

James Bindenagel / Matthias Herdegen / Karl Kaiser (Hg.)

Internationale Sicherheit im 21. Jahrhundert

Deutschlands internationale Verantwortung

Bonn University Press



V&R

V&R Academic

Internationale Beziehungen. Theorie und Geschichte

Band 13

Herausgegeben von

Dittmar Dahlmann, Dominik Geppert, Christian Hacke,
Christian Hillgruber und Joachim Scholtyseck

Reihe mitbegründet von

Klaus Hildebrand

James Bindenagel / Matthias Herdegen /
Karl Kaiser (Hg.)

Internationale Sicherheit im 21. Jahrhundert

Deutschlands internationale Verantwortung

Mit einer Abbildung

V&R unipress

Bonn University Press



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

ISSN 2198-6207

ISBN 978-3-8471-0617-3

ISBN 978-3-7370-0617-0 (V&R eLibrary)

Weitere Ausgaben und Online-Angebote sind erhältlich unter: www.v-r.de

**Veröffentlichungen der Bonn University Press
erscheinen im Verlag V&R unipress GmbH.**

© 2016, V&R unipress GmbH, Robert-Bosch-Breite 6, D-37079 Göttingen / www.v-r.de
Dieses Werk ist als Open-Access-Publikation im Sinne der Creative-Commons-Lizenz BY-NC-ND International 4.0 (»Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen«) unter dem DOI 10.14220/9783737006170 abzurufen. Um eine Kopie dieser Lizenz zu sehen, besuchen Sie <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Jede Verwertung in anderen als den durch diese Lizenz zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Printed in Germany.

Titelbild: Vladimir Putin and Angela Merkel, May 2015 (© www.kremlin.ru), Euromaidan (© Nessa Gnatoush), Backlit keyboard (© User: Colin / Wikimedia Commons), Worldmap (NASA), EU-Flag (© Håkan Dahlström), Bundesregierung (© Tobias Koch), Flag-map of the People's Republic of China (© NuclearVacuum). Collage: © Center for International Security and Governance (CISG)
Druck und Bindung: CPI buchbuecher.de GmbH, Zum Alten Berg 24, D-96158 Birkach

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Vorwort	9
Einführung	11
I. Sicherheit und Völkerrechtsordnung: Kollektive Sicherheit und nationale Alleingänge	
Matthias Herdegen	
Sicherheit in der modernen Völkerrechtsordnung	17
Ulrich Schlie	
Weltordnung: Zur Zukunft der Staatenwelt	29
Jörg Forbrig	
Russland und der Westen: Vom schwierigen Partner zum systemischen Widersacher	43
Xuewu Gu	
Chinas Aufstieg zur Großmacht und seine Herausforderungen für den Westen	57
Jackson Janes	
Prinzip, Politik und Zweck: Das Gleichgewicht von Werten und Interessen	67
Christoph Raab	
Deutschlands Sicherheitspolitische Rolle im 21. Jahrhundert. Ein Plädoyer für eine Anpassung des Sicherheitsbegriffs	77

Karl-Heinz Kamp	
Die Macht der Institutionen: NATO, EU und OSZE	87
Joachim Krause	
Vor welchen Aufgaben steht die deutsche Verteidigungspolitik?	93
II. Globale Herausforderungen	
Wolfgang Ischinger	
Die Ukrainekrise und die europäische Sicherheitsordnung	101
Harald Müller	
Sicherheitspolitik heute	107
August Hanning	
Kampf gegen den Terror	115
Oliver Gnad	
Wie strategiefähig ist deutsche Politik? Vorausschauende Regierungsführung als Grundlage zukunftsrobuster Entscheidungen . . .	125
Stefan Heumann	
Sicherheit im Cyberraum: Eine Kritik des nationalstaatlichen Sicherheitsdenken angesichts eines globalen Netzwerks	141
Matthew Smith, Matthew Green	
Hintertüren: Effektivität, Kollateralschäden und Ethik	153
Jakob Rhyner	
Umweltrisiken und menschliche Sicherheit im Kontext des globalen Wandels	169
Friedbert Pflüger	
Europas Erdgassektor und das Streben nach Energiesicherheit – Geopolitik, aktuelle Entwicklungen und Auswirkungen auf die breitere Sicherheitsdebatte	177
Lena Guesnet	
Konfliktrohstoffe und menschliche Sicherheit	187

Christian Schmidt
Ernährungssicherung als Beitrag zur Sicherheitspolitik 197

Stephan Klingebiel, Annamarije Bindenagel Šehović
Eine funktionsfähigere globale Gesundheitspolitik: Empfehlungen vor
dem Hintergrund der Ebola-Krise 203

III. Implikationen für Deutschland

Herfried Münkler
Deutschlands internationale Verantwortung 215

Hans-Dieter Heumann
Deutschlands sicherheitspolitische Verantwortung 221

Karl Kaiser
Transatlantische sicherheitspolitische Verantwortung 229

Tilman Mayer
Demografie als sicherheitspolitische Herausforderung 237

IV. Fazit

James Bindenagel
Sicherheitspolitische Verantwortung und Strategische Wissenschaft im
21. Jahrhundert 245

Autorenverzeichnis 253

Vorwort

Was bedeutet internationale Sicherheit im 21. Jahrhundert? Wissenschaft und Politik müssen sich heute vielfachen, oft neuen Herausforderungen stellen, die die Stabilität der Weltordnung und den Zusammenhalt von Gesellschaften teilweise bis in ihren Kern bedrohen. Dazu zählen zerfallende Staaten, die massive Verletzung von Menschenrechten, Terrorismus, Flüchtlingsströme sowie schwere Verteilungskonflikte. Die tieferliegenden Ursachen hiervon sind unter anderem mangelnde Rechtsstaatlichkeit, fehlende Bildungschancen, globale Gesundheitsprobleme, unzureichende Ernährung, autoritäre Herrschaft über Ressourcen sowie Schwächen in der digitalen Sicherheit.

Jedoch sind die meisten dieser grundsätzlichen Unsicherheitsfaktoren und ihre jeweiligen Ursachen im öffentlichen Bewusstsein kaum verankert. Dementsprechend hinkt die sicherheitspolitische Debatte in Deutschland den aktuellen Entwicklungen dramatisch hinterher.

Zur Überwindung dieser Lücke wurde an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn im Jahr 2014 das Center for International Security and Governance (CISG) gegründet. Dieses bietet einen passgenauen Rahmen für den notwendigen Dialog zwischen Wissenschaft und Politik und will damit auch einen entscheidenden Beitrag zur weiteren Entwicklung von Forschung, Lehre und politiknaher Ausbildung leisten. Zugleich sieht das Zentrum seinen Auftrag darin, aktiv zum größeren Verständnis für die gewachsene Verantwortung Deutschlands in Europa und der Welt beizutragen.

Der vorliegende Band soll hierfür die analytischen Grundlagen schaffen und insgesamt der öffentlichen Sicherheitsdebatte in Deutschland mit ihren Fragestellungen, Analysen und möglichen Lösungsansätzen neue Impulse geben. Zugleich möchten die Beiträge in das internationale Umfeld und die weltweiten Debatten zu diesem Themenfeld ausstrahlen – entsprechend der Ausrichtung

der Universität Bonn als lokal verankerter und zugleich global vernetzter Bildungseinrichtung.

Ich wünsche Ihnen bei der Lektüre der Beiträge interessante und anregende neue Einsichten!

Michael Hoch

A handwritten signature in black ink that reads "Michael Hoch". The signature is written in a cursive style with a large initial 'M' and 'H'.

Rektor der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Einführung

Noch zu Beginn des 21. Jahrhunderts schien Europa tatsächlich in einem »postmodernen« Paradies (Robert Cooper) am »Ende der Geschichte« (Francis Fukuyama) angelangt zu sein. Mit den Balkankriegen waren die letzten gewaltsamen Auseinandersetzungen auf dem alten Kontinent offensichtlich beendet. Mit der Erweiterung der Europäischen Union und des Nordatlantikpaktes über die ehemalige Blockgrenze hinaus sah es so aus, als sei eine tragfähige Friedensarchitektur für den Kontinent etabliert.

Diese Hoffnungen wurden jedoch mit Russlands Annexion der Krim und der Intervention in der Ost-Ukraine sowie dem damit verbundenen Bruch der beim Ende des Kalten Krieges getroffenen Vereinbarungen zerstört. Der Mittlere Osten ist zu einem Hort schwer entwirrbarer Konflikte geworden. Die Bedrohung durch den Terrorismus hat mit dem Aufstieg von ISIS eine neue Steigerung erfahren. Die Unsicherheit eines friedlichen Aufschwungs Chinas stellt Asiens Stabilität in Frage. Politisch und wirtschaftlich zeichnen sich tektonische Gewichtsverschiebungen zugunsten des pazifischen Raumes ab.

Während des Kalten Krieges stellten Nuklearsprengköpfe und Panzerdivisionen die größte Gefahr für die Sicherheit des Westens dar. Heutzutage ist die Bedrohungslage jedoch wesentlich vielfältiger. Neben Terrorismus sind es Flüchtlingsströme, Ressourcen- und Verteilungskonflikte, aber auch Unterentwicklung, globale Epidemien, Klimaveränderung, Sicherheit der Lebensmittelversorgung, Rechtsstaatlichkeit und Informationstechnologie, die eine vorausschauende Sicherheitspolitik vor schwierige Herausforderungen stellen.

25 Jahre nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wird Europa nicht mehr als ein Hort der Stabilität und Vorbild für andere Regionen der Welt empfunden, sondern zunehmend als Brand- und Krisenherd. Auf europäischem Boden findet wieder ein Krieg statt, auch wenn ihn manche nicht so nennen wollen.

Der Einigungsprozess der Europäischen Union hat mit den Entwicklungen zu Grexit und Brexit schweren Schaden genommen. Hinzu kommen offene Interessengegensätze in der europäischen Flüchtlingspolitik. Die Rolle Deutschlands im Zentrum des Kontinents wird von seinen Partnern zunehmend kritisch ge-

sehen. Wichtige Dialogfäden zu Russland sind im Zuge der Ukraine-Krise fast völlig abgerissen und im Verhältnis zu den Vereinigten Staaten werden grundsätzliche Fragen über die Natur der Partnerschaft und der Sicherheitsgarantie neu diskutiert.

Immer stärker findet sich Deutschland im europäischen Kontext in einer ungewollten Führungsrolle wieder. Trotz der verschiedentlichen und dringlichen Weckrufe, zum Beispiel von Bundespräsident Joachim Gauck, Außenminister Frank-Walter Steinmeier und Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen, verschließt die sicherheitspolitische Debatte in Deutschland vor diesen Realitäten nach wie vor weitestgehend die Augen. Um in dieser Hinsicht Abhilfe zu schaffen, wurde an der Universität Bonn im Jahre 2014 gemeinsam mit der Einrichtung einer Henry-Kissinger-Professur für Fragen der internationalen Sicherheit und globaler Governance ein »Center for International Security and Governance« gegründet. Der vorliegende Band ist Teil der Bemühungen des Center, der sicherheitspolitischen Debatte in Deutschland neue Impulse zu geben.

Zu diesem Zweck zeichnen renommierte Experten aus dem In- und Ausland hier ein Panorama der internationalen Sicherheitsherausforderungen. Gleichzeitig zeigen sie aber auch strategische Ansätze auf, wie man ihnen effektiv und sinnvoll gegenüber treten kann.

Das Buch setzt sich nach der Einführung mit drei größeren Aspekten von Sicherheit im 21. Jahrhundert auseinander. Im ersten Teil wird das Thema »Sicherheit und Völkerrechtsordnung: Kollektive Sicherheit und nationale Allengänge« behandelt, bei dem der völkerrechtliche Rahmen und die sicherheitspolitische Rolle der wichtigsten internationalen Akteure und Institutionen thematisiert wird. Die rechtliche Grundlage für Sicherheit analysiert Matthias Herdegen in seinem Essay »Sicherheit in der modernen Völkerrechtsordnung«. Ihm folgen Ulrich Schlie über »Weltordnung: Zur Zukunft der Staatenwelt«, Joerg Forbrig über »Russland und der Westen: Vom schwierigen Partner zum systemischen Widersacher«, Xuewu Gu über »Chinas Aufstieg zur Großmacht und seine Herausforderungen für den Westen«, Jackson Janes über »Prinzip, Politik und Zweck: Das Gleichgewicht von Werten und Interessen«, Christoph Raab über »Deutschlands Sicherheitspolitische Rolle im 21. Jahrhundert. Ein Plädoyer für eine Anpassung des Sicherheitsbegriffs«, Karl-Heinz Kamp über »Die Macht der Institutionen: EU, NATO, OSZE« und Joachim Krause über »Vor welchen Aufgaben steht die deutsche Verteidigungspolitik«.

Der zweite Teil »Globale Herausforderungen« untersucht die vielfältigen sicherheitspolitischen Bedrohungen unserer Zeit. Zunächst schreibt Wolfgang Ischinger in seinem Essay über »Die Ukraine-Krise und die europäische Sicherheitsordnung«. Ihm folgt Harald Müller mit »Sicherheitspolitik heute«, August Hanning über »Kampf gegen den Terror«, Oliver Gnad über »Wie strategiefähig

ist deutsche Politik? Vorausschauende Regierungsführung als Grundlage zukunftsrobuster Entscheidungen«, Stefan Heumann über »Sicherheit im Cyberspace: Eine Kritik des nationalstaatlichen Sicherheitsdenkens angesichts eines globalen Netzwerks«, Matthew Green und Matthew Smith über »Hintertüren: Effektivität, Kollateralschäden und Ethik«, Jakob Rhyner über »Umweltrisiken und menschliche Sicherheit im Kontext des globalen Wandels«, Friedbert Pflüger über »Europas Erdgassektor und das Streben nach Energiesicherheit – Geopolitik, aktuelle Entwicklungen und Auswirkungen auf die breitere Sicherheitsdebatte«, Lena Guesnet über »Konfliktrohstoffe und menschliche Sicherheit«, Christian Schmidt über »Ernährungssicherung als Beitrag zur Sicherheitspolitik« und Stephan Klingebiel und Annamarije Bindenagel Šehović über »Eine funktionsfähige globale Gesundheitspolitik: Empfehlungen vor dem Hintergrund der Ebola-Krise«.

Der dritte Abschnitt »Implikationen für Deutschland« setzt sich mit der sicherheitspolitischen Verantwortung Deutschlands auseinander und beginnt mit dem Beitrag von Herfried Münkler über »Deutschlands internationale Verantwortung«. Ihm folgen Hans-Dieter Heumann über »Deutschlands sicherheitspolitische Verantwortung«, Karl Kaiser über »Transatlantische sicherheitspolitische Verantwortung« und Tilman Mayer über »Demografie als sicherheitspolitische Herausforderung«.

Im letzten Abschnitt analysiert James Bindenagel Ziele und Aufgaben der »Sicherheitspolitische Verantwortung und strategische Wissenschaft im 21. Jahrhundert«.

James Bindenagel, Matthias Herdegen, Karl Kaiser
Im April 2016

I. Sicherheit und Völkerrechtsordnung: Kollektive Sicherheit und nationale Alleingänge

Sicherheit in der modernen Völkerrechtsordnung

Sicherheit als Schlüssel und Leitwert der Völkerrechtsordnung

Die Gewähr von Sicherheit bietet den Schlüssel zur rechtlichen Ordnung der Staatenwelt. Die physische Befriedung ist Leitprinzip der Völkerrechtsordnung, wie sie sich seit dem Zweiten Weltkrieg herausgebildet hat. Bewahrung oder Wiederherstellung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit sind operatives Leitmotiv der Organisation der Vereinten Nationen, die sich als System kollektiver Sicherheit definiert¹. Dieses System beruht auf dem grundsätzlichen Verbot militärischer Gewaltanwendung als Mittel der Politik² und dem Gewaltmonopol des UN-Sicherheitsrates. Den Sicherheitsrat macht sein Mandat, alle ihm als geeignet erscheinenden Maßnahmen zur Wahrung oder Wiederherstellung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit zu treffen³, zu einem echten Weltdirektorium.

In einem Mindestmaß an Sicherheitsgewähr liegt ein entscheidender Anreiz zur Unterordnung unter die Völkerrechtsordnung im Sinne des Verzichtes auf gewaltsame Interessendurchsetzung. Hier scheint die alte Wechselbeziehung von Schutz und Gehorsam, *subjectio* und *protectio* auf, auf der im Grunde jede umfassende normative Ordnung fußt. Das System der Vereinten Nationen verliert seinen *pull to compliance*⁴ und wird dann erschüttert, wenn das System internationaler Sicherheit mit dem Produkt aus Handlungsbeschränkungen und wirksamer Sicherheitsgewähr keinen hinreichenden Mehrwert gegenüber dem rechtlich befriedeten Zustand mehr sichert. Dann kommt es auf die Aktionsbereitschaft regionaler Organisationen der kollektiven Friedenssicherung und der Selbstverteidigung, einzelner Staaten und Staatenallianzen mit all ihrem präventiven und reaktiven Handlungspotential an. Dabei stehen seit jeher uni-

1 Art. 1 Nr. 1 UN-Charta.

2 Art. 2 Nr. 4 UN-Charta.

3 Art. 39ff. UN-Charta.

4 Siehe Thomas Franck, *Fairness in International Law and Institutions*, Oxford 1995.

verselle und regionale oder andere multinationale Systeme der Sicherheit in einem sich ergänzenden symbiotischen Verhältnis.

Der völkerrechtliche Begriff der »internationalen Sicherheit«: Fortschreitende Dynamik

Internationaler »Frieden« und internationale »Sicherheit«

Der Begriff der internationalen Sicherheit ist eng mit dem des internationalen »Friedens« verwoben. Neben der »Angriffshandlung« lösen ein Bruch oder eine Bedrohung des Friedens das Handlungspotential des UN-Sicherheitsrates aus, dessen Mandat wiederum an die Wahrung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit (*international peace and security*) geknüpft ist⁵. Internationale Sicherheit scheint dabei als eigener Höchstwert der Völkerrechtsordnung neben dem (Welt-)Frieden auf. Zugleich schafft internationale Sicherheit die Bedingung für eine friedliche Ordnung. Gefährdungen der internationalen Sicherheit treffen auch den internationalen Frieden und umgekehrt. Zugleich wird jede Ausweitung der inhaltlichen Komponenten des »Friedens« zu einer Frage der internationalen »Sicherheit«.

Die dynamische Ausweitung der inhaltlichen Komponenten des internationalen »Friedens« und damit auch der internationalen »Sicherheit« ist vielleicht der prägende Zug der modernen Völkerrechtsentwicklung schlechthin. Traditionell bildet die Abwesenheit von Krieg im Sinne zwischenstaatlicher militärischer Konflikte den Kern von Weltfrieden und internationaler Sicherheit. Dazu zählen auch die Abwehr von massiven Bedrohungen mit neuen Mitteln wie Cyberangriffen auf wichtige Infrastrukturen. Das Begriffspaar hat in den vergangenen Jahren, vor allem seit dem Ende des Kalten Krieges, eine massive Ausweitung erfahren⁶. Die inhaltliche Anreicherung vollzieht sich in drei Richtungen:

1. innere Befriedung von Staaten und Schutz vor nicht militärischen Bedrohungen der Existenzgrundlagen von Staaten oder Bevölkerungsgruppen (»positiver« Begriff von Frieden und internationaler Sicherheit),
2. Schutz vor nicht-staatlichen Akteuren und
3. zeitliche Ausweitung auf die Beendigung von Gefahrenpotentialen im Vorfeld eines Konfliktes und auf die »Nachsorge« nach militärischer Befriedung.

5 Art. 39 UN-Charta.

6 Hierzu Erika de Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford/Portland 2004, S. 133 ff.; Matthias Herdegen, *Völkerrecht*, 15. Aufl., München 2016, S. 330 ff.

Sicherheit jenseits zwischenstaatlicher militärischer Konflikte: Schutz von Menschenrechten und innere Befriedung

Bei der Anreicherung der Schutzgüter im Sinne eines »positiven« Begriffs von Frieden und Sicherheit geht es zunächst um die Bewahrung menschenrechtlicher Standards und die Befriedung interner Konflikte. Dahinter steht eine doppelte Einsicht: Zum einen geht es um die innere Befriedung von Staaten und den Schutz elementarster Menschenrechte (etwa bei Völkermord und genozidartiger Verfolgung) als Grundwert einer internationalen Friedensordnung an sich. Zum anderen geht es um die destabilisierende Wirkung von Menschenrechtsverletzungen im internationalen Kontext, etwa durch von ihnen ausgelöste Flüchtlingsströme.

In diesem Sinne hat der UN-Sicherheitsrat Maßnahmen zum Schutz der kurdischen Zivilbevölkerung im Irak gegen staatlichen Terror der Regierung Hussein⁷, gegen die Militärdiktatur in Haiti⁸, zur Bewältigung der »menschlichen Tragödie« in Somalia⁹ oder – in jüngerer Zeit – gegen das Vorgehen des Regimes Gaddafi in Libyen¹⁰ getroffen.

Neben dem Schutz vor Genozid und anderen schwerwiegenden Völkerrechtsverletzungen tritt der Schutz der Zivilbevölkerung vor massiven Verletzungen des humanitären Völkerrechts in nicht-internationalen Konflikten sowie die Befriedung von Bürgerkriegen schlechthin, etwa durch Waffenembargos und Entwaffnung militärischer Gruppierungen¹¹ oder gar durch Ermächtigung zu einem multinationalen Militäreinsatz¹².

Ein positives Verständnis von Sicherheit mit einem menschenrechtlichen Kern liegt auch dem Konzept der Schutzverantwortung (*responsibility to protect*) zugrunde, wie es die Staats- und Regierungschefs auf dem UN-Gipfel von 2005 formuliert haben:

»Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise

7 S/Res. 688 [1991].

8 S/Res. 940 [1994].

9 S/Res. 794 [1992].

10 S/Res. 1970 [2011] und 1973 [2011].

11 Zum Einsatz einer »Interventionsbrigade« in der Demokratischen Republik Kongo S/Res 2098 [2013]; zu Angola S/Res. 1127 [1997] und 1173 [1998].

12 Zu Libyen S/Res. 1973 [2011].

this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability«¹³.

Sicherung der Stabilitätsgrundlagen der internationalen Friedensordnung

Über die Bewältigung zwischenstaatlicher und interner militärischer Konflikte und den Schutz grundlegender Menschenrechte hinaus zielt die Wahrung von Sicherheit letztlich auf Stabilität der internationalen Ordnung. Hierzu gehören auch die Existenzgrundlagen nicht nur von Staaten, sondern auch von Völkern und Minderheiten. Den Bezug zwischen internationaler Sicherheit (Weltfrieden) einerseits und den Grundlagen einer stabilen Staatenordnung andererseits hat schon die Erklärung des Präsidenten des UN-Sicherheitsrats vom 31. Januar 1992 in aller Klarheit herausgestellt:

»Die Abwesenheit von Krieg und militärischen Konflikten zwischen den Staaten garantiert für sich allein noch nicht den Weltfrieden und die internationale Sicherheit. Die nichtmilitärischen Ursachen von Instabilität im wirtschaftlichen, sozialen, humanitären und ökologischen Bereich sind zu Bedrohungen des Friedens und der Sicherheit geworden. Die Mitglieder der Vereinten Nationen in ihrer Gesamtheit müssen der Lösung dieser Angelegenheiten höchste Priorität beimessen und dabei unter Einschaltung der zuständigen Gremien vorgehen.«¹⁴

In diesem Sinne gehört auch der Zugang zu lebensnotwendigen Ressourcen wie Wasser zur Wahrung internationaler Sicherheit. Hier gilt es daran zu erinnern, dass die angemessene Versorgung mit Wasser zu den großen Konfliktherden in Zentralasien und anderen Weltregionen gehört¹⁵. Ähnliches gilt für die Verteilung anderer wichtiger und knapper Ressourcen wie fossile und andere Energieträger. Ebenso ist die Sicherung internationaler Transportwege als Lebensader der globalen Güterversorgung ein wesentlicher Aspekt internationaler Sicherheit¹⁶.

Begriffliche Grenzen der »internationalen Sicherheit«

Der »positive Begriff« von internationaler Sicherheit mit der Anreicherung um alle möglichen Bedingungen für eine stabile internationale Ordnung drängt zu

13 2005 World Summit Outcome, GA/Res 60/1, Nr. 138.

14 Vereinte Nationen 1992, S. 66.

15 Hierzu etwa Klaus Grewlich, Geopolitik und Governance. Energie, Wasser, Herrschaft des Rechts in Zentralasien und Afghanistan, Baden-Baden 2011.

16 Zur Bekämpfung der Piraterie vor der Küste Somalias S/Res. 1816 [2008], S/Res. 1846 [2008] und S/Res 1851 [2008].

einer Konturierung der Begriffsränder, damit sich »internationale Sicherheit« nicht im Uferlosen verliert. Hierfür erscheint die Rückbesinnung auf zwei Grundkomponenten unerlässlich: Einmal den Zusammenhang mit einer physischen Bedrohung für die Existenz von Staaten oder Leib und Leben von Bevölkerungsgruppen und zum anderen internationale Auswirkungen im Sinne einer Destabilisierung zwischenstaatlicher Beziehungen oder Bedrohung von Grundwerten der internationalen Gemeinschaft. Damit wird die Gewähr von Sicherheit an Grundstrukturen und Leitwerte der modernen Völkerrechtsordnung gebunden.

Die Grenzen so verstandener Sicherheit werden etwa beim Klimaschutz erreicht, den eine Erklärung des Präsidenten des Sicherheitsrates vor wenigen Jahren in einen engen Bezug zur internationalen Sicherheit gestellt hat¹⁷. Aufgabe der Gewährleistung von Sicherheit ist der Schutz des Klimas dann, wenn Klimaveränderungen unmittelbar die Lebensgrundlagen einzelner Völker oder die physische Existenz von Staaten bedrohen, die in geringer Höhe über dem Meeresspiegel liegen.

Seit Immanuel Kant ist es Gemeingut, dass zwischen der inneren Ordnung von Staaten und deren Friedensgeneigtheit ein enger Zusammenhang besteht¹⁸. Dennoch bildet der *regime change* im Sinne einer Transformation autokratischer Regierungsformen kein legitimes Ziel der völkerrechtlichen Friedens- und Sicherheitsordnung. Auf der anderen Seite bedeutet jeder Vollzug eines Haftbefehls des Internationalen Strafgerichtshofs gegen einen Staats- oder Regierungschef und jede erfolgreiche humanitäre Intervention (mit und ohne Ermächtigung des UN-Sicherheitsrates) am Ende meist den Regimewechsel, wie die Interventionen auf Haiti, im Kosovo-Konflikt und in Libyen zeigen.

Zeitliche Ausdehnung des Sicherheitsmanagements: Vor- und Nachsorge bei internationalen Konflikten

Eine wesentliche Ausdehnung des operativen Feldes der Gewährleistung von Sicherheit entfaltet sich in zeitlicher Hinsicht sowohl bei Vorsorgemaßnahmen weit im Vorfeld eines militärischen Konfliktes als auch bei der Nachsorge im Anschluss an die militärische Befriedung. Maßnahmen gegen den Aufbau von Massenvernichtungspotentialen, etwa durch die Entwicklung von Atomwaffen, sind ein wichtiger Schritt zur Konfliktvorsorge. Hierher gehören etwa die Re-

17 S/PRST/2011/15.

18 Immanuel Kant, Zum ewigen Frieden, Königsberg 1795; siehe auch Anne-Marie Slaughter Burley, *International Law and International Relations Theory: A Dual Agenda*, *American Journal of International Law* 87 (1993), S. 225 f.

solution des UN-Sicherheitsrates zur Kontrolle irakischer Atomanlagen¹⁹, die Maßnahmen gegen die Entwicklung von Atomwaffen im Iran²⁰ und die Sanktionen gegen Nordkorea²¹. Schließlich deckt die Wiederherstellung von Sicherheit (etwa im Sinne von Art. 39 UN-Charta) den Aufbau effizienter Verwaltungsstrukturen²² und die Aufarbeitung staatlicher Verantwortlichkeit für völkerrechtswidrige Schädigungen²³ sowie die strafrechtliche Verfolgung²⁴. Auch die Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshofs liefert etwa mit der Verfolgung des Verbrechens der Aggression, schwerer Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit²⁵ einen wichtigen Beitrag zur Wiederherstellung von Sicherheit, mit der Aufarbeitung der historischen Wahrheit, der Sühne für schwere Völkerrechtsverletzungen und der Neutralisierung von Vergeltungswünschen.

Vorgehen gegen die Bedrohung durch nichtstaatliche Akteure

Schon vor den Anschlägen des 11. September 2001 hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass das System kollektiver Sicherheit der Vereinten Nationen auch den Schutz gegen Bedrohungen durch nichtstaatliche Akteure einschließt. Das Leiden der Zivilbevölkerung unter Hunger und dem durch regionale *warlords* verbreiteten Schrecken in einem »*failed State*« wie Somalia hat der UN-Sicherheitsrat zu Recht als Bedrohung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit eingestuft²⁶. Ein ganzes Bündel von Resolutionen des UN-Sicherheitsrates richtet sich gegen die Finanzierung oder die sonstige Unterstützung von internationalen Terrororganisationen durch einzelne Staaten²⁷.

Massive Terroranschläge lassen sich heute als »Angriffshandlung« oder »Bruch des Friedens« im Sinne von Art. 39 der UN-Charta einstufen. Der UN-Sicherheitsrat hat im November 2015 nach den Terroranschlägen von Paris den »Islamischen Staat« als eine »globale und beispiellose Bedrohung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit« bezeichnet und die Mitgliedstaaten aufgefordert, alle erforderlichen Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Organi-

19 S/Res. 1441 [2002].

20 S/Res. 1737 [2006], S/Res. 1747 [2007], S/Res. 1803 [2008], S/Res. 1929 [2010].

21 S/Res. 1718 [2006], S/Res. 1874 [2006], S/Res. 2087 [2013], S/Res. 2094 [2013].

22 Siehe zum Kosovo S/Res. 1244 [1999].

23 Zur Einrichtung der UN Claims Commission nach dem zweiten Golfkrieg S/Res. 687 [1991].

24 Zur Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs für das frühere Jugoslawien S/Res. 827 [1993]; zur Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda S/Res. 955 [1994].

25 Siehe Art. 5 Abs. 1 lit. b, lit. c und lit. d des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs.

26 S/Res. 794 [1992].

27 S/Res. 1368 [2001], S/Res. 1373 [2001], S/Res. 1540 [2004].

sation zu ergreifen²⁸. Die Anschläge lösen als »bewaffnete Angriffe« gem. Art. 51 der UN-Charta ein Recht auf Selbstverteidigung gegen Terrororganisationen aus, die von fremdem Staatsgebiet aus agieren. Auch der Nordatlantikrat hat die Anschläge des 11. September 2001 als bewaffneten Angriff nach Art. 5 des NATO-Vertrages eingeordnet²⁹.

Die Französische Republik hat die Terroranschläge vom November 2015 in Paris »als bewaffneten Angriff« im Sinne von Art. 42 Abs. 7 EU-Vertrag eingestuft und die danach gebotene Unterstützung der anderen EU-Mitgliedstaaten eingefordert³⁰. Diese Beistandsklausel, die dem ausgelaufenen Vertrag über die Westeuropäische Union nachgebildet ist, unterscheidet sich in ihrer Qualität wesentlich vom NATO-Vertrag, der das Maß des Beistandes weitgehend in das Ermessen der einzelnen Mitgliedstaaten stellt. Denn der EU-Vertrag verpflichtet die anderen Mitgliedstaaten im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates, alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung zu leisten. Dieser Befund ist noch nicht recht in der deutschen Politik und Politikwissenschaft präsent, nachdem das deutsche Bundesverfassungsgericht die Beistandspflicht nach dem EU-Vertrag in einer völligen Missdeutung auf eine Stufe mit dem NATO-Vertrag gestellt hat³¹.

Ein wichtiger Aspekt ist auch die gebotene »*due diligence*« von Staaten beim Vorgehen gegen private Akteure, die das Staatsgebiet als Basis für Anschläge gegen andere Staaten nutzen³².

Einseitige Optionen

Die gebotene Achtung der territorialen Integrität anderer Staaten und das strikte Gewaltverbot der UN-Charta³³ schließen die militärische Durchsetzung nationaler und internationaler Sicherheitsinteressen grundsätzlich aus. Die UN-Charta (Art. 51) und das Völkergewohnheitsrecht begründen ein Recht auf Selbstverteidigung bei einem »bewaffneten Angriff«. Es gehört zu den besonders

28 S/Res, 2249 [2015].

29 Statement by the North Atlantic Council, Press Release (2001) 124, abrufbar unter: <http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm> (zuletzt abgerufen am: 23. 11. 2015).

30 Rede des Präsidenten der Französischen Republik François Hollande vom 16. November 2015 vor dem Kongress des Parlaments, abrufbar unter: <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres-3> (zuletzt abgerufen am 23. 11. 2015).

31 BVerfGE 123, 267 (424).

32 Siehe Matthias Herdegen, Possible Legal Framework and Regulatory Models for Cyberspace: Due Diligence Obligations and Institutional Models for Enhanced Inter-State Cooperation, German Yearbook of International Law, Vol. 58 (im Erscheinen).

33 Art. 2 Nr. 4 UN-Charta.

heiklen Fragen der gegenwärtigen Völkerrechtsordnung, wieweit das Recht auf Selbstverteidigung auch eine präventive oder gar vorbeugende Dimension hat. Anerkannt ist, dass ein Staat durch Selbstverteidigung einem Angriff zuvorkommen kann, der unmittelbar bevorsteht (*imminent attack*)³⁴.

Höchst umstritten ist dagegen, ob ein Staat Massenvernichtungspotential eines anderen Staates oder einer internationalen Terrororganisation schon dann militärisch neutralisieren kann, wenn nach dem Verhalten des dortigen Regimes ernsthaft, aber nicht mit höchster Wahrscheinlichkeit in nächster Zeit mit einem Angriff zu rechnen ist³⁵. Die nationale Sicherheitsstrategie der Bush Administration (2002/2006)³⁶ hat ein weit vorverlagertes Recht zu vorbeugenden Militärschlägen gegen den Aufbau von Massenvernichtungswaffen in Anspruch genommen, wenn die Bereitschaft zu einem zeitnahen Angriff erkennbar ist und bei einem Angriff mit Massenvernichtungswaffen keine ausreichende Reaktionszeit mehr verbleibt. Es gibt Anzeichen, dass die Sicherheitsdoktrin anderer Nuklearmächte sich jedenfalls bei terroristischen Bedrohungen ähnliche Optionen zu vorbeugenden Militärschlägen gegen Massenvernichtungswaffen vorbehält³⁷. Bei diesem Szenario einer existentiellen Bedrohung ohne eine annähernd verlässliche Wahrscheinlichkeitsprognose hat das Völkerrecht noch keine befriedigende Antwort gefunden, die dem Recht zur Selbstverteidigung eine vorbeugende Dimension gibt und sich zugleich angemessen gegen Missbrauch wehrt. Auch die normative Unschärfe verbunden mit einer völkerrechtlichen Grauzone hat eine sinnvolle Steuerungsfunktion. Die mit vertretbarer Argumentation in Anspruch genommene (wenn auch umstrittene) Option zur vorbeugenden Abwehr kann dissuasive, abschreckende Wirkung entfalten. Zugleich zügelt der mögliche Makel des Völkerrechtsbruches den vorschnellen Umgang mit dieser Option.

Ein weiteres umstrittenes Terrain bildet die einseitige »humanitäre Intervention« gegen Genozid und andere massive Menschenrechtsverletzungen ohne Ermächtigung des UN-Sicherheitsrates³⁸. Ähnlich wie bei der vorbeugenden Selbstverteidigung greift auch hier sowohl die abschreckende als auch den

34 Siehe Report of the Secretary-General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change, A more secure world, 2004, Nr. 188: »[A] threatened State, according to long established international law, can take military action as long as the threatened attack is imminent, no other means would deflect it and the action is proportionate«.

35 Report of the Secretary-General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change, A more secure world, 2004, Nr. 189ff.

36 Hierzu Matthias Herdegen, Völkerrecht, 15. Aufl., München 2016, S. 251f.

37 Französisches Verteidigungsministerium, Projet de Loi de Programmation Militaire 2014/2019, Dossier thématique, S. 53; Strategie der nationalen Sicherheit der Russischen Föderation bis zum Jahr 2020, Erlass Nr. 537 des Präsidenten der Russischen Föderation vom 12. Mai 2009, insb. Nr. 26 und 30.

