eines demokratischen Projekts

Nach dem antikolonialen Befreiungskrieg wurde Simbabwe mit dem Lancaster-House-Abkommen von 1979 und den Wahlen von 1980 in die Unabhängigkeit entlassen. Die erste Regierungskoalition bildete sich aus den Befreiungsbewegungen ZANU-PF (*Zimbabwe African National Union – Patriotic Front*) unter Robert Mugabe und PF-ZAPU (*Patriotic Front – Zimbabwe African People's Union*) unter Joshua Nkomo. In der Folgezeit galt es als Vorzeigeprojekt im südlichen Afrika, bis in die 1990er Jahre war das Land bevorzugter Empfänger westlicher Entwicklungshilfe. Von den Gebern weitgehend unbeachtet vollzog sich jedoch binnen weniger Jahre eine Abkehr von der demokratischen Programmatik hin zu einem autokratischen Regime. Bereits 1983 wurde unter dem Vorwand der Aufstandsbekämpfung in Matabeleland das Militär gegen Mitglieder der ethnischen Gruppe der Ndebele eingesetzt, die als Unterstützer der PF-ZAPU galten. Schätzungen gehen von mehreren Zehntausend Todesopfern aus. Die Befreiungsbewegung behielt auch als politische Partei ihren militanten Charakter bei. Die Gewalt fand 1987 mit dem Einheitsvertrag (*Unity Accord*) ein Ende, der die Einverleibung der PF-ZAPU in die ZANU-PF bedeutete und Simbabwe faktisch zum Einparteienstaat machte.

Die staatlichen Institutionen dienen nur noch dem Machterhalt, das Parlament wurde zu einem Akklamationsorgan der Regierung degradiert und kritische Richter durch regimetreue ersetzt. Durch die Vergabe politischer Posten entsprechend der Loyalität und von öffentlichen Aufträge an Günstlinge sowie die Alimentierung strategisch wichtiger Gruppen etablierte sich ein klientelistisches Netzwerk, an dessen Spitze die Elite der ZANU-PF mit dem Patron Mugabe steht.

Die ursprünglich noch freie Presse deckte in den 1990er Jahren mehrere Skandale auf, die die Rentenmentalität der Elite bloßlegten. Mitglieder der ZANU-PF hatten beispielsweise den Entschädigungsfonds für versehrte Kriegsveteranen geplündert. Durch Kompensationszahlungen gelang es Mugabe, die aufgebrachten Kriegsveteranen zu besänftigen. Die kostspielige Militärintervention in der DR Kongo wiederum schaffte dem Patronagesystem lukrative Renteneinkommen in Form von exklusiven Schürfrechten und Anlagemöglichkeiten.⁴ Farmen, die zur Umverteilung ausgeschrieben waren, wurden unter Parteigängern verteilt. Die Korruption bei der Landvergabe bedrohte jedoch die Legitimation der ZANU-PF als Interessenvertretung der schwarzen Mehrheit, in deren Namen sie den Befreiungskampf geführt hatte.

4 Vgl. Sandra J. Maclean: Mugabe at War: The Political Economy of Conflict in Zimbabwe, in: *Third World Quarterly* 23 (2002): 3, S. 513-528.

Militär und Polizei sind stark politisiert. Neben der von nordkoreanischen Ausbildern trainierten Spezialeinheit der Streitkräfte, die der direkten Kontrolle Mugabes untersteht, werden auch Polizeikräfte und Geheimdienste für politische Zwecke eingesetzt. Die enge Beziehung ranghoher Militärs zum Mugabe-Regime wird durch eindeutige Wahlempfehlungen der Generäle verdeutlicht. Zusätzlich verfügt das Regime mit der Vereinigung der Kriegsveteranen und der militanten Jugendorganisation der ZANU-PF (*Green Bombers*) über ein Reservoir nichtstaatlicher Gewaltakteure, die für Einschüchterungskampagnen und Landbesetzungen eingesetzt werden.

Formal-demokratische Strukturen werden äußerlich aufrechterhalten, die Verfassung „garantiert“ die Gewaltenteilung. Die Wahlen zeigen allerdings, dass es sich dabei um eine Fassade handelt: Während frühere Wahlen schon von Manipulation und Gewalt begleitet waren, zeichneten sich die Parlamentswahlen von 2000 und die Präsidentschaftswahl 2002 durch eine neue Qualität der Einschüchterung und Beeinflussung aus. Auch die Wahlen 2005 und 2008 wurden von der internationalen Gemeinschaft als weder frei noch fair beurteilt.

Der Rechtsstaat existiert nur noch dem Schein nach. Mit zwei Gesetzen von 2002 wurden auf Kolonialzeiten zurückgehende Ausnahmebefugnisse wieder eingeführt, die als Grundlage für Massenverhaftungen oder die gewaltsame Auflösung von öffentlichen Kundgebungen dienen. Das Gesetz über den Zugang zu Informationen und den Schutz der Privatsphäre (2002) verpflichtet die Presse zur Lizenzierung bei einer Regierungsbehörde, wodurch die Pressefreiheit faktisch aufgehoben wurde. Nichtregierungsorganisationen (NGOs) werden mit dem Gesetz über private und ehrenamtliche Organisationen (2002) ebenfalls zur Registrierung bei der Regierung gezwungen. Ein weiteres Gesetz (2004) verbietet ausländischen NGOs die Betätigung in „Regierungsangelegenheiten“, was humanitäre und menschenrechtliche Belange einschließt und die ausländische Finanzierung simbabwischer Organisationen stark einschränkt. Das Gesetz wurde vom Parlament verabschiedet, jedoch vom Präsidenten noch nicht unterzeichnet. Seither hängt es wie ein Damoklesschwert über der Zivilgesellschaft.

Angesichts der schwindenden öffentlichen Legitimation setzt die Regierung zunehmend auf gewalttätige Maßnahmen, um ihren Machterhalt zu sichern. Im März 2007 erschütterte eine erneute Welle von Unterdrückung, Misshandlung und Inhaftierung das Land. Dies ist nur die Spitze systematischer Einschüchterung und Gewalt, die im Zuge der aktuellen Wahlen deutlich zugenommen haben.⁵

5 Vgl. Human Rights Watch: *Bashing Dissent. Escalating Violence and State Repression in Zimbabwe*, New York 2007.

Instabilität durch Wandlungsunfähigkeit?

Das Regime der ZANU-PF ist im Kern unfähig zum substanziellen Wandel. Eine demokratische Öffnung würde für weite Teile der Regierungselite Machtverlust oder gar rechtliche Konsequenzen zur Folge haben. Aus dem starren System der Autokratie erwachsen Instabilitäten, die in Chaos münden könnten. Allerdings erwies sich das Regime insoweit als flexibel, als immer wieder Ressourcen und Mittel zum Macherhalt erschlossen wurden und Beteiligungsansprüche bislang unterdrückt werden konnten.

Nachlassender Rückhalt in der Bevölkerung

Die Bevölkerung glaubt kaum noch an die Legitimität der politischen Ordnung. Die ZANU-PF-Regierung ist nicht willens und angesichts des maroden Haushalts auch nicht in der Lage, eine soziale Grundversorgung anzubieten und die öffentliche Sicherheit herzustellen. Vielmehr stellt die Regierung eine Bedrohung für Leib und Leben dar. 2005 wurden in der *Operation Murambatsvina* („Entsorgt den Müll“) illegale Slums und Armenviertel der größeren Städte gewaltsam geräumt und dem Erdboden gleich gemacht. Die Operation kostete 700.000 Menschen das Heim oder die Einkommensquelle, über zwei Millionen Menschen waren indirekt betroffen.⁶ Die humanitären Auswirkungen sind noch heute immens. Aus internationalen Hilfsmitteln aufgebaute Unterkünfte wurden in einem erheblichen Ausmaß an Polizeiangehörige, Militärs oder Parteimitglieder vergeben.

Die von der ZANU-PF bemühte Befreiungsrhetorik von Entwicklung, Freiheit und sozialer Teilhabe könnte sich jedoch als Fallstrick erweisen, zumal für die Bevölkerung die Versprechen nicht eingelöst wurden. Ein zentraler und emotional aufgeladener Faktor ist das koloniale Erbe des extrem ungleichen Besitzes an landwirtschaftlichen Flächen. Einer der Gründe dafür, dass sich auch zehn Jahre nach der Unabhängigkeit noch 45 Prozent der ertragreichen Böden in den Händen der weißen Minderheit befanden, lag in dem *Lancaster-House*-Abkommen, das eine Umverteilung nur auf freiwilliger Basis erlaubte. Die schleppende und korrupte Landvergabe untergrub die Glaubwürdigkeit der Regierung. Die radikale Landreform ab 1997 sollte das Vertrauen wieder herstellen. In deren Verlauf wurden ca. 4.500 weiße Farmer enteignet. Tatsächlich kam es jedoch vor allem zu einem drastischen Einbruch der Agrarproduktion, ca. 600.000 schwarze Farmarbeiter verloren ihre Anstellung. Entgegen der

⁶ Vgl. Anna Kajumulo Tibajuka: Report of the Fact-Finding Mission to Zimbabwe to Assess the Scope and Impact of Operation Murambatsvina, New York 2005.

Gerechtigkeitsrhetorik profitierte nicht die breite Masse von der Umverteilung des Landes; vielmehr bereicherte sich die Klientel des Regimes.

Die Autokratie, die Korruption und die enttäuschten Hoffnungen auf verbesserte Lebensumstände führten Ende der 1990er Jahre verstärkt zur Bildung kritischer NGOs und einer Oppositionspartei. Die Proteste kulminierten 1997 in den Aktivitäten der *National Constitutional Assembly* (NCA) und des Gewerkschaftsverbands *ZCTU (Zimbabwe Congress of Trade Unions)*. Die NCA verbindet unter ihrem Dach eine Vielzahl von NGOs und tritt für eine Verfassungs- und Wahlrechtsreform sowie die Einschränkung der Macht des Präsidenten ein. Die ZANU-PF-Regierung versuchte, diese Verfassungsreform mit einer eigenen und bis dahin beispiellos offenen Kommission zu kooptieren, ihr Entwurf wurde aber überraschend in einem Referendum abgelehnt.

Unter der Führung des Gewerkschafters Morgan Tsvangirai entstand 1999 im NCA-Umfeld die *Movement for Democratic Change* (MDC), die als aussichtsreichste Kraft für politischen Wandel gilt, jedoch mit tiefen Spaltungen zu kämpfen hat. Hauptstreitpunkt war zunächst die Frage, ob eine Beteiligung an manipulierten Wahlen nicht dazu beitragen würde, einen Sieg der ZANU-PF zu legitimieren. Anlässlich der Wahlen von 2005 zum neu eingerichteten Senat zerbrach die MDC in zwei Lager – das größere unter Führung von Tsvangirai, der in Frontalopposition zur ZANU-PF ging, und Arthur Mutambara, der Anführer des kleineren und gemäßigten Lagers ist. Auch vor den Wahlen 2008 konnte sich die Opposition nicht einigen, ein gemeinsamer Auftritt scheiterte an unvereinbaren Ansprüchen bei der Kandidatenaufstellung für die Parlamentswahlen. Das Resultat: In Oppositionshochburgen hat die Wahlbeteiligung abgenommen.⁷ In einigen Wahlkreisen verteilten sich die Stimmen auf parallel aufgestellte MDC-Kandidaten und Kandidatinnen und ermöglichten der ZANU-PF dadurch den Sieg. Die MDC war nicht in der Lage, die Legitimationskrise der Regierung für ein eigenes kohärentes Alternativprogramm zu nutzen, die interne Spaltung hat die Opposition geschwächt. Aufgrund der Unterdrückung und Unwägbarkeit des täglichen Überlebens zogen sich Aktivisten aus den politischen Kämpfen zurück.⁸ Die massive Flüchtlingsbewegung aus Simbabwe dokumentiert, dass ein großer Teil der kritischen und gebildeten Bevölkerung in die Diaspora gegangen ist und dadurch nicht mehr an Wahlen teilnimmt. Gleichwohl ist der Wunsch nach Wandel und mehr Demokratie ungebrochen.⁹ Gerade im Zuge der *Operation Murambatsvina* nahm das

7 Vgl. „Voter Apathy Disturbing – NGOs“, in; Zimbabwe Independent, 3.4.2008.

8 Eldred Masunungure/Anyway Ndapwadza/Noma Sibanda: Support for Democracy and Democratic Institutions in Zimbabwe, Afrobarometer Briefing Paper No. 27, Kapstadt 2006.

9 Vgl. Helga Dickow/Eldred Masunungure/Beatrice Schlee: Zimbabwe. A Case of Resilient Authoritarianism. Citizens' Attitudes, Leaders' Opinions, and Conjectures on a Democratic

Ansehen der Regierung deutlich ab.¹⁰ Der Ausgang der Wahlen ist durch die Schwäche der ZANU-PF zu erklären: Für die Bevölkerung haben die Wahlen ein Ventil geöffnet, ihren Unmut auszudrücken und die Regierung abzustrafen. Seit den Wahlen ist die Lage angespannt, zunehmend wird von Übergriffen staatlicher Sicherheitsorgane auf Oppositionsbüros und gezielten Provokationen berichtet. Unruhen würden dem Regime wiederum den Anlass geben, mit harscher Gewalt zu reagieren.

Erosion der Machtbasis

Das Patronagesystem alimentiert die systemerhaltende Klientel, ist aber im Zuge des wirtschaftlichen Niedergangs mit einem Rückgang der zu verteilenden Ressourcen konfrontiert. Westliche Geber haben die Entwicklungshilfe auf die direkte NGO-Unterstützung umgestellt, wodurch eine weitere Einnahmequelle versiegt. Die Umorientierung der Wirtschaft auf Asien zog keinen wirtschaftlichen Aufschwung nach sich.¹¹ Das Regime erhielt jedoch aus China Rüstungsgüter, die Europa mit einem Embargo belegt hat. Gleichwohl gelang es dem Patronagesystem, neue Einkommensquellen zu erschließen. So sind ausländische Geber verpflichtet, ihre Gelder zum überbewerteten offiziellen Wechselkurs zu tauschen. Das Regime erhält damit Devisen, deren Erwerb exklusiv gehandhabt wird. Die entsprechend Privilegierten erzielen durch die Diskrepanz zwischen Schwarzmarktkurs und dem offiziellen Kurs erhebliche Gewinne. Die Logik der Patronage erklärt auch die personelle Ausdehnung politischer Institutionen: 2005 wurde ein Senat als zweite Kammer der Legislative eingerichtet, für die Wahlen 2008 wurden Parlament und Senat vergrößert. Derartige Maßnahmen erweitern den Empfängerkreis, sichern Einkünfte und haben in der Vergangenheit zum Ausbau der Entscheidungsmacht der ZANU-PF beigetragen.

Lange Zeit war das Regime in der Lage, den Druck der Wirtschaftskrise durch das verzweigte Patronagesystem abzufangen. Durch einen bevorzugten Zugang zu knappen Gütern (z.B. Devisen und Benzin) wurde die Loyalität systemtragender Gruppen gesichert. Über die angedrohte oder tatsächliche Vorenthaltung lebensnotwendiger Güter versuchte das Regime zudem, konformes Verhalten zu erzwingen. Nahrungsmittel, Dünger oder Saatgut wurden nur nach Vorzeigen des Parteibuchs ausgegeben.

Transition, in: Letters from Byblos (2007): 15.

10 Vgl. Michael Bratton/Eldred Masunungure: Popular Reactions to State Repression: Operation Murambatsvina in Zimbabwe, Afrobarometer Working Paper No. 59, Kapstadt 2006.

11 Vgl. FES Policy Briefing Paper: The ‚Look East Policy‘ of Zimbabwe Now Focuses on China, Harare 2004.

Der ökonomische Verfall verschärft gleichwohl die Systemkrise. Für Wirtschaftseliten, auch innerhalb der ZANU-PF, stellt eine Aussöhnung mit dem Westen die einzige Chance dar, neue Einkommensquellen zu erschließen. Als Reaktion auf Menschenrechtsverletzungen und die Manipulationen der Wahlen (2002) erließen die EU, die USA, die Schweiz sowie die westlichen *Commonwealth*-Mitglieder gezielte Sanktionen gegen Regierungsangehörige und regimetreue Eliten. Bestandteil dieser Sanktionen sind neben einem Waffenembargo das Einfrieren von Auslandskonten sowie Einreiseverbote. Die Sanktionen zielen nicht auf die Volkswirtschaft als Ganzes, für die sanktionierten Personen sind allerdings direkte Beziehungen mit dem Westen erschwert.

Auch innerhalb Mugabes Partei wächst die Unzufriedenheit über seine Unfähigkeit, das Land aus der ökonomischen Krise zu führen. Vor den Wahlen 2008 spitzte sich der Streit um seine Nachfolge zu. Das Lager um Mujuru versuchte Mugabes erneute Präsidentschaftskandidatur zu durchkreuzen. Aufgrund dessen wurde Solomon Mujurus Frau Joice, Vizepräsidentin und bis dahin aussichtsreichste Anwärterin auf die Nachfolge des Präsidenten, von Mugabe fallen gelassen.¹² Am 5. Februar 2008 gab Simba Makoni, ein weiterer Herausforderer aus dem Umfeld Mujurus, seine Kandidatur für das Präsidentenamt bekannt, woraufhin Makoni umgehend aus der Partei ausgeschlossen wurde. Mit einer reformorientierten Agenda warb er um ZANU-PF-Politiker, um parteinahe Wirtschaftskreise, von denen er finanzielle Unterstützung erhält, sowie um von der MDC enttäuschte Oppositionelle.

Für die ZANU-PF wird die auf Mugabe zugeschnittene Herrschaft zu einem großen Problem. Mugabe ist unwillig, seinen Posten preiszugeben und provoziert damit, dass sich Teile der Partei gegen ihn stellen oder den Parteiausschluss riskieren. Der Ausbruch von weiteren Nachfolgekämpfen innerhalb der Herrschaftsclique ist wahrscheinlich und der Zusammenhalt der ZANU-PF in einer Ära nach Mugabe keineswegs sicher.¹³ Die Spaltung geht bis in die engsten Zirkel der Macht. Während sich ein Teil für eine Aussöhnung mit dem Westen ausspricht, verbindet sich für andere mit der Öffnung des Regimes die Gefahr, ihrer Pfründe beraubt oder gar juristisch belangt zu werden.

Die Wahlen 2008 als Katalysator für einen Wandel?

Am 29. März 2008 fanden in Simbabwe gleichzeitig Präsidentschafts-, Parlaments-, Senats- und Kommunalwahlen statt. Vier Tage später gab die ZEC

¹² Vgl. „Mujuru Camp Cornered“, in: *Zimbabwe Independent*, 9.11.2007.

¹³ Ibo Mandaza: *Will ZANU-PF Survive After Mugabe?*, <http://www.crookedlimb.net/ARI/pdfs/dfhdfhdfhdfhdfh-2042a83deb.pdf> (Zugriff: 2.12.2007).

(*Zimbabwe Electoral Commission*) die offizielle Bestätigung des Wahlsiegs der MDC bei den Parlamentswahlen bekannt, wobei die Tsvangirai-Fraktion 99 Sitze und die Mutambara-Fraktion zehn Sitze erhielten. Die ZANU-PF erhielt demgegenüber nur 97 Sitze. Um die Mehrheitsverhältnisse umzukehren, beklagt die ZANU-PF „Unregelmäßigkeiten“ in 23 Wahlkreisen und hat die Ergebnisse der dortigen Wahlen angefochten. Bei den Senatswahlen erreichten die beiden MDC-Fraktionen gemeinsam 30 Sitze und besetzen damit 50 Prozent der zweiten Kammer. Oppositionsnahe Schätzungen gehen bei der Präsidentschaftswahl von einem knappen Sieg Tsvangirais aus.¹⁴

Vor allem der (vermutete) Ausgang der Präsidentschaftswahlen und der Verlust der Parlamentsmehrheit haben den absoluten Herrschaftsanspruch Mugabes unterminiert. Aus dem Politbüro wurde noch vor Bekanntgabe des Ergebnisses verkündet, dass Mugabe für den Fall, dass keiner der Kandidaten die nötige Mehrheit erreichen sollte, bei einer Stichwahl antreten würde. Damit haben sich Mugabe und die Hardliner in der ZANU-PF durchgesetzt. Doch selbst wenn Mugabe aus einem zweiten Wahlgang als Sieger hervorgeht und auch die Parlamentsmehrheit im Nachhinein gesichert wird, ist die Loyalität des Parlaments nicht sicher. Sollte Mugabe während einer weiteren Amtsperiode vorzeitig abtreten, hätte ein Kandidat aus dem Pro-Mugabe-Lager durch eine starke MDC und wegen der Abweichler um Mujuru und Makoni mit erheblichem Widerstand zu rechnen.