38 Hierzu Matthias Herdegen, Völkerrecht, 15. Aufl., München 2016, S. 272ff.

Missbrauch hemmende Wirkung rechtlicher Unschärfe, die mit einer in der Völkerrechtslehre und in der Staatenwelt umstrittenen, aber vertretbaren Rechtfertigung militärischer Reaktionen auf schwere Völkerrechtsverletzungen und massive Bedrohungen verbunden ist.

Das Mandat der Mitglieder des UN-Sicherheitsrats: Treuhänderische Bindung

Aus völkerrechtlicher Sicht verfügt der UN-Sicherheitsrat über alle geeigneten Mechanismen, um militärische Konflikte zwischen und innerhalb von Staaten auch schon im Vorfeld zu bändigen. Der weit gespannte Inhalt des Begriffspaares »Weltfrieden und internationale Sicherheit« im Sinne des VII. Kapitels der UN-Charta³⁹ erlaubt es dem Weltdirektorium auch, sozialen, ökonomischen und ökologischen Bedrohungen für die Stabilität einer internationalen Friedensordnung zu begegnen. Jedoch ist das UN-System dabei auf die Handlungsbereitschaft und Handlungsfähigkeit einzelner Staaten angewiesen. Darüber hinaus krankt das System kollektiver Sicherheit der Vereinten Nationen an einer selektiven Wahrnehmung seines Mandates, die in geopolitischen Interessen vor allem seiner ständigen Mitglieder begründet ist. Deshalb ist immer wieder anzumahnen, dass die Mitwirkung im UN-Sicherheitsrat treuhänderischen Charakter hat. Diese Mahnung gilt auch für die den politischen Konflikt scheuende Enthaltung im Sicherheitsrat.

Widerspiegelung der völkerrechtlichen Entwicklung im nationalen Sicherheitsdenken

Es liegt nahe, dass das völkerrechtliche Verständnis von internationaler Sicherheit auch im regionalen und nationalen Sicherheitsdenken Niederschlag findet. Nationale Sicherheitsstrategien sind naturgemäß oft von einer partikulären und selektiven Wahrnehmung und Bewertung sicherheitsrelevanter Interessen geprägt. Dies gilt auch für den nationalen Blick auf bestimmte Bedingungen einer stabilen Welt- und Regionalordnung. Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Risikofelder einer Sicherheitsstrategie werden mit unterschiedlicher Deutlichkeit ausgeflaggt. Bemerkenswert ist die Sicherung der materiellen Existenzbedingungen (*livelihood*) in der Sicherheitsstrategie der

39 Zu den Befugnissen des Sicherheitsrats unter Kapitel VII der UN-Charta siehe Erika de Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford/Portland 2004.

Regierung Obama von 2014⁴⁰. Es bleibt abzuwarten, ob deutsche und europäische Sicherheitskonzeptionen, etwa im Hinblick auf Energieversorgung und Sicherheit der Transportwege, das operative Feld ähnlich weit abstecken.

Regionalorganisationen

Für die Wahrung internationaler Sicherheit kommt regionalen Organisationen eine wesentliche Bedeutung zu. Dies gilt seit längerer Zeit etwa für die Organisation Amerikanischer Staaten, die OSZE, den Europarat und die Afrikanische Union. Die Europäische Union ist im Rahmen der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit der Übernahme der sog. Petersberg-Aufgaben in eine neue Rolle bei der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung mit zivilen und militärischen Mitteln in Drittstaaten⁴¹ hineingewachsen⁴². Die Europäische Union bildet auch ein System kollektiver Sicherheit, das gegen Bedrohungen von innen schützt, etwa mit der Bekämpfung internationaler Terrororganisationen, die vom Gebiet eines EU-Mitgliedstaates aus agieren⁴³. Für einseitige Zwangsmaßnahmen bedürfen regionale Organisationen grundsätzlich einer Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat⁴⁴.

Völkerrechtslehre und »strategic studies«

Das Feld der internationalen Sicherheit lässt sich nur im engen Zusammenschluss zwischen Völkerrechtslehre und »strategischen Studien« bearbeiten. Dies gebietet ein Zusammenwirken von Rechtswissenschaft, politischen Wissenschaften und Geschichtswissenschaft.

Wie Henry Kissinger in seinem Buch »World Order« festhält, ruht jede stabile internationale Ordnung souveräner Staaten auf zwei Säulen: Einmal einem verlässlichen Rechtsrahmen für zulässige Handlungsoptionen und zum anderen auf der faktischen Absicherung durch eine Machtbalance, die dem Regelverstoß hegemonialer Kräfte entgegenwirkt⁴⁵. In diesem Sinne schafft das moderne

40 https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf (zuletzt abgerufen am 23. 11. 2015).

41 Art. 42 Abs. 1, 43 EU-Vertrag.

42 Udo Diedrichs, Die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, Wien 2012.

43 Art. 222 AEU-Vertrag.

44 Art. 53 UN-Charta.

45 *Henry Kissinger*, *World Order*, New York 2014, S. 9, zu den Grundlagen jeder internationalen Ordnung (sei es eine Weltordnung, eine weite Teile des Globus umspannende internationale Ordnung oder eine regionale Ordnung): »Any one of these systems of order bases itself on two components: a set of commonly accepted rules that define the limits of permissible

Völkerrecht zwar keine notwendige, aber eine zumindest hinreichende Bedingung für eine stabile Weltordnung. Dazu gehört neben der Existenzsicherung von Staaten auch die Bewahrung bestimmter Grundwerte der internationalen Gemeinschaft, die als *ultima ratio* auch militärische Mittel einschließt. Dabei bestehen gewisse normative Grauzonen für die zulässige Reaktion auf schwere Völkerrechtsverletzungen im Inneren und Bedrohungen nach außen. Aber selbst diese Unschärfe der völkerrechtlichen Ordnung kann Sicherheit stiften: Nämlich durch die schwer kalkulierbaren Risiken, die sich an völkerrechtswidrige Bedrohungen knüpfen und damit eine internationale Ordnung stabilisieren.

Literaturverzeichnis

Art. 222 AEU-Vertrag.

Art. 53 UN-Charta.

Art. 1 Nr. 1 UN-Charta.

Art. 2 Nr. 4 UN-Charta.

Art. 39ff. UN-Charta.

Art. 2 Nr. 4 UN-Charta.

Art. 39 UN-Charta.

Art. 42 Abs. 1, 43 EU-Vertrag.

Art. 5 Abs. 1 lit. b, lit. c und lit. d des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs.

BVerfGE 123, 267 (424).

Erika de Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, Oxford/Portland 2004, S. 133ff.; Matthias Herdegen, *Völkerrecht*, 14. Aufl., München 2015, S. 327ff.

Französisches Verteidigungsministerium, *Projet de Loi de Programmation Militaire 2014/2019, Dossier thématique*, S. 53; *Strategie der nationalen Sicherheit der Russischen Föderation bis zum Jahr 2020*, Erlass Nr. 537 des Präsidenten der Russischen Föderation vom 12. Mai 2009, insb. Nr. 26 und 30.

Henry Kissinger, *World Order*, New York 2014, S. 9.

Immanuel Kant, *Zum ewigen Frieden*, Königsberg 1795; siehe auch Anne-Marie Slaughter Burley, *International Law and International Relations Theory: A Dual Agenda*, *American Journal of International Law* 87 (1993), S. 225f.

action and a balance of power that enforces restraint where rules break down, preventing one political unit from subjugating all others. A consensus on the legitimacy of existing arrangements does not – now or in the past – foreclose competitions or confrontations, but it helps ensure that they will occur as adjustments within the existing order rather than as fundamental challenges to it. A balance of forces does not in itself secure peace, but if thoughtfully assembled and invoked, it can limit the scope and frequency of fundamental challenges and curtail their chance of succeeding when they occur«.

- Matthias Herdegen, Possible Legal Framework and Regulatory Models for Cyberspace: Due Diligence Obligations and Institutional Models for Enhanced Inter-State Cooperation, German Yearbook of International Law, Vol. 58 (im Erscheinen).
- Matthias Herdegen, Völkerrecht, 15. Aufl., München 2016, S. 251 f.
- Matthias Herdegen, Völkerrecht, 15. Aufl., München 2016, S. 272 ff. https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf (zuletzt abgerufen am 23.11.2015)
- Rede des Präsidenten der Französischen Republik François Hollande vom 16. November 2015 vor dem Kongress des Parlaments, abrufbar unter: <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres-3> (zuletzt abgerufen am 23.11.2015).
- Report of the Secretary-General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change, A more secure world, 2004, Nr. 188: »[A] threatened State, according to long established international law, can take military action as long as the threatened attack is imminent, no other means would deflect it and the action is proportionate«.
- Report of the Secretary-General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change, A more secure world, 2004, Nr. 189 ff.
- Statement by the North Atlantic Council, Press Release (2001) 124, abrufbar unter: <http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm> (zuletzt abgerufen am: 23.11.2015).
- S/Res. 688 [1991].
- S/Res. 940 [1994].
- S/Res. 794 [1992].
- S/Res. 1970 [2011] und 1973 [2011].
- S/Res 2098 [2013].
- S/Res. 1127 [1997] und 1173 [1998].
- S/Res. 1973 [2011].
- S/Res. 1441 [2002].
- S/Res. 1737 [2006], S/Res. 1747 [2007], S/Res. 1803 [2008], S/Res. 1929 [2010].
- S/Res. 1718 [2006], S/Res. 1874 [2006], S/Res. 2087 [2013], S/Res. 2094 [2013].
- S/Res. 1244 [1999].
- S/Res. 687 [1991].
- S/Res. 827 [1993].
- S/Res. 955 [1994].
- S/Res. 794 [1992].
- S/Res. 1368 [2001], S/Res. 1373 [2001], S/Res. 1540 [2004].
- S/Res, 2249 [2015].
- 2005 World Summit Outcome, GA/Res 60/1, Nr. 138.
- Thomas Franck, Fairness in International Law and Institutions, Oxford 1995.
- Udo Diedrichs, Die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU, Wien 2012.

Weltordnung: Zur Zukunft der Staatenwelt

Grundlagen der Weltpolitik

Weltordnungen bleiben nie statisch, sie verändern sich. Rang und Rolle der Staaten werden in einem fortwährenden Ringen um Einfluss nach nicht immer vordergründig einsehbaren Regeln neu geordnet. Denn die Verteilung der Macht erfolgt entlang eines komplizierten Geflechts von Einflusslinien. Wandel entspricht dem Wesen der Geschichte. Die Dynamik internationaler Beziehungen wird seit jeher zudem beeinflusst von technologischen, wirtschaftlichen, sozialen, ideengeschichtlichen oder völkerrechtlichen Entwicklungen. Internationale Konstellationen und innerstaatlicher Systemwandel müssen dabei immer als zusammenhängendes Ganzes gesehen werden. Je gefestigter ein Land in seinem Inneren ist, je größer der demokratische Grundkonsens und das Einverständnis über gemeinsame Positionen, desto berechenbarer wird seine Außenpolitik erscheinen. Umgekehrt führen Umstürze und revolutionäre Entscheidungssituationen – Russland nach der Oktoberrevolution 1918, Hitler-Deutschland nach 1933 oder auch Teheran nach der iranischen Revolution 1979 sind dafür Beispiele – häufig auch zu einer umfassenden Umorientierung in der Außenpolitik, zum Wunsch nach grundlegender Revision der bestehenden Verhältnisse. Und auch in der Gegenwart gibt es eine Reihe von Staaten, von Russland über die Türkei bis China, deren Strategie vorrangig darauf ausgerichtet ist, die Kräfteverteilung zu ihren Gunsten zu verändern. Im Vierteljahrhundert nach dem Umbruch von 1989/90 hat sich die Einschätzung bestätigt, dass sich die seitdem herausbildende Konstellation nicht mit der relativ festgefügtten Ordnung von 1945 vergleichen lassen würde. Es war deshalb nicht überraschend, dass es nach dem Zusammenbruch der Ordnung des Kalten Krieges zu einer Reihe von Grenzveränderungen gekommen ist, und dass die davon betroffenen Regionen vor allem entlang einer Bruchlinie vom Baltikum über die Ukraine bis hin zum Kaukasus und dem Balkan angesiedelt waren. Die zweite einer dauerhaften Ordnung entgegenlaufenden Tendenz liegt in der deutlichen Zunahme der strategischen Unsicherheiten, die im Resultat die

Ordnungsmöglichkeiten der Nationalstaaten beschränken. Die sich im Gefolge dieser Entwicklungen abzeichnenden Veränderungen haben Auswirkungen auf die Staatenwelt insgesamt, auf den Begriff des Politischen und das multinationale Institutionengefüge. Es verschieben sich dabei die Gewichte deutlich in den asiatischen Raum, und Europa werden wegweisende Entscheidungen abverlangt werden, die über die künftige strategische Positionierung entscheiden. Die Vereinigten Staaten von Nordamerika sind aufgrund ihrer einzigartigen Position in ihrer gegenwärtigen Stellung besonders gefährdet und einem fortlaufenden Machterosionsprozess ausgesetzt, zugleich wird auch künftig Amerikas Stärke oder Schwäche für die Fähigkeit, eine Ordnungsfunktionen auszuüben, von entscheidender Bedeutung bleiben.

Es hat sich in den letzten zwanzig Jahren erwiesen, dass die unipolare Weltvormachtposition der Vereinigten Staaten die Durchsetzung des Wilsonschen Traums einer auf dem System der kollektiven Sicherheit beruhenden Friedensordnung nicht erleichtert hat, dass vielmehr ein Preis der Vormachtstellung Amerikas Spannungen im eigenen Bündnis gewesen sind und die Gegenkräfte, die im Resultat darauf zielen, die amerikanische Dominanz zu bestreiten, deutlich zugenommen haben. Es scheint so, als ob sich der »unipolare Moment« (Charles Krauthammer) bereits verflüchtigt hat. Auch die traditionellen Ordnungsmuster von Gleichgewicht und Hegemonie haben in dieser nichtpolaren Welt ihre das Staatensystem dominierende Kraft verloren. Dies erschwert jede Form des Ordnungsversuchs. Auch völkerrechtlich abgesicherte humanitäre Interventionen haben dadurch einen schwereren Stand bekommen. Ein Machtgleichgewicht war in der Geschichte nie vollumfängliche Friedensgarantie, da es immer wieder auch zu folgenreichen Fehleinschätzungen von Machtfaktoren gekommen ist. Zudem werden die mannigfachen Phänomene der staatlichen und der nichtstaatlichen Gewalt eher zu- als abnehmen. Bei der Kunst der treffenden Prognose kommt es deshalb darauf an, die sich herausbildenden neuen Realitäten, die längerfristigen strategischen Trends richtig zu erfassen und einen Fehler zu vermeiden, der in diesem Zusammenhang häufig begangen wird: Jede Generation neigt dazu, die Kriege der jeweils vorausgehenden nachzukämpfen, ohne sich dessen bewusst zu sein.¹ Strukturfragen der internationalen Politik werden bisweilen zu sehr aus dem Blickwinkel der Vergangenheit betrachtet. Eine zu europazentristische Perspektive der Welt mag in den kurzzeitig aufflackernden Hoffnungen nach dem unmittelbaren Ende des Kalten Krieges ihre Begründung haben, der Gang der Geschichte seitdem lehrt, dass Europa von einer echten weltpolitischen Rolle noch auf absehbare Zeit weit entfernt bleiben wird und vielmehr strategische Entwicklungen in außereuropäischen Regionen in einem bislang nicht gekannten Maße die Geschehnisse des

1 Zbigniew Brzezinski, *Tomorrow's Agenda*, in: *Foreign Affairs* 44, July 1966, S. 662.

europäischen Kontinents beeinflussen. Zu den Konstanten und scheinbar zeitlosen Verheißungen des internationalen Systems zählt der alte Traum von der Domestizierung von Macht durch Recht qua Weltregierung und Weltinnenpolitik, die Einhegung der Machtpolitik durch ein multilaterales Institutionengefüge und die Überwindung des Nationalismus durch Institutionalisierung der Weltpolitik. Die in Gestalt des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen aufschimmernde Idee der Kollektivhegemonie taucht seit dem 18. Jahrhundert in der Völkergemeinschaft immer wieder auf und variiert die von Heinrich Triepel in einem anderen Kontext so bezeichneten Gedanken von der »Gemeinschaftlichkeit von Europa«.²

Großmachtpolitik einst und jetzt

Worin bestehen die wesentlichen Veränderungen des Staatensystems seit dem Zusammenbruch der Nachkriegsordnung? Der Bann der Bipolarität war 1989/90 gebrochen, doch mit ihm auch die Disziplin, die im gegenseitigen Wissen um die zerstörerischen Fähigkeiten des jeweils anderen dazu führte, dass Konflikte in der Regel eingefroren werden konnten, im äußersten Fall begrenzt bleiben. Die irakische Invasion in Kuwait im August 1990, auf den ersten Blick scheinbar ein klassischer Fall des Staatenkriegs, gab einen Vorgeschmack auf kommende Dinge. Sie wurde zum Vorbote einer Welt nach dem Kalten Krieg ohne Gleichgewicht der Mächte und mit brüchiger innerer Ordnung. Wäre die Sowjetunion damals noch voll handlungsfähig gewesen, hätte es wohl Saddams Invasion nie gegeben, denn Moskau hätte dem Irak einen derart eigenmächtigen Schlag nie erlaubt. Zerstoben waren nach 1989 auch bald schon die Hoffnungen auf weitere Wohlstandsvermehrung und auf die weitgehende Lösung der Weltprobleme. Was in der Zwischenzeit zwischen Eleven-Nine (1989) und Nine-Eleven (2001) noch als Phänomene des Übergangs erlebt wurden, verfestigte sich seitdem mehr und mehr zur Gegenwartsprognose: die Dichotomie von Integration im Zentrum – man denke an den immer engeren Zusammenschluss in der Europäischen Union – und (Staaten-)Zerfall an den Rändern, etwa an Europas Peripherie in Afrika, die neuen Bedrohungen jenseits des Militärischen, die Verschiebung, wenn nicht gar die Aufhebung der Sphärentrennung von öffentlich und privat und die damit verbundenen manipulativen, Fluch – Cyberwar, Wikileaks, Geheimnislosigkeit – und Segen – sekundenschnelle Datenübertragung, grenzenlose Wissenszugänge, weitgehende Transparenz von Regierungshandeln – moderne Kommunikation zugleich, einerseits imperfekte Ordnungsversuche wie diejenigen der Vereinten Nationen, andererseits Chaos,

2 Heinrich Triepel, Die Hegemonie, 1942.

die Abgabe von Souveränität durch Verlagerung auf eine höhere Ebene und die Renaissance des Nationalstaatsdenkens zugleich.

Die beiden zentralen Prinzipien des Staatensystems, Souveränität und das Gleichgewicht der Kräfte, sind zeitversetzt im Abstand von knapp hundert Jahren entstanden und aufeinander bezogen. Der Begriff der Souveränität geht auf Jean Bodin, den französischen Staatstheoretiker des 16. Jahrhunderts zurück.³ Souveränität ist Voraussetzung dafür, dass ein Staat Mitglied der Völkergemeinschaft sein kann: Nach innen handelt der Staat souverän, d. h. ohne übergeordnete Gewalt, nach außen – im Verkehr mit den anderen Staaten – erfährt Souveränität indes ihre Begrenzung durch die Regeln der Völkergemeinschaft. Souveränität erst ist Voraussetzung dafür, dass ein Staat Subjekt des Völkerrechts sein kann. Das Wesen der Macht, das darin besteht, einem anderen seinen Willen aufzuzwingen und das sich in der Anwendung militärischer, wirtschaftlicher, technologischer und kultureller Machtmittel äußern kann, ist eng an die Souveränität gebunden. Max Weber hat zu Recht das »Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit«⁴ als Kennzeichen des modernen Staates definiert. Erst mit dem ausgehenden Mittelalter hat sich der weltliche Bereich von der geistlichen Sphäre getrennt. Im aufgeklärten Absolutismus dann gilt der Herrscher als erster Diener des Staates, er wird im 18. Jahrhundert zu einem Organ des Staates und lässt sich bei seinen öffentlichen Auftritten gerne in Uniform abbilden. Staat, Nation und Volk dienen dem Herrscher zur Begründung der Durchsetzung seines Machtanspruchs. Auch des Gleichgewichtsdenken ist über die Mechanik im 17. Jahrhundert, in der Zeit nach dem Westfälischen Frieden von 1648, in die Politik eingedrungen. Erst nach der Auflösung der universalen Ordnung der Christenheit und mit den Anfängen des modernen Staates begann sich eine übernationale Ordnung herauszubilden, die an die Stelle von Erbfolgeregeln mit dem Prinzip des Gleichgewichts der Kräfte eine neue Maxime in die internationale Politik einführte und damit für die europäische Diplomatie bis zum Ende des 19. Jahrhunderts prägend blieb.

Auch das zweite, mit den Ergebnissen von 1945 verbundene Prinzip hat gegen den mehrfachen prognostizierten Trend vom Ende des Territorialstaats fortexistiert und ist immer wieder aufs Neue bestätigt worden. Denn es war paradoxerweise das Nationalitätenprinzip, die Begründung staatlicher Herrschaft aus dem Prinzip der Nation, eine Hervorbringung des 19. Jahrhunderts, die sich in der Geschichte behauptet hat. Auch die im 20. Jahrhundert zu beobachtende Tendenz des Niedergangs großer Reiche ist für sich genommen eine Bestätigung dieses Trends, denn er besagt, dass überdehnten Staaten, deren Machtausübung

3 Jean Bodin, *Six livres de la Republique*, I, 8 (Ausg. Frankfurt 1583), S. 143.

4 Max Weber, *Politik als Beruf*, in: ders., *Gesammelte Politische Schriften*, hg. von Johannes Winkelmann, Tübingen ⁵1988, S. 505–560.

sich auch jenseits des Siedlungsgebietes der eigenen Nation erstreckte, dauerhaft keine Zukunft beschieden ist.⁵ Insoweit fügt sich der Zusammenbruch der Sowjetunion 1991 ein in eine Linie, die mit der Auflösung des Osmanischen Reiches und des Zarenreiches 1918 begann und die im Zusammenbruch der Donaumonarchie, eines multinationalen Vielvölkerstaates, und auch im Kollaps des Dritten Reiches, fortgesetzt wurde.

Schon der Begriff Großmacht erweckt Anklänge an die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg, als eine scheinbare Machtbalance kippte und die Welt aus den Fugen geriet. Das seinerzeitige Versagen der Diplomatie, die Fehleinschätzungen der Geheimdienste, die Zwangsautomatik von militärischen Mobilmachungsplänen, all dies hat dazu geführt, dass – in den berühmten Worten Sir Edward Greys – in Europa die Lichter ausgingen.⁶ Dabei war damals die Welt scheinbar berechenbar. Es waren die großen Mächte, die über Krieg und Frieden entschieden haben und ihr vermeintliches Heil in der Intervention, in der Flucht in den Krieg suchten. Großmacht zu sein, das hieß zumindest bis 1914, mit der Illusion zu leben, unverwundbar zu sein. Darin liegt ein wesentlicher Unterschied gegenüber heute. Denn die Erfahrungen des 20. Jahrhunderts haben gezeigt, dass militärische Interventionen, die bisweilen ihr selbst gewähltes Ziel verfehlen, mit einem sehr hohen Preis bezahlt werden und folglich Entscheidungen nicht mehr vorrangig auf dem Schlachtfeld gesucht werden müssen. Auf der anderen Seite sind es noch immer ganz wesentlich die Ausgänge von zwei Weltkriegen und eines Kalten Krieges, die unser heutiges Verständnis von Großmachtspolitik beeinflusst haben. Der Zweite Weltkrieg mit seiner auf die Konferenz von Jalta zurückgehenden Machtgeometrie bleibt als tiefer, bis heute wirkender Einschnitt, nicht zuletzt, weil sich die Zusammensetzung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen seitdem nicht geändert hat. Waren die äußeren Kriterien, wer zum Kreis der Großen Mächte gehören sollte, festgelegt, so bestanden schon damals, unmittelbar nach Kriegsende, Juli 1945, in Europa erhebliche Zweifel über die genauen Voraussetzungen für die Erklärung eines Staates zur Großmacht, und erst recht betraf dies den prognostischen Teil des Staatensystems. Der Frieden hänge wesentlich von den Großmächten ab, alle große Mächte aber seien Rätsel, und wer schon könne die Zukunft eines Rätsels prognostizieren, schrieb H. Duncan Hall zu jener Zeit treffend. Auch seine vorsichtige strategische Vorausschau über Chinas künftige Rolle – aus der Perspektive des Jahres 1945 notabene – sollte sich im Nachhinein als kluge Einschätzung erweisen:

5 Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York 1987.

6 Edward Viscount Grey of Fallodon, *Twenty-Five Years 1892–1916*, New York 1925, S. 20.

»Who can say how many decades or generations China will require to achieve stable national government and the high degree of industrialization necessary actually to make her a Great Power?«⁷

Später, als die zerbrechliche *pax atomica* dafür sorgte, dass Krieg unwahrscheinlich, Frieden aber unmöglich war, hatte man sich mit Blick auf die Atommächte Vereinigte Staaten und Sowjetunion angewöhnt, von Supermächten zu sprechen. Zuerst hatte 1944 W.T. R. Fox den Begriff der Supermacht mit Blick auf Amerikas Fähigkeit geprägt, auf mehreren voneinander getrennten Schauplätzen mit eigenen Kräften Krieg führen zu können.⁸ Supermacht, das war eine besondere Klasse, und die beiden Staaten, die ihr zugerechnet wurden, waren mit der zweifelhaften Fähigkeit ausgestattet, den jeweils anderen dem Erdboden gleichmachen zu können. Genau aber diese Fähigkeit hinderte sie daran, bis zum Äußersten zu gehen. Mit dem Ende des Kalten Krieges und der Auflösung der Sowjetunion sind auch die Supermächte verschwunden. Einzig die Vereinigten Staaten befinden sich noch in einer eigenen Kategorie, die im vollumfänglichen Wortsinn den Anspruch erheben kann, einer klassischen Großmacht nahezukommen. Die Vereinigten Staaten sind Hüter der demokratischen Ordnung, sie verfügen über einzigartige militärische Machtmittel und stellen in der Nordatlantischen Allianz über 75 Prozent der Fähigkeiten und der finanziellen Beiträge zugleich. Russland hingegen hat von der Sowjetunion lediglich den Status als Nuklearmacht und als Mitglied der P5 übernommen. Dem Nachfolgestaat der Sowjetunion, der Russischen Föderation, blieb der Status Supermacht verwehrt, vielleicht einer der Gründe, dass Russland – ebenso wie das aufsteigende China – gerade die Orientierung seiner Politik stärker als andere Staaten an den Mustern traditioneller Großmachtspolitik ausgerichtet hat. Und es zeigt sich am Beispiel Russlands, dass der Umgang mit absteigenden Imperien für die internationale Diplomatie immer eine besondere Herausforderung darstellt, weil die absteigenden Mächte dazu neigen, durch die Tendenz zur Expansion an der Peripherie den eigenen Statusverlust zu kompensieren, und weil die Nachbarn und Gegenspieler der absteigenden Macht sich bisweilen dazu verleiten lassen, den sichtbaren Moment der Schwäche dazu zu nutzen, auf deren Kosten Territorial- und Prestigegewinne einzuheimsen. Gerade die letzten Monate haben in der Ukraine gezeigt, dass Russland bei der Durchsetzung seiner Großmachtansprüche zu Methoden zu greifen bereit ist, die kaum als vertrauensbildende Maßnahmen angesehen werden können und die geeignet sind, einen nachhaltigen Vertrauensverlust hervorzurufen. Der Rückgriff zu den

7 H. Duncan Hall, The British Commonwealth as a Great Power, in: Foreign Affairs July 1945, S. 594.

8 Vgl. William T.R. Fox, The Super-Powers: The United States, Britain, and the Soviet Union – Their Responsibility for Peace, New York 1944.

Methoden der Großmachtspolitik erfolgt um den Preis des Vertrauensverlustes bei den Mitspielern des Staatensystems und im Bewusstsein der einmütigen Verurteilung als Völkerrechtsverstoß. Dies ist zweifelsohne ein Rückschlag für die Bemühungen um Ordnung und Vertrauensbildung in den letzten Jahren. Aber es ist eine außenpolitische Realität, die als Versuch interpretiert werden muss, den in den letzten zwanzig Jahren erlittenen Einflussverlust zu korrigieren, um die aus russischer Sicht mit den Machtverschiebungen auf dem Balkan – etwa in Gestalt der Gründung des Staates Kosovo – oder in Form der Duldung der Erweiterung der Nordatlantischen Allianz erlittenen Niederlagen wettzumachen. Russland ist insbesondere in den 1990er Jahren den langen und schmerzvollen Weg der machtpolitischen Amputation gegangen. Russland konnte in den 1990er Jahren die machtpolitischen Veränderungen in Europa zu seinen Ungunsten – allen voran die Nato-Osterweiterung, die Neuordnung auf dem Gebiet des in einem blutigen Bürgerkrieg zerfallenden Jugoslawien und die Formierung eines immer engeren, auch politischen Zusammenschlusses in Gestalt der Europäischen Union, die im Resultat ein atlantisches Europa gestärkt hat – nicht verhindern.

In der Gegenwart macht es die bittere Erfahrung, dass im postklassischen Zeitalter die klassischen Großmachtmethoden nicht mehr jene Wirkung erzielen, die einst Großmachtspolitik ausgezeichnet hat. War in der Welt vor 1914 für die großen Mächte der Weg in die Intervention das scheinbare Heilmittel, um in schwieriger Lage durch Territorial- und Statusgewinne die eigene Lage zu verbessern, so greift heute dieses Rezept nicht mehr, denn ein internationales Regelwerk und der in der Zwischenzeit erreichte Konsens der Nationen führt dazu, dass der Angreifer mit einer Reihe von Sanktionen und wirtschaftlichen Einbußen belegt wird, die in einer *grand strategy a priori* Berücksichtigung finden müssen. Gerade Russlands heutige strategische Lage zeigt die Grenzen von klassischer Großmachtpolitik. Es zeigt zudem, welcher politische Preis für eine Fehlkalkulation zu entrichten ist. Politische Stabilität ist heute aufs Engste mit wirtschaftlichem Wohlstand verknüpft. Dies ist eine Folge der weitreichenden Einbindung des einzelnen Staates in ein untrennbar miteinander verflochtenes weltwirtschaftliches System gegenseitiger Abhängigkeiten. Diese enge Verflechtung ist geeignet, großmächtige Auseinandersetzung zu erschweren, ganz verhindern kann sie sie nicht.

Die Kategorie der großen Mächte besteht zwar noch fort, und das Ziel, eine Großmachtstellung zu erreichen, bleibt in der Staatenwelt unverändert leitendes Motiv, doch die Einordnung, wer heute in diese Kategorie fällt und durch welche Mechanismen deren Handeln beeinflusst wird, hat sich verschoben. Dies hat ganz unmittelbare Auswirkungen auf die Machtbalance zwischen Gleichgewicht und Hegemonie. Auch die Abgrenzung zwischen Großmächten und Regionalmächten wird fließend und lässt sich nicht mehr ohne weiteres vornehmen. Großmächte

sind heute Staaten mit einem sehr unterschiedlichen Profil, etwa, wie im Falle Brasiliens, nahezu ohne militärische Stärke und ohne dominante Rolle in der Region. Dazu gehören weiterhin die Atomkräfte Indien und Pakistan, oder Japan, ein Staat mit einer wechselvollen Geschichte und großen Ambitionen, mit verfassungsmäßigen Fesseln und vielen Jahrzehnten der Praxis einer oktroyierten machtpolitischen Enthaltbarkeit. Auch die nächstniedrigere Kategorie, diejenige der mittleren Mächte, ist ambivalent. Dazu zählen Staaten mit einer relativ geringen Bevölkerungszahl wie Australien, einer sehr weiten geographischen Ausdehnung wie Kanada oder eher flächenmäßig kleine Staaten wie Italien oder Norwegen. Schon diese Auflistung führt vor Augen, dass es keine feste Definition der Begriffe Großmacht und mittlere Macht gibt, und Übergänge – auch zwischen den Gruppenkategorien, etwa durch den Erwerb von Atomwaffen oder in Folge eines innerstaatlichen Systemwandels – jederzeit möglich sind.

Die beiden großen Wandlungen des internationalen Systems, die Relativierung des Territorialprinzips von Macht und die damit verbundene Abgabe von Souveränität sowie die zunehmende Verrechtlichung und Supranationalisierung der Staatenwelt mit dem damit verbundenen Nebeneinander von klassischen Nationalstaaten und supranationalen Einheiten, hat vor allem auf das traditionelle Ringen um Gleichgewicht und Hegemonie Auswirkungen. Die klassische *balance of power* beruhte auf einem dualistischen Gleichgewichtsdenken von mehreren sich gegenseitig in Schach haltenden Großmächten. Eine Wiederkehr dieses Systems, auch in seiner Sonderform des bipolaren Gleichgewichts des Schreckens, erscheint heute ausgeschlossen. Die gegenwärtige Konstellation der internationalen Politik enthält zwar Elemente des Übergangs, wie sie Parallelen zur Auflösung eines Hegemonialsystems am Ende des Bismarckschen Bündnissystems und dem Aufkommen eines polyzentrischen Weltsystems aufweist. Der Vergleichbarkeit sind gleichwohl enge Grenzen gesetzt, und dies hat vor allem mit den Formveränderungen des Machtbegriffs zu tun. Dieser Wandel erfordert es, heute den Blick auf die großen Mächte in einen anderen Zusammenhang zu richten. Denn die großen Mächte von einst sind nicht mehr die allein dominierenden, und schon gar nicht die ausschließlichen Spieler. Auch die Zusammensetzung hat sich geändert. Britannien, Frankreich und Deutschland sind heute Teil der Europäischen Union, die Europäische Union aber ist entgegen deklamatorischer Bekundung weder Großmacht noch Weltmacht. In dem aufgelösten Machtproblem, das aus der Verlagerung von Souveränität und dem Nebeneinander von Nationalstaat und supranationaler Einheit besteht, liegt zugleich ein Strukturproblem der Europäischen Union begründet, das der Auflösung harret und in zunehmendem Maße die politischen Perspektiven Europas verdüstert. Denn die Europäische Union tut sich mit ihrer großmächtlichen Rolle auffallend schwer: Sie verfügt zwar über eine hohe Repräsentantin, einen eigenen Auswärtigen Dienst und einen Militärstab, doch der Umstand, dass ihre

drei größten Mitglieder – Frankreich, das Vereinigte Königreich und Deutschland – ganz unterschiedliche Auffassungen von der Zukunft Europas, auch von der weltpolitischen Rolle Europas, hegen, wiegt schwer. Hinzu kommt, dass Frankreich und Britannien ungeachtet des Bekenntnisses zur europäischen Integration einen eigenen Großmachtanspruch nicht aufgegeben haben und trotz der Existenz der Europäischen Union fortsetzen, ja die Europäische Union bisweilen als Paravent für nationale Interessen gebrauchen. Die Orientierung am Ziel einer eigenständigen Großmachtpolitik prägt maßgeblich bis heute die ambivalente Haltung Britanniens zur europäischen Einigung. Lange Zeit hat sie insbesondere auch die französische Außenpolitik – man denke an de Gaulles Nein zu einem britischen EWG-Beitritt, an das Festhalten von Paris an eigenen Nuklearstreitkräften oder den erst durch die Entscheidung des damaligen Staatspräsidenten Sarkozy von 2009 endgültig korrigierten Beschluss zum Austritt aus der militärischen Integration der Nordatlantischen Allianz – bestimmt. Noch auf einige Zeit werden die Vereinigten Staaten wohl ihren Platz halten können, aber die Bedingungen, unter denen dies geschieht, werden schwieriger. Fehler der amerikanischen Strategie – sowohl im Bereich der *hard power* als auch im Bereich der *soft power* – wirken sich nachhaltiger aus. Amerika wird in stärkerem Maße als in der Periode zwischen 1919 und 1989 darauf angewiesen sein, mit anderen, allen voran mit den aufsteigenden asiatischen Staaten und mit den auf mehrfache Weise um ihren Platz kämpfenden Staaten der Europäischen Union, Allianzen einzugehen.