Was sich als Liberalisierung andeutet, kann auch trügerisch sein. Der Stimmenverlust Mugabes lässt befürchten, dass dieser wie in der Vergangenheit auf Gewalt und Einschüchterung setzt, um gegen die Opposition und Abweichler vorzugehen und dadurch seinen Wahlsieg im zweiten Durchgang zu sichern. Auch kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Hardliner der ZANU-PF bei einer Niederlage Mugabes unter Rückgriff auf den Gewaltapparat an der Macht halten werden. Da sich die politischen Gräben der ZANU-PF innerhalb der Sicherheitskräfte und der wichtigsten Parteigremien widerspiegeln, birgt ein Auseinanderbrechen des fragilen Machtzentrums das Risiko bewaffneter Konflikte. Solomon und Joice Mujuru haben Verbündete im Militär, Mnangagwa wiederum hat Rückhalt bei der Polizei und der militanten ZANU-PF-Jugendorganisation. Der zweite Vizepräsident Joseph Msika, John Nkomo (Parteivorsitzender und Parlamentssprecher) sowie einige Mitglieder des Politbüros der ZANU-PF werden zu Unterstützern Makonis gezählt, haben sich aber bislang nicht in der Öffentlichkeit positioniert.¹⁵ Vor den Wahlen

14 Vgl. Sokwanele: Zimbabwe Elections 2008, <http://www.sokwanele.com/election2008> (Zugriff: 5.4.2008).

15 Vgl. „I'm still Zanu PF – Makoni“, in: Zimbabwe Independent, 8.2.2008; Vgl. Internatio-

haben sich andere ranghohe Offiziere dezidiert gegen Makoni und Tsvangirai ausgesprochen. Nach den Parlamentswahlen marschierten Hunderte Anhänger der Organisation der Kriegsveteranen durch Harare und nahmen den Sieg der Opposition zum Anlass für antikoloniale Agitation. Wie sich die politischen Loyalitäten im Falle eines Regimezusammenbruchs verteilen, ist aber noch unklar.

Das regionale Engagement und die internationalen Sanktionen

Der wirtschaftliche Verfall Simbabwe, dessen instabile Währung und die immense Flüchtlingsbewegung belasten die gesamte Region. Die regionale Integration im Rahmen der SADC (*Southern African Development Community*) wird durch die Entwicklungen in Simbabwe gefährdet. Die erfolglosen Versuche der SADC unter der Führung von Südafrikas Präsident Thabo Mbeki, zwischen Vertretern der MDC und der ZANU-PF im Rahmen „stillter Diplomatie“ zu vermitteln, haben die Glaubwürdigkeit der Organisation beschädigt. Gerade vom regional mächtigsten Staat Südafrika wird eine deutlichere Haltung erwartet. Die Nachbarstaaten äußern Kritik jedoch nur hinter verschlossenen Türen, nach außen verhalten sie sich solidarisch. Auf dem SADC-Gipfel im März 2007 forderten die Regierungschefs die Aussetzung der westlichen Sanktionen.¹⁶ Der EU-Afrika-Gipfel 2007 drohte an Boykottandrohungen aus Afrika zu scheitern, sollte Mugabe nicht eingeladen werden. Die EU nahm so in Kauf, dass der britische Premier Gordon Brown dem Gipfel fern blieb. Persönlich sind viele afrikanische Staatschefs aufgrund gemeinsamer Erfahrungen im antikolonialen Widerstand miteinander verbunden. In Namibia und Südafrika gibt es ähnliche Probleme mit der ungerechten Landverteilung aus kolonialen Zeiten. Manch andere Staatschefs der Region sichern ihre Herrschaft ebenfalls durch repressive Maßnahmen. In naher Zukunft ist daher kein fundamentaler Umschwung dieser Staaten in ihrem Umgang mit Simbabwe zu erwarten.

Die westlichen Staaten verfolgen einen harten und weichen Ansatz zugleich. Die USA und Großbritannien plädieren für eine Ausweitung der

nal Crisis Group: Zimbabwe: Prospects From a Flawed Election. Africa Report No. 138, 20.3.2008.

16 Communique from the 2007 Extra-Ordinary Summit of Heads of State and Government Held in Dar es Salaam, United Republic of Tanzania 28th to 29th March 2007, http://www.sadc.int/news/news_details.php?news_id=927 (Zugriff: 2.12.2007).

Sanktionen, während von deutscher Seite ein „kritischer Dialog“ bis hin zur „schwierigen Partnerschaft“ favorisiert wird.

Was ist die Bilanz? Die positiven und negativen Auswirkungen der Sanktionen bedürfen einer nüchternen Evaluation. Die Sanktionen haben nur begrenzten Effekt. Gestärkt wurde die Solidarisierung der Hardliner von der ZANU-PF mit der Regierung. Zudem wird das Waffenembargo durch die verstärkte Kooperation mit China ausgehebelt. Die Reisesanktionen bieten stets Schlupflöcher, die es Mugabe nach wie vor erlauben, sich auf internationalen Foren zu produzieren. So trifft seine antikoloniale Rhetorik auf der jährlichen Eröffnung der UN-Generalversammlung auf ein positives Echo in der Blockfreienbewegung. Nach Innen ist er in der Lage, äußere Sanktionen in politisches Kapital umzumünzen, indem er ihnen die Schuld an der Wirtschaftskrise gibt und sich als Kämpfer gegen neokoloniale Einmischung geriert. Ein abruptes Ende der Sanktionen würde wiederum die Glaubwürdigkeit des Westens erschüttern und könnte von Mugabe als Sieg verkauft werden.

Auch eine direkte Unterstützung von Oppositionellen und Abweichlern aus den Reihen der ZANU-PF bietet Mugabe eine Angriffsfläche, indem er die Hilfsempfänger als Marionetten des Westens diffamiert. Zudem hat es sich in der Vergangenheit als fatal erwiesen, den Zufluss von Geldern an Einzelpersonen festzumachen. Die Geberländer haben durch die lange Zeit bedingungslose Unterstützung Mugabes die Deformation zur Autokratie letztlich mitfinanziert. Härtere Sanktionen würden wiederum auf die Bevölkerung abgewälzt, eine weitere Einschränkung der externen finanziellen Unterstützung träfe vor allem die Arbeit der NGOs.

Was tun? Akut stellt sich vor allem die Frage, wie mit einem Gewaltausbruch umgegangen werden könnte. Die Staaten der Region, die von weiteren Flüchtlingsbewegungen betroffen wären, müssen sich der Risiken einer weiteren Eskalation bewusst werden. Die Mobilisierung des Gewaltapparates durch die ZANU-PF verdeutlicht die Dringlichkeit einer Mediation durch SADC-Staaten, die Afrikanische Union oder auch die Vereinten Nationen. Eine solche Mediation müsste breiter ansetzen als die bisher exklusiven Geheimtreffen zwischen den Parteivertretern. Nur die Einbeziehung der Zivilgesellschaft könnte einer solchen Initiative den nötigen Rückhalt sichern. Das Wahlergebnis hat freilich gezeigt, dass die Opposition gespalten ist. Für eine geeinte Opposition wäre das Wahlergebnis deutlich besser ausgefallen. Daher sollten die verschiedenen Fraktionen der Opposition darin unterstützt werden, ihre gemeinsame politische Basis zu verbreitern. Auch für die Opposition gilt, dass dem Klima politischer Intoleranz und der Abstrafung abweichender Meinungen Einhalt geboten werden muss. Nüchtern ist davon auszugehen, dass das

Patronagenetzwerk und der politisierte Gewaltapparat auch die Agenda eines reformorientierten Kandidaten konterkarieren können. Zu beobachten bleibt, ob Regime-Abweichler wie Makoni sich tatsächlich als reformorientiert herausstellen. Sofern ja, sollte die internationale Gemeinschaft bereit sein, wieder Kontakt mit staatlichen und staatsnahen Akteuren aufzunehmen, um im Falle eines Machtwechsels den Dialog initiieren zu können. Reformbereiten Politikern könnte eine Aufhebung der Sanktionen in Aussicht gestellt werden. Um der Wirtschaftskrise entgegenzuwirken, könnten langfristige Unterstützungsleistungen für den Fall eines Regierungswechsels verbindlich angekündigt werden.

3.4. Ägypten zwischen Reformdruck und Beharrungsvermögen

Henner Fürtig

Erfahrung zählt – das ägyptische Regime als Meister der Machtsicherung

Ägypten liegt geographisch nicht nur an der Nahtstelle zwischen Afrika und Asien, sondern auch im Zentrum der arabischen Welt. Es ist das bevölkerungsreichste arabische Land und gehört zudem zu den ältesten Staaten der Erde. Darüber hinaus avancierte Ägypten zwischen 1952 und 1967 auch politisch zur unangefochtenen arabischen Führungsmacht. Am Beginn dieses Aufstiegs stand der Sturz der Monarchie im Juli 1952 um eine Gruppe „Freier Offiziere“ unter General Nagib und Oberst Nasser. Das republikanische System, das Nasser nach Ausschaltung Nagibs und anderer Rivalen als Präsident begründete, hat sich als außerordentlich langlebig erwiesen. Nassers Erfolge gegen die britische Vorherrschaft (Rückgewinn des Suezkanals), gegen den „Imperialismus“ generell (Behauptung im Suezkrieg 1956, Verstaatlichung des Auslandsbesitzes) und in der Entwicklung des Landes (Bau des Assuandamms) sicherten ihm und seinem panarabischen Einigungsstreben nicht nur den enthusiastischen Zuspruch der durch den Kolonialismus gedemütigten Araber, sondern auch eine sichere Legitimitätsbasis im eigenen Land. Der Ostblock honorierte seinen „Flirt“ mit dem Sozialismus (u.a. Einparteiensystem) durch die Alimentierung eines umfangreichen Sozialprogramms, ohne ihn je vollends zum Vasallen machen zu können: Er gehörte zu den Begründern der Nichtpaktgebundenenbewegung.

Erste Bewährungsproben

Nassers Programm fand mit der strategischen arabischen Niederlage im Sechstagekrieg 1967 ein jähes Ende; nicht erst mit seinem Tod 1970. Sein Nachfolger im Präsidentenamt, Anwar as-Sadat, war ebenfalls ein „Freier Offizier“, kam damit also auch aus dem Zentrum des Regimes. Ägypten war nach dem Debakel des Panarabismus zwar nicht mehr die exponierte regionale Führungsmacht, blieb aber auf Grund der eingangs genannten Faktoren wichtig. Für Sadats politisches Überleben wog daher der Umgang mit dem sozialistischen Erbe seines Vorgängers schwerer, als der Verlust der unangefochtenen arabischen

Führungsrolle. Unter formaler Beibehaltung von Nassers Sozialgesetzgebung und der Kontrolle über die Schlüsselressorts des öffentlichen Sektors öffnete er deshalb die Wirtschaft für in- und ausländisches Privatkapital (*infitah*), ersetzte die außenpolitische Ostorientierung durch einen radikalen Wechsel zu den USA und förderte den einheimischen Islamismus als Pendant zum Nationalismus seines Vorgängers. Der „Arabischen Sozialistischen Union“ (ASU), Nassers Einheitspartei, verordnete er eine Reform in Gestalt der Bildung ideologisch begründeter „Plattformen“. Sadats erfolgreiches Manövrieren nach der Krise von 1967/70 zeigte erstmals die enorme Anpassungsfähigkeit des Regimes, auch wenn der Präsident selbst Opfer einer seiner politischen Maßnahmen werden sollte. Die von ihm hofierten Islamisten ermordeten ihn im Oktober 1981 als Vergeltung für seinen 1979 geschlossenen Frieden mit Israel.

Das „System“ Mubarak

Sadats Nachfolger, Husni Mubarak, blieb der Tradition insofern treu, als auch er – der ehemalige Luftwaffenchef – aus dem militärischen Kern des Regimes stammte; und wie alle seine Vorgänger tauschte auch er mit Amtsübernahme die Uniform gegen den Maßanzug. Faktisch herrscht seit 1952 ein nur durch den natürlichen Generationswechsel mit neuen Gesichtern versehenes, aber in der Substanz unverändertes Regime in einem dreiseitigen, aus Militär und Sicherheitsdiensten, der jeweils „herrschenden“ zivilen Partei und den Kommandostellen des öffentlichen Sektors gebildeten Koordinatensystem. Im Gegensatz zu seinen Vorgängern verzichtete Mubarak auf die ideologische Rechtfertigung seiner Herrschaft und setzte auf Pragmatismus. Seine spezifische Anpassungsleistung war durch drei Merkmale gekennzeichnet.

Zum ersten spaltete er die islamischen Kräfte. Der „staatstragende“ Islam in Gestalt der angestellten Geistlichen mit dem Großmufti und dem Rektor der *Al-Azhar*-Universität an der Spitze erfuhr eine großzügige Förderung. Die 1928 in Ägypten entstandene und 1954 von Nasser verbotene Muslimbruderschaft, die „Mutterorganisation“ des sunnitischen Islamismus, wurde – nachdem ihre Führung 1981 der Gewalt abgeschworen hatte – geduldet. Damit isolierte er den militanten islamistischen Untergrund und konnte so die Mörder seines Vorgängers dingfest machen.

Zum zweiten vollendete er die von Sadat begonnene Abkehr vom Einparteiensystem, ohne jedoch realen Pluralismus zuzulassen. Aus den „Plattformen“ entstanden eigenständige politische Parteien, wobei aus dem „Zentrum“ die „Nationaldemokratische Partei“ (NDP), Mubaraks Regierungspartei hervorging. Linke und rechte Plattformen bildeten die legale Opposition. Verein-

ÄGYPTEN

zelt gelang später auch anderen Parteien (z.B. *Wafd*-Partei) die Legalisierung, insgesamt konnte die Opposition ihren „Geburtsfehler“ aber nie überwinden. Jede regimekritische Aktion stand seit 1981 ohnehin unter dem Damoklesschwert rigider Sicherheits-, insbesondere der Notstandsgesetze.

Zum dritten lavierte er im letzten Jahrzehnt des Ost-West-Konflikts geschickt zwischen den Supermächten, ohne je Zweifel an seiner grundsätzlichen Loyalität gegenüber den USA zuzulassen. Der Friede mit Israel blieb „kalt“.

Eine weitere große Anpassungsleistung erbrachte Mubarak nach dem Ende des Kalten Krieges. Der siegreiche Westen entwickelte neue Weltordnungspläne („Neue Weltordnung“) und propagierte eine „dritte Welle der Demokratisierung“. Widerstrebend inszenierte das ägyptische Regime ein Reformprogramm. Mubaraks politische Kunst bestand seither vor allem darin, dem Reformdruck lediglich mit Scheinzugeständnissen zu begegnen. Das Fehlen von Freiheit und Demokratie wurde hinter Schlagworten wie „Reform“ und „Liberalisierung“ versteckt. Daniel Brumberg, der Chef des Demokratie-Projekts der Carnegie-Stiftung, kreierte für dieses Verhalten den plastischen Begriff der „liberalisierten Autokratie“. Ägypten avancierte dabei zu seinem Musterbeispiel.¹ Zweifellos begünstigte der Westen diese Vermeidungsstrategie, weil er sich in den 1990er Jahren letztlich mit kosmetischen Verbesserungen zugunsten der Erhaltung der regionalen Stabilität und der Zurückdrängung der Islamisten zufrieden gab. Es ist müßig zu spekulieren, wie lange diese stillschweigende Übereinkunft gehalten hätte: Die Terroranschläge vom 11. September 2001 (9/11) kündigten sie auf.

Neue Herausforderungen nach 9/11

Die Terrorattacken auf das World Trade Center und das Pentagon hatten der politischen Klasse der USA auf besonders nachdrückliche Weise deutlich gemacht, dass das Beharren auf dem und die Favorisierung des Status quo keinesfalls Schutz und Sicherheit gewährleisten. Zahlreiche politische Reden und Publikationen führten in diesem Zusammenhang das Demokratiedefizit in Nordafrika/Nahost als eine der wesentlichen Ursachen für die Entstehung und Ausbreitung des Terrorismus an. Von da ab war es nicht mehr weit, die Demokratisierung der Region zu einem vitalen Ziel für die nationale Sicherheit der USA zu erklären. Stellvertretend für viele ähnliche Meinungsäußerungen betonte

¹ Vgl. Daniel Brumberg: *Liberalization versus Democracy. Understanding Arab Political Reform*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Papers (2003): 37, S. 4ff.

die stellvertretende Außenministerin Paula Dobrianski vor der *Heritage Foundation*: „[...] die Förderung von Demokratie und Menschenrechten [...] ist das Rückgrat unseres Krieges gegen den Terror [...]. Eine stabile Regierung, die sich der legitimen Forderungen des Volkes annimmt und dessen Rechte respektiert, [...] ist ein machtvolles Bollwerk gegen den Extremismus.“² Die kurz darauf initiierten Demokratisierungsoffensiven (u.a. *Middle East Partnership Initiative* – MEPI, *Broader Middle East Initiative* – BMEI) vermittelten bei Adressaten wie Ägypten den Eindruck, die USA ordneten ihre gesamte Außenpolitik dem Ziel unter, jede Wiederholung von 9/11 auszuschließen. Als dann die von Neokonservativen dominierte erste Bush-Administration mit dem Beginn des Irakkriegs avisierte, den Demokratieexport notfalls auch mit militärischen Mitteln vorantreiben zu wollen, kam in den Kairoer Regierungspalästen Existenzangst auf. Der nunmehr geschaffene Präzedenzfall ließ befürchten, dass Washington ab jetzt demokratischen Wandel höher bewerten würde als Loyalität. Das Regime sah eine Krise heraufziehen, die diejenigen von 1967/70, 1981 und 1990/91 noch übertreffen würde.

Aufschwung der Opposition

Die deutlich spürbare Verunsicherung des Regimes führte im Frühjahr 2003 zu einer rasanten qualitativen und quantitativen Stärkung regimekritischer Kräfte. In den Universitäten brodelte es, am 20./21. März 2003 kam es am zentral gelegenen Tahrirplatz in Kairo zu spontanen Kundgebungen mit Zehntausenden von Teilnehmern. Nur scheinbar paradox, protestierten die Demonstranten gegen den von den USA und ihren Verbündeten geführten Krieg gegen den Irak, verbanden diese Proteste aber – ganz im Sinne von Washingtons Demokratieoffensive – mit lautstarken Forderungen nach substanziellen politischen Reformen im Inland. Die Sicherheitskräfte gingen gewaltsam gegen die Demonstranten vor und verhafteten Hunderte; trotzdem ließ der Widerstand nicht nach. Der Kampfruf: „Wir sind nicht schwächer als die Ukrainer“ gehörte – in Anlehnung an die „Orangene Revolution“ – zu den auf den Kundgebungen am häufigsten skandierten.³ Das neue Selbstbewusstsein äußerte sich u.a. auch in einer Strafanzeige, die 37 Oppositionelle im April 2003 gegen den bis dahin sakrosankten Präsidenten Mubarak und seinen Innenminister wegen Misshandlung von Demonstranten stellten.

2 Zit. in Amy Hawthorne: Can the United States Promote Democracy in the Middle East?, in: *Current History*, Philadelphia, (2003): January, S. 22.

3 Vgl. Amr Hamzawy: *The Continued Costs of Political Stagnation in Egypt*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace 2005, S. 4.

ÄGYPTEN

In den Kundgebungen von 2003 entstand eine neue Protestkultur, die vorher in Ägypten unbekannt gewesen war: ein breiter Widerstand im *grassroots*-Bereich. Auch wenn die *Kifaya* (Genug)-Bewegung die bekannteste wurde, so brachten doch fast alle wichtigen Standes- und Berufsverbände (Ärzte, Rechtsanwälte, Journalisten, Ingenieure usw.) eigene „Ableger“ hervor. Trotz des Aufschwungs der Opposition und der Ausbreitung neuer Organisationsformen zeigten sich im Verlauf der folgenden Jahre aber auch ihre Grenzen. Nicht nur, dass sie keine integrierenden Führungspersönlichkeiten wie etwa in der Ukraine hervorbrachten, sie blieben – vorwiegend spontan agierende – Bewegungen und konnten sich nicht zu straff organisierten politischen Parteien entwickeln. Die Möglichkeit dazu war ausschließlich den legalen Oppositionsparteien vorbehalten, obwohl diese sie kaum nutzten. Ihre politische Bedeutungslosigkeit manifestierte sich in dieser Phase einmal mehr.

Zur Bewertung der Oppositionsleistungen in Ägypten gehört aber auch die Berücksichtigung der anhaltenden Wirkung überkommener Traditionen, wonach Staat und Gesellschaft als Antipoden gelten; Vorteile der einen werden stets als Nachteile für die andere Seite wahrgenommen. Über Jahrhunderte stellte sich der Staat seinen Einwohnern primär als Eintreiber diverser Leistungen, keinesfalls jedoch als „Diener des Gemeinwohls“ dar. Warum sollte man sich in diesem Staat also politisch engagieren? Eine repräsentative Umfrage von 2002 ergab, dass sich 97 Prozent der Befragten noch nie an einer politischen Veranstaltung beteiligt haben, dass 94 Prozent ihre lokalen politischen Vertreter nicht kennen, und dass 99 Prozent noch nie öffentlich eine politische Meinung geäußert hatten.⁴ Diese Zahlen sind nur ein – wenn auch überzeugender – Ausdruck für die Zählebigkeit von Traditionen und den tiefen Konservatismus der ägyptischen Gesellschaft.

Hauptnutznießer des Konservatismus bzw. des Vakuums im Bereich der säkularen Opposition wurde die Muslimbruderschaft, die zwar die Zulassung als Partei offiziell versagt blieb, die aber trotzdem alle wichtigen Merkmale einer starken politischen Organisation vorweisen kann. Für viele „einfache“ Ägypter verkörpern die Muslimbrüder eine persönlich integre und daher glaubhafte, pure und „unverdorbene“ politische Alternative zum bestehenden Regime. Dieses Ansehen wird von der Bruderschaft geschickt kultiviert. Sie behauptet unentwegt, nichts zu fordern, was ihre Mitglieder nicht vorleben würden. Gleichzeitig vermeidet sie Aussagen dergestalt, dass der Islam etwa „Zauberformeln“ für die Bewältigung jeglicher Krisen beinhalte. Stattdessen versucht sie die Hoffnung zu vermitteln, der Islam bzw. eine islamische Gesellschaft

⁴ Vgl. Nardi Roquette/Mamadi Kourouma: Governance Profile of Egypt, Addis Abeba: UN-Economic Commission for Africa 2004, S. 16.

könne neue soziale Normen und Gesetze des Umgangs miteinander begründen, und insbesondere besser gewährleisten, dass persönliche Leistung und individuelles Verhalten den Platz und das Fortkommen in der Gesellschaft definieren und nicht Familienverbindungen, Klientelzugehörigkeit und Korruption.⁵ Auf dieser Basis wurde die Muslimbruderschaft zur stärksten einzelnen Oppositionsbewegung Ägyptens.

Die Nachfolgefrage

In einem extrem zentralisierten Staat wie Ägypten wird die Schlüsselfunktion des Präsidenten gerade in Krisenzeiten noch offensichtlicher. Husni Mubarak hatte die Abhängigkeit des Regimes vom Präsidenten zusätzlich verschärft, weil er die Position des Vizepräsidenten nicht besetzte. So wurde in seiner gesamten Präsidentschaft jede Krankheit oder Kur zum Politikum. Ausgerechnet im Krisenjahr 2003 erlitt er im November während der Parlamentseröffnung vor laufenden Kameras einen Schwächeanfall. Jetzt wurde die bis dahin ignorierte Nachfolgefrage zu einer akuten Herausforderung für das Regime.

Es favorisierte – wenig überraschend – eine regimeinterne Lösung. Wirklich innovativ war dagegen die sich schon seit dem Vorjahr abzeichnende „dynastische“ Lösung. Der Sohn des Präsidenten, Gamal Mubarak, war 2002 nicht nur Stellvertreter seines Vaters als NDP-Chef geworden, sondern hatte auch als Vorsitzender den eigens für ihn geschaffenen „Hohen Rat für Politik“, das Programmkomitee der NDP, übernommen. Zu seinen Gunsten wurden einige alte NDP-Granden entmachtet. Gamal verkündete und erläuterte seit 2003 wichtige Reformschritte. Die politische wurde von einer Imagekampagne begleitet, die den früher in London praktizierenden Banker als weltoffen, jung, modern und reformorientiert darstellte. Trotzdem gilt diese Nachfolgevariante keinesfalls als sicher. Präsident Mubarak kennt die Reaktionen auf die republikanische „Erbfolge“ in Syrien, oder – bis März 2003 geplant – im Irak. Sie wurden fast *unisono* als Zeichen von Schwäche, mindestens jedoch von geringer Souveränität interpretiert. Mubarak würde deshalb einen legalistischen Weg vorziehen. Dafür benötigt er jedoch die volle Unterstützung des Regimes.

Die Spitzen von Militär und Sicherheitskräften, NDP und öffentlichem Sektor sind sich aber keinesfalls sicher, ob Gamal Mubarak ihre Macht langfristig bewahren kann. Er wäre einerseits der erste Präsident seit 1952 ohne militärischen Hintergrund, stünde aber andererseits beim Volk schon auf Grund seines Namens im Verdacht einer „nahtlosen“ Fortsetzung des autoritären Re-

5 Omayma Abdel-Latif: Egypt: Brothers Trigger Debate but Cannot Pass Legislation, in: Arab Reform Bulletin, Washington D.C., 4 (2006): 3, S. 1f.

gierungsstils. Für den Aufbau einer neuen, integrativen Führungspersönlichkeit, die gleichzeitig das Hergebrachte sichert, dem Wahlvolk aber einen Neuanfang suggeriert, benötigt das Regime vor allem Zeit. Deshalb hält sich für den Fall einer plötzlichen Amtsunfähigkeit des Präsidenten in der politischen Diskussion Ägyptens hartnäckig die Variante der „bewährten“ Übernahme der Präsidentschaft durch einen Militär, der – wie immer – die Uniform mit dem Anzug tauschen und dem Regime die notwendige Zeit verschaffen könnte. Als Favorit dieses Modells gilt seit Jahren Geheimdienstchef Omar Sulaiman.

Reformen nach ägyptischer Art

Nach den Massenprotesten von 2003 hatte es zunächst den Anschein, als würde die politische Reformbereitschaft des Regimes der Herausforderung entsprechen. Begriffe wie „modern“, „Reform“, „Aufschwung“, „Rechte“ usw. erlebten einen inflationären Gebrauch im politischen Alltag. Die regierende NDP stellte ihre Parteitage unter Losungen wie „Neues Denken: die Rechte der Bürger“ oder „Neues Denken: Die Priorität von Reformen“. Neu war zudem, dass die NDP wieder jährlich tagte, nachdem der letzte Parteitag davor zehn Jahre zurückgelegen hatte. Daraus sprach gewiss ein hohes Maß an Sorge, aber noch nicht unbedingt eine neue Qualität der Reformen. Sich formal an die Spitze des politischen Reformprozesses zu stellen und ihn so zu kanalisieren, gehört vielmehr zu den „klassischen“ Verhaltensmustern „liberalisierter Autokratien“.

Der „Kairoer Frühling“

Die im Sommer 2003 eingeleitete politische Reformoffensive sprengte aber den bekannten Rahmen. Folter wurde unter Strafe gestellt, politische Gefangene wurden freigelassen, Frauenrechte verbessert, Staatssicherheitsgerichte und Zwangsarbeit als Strafmaß abgeschafft sowie ein „Nationaler Menschenrechtsrat“ und ein parlamentarisches Menschenrechtskomitee gebildet. Am 26. Februar 2005 überraschte Mubarak seine Landsleute mit der Ankündigung, die rechtlichen Voraussetzungen für eine Mehrkandidatenwahl des Präsidenten im Sommer schaffen zu wollen. Dieser Vorstoß stellte die substanziellste Reformmaßnahme seit Beginn seiner Amtszeit dar. Immerhin ging es jetzt nicht mehr darum, einen Kandidaten per Referendum zu bestätigen, sondern den Stimmberechtigten eine tatsächliche Auswahl unter mehreren Bewerbern zu ermöglichen. Nicht von ungefähr markiert der Februar 2005 daher in der ägyptischen Öffentlichkeit den Beginn des „Kairoer Frühlings.“ Am 4. Juli 2005

legte das Parlament mit der Neufassung des Gesetzes über die Zulassung politischer Parteien (177/2005) nach. Husni Mubarak gewann die Präsidentenwahl am 7. September 2005 mit 88 Prozent der Stimmen.⁶

Am 26. März 2007 wurde schließlich eine erheblich veränderte Verfassung angenommen. Sie hob die berüchtigten Notstandsgesetze von 1981 auf, strich anachronistische Überbleibsel des „Sozialismus“ aus mehreren Paragraphen, weitete die Vollmachten von Parlament und Regierung aus, legte die beschleunigte Dezentralisierung, die Aufwertung des Umweltschutzes und nicht zuletzt Maßnahmen zur rechtlichen Gleichstellung der Frau fest. Die Verfassungsänderungen manifestierten im Frühjahr 2007 aber eher die Ausnahme als die Regel, denn schon seit Herbst 2005 misstrauten die Herrschenden dem Reformprozess wieder gründlich. Mit ihrem Überraschungscoup hatten sie der Opposition im ersten Halbjahr 2005 kurzfristig „den Schneid abgekauft“ und sich selbst als Initiator des „Kairoer Frühlings“ in Szene gesetzt. Folgerichtig versuchten sie auch die für den Herbst anberaumten Parlamentswahlen im Kraftfeld des „Kairoer Frühlings“ zu gestalten. Überrascht mussten sie aber erkennen, dass die Muslimbrüder zum Hauptnutznießer der Öffnung geworden waren.

Diese errangen bei den Parlamentswahlen 88 Mandate, ein enormer Zuwachs gegenüber den 15 Sitzen im letzten Parlament. Bei 454 Abgeordneten erschien das auf den ersten Blick wenig bedrohlich. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Muslimbruderschaft überhaupt nur 150 Kandidaten aufgestellt hatte; von den 400 NDP-Kandidaten wurden dagegen nur 100 gewählt. Die Zweidrittelmehrheit erreichte die NDP am Ende nur durch die massive Inkorporierung von „Unabhängigen“.⁷ Alles im „Kairoer Frühling“ gewonnene Selbstbewusstsein des Regimes zerstoß angesichts dieses Fiaskos.

Der „Kairoer Winter“

Trotz der für Ägypten beispiellosen Zahl politischer Reformen seit 2003 hatten Erfahrung und Selbsterhaltungstrieb des Regimes dafür gesorgt, dass der Reformprozess von Beginn an mit diversen „Sicherheitshaken“ versehen worden war; einzelne Maßnahmen gingen ohnehin nicht über Kosmetik hinaus. So übernahmen z.B. Militärgerichte die Verfahren der abgeschafften Staatssicherheitsgerichte, Zwangsarbeit wurde schon seit dem Tod Nassers nicht mehr verhängt und die Gründung des Menschenrechtsrates war eher ein Versuch,

⁶ Vgl. Adel Darwish: An Election Epic: This One Could Run and Run, in: The Middle East (2005): 10, S. 12, 14.

⁷ Vgl. Michele Dunne: Evaluating Egyptian Reform, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, Carnegie Papers (2006): 66, S. 5.

den Menschenrechtsdiskurs staatlicher Kontrolle zu unterstellen. Ähnliches gilt für die Schlüsselreformen des „Kairoer Frühlings“ von 2005. So konnten nur solche Parteien Kandidaten für das Präsidentenamt aufstellen, die länger als fünf Jahre existierten und überdies mindestens fünf Prozent der Parlamentssitze hielten; letztgenannte Bedingung erfüllte keine der Oppositionsparteien. Unabhängige Kandidaten benötigten für ihre Zulassung 300 Unterschriften, davon 65 aus den Reihen des Unterhauses, 25 aus dem Oberhaus und zehn aus lokalen Räten in 14 der 28 ägyptischen Provinzen.⁸ Das Bewerberfeld, das diesen Filter tatsächlich passierte, konnte keine wirkliche Herausforderung für Husni Mubarak bedeuten.

Auch die Neufassung des Gesetzes über die Parteizulassung beließ die Entscheidungsgewalt in den Händen der gleichnamigen Kommission. Diese stellt das Haupthindernis für die Verwirklichung von Parteienpluralismus dar. Als Vorsitzender fungiert der Sprecher des Oberhauses, Mitglieder sind Minister und vom Präsidenten ernannte Richter. Die Zulassung einer religiösen oder Ständepartei verbieten entsprechende Klauseln im Parteiengesetz. Anträge können aber auch mit dem Hinweis abgelehnt werden, es bestehe kein gesellschaftlicher Bedarf bzw. das Anliegen sei bereits in den Programmen lizenzierter Parteien enthalten. Die Entscheidung darüber obliegt der Kommission.

Nicht nur die NDP, sondern das gesamte Regime begriff den „Wahlerfolg“ von 2005 als einen Pyrrhussieg. Es war politisches Kapital verspielt und gleichzeitig ein virtuelles Zweiparteiensystem aus der NDP und der Muslimbruderschaft geschaffen worden. Die nach der Wahl einsetzende Kampagne offener, vielfach gewaltsamer Unterdrückung von Oppositionellen hinterließ zudem in weiten Teilen der ägyptischen Öffentlichkeit den Eindruck der massivsten Repressionswelle seit 1981. Offensichtlich aus Sorge vor der Macht der Muslimbrüder verfügte das Regime im Februar 2006 die Verschiebung der für April geplanten Kommunalwahlen um zwei Jahre und verlängerte am 1. Mai die verhassten Notstandsgesetze um zwei Jahre. Bildlich gesprochen entwickelte sich aus dem „Kairoer Frühling“ im Winterhalbjahr 2005/6 ein „Kairoer Winter“. Wenig überraschend interpretierte die Opposition diese Maßnahmen als Schwäche. Deshalb beschloss das Regime die Rückkehr zur Reformagenda als einzigem Mittel zur Wiedergewinnung der Oberhand. Im Mittelpunkt dieses Kurswechsels stand die Verfassungsänderung vom März 2007.

Neue Verfassungsparagraphen und -begriffe wie „Bürgerrechte“, „Marktwirtschaft“, „Umweltschutz“ und „Frauenquote“ zielten dabei nicht zuletzt auf ein westliches Publikum; im Schutz dieser Innovationen sollten aber proble-

⁸ Vgl. Middle East Economic Survey (MEES) 48 (2005): 20, S. 27.

matische Änderungen versteckt werden. Zahlreiche der modifizierten Paragraphen bauen nämlich tatsächlich den Spielraum des Präsidenten und der NDP weiter aus. Das betrifft insbesondere die Paragraphen 88 (Wahlbeobachtung), 136 (Parlamentsauflösung) und 179 (Terrorbekämpfung). Letzterer ersetzte die Notstandsgesetze, verstetigte jedoch gleichzeitig deren Geist und Inhalt. Zahlreiche andere Änderungen, insbesondere des Paragraphen 5, beabsichtigten zudem eine maximale Einschränkung der Existenz- und politischen Wirkungsmöglichkeiten der Muslimbruderschaft.⁹

Schlussfolgernd kann gesagt werden, dass die seit 2003 rascher als je zuvor aufeinander folgenden Phasen von Reform und Repression zwar von erheblichen Problemen des Regimes künden, nicht jedoch von seinem Zusammenbruch. Es lässt über Reformen diskutieren und propagiert eine eigene Reformagenda, schafft es aber weiterhin, alle neuralgischen Punkte zu umgehen und insbesondere die Machtfrage auszusparen.

Potenzen und Grenzen westlicher Politik

Europäische Hoffnungen, den politischen Reformprozess in Ägypten mittels des Barcelonaprozesses bzw. der „Europäischen Nachbarschaftsinitiative“ zu beschleunigen, erfüllten sich *per saldo* nicht. Brüssel geht deshalb unterdessen von einem wesentlich längeren Zeitraum aus, in dem sich in den arabischen Partnerländern demokratische Strukturen durchsetzen könnten. Unverändert, weil aus EU-Sicht alternativlos, bleibt das Instrumentarium aus Dialog mit den Regierenden und ihnen nahestehenden Kreisen, partnerschaftlichen Programmen und dem Primat von Einvernehmen vor Zwang. Dieses Herangehen war zunächst nicht selbstverständlich.

Untersuchungen von Fallbeispielen wie der Türkei, Irans und Ägyptens hatten nämlich ergeben, dass der „europäische Weg“ zu *moderaten*, aber nicht zu *substanziellen* Reformen geführt hat. Vordergründig waren hier Druck und Zwangsmaßnahmen der USA – zumindest im Fall Ägyptens – ungleich wirksamer.¹⁰ Mindestens drei Aspekte sprechen allerdings gegen eine kritiklose Übernahme des Modells durch die EU. Erstens erwiesen sich die unter Druck gemachten Zugeständnisse des Regimes als nicht dauerhaft; sie wurden bei erstbestener Gelegenheit zurückgenommen oder bis zur Unkenntlichkeit verwässert. Zweitens führte der US-amerikanische Druck zu einem rapiden Anstieg

⁹ Vgl. Henner Fürtig: Verfassungsreferendum in Ägypten: Meilenstein oder Mogelpackung? GIGA Focus Nahost (2007): 3, Hamburg 2007.

¹⁰ Vgl. Katerina Delacoura: Engagement or Coercion? Weighing Human Rights Policies Towards Turkey, Iran and Egypt, London 2003, S. XII.

ÄGYPTEN

des Antiamerikanismus bzw. antiwestlicher Ressentiments in der Bevölkerung. Drittens haben sich die USA – wenn auch uneingestanden – vom aggressiven Demokratieexport der ersten Bush-Administration verabschiedet. Im Gleichklang mit den Schwierigkeiten der USA im Irak gewann das ägyptische Regime seine Kontrollgewalt zurück. Der Irak dient Kairo unterdessen als wohlfeiles Beispiel für die Diskreditierung jeglicher westlicher Demokratisierungskonzepte. Gleichzeitig haben gerade diese „Krisenhärte“ und das elastische Aussitzen des Drucks von der Straße die ägyptische Regierung für Washington wieder wertvoller gemacht. Angesichts virulenter alter bzw. neuer Bedrohungsszenarien (Islamismus, Iran) honoriert die US-Regierung im Zweifelsfall wieder – wie gehabt – Stabilität vor Demokratisierung.

Vor diesem Hintergrund sind grundsätzliche Einwände gegen eine Fortsetzung der inklusiven, langfristigen, partnerschaftlichen und dialogorientierten Politik der EU kaum angebracht. Zumindest zwei Veränderungen scheinen indes ratsam. Zum einen sollte sich die Balance der Dialogpartner sukzessive zugunsten zivilgesellschaftlicher Institutionen verändern; vor allem zu denjenigen, denen der Spagat zwischen Immunität vor Regimeinfiltration und politischer Relevanz für ein breiteres Publikum am besten gelingt. Zum anderen sollte die EU die Selbstpropagierung des Regimes als alternativlose Barriere gegen Terror und islamistische Machtübernahme als Falle erkennen und dementsprechend ignorieren.

Angesichts der Stärke der Muslimbrüder wäre die europäische Politik vielmehr gut beraten, die Bruderschaft nicht als gesichtslose Terrorformation zu begreifen, sondern als authentische politische Bewegung, deren Agenda mit einem adäquaten politischen Programm zu begegnen wäre. Selbstverständlich soll dabei nicht „blauäugig“ vorgegangen werden. So fällt es naturgemäß schwer, von einer strukturell undemokratischen Organisation einen bleibenden Beitrag für die dauerhafte Demokratisierung Ägyptens zu erwarten. Außerdem steht die Bruderschaft für die Konservierung traditioneller kultureller sowie religiöser Normen und Wertvorstellungen. Sie sträubt sich z.B. gegen die rechtliche und politische Gleichstellung der Frau oder die Gleichbehandlung von Minderheiten entsprechend der UN-Menschenrechtskonvention. In diesen Fällen arbeitet sie dem Regime sogar in die Hände.

Für eine Kooperation spricht dagegen die wiederholt vorgebrachte und glaubhafte Abkehr von gewaltsamen Kampfmethoden. Politische Ziele sollen mit politischen Mitteln realisiert werden. Außerdem zeigt sich die Muslimbruderschaft nicht als homogener Block, sondern politisch und sozial außerordentlich differenziert. Ihr zentralistischer Aufbau spricht nicht gegen die Mitglied-

schaft von Akademikern und Intellektuellen, die z.B. schon fast traditionell an der Spitze zahlreicher einflussreicher Berufsverbände stehen.

Der EU muss nicht von der aktiven Unterstützung eines – selbst friedlichen – Umsturzes in Ägypten abgeraten werden; das stand ohnehin nie zur Debatte. Generell zu unterstützen wäre aber die Herausbildung einer Situation, in der das Regime selbst einen demokratischen Transitionsprozess für unausweichlich hält, um den eigenen Fortbestand zu sichern.

Ausblick

„Liberalisierte Autokratien“ stellen keine Embryonalformen der Demokratie dar, sondern sie wirken als erstaunlich erfolgreiche Vehikel, um eben diese zu verhindern. So werden auch weitere Reformen im bisherigen Format keine grundsätzliche qualitative Änderung der Machtverhältnisse mit sich bringen. Die Opposition greift die Wechselstimmung in Kairo und anderen größeren Städten zwar geschickt auf, wird aber auf dem Lande kaum wahrgenommen und bleibt für den angestrebten Machtwechsel insgesamt zu schwach und zu unorganisiert. Nur auf die Muslimbruderschaft trifft dieses Manko nicht zu. Sie stellt die wichtigste authentische Oppositionsbewegung dar. Sollte ihr politisches Gewicht in einem Maße zunehmen, dass der Machtwechsel (durch Wahl oder Staatsstreich) nicht mehr auszuschließen ist, wäre ein Eingreifen der Armee wahrscheinlich: die Generalität sieht sich weiterhin als „Gralshüter“ der Republik von 1952. Sie würde diese Situation als komplettes Versagen der zivilen Teile des Regimes interpretieren und *nur* daraus die Pflicht zum Handeln ableiten; denn im Gegensatz etwa zu Lateinamerika versteht sich das ägyptische Militär nicht als politisch gestaltende Institution.

Trotz der Stärke der Muslimbruderschaft gilt bei der Heterogenität der politischen Landschaft Ägyptens nicht als sicher, dass sie in freien und geheimen Wahlen die *absolute* Mehrheit gewinnen würde. Etwa gleich starke politische Lager haben, um beim Beispiel Lateinamerika zu bleiben, zu einem intern induzierten Demokratisierungsprozess geführt, weil allen Seiten an der Etablierung von Mechanismen der Aushandlung ihrer divergierenden Interessen gelegen war. Sicher verbieten sich auch in diesem Fall voreilige Vergleiche und Rückschlüsse, aber immerhin existieren Beispiele, die auch für Ägypten Hoffnungen auf eine erfolgreiche Demokratisierung wach halten.