Geopolitische Auseinandersetzungen bleiben folglich auch im 21. Jahrhundert – trotz der Veränderungen der Staatenwelt und der Beschränkungen, denen die klassische Großmachtkonzeption unterworfen ist – auf der Tagesordnung. Die Trennlinie verläuft dabei heute vorrangig zwischen den Staaten der westlichen Welt, die in ihrem Inneren freiheitlich-demokratisch verfasst sind, und autokratischen Staaten, die auch mit dem Ende des Kalten Krieges nicht verschwunden sind. Dass die Auseinandersetzung dabei mehr und mehr zu einer Auseinandersetzung der Systeme geworden ist, ist eine der Nebenerscheinungen, die auch mit dem durch die Globalisierung verstärkten Widerstreit zwischen offenen und geschlossenen Gesellschaften zusammenhängen und die maßgeblich mit einer zunehmenden anarchisch-revolutionären Tendenz der Staatenwelt zu tun hat. Auch dies ändert nichts daran, dass die internationale Politik heute weniger denn je in ein System gebracht werden kann, es keine einfache Grundstruktur des Staatensystems mehr gibt und Richard Haas' lapidare Beschreibung der Welt als »nonpolar« in ihrer scheinbaren Simplität das Wesen jenes unübersichtlichen Gefüges wohl am treffendsten beschreibt.⁹

⁹ Richard Haas, *Foreign policy begins at home. The case for putting America's house in order*, New York 2013.

Die zweite große, sich seit den 1970er Jahren abzeichnende Entwicklung beruht auf der zunehmenden Differenzierung der Staatenwelt. Das frühere Nacheinander von mit unterschiedlichen Zeitaltern verbundenen Lebensstilen wird dabei zum Zugleich. Gerade dort, wo auf dicht gedrängtem Raum die agrarische, industrielle und postindustriell-technotronische Gesellschaft nebeneinanderher existieren wie in Afrika, häufen sich Gefährdungen. Nicht ohne Grund ist Afrika heute der Kontinent, der gewissermaßen ex negativo aufgrund der Verbindung mit einer Vielzahl von Problemen jenseits des Militärischen – Migration, Seuchen, Bürgerkriegskatastrophen, Ressourcenknappheit, Umweltzerstörung – seine strategische Relevanz erhöht hat. Die Kommunikationstechnologien erweisen sich dabei als große Beschleuniger, die selbst in den entlegensten Regionen den Anschluss an gegenwärtige Tendenzen sicherstellen und dadurch Begehrlichkeiten wecken. Daraus resultieren oftmals Spannungen, die dazu führen, dass in unmittelbarer geographischer Nachbarschaft im 21. Jahrhundert höchst unterschiedlich verfasste Gebilde nebeneinanderher existieren.

Staat und Nation in der Globalisierung

Ähnlich wie der Begriff der großen Mächte hat freilich auch derjenige der Nationen und Nationalstaaten im 20. Jahrhundert einen Wandel durchgemacht, der nicht ohne Folgen für das System der internationalen Beziehungen geblieben ist. Zunächst ist zu berücksichtigen, dass die häufig synonym gebrauchten Begriffe Nation und Nationalstaat nicht identisch sind und nicht selten Missbrauch mit ihnen getrieben wurde. Im Namen von Nation und Nationalstaat wurden zwei ideologische Kriege im 20. Jahrhundert zu einem Zeitpunkt ausgetragen, als das Zeitalter des Nationalstaats bereits vorüber war. Zu den überraschenden Ereignissen dieses Ringens zählt, dass nach jenen verheerenden Erfahrungen die für unterlegen gehaltene Variante, der übernationale Staat, der auf eine weit zurückliegende Periode der vornationalen Zeit verweist oder, noch belastender, mit dem Zeitalter der Restauration verbunden wurde, sich zum Zukunftsmodell *faute de mieux* mauserte. Diese Tendenz ging einher mit den immer offenkundiger werdenden Einschränkungen des auf sich gestellten Nationalstaats. Denn überall in Europa wurden die Gestaltungsmöglichkeiten der nationalen Politik aufgrund der weit verbreiteten Abgabe von Souveränität an supranationale Einheiten geringer. Telekommunikation und Medien haben längst Ländergrenzen überwunden, die Finanzmärkte sind globalisiert und zu empfindlichen Seismographen der Gegenwart geworden, die europäische Gemeinschaftswährung ist eingeführt. Nichtregierungsorganisationen wie Amnesty International oder WWF und weltweit agierende Großkonzerne, die sich selbstredend gerne

als »global player« bezeichnen, haben in der internationalen Politik ein noch vor kurzem unvorstellbares Gewicht erhalten. Wegweisende politische Entscheidungen werden immer häufiger auf europäischer Ebene getroffen. Ergebnis jener schleichenden Transformation des Staates in Europa ist die Erosion des staatlichen Machtmonopols von unten und von oben: Das Verhältnis zwischen Nationalstaat und Europa ist in Fluss geraten. Mit der Übertragung der Souveränität von den Nationalstaaten auf die nächsthöhere Ebene der Europäischen Union ist häufig auch die Vision der Zukunft der Nationalstaaten aufs engste mit der Zukunft der Europäischen Union verknüpft worden, ohne dass dabei ein entsprechendes Maß an Zugehörigkeit vermittelt werden konnte. Ganz im Gegenteil: Die Proklamation des supranationalen Staates als Erscheinungsform der Zukunft hat den Ausbruch nationalistischer Leidenschaften gerade in den letzten zwanzig Jahren nicht verhindern können. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Zügelung dieser Leidenschaften auch in Zukunft als eine der vorrangigen Aufgaben der internationalen Politik fortbestehen werden. Die Unterschätzung der nationalen Eigenheiten und Bindekräfte in Ostmittel- und Südosteuropa, die schon 1989/90 zur großen tektonischen Verschiebung geführt haben, fand ihre Fortsetzung in der Unterschätzung der Schwierigkeiten der Erweiterung der Europäischen Union, die in den 1990er Jahren in einem rasanten und – aus heutiger Sicht – ungesunden Wachstum endete und deren Folgen in den Mitgliedstaaten – Rumänien und Bulgarien sind Beispiele dafür – noch immer nicht vollständig verdaut sind. Die sich bis heute in ihrer unheilvollen Mischung aus politischer Instrumentalisierung und strategischer Unentschlossenheit hin- und herbewegende Debatte über die Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union bestätigt nur, dass es Grenzen der Aufnahmefähigkeit gibt. Die beiden großen, auf unterschiedliche Weise nicht bestanden Testfälle der politischen Handlungsfähigkeit der Europäischen Union nach 1990 – zum einen die balkanischen Wirren nach dem Zerfall des einstigen Jugoslawien in einer bürgerkriegsartigen Extremsituation, zum anderen die Ohnmacht Europas gegenüber der in den letzten zehn Jahren über ihre Orientierungssuche und ihre Nationalitätenproblematik innerlich zerrissenen Ukraine –, unterstreichen die hohe Relevanz und Sprengkraft der Nationalitätenfrage, ungeachtet der allgemeinen Tendenz zur Abgabe von Souveränität und einem immer engeren staatlichen Zusammenschluss.

Ordnungsversuche

Wenn Chaos aber den Normalfall darstellt, dann stellt dies an wetterfeste institutionelle Lösungen erhöhte Anforderungen und erfordert – insbesondere von den Vereinigten Staaten – ein Umgestaltungengagement, das bislang noch

nicht eingelöst ist. Denn weder die Vereinten Nationen noch die Nordatlantischen Allianz, und auch nicht die Europäische Union, sind in ihrem Regelwerk, in ihrem inneren Gefüge und ihrem Instrumentarium auf jene neue Wirklichkeit vollumfänglich ausgerichtet, in der sie heute und morgen wirken müssen. Die Stärkung der Vereinten Nationen und ihre Reform, ganz wesentlich aber die Verfestigung der Nordatlantischen Allianz zu einem weltweit wirksamen politischen Bündnis, das Nordamerika mit Europa partnerschaftlich verbindet und – als Notwendigkeit für einen europäischen Pfeiler – die Befähigung der Europäischen Union zu einem echten Krisenmanagement und einer wirksamen Außen- und Sicherheitspolitik, bilden Herausforderungen, die in der Welt von morgen über die internationale Sicherheit und den Weltfrieden entscheiden. Diese Anpassung bleibt als strategische Gestaltungsaufgabe auf der politischen Agenda der Lackmuestest für Elemente von Ordnung gegen Chaos in den nächsten zwanzig Jahren. Diplomatie und Militärstrategie sind keine Gegensätze, sondern im sich wandelnden Umfeld auf besondere Weise gefordert, sich zu einer *grand strategy* zu verbinden, eine Aufgabe, die jedes einzelne Mitglied in die Pflicht nimmt. Denn für alle Bündnisse und supranationalen Organisationen gilt zunächst: Sie sind nur so stark, wie es das Engagement ihrer Mitglieder zulässt. Bündnissolidarität, Bündnistreue, Bündnispflege, diese Prinzipien behalten ihren hohen Wert und sind folglich ein strategischer Imperativ.

Welche sicherheitspolitischen Folgerungen sind aus diesen Tendenzen zu ziehen? Zunächst gilt die scheinbar lapidare Einsicht, dass sich mit den Veränderungen der geopolitischen Landkarte auch die sicherheitspolitische Lage wandelt. Damit stellt sich zuerst die Notwendigkeit, wesentliche strategische Entscheidungen zu überdenken und, wo nötig, an die veränderte Lage anzupassen. In einer Welt, die auf absehbare Zeit zunehmend komplex, also in steigendem Maße unberechenbar ist, in der das Territorialprinzip von Macht ausgehöhlt und mit einer Zunahme von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren sowie asymmetrischen Bedrohungen zu rechnen ist, hängt die Etablierung von Maßnahmen der internationalen Ordnung wesentlich von der Initiative des einzelnen Mitglieds, und die Durchsetzung von Ordnungsbemühungen von der Bereitschaft der Mitglieder der Staatengemeinschaft ab, künftig Verantwortung zu übernehmen, durch ihren Einsatz zu wirksamen internationalen Institutionen zu gelangen und damit zur Durchsetzung des internationalen Rechts beizutragen. Die entscheidenden Voraussetzungen werden damit auch weiterhin in den jeweiligen Nationalstaaten geschaffen. Die Selbstbehauptung des Staates im internationalen Wettbewerb bleibt für sein Leben von zentraler Bedeutung.

Die prägenden und zugleich beharrenden Kräfte der Tradition und die sich ausdifferenzierenden weltpolitischen Strukturen befinden sich dabei durchaus im Widerstreit, der nur durch eine Stärkung der einhegenden Regularien des Völkerrechts und die Vernunft der Nationen von einer die Regeln missachtenden

und existenzgefährdenden Entartung bewahrt werden kann. An Diplomatie, Krisenmanagement und Staatskunst werden damit ganz neue Aufgaben gestellt.

Solidarisches Handeln ist in der Sicherheitspolitik aufgrund der vorherrschenden Disbalance, wie sie sich aus dem Ungleichgewicht beispielsweise der militärischer Fähigkeiten in der Nordatlantischen Allianz ergeben, auf besondere Weise geboten. Denn gerade die Erfüllung der globalen Aufgaben erfordert größtmögliche Berechenbarkeit zu Hause, kontinuierliche Anpassung und verlässliche Wahrnehmung der nationalen Sicherheitsinteressen. Der Pflege des Prinzips des nationalen Sicherheitsinteresses kommt damit eine herausragende Bedeutung zu. Die Garantie von Sicherheit und Schutz der Staatsbürger gegen Bedrohungen ist eine Frage des Überlebens, die die Fähigkeit zur strategischen Vorausschau und deren fortlaufende Überprüfung zu einer Frage des nationalen Überlebens macht. Für ein konzeptionelles Vakuum ist immer ein hoher Preis zu bezahlen. Zunächst ist die Abwesenheit einer zusammenhängenden Strategie dem Mangel an politischer Führung geschuldet und der Unfähigkeit, Übereinstimmung über den einzuschlagenden Weg herzustellen. Je klarer die Strategie für die Zukunft formuliert ist, je offener die tatsächlichen Probleme der Gegenwart benannt sind und je ausgeprägter Mut und Charakter bei den politischen Führern der Gegenwart anzutreffen sind, desto einfacher wird es sein, das zu tun, was mit Blick auf Gegenwart und Zukunft getan werden muss. Denn Mut und Charakter, das hat Henry Kissinger bei der 50. Münchener Sicherheitskonferenz im Februar 2014 in Würdigung der Verdienste von Bundeskanzler a.D. Helmut Schmidt und dem früheren französischen Staatspräsidenten Valérie Giscard d'Estaing treffend formuliert, sind entscheidende Voraussetzungen für erfolgreiche politische Führung.¹⁰ Das Geheimnis politischer Führung besteht darin, das einmal als richtig Erkannte auch gegen Mehrheiten durchsetzen zu können. Die Geschichte verläuft nicht in Einbahnstraßen. Das Wesen der Geschichte ist Wandel. Übergänge aber eröffnen Wege aus der Gefahr. Der leidende, dulddende, handelnde Mensch ist Mittelpunkt der Geschichte. Ein klarer Kompass, Augenmaß, Redlichkeit und politisches Judiz, auch die Fähigkeit, das eigene politische Handeln erklären und in einen größeren politischen Kontext einordnen zu können, sind Voraussetzungen für Erfolg. Einen Maßstab dafür, wie die beschleunigten Veränderungen in unserer Gegenwart bewältigt werden können, gewinnen wir, so paradox dies anmuten mag, nur aus der Geschichte. Denn Folgerungen auf dem Gebiet der auswärtigen Beziehungen können nur aus dem Studium zurückliegender Zeiten gezogen werden.

10 Vgl. Henry Kissinger, Laudatio für Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing anlässlich der Verleihung der Ewald-von-Kleist-Medaille am 1. Februar 2014 im Rahmen der Münchener Sicherheitskonferenz, unveröffentlichtes MS.

Literaturverzeichnis

- Edward Viscount Grey of Fallodon, *Twenty-Five Years 1892–1916*, New York 1925, S. 20.
- H. Duncan Hall, *The British Commonwealth as a Great Power*, in: *Foreign Affairs* July 1945, S. 594.
- Henry Kissinger, *Laudatio für Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing* anlässlich der Verleihung der Ewald-von-Kleist-Medaille am 1. Februar 2014 im Rahmen der Münchner Sicherheitskonferenz, unveröffentlichtes MS.
- Heinrich Triepel, *Die Hegemonie. Ein Buch von führenden Staaten*, Stuttgart, Kohlhammer 1942.
- Jean Bodin, *Six livres de la Republique*, I, 8 (Ausz. Frankfurt 1583), S. 143.
- Max Weber, *Politik als Beruf*, in: ders., *Gesammelte Politische Schriften*, hg. von Johannes Winkelmann, Tübingen 1988, S. 505–560.
- Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York 1987.
- Richard Haas, *Foreign policy begins at home. The case for putting America's house in order*, New York 2013.
- William T.R. Fox, *The Super-Powers: The United States, Britain, and the Soviet Union – Their Responsibility for Peace*, New York 1944.
- Zbigniew Brzezinski, *Tomorrow's Agenda*, in: *Foreign Affairs* 44, July 1966, S. 662.

Jörg Forbrig

Russland und der Westen: Vom schwierigen Partner zum systemischen Widersacher

Es war ein kurzes Vierteljahrhundert der Hoffnung zwischen Russland und dem Westen, das mit dem Fall des Eisernen Vorhanges 1989 begann und mit Moskaus Aggression gegen die Ukraine 2014 endete. In diesen 25 Jahren schien es, als wären Teilungen Europas ein für alle Mal überwindbar, als könnte der ewige Kriegskontinent endgültig befriedet werden, als würden Geist und Institutionen von Partnerschaft, Demokratie, Wohlstand und kollektiver Sicherheit auf alle europäischen Staaten und Gesellschaft ausgeweitet werden. Dieser Vision, so der Anschein, hatte sich auch Russland im Wesentlichen angeschlossen, und bei allen offenbaren Schwierigkeiten im Umgang mit diesem großen Nachbarn überwog doch die Zuversicht bei den meisten in Europa, dass letztlich auch dieses Land dem vom überwiegenden Teil des Kontinents so erfolgreich eingeschlagenen Weg folgen würde.

Stattdessen ist Russland nunmehr vollends aus dem europäischen Konsens, der sich nach Ende des Kalten Krieges gebildet hatte, ausgebrochen. Mit seiner Annexion der Krim und dem fortdauernden Krieg in der Ostukraine, mit seinen militärischen und politischen Machtdemonstrationen sowie vielfältigem Druck und Einflussnahme auf seine Nachbarn hat Russland effektiv seine Beteiligung an der europäischen (und nicht weniger der globalen) Ordnung aufgekündigt. Dies hat, nach anfänglicher Verwunderung und Schrecken, eine intensive Debatte in Europa und im weiteren Westen ausgelöst, die sowohl nach den Ursachen für diesen radikalen russischen Schwenk fragt als auch mögliche Konsequenzen und Lösungsansätze abzuschätzen versucht.

Allzu häufig fehlt es jedoch dieser Debatte nicht nur an ausreichender Kenntnis Russlands, sondern auch an Mut, über die Jahre der relativen Kooperation liebgewonnene Interpretationen und Illusionen abzustreifen und sich realistisch der zunehmend offensichtlichen Tatsache zu stellen, dass Russland nunmehr die Konfrontation mit Europa und dem Westen offen sucht. Die Gründe für diese Wende zum Schlechteren sind im Inneren Russlands zu suchen und ihre Konsequenzen für das Land selbst, für seine Nachbarn, den Westen und die Welt gleichermaßen dramatisch und langfristig. Darauf passende Antworten

zu finden, wird der Westen auf Jahre hinaus gefordert sein. Seine unmittelbare Reaktion auf Russlands Herausforderung – im Falle der Ukraine-Krise – macht dabei durchaus Mut, war diese doch so geschlossen, resolut und prinzipienfest, wie dies westliche Russland-Politik in Zukunft wird sein müssen.

Die veränderte Basis der Putinschen Herrschaft

Als Wladimir Putin im Jahre 2000 das Präsidentenamt von Boris Jelzin übernahm, bestand seine vorrangige Aufgabe in der inneren Stabilisierung Russlands nach den politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Turbulenzen und Verwerfungen der neunziger Jahre. Diese Aufgabe ging der neue Präsident mit starker Hand an, revidierte die demokratischen und marktwirtschaftlichen Reformen seiner Vorgänger und formte unter dem Slogan der »gelenkten Demokratie« ein zunehmend autoritäres Herrschaftssystem, dessen Machtvertikale sich alle Bereiche der russischen Gesellschaft zu unterwerfen hatten. Nichtsdestotrotz applaudierten viele in Russland diesem Putinschen Weg, führte er doch durchaus zu der von breiten Teilen der dortigen Öffentlichkeit gewünschten Stabilität.

Bei diesem Umbau von Staat und Gesellschaft profitierte Putin von einem steilen Anstieg der Weltmarktpreise für Öl und Gas, seit jeher ein wichtiger Faktor in der Entwicklung erst des sowjetischen, dann des russischen Herrschaftssystems. Zwischen 2000 und 2008, den ersten beiden Amtszeiten Putins, vervierfachten sich diese Rohstoffpreise von \$30 auf \$130 pro Barrel. Die resultierende Geldschwemme ermöglichte es dem Kreml, loyale Eliten mit ungekanntem Reichtum und die breite Bevölkerung mit wachsenden Einkommen dafür zu kompensieren, dass diese Putins Regierungsstil nicht in Frage stellten. Der Deal war denkbar einfach: politische Autokratie im Tausch gegen materiellen Wohlstand.¹

Dieser Handel erwies sich jedoch als nicht von Dauer, wie sich zeigte, als Putin im Jahre 2012, nach einem vorübergehenden Ämtertausch mit Ministerpräsident Dimitri Medwedjew, ins Präsidentenamt zurückkehrte. Massenproteste begleiteten diese machtpolitische Scharade, zeigten, dass nicht wenige Russen trotz (oder gerade wegen) des wachsenden Wohlstands politische Veränderungen wünschten, und beschädigten Putins Legitimität. Dazu deutete sich das Ende des Rohstoffbooms an, zuerst in Folge der Finanzkrise von 2008, dann im Ergebnis eines sich verlangsamenden Wirtschaftswachstums in Schwellenländern wie China und schließlich mit der Hinwendung zu unkonventionellen

1 Michael McFaul, Kathryn Stoner-Weiss, *Mission to Moscow. Why Authoritarian Stability Is a Myth*, *Foreign Affairs*, Januar/Februar 2008.

Energiequellen in den USA und in Europa. Um dieser innenpolitischen wie auch gesamtwirtschaftlichen Schwäche zu begegnen, bevor sie seine Machtbasis erodierte, war ein neuer Deal zwischen Herrscher und Beherrschten vonnöten, wie Putin rechtzeitig erkannte.²

In der Folge verpflichtete Putin die russische Gesellschaft auf eine neue Weise. Er berief sich auf Russlands historische Größe und beklagte die Ungerechtigkeit, mit der vor allem der Westen das Land seit dem Ende des kalten Krieges behandelt habe. Russlands Überlegenheit gegenüber einem schwachen und zerfallenden Europa wurde zu einem zentralen Thema ebenso wie die Aufgabe, den Vereinigten Staaten als globaler Führungsmacht die Stirn zu bieten. Zu diesem Zweck war es notwendig, eine eigene Einflussosphäre im post-sowjetischen Raum wieder zu errichten und Allianzen mit aufstrebenden und dem Westen gegenüber oft kritisch eingestellten Mächten zu schmieden. Und schließlich stellte Putin Russland gar als eigenständige Zivilisation dar, deren fast messianischer Auftrag es sei, der Welt eine andere und vermeintlich gerechtere und zeitgemäße Ordnung zu geben als die bisherige, westlich dominierte.

Der neue Putinsche Gesellschaftsvertrag hat sich mithin vom Materiellen abgewandt und konzentriert sich klar auf das Ideologische. Im Kern geht es seither darum, eine selbsterklärte historische Mission Russlands zu erfüllen, die jegliche politischen, wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Probleme des Landes überragt, der sich interne Meinungsverschiedenheiten unterzuordnen haben und in deren Namen jeder im Lande Opfer zu bringen hat. Und wer sich diesem Auftrag widersetzt, gilt als Verräter an der nationalen Sache.

Dieser Wandel im Machtgefüge Russlands hatte sich durchaus länger angedeutet. Phantomschmerzen über das untergegangene Reich, ganz gleich, ob das der Zaren, der Sowjets oder beides, waren in der russischen Gesellschaft nie abgeklungen. Putin selbst beklagte bereits 2005 den Zerfall der Sowjetunion als »die größte geopolitische Katastrophe des 20. Jahrhunderts« und kündigte in seiner revisionistischen Rede auf der Münchener Sicherheitskonferenz 2007 direkten Widerstand gegen die amerikanische und westliche Politik in der Welt an.³ Gleichzeitig hatte der Kreml lange seinen Anspruch auf eine Einflussosphäre deutlich gemacht, vor allem in seiner unmittelbaren Nachbarschaft, wo Russland wahlweise Diktatoren aushielt oder aber demokratische Bestrebungen nach Kräften störte, im Extremfalle auch mit militärischen Mitteln wie im Falle Georgiens im Jahre 2008.

Jedoch sind diese bislang eher disparaten Elemente erst in den letzten Jahren

2 Maria Lipman, How Russia has come to loathe the West, European Council on Foreign Relations, 13. März 2015.

3 Washington Post, Putin's Prepared Remarks at 43rd Munich Conference on Security Policy, 12. Februar 2007.

systematisch zu einer Gesamtpolitik verschmolzen worden. Der russische Revisionismus ist nunmehr ideologisch voll ausformuliert und wird von Politik und Propaganda ohne Rücksicht auf Wirklichkeit und Widersprüche kommuniziert. Er ist vielfältig institutionalisiert, von der russischen Kulturpolitik und Militärdoktrin bis hin zu Integrationsforen, die wie die Eurasische Wirtschaftsunion und die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit als Widerparts westlicher Strukturen wie EU und NATO dienen. Am wichtigsten aber ist, dass diese antiwestliche Neuausrichtung Russlands jetzt systemisch für das Regime Vladimir Putins geworden ist, dient dieser neue Revisionismus doch nun als hauptsächliche Legitimationsquelle des Kremls.⁴ Dies hat eine Reihe von schwerwiegenden Auswirkungen nach außen wie nach innen.

Konsequenzen des neuen russischen Revisionismus

Zum ersten ist ein wirklicher Ausgleich russischer und westlicher Positionen und Interessen, wie dieser im Wege von Verhandlungen und durch einen neuen *Grand bargain* von wichtigen Stimmen auch in der westlichen Welt gefordert wird, im Prinzip unmöglich.⁵ Der neue russische Revisionismus negiert die europäische und internationale Ordnung der vergangenen Jahrzehnte und stellt dieser eine diametral entgegengesetzte Alternative gegenüber. Anstelle der Selbstbestimmung von Staaten und Gesellschaften über deren innere politische Entwicklung und außenpolitische Orientierung stellt der Kreml in seiner unmittelbaren Nachbarschaft eine wiederbelebte »Breschnew-Doktrin« und bedingt sich Mitsprache und Einflussnahme aus. Statt in strittigen Fragen multilaterale Mechanismen zur Problemlösung anzurufen, behält sich Russland unilaterales Eingreifen vor, zum Beispiel, wenn es zum Schutz der sogenannten »russischen Welt« einzuschreiten androht, statt die Bedürfnisse russischsprachiger Minderheiten über existierende internationale Foren und Abkommen einzufordern. Umgekehrt besteht Russland auf der absoluten Souveränität des Staates und lehnt jegliche Anwendung internationaler Konventionen, von grundlegenden Menschenrechten über freie Wahlen und Rechtsstaatlichkeit bis hin zur wirtschaftlichen Öffnung, prinzipiell ab, dienen diese doch angeblich nur der westlichen Einflussnahme auf dem Wege von »farbigen Revolutionen« und politischer wie wirtschaftlicher Unterjochung.

Auf diese Weise positioniert sich Russland in bewusster Gegnerschaft zum bisherigen *Status quo*. Diese Positionen sind instrumentell in Abgrenzung von

4 Ivan Krastev, Russian Revisionism. Putin's Plan For Overturning the European Order, Foreign Affairs, 3. März 2014.

5 Guardian, Brzezinski calls for »accommodation« with Russia, 28. März 2015.

vermeintlich westlichen Normen formuliert und grundlegend für den Machterhalt des Putinschen Systems geworden. Ein Abrücken des Kremls in einzelnen oder allen Positionen ist daher im Grunde undenkbar, würde es doch seine antiwestliche Identität und Legitimierung in Frage stellen. Umgekehrt würde sich der Westen durch ein auch nur teilweises Entgegenkommen in einzelnen Punkten grundlegender Prinzipien begeben, seine eigene Wertebasis schwächen und für den Rest der Welt gefährliche Präzedenzfälle zulassen. Mithin ist eine Beilegung des grundsätzlichen Konflikts, den der neue russische Revisionismus für die internationale Gemeinschaft mit sich bringt, undenkbar, solange die politischen Machtverhältnisse in Russland unverändert bleiben.

Zweitens erfordert die politische Mobilisierung der russischen Gesellschaft, zu der dieser Revisionismus dient, dass der Kreml permanent Konflikte nach außen sucht und diese zumindest zeitweise als Erfolg darstellen kann.⁶ Die Annexion der Krim hat in dieser Hinsicht hervorragend für Moskau funktioniert. Sie traf kaum auf Gegenwehr seitens der Ukraine, die innerhalb von Tagen diesen wichtigen Landesteil verlor; sie führte vor, wie begrenzt Möglichkeiten und Willen der internationalen Gemeinschaft waren, die territoriale Integrität eines europäischen Staates wirklich zu schützen; und sie versetzte sämtliche Nachbarn Russlands in einen Schockzustand ob der russischen Entschlossenheit, im post-sowjetischen Raum durchzugreifen. Dieser Erfolg hinterließ freilich bei der russischen Gesellschaft den vom Kreml gewünschten Effekt. Indem sich die neue Mission Russlands so eindrucksvoll bewährte, schlossen sich die Reihen hinter Putin, darunter viele jener, die seiner Rückkehr an die Macht kritisch gegenüber gestanden hatten, und das Ansehen Putins stieg in bislang ungekannte Höhen.

Das Problem solcherart Mobilisierung ist freilich, dass sie nicht von Dauer ist. Stattdessen ebbt die Hochstimmung über außenpolitische Erfolge recht schnell ab und das Leben kehrt in seine gewohnten innerrussischen Bahnen zurück, von deren Schwierigkeiten ja gerade abgelenkt werden soll. Dazu kommt, dass der langfristige Preis solch kurzweiliger Abenteuer allmählich offenbar wird: in Form der materiellen und gesellschaftlichen Kosten, die der Anschluss eines Territoriums wie der Krim mit sich bringt, oder aber auch durch die Einführung politischer und wirtschaftlicher Sanktionen durch die westliche Staatengemeinschaft.

Bevor Zweifel am Vorgehen des Kremls um sich greifen, sei es unter den Eliten oder in der breiteren Bevölkerung, ist daher ein Umschalten auf den nächsten Konflikt nötig. Entsprechend folgte die russische Intervention im Donbass, die vermutlich als Wiederholung des Krim-Szenarios gedacht war. Jedoch ver-

6 Gleb Pavlovsky, *Russia's System of Managed Chaos*, Carnegie Moscow Center, 20. Oktober 2015.

schloss sich die Lokalbevölkerung weitgehend den separatistischen Bestrebungen einiger weniger, was Moskau zum militärischen Eingreifen erst durch hochgerüstete Rebellen und schließlich reguläre Truppen zwang, bevor der Kreml schließlich politischen Verhandlungen innerhalb des Normandie-Formates und Minsker Prozesses zustimmte, deren Ausgang jedoch weiterhin ungewiss bleibt.

Somit eines im eigenen Lande vorzeigbaren Ergebnisses beraubt, verschob der Kreml die Aufmerksamkeit der russischen Öffentlichkeit, indem er den Ukraine-Konflikt aus den Schlagzeilen nahm und stattdessen die militärische Intervention in Syrien begann. Dessen Dramaturgie glich in vielem jener der Aggression gegen die Ukraine, allerdings ging es weniger um die Sicherung einer exklusiven Einflussphäre als um die Durchsetzung eines prinzipiellen russischen Mitspracherechts bei Konflikten weltweit. Nachdem es schien, dass Russland bei der Konfliktlösung in Syrien ins Hintertreffen geraten war, erzwang sich Moskau durch sein militärisches Eingreifen auf Seiten des Assad-Regimes einen Platz am Verhandlungstisch. Dessen Aussichten auf Frieden mögen unklar bleiben, klar ist jedoch bereits Russlands Erfolg und wird so der Gesellschaft vermittelt: Ein entschlossener Putin hat es dem Westen verwehrt, ein weiteres Mal einem souveränen Staat seinen Willen aufzuzwingen.

Auch dieser Konflikt wird jedoch irgendwann in seinem Potential erschöpft sein, die russische Öffentlichkeit zu interessieren und zu mobilisieren. Entsprechend wird ein neuer Zwist gesucht und gefunden werden, ohne dass augenblicklich klar ist, worum es sich dabei handeln wird. Neben einer Wiederbelebung des Ukraine-Konflikts ist dabei ein Eingreifen in einem der anderen Nachbarländer Russlands genauso möglich wie, nach dem Muster Syriens, eine russische Einmischung weit weg der eigenen Grenzen. Denkbare sind dazu auch direkte Konfrontationen mit westlichen Ländern, seien sie militärischer oder energiepolitischer Natur, im Cyberspace oder durch gesellschaftliche Einflussnahme. Was immer der konkrete Anlass und die angewandten Mittel, Putins Russland wird regelmäßig den offenen Konflikt mit dem Westen suchen und finden müssen, um seiner behaupteten Mission und der erforderlichen Mobilisierung der Gesellschaft gerecht zu werden.

Drittens bringt der aggressive Revisionismus Russlands dramatische Veränderungen im politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben des Landes mit sich, die das Land einer Gesellschaft im Kriegszustand immer ähnlicher werden lassen. Diese Entwicklung war zu Teilen ebenfalls bereits vor der Ukraine-Krise angezeigt, hat sich jedoch mit dem Ausbruch der offenen Konfrontation zwischen Russland und dem Westen rapide beschleunigt. Besonders sichtbar ist dies in der weiteren Erhöhung des Drucks auf jegliche abweichenden Meinungen, die nunmehr offen als »fünfte Kolonne« des Westens gebrandmarkt werden. Weitere rechtliche Einschränkungen und administrati-

ver Druck haben den ohnehin geringen Spielraum der unabhängigen Zivilgesellschaft weiter eingeschränkt, NGOs gezwungen, sich zu »ausländische Agenten« zu erklären oder ihre Tätigkeit einzustellen, und nicht wenige Dissidenten ins innere oder äußere Exil gezwungen. Säuberungen im Staatsapparat, insbesondere auch an russischen Hochschulen, sind ebenso an der Tagesordnung wie die Verpflichtung Kulturschaffender auf die offizielle politische Linie des Kremls. Die staatliche Propaganda nimmt immer schrillere Töne an, in deren Ergebnis die Gesellschaft sich in einer Wagenburgmentalität von Feinden umringt sieht, sich hinter Putin scharf und auf leiseste Kritik mit Verdächtigung und Denunziation reagiert.

Auch im wirtschaftlichen Bereich kommt es zu einer deutlichen Zunahme staatlicher Kontrolle.⁷ Bereits lange vor der offenen Konfrontation mit dem Westen hatte sich Russland mehr und mehr in Richtung Staatskapitalismus bewegt, in dem der Staat direkt wichtige Bereiche wie Energie, Finanzen oder Medien kontrollierte, während Bauwesen, Verkehr und Hochtechnologie sich in den Händen kremltreuer Oligarchen befanden. Dieser längerfristige Trend beschleunigt sich nun aus zwei Gründen. Zum einen wird der Staat, unter dem Eindruck stark gesunkener Rohstoffeinnahmen und des durch westliche Sanktionen erschwerten Zugangs zu internationalen Finanzmärkten, zum letztmöglichen Kreditgeber für verschuldete Unternehmen. Der Kreml jedoch nutzt seine Reserven vor allem dazu, seinen eigenen Anteil und Einfluss in der russischen Wirtschaft weiter auszubauen und sich der Loyalität der Wirtschaftseliten zu versichern. Zum anderen hat der Kreml die Parole der Ersetzung westlicher Importe ausgegeben. Russlands Abhängigkeit von ausländischen Technologien, aber auch Lebensmittelimporten, ist durch westliche Sanktionen und Russlands Gegensanktionen deutlich hervorgetreten und hat dramatische Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft gleichermaßen. Entsprechend versucht der Kreml, die inländische Produktion anzukurbeln, vertraut dabei jedoch fast ausschließlich auf staatliche und staatstreue Großunternehmen.

Schließlich kommt es zu einer verstärkten Militarisierung der russischen Wirtschaft und Gesellschaft. Aufbauend auf längerfristige Programme zur Modernisierung der russischen Streitkräfte, rückt der Rüstungs- und Sicherheitssektor nunmehr in den Mittelpunkt staatlicher Aufmerksamkeit und Ausgaben. Unter dem Eindruck der Konfrontation mit dem Westen werden Kürzungen in allen gesellschaftlichen Bereichen gerechtfertigt, von den Sozialausgaben zu öffentlichen Investitionen, lediglich das Feld der inneren und äußeren Sicherheit bleibt verschont. Als Illustration mag dienen, dass im Jahre 2015 der russische

7 Simeon Djankov, *Russia's Economy under Putin: From Crony Capitalism to State Capitalism*, PB 15–18, Peterson Institute for International Economics, September 2015.

Staatshaushalt eine zehnpromtente Kürzung aller Ausgaben verzeichnete, mit Ausnahme jener für Verteidigung.

Politisch wie gesellschaftlich, wirtschaftlich wie militärisch ist damit eine Umgestaltung Russlands zu verzeichnen, die dazu dient, das Land im Inneren auf permanenten Konflikt nach außen einzustellen. Dies annulliert viele der positiven Entwicklungen der letzten zwanzig Jahre und wirft das Land um Jahrzehnte zurück. Gleichzeitig entfalten diese strukturellen Veränderungen im Innern Russlands eine Eigendynamik, die es künftig auch dem Kreml selbst erschweren wird umzusteuern, so unwahrscheinlich eine solche Abkehr von der Konfrontation mit dem Westen schon aus legitimatorischen Gründen ist.