3.5. Gewaltkontrolle in der Grauzone zwischen Autoritarismus und demokratischem Rechtsstaat – Das Beispiel Kolumbien

Sabine Kurtenbach

Kolumbien war und ist eine der weltweit gewalttätigsten Gesellschaften. Die Mordrate pro 100.000 Einwohner ist in den offiziellen Statistiken der vergangenen Jahre zwar rückläufig, die Strafflosigkeit für Mord beträgt aber weiterhin über 90 Prozent. Gewalt hat in Kolumbien vielfältige Ursachen und Zielrichtungen, sie wird politisch legitimiert, dient der wirtschaftlichen Bereicherung und findet im Umfeld des Drogenhandels statt. Gleichzeitig rühmen sich kolumbianische Regierungen gerne, dass Kolumbien eine der ältesten „Demokratien“ des amerikanischen Kontinents ist und nachdem Anfang der 1990er Jahre eine neue Verfassung verabschiedet wurde, hat dieser Anspruch auch eine rechtliche Grundlage, deren Umsetzung allerdings prekär ist bzw. noch aussteht. Das Thema der Gewaltkontrolle und der öffentlichen Sicherheit erweist sich vor diesem Hintergrund als zentraler Streitpunkt zwischen den unterschiedlichen politischen und sozialen Kräften des Landes. Dabei geht es im Wesentlichen um die Frage, ob zur Einhegung der Gewalt auch Abstriche in der Rechtsstaatlichkeit in Kauf genommen werden dürfen oder ob damit nicht autoritäre Tendenzen gestärkt werden, die zu einer Perpetuierung der Gewalt beitragen. Diese Fragen sind über das Beispiel Kolumbien hinaus interessant, weil sie sich auch im Kontext globaler Demokratieförderung und komplexer Gewaltformen anderswo stellen. Das Grunddilemma lautet mithin: Ist es notwendig, zuerst öffentliche Sicherheit herzustellen und dabei unter Umständen auch autoritäre Politiken anzuwenden oder ist eine Erhaltung, Durchsetzung und Ausweitung demokratischer Grundrechte prioritär? Diesem Dilemma stehen nicht nur Gesellschaften gegenüber, die sich im Transformationsprozess von autoritären zu demokratischen Systemen befinden, sondern auch in den westlichen Demokratien stellt sich die Frage, wie Gewalt mit den Mitteln des Rechtsstaats eingedämmt werden kann, immer wieder neu.

Theoretisch verfügt der demokratische Rechtsstaat über ein breites Spektrum an Möglichkeiten der Gewaltkontrolle, das von präventiven Maßnahmen, über verschiedene Formen der verhandelten und verregelten Konfliktregulierung bis zu Repression und Sanktion durch Strafrecht und Polizei reicht. Länder mit formal demokratischen politischen Systemen aber fragiler Staatlichkeit sind allerdings nur sehr begrenzt in der Lage, Gewaltkontrolle mit rechts-

staatlichen und demokratischen Mitteln zu gewährleisten. Noch schwieriger ist diese Frage für Gesellschaften, die sich in bewaffneten Konflikten oder internen Kriegen befinden, insbesondere wenn in den Grauzonen der so genannten „neuen“ Kriege politische, wirtschaftliche und kriminelle Gewalt schwer zu trennen sind und mitunter systematisch eng zusammenhängen. Vielfach dominieren hier entweder autoritäre Ansätze der Repression oder – wenn dies aufgrund mangelnder Kapazitäten, fehlenden politischen Willens oder anderer Gründe nicht geschieht – Verhandlungen selbst mit kriminellen Gewaltakteuren jenseits des Rechtsstaats.

Kolumbien ist mit seinem langen internen Krieg bei gleichzeitig formal demokratischem Regierungssystem ein eindrucksvolles Beispiel für diese komplexen Problemlagen und die Auswirkungen sich verändernder interner und internationaler Rahmenbedingungen auf die Möglichkeiten der Gewaltkontrolle. In den vergangenen Jahren lassen sich hier interessante Entwicklungen beobachten, die eine Gratwanderung zwischen der Nutzung bestehender demokratischer Handlungsspielräume zur Gewaltkontrolle und autoritären Tendenzen zeigen. Diese Erfahrungen haben Bedeutung über Kolumbien hinaus.

Gewalt und Demokratie, Rechtsstaat und Repression

In den vergangenen fünfzig Jahren hat in Kolumbien ein umfassender Prozess sozialen Wandels stattgefunden, der die traditionelle Kaffeewirtschaft – lange Zeit ein Staat im Staat – in ihrer Bedeutung stark reduziert und die gesamte Gesellschaft in hohem Maß verändert hat. Gleichzeitig haben sich dabei Grundstrukturen der kolumbianischen Geschichte erneuert und verfestigt. So war und ist Kolumbien ein Land der Regionen, deren Eliten stets Wert darauf legten, den Zentralstaat schwach und die Regionen autonom zu halten. Dies ist eine zentrale Erklärung dafür, dass der kolumbianische Staat zu keinem Zeitpunkt über ein Gewaltmonopol verfügte, gleichzeitig aber auch im Gegensatz zu den süd- und zentralamerikanischen Nachbarn Militärregierungen eine Ausnahme darstellen. Das politische System des Landes war nach der Unabhängigkeit von zahlreichen Gewaltkonflikten zwischen unterschiedlichen, regional verankerten und in der Liberalen und Konservativen Partei organisierten Oligarchiefraktionen geprägt, die je nach militärischer Stärke in Systemen der Machtteilung oder zumindest Beteiligung auf nationaler Ebene endeten. Die Mehrheit der Bevölkerung war in dieses System klientelistisch eingebunden.

Wenn allerdings der Status quo durch neue soziale Kräfte gefährdet war, wie beispielsweise Mitte des 20. Jahrhunderts durch das Erstarken populistischer Bewegungen und den Widerstand von Kleinbauern und Gewerkschaft-

KOLUMBIEN

tern, so diene den Oligarchien die Gewalt der Aufrechterhaltung des Status quo. Kolumbien ist damit ein interessantes Beispiel für die Gleichzeitigkeit von formalen Formen der demokratischen Partizipation und der permanenten Anwendung von Gewalt in der Politik. In diesem oligarchischen Ausschlusssystem hat auch die heutige Gewalt ihre strukturellen Ursachen: Reichtum und Macht befinden sich nach wie vor in den Händen einer kleinen, in sich weitgehend abgeschlossenen Gruppe. Der Hintergrund der aktuellen Krise von Staat und Gesellschaft besteht darin, dass sozialer Wandel, der Zusammenbruch des traditionellen auf Kaffeeexport basierenden Entwicklungsmodells und auch die anhaltende Gewalt die Funktionalität der bestehenden oligarchischen Strukturen untergraben und aufgelöst haben.

Spätestens Mitte der 1980er Jahre wurde dies weithin sichtbar, als die Drogenwirtschaft die gesamte Gesellschaft unterwanderte. Kolumbien ist aus verschiedenen Gründen für das Geschäft mit den Drogen prädestiniert: Erstens verfügt es über eine günstige geographische Lage zwischen Süd- und Nordamerika, den Zugang zu zwei Ozeanen und drei Bergketten, die eine Kontrolle von Handel und Produktion so gut wie unmöglich machen. Zweitens hat Schmuggel im Land eine lange Tradition. Drittens boten die regionalen Machtstrukturen angesichts mangelnder Alternativen in der legalen Wirtschaft einen idealen Nährboden sowohl für den Handel, als auch später für den Anbau von Kokapflanzen. Das hierbei vorherrschende Organisationsmodell gleicht dem der kolumbianischen Kaffeewirtschaft: Produziert wird in kleinen Familienbetrieben, der Handel von der Oligarchie bzw. in diesem Fall den Kartellen übernommen. Pablo Escobar verkörperte diese Kontinuität: Durch Almosen und Wohltaten errichtete er in der zweitgrößten Stadt des Landes Medellín ein Klientensystem und ließ sich sogar zum stellvertretenden Abgeordneten ins nationale Parlament wählen. Erst als Escobar zu gewaltsam agierte und die US-Regierung im von Präsident Bush ausgerufenen „Krieg gegen die Drogen“ in wachsendem Maß Druck auf die kolumbianische Regierung ausübte, war sein Ende, allerdings nicht das des Drogenhandels, gekommen.

Aber auch andere Fraktionen der legalen und illegalen Wirtschaftsoligarchie versuchten ihre Macht gewaltsam zu erhalten. Hierzu entstanden bis Mitte der 1990er Jahren circa 250 paramilitärische Gruppierungen (so genannte „Selbstverteidigungsgruppen“) sowohl im direkten Umfeld der Drogenkartelle als auch als Reaktion regionaler Eliten gegen die wachsenden Aktivitäten der Guerilla und die Auswirkungen der Demokratisierungs- und Dezentralisierungspolitik, die Mitte der 1980er Jahre begann. Ganz im Sinne traditioneller Politikmuster setzten die regionalen Eliten bewaffnete Gruppen gegen die stär-

ker werdende politische Opposition ein. Der damit verbundene „Politizid“¹, d.h. die Ermordung von 3.000 Mitgliedern und Funktionären der von demobilisierten Guerilleros der FARC (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*) gegründeten politischen Partei *Unión Patriótica* (UP), verhinderte so Ende der 1980er Jahre die Transformation zumindest eines Teils der bewaffneten Opposition in ein politisches Projekt. Die UP war bei den 1988 erstmals durchgeführten Kommunalwahlen und der Direktwahl der Bürgermeister in einigen Regionen des Landes relativ erfolgreich, was von den traditionellen regionalen Eliten wohl zu Recht als Bedrohung der eigenen Macht wahrgenommen wurde. Im Verlauf der 1990er Jahre wuchsen aus zunächst losen paramilitärischen Gruppen und punktuellen Formen der Kooperation schlagkräftige Verbände, die sich im Januar 1995 unter dem Namen *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC) zusammenschlossen. Der kolumbianische Staat hat an diesem Prozess eine doppelte Mitverantwortung: Erstens waren diese Gruppen bis Ende der 1990er Jahre legal und wurden vom Staat sogar gefördert, zweitens hat das kolumbianische Militär in zahlreichen Regionen mehr oder minder offen mit den Paramilitärs kooperiert. Allerdings hatte der kolumbianische Staat zu keinem Zeitpunkt die Befehlsgewalt über diese Gruppen, die sich auch von ihren Finanziers in Großgrundbesitz und Drogenhandel nach und nach gelöst haben.² Vor dem Hintergrund des wachsenden Drucks der US-Regierung, Drogenhändler aufgrund der in Kolumbien hohen Straflosigkeit in die USA auszuliefern, ging dies mit einem Prozess der Politisierung einher. Die Paramilitärs begründen ihre Aktivitäten mit der Schwäche und fehlenden Präsenz des kolumbianischen Staates und dessen Unfähigkeit, die Guerilla zu besiegen. Gleichzeitig sind sie selber zum zentralen Akteur des kolumbianischen Drogenhandels geworden, der nach der Zerschlagung der Kartelle von Medellín und Cali heute in vielen regionalen Kartellen organisiert ist. Schon deshalb haben die Paramilitärs einen Grund gegen die Guerilla und eine kritische Öffentlichkeit zu kämpfen und kein Interesse an einem starken kolumbianischen Rechtsstaat.

Anders gelagert ist die Motivation derjenigen Akteure, die an einer Veränderung des gesellschaftlichen und des politischen Modells interessiert sind.

1 Francisco Gutierrez Sanin/Tatiana Acevedo/Juan Manuel Viatela: *Violent Liberalism? State, Conflict and Political Regime in Colombia, 1930-2006. An Analytical Narrative on State-Making*, Crisis States Working Paper No. 19 (Series 2), London, November 2007, S. 24, [www.crisisstates.com/download/wp/wpSeries2/WP19%20\(Colombia%20AN\).pdf](http://www.crisisstates.com/download/wp/wpSeries2/WP19%20(Colombia%20AN).pdf) (Zugriff: 22.1.2008).

2 Die regional sehr unterschiedlichen Entstehungsbedingungen der Paramilitärs zeichnet Mauricio Romero in seinem Buch *Paramilitares y Autodefensas 1982-2003*, Bogotá 2003, nach.

KOLUMBIEN

Hier lassen sich sehr verschiedene Akteure unterscheiden: Dazu zählen – wenn auch im Rahmen der Diskussion um die Legitimation ihrer Gewalt stark umstritten – die traditionellen Guerillagruppen, von denen heute noch die FARC und das ELN (*Ejército de Liberación Nacional*) militärisch aktiv sind. Die FARC haben ihre Basis überwiegend auf dem Land bei landlosen Bauern, sie sind aber – wie beinahe alle anderen Akteure Kolumbiens auch – heute in den Drogenhandel verstrickt, vor allem durch die Erpressung von Schutzgeldern. Das ELN entstand in den 1960er Jahren aus städtischen und universitären Protestgruppen, orientierte sich lange am Vorbild Kubas und wurde militärisch in den vergangenen Jahren stark geschwächt. Eine Reihe von kleineren Gruppen hat Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre die Waffen abgegeben und sich in das politische System integriert. In diesem Umfeld entstanden auch verschiedene Versuche, eine parteipolitische Alternative zu den traditionellen Parteien zu etablieren. Veränderungen des Gesellschaftssystems durch politische Beteiligung wollen auch vielfältige Organisationen der Zivilgesellschaft erreichen, die überwiegend in den Städten agieren und in den vergangenen Jahren vor allem für die Umsetzung und Gewährleistung der in der Verfassung von 1991 garantierten Grundrechte eintraten. In Phasen eskalierender Gewalt waren diese Organisationen die Hauptzielscheibe aller bewaffneten Akteure.

Bei den bewaffneten Akteuren ließ sich während der 1990er Jahre ein spiegelbildlicher Prozess beobachten: Während die Guerillagruppen in ihren Methoden zunehmend kriminell wurden, politisierten sich die paramilitärischen Verbände. Die Folge war, dass Paramilitärs und Guerilla extrem gewaltsam um die territoriale Kontrolle einzelner Regionen des Landes kämpften. Die Leiden der Zivilbevölkerung waren dementsprechend hoch: Kolumbien steht auch hier an einem internationalen Spitzenplatz, weil es mit seiner mittlerweile drei Millionen internen Flüchtlingen und Vertriebenen nur vom Sudan übertroffen wird.

Die auch in den Städten eskalierende Gewalt und die damit verbundenen Probleme der öffentlichen (Un-)Sicherheit waren 2002 der entscheidende Faktor für den Wahlsieg von Álvaro Uribe. Mit einem Programm der Politik der „harten Hand“ setzte er auf die Stärkung der repressiven Kapazitäten des Staates, der sich insbesondere in dem Ausbau der Präsenz staatlicher Sicherheitskräfte gegenüber den bewaffneten Gruppen widerspiegelte. Hierzu erklärte Uribe bereits in der ersten Woche nach seinem Amtsantritt am 7. August 2002 den Zustand „innerer Unruhe“, in dessen Rahmen Exekutive und Militär Sonderrechte eingeräumt sowie Teile der Bürger- und Freiheitsrechte außer Kraft gesetzt werden. Auch andere autoritäre Elemente charakterisieren die Präsidentschaft Uribes, beispielsweise eine De-Institutionalisierung und die Zen-

trierung von Regierung und Politik allein auf seine Person.³ Trotzdem stützt sich seine Politik auf eine große Popularität vor allem in den Regionen, aber auch in den Städten und der Mittelschicht. Vorwürfe, er wolle mit autoritären Mitteln die krisenhafte Entwicklung stoppen, begegnete er mit dem Argument, erst müsse ein Mindestmaß an Sicherheit hergestellt sein, bevor die strukturellen Ursachen der Gewalt bearbeitet werden könnten. Ähnliche Argumentationsmuster gibt es in allen Teilen der Welt, wenn wie auch immer geartete Sicherheit mit der Einschränkung grundlegender Menschenrechte einhergeht. Gleichzeitig setzte der Präsident 2005 eine Verfassungsänderung durch, die das Verbot der unmittelbaren Wiederwahl abschaffte und ihm so eine zweite Amtszeit ermöglichte, worin viele Kritiker ein weiteres Indiz für Autoritarismus sahen.

Im März 2008 zeigt sich, dass diese Politik auch zum regionalen Konflikt eskalieren kann. Als die kolumbianische Armee ein Lager der FARC jenseits der Grenze in Ekuador bombardierte, entsandten Ekuador und Venezuela Truppen in das (kaum kontrollierbare) Grenzgebiet. Gefährlich sind solche Aktionen angesichts des regionalen Hintergrunds: Während die USA die Regierung Uribe unterstützten, ist Kolumbien in Südamerika immer stärker isoliert. Insbesondere der venezolanische Präsident Hugo Chávez ließ sich diese Gelegenheit, seinen Dissens mit Uribe und den USA öffentlich zu inszenieren, nicht entgehen. Trotz des regionalen Protests erklärte der Verteidigungsminister, Kolumbien behalte sich solche Maßnahmen auch in Zukunft vor – ein Spiel mit dem Feuer, auch wenn zwischenstaatliche Konflikte in Lateinamerika nur selten gewaltsam eskalieren.

Der Umgang mit Gewaltakteuren

Kolumbien verfügt nicht nur über eine lange Tradition der Gewaltkonflikte, sondern auch über zahlreiche Erfahrungen, diese am Verhandlungstisch zu beenden. Traditionell wurden Kriege mit so genannten „*Pactos de Caballeros*“ beendet, in denen der militärisch unterlegenen Seite Minderheitenrechte und ein Mindestmaß an Partizipation gewährt wurde. Institutionalisiert wurde dieses System nach der Phase der *Violencia*, dem letzten Krieg zwischen den bei-

3 Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass Uribe es bisher abgelehnt hat, eine eigene Partei zu gründen, obwohl ihm das von verschiedenen Seiten angetragen wurde. Derzeit wird Uribes Regierung im Parlament von zwei Parteien (Partido Social de la Unidad Nacional und Cambio Radical) sowie zahlreichen Abgeordneten anderer Parteien unterstützt. Ein eigenes parteipolitisches Projekt hätte dessen Politik entpersonalisiert, woran Uribe offensichtlich nicht gelegen war.

KOLUMBIEN

den politischen Parteien, der zwischen 1948 und 1958 etwa 200.000 Menschen das Leben kostete. In der Nationalen Front (1958-1974) wurden alle Posten paritätisch zwischen Liberaler und Konservativer Partei aufgeteilt, das Amt des Präsidenten rotierte, die Wahlen dienten lediglich zur Feststellung der Stärke unterschiedlicher Strömungen innerhalb der Parteien. Diese Form der Kriegsbeendigung schuf aufgrund ihres exklusiven Charakters nicht nur neue Konflikte, sondern ist heute aus drei Gründen nicht mehr möglich: Erstens reichen solche partielle Zugeständnisse denjenigen Guerillagruppen, die einen grundlegenden Wandel fordern, nicht aus. Zweitens hat ein Staat, der sich zumindest formal als demokratischer Rechtsstaat versteht, Probleme, Gespräche mit bewaffneten Gruppen zu führen, die er als kriminell oder terroristisch bezeichnet. Drittens verhindern Veränderungen im internationalen Recht die Straflosigkeit von schweren Menschenrechtsverletzungen beispielsweise durch die Androhung internationaler Strafverfolgung durch den Internationalen Strafgerichtshof. Alle drei Faktoren haben in Kolumbien in den vergangenen Jahren eine Rolle gespielt.

Ab Mitte der 1980er Jahre haben verschiedene Regierungen Gespräche mit den Guerillagruppen initiiert, unter Belisario Betancur (1982-86) und Andrés Pastrana (1998-2002) ging es dabei nicht nur um Demobilisierung und Reintegration, sondern auch um politische und soziale Reformen. Auch wenn diese Ansätze letztlich scheiterten, leisteten sie dennoch einen wichtigen Beitrag zu gesellschaftlichen Veränderungen, weil mit ihnen erstmals zumindest auf der Ebene des politischen Systems die Notwendigkeit grundlegender Reformen und Veränderungen anerkannt wurde. Nur so konnten dann Ende der 1980er Jahre die eher traditionellen Friedensprozesse zur Demobilisierung von fünf kleineren Guerillagruppen, aber auch zur Öffnung des politischen Systems führen. Am wichtigsten war hierbei die Einberufung einer Verfassungsgebenden Versammlung (*Constituyente*) 1990. Die 1991 verabschiedete Verfassung gilt als eine der fortschrittlichsten Lateinamerikas: Zu den zentralen Neuerungen zählten die Möglichkeiten von Bürgern eine Grundrechtsklage einzureichen sowie die Verbesserung der Wahlorganisation und -durchführung sowie die Unterbindung klassischer klientelistischer Einflusskanäle. Erstmals wurden beispielsweise staatlich gedruckte Stimmzettel eingeführt, was eine geheime Stimmabgabe erlaubte. Allerdings waren diese Reformen nicht das Ergebnis eines neuen Reformbewusstseins der herrschenden Eliten, sondern beruhten auf einer politischen Fehleinschätzung. Die traditionellen Parteipolitiker von Liberaler und Konservativer Partei hatten die Wahl boykottiert und ihre Wahlmaschinerien nicht mobilisiert, weshalb die Wahlbeteiligung bei nur 25 Prozent lag. Dass die folglich von Reformkräften dominierte Versammlung

– die demobilisierte Guerillagruppe M-19 (*Movimiento 19 de abril*) stellte beispielsweise ein Drittel der Mitglieder – grundsätzliche Veränderungen der politischen Spielregeln durchsetzen könnte, hatten die traditionellen Eliten nicht bedacht. Für die Reformkräfte bestand die Herausforderung in den Folgejahren dann auch in der Umsetzung und Verteidigung dieser Reformen.