Wie sich der Westen gegenüber Russland behaupten muss

Angesichts dieser grundlegenden Veränderungen im Machtgefüge Russlands und des vielschichtigen Großkonfliktes, dem sich damit der Westen gegenüberübersieht, ist ein prinzipielles Neudenken der beidseitigen Beziehungen unumgänglich. Ausgangspunkt muss dabei die grundsätzliche Einsicht sein, dass Konfrontation mit Russland auf lange Sicht der Normalfall sein wird. Dies einzusehen fällt, wie die westliche Diskussion zum Ukraine-Konflikt gezeigt hat, vielen vor allem in Europa ausgesprochen schwer, enttäuscht doch der russische Bruch mit dem Westen die Hoffnungen, Anstrengungen und Kooperationen vielfältiger politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Akteure im Laufe der letzten zwei und mehr Jahrzehnte. Dennoch wäre es unverantwortlich, sich dieser neuen Realität zu verschließen und Illusionen über eine Rückkehr zum *Status quo ante* zu hegen.⁸ Stattdessen gilt es, den aggressiven und destruktiven Kurs der russischen Führung klar zu benennen und entsprechende Vorkehrungen zu treffen.

Dazu gehört in erster Linie ein unbedingtes Maß an europäischer und transatlantischer Geschlossenheit. Diese wird ohnehin permanent auf die Probe gestellt: Innerhalb der EU durch unterschiedliche Vorstellungen von europäischer Integration und Kontroversen im Angesicht multipler Krisen, dazu zwischen den USA und Europa durch Jahre gemeinsamen Scheiterns auf weltpolitischer Bühne wie auch latenten Anti-Amerikanismus unter vielen europäischen Entscheidungsträgern und Bürgern. Diese vorhandenen Bruchlinien werden zunehmend systematisch von Russland ausgenutzt, um westliche Entscheidungsprozesse und Politiken zu paralysieren.

Um diesen von Moskau angestrebten – und von manch anderer aufstrebenden

⁸ Joerg Forbrig, What's Ahead for Russia and the West? Four Scenarios, German Marshall Fund of the United States, 22. Juni 2015.

den Macht vermutlich wohlwollend beobachteten – Zerfall der westlichen und demokratischen Staatengemeinschaft zu verhindern, ist eine Reihe von Schritten denkbar. Zum einen gehört dazu die Wiederherstellung eines, vor allem in Europa, arg beschädigten Selbstbewusstseins und Vertrauens in die gemeinsame Wertebasis und die entsprechenden europäischen und internationalen Institutionen. Diese Selbstvergewisserung kann durchaus befördert werden durch den Ausschluss Russlands (und anderer autokratischer Staaten) aus Institutionen, die diese Wertebasis abbilden sollen, vom Kreml und anderen aber in dieser Funktion ausgehöhlt werden, wie dies lange beim Europarat oder der OSZE geschieht.⁹

Gleichzeitig gilt es, politische Reaktionen auf den russischen Revisionismus immer auch daraufhin zu prüfen, welche mögliche Spaltkraft innerhalb der europäischen und transatlantischen Partnerschaft sie bergen. In bestimmten Situationen, wie beim Ukraine-Konflikt erlebt, mag es verführerisch sein, resolut auf die russische Aggression zu reagieren, nicht zuletzt durch Waffenlieferungen an das bedrängte Land – eine Entscheidung, die jedoch die westlichen Partner klar auseinanderdividiert hätte. In diesen Situationen ist westlicher Einigkeit der absolute Vorrang einzuräumen, auch wenn dies zeitweilig bedeutet, weniger tatkräftig einzugreifen, als dies viele für wünschenswert halten. Diese Abwägung darf freilich die westliche Staatengemeinschaft nicht zum andauernden Nichtstun verdammen.

Zweitens ist es unbedingt notwendig, die Resilienz europäischer Staaten, Volkswirtschaften und Gesellschaften zu stärken und diese systematisch vor russischer Einflussnahme zu schützen. Vor allem im Zuge der Ukraine-Krise sind die vielen Verwundbarkeiten offenbar geworden, die einzelne europäische Staaten und die EU als Ganzes gegenüber Russland haben und die Moskau immer unverhohlener zur Beförderung seiner Politik ausnutzt. Dazu gehören die Abhängigkeit von russischen Energieträgern ebenso wie die massive finanzielle Verflechtung einzelner EU-Staaten mit Russland, die Präsenz russischer Staatsmedien und ihr Einfluss insbesondere auf die großen russischsprachigen Bevölkerungsgruppen innerhalb der EU sowie Verbindungen zwischen dem Kreml und extremistischen Parteien und Milieus in verschiedenen EU-Ländern. Dazu kommen die üblichen offenen Flanken entwickelter Gesellschaften, von offenen Grenzen und dem für manches EU-Land wichtigen Tourismus aus Russland bis hin zu technologischen Angriffsflächen, die sich der Kreml zunehmend für Cyberattacken zunutze macht.¹⁰

9 Ivan Krastev, Mark Leonard, *The New European Disorder*, European Council on Foreign Relations, 20. November 2014.

10 Bloomberg, *Cyberspace Becomes Second Front in Russia's Clash With NATO*, 14. Oktober 2015.

Diese und mögliche andere Schwachpunkte gilt es, im Blick zu behalten und nach Möglichkeit zu reduzieren, hat sich doch Russland als ausgesprochen entschlossen und kreativ erwiesen, diese für seine vielschichtige und hybride, oft verdeckte und nur zeitweise offene Konfliktführung auszunutzen. Entsprechend gehören jegliche Interaktionen zwischen Russland und dem Westen auf den Prüfstand, seien sie politischer oder wirtschaftlicher, sozialer, medialer oder technologischer Natur. Entflechtungen werden dabei ebenso unausweichlich sein wie die genaue Kontrolle unvermeidlicher Verflechtungen. Rechtsstaatliche Mechanismen vom EU-Wettbewerbsschutz bis hin zu nationalen Gesetzen zu Geldwäsche und Regeln der Medienethik sind dabei genauso anzuwenden wie nachrichtendienstliche Mittel, wie sie bislang nur bei der Extremismus- und Terrorbekämpfung Anwendung finden.

Ganz besonders wichtig ist dabei die Stärkung der Resilienz jener Staaten am Ostrand von EU und NATO, die historisch, geographisch und gesellschaftlich exponiert sind für russische Einflussnahme. Dort, von Skandinavien und den baltischen Staaten über Mitteleuropa bis nach Rumänien und Bulgarien, sind freilich zusätzlich auch Elemente klassischer Abschreckung erforderlich. In den letzten Jahren hat Russland in dieser Region seine Militärpräsenz massiv ausgeweitet, durch Aufrüstung seiner Basen im Kaliningrader Gebiet und auf der Krim, durch großangelegte Manöver in Richtung angrenzender NATO-Staaten sowie durch unzählige Provokationen entlang der EU- und NATO-Grenzen in der Luft und zur See. Das westliche Bündnis hat darauf mit moderaten militärischen Mitteln, von gemeinsamer Luftraumkontrolle bis hin zu einer schnellen Eingreiftruppe reagiert, damit jedoch die Sicherheitsbedenken der betroffenen Staaten und Gesellschaften nicht völlig ausräumen können. Insofern werden der Abschreckung russischer Militärphantasien in diesem besonders gefährdeten Raum weit mehr politische Aufmerksamkeit und materielle Investitionen zukommen müssen als bislang erfolgt.

Jedoch wird sich der Westen nicht auf seine direkten Beziehungen mit Russland, auf seine eigene Absicherung und die Reduzierung russischer Einflussmöglichkeiten, beschränken können. Stattdessen wird der Kreml, wie in der Ukraine und in Syrien vorgeführt, regelmäßig und vorzugsweise Konflikte in Drittstaaten dazu nutzen, die westliche Staatengemeinschaft und das von diesen vertretene internationale Ordnungsmodell herauszufordern.

Akut ist dabei die Gefährdung jener Länder, die sich in der östlichen Nachbarschaft der EU befinden und auf die sich gleichzeitig der Moskauer Anspruch einer exklusiven Einflussphäre richtet. Die Ukraine-Krise hat gezeigt, mit welcher Entschlossenheit und mit welchen Mitteln Moskau dabei seine Position zu verteidigen bereit ist, aber auch, wie begrenzt bislang der politische Wille und die materielle Hilfsbereitschaft vor allem seitens Europas sind. Damit riskiert der Westen jedoch, einige seiner grundlegenden und identitätsstiftenden Prin-

zipien aufzugeben: Die Souveränität von Staaten und das Selbstbestimmungsrecht von Völkern, die Unverletzlichkeit von Grenzen und die europäische Nachkriegsordnung, das Projekt eines Europas in Frieden und Freiheit.

Entsprechend gilt es, sehr viel beherzter als bislang auf die Staaten und vor allem Gesellschaften der östlichen Nachbarschaft zuzugehen und gleichzeitig entschlossener Russlands hegemonialen Ansprüchen entgegenzutreten. Die drei bislang zu einer europäischen Integration bereiten Länder – Georgien, Moldawien und die Ukraine – verdienen dabei bei allen Schwierigkeiten mit ihren internen Reformprozessen dieselbe Unterstützung, die seinerzeit den mitteleuropäischen Transformationsstaaten zugute kam. Dazu sollten die drei Länder, ungeachtet derzeitigen Widerstands innerhalb der EU und auf der Basis von politischen Reformkriterien, eine klare europäische Perspektive und Aussicht auf EU-Mitgliedschaft erhalten.

Ähnlich langfristige Signale und großzügige Hilfe sollten sich an die Gesellschaften der übrigen drei Nachbarländer – Armenien, Aserbaidschan und Belarus – richten, nicht jedoch an die dortigen politischen Regime, deren autoritäre Natur europäischen Werten klar widerspricht. Durch diese verstärkte Hinwendung und Unterstützung osteuropäischer Gesellschaften kann die EU deren Emanzipierung von Autokratie, Kleptokratie und Dominanz des Kremls befördern. Dies mag nicht überall kurzfristig zu demokratischen Veränderungen und europäischer Integration führen, zumal Russland solche Bestrebungen sicher nach Kräften stören wird. Langfristig jedoch wird westliche Hilfe zu starken und selbstbewussten Gesellschaften beitragen, die sich gegen Manipulationen durch eigene korrupte Eliten genauso wehren werden wie gegen russische Einflussnahme, wie das Beispiel der Ukraine eben auch zeigt.

Schließlich wird es natürlich erforderlich sein, bei aller Absicherung, Einhegung, Abschreckung und teilweise auch Abschottung gegenüber Russland, Gesprächskanäle und Kooperationsangebote dem Kreml gegenüber aufrechtzuerhalten. Als Minimum kann dabei gelten, wie von den USA im Sinne des *de-conflicting* bereits praktiziert, dass vertrauliche Hintergrundkontakte politischer Entscheidungsträger und direkte Kommunikation zwischen Militärs beider Seiten zwingend erforderlich sind, um gefährliche Missverständnisse und Eskalationen zu vermeiden. Darüber hinaus jedoch muss der bisherige Ansatz einer möglichst weitgehenden und breitgefächerten Zusammenarbeit mit Russland überdacht werden, haben sich doch vor allem auch aus deutscher Sicht vielfältige Partnerschaftsangebote der letzten zwei Jahrzehnte als fruchtlos erwiesen und die gegenwärtige Konfrontation keineswegs verhindern können.

Dabei gilt es, einige wichtige Parameter im Auge zu behalten. Zum einen muss sich der Westen darüber im Klaren sein, dass Kooperation aus russischer Sicht immer vor allem von taktischem Wert ist, keineswegs aber eine Abkehr von einer strategischen Konfrontation mit dem Westen bedeutet. Die Minsker Friedens-

verhandlungen zum Ukraine-Konflikt, die russische Mitarbeit am Iran-Abkommen oder das Angebot einer internationalen Koalition im Kampf gegen den Islamischen Staat sind beispielhaft für solche rein taktische Kooperation seitens des Kremls. Zum anderen ist es wichtig, mögliche Kooperationen klar nach Konfliktfeldern zu trennen, statt ein vom Kreml angestrebtes *Quid pro quo* zu akzeptieren. Eine mögliche Zusammenarbeit mit Russland im Falle Syriens, so erforderlich und gewünscht sie aus europäischer Sicht sein mag, sollte daher keineswegs westliche Konzessionen an Moskau im Falle der Ukraine nach sich ziehen.

Des Weiteren sollten sich vor allem die Staaten Europas bewusster werden, dass ihre vornehmlich bilaterale Zusammenarbeit mit Moskau nicht im europäischen, sondern vor allem im russischen Sinne ist, schwächt sie doch die westliche Geschlossenheit gegenüber dem Kreml. So stehen zum Beispiel die privilegierten Energiebeziehungen Deutschlands mit Russland und die gewünschte Erweiterung der Gaspipeline Nord Stream der von der EU angestrebten Energieunion und energetischen Absicherung der Gesamtgemeinschaft eindeutig entgegen. Entsprechend sollten jegliche Kooperationen mit Russland in enger Abstimmung im EU-Rahmen entschieden werden, statt sich wie bislang vor allem von nationalen Interessen und Egoismen leiten zu lassen.

Nicht zuletzt gilt es, die manifeste Schwäche des institutionellen Rahmens paneuropäischer Sicherheit und Zusammenarbeit anzuerkennen. Weder regelmäßige EU-Russland-Gipfel und der NATO-Russland-Rat als Foren zwischen dem Westen und Russland noch breitere Foren wie die OSZE und der Europarat haben sich als belastbare Kanäle für eine Einbindung Russlands erwiesen. Zu diesem frühen Zeitpunkt in der vermutlich langfristigen Konfrontation zwischen Russland und dem Westen mag ein großer institutioneller Wurf wie eine neue Schlussakte von Helsinki oder eine neue Charta von Paris noch schwer denkbar sein, langfristig wird aber eine gemeinsame Grundlage und Organisationsform unter Einschluss Russlands gefunden werden müssen. Bis dahin wird jedoch die Hauptlast westlicher Bemühungen, der russischen Herausforderung gerecht zu werden, auf EU und NATO liegen, die es entsprechend aufzustellen und auszustatten gilt.

Abschließend sollte betont werden, dass Verlauf und Ergebnis dieser neuen und von Russland ausgehenden Konfrontation mit dem Westen maßgeblich davon abhängen werden, welche Antworten die europäische und transatlantische Politik auf diese veränderte Realität findet. Diese werden notwendigerweise ähnlich vielschichtig sein müssen, wie dies die russische Konfliktstrategie selbst ist. Sie sollten davon getragen werden, dass nicht weniger als eine internationale Ordnung – nicht nur in Europa, sondern global – auf dem Spiel steht, die von universalen Normen, einem klaren Rechtsrahmen und allseits akzeptierten In-

stitutionen geleitet wird. Und sie sollten darauf eingestellt sein, dass der neue Konflikt mit Russland wohl von sehr langer Dauer sein wird.

Bei allen offenkundigen Schwierigkeiten und Schwächen, die der Westen im bisherigen Verlauf dieser Konfrontation mit Russland offenbart hat, so hat er doch bislang auch eine für viele unerwartete Prinzipienfestigkeit, Widerstandsfähigkeit und Geschlossenheit bewiesen. Dies macht durchaus Hoffnung, dass die europäische und transatlantische Gemeinschaft diese fundamentale Herausforderung auch langfristig meistern wird.

Literaturverzeichnis

- Bloomberg, Cyberspace Becomes Second Front in Russia's Clash With NATO, 14. Oktober 2015.
- Guardian, Brzezinski calls for »accommodation« with Russia, 28. März 2015.
- Gleb Pavlovsky, Russia's System of Managed Chaos, Carnegie Moscow Center, 20. Oktober 2015.
- Ivan Krastev, Russian Revisionism. Putin's Plan For Overturning the European Order, Foreign Affairs, 3. März 2014.
- Ivan Krastev, Mark Leonard, The New European Disorder, European Council on Foreign Relations, 20. November 2014.
- Joerg Forbrig, What's Ahead for Russia and the West? Four Scenarios, German Marshall Fund of the United States, 22. Juni 2015.
- Maria Lipman, How Russia has come to loathe the West, European Council on Foreign Relations, 13. März 2015.
- Michael McFaul, Kathryn Stoner-Weiss, Mission to Moscow. Why Authoritarian Stability Is a Myth, Foreign Affairs, Januar/Februar 2008.
- Simeon Djankov, Russia's Economy under Putin: From Crony Capitalism to State Capitalism, PB 15–18, Peterson Institute for International Economics, September 2015.
- Washington Post, Putin's Prepared Remarks at 43rd Munich Conference on Security Policy, 12. Februar 2007.

Chinas Aufstieg zur Großmacht und seine Herausforderungen für den Westen

Heutzutage gibt es kaum seriöse Beobachter, die daran zweifeln, dass die Volksrepublik China zu einer Großmacht aufgestiegen ist. Chinas neuer Machtstatus verkörpert sich vor allem in seinem Gewicht als der größten Volkswirtschaft im Sinne der Kaufkraftparitätsberechnung und in seinem Realeinfluss auf das weltpolitische Geschehen im 21. Jahrhundert. Kaum politische Fragen mit globaler Dimension lassen sich heute ohne Chinas Beteiligung oder gegen seinen Willen vernünftig lösen. Das globale Klimaabkommen, das Dezember 2015 in Paris abgeschlossen wurde, zeigt exemplarisch, wie zügig ein prekärer Interessenkonflikt gelöst werden kann, wenn Beijing sich konstruktiv verhält, und wie schwierig ein globaler Konsens zu erreichen ist, wenn es sich gekränkt fühlt. In der Tat hat der Aufstieg Chinas das globale Machtverhältnis dramatisch verändert. Vor allem stellt die nach wie vor von Kommunisten regierte Milliardenation enorme Herausforderungen für den Westen dar, sowohl ordnungspolitisch als auch systemisch.

Ordnungspolitische Herausforderung

Eine der entscheidenden Fragen, die mit dem Aufstieg Chinas einhergehen, ist die, ob die Volksrepublik aufgrund ihrer Machtvergrößerung zu einer Ordnungsmacht in Ostasien avancieren wird, die nicht nur über ausreichende Ressourcen verfügt, sondern auch willig ist, für Stabilität in der Region zu sorgen. Viele Beobachter in und außerhalb der Region bejahten noch vor wenigen Jahren diese Frage und sprachen mit Blick auf das Reich der Mitte von einer »gutmütigen Macht« (*benign power*), ein Begriff, der bislang ausschließlich den Vereinigten Staaten vorbehalten war, um ihr ordnungspolitisches Engagement in der Welt zu charakterisieren.¹

1 Vgl. hierzu: Machetzki, Rüdiger, Ostasien in den Strömen des Wandels: Eine Weltregion vor dem »Stabwechsel« zwischen Japan und China? in: China aktuell, 8 (2004), S. 868.

Allerdings scheinen die Bedingungen für die Wiederherstellung einer traditionellen Vormachtstellung Chinas in Ostasien noch nicht ausreichend zu sein. Vor allem würde eine chinesische Ordnungsmacht in der Region automatisch eine Reduzierung der amerikanischen Einflussnahme auf Asien-Pazifik bedeuten. Ob Washington dazu bereit ist, ist äußerst fraglich. Die Regierung Obama kündigte nämlich bereits 2012 an, in den Jahren danach eine sogenannte »Umstrukturierungsstrategie« (*rebalancing*) in die Praxis umzusetzen, mit dem Ziel, die zuvor angekündigte Politik der »Rückkehr nach Asien« mit Inhalten und Aktivitäten zu erfüllen. Dass die USA den Aufstieg Chinas zunehmend als eine Bedrohung für ihre Position in Ostasien wahrnehmen und entschlossen sind, diese perzipierte Bedrohung zu balancieren, scheint auch eine ausgemachte Sache zu sein.

Der ehemalige US-Verteidigungsminister Leon Panetta sprach schon im Juni 2012 auf einer Sicherheitskonferenz in Singapur von einer Umstrukturierung der Kapazitäten der amerikanischen Seestreitkräfte vom jetzigen Verhältnis von 50:50 in ihrer Verteilung zwischen Pazifik und Atlantik auf 60:40 zugunsten des pazifischen Asiens. Auch wenn Panetta ausdrücklich darauf hinwies, dass dieser Verschiebungsplan nicht gegen China ausgerichtet sei und dieses auch von einem verstärkten Engagement der USA für die Sicherheit in der Region profitieren könne, dürfte sich die Führung in Beijing darüber im Klaren sein, was diese verstärkte Militärpräsenz der USA für die Sicherheit der Volksrepublik China bedeutet. Allein die Rechnung, dass in Zukunft sechs von insgesamt elf Flugzeugträger-Verbänden der US-Flotten in Asien-Pazifik stationiert sein sollen, hat sie erheblich beunruhigt.²

Als Reaktion darauf intensivierte China seine Bemühungen, eigene Flugzeugträgerverbände aufzubauen. Unmittelbar nach Beginn des neuen Jahrs 2016 bestätigte das chinesische Verteidigungsministerium, dass das Land »auf dem guten Wege« sei, seinen zweiten Flugzeugträger zu bauen. Wie die »Welt« berichtet, ist das in Dalian gebaute »Kriegsschiff das erste, das ohne eine Zuarbeit aus dem Ausland konstruiert wird«. »Der Flugzeugträger CV-17 oder Typ 001 A bringt es auf 50.000 Bruttoregistertonnen und soll als Basisstation für den J-15 (»Fliegender Hai«) und andere Kampffjets dienen. Mindestens vierzig Flugzeuge und Helikopter sollen auf dem schwimmenden Airport Platz finden.«³

Dennoch ist es nicht zu erwarten, dass China in der absehbaren Zeit die USA militärisch überholen wird. In der Tat dominieren die USA aufgrund ihrer

2 Glaser, Bonnie, US-China Relations: Creating a New Type of Major Power Relations, in: Comparative Connections. A Triannual E-Journal on East Asian Bilateral Relations, September 2012, S. 1–13.

3 »China baut seinen zweiten Flugzeugträger selbst«, in: Die Welt, Online-Ausgabe vom 3. Januar 2016 (<http://www.welt.de/politik/ausland/article150557177/China-baut-seinen-zweiten-Flugzeugtraeger-selbst.html>, abgerufen am 13. Januar 2016).

starken Militär- und Wirtschaftspräsenz Chinas Sicherheitsumgebung und Wachstumskonditionen. Die USA sind seit der Niederwerfung des militaristischen Japans im Jahre 1945 im asiatisch-pazifischen Raum stark engagiert. Japans Entwicklung zu einer der größten Wirtschaftsmächte der Welt (bis 2010 die zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt nur hinter den USA, aber abgelöst dann durch die Volksrepublik China) wäre genauso undenkbar gewesen wie die Teilung Chinas und Koreas, wenn Washington im Asien der Nachkriegszeit – ebenso wie in Europa – nicht massiv eine Eindämmungspolitik gegen Moskau betrieben hätte.

Auch nach dem Ende des Kalten Krieges zwischen den zwei Supermächten SU und USA sind die Vereinigten Staaten eine westpazifische Macht geblieben. Die Stationierung von etwa 100.000 Soldaten im Rahmen von bilateralen Bündnisverträgen insbesondere mit Japan, Südkorea und Australien ermöglicht den Vereinigten Staaten, die Rolle einer Ordnungsmacht in der Region zu spielen. Die Erweiterung des US-australischen Bündnisvertrags im Jahr 2012, die Wiederbelebung der Militärkooperation mit den Philippinen seit 2014 und die Annäherung an Vietnam in den letzten Jahren demonstrierten die Entschlossenheit von Washington, diesen Ordnungsmachtstatus verstärkt auszubauen. Keine der Mächte in der Region verfügt heute über eine reale Chance, gegen den Willen von Washington die vorhandenen Machtverhältnisse mit Gewalt zu verändern. Dies gilt auch für die Volksrepublik China, auch wenn Beijing die Vormachtstellung der USA in seiner Heimatregion nie offiziell anerkannt hat.

Es mehren sich Anzeichen dafür, dass die chinesische Abneigung gegen die amerikanische Militärpräsenz in Asien mit der von Präsident Obama vorangetriebenen Politik der »Rückkehr der USA nach Asien« drastisch gestiegen ist. In der Tat sind in der chinesischen Öffentlichkeit die Stimmen nach einer Aufgabe der früh von Deng Xiaoping formulierten Politik »low profile« (*tao guang yang hui*) immer lauter geworden. Diese im Kern durch Passivität gekennzeichnete Strategie, die die chinesische Außen- und Sicherheitspolitik dreißig Jahre lang zur Ausübung von Zurückhaltung und Umsicht verpflichtet hat, zu revidieren, gewinnt immer mehr an Unterstützung, insbesondere unter den jüngeren Generälen und Intellektuellen, die die US-Militärpräsenz im Umfeld Chinas eher als Bedrohung denn als Chance wahrnehmen.⁴

Die neusten Bewegungen in der chinesischen Außen- und Sicherheitspolitik haben deutlich demonstriert, dass Beijing die bislang von den USA dominierte Sicherheitsordnung in der Region nicht mehr akzeptieren will. Die chinesische

4 Vgl. hierzu: Luo Yuan, Wu yuanmei youri, ying qizhixuanming la e han wuidu riben (Eine klare Allianzpolitik gegenüber Russland und Südkorea wäre die beste Strategie gegen die USA und Japan, in: Global Times Online (<http://mil.huanqiu.com/paper/2013-02/3615208.html>, Zugriff: 2. Februar 2013).

Entschlossenheit bei der Austragung der territorialen Konflikte mit Japan, Philippinen und Vietnam und die Geschwindigkeit bei der Einrichtung einer Landebahn auf einer künstlich erweiterten Insel im südchinesischen Meer weisen unmissverständlich darauf hin, dass die »Pax Americana« im asiatisch-pazifischen Raum nicht mehr zukunftssträftig ist. Ob Washington einen Weg finden kann, diese ordnungspolitische Herausforderung friedlich auszutragen, bleibt abzuwarten. Jedenfalls bedarf die sicherheitspolitische Ordnung im Westpazifik angesichts des Aufstiegs Chinas einer dramatischen Erneuerung entweder mit China oder gegen seinen Willen. Beides würde von den USA erhebliche Preise verlangen, materiell, ideell und mental.

Systemische Herausforderung

Chinas Integration in die Weltwirtschaft, die seinen Aufstieg zur Großmacht ermöglicht hat, ist in bestimmten Sinne auch eine Leistung der westlichen Chinapolitik seit 35 Jahren. Der Westen wird sich aber dem Schicksal einer permanenten Enttäuschung nicht entziehen können, wenn er stets »modernisierungstheoretisch« denkt, indem er nämlich stets davon ausgeht, dass die wirtschaftliche Liberalisierung in China zwangsläufig zur politischen Liberalisierung führen wird. Dass diese bislang ausblieb, ist kein Zufall, sondern eine von den politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Eliten beabsichtigte Entwicklung. China im Rahmen der Umarmung der wirtschaftlichen Globalisierung zu einem politischen System nach westlichem Vorbild zu entwickeln, war nie Bestandteil der chinesischen Reformpolitik. Im Gegenteil: Es war immer ihr Ziel, die Möglichkeit einer permanenten Prosperität ohne Öffnung der politischen Entscheidungsprozesse zu testen.

Zwanzig Jahre nach dem Untergang der Sowjetunion, dem symbolischen Triumph der liberalen Verfassungsstaaten über die unfreien kommunistischen Staaten, zeigen sich die westlichen Demokratien im Hinblick auf ihre eigene Zukunft erstaunlich unsicher. Diese Unsicherheit drückt sich ungewöhnlich massiv in der China-Angst aus, die sich angesichts des chinesischen Aufstiegs ständig intensiviert. Die Euphorie über das »Ende der Geschichte« wurde durch die Sorge um eine »Rückkehr der autoritären Regime« ersetzt. Das Gefühl, dass die Welt nicht wie erwartet in Richtung universal-liberaler Demokratie marschiere, verbreitet sich unter den Intellektuellen und Meinungsführern. Es wird befürchtet, dass die Staatenwelt sich doch in unterschiedliche herrschaftspolitische Lager polarisieren und eine neue Ära der Rivalität zwischen westlichen liberalen Demokratien und nicht-westlichen, aber gefährlichen, autokratischen Regimes entstehen könnte. John Ikenberry, einer der führenden liberalen Denker der Vereinigten Staaten der Gegenwart, sprach sogar von deutlichen

Anzeichen für die Entstehung einer »Autokratischen Internationale« (*autocrats international*), angeführt von Russland und China. Man zeigt sich zwar zuversichtlich, dass die westlichen Demokratien den wahrgenommenen »Modellwettbewerb« am Ende gewinnen könnten, macht sich jedoch Sorgen um die Dauerhaftigkeit des Weltfriedens im 21. Jahrhundert. Eine Welt, die durch eine demokratisch-autoritäre Divergenz gestaltet sei und durch herrschaftspolitischen Wettbewerb angetrieben werde, verspreche, so die liberale Befürchtung, mehr Konflikts- und Kriegsgefahren.⁵

Ob eine demokratisch-autoritäre Divergenz wirklich zu einem neuen Weltkrieg führen würde, wie die Anhänger der Theorien des »Demokratischen Friedens« unter Berufung auf Immanuel Kant postulieren,⁶ sei dahin gestellt. Für den Westen noch gravierender erscheint die von Chinas Entwicklungsmodell provozierte herrschaftspolitische Herausforderung: Die Wiederbelebung autoritärer Regime.

Insgesamt betrachtet dürfte die Zukunft des westlichen Demokratiemodells entscheidend von seiner Fähigkeit abhängen, sich weltweit zu verbreiten, also die noch nicht-demokratischen Länder zur politischen Liberalisierung zu bewegen und deren Regierungssysteme zu demokratisieren. Gerade unter diesem Aspekt stellt China eine ernstzunehmende Herausforderung dar.

Loretta Napoleoni weist darauf hin, dass das westliche Modernisierungsmodell im Zuge des chinesischen Dauerwachstums und der westlichen Serienkrisen zunehmend an Anziehungskraft verloren habe. Insbesondere für die Entwicklungsländer werde das Reich der Mitte mit seinem »besseren Kapitalismus« im Sinne eines politischen Autoritarismus in Verbindung mit wirtschaftlicher Freiheit immer attraktiver. »Wenn ich heute Ägypter wäre«, so fragte die französische Kommentatorin für *Le Monde*, »welches Wirtschaftsmodell würde ich übernehmen wollen, das westliche oder das asiatische? Würde ich den westlichen Politikern und Unternehmen vertrauen, die jahrzehntelang mit jenen oligarchischen Eliten Geschäfte gemacht haben, die mich unterdrückt und ausgeplündert haben, oder würde ich eher Politikern und Firmen aus den Schwellenländern vertrauen, Menschen, die noch vor wenigen Jahrzehnten ebenso arm und machtlos waren wie ich heute?«⁷

Die Zukunft des westlichen Demokratiemodells hängt daher entscheidend

5 Vgl. hierzu: Ikenberry, G. John: *The Rise of China and the Future of the West*, in: *Foreign Affairs*, 87 (1) 2008, S. 23–37.

6 Zum Theorem über die Korrelation zwischen Demokratie und internationalem Frieden vgl.: Doyle, Michael W.: *Liberalism and World Politics*, in: *American Political Science Review*, 80 (4) 1986, S.1151–1169; Layne, Christopher: *Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace*, in: *International Security*, 19 (2) 1994, S. 5–49.

7 Napoleoni, Loretta: *China: Der besserer Kapitalismus. Was der Westen vom Reich der Mitte lernen kann*, Orell Füssli Verlag: Zürich 2012, S. 9.

davon ab, ob dessen Verfechter es schaffen können, die autoritären Zentren wie Russland und China zu politischer Liberalisierung beziehungsweise Demokratisierung zu bewegen. Das Verhalten des Westens gegenüber Russland nun im Umgang mit China zu wiederholen, wäre für die Zukunft des westlichen Demokratiemodells fatal. Russlands Rückkehr zum Autoritarismus, die nach Präsident Jelzins anfänglichen Demokratisierungsansätzen unter der Herrschaft des »lupenreinen Demokraten« Putin deutlich beschleunigt wurde, spiegelt sicher die Enttäuschung der Moskauer Regierungsklasse vom westlichen Verhalten gegenüber den russischen Großmachtinteressen wider. Es erklärt aber auch das Versagen der westlichen Demokratisierungspolitik gegenüber autoritären Zentren. Hierfür waren die überhebliche Euphorie über das »Ende der Geschichte« und die damit verbundene Leichtsinnigkeit und Naivität bei der Umgestaltung der russischen Herrschaftsstrukturen, die in ihrer Geschichte niemals ein liberales Element aufwiesen, mitverantwortlich.

Was die Möglichkeit betrifft, China zu einer Demokratie nach liberalem westlichen Vorbild zu bekehren, dürfte das Unterfangen noch größer und die Perspektive noch düsterer sein. Es liegt eine große und vor allem unüberwindbare staatsphilosophische Verwerfungslinie zwischen ihnen. Das unterschiedliche chinesische und westliche Denken über den Staat, über seine Funktion und über sein Verhältnis zur Staatsbevölkerung wird dafür sorgen, dass keine der beiden Seiten die Herrschaftsform der Gegenseite freiwillig annehmen wird. Wenn es eine grundsätzliche Denkweise gibt, die über Tausende von Jahren die politischen Dynastien Chinas überdauert hat und sich kategorisch vom Denkmuster des Westens unterscheidet, dann handelt es sich, wie bereits ausführlich diskutiert, um das Primat des Kollektivs. Im Gegensatz zum Primat des Individuums, das das philosophische, herrschaftspolitische und gesellschaftliche Denken und Verhaltensmuster des Westens charakterisiert, stellt das Primat des Kollektivs den zumindest theoretischen Bezugspunkt aller politischen und gesellschaftlichen Bestrebungen in China dar, die die politischen Entwicklungen des Landes seit der Begegnung mit dem Westen maßgebend beeinflusst haben.

Es bestehen erhebliche Zweifel, ob das chinesische Primat des Kollektivs und das westliche Primat des Individuums von ihrem inneren Zusammenhang her miteinander harmonisierbar beziehungsweise gegeneinander balancierbar sind. Immerhin handelt es sich bei diesen beiden Postulaten um die zwei Schlüsselbegriffe, auf denen das unterschiedliche Verhältnis zwischen Individuum und Staat in China und im Westen beruht.

Allerdings würde Leibniz, wäre er noch am Leben, diese Aufgabe wohl nicht als unmöglich betrachten, nicht zuletzt, weil Konfuzianismus und Christentum für ihn nie einen Gegensatz dargestellt haben. Und vor dem Hintergrund seiner Idee einer »Europa-Mission der Chinesen in natürlicher Theologie als Pendant

zu christlichen China-Mission in Offenbarungstheologie«, müsste es dem Westen und China heute, in Zeiten der Digitalisierung mit ihren unbegrenzten Kommunikationsmöglichkeiten, weitaus leichter fallen, zwischen dem konservativ-kollektiven Denken Chinas und der liberal-individualistischen Besinnung einen Bogen zu schlagen.

Leibniz war im 17. Jahrhundert in der Tat überzeugter von der Überbrückbarkeit der Unterschiede zwischen den chinesischen und abendländischen Grundwerten als die Chinesen und Westler des 21. Jahrhunderts. Ihnen fehlt offensichtlich die Vision, die Leibniz zu seinem Optimismus ermutigt hat: Die »geistigen Schätze« der beiden Welteile, die auf unterschiedliche Weise hervorragend seien, sollten durch intensive Austausch zu gegenseitiger Befruchtung führen. Es hat den Anschein, dass weder der Westen noch China gegenwärtig in der Lage sind, aus eigener Kraft ihre Zivilisation zu erneuern. Beide Seiten sind jeweils in ihrer eigenen Art »fundamentalistisch« geworden.

Während ein zu hoch angesetztes »Primat des Kollektivs« bei den Chinesen häufig die Befriedigung individueller Ansprüche blockiert, stört ein übertriebener Individualismus oft das kollektive Interesse und die öffentliche Ordnung in den westlichen Staaten. John F. Kennedys vielzitierte Auffassung, man solle nicht fragen »was der Staat für dich tun kann, sondern was du für den Staat tun kannst«, stammt zwar nicht aus dem Konfuzianismus, lässt sich dagegen auch konfuzianisch lesen. Wenn der Westen und China aufeinander zugehen und versuchen, jeweils ein Stück aus der zentralen Denkkategorie der Gegenseite zu übernehmen und es in das eigene Wertesystem zu integrieren, könnten sie vermutlich enorme Kräfte entfalten zur Erneuerung ihres jeweiligen Systems.