Dies verweist auf ein Dilemma, das auch in anderen Weltregionen relevant ist: Wie können unter Einhaltung einmal durchgesetzter verfassungsmäßiger und demokratischer Verfahren und ohne einen radikalen Bruch mit der Vergangenheit grundlegende Reformen implementiert werden, an denen die Amtsinhaber und die mächtigen Akteure kein Interesse haben? Dieses Problem stellt sich beispielsweise auch in vielen Ländern, in denen nach Kriegsende von der internationalen Gemeinschaft formal demokratische Regierungssysteme eingeführt werden, die über gar keine oder nur rudimentäre soziale Verankerung in den jeweiligen Gesellschaften verfügen.

In Kolumbien hat die wachsende Durchdringung der kolumbianischen Gesellschaft mit den Geldern und Strukturen des Drogenhandels die Einhegung der damit verbundenen Gewalt wesentlich komplizierter gemacht. Zum einen hat sich hierdurch die Zahl der bewaffneten Akteure multipliziert, zum anderen sind Verhandlungen mit als kriminell definierten Akteuren im Kontext formaler Rechtsstaatlichkeit schwierig. In den vergangenen zwanzig Jahren hat sich so die Grauzone zwischen politischer und krimineller Gewalt stark vergrößert. Die Bezeichnung der bewaffneten Akteure als kriminell oder terroristisch ist dabei zu einem wichtigen Streitpunkt der innerkolumbianischen, aber auch der internationalen Diskussion geworden. Solange die Guerillagruppen als überwiegend politische Akteure bezeichnet wurden, waren Gespräche auch über politische, wirtschaftliche und soziale Reformen möglich. Hieran haben sich während der Regierung Pastrana auch zahlreiche internationale Akteure (z.B. die Schweiz und die EU) beteiligt. Die Regierung Uribe hat nach 2002 einen Großteil ihrer außenpolitischen Aktivitäten darauf verwendet, FARC und ELN auf die Liste internationaler terroristischer Gruppen zu setzen. Seither sind Gespräche mit diesen Gruppen wesentlich schwieriger geworden.

Dennoch hat die Regierung Uribe als erste kolumbianische Regierung Gespräche mit den paramilitärischen Gruppen aufgenommen. Aus Sicht der Regierung geht es dabei – ganz im Sinne traditioneller Konfliktbeendigungsstrategien – um deren Demobilisierung und Reintegration, nicht um Zugeständnisse oder Verhandlungen über eine wie auch immer geartete politische, wirtschaftliche oder soziale Agenda. Daran haben die Paramilitärs auch gar kein Interesse, da es ihnen um die Aufrechterhaltung des sozialen und politischen Status quo geht. In der folgenden Diskussion stand die Frage im Mittelpunkt,

KOLUMBIEN

ob die Demobilisierung nicht in erster Linie der Legalisierung der paramilitärischen Gruppen und der von ihnen gewaltsam errichteten Macht- und Besitzstrukturen diene.

Im Dezember 2002 verkündeten die AUC einen einseitigen Waffenstillstand. Im Juli 2003 fanden dann erste Gespräche zwischen Regierung und einem Großteil der Paramilitärs statt, die zur Unterzeichnung einer Erklärung führten, wonach sich die Mehrheit der paramilitärischen Gruppen bis Ende 2005 demobilisieren und reintegrieren würde. Seither haben sich unterschiedliche regionale Blöcke demobilisiert; nach offiziellen Angaben haben 31.000 Paramilitärs am Prozess teilgenommen. Berichte internationaler Organisationen wie der International Crisis Group und der Verifizierungsmission der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) zeigen zwei Grundprobleme auf: Erstens bleiben die politischen und wirtschaftlichen Machtstrukturen der paramilitärischen Gruppen erhalten, zweitens lassen sich Prozesse der Neuformierung und Reorganisation paramilitärischer Gruppen beobachten, so dass der Prozess einer Drehtür gleicht, in der einige Gruppen den bewaffneten Kampf aufgeben, während neue oder reorganisierte Formationen beginnen oder weiterführen.

Auf der internationalen Ebene haben sich zwei internationale Prozesse maßgeblich auf die Möglichkeiten der Gewaltkontrolle in Kolumbien ausgewirkt: Erstens die Politik der USA, die eine Auslieferung maßgeblicher Drogenhändler verlangt und dazu starken Druck auf die kolumbianische Regierung ausübt. Die Drohung der Auslieferung war im September 2002 für führende Paramilitärs ein wichtiger Grund, Gespräche mit der Regierung Uribe zu beginnen und sie weiterzuführen. Eine zweite Entwicklung waren Veränderungen auf der Ebene des internationalen Strafrechts. Kolumbien ist dem Vertrag zum internationalen Strafgerichtshof beigetreten, wodurch die Drohung der Auslieferung wegen schwerer Menschenrechtsverletzungen möglich ist, wenn diese nicht in Kolumbien selbst verfolgt werden. Dies hat die kolumbianische Justiz ebenso gestärkt wie die Präsenz der Feldmission des UN-Menschenrechtskommissars. In Kolumbien zeigt sich sehr deutlich, wie schwierig der Umgang mit Gewaltakteuren in der Grauzone zwischen krimineller und politischer Gewalt mit rechtsstaatlichen Mitteln ist.

Autoritäre Tendenzen, rechtsstaatliche Mindeststandards und Gewaltkontrolle

Die Defizite der Demobilisierung haben weitreichende Folgen, weil sie autoritäre Tendenzen stärken und rechtsstaatliche und demokratische Reformen bedrohen. Der politische Einfluss der paramilitärischen Gruppen zeigt sich beispielsweise im Parlament. Schon kurz nach der Wahl Uribes brüsteten sich paramilitärische Führer damit, dass ihnen 30 Prozent der Kongressabgeordneten nahe stehen, was sie zu einem einflussreichen Faktor macht. Dieser Einfluss diene insbesondere zwei Zielen: Erstens der Verhinderung der Auslieferung in die USA, zweitens der Durchsetzung von weitgehender Strafflosigkeit und der Aufrechterhaltung des gewaltsam erzielten politischen und wirtschaftlichen Einflusses in den von ihnen kontrollierten Territorien (vor allem im Norden, an der Atlantikküste, zunehmend im Umfeld der Hauptstadt). In den Regionen, die sie kontrollieren bedeutet dies für die Bevölkerung eine Einschränkung und Bedrohung von Bürger- und Freiheitsrechten (Meinungsvielfalt, Versammlungsfreiheit, etc.) sowie die direkte physische Bedrohung von Andersdenkenden. Menschenrechtsverteidiger, Gewerkschafter, Führungspersonal von sozialen Bewegungen sowie kritische Journalisten sind hierbei Opfer der Gewalt. All dies untergräbt die ohnehin fragilen Reformprozesse und verhindert eine Ausweitung und Vertiefung demokratischer und rechtsstaatlicher Handlungsräume. Unter dieser Perspektive ist der mangelnde strafrechtliche Umgang mit der Gewalt der Paramilitärs nicht nur für deren direkte Opfer problematisch, sondern wirkt sich auf alle Akteure aus, die für demokratische, rechtsstaatliche und soziale Reformen der kolumbianischen Gesellschaft eintreten.

Zumindest teilweise erwies sich diese Strategie der Paramilitärs aber als kontraproduktiv: Der Versuch, ihre Verbindungen und Allianzen mit der traditionellen Politik als Schutzschild zu benutzen schlug gründlich fehl. Medien und Nichtregierungsorganisationen, die im Umfeld der demobilisierten M-19 entstandenen Oppositionspartei PDI (*Polo Democrático Independiente*) sowie verschiedene externe Akteure (darunter auch die US-Regierung) haben in der Folgezeit viel Zeit und Energie in die Aufdeckung dieser Verbindungen gesteckt und die Säuberung von Parlament, Senat und staatlichen Institutionen gefordert. Der Druck auf die Regierung Uribe, sich offen von den Paramilitärs zu distanzieren, nahm zu. Bisher wurden 26 Senatoren, 25 Abgeordnete und drei Gouverneure wegen ihrer Verbindungen zu den Paramilitärs inhaftiert, auch wenn eine grundlegende Säuberung von Legislative und staatlicher Verwaltung noch ausgeblieben ist.

KOLUMBIEN

Neben dem internationalen Imageproblem führte diese Entwicklung für die Regierung Uribe auch intern zu Schwierigkeiten, weil der Streit um die strafrechtliche Verfolgung der schweren Menschenrechtsverletzungen seine Anhänger gespalten hat. Die „Uribisten“ waren und sind eine sehr heterogene und lose Koalition aus dem Umfeld der regionalen Eliten, denen vor allem an einer (unter Umständen auch autoritären) Stabilisierung gelegen war und eher städtisch basierten Gruppen und Dissidenten anderer Parteien, für die auch die Eindämmung der Gewalt im Vordergrund stand, die aber nicht bereit waren, rechtsstaatliche Mindeststandards dafür preiszugeben. In dieser zweiten Gruppe hat Uribe an Einfluss verloren – sichtbar etwa in der Rückkehr des ehemaligen Senators und Verteidigungsministers Rafael Pardo in die Liberale Partei, was sich aber zumindest bisher nicht in einem Rückgang von Uribes Popularität ausdrückt. 2006 wurde er mit einem eindrucksvollen Ergebnis in sein Amt wiedergewählt. Derzeit gibt es erste Gerüchte darüber, dass die Verfassung abermals geändert werden soll, um ihm eine weitere Amtszeit zu ermöglichen. Die Personalisierung der kolumbianischen Politik erreicht hier ein historisch nicht bekanntes Ausmaß und bedroht die erzielten Fortschritte an Demokratie.

Gleichzeitig ist die Bilanz der Gewaltkontrolle in diesem konfliktiven Kontext ambivalent. Zwar behauptet die Regierung, aufgrund ihrer „Politik der demokratischen Sicherheit“ seien die Mordraten ebenso wie die Zahl der Entführungen drastisch gesunken, allerdings sind die offiziellen Daten hierzu umstritten. So weist einiges darauf hin, dass in Regionen, die von den Paramilitärs kontrolliert werden, die Erfassung von Gewaltakten aufgrund von Einschüchterung, Bedrohung oder Straflosigkeit ausbleibt. Außerdem handelt es sich bei dem Rückgang der Mordraten ganz offensichtlich um ein urbanes Phänomen. Vor allem dort haben die staatlichen Sicherheitskräfte ihre Präsenz verstärkt, während sie im ländlichen Raum nach wie vor nur sporadisch anwesend sind. Außerdem wirken weitere Faktoren auf die Gewalt ein. So ist der Rückgang der Gewalt in der Hauptstadt nicht ausschließlich der Regierungspolitik zurechenen, sondern hängt auch mit der erfolgreichen sozialen Integrationspolitik der Kommunalregierung zusammen, die sich aktuell auch in einer Verbesserung der konkreten Lebenssituation der marginalisierten Bevölkerungsteile niederschlägt. Über ein Jahrzehnt standen Bürgermeister (unterschiedlicher politischer Parteien) an der Spitze der Stadtverwaltung, deren Politik sich auf eine Rückeroberung des öffentlichen Raums und den sozialen Ausgleich richtete. Daten des UN-Entwicklungsprogramms zeigen, dass der Anteil der armen Bevölkerung in Bogotá in den vergangenen vier Jahren von 38,3 Prozent auf 23,8 Prozent gesunken ist.⁴

4 Vgl. PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo): Bogotá con Desarrol-

Damit haben die politischen Reformen letztlich einen doppelten Beitrag zur Gewaltkontrolle geleistet: Zum einen haben sie die Handlungsspielräume ziviler Akteure vergrößert, zum anderen delegitimiert deren erfolgreiche Politik Gewalt als Mittel der gesellschaftlichen Auseinandersetzung und trägt so zum Zurückdrängen der Gewaltdynamik (z.B. bei der Rekrutierung neuer Kämpfer) bei. Gleichzeitig haben sie aber auch Grenzen: Neben unzähligen Versuchen, die neue Verfassung abermals zu reformieren und deren demokratische und rechtsstaatliche Errungenschaften zurückzudrängen, werden einige Reformen von den Gewaltakteuren unterlaufen bzw. für ihre Zwecke funktionalisiert. Die starke Regionalisierung der kolumbianischen Politik wird sowohl von der Guerilla, als auch von den Paramilitärs dazu benutzt, den Ausgang von Wahlen ebenso wie die Allokation von öffentlichen Ressourcen durch Formen des „bewaffneten Klientelismus“⁵ zu beeinflussen, d.h. die Drohung mit Waffengewalt wird zur Beeinflussung formal-demokratischer Verfahren benutzt. Hiergegen hilft nur ein dezidierter Kampf gegen Straflosigkeit und Korruption sowie die Durchsetzung transparenter und rechenschaftspflichtiger Verfahren bis auf die Ebene der Kommunen. Dies lässt sich allerdings nicht von oben (oder externen Akteuren) dekretieren, sondern muss sich in mühsamen Kämpfen und Auseinandersetzungen durchsetzen – sowohl innerhalb der politischen Klasse als auch der Gesellschaft.

Lessons learned

Aus den hier skizzierten und noch nicht abgeschlossenen Erfahrungen lassen sich vor allem zwei über Kolumbien hinaus weisende Lernerfahrungen formulieren: Erstens ermöglicht der politische Rahmen der Demokratie die Einforderung formaler Rechte und Pflichten, auch wenn deren Umsetzung im Alltag defizitär ist, was in Kolumbien unter anderem am hohen Maß der Straflosigkeit auch bei Kapitalverbrechen sichtbar wird. Dieser Rahmen muss vor Veränderungen durch die Gewaltakteure (sei es durch Gewalt gegen seine Repräsentanten, sei es durch Korruption) geschützt, mit Inhalt gefüllt, konsolidiert und ausgebaut werden, um zivile Handlungsoptionen zu stärken und damit Gewalt als Mittel der Konfliktregelung zu delegitimieren. Kolumbianische Akteure aus Staat und Gesellschaft, die an diesen Reformen Interesse haben, sind hier von

lo Humano. Ahí está el Detalle (Synopsis), Bogotá 2007, www.idhbogota.pnud.org.co/documentos/informe/sinopsis.pdf und www.idhbogota.pnud.org.co/documentos/informe/presa.pdf (Zugriff: 23.1.2008).

5 Fernán E. González/Ingrid J. Bolívar/Teófilo Vázquez: *Violencia Política en Colombia*. De la Nación Fragmentada a la Construcción del Estado, Bogotá 2003, S. 74.

KOLUMBIEN

zentraler Bedeutung, können allerdings in der Grauzone politischer und wirtschaftlicher Gewalt nur dann agieren, wenn sie internationale Unterstützung und Schutz haben. Mit anderen Worten: Externe Akteure dürfen nicht nur Reformen unterstützen, sondern haben gegenüber den diese Prozesse tragenden Akteuren in den betroffenen Gesellschaften dann auch eine gewisse Schutzverpflichtung.

Dazu und für ihre eigene Glaubwürdigkeit müssen die internen und die externen Akteure zweitens ihr Verhältnis zur Gewalt als Mittel der politischen und sozialen Veränderung klären. Die kolumbianischen Akteure, die eine grundlegende Reform wollen, haben hier im Kontext der politischen Modernisierung große Fortschritte gemacht. Dagegen funktionalisiert die Regierung Uribe das Thema der Gewalt nach wie vor für politische Zwecke. Dies gilt im Land ebenso wie in den Außenbeziehungen. So hat Präsident Uribe im Zusammenhang mit der Frage der strafrechtlichen Verfolgung der paramilitärischen Gräueltaten der politischen Opposition des PDI vorgeworfen, sie messe mit zweierlei Maß, weil die Guerillagruppen, die sich Anfang der 1990er Jahre demobilisiert haben, amnestiert worden seien. Dies ist jedoch falsch, weil die Amnestie nur für politisch motivierte Straftatbestände, nicht aber für kriminelle Taten galt. Auch der bewusst in Kauf genommene Konflikt mit Ecuador lässt auf ein eher ambivalentes Verhältnis zum Völkerrecht, das hier ganz klar verletzt wurde, und zum Einsatz der Gewalt schließen. Dass die Regierung Bush hier mit Verweis auf das Recht auf Selbstverteidigung des kolumbianischen Staats gegenüber „Terroristen“ legitimatorische Schützenhilfe leistete, verwundert nicht. Letztlich benötigt Gewaltkontrolle mit den Mitteln des demokratischen Rechtsstaats einen Konsens über die Anerkennung und Einhaltung von Mindeststandards des nationalen und internationalen Rechts und Sanktionsmöglichkeiten gegenüber denjenigen, die sich daran nicht halten.

3.6. Nationalitätenkonflikte in China: Ursachen und Lösungsansätze

Thomas Heberer

Protestaktionen der Tibeter und der Tibet-Konflikt haben im Frühjahr 2008 Schlagzeilen gemacht. Ein besseres Verständnis dieses Konflikts setzt voraus, ihn in den Rahmen der chinesischen Nationalitätenpolitik einzuordnen. Der letzten Volkszählung von 2000 zufolge hatten die 55 nationalen Minderheiten mit 105 Millionen Angehörigen einen Anteil von 8,4 Prozent an der Gesamtbevölkerung Chinas. Die Tibeter machten 0,42 Prozent der Gesamtbevölkerung und ca. 5 Prozent der ethnischen Minderheiten aus. Die Bevölkerungsmehrheit, die Han, stellten 91,6 Prozent der Bevölkerung. Obschon China nicht vor einem Zerfall nach sowjetischem Muster steht, nehmen gleichwohl die Konflikte zwischen den Nationalitäten zu. Da das Schwelen solcher Konflikte in Krisenzeiten Sprengkraft entwickeln kann, ist es sinnvoll und notwendig, sich Gedanken über Ursachen und Lösungsansätze zu machen.

Konfliktlinien und -ursachen

Kollektive Erinnerung umfasst im Wesentlichen zwei Momente: Historische Konflikte im Gedächtnis einer ethnischen Gruppe und die Bewertung durch andere Gruppen. Stereotype und Vorurteile gegenüber Anderen prägen das Verhalten. Eine Analyse ethnischer Konflikte muss mit der historischen und mental-kognitiven Dimension beginnen. Dies bezieht sich auf Traumata wie die Verdrängung, Vernichtung oder Demütigung von Völkern. In der neueren chinesischen Geschichte ist besonders an die blutige Niederschlagung der Miao-Aufstände in Südchina im 18. Jahrhundert zu erinnern – Aufstände, die sich gegen die Verdrängungspolitik des Kaiserhofes und die Unterdrückung und Ausbeutung durch Han-Beamte richteten. Die Miao in Guizhou waren beispielsweise so verzweifelt, dass sie ihre Siedlungen auflösten und teilweise sogar ihre Frauen und Kinder töteten, um mit letzter Kraft ihren Widerstand auszudrücken. Dieser Aufstand endete in einer Niederlage, die die Miao 18.000 Menschenleben kostete. Zu erinnern ist auch an die blutige Niederschlagung muslimischer Aufstände, von denen der Qing-Hof zwei große in Yunnan und in Nordwestchina in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts mit grausamer Vergeltung beantwortete. Die chinesischen Truppen sollen ein derartiges Gemetzel unter den Hui angerichtet haben, dass sich ihre Zahl in bei-

den Regionen nahezu halbierte. Dazu kommen die Traumata der Mao-Ära – die grausame Niederschlagung von Aufständen (Hui, Tibeter, Yi, Miao, Yao, Uiguren), die Liquidierung der Oberschicht einzelner Völker, die Zerstörung und Schändung der Kulturgüter und religiösen Stätten sowie der Versuch ökonomischer, gesellschaftlicher und kultureller Gleichschaltung durch zahllose politische „Kampagnen“. Bekannt ist, dass 87.000 Tibeter im Verlauf des Aufstandes von 1959 ums Leben kamen und 2.690 von 2.700 tibetischen Klöstern in den späten 1950er und 1960er Jahren zerstört wurden. Das wahre Ausmaß an Massakern, Bestrafungsaktionen, Zerstörung und Vernichtung ist bislang nicht dokumentiert. Das Kerntrauma stellt die „Kulturrevolution“ (1966-76) dar. Durch die in dieser Periode versuchte Zwangsassimilierung hat sich das Beziehungsgefüge zwischen den Nationalitäten grundlegend gewandelt.

Ins kollektive Gedächtnis eingegraben haben sich auch traditionelle Hierarchievorstellungen, wonach die Han schon immer „Kultur“ besaßen, die sie von anderen Völkern unterscheidet, wobei das politische Ziel in der „Kultivierung“ dieser Völker bestand. Kultivierung wurde letztlich mit Sinisierung oder besser „Hanisierung“ gleichgesetzt. Die indigenen Völker galten als „Barbaren“, die häufig mit Tieren verglichen wurden. Die traditionellen Vorstellungen entsprachen dem historisch-materialistischen Weltbild, wie es von Stalin in den 1930er Jahren entworfen worden war und dem zufolge alle Minderheiten Chinas einer primitiven, sklavenhalterischen, feudalistischen oder kapitalistischen Entwicklungsstufe zugeordnet wurden. Die Einteilung aller Nationalitäten gemäß der Stalinschen Formationenlehre kam dem traditionellen chinesischen Hierarchiedenken entgegen, wies sie doch jeder Ethnie ihren Platz in der Nationalitätenhierarchie und in ihren Beziehungen zum „fortgeschrittensten“ Volk, den Han, zu. Die „Avantgarde“, den Träger und Bewahrer dieser Kultur und Zivilisierung bildeten nun nicht mehr der Kaiserhof, seine Beamtenschaft und sein Prüfungssystem, sondern die Kommunistische Partei mit ihren Funktionären und ihrem Bildungssystem. Die von der KP formulierte Aufgabe jeder Nationalität bestand darin, den „großen Bruder“ möglichst schnell einzuholen und sich seiner (sozialistischen) Zivilisation anzunähern. Der patriarchalische sozialistische Staat erhielt die Aufgabe, entsprechende Schritte einzuleiten. Er legte fest, was für die Minderheiten nützlich ist und was abgeschafft oder reformiert werden musste.

Politische Konflikte

Politisch betrachtet besteht der Kernkonflikt im Fehlen echter Autonomie. Unter Autonomie ist die rechtswirksame Möglichkeit der Regelung eigener An-

gelegenheiten ohne staatliche Intervention zu verstehen, d.h. die Selbstorganisation der Minderheiten. Trotz einer Aufwertung der ethnischen Minoritäten in der Verfassung von 1982 und der Verabschiedung eines Autonomiegesetzes im Jahre 1984 existiert indessen keine echte Autonomie. Erstens ist die Partei, gerade auch mit ihren Organisationen in den Gebieten mit formeller Autonomie, den autonomen Verwaltungsinstitutionen stets übergeordnet bzw. vorgeschaltet, weil sie die letztlich entscheidende Instanz ist. Zweitens handelt es sich bei der Verfassung und dem Autonomiegesetz um „weiche“ Gesetze, weil es aufgrund mangelnder Rechtssicherheit, fehlender Rechtsinstitutionen – es existieren keine entsprechenden Verfassungs- und Verwaltungsgerichte – und der Überordnung der Partei über das Recht keine rechtlichen und politischen Instrumente zur Durchsetzung dieser Gesetze und ihrer Bestimmungen gibt. Drittens sieht das Autonomiegesetz in wichtigen Fragen wie der Einwanderung von Han, der Industrieansiedlung oder dem Schutz natürlicher Ressourcen keinerlei Mitspracherechte vor, sodass die Autonomie *a priori* begrenzt ist.

Ökonomische Konflikte

Die sozio-ökonomischen Hauptkonflikte bestehen in der forcierten Modernisierung, die die ethnische Identität bedroht, und der gleichzeitigen ökonomischen Vernachlässigung einer Nationalität bzw. ihres Territoriums. Die Minoritätengebiete zählen zu den ärmsten und am wenigsten entwickelten, schon deshalb sind die Voraussetzungen für eine Selbstverwaltung schlecht. Zwar hat das ökonomische und technologische Defizit dieser Gebiete historische Ursachen und kann von daher nicht der gegenwärtigen Parteiführung angelastet werden, gleichwohl hat eine an die Bedingungen jener Regionen nicht angepasste Entwicklungspolitik seit den 1950er Jahren die Kontinuität von Rückständigkeit begünstigt, und dies, obwohl ein Großteil dieser Gebiete aufgrund reicher Rohstoffvorkommen ein signifikantes Entwicklungspotenzial besitzt. Der Großteil der Menschen unterhalb der Armutsgrenze lebt in Minderheitengebieten. Ein Fünftel der Angehörigen ethnischer Minoritäten gilt als arm. Fast die Hälfte aller von Peking offiziell als „Armutskreise“ eingestuft Distrikte liegt in Minoritätengebieten. Ungeachtet der Wachstumsraten auch für die autonomen Gebiete haben sich die Entwicklungsunterschiede zwischen den Siedlungsgebieten ethnischer Minoritäten und den Han-Gebieten während der Reformära vergrößert. Zwar sind seit Gründung der Volksrepublik China beachtliche Subventionen in diese Gebiete geflossen, allerdings weitgehend für eine Entwicklung, die den lokalen und regionalen Bedingungen nicht entsprach,

oder primär den Interessen der Han-Gebiete diene, d.h. der Erschließung von Rohstoffquellen für die Industrie Ostchinas.

Kulturelle Konflikte

Die Kulturen werden ungleich behandelt, strittig sind zudem die unterschiedlichen Staats- und Rechtsvorstellungen sowie konträre kulturelle oder religiöse Erwartungen und Zielsetzungen. Die Unzufriedenheit wächst infolge von Eingriffen in die Sitten, das Brauchtum und religiöse Glaubensvorstellungen. Das Kernproblem der Kulturpolitik Chinas seit den 1950er Jahren ist die Unterscheidung zwischen „gesundem“ und „ungesundem“ Brauchtum – ungesundes soll beseitigt oder reformiert, gesundes bewahrt werden. Da nie eine eindeutige Definition für „gesund“ oder „ungesund“ gegeben wurde, waren und sind immer wieder willkürliche Eingriffe möglich. Doch Kultur ist nicht nur materiell manifestiertes Brauchtum, sondern auch „psychisches Einkommen“, das die mentalen und spirituellen Bedürfnisse befriedigt. Angriffe auf die Kultur werden zugleich als Angriffe auf die Identität einer Nationalität empfunden. Der chinesische Staat reagiert darauf mit einer doppelgleisigen Politik. Mit einer Politik des eingeschränkten kulturellen Pluralismus fördert er gewisse Sitten und Bräuche oder die Nutzung von Sprachen und Schriften, die der Integration dienen sollen, während er gleichzeitig solche Momente einschränkt oder bekämpft, die als desintegrativ rezipiert werden, besonders die Religion oder eigenständige Geschichtsbilder. Die Gleichzeitigkeit von begrenztem Pluralismus und nationaler Homogenisierung durchzieht die gesamte Nationalitätenpolitik.

Neue Konfliktlinien im Zuge des sozialen Wandels

Starke Zuwanderung in Minoritätengebiete, besonders von Händlern oder Privatpersonen, die ohne Rücksicht auf die lokale Bevölkerung Wälder abholzen, nach Edelmetallen schürfen oder Kohle abbauen, und die gleichzeitige Abwanderung von Fachkräften, namentlich Technikern, Wissenschaftlern, Ärzten und Lehrern in die prosperierenden Küstengebiete, verstärken die Unzufriedenheit in den Minoritätengebieten. Durch die soziale und räumliche Mobilisierung nimmt die Zuwanderung von Han in die Minderheitengebiete signifikant zu. Eine Untersuchung über Lhasa von Ende der 1990er Jahre belegt, dass 74,7 Prozent der Bevölkerung dieser Stadt Han, nur 14,8 Prozent Tibeter waren. Auswärtige Händler und Handwerker verdrängen die Einheimischen vielfach vom Markt. Das hohe Maß an Korruption, die vielfach den Han und der KP angelastet wird, Betrug und Übervorteilung von Minoritätenangehörigen durch

Han-Händler sowie kriminelle Aktivitäten, die von Han begangen werden, darunter Entführungen von Mädchen der Minderheiten zur Zwangsprostitution oder zum Verkauf an Han-Bauern – der „Erwerb“ einer Han-Frau ist für viele Bauern nahezu unerschwinglich geworden – frustrieren die einheimische Bevölkerung. Eine wichtige Ursache der Unzufriedenheit ist darüber hinaus die steigende Arbeitslosigkeit in den Minoritätengebieten infolge der bevorzugten Einstellung von Han in den Staatsbetrieben mit dem Argument, Minoritätenangehörige besäßen ein niedriges Bildungsniveau, seien faul und arbeitsunwillig und sprächen und verstünden nur schlecht Chinesisch. Beschäftigte, die einer ethnischen Minorität angehören, werden oftmals schlechter bezahlt, verrichten minderwertigere Tätigkeiten und besitzen geringere Fortbildungschancen als Han. Die Kreditvoraussetzungen für Betriebe in Minderheitengebieten und für private Unternehmer, die einer ethnischen Minderheit angehören, sind erheblich strenger als für andere.

Widerstandsformen

Die Nicht-Han Völker reagieren unterschiedlich auf das Agieren des Zentralstaates und seiner administrativen Gliederungen. Bei einigen ethnischen Gruppen nehmen das Bewusstsein eigener ethnischer Identität und die Abgrenzung gegenüber den anderen zu. Teilweise erwächst daraus Widerstand bis hin zu separatistischen Bewegungen. Einige kleinere Nationalitäten tendieren hingegen zu Resignation und der Anpassung an die Han. Der von den Behörden erzwungene Wandel im Wirtschaftsleben, besonders die erzwungene Sesshaftmachung, die Nomaden, Jäger und Sammler in Ackerbauern umwandelt, sowie der „Kulturschock“ infolge des Verbots schamanistischer und animistischer Rituale und Eingriffe in das Brauchtum untergraben den Selbsterhalt einiger kleiner Ethnien, besonders gilt dies für nordostchinesische kleine Jägervölker, wie die Ewenken, Oroqen, Dahuren und Hezhe. Vergleichbar anderen indigenen Völkern werden diese Gruppen auch durch Alkoholismus, Selbstmorde und Krankheiten dezimiert.

Die Konfliktlinien zeigen die Komplexität der Nationalitätenprobleme in China. So entwickeln stärker akkulturierte, d.h. von den Han kulturell deutlich geprägte oder gar weitgehend assimilierte Gruppen, z.B. große Teile der Mandschuren, sublimere und passivere Widerstandsformen als Gruppen, die sprachlich, religiös, kulturell, sozial oder auch ökonomisch stärkere Integrationskraft besitzen, bei denen sich Widerstand aktiv äußert. Es lassen sich unterschiedliche Reaktionsformen ausmachen: das Entstehen separatistischer Bewegungen, aktiver und passiver lokaler Widerstand, die Revitalisierung von

Religion, grenzüberschreitende Abwanderung und Migration bzw. Segregation. Bewegungen, die für eine gewaltsame Loslösung von China eintreten, finden sich in Xinjiang, wo rund ein Dutzend Gruppen unter pantürkischen oder panislamischen Vorzeichen für einen eigenen Staat kämpfen, in Tibet und – in geringerem Umfang – in der Inneren Mongolei.

Aktiver und passiver lokaler Widerstand

Nicht nur die Schließung von Moscheen, Tempeln oder Kirchen, sondern auch die Umwandlung von Weide- in Ackerland, das Abholzen von Forstgebieten, Umweltverschmutzung und ökologische Zerstörungen durch Unternehmen von außerhalb des Siedlungsgebietes („Han-Unternehmen“), Verletzung von Brauchtum und Tabus lokaler ethnischer Gruppen, Eingriffe in die sozialen Belange, z.B. die Durchsetzung von Geburtenplanung oder ein Verbot von „Verschwendung bei lokalen Festen“, führen immer wieder zu lokalen Unruhen. So protestierten Muslime in den letzten Jahren mehrfach gewaltsam gegen eine Verächtlichmachung ihrer Religion in chinesischen Publikationen. 1989 kam es zu Unruhen in muslimischen Gebieten, als Hunderttausende auf die Straße gingen und gegen ein Buch über sexuelle Sitten und Bräuche der Muslime protestierten, in dem das Schweinefleischtabu sexuell interpretiert und Minarette als Phallussymbole bezeichnet wurden.

Zum passiven lokalen Widerstand zählt die Abwanderung von Familien, Sippen oder sozialen Gruppen in Rückzugsgebiete (Berge, Wälder), um ungestört dem eigenen Lebensrhythmus nachgehen zu können, das Wiederaufleben traditioneller Kulturträger, z.B. Schamanen, Heiler, Wahrsager und anderer Personen mit religiös-sozialen Aufgaben, sowie deren Ausbildung. Die Rückkehr lange Zeit verfolgter gesellschaftlicher Funktionsträger ist ein Zeichen ethnischen Selbstbewusstseins, mit dem häufig auf die als Oktroi verstandene Modernisierung durch die Han reagiert wird.

Die Revitalisierung von Religion betrifft nicht nur den Islam und den tibetischen und mongolischen Buddhismus, sondern auch animistische, animatistische und schamanistische Glaubensvorstellungen und die Zunahme von Sekten und chiliastischen Bewegungen. Besonders ausgeprägt ist die religiöse Revitalisierung bei den Hui und in Xinjiang. Chinesische Berichte beklagen einen Zwang zur Teilnahme an religiösen Praktiken, Diskriminierung von Nichtgläubigen, die illegale Errichtung von Moscheen, die (verbotene) Einrichtung von Koranschulen, die „Einmischung der Religion“ in öffentliche Angelegenheiten wie das Bildungswesen, bei Eheschließungen, Rechtsstreitigkeiten, der Geburtenplanung oder im Kulturleben. Als „schädlich“ betrachtet wird von offiziell-

ler Seite die Gründung überregionaler religiöser Organisationen, die Rückkehr zu „feudalen Herrschaftsverhältnissen“ (religiöse Privilegien und Steuern), eine missionarische Tätigkeit, die finanzielle Unterstützung durch ausländische Institutionen und aufrührerische Ansprachen religiöser Würdenträger, die sich staatlicher Kontrolle entziehen.¹

Tibet: Von Ethnizität zum Nationalismus

Wenn sich der innerchinesische Nationalitätenkonflikt – neben Xinjiang/Ostturkestan – heute in Tibet am schärfsten äußert, so liegt das daran, dass hier ein Volk mit hohem ethnischen Eigenbewusstsein in einem relativ geschlossenen Siedlungsgebiet lebt und sich kulturell wie historisch als nicht-chinesische Nation versteht. Das ethnische Wir-Gefühl widerstand der während der Kulturrevolution versuchten Zwangsassimilierung, doch erst die Politik der Liberalisierung und Außenöffnung ermöglichte, dass es sich artikulieren konnte, angesichts des Ausbleibens der erhofften Veränderungen politisierte und schließlich in Nationalismus umschlug.

Die bei den Tibetern über Jahrhunderte hinweg entstandene Einheit von nationaler und religiöser Identität, die den Buddhismus nicht nur Religion, sondern auch Kultur, Zivilisation und Substanz allen Lebens sein lässt, hat seit jeher dazu geführt, dass der chinesische Einfluss in Tibet begrenzt blieb. Die seit den 1980er Jahren zu beobachtende Renaissance des tibetischen Buddhismus ist Ausdruck eines zunehmenden ethnischen Eigen- und Selbstbewusstseins. Dabei führt die Religion nicht nur zur Rückbesinnung auf die eigene Kultur und kulturelle Identität, sondern dient auch der Verarbeitung des sozialen Wandels.

Auch wenn die Tibeter 1950 nicht Teil Chinas werden wollten, hätte eine Autonomie sie mit der chinesischen Oberhoheit durchaus versöhnen können. Die chinesische Politik hat durch die Mao-Ära nicht nur das Vertrauen der Tibeter zerstört, sondern auch die Kultur, Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt Tibets. Die Zentralregierung reagiert auf den wachsenden Nationalismus mit Gewalt, auf die Teile der tibetischen Jugend mit Gegengewalt antworten. Daher ist mit einem Anwachsen der Gewalt auf beiden Seiten zu rechnen, auch wenn der Dalai Lama auf die Mehrheit der exiltibetischen Gemeinde (noch) mildernd einzuwirken vermag.

¹ Liu Zhongkang: Feifa zongjiao huodong ji qi weihai (Illegale religiöse Aktivitäten und ihre Schädlichkeit), in: Xinjiang Shehui Jingji (Gesellschaft und Wirtschaft Xinjiangs), (1996): 5, S. 66-69; hier: S. 66.

Eine Abtrennung Tibets wäre allerdings nur bei einem extremen Umbruch in China und mit äußerer Unterstützung denkbar. Es wäre ein Gesichtsverlust für die chinesische Führung. Sie müsste zudem befürchten, dass dadurch weitere Sezessionen ermutigt würden. Das Tibet-Problem könnte nicht als gelöst gelten, wenn China aufgrund innerer Schwäche die Kontrolle über Tibet verlore, nach erneutem Erstarren dann aber versuchen würde, Tibet wieder gewaltsam einzugliedern. Obwohl nach einem grundlegenden innenpolitischen Wandel Chinas eine Unabhängigkeit Tibets nicht völlig auszuschließen ist, erscheinen die Forderungen des Dalai Lama heute eher realistisch – Umwandlung Tibets in eine Friedenszone, sofortiger Stopp der chinesischen Migration nach Tibet, Respektierung der grundlegenden Menschenrechte und der demokratischen Freiheiten der Tibeter, Wiederherstellung und Schutz von Natur und Umwelt und Verhandlungen über den künftigen Status Tibets. Ausgehend von der gegenwärtigen Lage wäre dem Dalai Lama zufolge ein mit China assoziierter Staat denkbar, der sich, abgesehen von der Außen- und Militärpolitik, selbst verwalten würde, wie dies bis 1911 der Fall war.

Die Chancen, dass dies zum Verhandlungsgegenstand mit Peking wird, sind gegenwärtig gleich null. Der Verhandlungsdruck ist schwach, China befindet sich in einer Position der Stärke und hat insoweit internationale Unterstützung, als Tibet als Teil Chinas betrachtet wird. Die Kritik einzelner Länder bezieht sich lediglich auf die Einhaltung der Menschenrechte. Sollte es unter veränderten Bedingungen zu Verhandlungen kommen, dann wäre zu klären, welche Grenzen Tibet haben soll. Während sich die tibetische Exilregierung auf Großtibet bezieht, umfasst Tibet für Peking nur die heutige „Autonome Region“. Die tibetischen Unabhängigkeitsforderungen zielen auf einen Nationalstaat ab, der historische, ethnische und geographische Grenzen zur Deckung bringen soll. Dieses Großtibet würde mehr als ein Fünftel des gegenwärtigen chinesischen Territoriums umfassen. Auf diesem Territorium, von dem über die Hälfte seit 100 bis 200 Jahren nicht mehr den tibetischen Behörden untersteht, übertreffen die Chinesen mit ihren über sieben Millionen Einwohnern die Zahl der Tibeter erheblich.

Deeskalation und Konfliktlösung

Ethnische Konflikte resultieren aus einem Gemisch historischer, gesellschaftlicher und psychischer Ursachen, die, wie Senghaas sagt, einer „therapeutischen Konfliktintervention“ bedürfen.² Ethnische Konflikte erschweren eine Demo-

² Dieter Senghaas: Therapeutische Konfliktintervention in Europa, in: Peter Attesländer (Hrsg.): Kulturelle Eigenentwicklung. Perspektiven einer neuen Entwicklungspolitik, Frankfurt a. M. 1993, S. 65-85.

kratisierung, weil in autoritären Regimen politische Stabilität mit autoritären Mitteln gewahrt wird und autoritäre Eliten die Zementierung der bestehenden Verhältnisse mit dem Hinweis auf die nationale Einheit legitimieren.

Die chinesische Nationalitätenpolitik zeichnete sich nach 1949 durch ein „destruktives“ Konfliktverhalten aus, namentlich die forcierte Assimilationspolitik, die Majorisierung ethnischer Gebiete durch Umsiedlung oder gezielte Verfolgung und Diskriminierung. Daneben gibt es jedoch auch konstruktive Ansätze, die für eine künftige Nationalitätenpolitik fruchtbar gemacht werden könnten. Zum einen war die politisch-kulturelle Grundlage, der Konfuzianismus, traditionell nicht auf die Vernichtung der Nicht-Han Völker aus, sondern auf deren friedliche „Kultivierung“. Diese Kultivierung wurde nicht rassistisch oder ethnisch legitimiert, sondern moralisch. Wie der Sinologe Wolfgang Franke schrieb: „Auch ein Barbar konnte chinesischer Kaiser werden, aber nur durch das Sich-Einfügen in das chinesische System und durch weitgehende Aufgabe seiner Eigenart“.³ Daher fehlte dem Konfuzianismus der missionarische Aktivismus, der das europäische Christentum auszeichnete. Er bot eine gewisse Akzeptanz anderer Kulturen, auch wenn diese nicht mit dem Gedanken der Gleichheit oder Gleichberechtigung verbunden war. Die junge Volksrepublik erkannte in den 1950er Jahren offiziell über 50 nationale Minderheiten an und sicherte diese Anerkennung rechtlich ab. Verfassungsrechtlich gelten alle Nationalitäten als gleichberechtigt. Diskriminierung wird gesetzlich untersagt. Auch Ansätze zur Privilegierung sind erkennbar, hinsichtlich Subventionen, beim Hochschulzugang, der Geburtenplanung oder der Verwendung von Sprachen und Schriften. Ferner gibt es eine prozentual festgelegte Vertretung für ethnische Minderheiten in den Parlamenten (Volkskongressen) aller Ebenen. Zwar sichert dies keine Partizipation im demokratischen Sinne, es weist aber auf ein gewisses Maß an Akzeptanz von Vertretungsrechten für Minderheiten und deren Inklusion in Entscheidungsprozesse hin. All dies hat freilich keine wirkliche Gleichberechtigung bewirkt.