Das westliche Demokratiemodell hat nur eine Chance, sich im 21. Jahrhundert global durchzusetzen, wenn die repräsentativen Demokratien in ihren Heimatregionen – Westeuropa und Nordamerika – selbst stabil bleiben. Sie bedürfen offensichtlich einer qualitativen wie institutionellen Selbsterneuerung, um ihre zunehmende Anfälligkeit gegen demagogische und populistische Verheißungen abzubauen, die durch die Computer-Revolution beschleunigt wurde. Die Souveränität der politischen Führung durch vernünftige und verantwortliche Staatsmänner und Staatsfrauen sollte gegenüber den Möglichkeiten einer demagogischen und populistischen Verführung der Massenwählerschaft gestärkt werden.

Das Schicksal der »neuen Demokratien« in den Transformationsländern wird die globalen Zukunftsperspektiven des westlichen Demokratiemodells maßgebend beeinflussen, weil seine globale Übertragbarkeit im 21. Jahrhundert auf dem Spiel steht. Strategisch dienen die im Zuge der dritten Demokratisierungswelle errichteten Systeme in Ostasien, Osteuropa und Lateinamerika als herrschaftspolitische Pufferzonen oder Peripherien zu autoritären Zentren wie China und Russland. Gelingt es den westlichen liberalen Demokratien, den

neuen Demokratien zu Konsolidierung und Prosperität zu verhelfen, verstärken sie zugleich ihre Position im Systemwettbewerb mit den autoritären Zentren wie Russland und China.

Vor dem Hintergrund, dass die Idee einer autoritären Staatsordnung für viele Peripheriestaaten angesichts wachsender Entwicklungsaufgaben und Modernisierungsherausforderungen an Attraktivität gewinnt, wird die Dominanz der Staatenwelt durch liberale Demokratien wahrscheinlich nachlassen. Vor allem Chinas Modell des erfolgreichen »autoritären Kapitalismus« wirkt zunehmend attraktiv auf afrikanische und lateinamerikanische Staaten, ein Umstand, der das Reich der Mitte in der Suche nach einem eigenen Weg der politischen wie der wirtschaftlichen Modernisierung noch bestärkt.

Perspektiven des chinesisch-westlichen Verhältnisses

Das autoritäre China und die westlichen liberalen Demokratien können wohl tatsächlich nur durch gegenseitiges Lernen zu einer Annäherung kommen. In der Tat zwingt die Globalisierung beide Seiten nicht nur dazu, voneinander zu lernen, sondern zeigt ihnen auch die Lernrichtung. Denn die politische Zähmung der Globalisierung über nationale Grenzen hinweg kann nicht anders erreicht werden als durch einen globalen Ausgleich von Interessen und Wertvorstellungen. Dieser Ausgleich, die »Goldene Mitte«, kann nur durch einen Prozess des Lernens voneinander entstehen, als gemeinsames Produkt der Lernenden, aber dennoch immer im Blick auf die jeweiligen eigenen Bedürfnisse.

Jeder Versuch, eigene Wertvorstellungen als absolut richtig zu betrachten und gegen die andere Seite durchzusetzen, hätte lediglich eine realpolitische Lösung zur Folge. In diesem Sinne hat Huntington zu Recht die »Kämpfe der Kulturen« als die »größte Gefahr für den Weltfrieden« identifiziert und in Anlehnung an Lester Pearson erkannt, dass »unterschiedliche Zivilisationen lernen müssen, nebeneinander in friedlichem Austausch zu leben, voneinander zu lernen, die Geschichte, die Ideale, die Kunst und Kultur des anderen zu studieren, einander gegenseitig das Leben zu bereichern.«⁸

8 Huntington, Samuel P.: Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert, Europaverlag: München 1996, S. 530–531.

Literaturverzeichnis

- »China baut seinen zweiten Flugzeugträger selbst«, in: Die Welt, Online-Ausgabe vom 3. Januar 2016 (<http://www.welt.de/politik/ausland/article150557177/China-baut-seinen-zweiten-Flugzeugtraeger-selbst.html>, abgerufen am 13. Januar 2016).
- Glaser, Bonnie, US-China Relations: Creating a New Type of Major Power Relations, in: Comparative Connections. A Triannual E-Journal on East Asian Bilateral Relations, September 2012, S. 1–13.
- Huntington, Samuel P.: Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert, Europaverlag: München 1996, S. 530–531.
- Ikenberry, G. John: The Rise of China and the Future of the West, in: Foreign Affairs, 87 (1) 2008, S. 23–37.
- Luo Yuan, Wu yuanmei youri, ying qizhixuanming la e han wuidu riben (Eine klare Allianzpolitik gegenüber Russland und Südkorea wäre die beste Strategie gegen die USA und Japan, in: Global Times Online (<http://mil.huanqiu.com/paper/201302/3615208.html>, Zugriff: 2. Februar 2013).
- Machetzki, Rüdiger, Ostasien in den Strömen des Wandels: Eine Weltregion vor dem »Stabwechsel« zwischen Japan und China? in: China aktuell, 8 (2004), S. 868.
- Napoleoni, Loretta: China: Der besserer Kapitalismus. Was der Westen vom Reich der Mitte lernen kann, Orell Füssli Verlag: Zürich 2012, S. 9.

Prinzip, Politik und Zweck: Das Gleichgewicht von Werten und Interessen

Der amerikanische Theologe Reinhold Niebuhr sagte einmal, das Wesen der Staatskunst bestehe in der Bestimmung des Punkts, in dem das lokale und das allgemeine Interesse, das nationale und das internationale Gemeinwohl zusammenfallen¹. Niebuhr betont, Realismus beinhalte eine Verpflichtung, die Welt so zu sehen, wie sie tatsächlich ist, und nicht, wie wir sie vielleicht gerne sehen würden. Er warnte, Hybris könne Realismus verblenden, was durch überhöhtes Vertrauen in die Universalität der Macht und der Werte eines Landes zum Ausdruck kommt. Jedes Land ist für diese Versuchungen empfänglich.

Das Narrativ der Werte und Interessen eines jeden Landes spiegelt dessen Geschichte und Selbstdeutung wider. Im Falle der Vereinigten Staaten werden Werte und Interessen häufig als überlappend dargestellt. Dies galt und gilt insbesondere für das amerikanische Narrativ mit seiner Betonung des Exzeptionalismus in der Weltgeschichte und der Annahme, dass das, wofür die Vereinigten Staaten stehen, wirklich der gesamten Menschheit gemeinsam ist. Die Mission der Vereinigten Staaten wurde von Beginn an darin gesehen, in einer Welt mit gemeinsamer Sicherheit und einem gemeinsamen Wertekanon einen Leuchtturm der Freiheit zu bilden. Die Frage, wie diese Mission am besten erfüllt werden kann, stand stets im Zentrum der Debatte in den USA, aber in ihrer gesamten Geschichte herrschte die Auffassung vor, dass die amerikanischen Interessen im Wesentlichen mit den amerikanischen Werten übereinstimmen und diese Werte wiederum universell sind. Dies war zwar nicht immer der Fall – man denke an die Sklaverei als die Erbsünde der Amerikanischen Republik oder den Umgang mit Autokraten auf der ganzen Welt als weiteres Beispiel – aber das Bild der »Stadt auf dem Hügel« war und ist das allumfassende Motiv des amerikanischen Selbstverständnisses.

In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg trat das Gleichgewicht zwischen Werten und Interessen im Rahmen des Kalten Krieges mit der Sowjetunion

1 Reinhold Niebuhr, *The World Crisis and American Responsibility* (New York: Association Press, 1958), S. 41.

wieder in den Vordergrund. Die Vereinigten Staaten übernahmen die Führung des westlichen Bündnisnetzwerks und begannen, ihren dominanten Einfluss zur Gestaltung einer auf kollektiver Sicherheit basierenden neuen Ordnung, einer in liberaler Demokratie verankerten liberalen Ordnung und eines Netzes internationaler Institutionen zur Knüpfung weiterer Geschäfts- und Finanzbeziehungen bei gleichzeitigem Export von Demokratie und Märkten in die Entwicklungsländer zu nutzen. Auch wenn die Konfrontation mit Moskau auch mit Beziehungen zu Diktaturen, die nicht wirklich die erklärten amerikanischen Werte verkörperten, einherging, so betonte die amerikanische Führung doch weiterhin ihre Verpflichtung gegenüber den Grundsätzen der Freiheit und Demokratie sowie der Sicherheit und des Wohlstands in einer liberalen westlichen Ordnung. Durch die Implosion der Sowjetunion 1991 wurde diese Mission durch die Annahme, die einzige Alternative zum westlichen Weg sei bezwungen worden, nur noch unterstrichen.

In seinem Buch »No One's World« schildert Charles Kupchan diese Phase treffend wie folgt:

Der Zusammenbruch der Sowjetunion schien den endgültigen Triumph des Westens einzuläuten [...] Die Vereinigten Staaten und Europa schlossen sich sogleich zusammen, um ihre ehemaligen Gegenspieler in die westliche Ordnung zu integrieren. Die Europäische Union und die NATO haben ihre Türen den neuen Demokratien Mitteleuropas geöffnet. Es wurden zahlreiche globale und regionale Institutionen – die Welthandelsorganisation, die Nordamerikanische Freihandelszone, das Asien-Pazifik-Wirtschaftsforum und das NATO-Programm Partnerschaft für den Frieden, um nur einige zu nennen – zur Förderung von Handel, politischer Liberalisierung und geopolitischer Stabilität geschaffen. Diese Bemühungen brachten beeindruckende Ergebnisse hervor. Im Jahrzehnt nach dem Fall der Berliner Mauer verzeichnete die Weltwirtschaft ein stabiles Wachstum, und eine Welle der Demokratisierung erfasste nicht nur Osteuropa, sondern auch Asien, Afrika und Lateinamerika. Nicht nur war die westliche Art und Weise globalisiert worden, sondern das Ende der Geschichte schien tatsächlich bevorzustehen.²

Insgesamt wurden die zusammengenommenen Werte der liberalen Demokratie, des Kapitalismus und des säkularen Nationalismus als Fundament der bevorstehenden neuen Weltordnung angesehen.

Aber diese Einschätzung war voreilig.

Tatsächlich entwickelte sich die Welt weiter auf eine Weise, die die Auffassungen der Ordnung in der Wahrnehmung führender Politiker in Europa und den USA infrage stellen sollte. Als Entwicklungsländer wie China, Indien, Brasilien und Indonesien sowie ein wieder erwachendes Russland mit ihren eigenen Ansätzen zu Regierungssystemen und Handelsbeziehungen sowie Auffassungen

2 Charles Kupchan, *No One's World* (New York: Oxford University Press, 2012), S. 73.

der Weltordnung die Bühne betreten, stellten sich der westlichen Vorherrschaft in der politischen Ordnung in den vergangenen zwei Jahrhunderten Fragen, wie ein legitimer und multipolarer Rahmen für internationale Beziehungen aussieht, entgegen. Dies stellte eine direkte Herausforderung des im Allgemeinen als »der Westen« bezeichneten Gebildes dar. Die Herausforderung ist nicht nur rein ideologischer Natur, sondern sie umfasst auch die Dimensionen von wirtschafts-, militär-, bevölkerungs- und handelspolitischen Ansätzen, die nicht immer mit den Interessen und Werten der westlichen liberalen Demokratien übereinstimmen. Kupchan skizzierte diese neue Entwicklung folgendermaßen:

Es ist anzuzweifeln, [...] dass in der nächsten Welt ein Land, eine Region oder ein Modell dominieren. Das 21. Jahrhundert wird nicht das amerikanische, chinesische, asiatische oder ein sonstiges Jahrhundert sein, es wird niemandem gehören. Im aufkommenden internationalen System wird es zahlreiche Machtzentren und zahlreiche Versionen von Modernität geben. Zum ersten Mal in der Geschichte wird es eine verflochtene Welt ohne Mittelpunkt oder Weltgendarm geben. Wenn eine Weltordnung entsteht, wird sie eine Mischung verschiedener politischer Kulturen und konkurrierender Auffassungen der nationalen und internationalen Ordnung sein.³

Was wir in den nächsten Jahrzehnten erwarten können, ist eine zunehmende Streuung von Macht sowie der Vorstellungen, wie sowohl nationale als auch internationale Beziehungen zu gestalten sind. Das westliche Modell aus säkularer Nationalismus, industriellem Kapitalismus und liberaler Demokratie war seit seiner Entstehung im 18. Jahrhundert vorherrschend. Dies wurde zum Großteil auf den materiellen und wirtschaftlichen Erfolg der westlichen Ordnung für die Staaten derer, die sie errichtet haben, zurückgeführt. Die militärische Stärke und Reichweite dieser Staaten verstärkten ihren Einfluss auf die Entwicklung der Modernisierung noch weiter. Das kapitalistische System war in der Tat auch eine Triebfeder für Erfolg und wurde von zahlreichen Entwicklungsländern übernommen.

Die Übernahme von Systemen und Strukturen läuft jedoch nicht unbedingt synchron zur Übernahme von Vorstellungen und Werten ab. Der Einfluss von Kultur und Tradition wirkte für Länder bei der Entwicklung ihrer eigenen Ausrichtung in Bezug auf Souveränitätskonzepte, Handelsbeziehungen, ihre gewählte Regierungsform und die Festlegung von nationalen Interessen als Filter. Das Ergebnis ist eine Reihe von Alternativen für globale Beziehungen und eine Weltordnung im 21. Jahrhundert, die möglicherweise ganz anders aussehen als im 20. Jahrhundert. In manchen Staaten können Demokratie und demokratische Strukturen ein anderes Gleichgewicht zwischen Regierung und Bürgern oder zwischen Staat und Religion aufweisen. Wie in der Vergangenheit wird sich die Definition von Souveränität und regionalen Interessen von Staat zu Staat

3 Ibid., S. 3.

unterscheiden, und dabei wird es konkurrierende Interessen geben, unabhängig davon, ob es sich um liberale Demokratien oder autokratische Systeme handelt. Und das Netz aus internationalen Organisationen und Institutionen, die die globale Regierungsführung im letzten halben Jahrhundert geprägt haben, wird zu einer Plattform für Auseinandersetzungen und Wettstreits auf einer Weltbühne mit mehreren Modernitäten und Machtzentren. Die Herausforderung wird darin bestehen, abzustecken, wie das Ringen um Werte, Prinzipien und Interessen im Rahmen eines neuen Regelkonsenses, der in der Lage ist, Stabilität und Sicherheit zu gewährleisten, ablaufen kann.

Die transatlantische Gemeinschaft war in den letzten sieben Jahren für die Grundlage der internationalen Ordnung entscheidend. Diese Gemeinschaft gründet auf gemeinsamen Interessen und Werten.

Wie werden die Vereinigten Staaten und Europa auf diese neuen Herausforderungen reagieren? Wie wird das Gleichgewicht der Interessen und Werte, die nicht vollständig auf dem westlichen Narrativ beruhen, aussehen? Wie wird der Konsens aussehen, auf den sich die verschiedenen Formen von Kapitalismus, Demokratie und Regierungsführung sowie die Bühnen für globale Interaktionen zur Wahrung der Stabilität stützen können? Oder anders gesagt – auf welcher Abmachung wird das 21. Jahrhundert aufgebaut? Henry Kissinger mahnte, die Weltordnung sei abhängig von einer Struktur, die von den Beteiligten unterstützt wird, weil sie an ihrer Entwicklung beteiligt waren.⁴ Diese Ordnung wird in einer multipolaren Welt sehr viel komplexer sein.

Zwar spiegeln die Besonderheiten der amerikanischen Geschichte eine Beschäftigung mit den der Gründung der Nation zugrundeliegenden Werten als von Natur aus universell wider, jedoch sind diese Werte auch Teil des Narrativs anderer liberaler Demokratien innerhalb ihrer jeweiligen eigenen historischen Narrative. Das Bekenntnis zu Demokratie, kapitalistischen Wirtschaftssystemen sowie Stabilität und Sicherheit in einem Bündnisnetzwerk entstand rund um einen gemeinsamen Normenkanon für die aktuellen Mitglieder der Europäischen Union und die Mitglieder des NATO-Bündnisses. Diese Ziele und Werte wurden in der Tat in den Verfassungen vieler, wenn nicht aller, Nationen dieses Kooperationsnetzwerks verankert. Sie waren und sind konstante Bezugspunkte in transatlantischen und sogar globalen Institutionen. Vieles davon war das Ergebnis der katastrophalen Ereignisse in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts und der gemeinsamen Selbstverpflichtung zum Aufbau einer Welt, in der sich so etwas nicht wiederholen kann. Die westlichen Siegnationen setzten sich für dieses Ziel der Verbreitung liberaler demokratischer Systeme und einer gemeinsamen Wirtschaftsordnung unter der Führung der Vereinigten Staaten ein. Die Konfrontation mit der Sowjetunion stärkte vor dem Hintergrund des Kalten

4 Henry Kissinger, »An end of hubris«, *The Economist*, 19. November 2008.

Kriegs die Entschlossenheit. Zahlreiche entstehende Institutionen, die die internationale Ordnung rund um die USA prägen sollten, hatten ihren Sitz in Washington und New York. Aber die den Atlantik überspannenden Verflechtungen der Netze sorgten für eine Verschmelzung der nationalen Interessen Westeuropas mit denen der USA. Im Bemühen um die Eindämmung von Moskaus Bestrebungen in den Entwicklungsländern knüpften die Vereinigten Staaten auch in anderen Regionen ähnliche Beziehungen. Aber die umfangreichsten Strukturen wurden im transatlantischen Verhältnis geschaffen.

Dieses Bestreben wurde durch das, was als gemeinsame Werte und Interessen definiert wurde, eingerahmt und in vielerlei Hinsicht durch die Berliner Mauer, die beides definiert, symbolisiert. Nach dem Mauerfall und dem Zusammenbruch der Sowjetunion und ihres Staatenblocks entstanden weitere Organisation und Netze, um zu ergreifen, was als globale Chance zur Verbreitung der Werte der Demokratisierung und von Wirtschaftswachstum gesehen wurde.

Wir müssen uns vor Augen führen, dass sich diese Interessen und Werte während dieser gesamten Zeit nicht immer konsequent überschneiden. Beziehungen zu Regimes, die nicht für die gemeinsamen Werte standen, gehörten zur Zeit des Kalten Krieges und erforderten die Verfolgung von Interessen mit innerhalb der Ost-West-Konfrontation ausgerichteten autokratischen Regimes. Dieser Widerspruch war Teil der Realität der globalen politischen Auseinandersetzung und schloss auch direkte Beziehungen zur Sowjetunion ein. Trotz gemeinsamer Werte prallten auch im transatlantischen Verhältnis immer wieder unterschiedliche Interessen aufeinander. Die Auseinandersetzung um den Suezkanal in den 1950er-Jahren, die Verhandlungen mit Moskau über nukleare Abrüstung und in jüngerer Zeit der Konflikt bezüglich des Irakkriegs machten das Potenzial für Unstimmigkeiten in der wertebasierten transatlantischen Gemeinschaft deutlich. Auch gibt es beständige Reibungen hinsichtlich der Tiefe und Breite der transatlantischen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen, die derzeit in der Debatte über TTIP⁵ am deutlichsten zum Ausdruck kommen, für die es aber zahlreiche frühere Beispiele konfliktuellen Wettbewerbs zwischen zwei gewaltigen Märkten gibt.

Doch trotz dieser Konflikte gibt es in der ersten Zeit, nachdem der Kalte Krieg als beendet gilt, im Westen eine große Hybris. Das westliche Wertesystem und seine Modalitäten schienen sich jetzt in einer flachen Welt rund um den Globus auszubreiten, und Milliarden von Menschen würden sich der Weltwirtschaft anschließen und der Armut entfliehen können, während Konflikte des Kalten Krieges abgeschwächt würden, wenn Akteure auf der ganzen Welt in den westlichen Club der Nationen eingeladen werden.

5 Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) ist ein geplantes Handelsabkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten.

Diese Vorstellung hatte nur kurz Bestand. Andere, das westliche Modell und den Rahmen, in dem es aufgebaut wurde, herausfordernde Auffassungen sollten aufkommen.

Im letzten Vierteljahrhundert befand sich das Gleichgewicht zwischen wirtschaftlicher, militärischer und politischer Macht und Einflussstärke im Übergang. Der Aufstieg Chinas und Indiens und anderer Mächte, wie Brasilien, und die Möglichkeit einer vorübergehenden Erholung Russlands haben begonnen, die Vorrangstellung der westlichen Gemeinschaft infrage zu stellen. Dies lässt sich an Wirtschaftswachstum, Bevölkerungswachstum, militärischer Stärke und Entwicklung und am deutlichsten an dem Einfluss bestehender sowie aufstrebender Institutionen und Bündnisse auf das globale Regierungsnetz messen. Sei es Chinas Einrichtung der Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank oder Russlands Gründung der Eurasischen Wirtschaftsunion usw. oder der zunehmende Einfluss von Ländern wie der Türkei, dem Iran oder Brasilien in ihren jeweiligen Regionen: Die globale Landschaft verändert sich, was zu mehr Diversität führt und Auswirkungen auf die Debatte innerhalb der internationalen Regeln der globalen Ordnung hat.

Führend bei diesem Trend ist eindeutig China. Die Herausforderung, die dies für die Neudefinition des Gleichgewichts zwischen Wirtschaftswachstum und politischer Liberalisierung darstellt, ist gewaltig.

Charles Kupchan beschrieb die Auswirkungen dieses Trends folgendermaßen:

Ebenso wie Bismarck-Deutschland die durch die britische Hegemonie gewährleistete Stabilität zur Ausweitung seines Handels und Einflusses nutzte, erntet China die Früchte der von den Vereinigten Staaten bereitgestellten globalen öffentlichen Güter, ohne sich jedoch an den Kosten zu beteiligen. Die US-Marine bewacht die Seestraßen der Welt und ermöglicht Tank- und Frachtschiffen eine sichere Weltumrundung auf ihrem Weg von und zu chinesischen Häfen. Die Vereinigten Staaten opfern Soldatenleben und geben jährlich rund 100 Millionen Dollar aus, um Afghanistan zu stabilisieren; derweil tätigt China strategische Käufe der Bodenschätze des Landes. Während Washington Sanktionen veranlasst, um den Iran zur Beendigung seines Nuklearprogramms zu bewegen, kauft China iranisches Öl. Das Engagement der USA in Krisenregionen der Entwicklungsländer steht oft im Dienste der Sicherheit – Bekämpfung von Extremisten, Verhinderung ziviler Konflikte und Bekämpfung der sozioökonomischen Ursachen von Instabilität. Im Gegensatz dazu sucht China dieselben Gebiete auf, um Rohstoffe für seine Industrie zu sichern. Peking positioniert sich auch zunehmend strategisch in entwickelten Volkswirtschaften; beispielsweise hat China in Brasilien Milliarden von Dollar in Häfen und Infrastruktur investiert. Chinas Außenpolitik ist ebenso wie seine Innenpolitik an einer effektiven, wenn auch kaltblütigen, Realpolitik ausgerichtet.⁶

6 Charles Kupchan, *No One's World* (New York: Oxford University Press, 2012), S. 102.

China ist nur ein Beispiel für eine im Übergang befindliche Welt mit unterschiedlichen Interessen und konkurrierenden nationalen Positionen in einem zunehmend verflochtenen Netz aus Interessen und Werten. Der Ausgang der Konflikte im Nahen Osten, in Afrika und anderen asiatischen Regionen sowie der unsichere Weg Russlands bilden zusammen die Herausforderung einer Konsensbildung um das Ziel, eine stabile und friedliche Plattform zur Interaktion auf dieser immer komplexeren Weltbühne zu gewährleisten.

Angesichts dieser Entwicklungen kommen Fragen bezüglich der Zukunftsfähigkeit der transatlantischen Gemeinschaft und ihrer auf gemeinsamen Interessen und Werten basierenden Grundlage bei der Schaffung einer neuen globalen Ordnung auf. Wie kohärent und geschlossen wird die Gemeinschaft die anstehenden Veränderungen angehen? Die Erfahrungen der letzten beiden Jahrzehnte sind gemischt. Die Beziehungen zwischen Europa und den USA sind von den Veränderungen um sie herum nicht verschont geblieben. Auf die erste Freude über das Ende des Kalten Krieges folgten transatlantische Konflikte über den Umgang mit den Balkankriegen, den Irak, die Reaktionen auf die Rezession, Cybersicherheit und Handelsgespräche, um nur einige Themen zu nennen. Bei einer breiteren Betrachtung der Herausforderungen für Europa und die USA tauchte jedoch der Bezug auf gemeinsame Werte und in der Tat gemeinsame Interessen wieder auf. Inmitten diverser Unstimmigkeiten über politische Optionen blieben gemeinsame strategische Ziele erkennbar. Es bestätigte sich in der Tat, dass sich die Einzigartigkeit der transatlantischen Gemeinschaft in der Notwendigkeit, bezüglich des Umgangs mit den neuen, aufstrebenden Herausforderern und Akteuren auf der Weltbühne zusammenzuarbeiten, widerspiegelte. Wie Präsident Obama 2010 sagte: Unsere Beziehung zu unseren europäischen Alliierten und Partnern ist der Grundpfeiler unseres Engagements in der Welt und eine treibende Kraft für die weltweite Zusammenarbeit. Die Vereinigten Staaten haben mit keiner anderen Region eine so große Schnittmenge an Werten, Interessen, Fähigkeiten und Zielen.⁷

Dies gesagt, war diese enge Angleichung nicht immer ein Rezept für den europäischen Zusammenhalt. Die Angleichung der Werte, Interessen, Fähigkeiten und Ziele *innerhalb* Europas – und erst Recht über den Atlantik hinweg – ist an sich nicht einfach. Europa steht gleichzeitig vor mehreren Herausforderungen. Eine ist die Kluft zwischen den Verpflichtungen und Institutionen aus dem Vertrag von Lissabon zur Umsetzung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und dem aktuellen Trend in Richtung einer Renationalisierung in den Mitgliedsstaaten. Dies ist sowohl auf die politischen Hürden für eine Zusammenführung der Souveränität als auch auf die schwierige Entwicklung

7 Barack Obama, »Europe and America: Aligned for the Future«, The New York Times, 18. November 2010.

einer gemeinsamen Politik im Umfang mit Herausforderungen zurückzuführen. Die Bemühungen, effektiv auf die Lage in Afghanistan, Libyen und natürlich im Irak zu reagieren, waren von Uneinigkeit über die Art des militärischen Engagements geprägt. Die aktuellen Spannungen in Zusammenhang mit der Flüchtlingskrise haben Schengen und die Dublin-Bestimmungen zu Asyl- und Einwanderungspolitik in Gefahr gebracht, ebenso wie die Griechenlandkrise die Fähigkeit der Eurozone zum abgestimmten Handeln beeinträchtigt hat. Es besteht kein Zweifel, dass das europäische Projekt infolge der jüngsten Weltwirtschaftskrise unter Druck steht. Eine Gegenbewegung gegen Brüssel hat in vielen Nationalstaaten Fuß gefasst – das jüngste Beispiel stammt aus Polen, wo die neue Regierung die europäische Flagge von ihren öffentlichen Gebäuden entfernt hat.

Jedoch haben die Terroranschläge in Paris und das Drohen weiterer Anschläge in Europa einen Ruf nach europäischer Solidarität im Umgang mit diesen Gefahren ausgelöst. Wie sich dies sowohl im Hinblick auf den politischen Zusammenhalt als auch auf den Kampf gegen ISIS entwickelt, wird sich erst langfristig zeigen.

Indes ist in den USA ein Trend hin zu nach innen gerichteten Interessen und zum Outsourcing bestimmter Verpflichtungen an Partner, einschließlich Europa, zu beobachten. Insbesondere im Jahr der Präsidentschaftswahl ist die Debatte über amerikanische Interessen im Hinblick auf finanzielle und militärische Verantwortung in vollem Gange. Gleichzeitig schafft die Mischung aus Furcht in Zusammenhang mit Terroranschlägen in den USA und dem Wunsch, die Terrorquelle in Gestalt von ISIS zu beseitigen, eine stark polarisierte Atmosphäre, die der Diskussion um multilaterale Herangehensweisen an diese Herausforderungen zuträglich sein kann.

Vor diesem Hintergrund könnten die gemeinsamen Werte und Interessen wieder stärker in den Vordergrund treten. Dies zeigte sich kürzlich in Paris bei der Klimakonferenz, bei der die gemeinsamen Bemühungen der USA und der europäischen Partner halfen, einen Konsens mit der übrigen Welt zu finden.

Die Vereinigten Staaten und Europa können offenkundig nicht auf den jeweils anderen als Partner verzichten. Die Zusammenarbeit und Zusammenlegung von verfügbaren Ressourcen zur Gewährleistung globaler Stabilität sind einzigartig und unersetzlich. Aber die Notwendigkeit dieser Partnerschaft muss auf die Zusammenarbeit mit neuen Akteuren und in der Tat aufstrebenden Mächten zur Gestaltung des Rahmens für eine stabile und friedliche Welt ausgerichtet werden. Die entscheidende Herausforderung, die vor uns liegt, besteht darin, diese Bemühungen zu steuern, statt sie einfach treiben zu lassen. Auch hier hat Präsident Obama skizziert, wie diese Welt aussehen sollte:

Die Vereinigten Staaten unterstützen eine Reihe von universellen Rechten. Und zu diesen Rechten gehören die Redefreiheit, die Versammlungsfreiheit, die Religions-

freiheit, gesetzliche Gleichstellung von Männern und Frauen und das Recht zur Wahl der eigenen Regierung [...] Unsere Unterstützung dieser Prinzipien [...] hat oberste Priorität und muss sich in konkreten Maßnahmen niederschlagen und mit sämtlichen uns zur Verfügung stehenden diplomatischen, wirtschaftlichen und strategischen Werkzeugen gefördert werden.⁸

Dies sind die Werte, für die auch die Europäische Union eintritt. Daher müssen Wege gefunden werden, wie diese Unterstützung zu konkreten Maßnahmen mit allen verfügbaren Werkzeugen koordiniert werden kann. Viele dieser Maßnahmen werden weit außerhalb der Grenzen der transatlantischen Gemeinschaft stattfinden – in Afrika oder im Nahen Osten – oder werden, wo auch immer, durch gemeinsame Belange, wie Terrorismus und Klimawandel, angetrieben.

Wie Stefan Fröhlich schrieb:

Genau aus dem Grund, aus dem die EU und die Vereinigten Staaten vor denselben Herausforderungen und Problemen, die kritische Sicherheitsfragen sowie politische und soziale Fragen aufwerfen, stehen, müssen sie zusammenarbeiten und ihre relativen Vorteile im Bereich Militär und Sicherheit sowie bei anderen globalen Themen nutzen. Indes haben beide Seiten, insbesondere die USA, akzeptiert, dass herkömmliche Sicherheitsfragen zunehmend mit Problemen, die nicht nur allein mit militärischer Stärke angegangen werden können, sondern einen gemeinsamen multilateralen Ansatz erfordern, verknüpft werden. [...] Wie stark sich auch die Wahrnehmung der Bedrohung durch die beiden Partner unterscheidet [...] wir können die Tatsache, dass gemeinsame Verwundbarkeit eine unvermeidbare Variable in der heutigen Welt ist, nicht ändern.⁹

Eine gemeinsame Verwundbarkeit trug in den Jahrzehnten nach 1945 dazu bei, die Vereinigten Staaten und Europa zusammenzuhalten. Aber sie war nicht der wichtigste Faktor. Die Grundlage für die transatlantische Partnerschaft war der Wiederaufbau einer Gemeinschaft von Nationen, die der Gestaltung einer Zukunft mit weniger Verwundbarkeit und mehr Chancen für die Menschen auf die Rechte, für die beide Seiten der transatlantischen Gemeinschaft stehen, verschrieben ist. Diese Gemeinschaft besteht inzwischen aus einer Weltöffentlichkeit mit gemeinsamer Verwundbarkeit, aber auch gemeinsamen Bestrebungen, gemeinsamer Diversität sowie Vorstellungen, wie eine globale Ordnung aussehen kann und soll. Weder Europa noch die USA können die Gestaltung dieser Welt vorgeben. Aber indem sie ein Narrativ anstreben, das auf die Verknüpfung von Werten mit Interessen, die sowohl Verwundbarkeiten als auch Chancen angehen, ausgerichtet ist, können sie anführen, dass global betrachtet die

8 Präsident Barack Obama, »Remarks by the President on the Middle East and North Africa« The White House, 19. Mai 2011.

9 Stefan Fröhlich, *The New Geopolitics of Transatlantic Relations* (Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2012) S. 8.

Summe größer als ihre Einzelteile sein kann, wenn Prinzip, Zweck und Politik im Gleichgewicht sind.

Literaturverzeichnis

Barack Obama, »Europe and America: Aligned for the Future«, The New York Times, 18. November 2010.

Präsident Barack Obama, »Remarks by the President on the Middle East and North Africa,« The White House, 19. Mai 2011.

Charles Kupchan, *No One's World* (New York: Oxford University Press, 2012).

Henry Kissinger, »An end of hubris«, The Economist, 19. November 2008.

Reinhold Niebuhr, *The World Crisis and American Responsibility* (New York: Association Press, 1958).

Stefan Fröhlich, *The New Geopolitics of Transatlantic Relations* (Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2012).

Deutschlands Sicherheitspolitische Rolle im 21. Jahrhundert. Ein Plädoyer für eine Anpassung des Sicherheitsbegriffs

In den letzten Jahren hat die Zahl internationaler Krisen, deren Auswirkungen immer stärker nach Europa hineinschwappen, zugenommen. Deshalb erfährt Außen- und Sicherheitspolitik in Deutschland und Europa derzeit eine deutliche Renaissance. Und es gibt wenig Anlass zu glauben, dass dies nur ein kurzfristiges Phänomen sein wird. Deshalb muss sich auch Deutschland noch intensiver als bisher mit den Herausforderungen, seinen sicherheitspolitischen Zielen und seinen Interessen beschäftigen, um angemessene Antworten auf Bedrohungen seiner Sicherheit im 21. Jahrhundert zu finden.

Im Kalten Krieg war deutsche Außenpolitik wesentlich angelegt auf Anerkennung, Teilhabe an den internationalen Beziehungen sowie der Überwindung der deutschen Teilung. Eine gewisse Ambivalenz im Verhältnis zu den USA war zwar angelegt, nämlich die Wahl zwischen der Westbindung oder einer rein europäischen, auch sicherheitspolitischen Verankerung (etwa das Projekt der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1952/1954), aber diese war vom Ost-West-Konflikt und der »great power confrontation« praktisch komplett zugeeckt.

Mit der Überwindung der Teilung Europas ab 1989 änderte sich die sicherheitspolitische Lage für Deutschland grundlegend. Die »great power confrontation« mit Ihrer Scheidelinie quer durch Deutschland und Europa schien zu Ende. Diese »Friedensdividende« war allerdings nur eine kurze Illusion, und neue, komplexe sicherheitspolitische Herausforderungen kamen nach der deutschen Wiedervereinigung schnell zurück: Die Kriege des zerfallenden Ex-Jugoslawiens, die erst mit dem Kosovokrieg ihren eigentlichen Abschluss fanden, führten den europäischen Staaten und der Europäischen Union vor Augen, dass sie ohne amerikanisches Eingreifen nicht in der Lage waren, einen Bürgerkrieg innerhalb Europas zu beenden. Es zeigte sich, dass europäische »buckpassing« innerhalb der transatlantischen Sicherheitsarchitektur hatte seinen Preis.¹ Der 11. September und die asymmetrische Bedrohung durch Terroran-

1 Die europäischen Mitglieder der NATO geben seit Jahrzehnten deutlich weniger für Vertei-

schläge stellten eine neue Qualität an Bedrohung dar. Es folgten das militärische Eingreifen in Afghanistan, der zweite Irakkrieg, fast parallel dazu die große EU-Osterweiterung. Ab 2011 begann und endete der sogenannte »Arabische Frühling«, der Bürgerkrieg in Syrien, in 2014 die Ukraine-Krise und zuletzt die Flüchtlingskrise. Wobei die ständige Verwendung des Begriffes »Krise« eigentlich unsinnig ist. Es leert ihn inhaltlich aus und führt zu keinem analytischen Erkenntnisgewinn mehr. Dasselbe lässt sich von der Überbeanspruchung des Begriffes »Sicherheit« sagen, worauf der Artikel weiter unten noch eingehen wird.

Deutschland hat versucht, diesen Kaskaden an Veränderungen der sicherheitspolitischen Landschaft auf strategischer Ebene Rechnung zu tragen. Das deutsche Selbstverständnis seiner sicherheitspolitischen Rolle hat sich seit 1990 sehr weiterentwickelt. Grob gesagt ist zunächst der verfassungsmäßige Rahmen für militärisches Handeln Deutschlands im internationalen Rahmen schrittweise deutlich ausgeweitet worden. Dies allerdings immer mit dem Zusatz, dass dieses Handeln stets in internationale Bündnisse eingebettet sein muss. Stichworte hier sind »Out of area«-Einsätze der NATO, humanitäre Intervention (die sogenannte Kosovo Air Campaign), oder der Satz des damaligen deutschen Verteidigungsministers Peter Struck: »Deutschland wird am Hindukusch verteidigt«. Diese Entwicklung lässt sich gut anhand der Weißbücher der Bundeswehr 1994 und 2006 ablesen, die im Einklang mit der internationalen Weiterentwicklung des Sicherheitsbegriffs geschrieben wurden. Die nicht unerheblichen Schwierigkeiten verschiedener gesellschaftlicher Schichten, diese Veränderungen anzunehmen, sollen hier nicht behandelt werden.

Gerade das Weißbuch von 1994 stand vor der Herausforderung, nach den Umbrüchen von 1989 die sicherheitspolitische Lage komplett neu zu erfassen und statt der systemisch geprägten Ansätze aus der Zeit des Ost-West-Konflikts, die wenig Spielraum für individuelle oder gesellschaftliche Faktoren ließen, nun einen breiteren Sicherheitsbegriff zu formulieren, der den neuen Realitäten gerecht würde. So heißt es im Weißbuch von 1994: »Es ist ein Ansatz erforderlich, der für den konkreten Einzelfall politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche, soziale, ökologische sowie militärische Aspekte berücksichtigt.«² Dieser erweiterte Sicherheitsbegriff bezog nun auch subsystemische und individualistische Faktoren mit ein. Das erlaubte einen breiteren Denkansatz und sollte ausdrücklich dem Ziel dienen, Konflikte zu entschärfen, deutlich bevor es zu einer gewalttätigen Eskalation kommen würde. Zu Hochzeiten des Kalten Krieges war Sicherheit verstanden worden als Sicherheit der Staaten, die diese

digung aus als die USA. Dieses Missverhältnis hat sich seit den Neunziger Jahren massiv verstärkt. Quelle: www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_06/20150622_PR_CP_2015_093-v2.pdf.

2 Weißbuch der Bundeswehr 1994, S. 36.

Sicherheit dann indirekt auch für ihre Bürger bereitstellen. Der erweiterte Sicherheitsbegriff bezieht Sicherheit dagegen direkt auch auf betroffene Bevölkerungsgruppen. Am deutlichsten wird dies am Konzept der »human security«, auf das der Artikel weiter unten eingeht.

Im Weißbuch von 2006 findet sich die Weiterentwicklung dieses Gedankens mit dem neuen Begriff der vernetzten Sicherheit oder »comprehensive approach«. Dies ist die Konsequenz aus dem erweiterten Sicherheitsbegriff und fordert, dass militärische und zivile Akteure, ihre Analysefähigkeiten, Mittel und Zielstellung in einem konkreten Krisenzusammenhang bestmöglich aufeinander abstimmen und effizient einsetzen. Dies trifft in der Praxis allerdings auf die gängige Erfahrung, dass jeder für Koordinierung ist, aber niemand koordiniert werden will. Das grundsätzliche Problem, das ein immer weiter erweiterter Sicherheitsbegriff es schwieriger macht, darin Anleitung für konkretes sicherheitspolitisches Handeln zu finden, wurde in der Zeit von den Herausforderungen des Afghanistaneinsatzes überlagert. Für die »Armee im Einsatz«, wie sie im Weißbuch 2006 definiert wurde, und die deutsche Gesellschaft war es wichtiger, festzulegen, ob der Einsatz in Afghanistan nun »Krieg« war oder nicht.³

In konsequenter Logik des Begriffs »comprehensive approach« entwickelte sich auf Ebene der Vereinten Nation das Konzept »Responsibility to Protect (R2P)«, das Menschen vor schweren Menschenrechtsverletzungen und Brüchen des humanitären Völkerrechts schützen soll.⁴ Es erlegt zunächst jedem Staat die Verpflichtung auf, für den Schutz seiner Bevölkerung zu sorgen: Souveränität als Verantwortung. Kommt ein Staat dieser Verantwortung nicht nach, kann die internationale Staatengemeinschaft mit zivilen oder militärischen Mitteln ihn subsidiär unterstützen, sprich eingreifen.

In dem Maß, wie die Zahl der Krisenherde weltweit anstieg und damit auch die Ursachen immer vielfältiger wurden, wurden immer weitere Aspekte in die Diskussion um den erweiterten Sicherheitsbegriff eingebracht. So geriet die Überarbeitung der Europäischen Sicherheitsstrategie 2008 im wesentlichen lediglich dazu, ihr einige weitere krisenauslösende Faktoren hinzuzufügen. Diese situative Ausweitung des Sicherheitsbegriffs trägt die Gefahr der Beliebigkeit in sich, erschwert die Prioritätensetzung und führt zur Gefahr, dass falsche Entscheidungen, gestützt auf einzelne Aspekte des Sicherheitsbegriffs, letztlich zu weniger Sicherheit führen. Nicht zufällig fallen in diese Zeit (1998–2011) eine

3 Bundesverteidigungsminister Karl Theodor zu Guttenberg verwendete auf einer Gedenkfeier zu Ehren gefallener Soldaten am 9. 4. 2010 den Begriff »Krieg« für die Ereignisse in Afghanistan und löste damit eine lebhafte Debatte aus.

4 Von der International Commission on Intervention and State Sovereignty 2001 entwickelt, wurde das Konzept auf dem UN World Summit 2005 von fast allen Staaten akzeptiert. In Resolution 1674 ist es erstmals völkerrechtlich verbindlich erwähnt.

ganze Reihe von militärischen Interventionen des Westens. Dahinter verbarg sich ein aus dem Sicherheitsbegriff abgeleiteter Allzuständigkeitsanspruch für Krisen weltweit. Nicht weil Staaten, die sich zum erweiterten Sicherheitsbegriff bekannten, unbedingt intervenieren wollten, sondern weil sie in eine argumentative Falle gerieten, die es opportuner machte zu intervenieren. Je nach politischem Standpunkt wurde dies teilweise mehr als Recht oder als Pflicht verstanden. Der erweiterte Sicherheitsbegriff schaffte auch ein »moral hazard« Problem: Es erscheint plausibel, dass radikale Islamisten in einigen Konflikt-herden durch ihre Gräueltaten ein Eingreifen des Westens geradezu erzwingen wollten.

Gerade die deutsche sicherheitspolitische Debatte enthält aber weiterhin auch eine gewisse normative Komponente, wie besonders in der Ukraine- und der aktuellen Flüchtlingskrise deutlich wird. Die innenpolitische Diskussion sowie der Umgang mit der Türkei in der Flüchtlingsfrage zeigt aber auch, dass deutsche Sicherheitspolitik im Angesicht der Grenzen ihrer Möglichkeiten derzeit zwischen normativen Ansprüchen und Realpolitik ihre klare Linie sucht. Vor diesem Hintergrund dürften die jüngsten Äußerungen von Bundeskanzlerin Merkel als ein Versuch zu verstehen sein, der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik neue Prioritäten zu geben, Ressourcen effektiver einzusetzen und Ziele besser zu erreichen.⁵

Mit der Entwicklung des erweiterten Sicherheitsbegriffs war es nur logisch, dass auch die Europäische Union (EU) mit ihren wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Zielstellungen im Laufe der 1990er Jahre immer mehr als ein möglicher Sicherheitsakteur gesehen wurde. Bereits im Maastrichter Vertrag war von der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik als Teil der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik die Rede.⁶ Allerdings wurde erst durch das britisch-französische Abkommen von St. Malo 1998 der Weg geebnet für den Aufbau echter verteidigungspolitischer und Sicherheitsstrukturen innerhalb der EU.⁷ Dadurch erst wurde es möglich, dass sich die EU zu einem Sicherheitsakteur im Sinne des Begriffs der erweiterten Sicherheit entwickeln konnte.

Nach den Integrationsschüben der 1980er und 1990er Jahre mit der Vollen- dung des Europäischen Binnenmarkts, der Einführung des Euro und der Erweiterung der EU nach der Jahrtausendwende war aus integrationstheoretischer

5 »Nach Bewältigung der Flüchtlingskrise wird Deutschland ein Land sein, das sich mehr mit Außenpolitik beschäftigt. Wir werden mehr in Entwicklungshilfe investieren und uns mehr um die Krisen in der näheren Umgebung Europas kümmern müssen.« Angela Merkel in der Sendung »Anne Will«, 7.10.15.

6 Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht), 1992, Titel V.

7 St. Malo declaration, source for example: www.atlanticcommunity.org/Saint-Malo%20Declaration%20Text.html.

Sicht⁸ die Sicherheits- und Verteidigungspolitik das natürliche nächste Feld der Integration. Die Jugoslawien-Kriege waren die große sicherheitspolitische Krise, die zur Schaffung von GASP⁹ und GSVP¹⁰ führten. Deutschland war in den Folgejahren bemüht, sich nicht von den beiden größten Militärmächten innerhalb der EU von der Entwicklung abhängen zu lassen und unterstützte die Entwicklung von GASP und GSVP intensiv. Es folgte der institutionelle Aufbau der politisch-militärischen Strukturen, der sich eng an den NATO-Strukturen orientierte. Planzahlen wurden erarbeitet für den Aufbau militärischer und ziviler Kräfte, die sogenannten »Helsinki Headline Goals«.¹¹ Im Angesicht der Irak-Krise 2003 und dem tiefen Dissens zwischen den USA und ihren europäischen Verbündeten entstand unter der Verantwortung des Hohen Vertreters der EU, Javier Solana, die Europäische Sicherheitsstrategie, der erste kohärente Versuch, aus europäischer Sicht, Bedrohungen, Interessen und sicherheitspolitische Ziele zu definieren. In der Folge entsandte die EU über zwanzig zivile und militärische Missionen in Krisenherde bis nach Zentralafrika. Die Wirkkraft dieser Missionen und des politischen Einflusses der EU als ganze in diesen Regionen blieb jedoch begrenzt, da immer deutlicher wurde, dass der politische Wille der Mitgliedstaaten zu integriertem Handeln fehlte. Mehr noch, je weiter die GASP und GSVP ausbuchstabiert und in die Praxis umgesetzt wurde, desto deutlicher wurden ihr vor allem von den großen Mitgliedstaaten Grenzen gesetzt. Eklatante Beispiele hierfür sind die konsequente Weigerung Großbritanniens, einer Erhöhung des sehr geringen Budgets der Europäischen Verteidigungsagentur zuzustimmen. Frankreichs explizite Weigerung bei der GSVP-Mission EUFOR Tchad/RCA, den angebotenen Einsatz der sogenannten »Nordic Battlegroup« zuzulassen und auf nationalen Truppenbeiträgen zu bestehen, sowie die deutsche Enthaltung im UN Security Council bei der Abstimmung über Luftschläge im libyschen Bürgerkrieg zur Unterstützung der Aufständischen gegen Gaddafi. Es geht sicher nicht zu weit, heute von einer Renationalisierung der Sicherheitspolitik in Europa zu sprechen. Es hat sich faktisch ein institutionalisierter Intergouvernementalismus etabliert, der auch den Rat als EU-Institution an den Rand drängt. Überdeutlich wurde das in einem anderen Politikfeld anhand der häufigen Sondergipfel der EU-Staats- und Regierungschefs im Zusammenhang mit der Griechenlandkrise. Eine Regelung des Problems im Rahmen der normalen EU-Ratsprozeduren war nicht mehr möglich.

8 Der Neofunktionalismus nach Ernst B. Haas schien in dieser Zeit den europäischen Integrationsprozess am besten zu modellieren und erwartete immer weitergehende Integration durch Sachzwänge und sogenannte »spill-over« Effekte. Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford 1958.

9 Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.

10 Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

11 www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/Helsinki%20Headline%20Goal.pdf.

Der internationale Rahmen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik ist also in einem rasanten Tempo unsicherer und komplexer geworden. Der sogenannte Westen insgesamt verzeichnet eine relative Machtabnahme. Diese wurde in den 1990er Jahren noch überstrahlt von der eindrucksvollen Wirtschafts- und Militärmacht der USA als der »einzig übriggebliebenen Supermacht«. In den Jahren nach 9/11 zeigten sich aber immer deutlicher die Grenzen des Willens und der Möglichkeiten auch der USA, globale Gestaltungsmacht zu sein.

Die Europäische Union hat nach einer Phase der Euphorie nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, der Vertiefung und Erweiterung mittlerweile viel von ihrer Strahlkraft eingebüßt und kämpft mit starken Zentrifugalkräften und kritischem Hinterfragen der Legitimation ihres Handelns.

Die NATO als zentrale transatlantische Sicherheitsarchitektur funktioniert zwar, stellt jedoch in einer Welt des erweiterten Sicherheitsbegriff nicht mehr den zentralen Sicherheitsvektor dar, der sie zu Zeiten des Kalten Krieges war. Selbst das veränderte Verhalten Russlands in den letzten Jahren dürfte daran nichts Wesentliches verändern.

Die Vereinten Nationen (VN) bilden bis heute die Kräfteverhältnisse der Welt zum Ende des Zweiten Weltkriegs ab. Diese haben sich inzwischen massiv verschoben, was der Legitimität und Funktionalität der VN, vor allem des Sicherheitsrates, deutliche Grenzen setzt.

Unter Wladimir Putin versteht sich Russland derzeit als Abrissbirne einer »Pax Americana«. Das direkte russische militärische Eingreifen in den syrischen Bürgerkrieg stößt dabei in einen Nahen Osten, in dem die USA ihre Sicherheitsinteressen nicht mehr mit derselben Konsequenz verfolgen wie in der Vergangenheit. Die Auswirkungen betreffen Europa dabei stärker als die USA. Die Flüchtlingskrise ist davon nur ein besonders sichtbarer Ausdruck. Mit dem syrischen Bürgerkrieg sieht sich Europa einer sicherheitspolitischen Herausforderung gegenüber, von der es unmittelbar und massiv betroffen ist, für deren Bewältigung ihm aber die Mittel fehlen.

Von der Ukraine bis Nordafrika ist aus dem einst vom ehemaligen EU-Kommissionspräsident Jose Manuel Barroso beschworenen »circle of friends« inzwischen ein »ring of fire« geworden: Grenzen werden unilateral verschoben, es gibt Bürgerkriege, islamistische Terrorgruppen unterminieren ganze Staaten, viele arabische Gesellschaften sind nach dem »Arabischen Frühling« unfreier *und* instabiler geworden und das Internet, mit Facebook und Twitter ist nicht mehr die Verlängerung der »soft power« amerikanischer Freiheitswerte, sondern wird in zunehmendem Maß zur Propaganda autoritärer Regierungen und zur Rekrutierung und Verführung junger Menschen für die Ziele etwa des Islamischen Staates verwendet.

Konträr zu praktisch allen anderen Staaten des Westens hat Deutschland seit der Wiedervereinigung im letzten Vierteljahrhundert dagegen einen relativen

Machtzuwachs erfahren. Nach jahrelangen internationalen Forderungen formulierten Bundespräsident Gauck, Außenminister Steinmeier und Verteidigungsministerin von der Leyen auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2014 eine neue deutsche Außen- und Sicherheitspolitik, die sich stärker als Partner bei NATO, EU und Vereinten Nationen im globalen Krisenmanagement engagieren will, auch militärisch.

Für Deutschland heißt das, der Sicherheitsbegriff muss weiterentwickelt werden, und er muss wieder praktikabler werden. Deshalb sollte er nicht immer stärker erweitert werden, sondern er muss brauchbarer werden für den Abgleich mit den jeweiligen Interessen, der Formulierung sicherheitspolitischer Ziele und als Grundlage für aktuelle politische Entscheidungen.

Ein Vorschlag, der in die Landschaft des dynamischen und komplexen 21. Jahrhunderts passen würde, wäre, ihn kontextgebunden zu definieren. Sicherheit innerhalb der Europäischen Union ist etwas anderes als Sicherheit etwa im Nahen Osten oder als Sicherheit in Afrika. Der Nachteil dabei ist, je höher der Grad an kontextueller Anpassung, umso weniger allgemeingültig die Sicherheitsdefinition ist, umso größer der Grad an Entscheidungsfreiheit und damit die Gefahr von willkürlichen politischen Entscheidungen, die sich nicht aus vorgelagert definierten Zielen ableiten.

Eine zweite Möglichkeit, die hier angedacht werden soll, wäre die Weiterentwicklung in einem Prozess zu erstellen, den man als eine Art Helsinki 2.0 verstehen könnte:

Der Helsinki-Prozess hat gezeigt, welche langfristigen Wirkungskräfte eine Übereinkunft über Prinzipien erzielen kann, die zunächst sehr abstrakt und allgemein ist, dadurch aber von allen Seiten anerkannt wird. Ebenso wäre es denkbar, heute alle am »ring of fire« beteiligten Akteure in einem lang angelegten Diskussionsprozess zusammenzubringen. Durch die Einbeziehung aller relevanten Akteure, die teilweise in offener Feindschaft zueinander stehen, würde das Ergebnis eines solchen Prozesses Legitimation bei allen Beteiligten erhalten. Deutschland wäre gut platziert und hätte die nötige Glaubwürdigkeit, eine solche Initiative anzustoßen, die von der Europäischen Union – dem Friedensnobelpreisträger von 2012 – getragen werden sollte.

Was waren die Voraussetzungen, unter denen der Helsinki-Prozess gestartet wurde und die zentralen Mechanismen, die letztlich zur Gründung einer großen internationalen Organisation, der OSZE, führten? Und was davon ließe sich auf die heutige Situation übertragen?

Seit den späten 50er Jahren hatte vor allem der Warschauer Pakt immer wieder Interesse daran signalisiert, über Sicherheitsthemen ins Gespräch zu kommen. Dies gelang jedoch erst vor dem Hintergrund einer globalen Entspannungspolitik und der Ostpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Beide Seiten, Ost und West, hatten ein Sicherheitsinteresse, mehr Berechenbarkeit des

Verhaltens der jeweils anderen Seite zu erreichen. Mit Finnland stand ein neutrales, von beiden Seiten als Vermittler anerkanntes Land zur Verfügung, das bereit war, den Verhandlungen einen Ort zu geben. In Vorkonferenzen wurde geklärt, welche Themen in den eigentlichen Verhandlungen behandelt werden sollten. Es war wesentlich, dass beide Seiten jeweils für sie wichtige Themen einbringen konnten, und zwar übergeordnete Prinzipien und nicht aktuelle politische Streitthemen.

Das Enddokument, die Schlussakte von Helsinki, zeichnete sich durch drei Dinge aus: Erstens war es kein völkerrechtlicher Vertrag, sondern nur eine Selbstverpflichtung der Staaten – dies war eine Voraussetzung ihres Zustandekommens. Zweitens war es ein »Dokument der Paradoxien« – dies war eine Voraussetzung für ein Gefühl von »ownership« auf allen Seiten und der Legitimation des Dokuments.¹² Drittens unterlagen beide Seiten Fehleinschätzungen bei der Interpretation des Ergebnisses – dies trug zum langfristigen Erfolg aus westlicher Sicht bei. Die vom Ostblock erreichte Anerkennung der Grenzen wurde zunächst höher eingeschätzt als die Freiheits- und Menschenrechte, die der Westen durchsetzen konnte.

Die Situation im »ring of fire« weist Ähnlichkeiten und Unterschiede zur Situation von damals auf:

Im Unterschied zu damals stehen sich heute nicht zwei klare Blöcke gegenüber mit einigen neutralen Staaten in der Mitte. Es gibt signifikante nicht-staatliche Akteure, schon innerhalb der demokratischen Staaten spielen organisierte Interessengruppen eine viel größere Rolle als zu Zeiten des Ost-West-Konfliktes. Und in der arabischen Welt spielen mit Gruppen wie dem Islamischen Staat, Al-Kaida und weiteren radikal-islamistischen Gruppen Akteure eine Rolle, die als nicht verhandlungsfähig zu bezeichnen sind. Es bietet sich auch kein neues »Finnland« an, jedoch bietet Deutschland derzeit viele Charakteristika, die unter den richtigen Voraussetzungen eine erfolgreiche Mittlerrolle ermöglichen: Es hat einen gewissen, auch über Europa hinausgehenden Einfluss und steht für ausgewogene Positionen etwa zwischen dem Existenzrecht Israels und Interessen der arabischen Länder.

Ähnlich gelagert wie damals ist, dass alle relevanten Staaten nicht abgedeckte Sicherheitsbedürfnisse haben. Diese sind zunächst meist direkt gegeneinander gerichtet, das Aufkommen radikal-islamistischer Gruppen mit einem Eroberungsanspruch dürfte jedoch im Interesse keiner der Regionalmächte sein. Des Weiteren bestehen verschiedene Konfliktherde, die sich seit langem jeder Lösung widersetzen. Eine solche Helsinki-2.0-Initiative müsste sich mit übergeordneten Prinzipien des Zusammenlebens der Völker im 21. Jahrhundert beschäftigen und sich nicht von den konkreten Konfliktthemen instrumentali-

12 Matthias Peter: Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess 1975–1983, S. 533.

sieren lassen, so wie dies in Helsinki seinerzeit gelungen ist. Ein solcher Dialogprozess von Staaten, die auf extrem unterschiedlichen Fundamenten stehen, könnte einen neuen Sicherheitsbegriff zur Folge haben. Dieser würde sicher viele Elemente des erweiterten Sicherheitsbegriffs enthalten. Er könnte aber auch z. B. den Umgang mit religiösen Befindlichkeiten thematisieren, ein Feld, das im westlichen sicherheitspolitischen Denken nur eine untergeordnete Rolle spielt. Ganz sicher müssten die USA und Russland, und auch China, Teil dieses Prozesses sein, wenn er erfolgreich sein soll.

Die dargelegte Analyse der aktuellen sicherheitspolitischen Situation Deutschlands und Europas, der Möglichkeiten und Grenzen politischen Handelns sowie die vorgeschlagene Helsinki-2.0-Initiative lassen einige Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des Sicherheitsbegriffs zu:

1. Der erweiterte Sicherheitsbegriff, wie er seit dem Ende des Ost-West-Konflikts entstand, ist überholt und muss angepasst werden.
2. Er sollte nicht immer stärker um weitere politische Dimensionen erweitert werden. Dies trägt zum einen die Gefahr einer »securitization« in sich und zum anderen macht es den Begriff zunehmend beliebig und ungeeignet für politische Handlungsanweisungen.
3. Der Sicherheitsbegriff sollte stärker flexibilisiert werden. Im 21. Jahrhundert verändern sich die Grundlagen und Rahmenbedingungen politischer und geographischer Räume schneller als früher. Eine kontextbezogene Definition des Sicherheitsbegriffes würde eine zielgenauere Anpassung der zu definierenden Sicherheitsbedürfnisse im konkreten Konflikt erlauben. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass die Justierung des Begriffs nicht nach tag-spolitischen oder z. B. sachfremden politischen Erwägungen getroffen wird. Ein solcher Mechanismus könnte auch dem »moral hazard«-Problem vorbeugen, dass Konfliktparteien durch gezieltes Verhalten ein Eingreifen des Westens quasi erzwingen.
4. Ein Grundverständnis, dass im 21. Jahrhundert grundsätzlich jedes gesellschaftliche Themenfeld sicherheitsrelevant werden kann, wäre eine gute Voraussetzung, um anschließend kontextbezogene Definitionen zu erstellen, die dann für entstehende Konfliktfelder angewandt werden können. Diese können geographisch oder thematisch bezogen sein.

Die aktuellen Herausforderung für Deutschland und Europa sind so groß und vielfältig, dass die Kapazitäten der deutschen Politik damit gebunden sind, ihnen jeweils zu begegnen. Es fragt sich jedoch, ob diese Konflikte nicht Symptome tieferer Veränderungen sind, auf die die Politik mit neuen Ansätzen und qualitativ neuem sicherheitspolitischen Denken im 21. Jahrhundert antworten muss.

Literaturverzeichnis

Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford 1958.

HelsinkiHeadlineGoal: www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/Helsinki%20Headline%20Goal.pdf.

Matthias Peter: *Die Bundesrepublik im KSZE-Prozess 1975–1983*, S. 533.

St. Malo declaration, source for example: www.atlanticcommunity.org/SaintMalo%20Declaration%20Text.html.

Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht), 1992, Titel V.

Weißbuch der Bundeswehr 1994, S. 36.

www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_06/20150622_PR_CP_2015_093v2.pdf.

Die Macht der Institutionen: NATO, EU und OSZE

Künftige Historiker dürften in der Rückschau das Jahr 2014 als einen Wendepunkt in der internationalen Sicherheitspolitik herausstellen, der, wenn nicht in seiner Dramatik, wohl aber mit Blick auf die Folgen für die transatlantische Sicherheitslandschaft mit dem 11. September 2001 vergleichbar ist. Die wesentlichen Sicherheitsinstitutionen NATO, EU und mit Abstrichen auch die OSZE erleben einen Bedeutungs- und Rollenwandel und geraten damit unter erheblichen Veränderungsdruck. Da die Faktoren, die zu diesem Gezeitenwechsel führten – allen voran Moskaus Politik gegenüber seinen Nachbarn sowie die Umbrüche im Nahen und Mittleren Osten – grundlegend und von Dauer sind, wird sich auch die neue Sicherheitslage als dauerhaft erweisen. Sicherheit im 21. Jahrhundert und die Macht der Institutionen wird sich anders darstellen als vor dem Jahr 2014 allgemein angenommen.

Drei »Game-Changer«

Drei Entwicklungen im und um das Jahr 2014 herum sind es, welche die deutsche und euro-atlantische Sicherheitspolitik vor eine neue Situation stellen und eine Anpassung der Institutionen erfordern.

Zunächst hat Russlands völkerrechtswidrige Annexion der Krim eine schon länger schwelende politische Richtungsänderung der russischen Führung offensichtlich gemacht. Russland definiert sich als anti-westliche Macht und stellt dem als degeneriert empfundenen westlichen Werten ein orthodox-nationalistisches Verständnis gegenüber. Zweitens denkt Moskau in Einfluss-Sphären und billigt Teilen des sogenannten »nahen Auslands« nur eine begrenzte Souveränität zu. Deshalb werden EU und NATO (und natürlich vor allem die USA) als Bedrohung gesehen, haben diese Organisationen doch durch die Aufnahme osteuropäischer Staaten Russlands *Cordon Sanitaire* geschmälert. Drittens, schließlich, hat Moskau Grenzen in Europa mit Hilfe militärischer Macht geändert und damit eigene Großmachtambitionen über den Fortbestand der eu-

ropäischen Sicherheitsordnung gestellt. Obgleich Russland seinen Weltmachtanspruch langfristig weder wirtschaftlich noch militärisch oder mit Blick auf die eigene »Soft Power« untermauern kann, wird die Führung in Moskau an diesem Selbstverständnis festhalten. Russlands Politik ist deshalb kein durchziehendes Schlechtwettergebiet, sondern bedeutet vielmehr einen grundlegenden Klimawandel in den internationalen Beziehungen.

Ein zweiter Gezeitenwechsel ergibt sich aus den Umbrüchen im Mittleren Osten und in Nordafrika – häufig eher unpräzise die »arabische Welt« genannt. Die Ausbrüche staatlicher und nicht-staatlicher Gewalt gehen weit über herkömmliche Krisen oder Revolutionen hinaus. Stattdessen deuten sie auf eine nachhaltige Erosion von Staatlichkeit hin, in deren Folge Länder wie Syrien, Irak oder Libyen zerfallen und spontan gegründete Kalifate existierende Grenzen auflösen. Unzählige islamistische Gruppierungen bekämpfen einander und werden von unterschiedlichen Mächten in der Region unterstützt. Die Folge sind der Export religiöser Gewalt weit über diese hinaus sowie das Entstehen gewaltiger Flüchtlingsströme nach Europa – hier vor allem in die wohlhabenden Staaten der EU.

Diese haben wiederum kaum eine Möglichkeit, auf die Konfliktlage stabilisierend einzuwirken – weder mit militärischen, noch mit politischen oder wirtschaftlichen Mitteln. Wo Staaten und Regierungen aufhören zu existieren, gibt es keine handlungsfähigen Akteure, für die (oder gegen die) interveniert werden kann. Auch erfolgreich durchgeführte Missionen, wie das Eingreifen der NATO in Libyen, führen nicht zu einer stabilen Ordnung, sondern beschleunigen offenbar politische Zerfallsprozesse. Kein Wunder, dass sich in den europäischen oder nordamerikanischen Gesellschaften eine nachhaltige Interventionsmüdigkeit breitmacht.

Damit stehen die Mitglieder von NATO und EU vor einem tiefgreifenden und langfristigen Problem: Europa muss mit den Folgen der Entwicklung im Mittleren Osten (Konflikteskalation, islamistischer Terrorismus, Flüchtlinge) umgehen, ohne die Ursachen in der Region wirksam bekämpfen zu können.

Noch wenig beachtet, weil meist von den Auswirkungen der ersten beiden Krisen überlagert, ist ein dritter Game-Changer: der Aufstieg Chinas und mögliche Konflikte im asiatisch-pazifischen Raum. Anders als in der Vergangenheit können potentielle Gefahren in fernen Weltgegenden nicht mehr wohlwollend ignoriert werden. Im Zeitalter der Globalisierung bietet geografische Distanz keinen Sicherheitspuffer mehr. Wachsende Spannungen in dieser Region sind gerade für Deutschland als größte Wirtschaftsmacht der EU und viertgrößte der Welt nicht nur ökonomisch von erheblicher Bedeutung. Asien beherbergt darüber hinaus vier Nuklearmächte (China, Indien, Pakistan, Russland), die einander nicht immer friedlich gesonnen sind. Hinzu kommen die USA als nukleare Garantiemacht sowie Nordkorea mit ungeklärtem nu-

klaren Status. Ohnehin dürfte die Frage, wie sich China künftig weltpolitisch orientiert, von globalstrategisch größerer Bedeutung sein als etwa der weitere Kurs Russlands.

Auswirkungen auf die NATO

Die Nordatlantische Allianz, die bis 2014 noch mit einem möglichen Bedeutungsverlust nach dem Ende der Afghanistan-Mission konfrontiert war, wurde geradezu über Nacht in die »Artikel-5-Welt« katapultiert. Zwar hatte die NATO die Landes- und Bündnisverteidigung gemäß Artikel 5 des Washingtoner Vertrages stets als erste Priorität definiert, diesem Anspruch wurde aber immer weniger entsprochen. Stattdessen lag der Schwerpunkt vor allem auf dem Krisenmanagement außerhalb des Bündnisgebietes – sei es in Afghanistan oder im Mittleren Osten. Moskaus militärisches Engagement in der Ukraine, Präsident Putins Drohungen gegenüber den Nachbarn und die Aufkündigung der Partnerschaft mit der NATO riefen altbekannte Bedrohungsvorstellungen in Osteuropa wach und erforderten von der NATO ein zweifaches Signal: ein Zeichen der Abschreckung an Russland zur Verhinderung von möglichen Aggressionen gegen das NATO-Bündnisgebiet und eine Botschaft der Rückversicherung an die Mitglieder in Osteuropa.

Allerdings gelten die neuen Herausforderungen der Artikel-5-Welt nicht nur mit Blick auf die Situation in Osteuropa, sondern auch im Mittleren Osten. Das NATO-Mitglied Türkei grenzt unter anderem an Syrien, Irak und Iran. Ein Angriff vom Boden eines dieser Länder auf türkisches Territorium würde ebenfalls die Solidarität aller übrigen NATO-Mitglieder erfordern. Selbst in Ostasien kann sich eine Artikel-5-Situation ergeben. Ein Raketenangriff Nordkoreas auf Alaska – angesichts des unberechenbaren Regimes in Pjöngjang nicht völlig auszuschließen – würde zumindest formal ebenfalls den Bündnisfall auslösen.

In Reaktion auf die neue Lage hat die NATO ein grundlegendes Umsteuern hin zu Abschreckung und Bündnisverteidigung eingeleitet. Dies wird sich nicht auf wenige Truppenverstärkungen beschränken, sondern ist ein langfristiger Prozess, der neben militärischen Maßnahmen auch die politischen Entscheidungsprozesse im Bündnis oder kontroverse Fragen, wie die künftige Rolle von Nuklearwaffen, einbezieht.

Für die zukünftige Bedeutung und die Gestaltungsmacht der Nordatlantischen Allianz hat all dies gegensätzliche Konsequenzen. Einerseits steigt die Bedeutung der NATO als Garant für die Sicherheit und territoriale Integrität ihrer Mitglieder. Auch die klassische politische Funktion des Bündnisses, die Vereinigten Staaten institutionell an Europa zu binden, gewinnt wieder an Ge-

wicht. Einige osteuropäische Staaten hatten in der Vergangenheit bilaterale Beziehungen zu Washington aufgebaut, weil sie auf den Schutz einer NATO, die primär in Afghanistan engagiert war, nur noch bedingt vertrauten. Auch die südlichen NATO-Mitglieder zählen auf die militärische Leistungsfähigkeit des Bündnisses und auf die Einbindung der USA, allerdings ist deren Blickwinkel zwangsläufig auf Gefahren südlich und östlich des Mittelmeers gerichtet.

Auf anderen Gebieten schwindet allerdings die Bedeutung der NATO. Militärisches Krisenmanagement außerhalb des Bündnisgebiets dürfte in den kommenden Jahren kaum in größerem Stil stattfinden. Wenn überhaupt, werden solche Operationen eher von ad-hoc Koalitionen durchgeführt werden und nicht durch die NATO als Ganzes. Damit verändert sich die Hierarchie der drei im strategischen Konzept der NATO festgehaltenen Kernaufgaben der Allianz (1. Verteidigung, 2. Krisenmanagement, 3. Partnerschaft). Krisenmanagement dürfte faktisch auf Platz drei der Prioritätenliste zurückfallen. Aber auch die Partnerschaft verliert einen Teil ihrer Bedeutung. Mit dem Ende der Partnerschaft mit Russland schwinden nicht nur die Chancen für eine gesamteuropäische Sicherheitsordnung. Auch erlischt die in einigen NATO-Hauptstädten gehegte Hoffnung, durch Kooperation zu einer Modernisierung und Demokratisierung Russlands beitragen zu können.

Die Partnerschaften der NATO im Nahen und Mittleren Osten verlieren ebenfalls an Bedeutung. Der Dialog mit den Mittelmeerländern (Mediterranean Dialogue) und die Partnerschaft mit den Golfstaaten (Istanbul Cooperation Initiative) werden in ihrer jetzigen Form kaum fortbestehen.

Die Rolle der Europäischen Union

Die Europäische Union hat durch ihr Handeln gerade in der Ukrainekrise einen erheblichen sicherheitspolitischen Bedeutungszuwachs erhalten. Allen Unkenrufen zum Trotz haben sich sowohl die EU als auch die NATO gegenüber Russland als überaus geschlossen und handlungsfähig erwiesen – ein Fakt, den Präsident Putin sicher unterschätzte. Auch hat sich im Zusammenwirken von EU und NATO eine Arbeitsteilung ergeben: Die EU konzentrierte sich auf die nicht-militärischen Aspekte der Sicherheitspolitik und gewann so die zentrale Rolle im Krisenmanagement gegenüber Russland. Sie verfügt über das breite Spektrum wirtschaftlicher und politischer Maßnahmen, um durch Sanktionen Druck auszuüben, die Ukraine wirtschaftlich zu unterstützen oder mithilfe der Nachbarschaftspolitik die Resilienz der übrigen Länder in Osteuropa zu verbessern. Die NATO konzentriert sich ihrer Rolle entsprechend auf die Abschreckung und den Schutz des Bündnisses – zum Krisenmanagement trägt dies nur begrenzt bei.

Einen deutlichen Bedeutungsverlust erlebt die EU mit Blick auf ihre Ambitionen, auch in militärischer Hinsicht ein ernstzunehmender Akteur zu werden. Die militärische Komponente der EU (etwa die Battle-Groups) spielte in der Ukraine-Krise überhaupt keine Rolle. Ihr kommt auch keine Funktion bei der territorialen Selbstverteidigung zu, da diese Aufgabe eindeutig der NATO zugeordnet ist. Stattdessen war die bereits 1999 angestrebte und dann mehrfach modifizierte schnelle Eingreiftruppe der EU stets für Konflikte außerhalb der EU gedacht. Wenn das militärische Krisenmanagement außerhalb Europas aus den obengenannten Gründen zumindest im Nahen und Mittleren Osten kaum noch in größerem Umfang stattfinden wird, so hat die EU ein dauerhaftes Rechtfertigungsproblem für ihre militärischen Ambitionen. Zwar gilt der Bedeutungsverlust des militärischen Krisenmanagements auch für die NATO, allerdings kann diese ihre Relevanz immer mit dem Verteidigungserfordernis rechtfertigen.