Die folgenden Maßnahmen könnten zu einer Lösung der erwähnten Konfliktursachen beitragen. Zunächst wäre anzuerkennen, dass es auch unter sozialistischen Bedingungen keine Interessenidentität von ethnischen Minderheiten und Staat gibt, zumal aus der Annahme einer solchen Identität der Schluss gezogen wird, es gäbe keine Konflikte mehr. Längerfristig könnte die Schaffung eines föderalen Staates eine Lösung bieten. Ein föderales System böte sich nicht nur für Tibet, Taiwan oder für die Provinzen an, sondern auch für zahlreiche andere Siedlungsgebiete von Nicht-Han Völkern. Föderalismus könnte nicht nur aus ethnischen, sondern auch aus raumstrukturellen Gründen eine Al-

³ Wolfgang Franke: China und das Abendland, Göttingen 1962.

ternative bieten, da die Zentralregierung aufgrund der Größe und Vielschichtigkeit des Landes stets Schwierigkeiten mit einer regional angepassten und flexiblen Politik hat. Das föderale System sollte sich auf Verwaltungseinheiten, nicht nur die Minoritätengebiete, sondern auch die Han-Provinzen ausdehnen. Denkbar wäre auch eine Variante des asymmetrischen Föderalismus, in dessen Rahmen autonome Regionen weitergehende Kompetenzen erhalten könnten als die Provinzen, wobei die jeweiligen Kompetenzen mit den einzelnen autonomen Einheiten ausgehandelt werden könnten. Auf jeden Fall wären in den autonomen Verwaltungseinheiten die Rechte der anderen Minderheiten (vor allem auch der Han) rechtlich sicherzustellen.

Die Schaffung eines föderalen Systems könnte zu einer regional und ethnisch angepassteren Politik führen und damit die Zentralregierung entlasten. Föderale Strukturen tragen den Unterschieden zwischen den Kulturen und Regionen Rechnung und können deren Akzeptanz erleichtern. Ein solches System sollte zugleich eine Machtteilung zwischen der Zentralregierung und den autonomen Gebieten umfassen. Der Staat sollte eher im Sinne eines „Minimalstaates“ wirken, der sich auf die politischen Rahmenbedingungen und ordnungspolitische Maßnahmen beschränkt. Dies müsste größere Rechtssicherheit implizieren, d.h. die Absicherung kultureller, ökonomischer und sozialer Autonomie. Autonome Rechte wären vor allem auch für die indigenen (kleineren) Minderheiten wichtig, um deren Überleben zu sichern. Dies verlangt ein unabhängiges Gerichtswesen – der Mehrheit müssen Grenzen gesetzt werden. Auch die Partei dürfte nicht außerhalb des Rechtsrahmens stehen. Nicht nur Einzelpersonen, sondern auch ethnischen Gemeinschaften sollte das Recht eingeräumt werden, Klage gegen Rechtsverstöße zu führen. Eine Vorzugsbehandlung (*affirmative action*) sollte politisch, ökonomisch, z.B. durch einen bevorzugten Zugang zu Krediten, Rohstoffen und Fachkräften, sowie im Bildungs- und Ausbildungsbereich gewährt werden, um die Ungleichheit zwischen Han und Nicht-Han zu reduzieren. Die Geschichte und Kultur der einzelnen Nationalitäten sowie die Geschichte der interethnischen Beziehungen könnten in einem offenen Diskurs anerkannt und neu bewertet werden. Die Hierarchisierung von Kulturen und ethnischen Gemeinschaften sollte aufgegeben und die Kulturpolitik in die Hände der jeweiligen autonomen Verwaltungseinheiten gelegt werden.

Schließlich sollten Maßnahmen gegen die wachsende Diskriminierung von Angehörigen ethnischer Minderheiten ergriffen werden. Zwar ist offene Diskriminierung gesetzlich untersagt, Diskriminierung herrscht allerdings im Alltag und sie nimmt besorgniserregend zu. Die faktische Diskriminierung muss zunächst eingestanden werden, um dann spezifische Programme gegen die

weit verbreiteten Vorurteile, Stereotypen und Vorstellungen ethnischer Feindschaft auf beiden Seiten (Han wie Nicht-Han), namentlich im Erziehungssektor, zu entwickeln.

Solche Maßnahmen könnten in China durchaus auf fruchtbaren Boden fallen, zumal ethnische Minderheiten als solche formal anerkannt und gesetzlich respektiert werden und rechtlich der ethnischen Mehrheit gleichgestellt sind. Es besteht ein Konsens über die Notwendigkeit von positiver Diskriminierung. Es bedarf einer Konflikttransformation im Sinne echter demokratischer Autonomierechte und der „therapeutischen Konfliktintervention“, die auch die Aufarbeitung der Geschichte und eine interethnische Versöhnungsarbeit umfasst. Nationalitätenkonflikte werden nur durch Öffentlichmachung wahrnehmbar und diskutierbar. Eine Aufarbeitung würde von der Mehrheit, den Han, die Anerkennung der Minoritäten als gleichberechtigte Gesprächs- und Verhandlungspartner verlangen. Die Parteiführung hat nicht zuletzt aufgrund der internationalen Kritik die Brisanz von Nationalitätenkonflikten erkannt. Neue Denkansätze sind erkennbar, jedoch noch nicht so weit gediehen, dass der offizielle Diskurs durch einen inter-ethnischen Dialog abgelöst wird. Die künftige Verschärfung der Nationalitätenkonflikte wird das Konfliktmanagement ins Zentrum chinesischer Politik rücken.

Zusammenfassungen der Einzelbeiträge

1.1. Neue Hochrüstung: Ursachen und Alternativen (Andreas Heinemann-Grüder)

Schon ab Ende des vergangenen Jahrzehnts stiegen die globalen Militärausgaben, um nach den Anschlägen vom 11.9.2001 abermals dramatisch anzuziehen. Die neue Hochrüstung indiziert ein Primat „harter“ nationaler gegenüber „weicher“ und kollektiver Sicherheit. Die Hochrüstung ist Ausdruck von Machtambitionen, revisionistischen Absichten, einer Auszehrung herkömmlicher Integrationsideologien und Demokratiedefiziten bzw. autoritärer Regression im Innern. Das Ausmaß der Rüstung wird entscheidend durch Machtideologien, nicht durch verfügbare Machtressourcen *per se* forciert. Eine unipolare Welt, die militärische Überversicherung der USA und die Doppelstandards bei der Bewertung von Massenvernichtungswaffen werden von aufstrebenden Mächten zurückgewiesen und zugleich imitiert. Die unipolare Welt ist instabil, militärische Multipolarität ist es jedoch nicht minder. Ein denkbarer Ausweg bestünde in Sicherheitsgemeinschaften, die von Koalitionen abrüstungswilliger Staaten angeführt werden.

1.2. Empire versus Weltinnenpolitik – Ordnungsmodelle auf dem friedenspolitischen Prüfstand (Sabine Jaberg)

Weltordnungspolitische Konzepte bewegen sich zwischen zwei Polen: ein von den USA geführtes Empire auf der einen, Weltinnenpolitik im Rahmen der Vereinten Nationen auf der anderen Seite. Beide wecken friedenspolitische Hoffnungen: machtgestützte *pax americana* im einen Fall, nachhaltige Zivilisierung des internationalen Systems im anderen. Sie enthalten jedoch auch personale, strukturelle und kulturelle Gewaltanteile. Anders als der imperiale Ansatz bemüht sich Weltinnenpolitik um deren Minimierung. Besonders augenfällig wird die Differenz im Umgang mit militärischer Gewalt: Während das Empire seine Dominanz durch Hochrüstung und periodisch statuierte Exempel stets neu unter Beweis stellen muss, setzt Weltinnenpolitik auf Abrüstung und Rüstungskontrolle, Kooperation und Interessenausgleich. Sie gilt daher als das friedensförderlichere Rahmenmodell.

1.3. Manie der Unverwundbarkeit – Welche Sicherheit bietet die Raketenabwehr? (Reinhard Mutz und Götz Neuneck)

Die geplante Installation US-amerikanischer Anlagen zur strategischen Raketenabwehr in Polen und der Tschechischen Republik sowie die als Gegenmaßnahmen ausgegebenen russischen Reaktionen belasten die Beziehungen zwischen Washington und Moskau. Im Ost-West-Konflikt gewonnene Erfahrungen über sicherheitspolitische Stabilität werden ignoriert. Einseitige Aufrüstung droht die Rüstungskontrollarchitektur Europas zu untergraben. Eine militärische Bedrohung durch ballistische Flugkörper aus dem Mittleren Osten zeichnet sich einstweilen nicht ab. Hingegen sind die russischen Sorgen um die dauerhafte Abschreckungswirkung ihrer strategischen Nuklearwaffen begründet. Da das amerikanische Projekt mittelfristig eher regionale als globale Sicherheitsbelange tangiert, fordert es insbesondere die Europäer heraus, Stellung zu beziehen.

*1.4. Anfang vom Ende oder Neubeginn konventioneller
Rüstungskontrolle in Europa? (Hans-Joachim Schmidt
und Wolfgang Zellner)*

Die Nichtratifizierung des 1999 unterzeichneten Angepassten Vertrags über Konventionelle Streitkräfte in Europa (AKSE) durch die NATO-Staaten hat Russland veranlasst, den gültigen KSE-Vertrag zum 12. Dezember 2007 zu suspendieren und eine Reihe von Zusatzforderungen zu stellen. Darüber laufen derzeit Verhandlungen, insbesondere zwischen Russland und den USA. Wenn bis zum Sommer 2008 keine Lösung gefunden wird, ist zu befürchten, dass das KSE-Regime zerbricht. Damit wäre nicht nur das Kernstück europäischer Rüstungskontrolle zerstört, auch der nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation formulierte Anspruch auf kooperative Sicherheit in Europa müsste als gescheitert gelten. Nicht zuletzt entfiel das Verifikationssystem, das durch regelmäßigen Informationsaustausch und Vor-Ort-Inspektionen für Transparenz bei konventionell bewaffneten Streitkräften gesorgt hat.

*1.5. Weltrüstungshandel: Gefährliche Normalität der Staatenwelt
(Bernhard Moltmann)*

Die Risiken des Weltrüstungshandels wandeln sich zu veritablen Gefahren für Frieden und Sicherheit. Das Volumen des Rüstungshandels hat das Niveau des Kalten Krieges erreicht. Neben den USA und Russland haben sich EU-Staaten als relevante Anbieter etabliert. Inoffizielle Märkte versorgen anhaltende Gewaltkonflikte. Zu den größten Empfängern gehören der Nahe und Mittlere Osten. Indien und China modernisieren mit Rüstungsimporten ihre Militärpotenziale. Das Bemühen um einen weltweiten Waffenhandelsvertrag ist strittig: Die einen nutzen Rüstungstransfers als außenpolitisches Mittel, andere streben nach deren Begrenzung. Ebenso halbherzig betreibt die EU ihre Verhaltenskodex-Reform für Rüstungsexporte. Gleichwohl wäre es ein Ausweis kluger Politik, Rüstungshandel als Indikator für regionale Rüstungsdynamiken und potenzielle Kriege einzudämmen.

*1.6. Die Modernisierung von Nuklearwaffen und deren
Weiterverbreitung – Zwei Seiten einer Medaille
(Annette Schaper)*

Seit etwa zehn Jahren optimieren die Nuklearwaffenstaaten ihre Arsenale, statt weiter abzurüsten. Ein 1996 für möglich gehaltener *Cutoff* der Kernwaffenmaterialproduktion ist in weite Ferne gerückt; ein Teststoppvertrag ist immer noch nicht in Kraft. Die Wirkung dieser Trends ist verheerend. Das Nichtverbreitungsregime erscheint immer mehr Nichtkernwaffenstaaten als Instrument der Nuklearmächte, um die gegenwärtigen Machtverhältnisse zu zementieren. Zunehmend hinterfragen sie ihre Verpflichtung, auf Kernwaffen zu verzichten. Bisher gab es nur wenige nach Nuklearwaffen strebende Staaten – derzeit Iran und Nordkorea. Die Erklärung dafür ist in ihrer Isolation und aggressiven Außenpolitik zu suchen. Wenn das Nichtverbreitungsregime weiter erodiert, könnten auch weitere Aspiranten auf Atomwaffen aufkommen, die sich in ihrer Sicherheit bedroht sehen.

1.7. Weltraumwaffen und Rüstungskontrolle – Der Wettstreit um militärische Dominanz im All (Marcel Dickow)

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts verschwanden die meisten Pläne für Weltraumwaffen in den Schubladen der Verteidigungsbürokratien. Chinas erfolgreicher Antisatellitentest im Januar 2007 und der Abschuss eines defekten Spionagesatelliten durch ein Kriegsschiff der US-Marine im Februar 2008 haben das Thema in die Schlagzeilen zurückgeholt. Über vergleichbare militärische Fähigkeiten verfügen erst wenige Mächte. Hingegen wächst die Zahl der Staaten kontinuierlich, deren zivile Infrastruktur auf Technologien im All angewiesen ist. Sie wären einem Antisatellitenangriff schutzlos ausgeliefert. Abhilfe könnte ein umfassendes Verbot jeglicher Kriegführung im Weltraum schaffen. Unter Berufung auf eigene nationale Interessen stellen sich die USA der Aufnahme von Verhandlungen über die Eindämmung der Gefahren eines Rüstungswettlaufs im All entgegen.

1.8. Der „entfesselte“ Staat? Die Bundesrepublik sucht Schutz vor ihren Bürgern (Hans J. Gießmann)

Wer die Antragsflut der Bundesregierung für neue Gesetze zur inneren Sicherheit beobachtet, fragt sich angesichts immer zügelloser werdender politischer Forderungen nach deren Zweck. Eine veränderte Bedrohungslage durch Terrorismus, die noch schärfere Gesetze und Maßnahmen als bisher begründet, ist nicht erkennbar. Kritiker behaupten, es ginge nicht um Terrorabwehr, die Bundesrepublik befände sich vielmehr im schleichenden Übergang zum orwellischen Überwachungsstaat. Tatsächlich scheint es, als lägen die Hoffnungen für eine vernünftige Balance von Freiheit und Sicherheit nur noch beim Bundesverfassungsgericht, haben doch seine Richterinnen und Richter einige der besonders kritischen Initiativen erst in letzter Instanz kassiert. Kann sich der Rechtsstaat innenpolitisch gegen äußere Bedrohungen nur wehren, wenn er seine verfassungsgemäßen Grundlagen in Frage stellt?

1.9. Hochrüstung in armen Staaten? Differenzierung von Rüstungsdynamiken in Afrika südlich der Sahara (Marc von Boemcken)

Exzessive staatliche Rüstung und Militarisierung ist nicht das größte Problem afrikanischer Gesellschaften. Im Gegenteil, vielerorts fehlt es an einem sowohl effektiven wie demokratisch legitimierten Gewaltmonopol. Dies liegt zum einen an fehlenden Ressourcen, zum anderen aber auch an klientelistischen Regimen, die „Sicherheit“ lediglich als Privateigentum begreifen. Sicherheitssektorreform sollte als entwicklungspolitische Strategie deshalb darauf abzielen, einen fähigen staatlichen Gewaltapparat aufzubauen, der in der Lage ist, private Konfliktdynamiken einzuhegen. Zudem muss dieser Sicherheit als öffentliches Gut verstehen.

1.10. Die Europäische Union: Eine zivilisierende Kraft der globalen Sicherheitspolitik? (Matthias Dembinski und Bruno Schoch)

In einer sich machtpolitisch wandelnden Welt sucht die Europäische Union ihre Rolle. In der wissenschaftlichen Debatte haben sich drei Positionen durchgesetzt: Militärmacht, Zivilmacht und „Nicht-Macht“. Trotz einer zu beobachtenden Militarisierung seit 2003 wird die EU Zivilmacht bleiben. Das liegt nicht, wie bisher angenommen, an den normativen Grundlagen, auf die sich alle EU-Staaten geeinigt haben, sondern an der institutionellen Verfasstheit der EU. Diese repräsentiert die unterschiedlichen Wertmaßstäbe in den Mitgliedsländern. Die Osterweiterung hat zur weiteren Pluralisierung beigetragen. Die Europäische Union taugt nicht zur Militärmacht. Sie sollte sich auf ihre Stärken konzentrieren: langfristige Stabilisierung und Modernisierung gefährdeter Regionen. Dabei ist die Kooperation mit der UNO und anderen internationalen Organisationen alternativlos.

1.11. Verbieht das Völkerrecht den Austritt aus Abkommen zur Rüstungsbegrenzung? (Hans-Joachim Heintze)

Das Völkerrecht veränderte sich grundlegend: Die zuvor sakrosankte Staatensouveränität wurde durch das Gewaltverbot relativiert und die Friedenspflicht zur zentralen Norm. Rüstungsbegrenzung und Abrüstung leisten dazu einen grundlegenden Beitrag. Völkerrechtliche Verträge kommen als Ergebnis eines Konsensus zustande, der politische Interessen widerspiegelt; ändern sich diese, so werden Verträge aufgekündigt oder ausgesetzt. Die völkervertragsrechtlichen Probleme werden anhand dreier Abkommen (strategische Waffen, konventionelle Waffen in Europa und die Nichtverbreitung von Atomwaffen) deutlich gemacht.

1.12. „Vom Eise befreit“: Rüstungskontrolle nach Bush (Harald Müller)

Unter der Bush-Administration hat der amerikanische Unilateralismus Rüstungskontrolle weltweit zum Erliegen gebracht. Dabei machen für die Zukunft wachsende Großmachtrivalitäten, das Risiko eines Terrorismus mit Massenvernichtungswaffen und zunehmende Interdependenz sicherheitspolitische Kooperation notwendig. Es gibt Vorboten des Wandels: Sogar im US-Sicherheitsestablishment hat sich eine Bewegung für nukleare Abrüstung formiert. Von allen Präsidentschaftskandidaten ist eine moderatere Rüstungspolitik zu erwarten. Großbritannien hat das Ziel vollständiger nuklearer Abrüstung bekräftigt: Viele Hindernisse gilt es zu überwinden, doch nukleare Abrüstung ist möglich, wenn der politische Wille dazu vorhanden ist. Ein Verbot der Spaltmaterialproduktion zu Waffenzwecken und ein Verifikationssystem wären erste entscheidende Schritte.

2.1. Risiken des Klimawandels (Volker Teichert und Marie Velarde-Velarde de Noack)

Die Schäden des Klimawandels erreichen nicht alle Staaten gleichermaßen, sie treffen einige mehr als andere. Risiken zeigen sich in Sturmfluten und Überschwemmungen, die u.a. zu Nahrungsmittelrückgängen führen. Gleichermäßen kommt es als Folge der Konsumgewohnheiten in den Industrieländern zu wachsenden Verteilungskonflikten. Ebenso dürfte der Klimawandel die weltweiten Migrationsrisiken erhöhen. Risiken durch Zerfalls- und Destabilisierungsprozesse werden nicht ohne polizeiliche und militärische Kapazitäten einzuhegen sein. Diskutiert werden Konsequenzen für die Weltumweltpolitik; die Autoren plädieren für eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung und einen Weltklimafonds.

2.2. Der konfliktrüchtige Klimawandel – Ein Sicherheitsproblem? (Michael Brzoska)

Der Klimawandel als Problem für Frieden und Sicherheit hat stark mobilisierende Wirkung. Allerdings birgt diese Einschätzung auch Gefahren. Die deterministische Prognose künftiger Migrationsrisiken und Gewaltkonflikte kann in Industrieländern übertriebener Abschottung, wenn nicht gar Aufrüstung Vorschub leisten. Einschlägige Studien zum Klimawandel aus dem Jahr 2007 zeigen, dass die methodischen Grundlagen für Vorhersagen friedens- und sicherheitspolitischer Folgen des Klimawandels wenig belastbar sind. Solche Prognosen können deshalb vorerst nur als Warnungen, nicht als gesicherte Erkenntnisse gelten. Zu fordern sind mehr Forschung zum Zusammenhang von Klimawandel und gewaltsamen Konflikten und die Stärkung von Anpassungsfähigkeit und Widerstandskraft der durch Klimawandel besonders gefährdeten Regionen.

2.3. Die Arktisregion – Von Kooperation zu Konfrontation? (Daniel Lambach)

Der Klimawandel führt in der Arktisregion zu einer Verringerung der Eisdecke, was neue Rohstoffvorkommen und Schifffahrtsrouten wirtschaftlich nutzbar macht. Um diese neuen ökonomischen Ressourcen drohen dort Konflikte zu entstehen, wo die maritimen Grenzen bislang nicht eindeutig festgelegt worden sind. Zwar besteht zurzeit ein Geflecht von Kooperationsbeziehungen, die alle Anrainerstaaten des Polarkreises einbeziehen, jedoch beschränken sich diese Vereinbarungen zumeist auf Umweltfragen. Ein belastbares Regime, das auch die neu entstehenden Verteilungs- und Territorialkonflikte regeln könnte, existiert bislang nicht. Angesichts dieses Regulierungsdefizits ist zu erwarten, dass sich die vorhandenen diplomatischen und wirtschaftlichen Konflikte weiter verschärfen. Eine militärische Auseinandersetzung ist zwar auf absehbare Zeit nicht zu erwarten, eine Entspannung der Lage jedoch auch nicht.

2.4. Heißer Krieg um kühles Nass? Auswirkungen des Klimawandels auf Wasserkonflikte (Ulrich Ratsch und Florence Mège)

Kriege um Wasser hat es bisher nicht gegeben, wohl aber gewaltsame Auseinandersetzungen auf substaatlicher Ebene. Der Klimawandel wird in einigen Weltregionen die Wasserknappheit und die Verteilungskonflikte verschärfen. Das Risiko unfriedlicher Konfliktlösung wird beispielhaft am Ganges-Brahmaputra-Meghna-System, dem Indus und dem Nil betrachtet sowie im Blick auf semiaride und aride Gebiete Afrikas. Für die Staaten im Indus- bzw. Nilbecken sind Wasserkriege auch künftig sehr unwahrscheinlich. Die Kombination von saisonaler Knappheit einerseits und großen Flutkatastrophen andererseits wird jedoch die Migration aus Bangladesch nach Indien (West-Bengalen und Assam) und damit die Gefahr lokaler Zusammenstöße erhöhen. Auch innerstaatliche Kämpfe um Wasserquellen in Trockengebieten insbesondere Afrikas werden wahrscheinlicher.