Die Zukunft einer europäischen militärischen Handlungsfähigkeit liegt deshalb auch nicht im Fernziel einer zentralstaatlichen »Europa-Armee«, welche die nationalen Streitkräfte der EU-Staaten ersetzt. Stattdessen muss es um ein pragmatisches Zusammenwachsen durch eine immer engere militärische Zusammenarbeit der dazu bereiten EU-Mitglieder gehen. Eine so entstehende *europäische Verteidigungsunion* stellt damit auch keinen Gegensatz oder Alternative zur NATO dar. Stattdessen würde sie zum europäischen Pfeiler in der NATO – so wie es in den neunziger Jahren unter dem Akronym ESDI (European Security and Defence Identity) vorgesehen war.

Die Zukunft der OSZE

Gegensätzliche Entwicklungsperspektiven ergeben sich auch bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), deren Relevanz ohnehin deutlich unterhalb von EU und NATO anzusiedeln ist.

Die OSZE und ihre Vorgängerorganisation KSZE (Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) waren von überragender Bedeutung bei der Überwindung des Ost-West-Konfliktes und der Teilung Europas. Seither war die OSZE, ungeachtet wichtiger Aufgaben etwa bei Wahlbeobachtungen in Osteuropa, weitgehend in der Bedeutungslosigkeit versunken. Mit der Ukraine-Krise wurde der Organisation wieder eine größere Aufmerksamkeit zuteil, ist sie doch mit der Überwachung des Minsker Friedensabkommens betraut. Weiteren Bedeutungsgewinn wird die OSZE daraus ziehen, dass Deutschland 2016 die Präsidentschaft übernimmt und die OSZE insgesamt modernisieren und stärken will.

Dabei setzt Deutschland auf den Umstand, dass die OSZE als einzige ver-

bliebene gesamteuropäische Organisation – und mit der Mitgliedschaft der USA und Kanadas sogar darüber hinausgehend – Russland einbezieht. Will man also die institutionelle Verbindung zu Russland halten und eine mögliche Kooperation nicht allein auf ad-hoc Probleme beschränken, ist die OSZE weit über die Ukraine-Krise hinaus unverzichtbar.

Bei nüchterner Betrachtung sind die Entwicklungsperspektiven der OSZE und damit ihre langfristige Bedeutung für die europäische Sicherheit aber eher begrenzt. Der Vorteil der Organisation, Russland als Mitglied zu haben und damit den Dialog geradezu festzuschreiben, ist gleichzeitig ihr größter Nachteil. Da alle Entscheidungen einstimmig getroffen werden müssen, hat Moskau eine Blockademacht und unterminiert seit Jahren gerade die Grundprinzipien der OSZE, nämlich Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Das ist aus Sicht der Führung in Moskau sogar folgerichtig, hat der damalige russische Außenminister Igor Ivanov doch schon 1999 die OSZE als ein Werkzeug des Westens für die »erzwungene Demokratisierung« bezeichnet.

Hinzu kommt das Problem, dass die OSZE in der Vergangenheit einen großen Teil ihrer Autorität aus den Verträgen bezog, die sie unterstützte; allen voran der Vertrag über konventionelle Rüstungskontrolle in Europa (KSE). Dieses Abkommen war schon seit langem zum Erliegen gekommen und wurde im März 2015 von Russland faktisch aufgekündigt. Da angesichts der Spannungen in der Region mit erneuten Abrüstungsgesprächen nicht zu rechnen ist, fehlt der OSZE ein zentrales Element, aus dem sie ihren Gestaltungsanspruch ableiten kann. Die Mission in der Ukraine allein kann diese Aufgabe nicht wahrnehmen. Russland stellt in diesen Beobachtergruppen neben Großbritannien und den USA das drittgrößte Kontingent, sodass eine konstruktive Arbeit in diesem Bereich kaum zu erwarten ist.

Letztlich hat die OSZE lediglich eine »Ost-West Dimension« und ist damit für die drängenden Probleme im Süden und die damit verbundenen Gefahren für die europäische Sicherheit kaum von Bedeutung. Es spricht somit alles dafür, dass die OSZE nach dem Ende der deutschen Präsidentschaft und sobald der Ukraine Konflikt aus den Schlagzeilen verdrängt wurde, wieder erheblich an Einfluss verliert.

Damit ist offensichtlich, dass die europäische Sicherheit vor allem von NATO und EU bestimmt wird. Entscheidend ist, dass angesichts der dramatischen Herausforderungen beide Organisationen offenbar den langjährigen Wettstreit beilegen, wer denn der wichtigere Akteur in der Sicherheitspolitik sei. Der lange in Paris und wenigen anderen Europäischen Hauptstädten gehegte Glaube, die EU müsse sich zu einem Instrument der sicherheitspolitischen Emanzipation von den USA entwickeln, hat sich überlebt. Europäische Sicherheit ist nur im euro-atlantischen Rahmen denkbar.

Vor welchen Aufgaben steht die deutsche Verteidigungspolitik?

Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes war das internationale Umfeld des wiedervereinigten Deutschlands durch die Abwesenheit einer strategischen Konfliktlage bestimmt. Die Bundesrepublik Deutschland sah sich in transatlantische, westeuropäische und gesamteuropäische kooperative Strukturen eingebunden, die zu erhalten, fortzuentwickeln und gegebenenfalls an neue Entwicklungen anzupassen die primäre Aufgabe der deutschen Politik wurde. Deutschland war Teil einer Zone des Friedens und der Kooperation, die es so in der Geschichte noch nicht gegeben hatte. Zentrales außenpolitisches Interesse der Bundesrepublik Deutschland war (und ist) es, diese kooperative internationale Ordnung zu erhalten, sie auszuweiten und auch außerhalb dieser Zone bei Konflikten stabilisierend zu wirken. Deutsche Verteidigungspolitik besteht seit Mitte der 1990er Jahre im Wesentlichen darin, die materiellen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Bundeswehr in der Lage ist, an internationalen Operationen zur Friedenswahrung und Friedensschaffung gemeinsam mit anderen Streitkräften teilzunehmen. Entsprechend wurde die Bundeswehr in den vergangenen zwei Dekaden verkleinert, umgerüstet, neu strukturiert und die Wehrpflicht ausgesetzt. Politische Entscheidungen über den Einsatz der Bundeswehr fallen im Einvernehmen zwischen Regierung und Parlament. Heute ist diese deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik aus drei Gründen teilweise überholt.

Zum einen ist deutlich geworden, dass die Übernahme von Aufgaben im Rahmen von Stabilisierungsoperationen weitaus schwieriger und komplexer ist, als ursprünglich vermutet worden war. Dies hat besonders der Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der internationalen Stabilisierungstruppe in Afghanistan (ISAF) gezeigt. Der Ende 2001 eingeschlagene, weitgehend zivile Ansatz der internationalen Staatengemeinschaft erwies sich schon nach kurzer Zeit als wenig durchdacht, inflexibel und materiell unzureichend unterstützt. Sein einzig dauerhaftes Ergebnis war die Schaffung eines neuen afghanischen Gesamtstaates, der ebenso korrupt wie ineffektiv war und der dazu beitrug, dass die Taliban Zulauf bekamen und Anschläge unternahmen. Der verstärkte Einsatz

der ISAF zur Sicherung des zivilen Aufbaus Afghanistans war nichts anderes als der Versuch, Versäumnisse des zivilen Ansatzes auszubügeln. Jeder Neuansatz in Richtung Stabilisierung oder Staatsbildung wird die Lehren aus dem Afghanistan-Einsatz zu beherzigen haben. Insbesondere wird es wichtig sein, einen erfolversprechenden gemischt zivil-militärischen Ansatz zu entwickeln und zu praktizieren.

Zum Zweiten ist anzumerken, dass fast alle politischen Entscheidungen für oder gegen den Einsatz der Bundeswehr einen Mangel an strategischer Begründung aufwiesen. Sie waren meistens Entscheidungen, die unter unklaren Verhältnissen und unter hohem Zeitdruck getroffen wurden und bei denen gerne auf allgemeine Formeln und Plattitüden der politischen Alltagssprache zurückgegriffen wurde oder unrealistische Ziele genannt wurden. Der Einsatz in Afghanistan wurde und wird immer noch mit dem »Kampf gegen den internationalen Terrorismus« begründet – obwohl sich dieser Kampf schon längst auf andere Regionen verschoben hat. Die Mitwirkung der deutschen Marine im Rahmen der UN-Operation UNIFIL-II sollte den Waffenschmuggel an die Hisbollah unterbinden. Bislang hat diese Operation kein einziges Schiff mit Waffen an die Hisbollah aufgebracht, die im Übrigen massive Waffenlieferungen aus dem Iran bezieht. Die internationalen Operationen in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo sind ohne klare strategische Vorgabe erfolgt und mehr oder weniger im Sande verlaufen. Alle Bundesregierungen haben bislang eine ausgesprochene Scheu gezeigt, strategische Notwendigkeiten für den Einsatz der Bundeswehr zu definieren. Vielmehr scheint es bis heute die leitende Idee zu sein, an symbolisch und bündnispolitisch für wichtig erachteten Operationen mitzuwirken, aber nur an denen, bei denen nicht viel passieren kann.

Zum Dritten – und das ist heute der wichtigste Aspekt – kann man nicht mehr davon ausgehen, dass die deutsche Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik in einem globalen und regionalen Umfeld abläuft, in dem es keine strategischen Konfliktlinien gibt. Tatsächlich befinden wir uns in einer weltpolitischen Umbruchphase, die mindestens vier strategische Konfliktlinien erkennen lässt.

– *Die erste strategische Konfliktlinie ist die zwischen Russland und dem Westen.* Dieser strategische Konflikt ist nicht von den westlichen Mächten gewollt, er ist durch Russland einseitig erklärt worden (seit 2007, zuletzt 2013/2014). Diese Entwicklung ist weniger die Folge strategischer Fehlentscheidungen westlicher Politik, sondern dürfte die Folge dessen sein, dass in Russland eine geldgierige Machtvertikale regiert, deren innenpolitische Legitimation so schütter ist, dass sie den kontrollierten außenpolitischen Konflikt mit dem Westen zur Herrschaftsstabilisierung benötigt. Das heutige Russland hat Streitkräfte, die in keiner Weise vergleichbar sind mit der Roten Armee (insbesondere was die Fähigkeit zur großangelegten Invasion angeht), aber die Modernisierungen der vergangenen Jahre lassen erkennen, dass es vor

allem militärische Instrumente sind, auf die die russische Führung zurückgreift. Wie lange diese strategische Kampfansage Russlands anhalten wird und welche weiteren Konsequenzen diese haben wird, ist schwer vorherzusagen. Putins Politik hat in Russland selber zu einer Welle der nationalistischen Mobilisierung beigetragen, die mittlerweile ihre eigene Dynamik entwickelt. Nirgendwo in Europa ist man heute in Politik und Medien mit einer derart militanten und aggressiven Rhetorik konfrontiert wie in Russland. Die Fähigkeiten Russlands zur strategischen Herausforderung des Westens sind eigentlich begrenzt, aber die russische Führung hat es verstanden, Handlungsfähigkeit durch die Nutzung militärischer Instrumente (hybrid und konventionell) sowie durch die Instrumentalisierung ökonomischer Abhängigkeiten (etwa bei Erdgas und Erdöl) zu gewinnen. Angesichts fallender Preise für Erdöl und Erdgas, der Auswirkungen westlicher Sanktionen und dem Abzug von internationalem Investitionskapital befindet sich Russland derzeit jedoch in einer Phase des ökonomischen Niedergangs. Dennoch muss die deutsche Verteidigungspolitik Russland als militärisch (auch als hybrid) operierenden strategischen Konkurrenten im Auge behalten, der möglicherweise gerade dann zu einer noch größeren militärischen Herausforderung wird, wenn die ökonomischen Indikatoren immer stärker einen Abwärtstrend markieren.

- *Die zweite strategische Konfliktlinie ist die zum Iran.* Genau wie die russische Regierung macht die Führung in Teheran permanent deutlich, dass sie den Konflikt mit dem Westen sucht und dass sie die USA, Israel und Saudi Arabien als ihre Erzfeinde ansieht. Auch hier liegt die Ursache für die verbissene Suche nach strategischer Feindschaft in der Herrschaftsstruktur des Landes: Die Islamische Republik ist längst verkrustet, sie ist zu einem Staat geworden, in dem sich die Revolutionäre von gestern an den Erlösen von Erdölexporten bereichern und eine aggressive und imperiale Außenpolitik verfolgen, um sich an der Macht zu halten. Die Möglichkeiten des Iran, sich zu einem strategischen Herausforderer des Westens aufzuschwingen, sind materiell noch stärker beschränkt als diejenigen Russlands. Dennoch ist es beachtlich, zu welchen strategischen Leistungen (meistens asymmetrischer Natur) das Mullah-Regime in der Lage gewesen ist. Dies sieht man in Syrien aber auch im Bereich des Persischen Golfs. Allerdings geben jüngste Entwicklungen Anlass zur Hoffnung, dass im Iran die gemäßigten Kräfte an Einfluss auf die Politik gewinnen.
- *Die dritte, sich entwickelnde strategische Konfliktlinie ist die zwischen China und seinen Nachbarstaaten bzw. zwischen China und den USA.* Während Russland und der Iran Regionalmächte sind (auch wenn sie das nicht gerne hören) und so lange als Bedrohung begrenzt bleiben, wie sie keine Kernwaffen einsetzen, ist China heute das nach Bevölkerung größte Land der Welt mit der

zweitgrößten Volkswirtschaft – und zudem auf dem Weg zur führenden Industrienation der Welt zu werden. Der Aufstieg Chinas stellt eine tektonische Veränderung mit weitreichenden weltpolitischen Konsequenzen dar. China wird von einer Führung regiert, die aus einer gescheiterten kommunistischen Staatselite hervorgegangen ist und die korrupt und innenpolitisch unsicher ist. Auch hier wirken überzogener Nationalismus, Militarismus und aggressives internationales Auftreten innenpolitisch als herrschaftsstabilisierende Elemente, insbesondere dann, wenn der wirtschaftliche Aufschwung erlahmt. Im Vergleich zu Russland und dem Iran baut sich mit China eine andere Art strategischer Konkurrenz auf. Seit Jahren versucht die VR China, den Großteil der südchinesischen See zu kontrollieren. Sie geht dort und ebenso auch in der ostchinesischen See zunehmend mit militärischen Mitteln vor oder schafft vollendete Tatsachen. Die Nachbarstaaten suchen die Unterstützung der USA. Dort, wo Washington in der Region militärische Präsenz zeigt, fängt China an, diese unter Bedrohung zu stellen: durch Präzisionsraketen, die auf fest installierte Militäreinrichtungen zielen, durch landgestützte Raketen und durch U-Boote, die Flugzeugträger bedrohen, und durch die Nutzung des Weltraums und des Cyber-Space. Die militärische Konkurrenz, die sich dort entwickelt, ist von einer Schwere und Bedeutung, die sich hierzulande nur wenige bewusst machen. In der Region selber wird darüber viel gesprochen. Auch wenn er regional begrenzt bleibt, würde jeder militärische Konflikt zwischen Washington und Beijing weitreichende Folge für Deutschland haben.

- *Die vierte strategische Konfliktlinie ist die des salafistischen Jihadismus.* In der muslimischen Welt entwickelt sich eine neue Form des Totalitarismus, vergleichbar dem Bolschewismus und dem Nationalsozialismus im 20. Jahrhundert, deren erste Manifestation der auf dem Gebiet Syriens und des Iraks befindliche »Islamische Staat« ist. Diese neue Welle des Totalitarismus ist die extremste Form einer breiteren Tendenz zur politischen Ideologisierung der muslimischen Religion, die Ausdruck einer tiefen gesellschaftlichen Krise der Region des Mittleren Osten ist.

Die erstgenannten drei strategischen Konfliktlinien lassen es erforderlich werden, dass sich deutsche Politik wieder an traditionellen strategischen Konflikten orientieren muss. Die neue Lage kann Bündnisverpflichtungen bedeuten (wie im Fall der baltischen Staaten), auf die die Bundeswehr derzeit nur unzureichend vorbereitet ist. Die deutsche Politik ist zudem weitgehend unvorbereitet für den Umgang mit einer Situation, wo wichtige Handelspartner wie China, Russland oder der Iran zu strategischen Gegnern werden.

Die Herausforderung durch den salafistischen Islamismus und Jihadismus ist von grundsätzlich anderer Art. Hier geht es schon lange nicht mehr nur um

»Terrorismus«, sondern um einen neuen Totalitarismus, der vergleichbar ist mit den beiden anderen Totalitarismen des 20. Jahrhunderts: dem Bolschewismus und dem Nationalsozialismus. Beides waren primitive und gewalttätige Weltanschauungen, deren Vertreter entschlossen waren, für die Verfolgung ihrer politischen Ziele Millionen von Menschen zu töten, entweder weil sie der falschen Rasse oder der falschen Klasse angehörten. In dem Augenblick, wo es den Anhängern einer totalitären Ideologie gelingt, einen machtvollen Staat unter ihre Kontrolle zu bringen, ändert sich die internationale Politik fundamental.

Zu der geänderten strategischen Landschaft gehört auch, dass die etablierten Systeme westlicher multilateraler, sicherheits- und verteidigungspolitischer Kooperation heute in einem Maße geschwächt sind, dass nicht mehr davon ausgegangen werden kann, dass sie für strategische Konkurrenzen geeignet wären. Die NATO ist nur noch begrenzt zur kollektiven Verteidigung in der Lage, die EU hat ihre 1999 aufgestellten anspruchsvollen Ziele im Bereich der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gänzlich aufgegeben. Das politische Verhältnis zwischen den USA und Europa ist nach dem Irakkrieg von 2003 und dem NSA-Skandal von 2013/2014 in einem Maße belastet, wie nie zuvor. Der politische Wille zur Überwindung dieser Krisen ist auf beiden Seiten des Atlantiks nicht zu erkennen. Auch innerhalb Europas ist das Maß an Einigkeit und Kooperation angesichts weitgehend unterschiedlicher nationaler Interpretationen von sicherheitspolitischen Interessen und zunehmend nationalistischer Tendenzen nur noch minimal gegeben. Zudem wird das NATO-Mitglied Türkei zu einem unberechenbaren Faktor und der Partnerstaat Saudi-Arabien betreibt eine Politik gegen den Iran, die irritierend und gefährlich ist.

Angesichts dieser tektonischen Verschiebungen und der damit verbundenen Herausforderungen muss sich die deutsche Verteidigungspolitik neu aufstellen. Dazu bedarf es eines Prozesses der strategischen Neubesinnung, der über das hinausgehen muss, was bislang im Rahmen des Global Review 2014 des Auswärtigen Amtes oder des Weißbuch-2016-Prozesses angesprochen worden ist. Die Bundesregierung betont, dass Deutschland mehr zum Erhalt der internationalen Ordnung unternimmt. Bezogen auf den Beitrag der Verteidigungspolitik müsste dies bedeuten:

Deutschland muss einen erheblich höheren materiellen Aufwand im Bereich der Verteidigung leisten als bisher. Die Rahmenbedingungen dafür sind vorgegeben: 2 % des Bruttoinlandsprodukts für Verteidigungszwecke (eine Selbstverpflichtung aller NATO-Mitgliedstaaten, derzeit gibt Deutschland nur 1,17 % aus) sowie die Obergrenze von 370.000 Soldaten der Bundeswehr gemäß dem Vertrag über die abschließende Regelung für Deutschland vom 12. 9. 1990 (derzeit 175.000 Soldaten). Die Bundeswehr muss in der Lage sein, sowohl Verteidigungsoperationen unterschiedlicher Intensität mit anderen Bündnispartnern in Europa und im angrenzenden Nahen Osten über einen über-

schaubaren Zeitraum durchzuführen und gleichzeitig auch Stabilitätsoperationen wie in Afghanistan im Rahmen eines neuen zivil-militärischen Ansatzes längerfristig durchzuhalten. Hierzu wird es erforderlich sein, zentrale Elemente der Bundeswehrreform der vergangenen Jahrzehnte in Frage zu stellen.

Die Bundesrepublik muss sich um die Wiederbelebung der transatlantischen und europäischen Strukturen im Bereich Verteidigung und Sicherheit bemühen. Das geht nur, wenn gleichzeitig die Bereitschaft des wirtschaftlich stärksten Landes Europas zur Übernahme entsprechender Lasten besteht. Es bedarf insbesondere der Wiederbelebung der integrierten Verteidigungsstruktur der NATO (insbesondere was Notfälle im Ostseebereich sowie im Südosten Europas betrifft) sowie einer ernsthaften Initiative zur Schaffung einer europäischen Streitmacht, die reale Fortschritte macht.

Die Bundesrepublik muss vor allem eine strategische Debatte führen und umsetzen, die einerseits die Natur der Herausforderungen realistisch einschätzt und die andererseits einen Mix an zivilen und militärischen Instrumenten entwickelt und nutzt, um mit diesen Herausforderungen fertig werden zu können. Diese Debatte zu führen, ist in Deutschland politisch extrem schwierig, weil sich Tabus und pazifistische Einstellungsmuster bis in die höchsten Ränge der Politik verfestigt haben, die dazu führen, dass sicherheitspolitische Risiken kleingeredet und politische Debatten in ideologischer und realitätsferner Weise geführt werden. Gegenstände dieser strategischen Debatten müssen sein: Wie gehen wir mit einem Russland um, welches bewusst die strategische Konkurrenz zum Westen sucht? Welches Verhältnis von Abschreckung, Sanktionenpolitik und Dialog benötigen wir? Welche kurz-, mittel- und langfristigen Strategien lassen sich für den Nahen und Mittleren Osten entwickeln? Wie kann man welche Staaten des Nahen und Mittleren Ostens stabilisieren? Welche Lehren kann man dabei aus Afghanistan ziehen und anwenden? Wie weit kann man mit Russland und dem Iran zusammenarbeiten, wo und wie muss man diese eindämmen? Welche internationale, europäische und nationale Strategie ist angebracht zur Auseinandersetzung mit dem salafistischen Jihadismus (und letztlich auch mit dem politischen Islam)? Wie bereitet man sich auf eine Verschärfung der Konfrontation in Ostasien vor? Wie verhält man sich gegenüber wichtigen Handelspartnern, wenn diese sich als strategische Herausforderer verstehen? Wichtig ist, dass diese strategischen Debatten auch gerade die Interferenzen zwischen den unterschiedlichen Krisenschauplätzen und Herausforderungen thematisieren. Ob in Deutschland eine derartige Debatte möglich ist, hängt davon ab, ob die Bundesregierung bereit ist, ein hohes Maß an politisch-strategischer Führung zu praktizieren.

II. Globale Herausforderungen

Die Ukrainekrise und die europäische Sicherheitsordnung

Unsere kollektiven jahrzehntelangen Bemühungen um eine krisenfeste euro-atlantische Sicherheitsordnung, die vor über 40 Jahren in Helsinki begannen, sind – zumindest vorerst – gescheitert. Alle Anstrengungen, Russland besser einzubinden, neue Trennlinien in Europa zu verhindern sowie ein Netz von soliden Institutionen, Regeln und Vereinbarungen zu schaffen, haben nicht verhindern können, dass in und um Europa alte Konflikte wieder aufflammen und neue entstehen.

Insbesondere die anhaltende Krise in der Ukraine hat sich zu einer existenziellen Bedrohung für die Sicherheitsordnung des gesamten europäischen Kontinents entwickelt. Territoriale Integrität, nationale Souveränität, Gewaltverzicht – durch die Annexion der Krim und die Destabilisierung der Ostukraine werden einst gemeinsam von den KSZE-Staaten vereinbarte Grundprinzipien aufs Spiel gesetzt.

Durch die Ukrainekrise und damit verknüpfte Fragen von NATO-Osterweiterung und EU-Assoziierung sind auch solche Konflikte wieder in den Vordergrund gerückt, die meist nur eine kleine Nebenrolle spielten, nämlich diejenigen in Moldau und Georgien.

Doch der Schlüssel zu einer Verbesserung der europäischen Sicherheitsordnung liegt in Moskau – und in der Ukraine. Was ist notwendig, um die Integrität der Ukraine langfristig wiederherzustellen und die Sicherheitsarchitektur des gesamten europäischen Kontinents auf Dauer zu festigen?

Eine westliche Doppelstrategie für die Ukrainekrise

Territoriale Integrität, politisch-militärische Sicherheit und die mindestens genauso wichtige wirtschaftliche Rehabilitation der Ukraine lassen sich nicht in einer dauerhaft antagonistischen Beziehung zum großen Nachbarn Russland verwirklichen. Eine tragfähige Sicherheitsarchitektur Europas kann nicht *gegen*, sondern sollte *mit* Russland gestaltet werden.

Richtig ist aber auch, dass ohne eine kooperativere Politik Russlands viele konstruktive Vorschläge Makulatur bleiben werden. *It takes two to tango*. Indes muss in Europa auch Sicherheit vor Russland gewährleistet sein.

Ich schlage daher eine Doppelstrategie mit zehn Punkten vor, die im Sinne klassischer deutscher Ostpolitik sicherheitspolitische und rückversichernde Elemente einerseits mit Angeboten zur Zusammenarbeit im euro-atlantischen Raum andererseits kombiniert.

Erstens: Eine klare militärische Botschaft ist weiterhin unabdingbar. Unsere östlichen NATO-Partner in den baltischen Staaten und in Polen sind durch die russische Annexion der Krim und die andauernde russische Unterstützung der Separatisten in der Ostukraine massiv verunsichert. Das Bündnis hat darauf zu Recht mit einem Programm der politisch-militärischen Rückversicherung (*Reassurance*) reagiert. So wie unsere Bündnispartner jahrzehntelang ihre Solidarität an der innerdeutschen Grenze unter Beweis stellten, ist nun unsere Solidarität gegenüber unseren Verbündeten gefragt.

Zweitens: Die militärische Aufrüstung der Ukraine darf nicht zum kategorischen Tabu erklärt werden. Denn auch eine wehrlose Ukraine würde auf Dauer die europäische Sicherheit gefährden. Mit einer erneuten Eskalation des Konflikts ist selbstverständlich niemandem gedient. Deshalb muss die Rehabilitation und Demokratisierung der ukrainischen Streitkräfte Teil eines umfassend abgestimmten politischen Prozesses sein.

Drittens: Europa muss die Ausgestaltung der Energieunion weiter vorantreiben – auch ganz dezidiert mit dem Ziel, bei Öl- und Gasimporten noch mehr zu diversifizieren und die Abhängigkeit von Russland strategisch zu reduzieren.

Viertens: Die Ukraine braucht viel größere finanzielle und wirtschaftliche Hilfe und Rückendeckung. Die Fokussierung auf den politisch-militärischen Konflikt mit Russland hat bei manchen den Blick auf die zweite, mindestens genauso große Bedrohung für die ukrainische Stabilität verstellt: die Gefahr des wirtschaftlich-finanziellen Zusammenbruchs. Der Investor und Fondsmanager George Soros hat zu Recht darauf hingewiesen, dass unsere Hilfen für die Ukraine existenziell und damit viel wichtiger sind als eine Abstrafung Russlands mit Sanktionen.

Hier kann das »Draghi-Modell« helfen: So wie der EZB-Präsident die Märkte mit einem einzigen Satz beruhigen konnte, so könnte die EU klarstellen, dass sie alles ihr Mögliche tun wird, um die Ukraine auf dem Weg zur wirtschaftlichen Gesundung zu unterstützen. Allein durch eine solche öffentliche Ankündigung könnte bereits neue Zuversicht für die Ukraine geschaffen werden.

Natürlich reicht eine solche Ankündigung alleine nicht aus. Wenn Taten folgen sollen, kostet das Geld, viel Geld – das angesichts der Griechenlandkrise und des sich dramatisch zuspitzenden Zustroms von Flüchtlingen nach Europa nirgendwo in der EU locker sitzt. Aber was ist die Alternative? Wären die Fol-

gekosten – politisch, militärisch und finanziell – eines Zusammenbruchs der Ukraine, des bei weitem größten östlichen Nachbarlands der EU, potenziell nicht noch viel größer?

Gleichzeitig darf ein solches finanzielles Unterstützungsprogramm keinem Freifahrtschein für die ukrainische Regierung gleichkommen, anstehende Reformen, insbesondere im Bereich der Korruptionsbekämpfung, zunächst zurückzustellen. Im Gegenteil: Klare Fortschritte in diesem Bereich müssen Bedingung für Unterstützungsleistungen sein.

Fünftens: Es geht um weitaus mehr als um die Sanierung des ukrainischen Haushalts. Die EU kann in dieser größten sicherheitspolitischen Krise seit dem Zerfall der Sowjetunion die Strahlkraft des europäischen Wertekanons beweisen. Dies sind wir der ukrainischen Zivilgesellschaft schuldig, insbesondere all denen, die auf dem Maidan demonstrierten – nicht gegen Russland, sondern gegen eine korrupte ukrainische Elite, die der Jugend ihre Chancen auf eine europäische Zukunft nahm. Sie – junge JournalistInnen, die über Unterschlagung berichten, Nachwuchspolitiker, die Nepotismus bekämpfen, Nichtregierungsorganisationen, die für Verständigung und Ausgleich zwischen den Volksgruppen werben – sind die Hoffnung auf eine bessere Ukraine, eine europäische Ukraine. Visumfreiheit, mehr Stipendien für ukrainische Studierende oder die Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen vor Ort sind nur einige der Instrumente, die Europa hier bedienen kann und sollte.

Dies ist die eine Seite der Doppelstrategie: Rückversicherung der NATO-Partner und umfassende Hilfe für und Zusammenarbeit mit der Ukraine. Die andere Seite muss aus Elementen bestehen, die sich insbesondere auch an Russland richten.

Sechstens: Soweit und solange Moskau und die Separatisten bei der Umsetzung der Minsker Beschlüsse nicht umfassend mitziehen, müssen die Sanktionen in Kraft bleiben. Aber auch Kiew muss sich bei der Umsetzung von Minsk voll engagieren, sonst verlieren die Sanktionen ihren politischen Sinn. Hier ist Klartext gegenüber beiden Seiten notwendig.

Siebtens: Der Streit um die ukrainische NATO-Perspektive muss im Interesse der Ukraine beigelegt werden. Die Frage einer NATO-Mitgliedschaft der Ukraine ist im Bündnis de facto negativ entschieden worden. Nur die Regierung in Kiew hängt – verständlicherweise – noch an dieser Vorstellung.

Die EU könnte das zuvor geschilderte finanzielle Hilfsangebot an Kiew an die Erwartung koppeln, dass die Ukraine sich stärker als West-Ost-Brücke definiert, dem Beispiel Finnlands und Österreichs oder auch der Schweiz folgend. Diese Entscheidung liegt selbstverständlich bei der Ukraine allein, könnte den Blick jedoch viel stärker noch auf das jetzt Erreichbare lenken: auf eine unabhängige, selbstbestimmte Ukraine mit Bindungen nach West und Ost.

Achtens: Der Ausschluss Russlands aus dem G-8-Kreis ist politisch wenig

hilfreich. Vor allem mit Blick auf das Thema Krim lässt er sich kurz- und mittelfristig jedoch kaum ohne Gesichtsverlust für den Westen rückgängig machen. Ein denkbarer Ausweg könnte sein, das »5 plus 1«-Format, das seine Handlungsfähigkeit in den Iranverhandlungen eindrücklich bewiesen hat, künftig auch über die Iranfrage hinaus pragmatisch als Plattform mit Russland zu nutzen. Das hätte den zusätzlichen Charme, dass für das Krisenmanagement im Fall der Ukraine endlich wieder ein Format zur Verfügung stünde, bei dem die USA vollwertiger Teilnehmer wären: Weder im Normandie-Format noch in der sogenannten trilateralen Kontaktgruppe der OSZE ist Washington dabei. Das ist weder im Interesse der Ukraine noch im Interesse der EU.

Neuntens: Alle Teilnehmerstaaten der OSZE, also auch Russland, müssen gemeinsam nach Wegen zur Stärkung der europäischen Sicherheitsarchitektur suchen. Konventionelle und nukleare Rüstungskontrolle müssen als gemeinsame Projekte der Krisenprävention und der Vertrauensbildung wieder auf die Tagesordnung. Für militärische Muskelspiele darf angesichts fortbestehender nuklearer Bedrohungen kein Platz in Europa sein. Auch Visionen strategischer wirtschaftlicher Zusammenarbeit verdienen Aufmerksamkeit, in Anknüpfung an frühere Vorstellungen – »von Lissabon bis Wladiwostok«.

Schließlich hat sich die fast tot geglaubte OSZE in der Krise bewährt, insbesondere durch die unter schwierigsten Bedingungen arbeitende Beobachtermission in der Ukraine. Was liegt näher, als den multilateralen Rahmen der OSZE wieder stärker auszuschöpfen, um nach dem Ukrainedesaster Sicherheit und Zusammenarbeit in ganz Europa wieder zu thematisieren? Sogar im Kalten Krieg konnte ein diplomatisch-politischer Prozess in Gang gebracht werden. Wir sollten Moskau einen solchen Prozess anbieten. Dabei muss es darum gehen, ob wir gemeinsam die aufgestellten europäischen Sicherheitsprinzipien und Verhaltensnormen bekräftigen, stärken und, wo sinnvoll, ergänzen können. Es ist dann an Moskau, Ja oder Nein zu sagen – und sich gegebenenfalls mit einem Nein unter den 57 Teilnehmerstaaten der OSZE noch weiter zu isolieren.

Zehntens: Unabhängig vom weiteren Weg, für den Russland sich entscheidet, liegt die größte Verantwortung für ein sicheres und stabiles Europa allerdings bei den EU-Mitgliedstaaten selbst. Doch während sich die sicherheitspolitischen Krisen in unserer Umgebung verschärfen, nehmen die europäischen verteidigungspolitischen Fähigkeiten weiter ab. Die Verteidigungshaushalte der EU-Mitgliedstaaten sind heute auf enorm niedrigem Niveau.

Dabei ist der Zeitpunkt längst gekommen, das Prinzip der Integration und der Synergiegewinnung endlich auch im Verteidigungs- und Rüstungsbereich einzuführen. Damit würde die EU nicht nur ihre sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit stärken, sondern auch ein deutliches Signal nach Russland senden.

Dies gilt umso mehr, da die USA die Rolle der europäischen Schutzmacht

heute nicht mehr so komplett ausfüllen wollen wie zuvor. Ein verständlicher Ruf nach mehr Eigenverantwortung, betrachtet man die Größe des europäischen Pfeilers im transatlantischen Bündnis: 2007 machten die Militärausgaben der europäischen Alliierten 30 Prozent der Ausgaben der Nato-Staaten aus, 2013 waren es gerade noch 25 Prozent.

Verteidigungspolitische Integration und Effektivitätssteigerung sind heute also nicht mehr nur schöne Zukunftsvision, sondern blanke Notwendigkeit. Doch verglichen mit den eingesetzten Mitteln ist Europas Schlagkraft äußerst gering. Die EU-Staaten leisten sich zusammen genommen rund 1,5 Millionen Soldaten, was der Zahl an US-Soldaten entspricht. Gleichzeitig verfügen die EU-Länder über sechsmal so viele verschiedene Waffensysteme wie die Vereinigten Staaten. Die tatsächliche militärische Schlagkraft der EU aber macht nur einen kleinen Bruchteil der amerikanischen aus. Diese Fragmentierung ist sowohl mit Blick auf die Finanzen als auch hinsichtlich der Fähigkeiten nicht tragbar.

Den europäischen Regierungen ist dieser ineffektive und ineffiziente Ressourceneinsatz bewusst. Und ihnen ist auch klar, dass Kooperation und Integration der einzige Weg sind, um dieses Dilemma zu überwinden. Dies verdeutlicht auch eine von McKinsey für die Münchner Sicherheitskonferenz durchgeführte Studie aus dem Jahr 2013, wonach die europäischen Staaten mehr als 30 Prozent im Jahr – das sind 13 Milliarden Euro – sparen könnten, wenn sie nur bei der Beschaffung von Rüstungsgütern enger zusammenarbeiteten. Und doch gibt es bis heute nicht einmal eine gemeinsame europäische Beschaffungsplanung.