2.5. Zum Konfliktpotenzial erneuerbarer Energien (Hans Diefenbacher)

Sowohl die zunehmende internationale Konkurrenz um knapper werdende nicht erneuerbare Energieträger als auch die politische Forderung, den Klimawandel langfristig auf einen Anstieg der Durchschnittstemperatur von zwei Grad Celsius zu beschränken, führen zu der Notwendigkeit, global die Nutzung erneuerbarer Energieträger auszubauen. In vielen Fällen, in denen diese Energieträger – oder die zu ihrer Erzeugung erforderliche Technik – von einer „grünen“ Nischentechnologie zu einer globalen Handelsware werden, kann es zu neuen und intensiven Konflikten kommen. Unter anderem entstehen neue Konkurrenzen, etwa zwischen der Grundnahrungsmittel- und der Energieproduktion. Der Beitrag schildert derartige Konflikte insbesondere am Beispiel der Biomasse und zeigt mögliche Auswege aus dem Dilemma: eine Erhöhung der Energie-Effizienz, eine strenge Zertifizierung für den Anbau von Biomasse zur energetischen Nutzung, die Regionalisierung der Energiepolitik, ein anderes Konsumverhalten.

3.1. Instabiler Autoritarismus: Krisenländer und Krisenregionen (Tobias Debiel und Daniel Lambach)

Neben den „fragilen Staaten“ gibt es in der internationalen Politik eine weitere Kategorie von Krisenländern, die zurzeit wesentlich weniger Aufmerksamkeit erhalten. Dabei handelt es sich um autoritäre Regime in Schwellenländern mit einer hochgradig mobilisierten Gesellschaft, die unter schwerwiegenden latenten oder offenen Konflikten leiden. Diese Länder sind von großer Bedeutung für die regionale Sicherheit, da ein Bürgerkrieg massive Konsequenzen für ihre Nachbarländer hätte. Gleichzeitig ist die langfristige Stabilität ihres Herrschaftsmodells fraglich, da die Staatsmacht oft auf Einzelpersonen oder kleine Gruppen konzentriert ist. Kann eine demokratische Öffnung den Frieden bringen oder führt diese lediglich zum Aufbrechen verborgener Konflikte? Wie sollen sich externe Akteure gegenüber diesen Ländern verhalten?

3.2. Gewaltkonflikte und autoritäre Staatlichkeit in Pakistan (Jochen Hippler)

Pakistan wird von einer Gewaltkrise geplagt, die den Übergang zur Demokratie nach den Wahlen vom Februar 2008 belastet. Dabei müssen vier Konflikte unterschieden werden: Gewalt zwischen sunnitischen und schiitischen Extremisten, eine latente Bürgerkriegssituation in Karachi, die sich allerdings deutlich entspannt hat, ein Aufstand in Belutschistan sowie eine mit Afghanistan und dem „Krieg gegen den Terror“ verknüpfte Situation des Terrorismus und Bürgerkrieges in der Nordwestprovinz, die sich auf andere Regionen auszudehnen droht. Diese Konflikte sind mit dem asymmetrischen Charakter des Staates verknüpft, dessen politische und soziale Institutionen schwach, sein Militär dagegen überentwickelt ist. Ein funktionschwacher, aber autoritärer Staatsapparat wird der heterogenen pakistanischen Gesellschaft übergestülpt.

3.3. Simbabwe zwischen Beharrung und Wandel: Instabilitäten autokratischer Macht (Steffen Stübig)

Seit Jahren leidet die Bevölkerung Simbawwes unter einer schweren Wirtschaftskrise. Opposition und kritisches Engagement wird mit Repression geahndet. Angesichts der Manipulation und dem Betrug bei den Wahlen 2008 ist es wahrscheinlich, dass Robert Mugabe erneut bestätigt wird. Dennoch haben die Wahlen für die Zukunft des Landes entscheidende Bedeutung. Der Wahlausgang könnte die Position des alternen Präsidenten schwächen und dadurch Raum für Veränderung schaffen. Mugabes Ansehen sinkt auch unter den Regierungseliten, die Ablehnung des Regimes in der Bevölkerung nimmt zu. Die internationalen Sanktionen waren weitgehend erfolglos, die Anrainerstaaten verhalten sich (noch) solidarisch zu Mugabe.

3.4. Ägypten zwischen Reformdruck und Beharrungsvermögen (Henner Fürtig)

Das seit 1952 herrschende Regime in Ägypten gehört zu den erfahrensten der arabischen Welt. Externem Demokratisierungsdruck begegnete es ab 1990 mit einer Scheinliberalisierung, die der Westen aus pragmatischen Erwägungen hinnahm. Nach dem 11. September 2001 geriet das Arrangement kurzzeitig in Gefahr, weil Ägypten befürchtete, dass die USA von nun an – im Sinne der Prävention – genuine Demokratisierung höher bewerten würde als Loyalität. Ab 2003 setzte daher ein beispielloser politischer Reformprozess ein, der in einer Mehrkandidatenwahl für das Präsidentenamt und einer Verfassungsrevision gipfelte. Entsprechende Vorkehrungen verhinderten allerdings eine reale Gefährdung der Machtverhältnisse. Westliche bzw. europäische Einflussnahme sollte sich daher nicht länger auf das Regime beschränken, sondern ein neues Verhältnis zur Opposition, insbesondere zur Muslimbruderschaft finden, und maßgebliche Institutionen der Zivilgesellschaft unterstützen.

3.5. Gewaltkontrolle in der Grauzone zwischen Autoritarismus und demokratischem Rechtsstaat – Das Beispiel Kolumbien
(Sabine Kurtenbach)

Die Herstellung eines Mindestmaßes an öffentlicher Sicherheit findet seit dem Ende des Kalten Kriegs zunehmend im Kontext formal-demokratischer oder sich demokratisierender politischer Systeme statt. Die entstehenden Problemlagen werden unter der Frage „Liberalisierung versus Stabilisierung“ diskutiert. Am Beispiel Kolumbiens, seinem langen internen Krieg und gleichzeitig formal-demokratischem Regierungssystem werden die Schwierigkeiten im Umgang mit Politisierung und Kriminalisierung der Gewalt und der sich verändernde interne und internationale Kontext aufgezeigt. In den vergangenen Jahren haben sich in Kolumbien Ansätze entwickelt, wie mit komplexen Gewaltphänomenen im Rahmen bestehender demokratischer Handlungsspielräume umgegangen werden kann. Diese Erfahrungen haben Bedeutung über Kolumbien hinaus.

3.6. Nationalitätenkonflikte in China: Ursachen und Lösungsansätze
(Thomas Heberer)

Protestaktionen der Tibeter und der Tibet-Konflikt haben im Frühjahr 2008 Schlagzeilen gemacht. Der Konflikt wird in den Rahmen der chinesischen Nationalitätenpolitik gestellt. Die indigenen Völker galten lange Zeit als „Barbaren“. Der Kernkonflikt besteht im Fehlen echter Autonomie, der forcierten Modernisierung, die die ethnische Identität bedroht, und der Ungleichbehandlung der Kulturen. Es dominieren traditionelle Hierarchievorstellungen, wonach die Han „Kultur“ besitzen und das politische Ziel in der „Kultivierung“ von Nicht-Han-Völkern besteht. Die Unzufriedenheit wächst infolge von Eingriffen in die Sitten, das Brauchtum und religiöse Glaubensvorstellungen von Minderheiten. Der Beitrag optiert für eine offizielle Anerkennung der Minderheitenproblematik, positive Diskriminierung und eine Föderalisierung.

Anhang

Abkürzungsverzeichnis

ABL	Airborne Laser, luftgestützter Laser
ABM-Vertrag	Anti-Ballistic Missile Treaty
ACIA	Arctic Climate Impact Assessment, Klimafolgenabschätzung für die Arktis
AEPS	Arctic Environmental Protection Strategy
AKSE	Angepasster Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa
AMIS	African Union Mission in Sudan
ASAT	Anti-Satellitenwaffe
ASU	Arabische Sozialistische Union
ATD	Gemeinsame Antiterrordatei
ATDG	Antiterrordateigesetz
ATT	Arms Trade Treaty, Waffenhandelsvertrag
AU	African Union, Afrikanische Union
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia, Vereinigte Bürgerwehren Kolumbiens
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BGB	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskriminalamt
BMD	Ballistic Missile Defense, ballistische Raketenabwehr
BMEI	Broader Middle East and North Africa Initiative
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BND	Bundesnachrichtendienst
BP	British Petrol
BSP	Bruttosozialprodukt
BVG	Bundesverfassungsgericht
CD	Conference on Disarmament, Abrüstungskonferenz der Vereinten Nationen
CFE	Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE)
CIA	Central Intelligence Agency, US-Geheimdienst

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

CNA	Center for Naval Analysis, Zentrum für Marineanalysen, USA
COPUOS	Committee of Peaceful Use of Outer Space, Ausschuss für die friedliche Nutzung des Weltraums der Vereinten Nationen
CRS	Congressional Research Service, Wissenschaftlicher Dienst des US-Kongresses
CSIS	Center for Strategic and International Studies
CTBT	Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty
DLR	Deutsches Luft- und Raumfahrtzentrum
EDA	European Defence Agency, Europäische Verteidigungsagentur
EFTA	European Free Trade Association, Europäische Freihandelsassoziation
ELN	Ejército de Liberación Nacional, Nationale Befreiungsarmee in Kolumbien
EMP	Electromagnetic Pulse, elektromagnetischer Impuls
ESA	European Space Agency, Europäische Raumfahrtagentur
ESP	European Space Policy, Europäische Raumfahrtpolitik
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUFOR	European Union Force, Streitkräfte der Europäischen Union
EULEX	European Union Rule of Law Mission, Rechtsstaatlichkeitsmission der EU im Kosovo
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens
FATA	Federally Administered Tribal Areas, Stammesgebiete unter Bundesverwaltung in Pakistan
FMCT	Fissile Material Cut Off Treaty, Vertrag zum Verbot der Herstellung spaltbaren Materials
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union
GDG	Gemeinsame-Dateien-Gesetz
GG	Grundgesetz
GIZ	Gemeinsames Internet-Zentrum
GLONASS	Globales Navigations-Satelliten-System
GMD	Ground Based Midcourse Defense, bodenstationiertes Flugabwehrsystem für die mittlere Flugphase

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

GMES	Global Monitoring for Environment and Security, Globale Überwachung für Umwelt und Sicherheit (Initiative der Europäischen Kommission und der Europäischen Weltraumbehörde)
GPS	Global Positioning System
GTAZ	Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HDR	Human Development Report, Bericht über menschliche Entwicklung des UNDP
IAEA	International Atomic Energy Agency, Internationale Atomenergieorganisation
IGH	Internationaler Gerichtshof
IISS	International Institute for Strategic Studies, Internationales Institut für Strategische Studien, London
IJI	Islami Jamkuriat Itehad, religiöse Partei in Pakistan
INF-Vertrag	Intermediate Range Nuclear Forces Treaty, Vertrag über nukleare Mittelstreckenwaffen
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change, Weltklimarat der Vereinten Nationen
ISAF	International Security Assistance Force, Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan
ISI	Inter-Services Intelligence, pakistanischer Militärgespiondienst
IWF	Internationaler Währungsfonds
JUI	Jamiat Ulema e-Islam, Pakistans größte Sunnitenorganisation
KSE	Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa
KSK	Kommando Spezialkräfte der Bundeswehr
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
M-19	Movimiento 19 de Abril, Bewegung 19. April in Kolumbien
MAD	Militärischer Abschirmdienst
MB	Muslimbruderschaft
MDA	Missile Defense Agency, Raketenabwehrbehörde des US-Verteidigungsministeriums
MDC	Movement for Democratic Change, Bewegung für demokratischen Wandel in Simbabwe
MEPI	Middle East Partnership Initiative, Partnerschaftsinitiative für den Mittleren Osten
MER	Marktwechselkurse

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

MIT	Massachusetts Institute of Technology
MMA	Muttahida Majlis-e-Amal, politische Partei in Pakistan
MQM	Muhajir Quaumi Movement bzw. Muttahida Quaumi Movement in Pakistan
NAC	North Atlantic Council, Nordatlantikrat
NAFTA	North American Free Trade Area, Nordamerikanische Freihandelszone
NASA	National Aeronautics and Space Administration, Nationale Luft- und Raumfahrtbehörde
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NCA	National Constitutional Assembly
NGO	Non-Governmental Organisation, Nichtregierungsorganisation
NDP	Nationaldemokratische Partei
Nile COM	Nile Council of Ministers, Ministerrat der Nil-Anrainerstaaten
NMD	National Missile Defense, Nationale Raketenabwehr der USA
NPT	Nuclear Non-Proliferation Treaty, Vertrag über die Nichtweiterverbreitung von Kernwaffen
NTM	National Technical Means, Nationale Verifikationsmittel
NVV	Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag
NV-Regime	Nichtverbreitungsregime für Nuklearwaffen
NWFP	Northwest Frontier Province, Pakistan
NWO	Neue Weltordnung
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OEF	Operation Enduring Freedom, US-geführte Antiterroroperation in Afghanistan
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries, Organisation Erdöl exportierender Länder
OpsCen	Operation Centre
OST	Outer Space Treaty, Weltraumvertrag
OSZE	Organisation für Sicherheit Zusammenarbeit in Europa
PAROS	Prevention of an Arms Race in Outer Space, Verhinderung eines Rüstungswettlaufs im Weltraum

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

PDI	Polo Democrático Independiente, Unabhängiger Demokratischer Pol in Kolumbien
PF-ZAPU	Patriotic Front – Zimbabwe African Peoples Union
PML	Pakistan Muslim League, pakistanische Muslimliga
PML-Q	Pakistan Muslim League (Q)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
PPP	Pakistan People's Party, Pakistanische Volkspartei
PRS	Public Regulated Service, zugangsbeschränkter Dienst bei Galileo
RCA	République Centralafricaine, Zentralafrikanische Republik
RMA	Revolution in Military Affairs
RRW	Reliable Replacement Warhead, zuverlässiger Austausch-Sprengkopf
RSA	Republic of South Africa
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation, Südasiatische Vereinigung für regionale Zusammenarbeit
SADC	Southern African Development Community
SALT	Strategic Arms Limitation Talks, Gespräche über die Begrenzung strategischer Waffen
SAR	Synthetic Aperture Radar, Radar mit synthetischer Apertur
SATCOMBw	Satellitengestütztes Kommunikationssystem der Bundeswehr
SBL	Space Based Laser, weltraumbasierter Laser
SDI	Strategic Defense Initiative, strategische Abwehrinitiative der Reagan-Administration
SIOP	Single Integrated Operational Plan, Integrierter Operationsplan für die strategischen Waffensysteme der USA
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SORT	Strategic Offensive Reductions Treaty, Vertrag zur Reduzierung Strategischer Offensivwaffen
SSA	Space Situational Awareness
SSN	Space Surveillance Network, Weltraum-Überwachungssystem der USA
START	Strategic Arms Reduction Treaty, Vertrag zur Verringerung der Strategischen Nuklearwaffen (START I 1991 von den USA und der UdSSR unterzeichnet, START II 1993)
StGB	Strafgesetzbuch
STM	Space Traffic Management, Verkehrsmanagement im Welt- raum

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

TBEG	Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz
TBG	Terrorismusbekämpfungsgesetz
TLE	Treaty-Limited Armament and Equipment, vom KSE-Vertrag begrenzte Waffensysteme
TMD	Theater Missile Defense, Raketenabwehr im Gefechtsfeld
UMP	Union pour un Mouvement Populaire, französische Volksbewegungsunion, Partei von Präsident Sarkozy
UN	United Nations, Vereinte Nationen
UNCLOS	UN Convention on the Law of the Sea, Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen
UNDP	United Nations Development Programme, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNEP	United Nations Environment Programme, Umweltschutzprogramm der Vereinten Nationen
UNFPA	United Nations Population Fund, Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen
UN-HABITAT	United Nations Human Settlements Programme, Wohn- und Siedlungsprogramm der Vereinten Nationen
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund, Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon, Interimsstreitkräfte der Vereinten Nationen im Libanon
UNO	United Nations Organization
UNROCA	UN Register of Conventional Arms, UN-Register für konventionelle Waffen
UP	Unión Patriótica, Patriotische Union in Kolumbien
VAE	Vereinigte Arabische Emirate
VDEW	Vereinigung der Deutschen Elektrizitätswirtschaft
VR China	Volksrepublik China
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen
WD	Wiener Dokument der Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen
WFP	United Nations World Food Programme, Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen
WVK	Wiener Konvention über völkerrechtliche Verträge
ZANU-PF	Zimbabwe African National Union – Patriotic Front
ZCTU	Zimbabwe Congress of Trade Unions, Gewerkschaftsverband Simbabwe

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Marc von Boemcken, MA, wissenschaftlicher Mitarbeiter am BICC

Prof. Dr. Michael Brzoska, wissenschaftlicher Direktor des IFSH

Prof. Dr. Tobias Debiel, Universität Duisburg-Essen, Direktor des INEF

Dr. Matthias Dembinski, wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der HSFK

Dr. Marcel Dickow, wissenschaftlicher Mitarbeiter am IFSH

Prof. Dr. Hans Diefenbacher, Arbeitsbereichsleiter Frieden und Nachhaltige Entwicklung an der FEST, Beauftragter des Rates der EKD für Umweltfragen

Prof. Dr. Henner Fürtig, wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Nahost-Studien

Prof. Dr. Hans-Joachim Gießmann, stellvertretender wissenschaftlicher Direktor des IFSH

Prof. Dr. Thomas Heberer, Institut für Ostasienwissenschaften der Universität Duisburg-Essen

Dr. Andreas Heinemann-Grüder, wissenschaftlicher Mitarbeiter am BICC

Dr. Hans-Joachim Heintze, akademischer Direktor des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht an der Ruhr-Universität Bochum

Dr. Jochen Hippler, wissenschaftlicher Mitarbeiter am INEF

Dr. Sabine Jaberg, Dozentin an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg

Dr. Sabine Kurtenbach, wissenschaftliche Mitarbeiterin am INEF

Dr. Daniel Lambach, wissenschaftlicher Mitarbeiter am INEF

Florence Mège, freie Mitarbeiterin der FEST

VERZEICHNIS DER AUTORINNEN UND AUTOREN

- Dr. Bernhard Moltmann**, Gastforscher bei der HSFK
- Prof. Dr. Harald Müller**, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der HSFK
- Dr. Reinhard Mutz**, Senior Research Fellow am IFSH
- Prof. Dr. Götz Neuneck**, Forschungsgruppenleiter am IFSH
- Dr. Ulrich Ratsch**, Arbeitsbereichsleiter Theologie und Naturwissenschaft
an der FEST
- Dr. Annette Schaper**, Projektleiterin bei der HSFK
- Dr. Hans-Joachim Schmidt**, wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der HSFK
- Dr. Bruno Schoch**, wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der HSFK
- Steffen Stübiger, M.A.**, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität
Greifswald
- Dr. Volker Teichert**, wissenschaftlicher Referent für Ökonomie an der FEST
- Marie Velarde-Velarde de Noack**, freie Mitarbeiterin der FEST
- Dr. Markus Weingardt**, wissenschaftlicher Referent für Friedens- und
Konfliktforschung an der FEST
- Dr. Wolfgang Zellner**, stellvertretender wissenschaftlicher Direktor des
IFSH

Anschriften der Institute

Bonn International Center for
Conversion – Internationales
Konversionszentrum Bonn
(BICC)
An der Elisabethkirche 25
53113 Bonn
Dr. Andreas Heinemann-Grüder
Tel.: 0228 / 91196 – 0
Fax: 0228 / 241215
hg@bicc.de
www.bicc.de

Hessische Stiftung Friedens- und
Konfliktforschung (HSFK)
Leimenrode 29
60322 Frankfurt/Main
Dr. Bruno Schoch
Tel.: 069 / 959104 - 0
Fax: 069 / 558481
schoch@hsfk.de
www.hsfk.de

Institut für Entwicklung und Frie-
den der Universität Duisburg-Essen
(INEF)
Geibelstr. 41
47057 Duisburg
Dr. Jochen Hippler
Tel.: 0203 / 379 – 4450
Fax: 0203 / 379 – 4425
post@jochen.hippler.de
www.inef.de

Forschungsstätte der Evangelischen
Studiengemeinschaft (FEST) e.V.
Schmeilweg 5
69118 Heidelberg
Dr. Markus Weingardt
Tel.: 06221 / 9122 - 0
Fax: 06221 / 167257
markus.weingardt@fest-heidelberg.de
www.fest-heidelberg.de

Institut für Friedensforschung
und Sicherheitspolitik an der
Universität Hamburg (IFSH)
Beim Schlump 83
20144 Hamburg
Dr. Reinhard Mutz
Tel.: 040 / 866077 - 0
Fax: 040 / 8663615
mutz@ifsh.de
www.ifsh.de