Natürlich begrenzt verteidigungspolitische Integration staatliche Souveränität in einem wesentlichen Kernbereich. Aber was ist der Wert der Souveränität, wenn der einzelne europäische Staat alleine gar nicht mehr handlungsfähig ist? Das ist sinnentleerte Souveränität und somit altes Denken.

Spätestens mit dem Vertrag von Lissabon sollte sich die Erkenntnis durchgesetzt haben, dass Wohlstand und Sicherheit Europas in Zukunft maßgeblich davon abhängen werden, ob eine Abkehr von diesen alten Denkmustern gelingt, Kleinstaaterei künftig der Vergangenheit angehört und Europa stattdessen gemeinschaftlich handelt. Angesichts wieder aufflammender Konflikte und neuer Krisen in unserer direkten Nachbarschaft gilt es heute umso mehr, Macht und Möglichkeiten zu nutzen, die ein vereintes Europa uns bietet. Wann, wenn nicht jetzt, ist der richtige Zeitpunkt, eine europäische Außen- und Sicherheitspolitik entschlossen weiterzuentwickeln? Eine starke EU, die mit einer Stimme spricht und gemeinschaftlich handelt, kann auch nach außen die Strahlkraft entfalten, die es braucht, um die Sicherheitsordnung auf dem gesamten europäischen Kontinent wieder zu festigen.

Sicherheitspolitik heute

Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sind vertraute Instrumente der Außen- und Sicherheitspolitik. Die Welt im frühen 21. Jahrhundert ist nicht einfach fremd, chaotisch und undurchschaubar, sie wirft bekannte Sicherheitsprobleme auf, für die Lösungen möglich sind. Über solche Lösungen wird von den zuständigen Abteilungen des Auswärtigen Amtes und des Verteidigungsministeriums ebenso nachgedacht wie von den Experten der einschlägigen wissenschaftlichen Institute und Nichtregierungsorganisationen. Dies ist ein Hinweis darauf, dass die angeblich *fehlende* Debatte zur Sicherheitspolitik – von der ich seit dreißig Jahren voller Erstaunen höre, weil ich ebenso lange den Eindruck habe, in der einen oder anderen Weise in eine solche Debatte involviert zu sein – beständig stattfindet. Die Rede vom Fehlen dieser Debatte signalisiert vielleicht die Frustration derjenigen Akteure, die der Auffassung sind, die Leute auf der Straße dächten nicht, und die Politiker an den Schaltstellen täten nicht, was die genannten Akteure gerne gedacht oder getan sähen. Diese Abweichung des Realen vom (von manchen) Erwünschten ist aber nun einmal typisch für das demokratische Gemeinwesen; Gott sei Dank! – angesichts der mannigfaltigen Herausforderungen von Innen und Außen, denen die Demokratie ausgesetzt ist. Wir sollten daher unsere sicherheitspolitischen Probleme ohne Hektik erörtern und unsere Lösungen den Herausforderungen anpassen, ohne dauernd »Feuer« zu schreien. Eben dies möchte ich in diesem Essay versuchen.

Rüstungskontrolle, Nichtverbreitung, Abrüstung: Elemente kooperativer Sicherheitspolitik

Sicherheitspolitik zwischen Staaten bestand historisch weitgehend in Konfrontation, Aufrüstung, Allianzbildung und Präventivkriegen – also in unilateraler Sicherheitssuche angesichts scheinbar unüberwindbarer Gegnerschaft. Rüstungskontrolle geht einen anderen Weg: Sie akzeptiert, dass wir in Kon-

flikten mit potentiellen Gegnern stehen. Sie sucht aber die Zusammenarbeit mit den Gegnern, um die Risiken eines modernen Kriegs, der angesichts europäischer und weltpolitischer Konstellationen in eine nukleare Eskalation münden könnte, einzudämmen, abzubauen und im besten Falle gänzlich zu neutralisieren.¹

Stabilität und Vertrauensbildung sind die magischen Worte der Rüstungskontrolle. Stabilität bedeutet, dass in einer Krisensituation sich keine Partei zum Erstschlag genötigt fühlt, weil sie weiß, auch der Gegner braucht Vorbereitungszeit, und weil sie hoffen kann, einen Angriff abwehren oder überleben und sich danach neu aufstellen zu können. Stabilität bedeutet auch, dass die Strategien der Antagonisten defensiv ausgerichtet sind und keine bedrohlichen Signale aussenden. Stabilität bedeutet drittens, dass die Rüstungen so transparent sind, dass böse Überraschungen nicht zu gewärtigen sind.

Für entwickelte Gesellschaften und ihre Volkswirtschaften ist Kriegführen kontraproduktiv. Es kostet Geld, zerstört Werte und kann zu totaler Vernichtung führen. Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sind Produkte der modernen politischen Vernunft, die langfristig kalkulierte nationale Interessen verwirklichen und dabei auch westliche Werte – die Erhaltung menschlichen Lebens und körperlicher Unversehrtheit – realisieren will. Interessen und Moral gehen Hand in Hand. Der von selbsternannten realpolitischen Zynikern gelegentlich ausgesprochene Vorwurf an Befürworter der Rüstungskontrolle, naive Gutmenschen zu sein, ist unhaltbar und selbst kein Ausdruck politischer Vernunft. Dieselben Zyniker haben das Bonmot in die Welt gesetzt, Rüstungskontrolle sei unmöglich, wenn sie gebraucht werde (in Zeiten scharfer politischer Konflikte) und nutzlos, wenn sie möglich sei (wenn sich die Staaten sowieso vertragen).² Das klingt cool und intelligent. Es stimmt aber nicht.

Moderne Rüstungskontrolle begann mit ihrem humanitären Zweig: Der Schweizer Henri Dunant, erschüttert von dem Leiden auf dem Schlachtfeld von Solferino, setzte sich für die Schaffung von Regeln für die Kriegführung ein. Sie sollten den Soldaten unnötiges Leid ersparen und die Zivilbevölkerung, soweit möglich, von der Wirkung der Waffen isolieren. An der Wiege moderner Rüstungskontrolle stand kein naiver Geburtshelfer, der vom ewigen Frieden träumte, sondern ein mitfühlender Realist, der das Leiden im Krieg vermindern wollte. Den Krieg abzuschaffen, davon träumte er nicht.

Wenn Rüstungskontrolle aber selbst im Krieg noch ihre Rolle spielen kann, dann ist sie in *jeder* Phase eines Konflikts einsetzbar, solange den Konfliktparteien

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

2 Gray, Colin S. 1992: House of Cards. Why Arms Control Must Fail. Ithaca NY u. a. Cornell University Press.

politische Vernunft zuzurechnen ist. Nur wenn diese Bedingung entfällt, verliert sie den Sinn. Rüstungskontrolle ist kein Allheilmittel, das immer und überall zur Konfliktbearbeitung einsetzbar wäre. Gegenüber Adolf Hitler hätte sie nichts genutzt. Gegenüber dem Terrorregime des »Islamischen Staates« bietet sie gleichfalls kein wirksames Instrument. Der IS muss besiegt, seine Macht gebrochen, seine Anhängerschaft auf andere Ziele gelenkt werden. Wo die Ziele ebenso entgrenzt sind wie die Gewaltbereitschaft, greift keine politische Vernunft, sondern nur der starke Selbstbehauptungswille der Staatengemeinschaft.

Ganz anders sieht es in der heutigen *Staatenwelt* aus: Hier lassen sich mit Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung die klassischen Ziele, vor allem Stabilisierung, erreichen. Das möchte ich für ausgewählte Konfliktkonstellationen zeigen.

Der Westen und Russland

Im Verhältnis zu Russland steht der Westen quasi wieder im Jahr 1968: Ein empörender Rechtsbruch hat stattgefunden (1968 der Einmarsch der Sowjetunion in die CSSR, heute die Annexion der Krim). Trotzigem Säbelrasseln der russischen Seite (auch mit nuklearen Untertönen) stehen demonstrative Antworten der NATO gegenüber – Übungen nahe der russischen Grenze, Truppenverlagerungen und Langstreckenflüge strategischer US-Bomber in die russische Nachbarschaft. Gefährliche Fehlwahrnehmungen und Missverständnisse sind wieder möglich. Die NATO und Russland wollen ihre geostrategischen Positionen behaupten, beide glauben sich im Recht. Doch niemand will einen Krieg mit allen Eskalationsrisiken. Das ruft nach Stabilitätsmaßnahmen in einem gemischten Konflikt-Kooperationsverhältnis, der klassischen Ausgangslage für Rüstungskontrolle. Niemand soll sagen, das sei nach der Krim-Sache mit Putin unmöglich. Das Gleiche hat man, ich kann mich lebhaft erinnern, im Herbst 1968 über Breschnew gesagt. Um diese Zeit wurden aber bereits die Verhandlungen über den Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag abgeschlossen. Ein Jahr später verhandelten amerikanische und sowjetische Diplomaten eifrig über die erste Runde strategischer Rüstungskontrolle (was binnen drei Jahren zu SALT I und dem ABM-Vertrag werden sollte). Und die Regierung Brandt/Scheel leitete die deutsche Ostpolitik ein. Es kann also sehr schnell gehen.

Russland muss durch Rüstungskontrolle die Furcht genommen werden, der Westen könne seine militärische Überlegenheit – die nur lokal, etwa im Osten Europas, nicht besteht – für militärische Erpressung einsetzen oder Russland in einem konzertierten Erstschlag seine Vergeltungsmöglichkeiten aus der Hand schlagen wollen. Der Westen muss gegen die Gefahr versichert werden, dass Russland lokale Überlegenheit, z. B. an seinen Grenzen zum Baltikum, oder

Formen des hybriden Kriegs, z. B. den Einsatz geheimdienstlicher oder paramilitärischer Akteure, zur Destabilisierung seiner Nachbarn nutzen könnte. Das ist eine komplizierte Aufgabe für Rüstungskontrolle, weil die Unsicherheit schaffenden Asymmetrien – die globale Stärke des Westens und die lokale Russlands – nicht ohne Weiteres durch einzelne Maßnahmen ausgeglichen werden können. Ein völlig neuer Ansatz in der konventionellen Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung. Er muss Beschränkungen der Hauptwaffensysteme wie im KSE-Vertrag mit Einschränkungen von Truppenstationierungen und -bewegungen in bestimmten Räumen sowie einer wieder gesteigerten Transparenz kombinieren; zu denken wäre an Liaison-Offiziere in den gegnerischen Hauptquartieren und Korps-Standorten mit Echtzeitverbindung zu ihren eigenen Hauptquartieren.

Auch die nukleare Rüstungskontrolle bedarf der Wiederbelebung auf allen Ebenen³, substrategische und strategische Waffen, die vielleicht sogar verknüpft werden sollten, wie der Vorschlag einer globalen Obergrenze es vorsieht, wobei es den Kontrahenten überlassen bleibt, in welcher Mischung von Sprengkopftypen sie diese Obergrenze ausfüllen. Eine kräftige Absenkung der zulässigen strategischen Sprengkopffzahl ist für die Stabilität des nuklearen Nichtverbreitungsregime eine wichtige Maßnahme und ein Signal an die kleineren Kernwaffenbesitzer, gleichfalls verpflichtende Einschränkungen für ihre Arsenale auf sich zu nehmen. Dazu bedarf es indes der Bereitschaft der USA, auch über die Begrenzung der Raketenabwehr und der nicht-nuklearen, zielgenauen strategischen Waffen (konventionell bestückte, präzise Interkontinentalraketen) zu sprechen, von denen Russland und China die Integrität ihrer Abschreckungsfähigkeit bedroht sehen. Vorerst begegnet Russland der US-Überlegenheit mit halbstarken Drohgebärden vom Typus »du kannst mir keine Angst machen«, während China den langsamen, aber stetigen Aufwuchs seines strategischen Arsenal in Verbindung mit der Entwicklung hybrider Fähigkeiten mit einem unschuldigen »ich bin klein, mein Herz ist rein« zu verdecken sucht, was sich mit der robusten Verteidigung zweifelhafter territorialer Ansprüche im südchinesischen Meer schlecht reimt.

Der Westen und China

Der gefährlichste Rüstungswettkampf konfrontiert in Asien die Schutzmacht USA mit dem regionalen und globalen Herausforderer China. Er hat sich in den letzten Jahren in Richtung gefährlicher Destabilisierung entwickelt. Beide Seiten

3 Neuneck, Götz 2015: Neuneck, Götz. 2015. Nukleare Abrüstung – Game over?. WeltTrends, Nr. 102: 30–35.

entwickeln aus dem Standardszenario, dem Kampf um die Kontrolle der Straße von Taiwan, die Option weitreichender konventioneller Erstschläge. China kumuliert Mittelstreckenraketen gegen anfahrende amerikanische Flugzeugträgergruppen und US-Luftwaffenstützpunkte in Südjapan auf und arbeitet an Cyber- und Antisatelliten-Kriegführung, um das entscheidende Element amerikanischer Überlegenheit neutralisieren zu können. Die USA bereiten sich auf Schläge in die chinesische Tiefe vor, um diese Optionen auszuschalten. Beide Rüstungsanstrengungen gewinnen nur in einem offensiven Erstschlag Sinn. Das nukleare Eskalationspotential darf man dabei nicht außer Acht lassen. Auch diese Situation verlangt nach Rüstungskontrolle, bahnt sich hier doch eine Bruchstelle in den globalen Großmachtbeziehungen an, die in der Krise die weltweite Katastrophe auslösen könnte.⁴

Nichtverbreitung

Die Großmächte sind aber nicht nur durch Konflikte miteinander verbunden, sie teilen auch zentrale Interessen. Alle wollen den IS-Terrorismus eindämmen und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen verhindern. In Ostasien bemühen sie sich gemeinsam um eine Eindämmung der Risiken, die von dem unberechenbaren Kim-Regime in Pjöngjang ausgehen. Im Mittleren Osten ist mit dem Wiener Abkommen der Stopp der militärisch relevanten Teile des iranischen Nuklearprogramms gelungen, der bei beiderseitigen Anstrengungen zu einer Erneuerung der Beziehungen und einem nachhaltigen Gewinn für das Nichtverbreitungsregime und die Region führen kann. Das Abkommen ist sorgfältig konzipiert, legt Iran weitreichende Einschränkungen und ein striktes Kontrollregime auf, wie es nur der Irak nach der Niederlage von 1991 akzeptieren musste, versieht Teheran aber mit den erwünschten Symbolen von Respekt und Augenhöhe; das Ergebnis spricht für die Klugheit beider Seiten und zeigt, dass zielstrebiges multilaterales Verhandeln in diesem Feld nach wie vor die vielversprechendste Option bleibt – die Alternativen wären Krieg oder das unaufhaltsame Heranpirschen Teherans an die Bombenoption gewesen.⁵

Nun gilt es, durch glaubwürdige Abrüstungsschritte der Kernwaffenstaaten die Gräben im Nichtverbreitungsvertrag einzuebnen und im Gegenzug das Werkzeug der Nichtverbreitung zu stärken: wirksamere Verifikationsmaßnah-

4 Friedberg, Aaron L. 2005: The Future of U.S.-China Relations: Is Conflict Inevitable?, *International Security* 30 (2), 7–45.

5 Müller, Harald 2015: Khameneis rote Linien: Eine Bewertung des »Iran-Abkommens«, Frankfurt/M, HSFK-Report 2/2015.

men, globale Exportkontrollstandards, gemeinsame Maßnahmen bei ungerechtfertigten Vertragsaustritten und -brüchen.

Abrüstung

Bei der nuklearen Abrüstung scheiden sich die Geister. Klassische Sicherheitspolitiker halten nukleare Abschreckung für unerlässlich.⁶ Abrüstungsbefürworter verweisen auf die hohen Risiken und hohe Wahrscheinlichkeit von Proliferation und Nuklearkrieg, solange Kernwaffen existieren. Beide Positionen sind Glaubenssätze. Ich bekenne mich zum Abrüstungsdenken, sehe aber in einer vorsichtig schrittweisen, mit Veränderungen der allgemeinen Sicherheitspolitik konzertierten Strategie die meistversprechende Option.⁷ So wie die künftigen Risiken der Klimaveränderung genügend Wirkung ausübten, um die 195 Teilnehmer der Pariser Konferenz zum ersten ernsthaften Klimaabkommen zu motivieren, können die Risiken einer künftigen nuklearen Konfrontation zu einem sicherheitspolitischen Umdenken in Richtung Abrüstung führen. Aber schon vorher sind sinnvolle Schritte wie die weitere Verminderung der strategischen Arsenale, die Reduzierung des Einsatzbereitschaftsgrades der Kernwaffen, der Übergang zu einem Verzicht auf den Ersteinsatz und der Abzug der Kurzstreckenwaffen aus Westeuropa machbar.

Die deutsche Rolle

Deutschland zählt zu den wenigen Ländern, die seit mehr als einer Generation kooperative Sicherheitspolitik kontinuierlich und konsequent als integralen Teil des eigenen auswärtigen Verhaltens betreiben, auch dann, wenn die politische Konjunktur ungünstig ist und beim mächtigen Verbündeten USA verbohrt Unilateralisten das Sagen haben, wie in der ersten Reagan-Administration oder unter George W. Bush. Angesichts dessen, was Deutschland im 20. Jahrhundert mit Waffen angerichtet hat, ist das eine richtige Lehre aus der Geschichte. Ein sichtbarer Lohn dafür war die Beteiligung Deutschlands an den Iran-Verhandlungen auf Augenhöhe mit den permanenten Mitgliedern des VN-Sicherheitsrats.

Infolgedessen verfügt Deutschland über ein exzellentes Korps von Fachdi-

6 Rühle, Michael 2009: Gute und schlechte Atombomben, Hamburg, Körber Stiftung.

7 Müller, Harald 2014: Großmächtebeziehungen, Abschreckung und nukleare Abrüstung: Ein Perspektivwechsel, in: Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung 3 (1), Baden-Baden: Nomos Verlag, 99-130.

plomaten/innen, die in dieser politischen Tradition arbeiten und auch gegenwärtig dem für Rüstungskontrolle und Abrüstung ungünstigen Gegenwind standhaft trotzen. Die vorangegangenen Abschnitte haben die Aufgaben skizziert. Bedauerlicherweise ist der institutionelle Status der Abrüstung in einer opportunistischen Entscheidung (es musste für die neue Krisenabteilung eine B-9-Stelle freigesperrt werden) von der Abteilung zur Unterabteilung abgestuft worden. Für die gegenwärtige Diplomaten-Generation mit Leitungsfunktionen wird das wenig Unterschied machen, künftig wäre es aber geboten, dass eine künftige Leitung des Ministeriums den genannten Beschluss wieder rückgängig macht. Denn – obgleich seltsamerweise von diesem Politikfeld fast nie die Rede ist, wenn unsere internationale Verantwortung beschworen wird: Führungsaufgaben in der Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung zu übernehmen, gehören unbedingt dazu.

Literaturverzeichnis

- Friedberg, Aaron L. 2005: The Future of U.S.-China Relations: Is Conflict Inevitable?, *International Security* 30 (2) , 7–45.
- Gray, Colin S. 1992: *House of Cards. Why Arms Control Must Fail*. Ithaca NY u. a. Cornell University Press.
- Müller, Harald 2014: Großmächtebeziehungen, Abschreckung und nukleare Abrüstung: Ein Perspektivwechsel, in: *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung* 3 (1), Baden Baden: Nomos Verlag, 99–130.
- Müller, Harald 2015: Khameneis rote Linien: Eine Bewertung des »Iran-Abkommens«, Frankfurt/M, HSFK-Report 2/2015.
- Neuneck, Götze 2015: Neuneck, Götze. 2015. Nukleare Abrüstung – Game over?. *Welt-Trends*, Nr. 102: 30–35.
- Rühle, Michael 2009: *Gute und schlechte Atombomben*, Hamburg, Körber Stiftung.

Kampf gegen den Terror

Während meiner Amtszeit als Präsident des Bundesnachrichtendienstes und als Staatssekretär im Bundesministerium des Innern war der »Kampf gegen den Terror« eine der wichtigsten Aufgaben. Dabei habe ich mir häufig die Frage gestellt, ob wir das Phänomen des Terrorismus nicht in seiner Bedeutung überschätzen. Wenn man versucht, die durch den Terrorismus verursachten Gefahren für Leib und Leben statistisch für den einzelnen Bürger zu erfassen und zu bewerten, so kommt man sehr schnell zu dem Ergebnis, dass diese Gefahren, vergleicht man sie mit den anderen zivilisatorischen Risiken etwa im Straßenverkehr, eigentlich vernachlässigbar gering sind. Untersucht man dagegen die Auswirkungen von Terrorismus auf Gesellschaft und Politik in unseren westlichen Ländern, so kommt man zu einem ganz anderen Ergebnis. Ich glaube, dass es keinen anderen Bereich in unserer gesellschaftlichen Wirklichkeit gibt, in dem Einzeltäter oder kleine Gruppen aufgrund terroristischer Aktivitäten mit relativ geringem Aufwand eine immense politische und gesellschaftliche Wirkung erzielen können. Jeder verantwortliche Politiker und die Sicherheitsbehörden sind deshalb gut beraten, ja sogar gezwungen, dem Phänomen des Terrorismus höchste Aufmerksamkeit zu widmen.

Was verstehen wir eigentlich unter Terrorismus? Darüber ist jahrelang innerhalb der Vereinten Nationen erbittert gestritten worden, ohne dass es je zu einem allgemein anerkannten Ergebnis gekommen ist. Auf hohem Abstraktionsniveau scheint die Definition noch relativ einfach: Danach ist Terrorismus jede Ausübung von Gewalt oder gewalttätigen Aktionen gegen eine bestehende politische Ordnung. Schwierig wird es, wenn man versucht Terrorismus und legitimen Widerstand voneinander abzugrenzen. Dabei stellt sich die kontrovers diskutierte Grundfrage: Ist unter bestimmten Voraussetzungen der Widerstand gegen eine als illegitim empfundene politische Ordnung gerechtfertigt oder nicht und – selbst wenn man eine bestimmte politische Ordnung als illegitim ansieht – ist zur Änderung dieser politischen Ordnung jedes Mittel erlaubt oder muss die internationale Rechtsordnung nicht dafür sorgen, dass Leib und Leben unschuldiger Bürger geschützt werden? Diese Frage der Definition ist nur

scheinbar akademisch, dahinter verbirgt sich das gerade jetzt in Syrien oder auch im Jemen virulente Problem: Ist die Unterstützung der regierungsfeindlichen Opposition als eine »Förderung des Terrorismus« oder die »Unterstützung eines legitimen Widerstandes gegen diktatorische Regime« anzusehen? Diese je nach Interessenlage unterschiedlichen Betrachtungsweisen führen in der Praxis immer wieder dazu, dass die notwendige internationale Zusammenarbeit beim Kampf gegen den Terrorismus erheblich erschwert wird.

Betrachten wir unter diesem Aspekt die Situation in Deutschland, so besteht jedoch ein weit gehender Konsens, dass die vom Grundgesetz garantierte politische Ordnung dieses Landes als legitim zu betrachten ist und jeder Versuch einer Änderung dieser politischen Ordnung durch Gewalt oder gewaltsame Aktionen unter Inkaufnahme der Gefährdung von Leib und Leben von Bürgern als Terrorismus bezeichnet werden muss.

Für die Beurteilung der Bedrohungslage in Deutschland kommt den mit den terroristischen Aktivitäten verfolgten politischen und gesellschaftlichen Zielen entscheidende Bedeutung zu: Dabei lassen sich im Wesentlichen drei Bereiche unterscheiden:

- der Linksterrorismus gepaart mit sozialrevolutionären Zielsetzungen
- der Rechtsterrorismus gepaarten mit völkischen und zum Teil rassistischen Ideologien
- sowie der religiös motivierten Terrorismus.

Linksterrorismus

Linker Terrorismus in Deutschland war eine erhebliche Herausforderung für Politik und Sicherheitsbehörden Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts. Die Anfänge des Terrorismus gingen auf die Studentenunruhen in den Jahren 1968/69 zurück. Schon früh begannen extremistische Gruppierungen innerhalb der Studentenbewegung mit der Propagierung eines gewaltsamen Umsturzes der als »postfaschistisch« bezeichneten politischen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland.

Zu Beginn wurde »Gewalt gegen Sachen« als legitimes Mittel des politischen Kampfes propagiert. Aus diesem extremistischen Studentenbewegungen entwickelte sich die so genannte »Baader Meinhof Gruppe«, die sich als »Rote Armee Fraktion« und Speerspitze gegen das »imperialistische Herrschaftssystem« der Bundesrepublik Deutschland begriff. Sie betrachtete Gewalt gegen Personen als legitimes Mittel des politischen Kampfes. Ziel der RAF war die gezielte Ausschaltung politischer und wirtschaftlicher Eliten. Die aufgrund der Anschläge provozierten Schutz- und Gegenmaßnahmen des Staates sollten diesen als »diktatorischen Polizeistaat« entlarven.

Letztlich gescheitert ist die RAF einmal an der erfolgreichen Strafverfolgung – den Sicherheitsbehörden gelang es, nahezu alle Führungsmitglieder zu inhaftieren – und an der fehlenden gesellschaftlichen Unterstützung. Die RAF erreichte zudem nie ihr Ziel, über die extremistischen linken Zirkel hinaus die erhoffte Unterstützung bei den intellektuellen Eliten und der Arbeiterschaft zu gewinnen.

Seit dem Ende der RAF-Zeit sind vergleichbare terroristische Aktivitäten aus dem linksextremen Spektrum nicht mehr zu beobachten. Noch gilt auch in linksextremen Zirkeln das Tabu »keine gezielten Angriffe gegen Menschen«. Sorge bereiten allerdings bestimmte Kreise der so genannten »autonomen Bewegung«, die nicht davor zurückschrecken, bei gewaltsamen Demonstrationen auch Gewalt gegen Andersdenkende und Polizeibeamte einzusetzen. Leider sind in den letzten Jahren auch vermehrt Anschläge auf öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsunternehmen und »Nobelkarossen« zu beobachten, bei denen Gefährdungen von Personen billigend in Kauf genommen werden. Sowohl die Anzahl als auch die Intensität von Gewalttaten aus dem sog. linksautonomen Spektrum haben nach den Beobachtungen der deutschen Sicherheitsbehörden seit Beginn der »Flüchtlingskrise« erheblich zugenommen. Bisher hat sich dieses Gewaltpotenzial aber nicht zu gezielten terroristischen Angriffen gegen Personen verdichtet. Es gibt auch keine Anhaltspunkte dafür, dass wir es gegenwärtig mit ähnlichen professionellen Gewaltstrukturen wie zu Zeiten der RAF zu tun haben.

Rechtsterrorismus

Historisch betrachtet ist das Phänomen des Rechtsterrorismus zum ersten Mal nach dem Ersten Weltkrieg in Deutschland zu beobachten gewesen. Straff organisierte rechtsextreme Gruppen verübten Morde an den bayerischen Ministerpräsidenten Kurt Eisner, den Finanzminister Matthias Erzberger und den Außenminister Walther Rathenau. Nur wenige Täter wurden gefasst und verurteilt. Viele Mitglieder dieser extremen Gruppierungen wechselten später in die nationalsozialistische SA. In der NS-Zeit wurde dann der Rechtsterrorismus der Weimarer Republik Bestandteil der Staatspraxis.

Nach dem Zweiten Weltkrieg waren rechtsterroristische Phänomene erst wieder ab dem Ende der Sechzigerjahre zu beobachten. Bis dahin dürften die traumatischen Erfahrungen des Nationalsozialismus nachgewirkt haben. Allerdings gab es immer wieder vereinzelt rechtsterroristisch motivierte Gewalttaten. Der größte bisher auf deutschen Boden verübte Terroranschlag, das so genannte Oktoberfest-Attentat 1981 in München, bei dem 13 Menschen zu Tode

kamen und weitere 211 verletzt wurden, wird der rechtsextremistischen Szene zugerechnet.

Ein besonderes Kapitel rechtsterroristischer Gewalttaten bildet der so genannte nationalsozialistische Untergrund. Zwischen den Jahren 2000 und 2007 ermordete eine Gruppierung um die Thüringer Neonazis Uwe Böhnhard und Uwe Mundlos neun Migranten und eine Polizistin. Eine Zuordnung dieser Mord zum rechtsterroristischen Hintergrund unterblieb lange Zeit, weil die Tatumsstände und die scheinbar wahllose Auswahl der Opfer ohne jede »terroristische Botschaft« die Zuordnung der Taten zum rechtsterroristischen Hintergrund erschwerte. Bis heute sind die Hintergründe für die Auswahl der Opfer und die Frage, ob die Täter von rechtsextremistischen Personen oder Gruppierungen unterstützt wurden, nicht wirklich geklärt.

In letzter Zeit erhielt die rechtsextremistische Szene erheblichen Auftrieb durch die so genannte Flüchtlingskrise. Als Reaktion auf die scheinbar unbegrenzte Aufnahme von Flüchtlingen hat sich die politische Diskussion in Deutschland stark polarisiert. Anschläge auf Flüchtlingsheime und Asylbewerberquartiere haben in den Jahren 2014 und 2015 sehr stark zugenommen. Es ist zu befürchten, dass sich dieser Trend verstärkt fortsetzt und wir mit einer neuen Welle rechtsterroristischer Gewalttaten konfrontiert sind.

Religiös motivierter Terrorismus

Die gravierendsten terroristischen Anschläge in der westlichen Welt wurden zu Beginn dieses Jahrhunderts durch islamistische Extremisten im Namen eines religiös begründeten Dschihad verfügt. Sie berufen sich bei ihren Aktionen auf eine besondere Interpretation des Koran, in dem aus ihrer Sicht zum gewaltsamen Kampf gegen die Ungläubigen und zur Verteidigung und Ausbreitung des Islam aufgerufen wird. Wichtige Träger dieser islamistischen Ideologie sind die ursprünglich von Osama bin Laden begründete »al Quaida« und in letzter Zeit die in Teilen Syriens und des Iraks operierende Gruppierung »Isis«. In der westlichen Welt erfolgten die größten Terroranschläge 2001 gegen das World Trade Center, im Jahr 2004 in Madrid und 2005 in London.

Deutschland ist bisher im eigenen Land vor Terroranschlägen größerer Dimension verschont geblieben. Allerdings starben im April 2002 bei einem al Quaida zugerechneten Terroranschlag auf der tunesischen Halbinsel Djerba insgesamt 21 Touristen, darunter 14 Deutsche. Auch muss daran erinnert werden, dass drei der Attentäter auf das World Trade Center, darunter der Anführer Mohammed Atta, zuvor in Deutschland gelebt hatten. Bisher konnten weitere Anschläge in Deutschland mit einigen Ausnahmen dank der Arbeit der Sicherheitsbehörden verhindert werden. Zu erinnern ist jedoch an den versuchten

Bombenanschlag von libanesischen Islamisten auf zwei Nahverkehrszüge im Juli 2006, die aufgrund der fehlerhaften Herstellung der Bomben nur geringen Schaden anrichteten.

Nach Einschätzung der deutschen Sicherheitsbehörden ist die Gefahr islamistisch motivierter Anschläge in Deutschland relativ hoch. Anschläge wie vor wenigen Monaten in Paris sind danach auch in Deutschland jederzeit möglich.

Ein besonderes Problem sind die »Foreign Fighters«, also Dschihadisten, die früher in Afghanistan und jetzt vornehmlich im Irak und in Syrien an der Seite islamistischer Gruppierungen kämpfen. Eine beachtliche Anzahl von ihnen kommt aus Europa und aus Deutschland. Im Falle ihrer Rückkehr geht von ihnen eine besondere Gefahr aus. Sie haben Kampferfahrung und es besteht stets die Gefahr, dass sie den Dschihad in Europa und Deutschland fortsetzen. Auch die Anschläge in Paris wurden maßgeblich von Terroristen mit Kampferfahrung in Syrien geplant und ausgeführt.

Strategien zur Bekämpfung des Terrorismus

Akte des Terrorismus und die Bildung terroristischer Vereinigungen sind nach deutschem Verständnis Straftaten, die mit den Mitteln des Strafrechts bekämpft werden müssen. Ich glaube, dass es eine richtige Strategie in Deutschland gewesen ist, dem Terrorismus nicht mit militärischen Mitteln als »war against Terrorism« zu begegnen, sondern ihn mit polizeilichen Mitteln zu bekämpfen.

Dieser Weg erfordert jedoch entsprechend ausgerüstete und ausgestattete Polizeibehörden. Hier sind in der Vergangenheit beachtliche Schritte sowohl bei der Ausrüstung als auch bei den rechtlichen Instrumentarien unternommen worden. Gleichwohl bleibt der Ausbau der Kapazitäten in Anbetracht der wachsenden Bedrohung eine ständige Aufgabe. Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Kommunikationsüberwachung zu. Terroranschläge größeren Umfangs erfordern eine intensive Vorbereitung mit entsprechender Kommunikation zwischen den Tatbeteiligten. Wenn man derartige Terroranschläge rechtzeitig aufklären will bzw. nach entsprechenden Anschlägen die Tätergruppen ermitteln muss, ist für eine effektive Arbeit der Polizei eine wirksame Kommunikationsüberwachung ein entscheidendes Element erfolgreicher Ermittlungen. In diesem Bereich bestehen nach der Beurteilung der mit der Aufklärung islamistischer Straftaten befassten deutschen Polizeibehörden zurzeit noch erhebliche Defizite, die aus meiner Sicht so schnell wie möglich behoben werden müssen.

Weitere wichtige Elemente der Terrorbekämpfung sind effiziente Grenzkontrollen sowie ein enger und effizienter zwischenstaatlicher Daten- und Infor-

mationsaustausch sowohl innerhalb Europas als auch in abgestufter Form mit allen vom Terrorismus bedrohten Staaten.

Leider hat sich in Deutschland eine Praxis herausgebildet, dass sich bei Demonstranten im linksextremen Spektrum ein Bewusstsein entwickelt hat, dass der Zweck – angebliche oder wirkliche Bekämpfung des Rechtsextremismus – jedes Mittel bis hin zur Gewalt legitimiert.

Im rechtsextremen Spektrum sind Tendenzen zu beobachten, so genannte »ausländerfreie Räume« zu schaffen oder sich an Stelle der Polizei als Hüter der öffentlichen Ordnung und Sicherheit aufzuspielen. Im Bereich des religiös motivierten Terrorismus bereiten Bestrebungen, abgeschottete Parallelgesellschaften mit eigenen »gottgegebenen« Regeln zu etablieren, erhebliche Sorgen.

Eine falsch verstandene Toleranz gegenüber diesen Entwicklungen ist für die Wahrung der inneren Sicherheit höchst gefährlich. Erforderlich ist eine strikte gesellschaftliche Ächtung gewaltsamer Mittel zur Durchsetzung politischer Ziele unabhängig von ihrem Inhalt sowie die strikte Wahrung des staatlichen Gewaltmonopols verbunden mit einer konsequenten Strafverfolgung.

Mindestens ebenso wichtig wie polizeiliche Maßnahmen ist die Vorfeldaufklärung durch Nachrichtendienste. Sie verfügen über die notwendige Instrumentarien zur frühzeitigen Erkennung extremistischer Bestrebungen und die Fähigkeit, in die Strukturen extremistischer Gruppierungen einzudringen und rechtzeitig ihre potentielle Gefährlichkeit zu erkennen. Die Bedeutung der Arbeit von Nachrichtendiensten auch gerade bei der Terrorbekämpfung wird in Deutschland leider chronisch unterschätzt. Verfolgt man die öffentlichen Debatten über die Arbeit der deutschen Nachrichtendienste, so gewinnt man den Eindruck, dass in einem großen Teil der Medien Nachrichtendienste eher als eine Bedrohung bürgerlicher Freiheiten denn als wichtige Institutionen zum Schutz der Bürger dieses Landes wahrgenommen werden. Dabei wird völlig verkannt, dass durch die Arbeit der Nachrichtendienste in der Vergangenheit in beachtlichem Umfang terroristische Aktivitäten mit schwerwiegenden Auswirkungen auf Leib und Leben unserer deutschen Bürger unterbunden werden konnten. Den maßgeblichen Vertretern von Medien und Politik sollte man zu bedenken geben, dass es nicht sinnvoll ist, einerseits Höchstleistungen von den Sicherheitsbehörden und insbesondere den Nachrichtendiensten einzufordern und sie gleichzeitig durch permanente und häufig unsachliche Kritik in der Öffentlichkeit zu diskreditieren.

Auch der Deutsche Bundestag muss sich fragen lassen, ob es in Anbetracht der gegenwärtigen Bedrohungslage tatsächlich opportun ist, erhebliche Ressourcen der ohnehin schmal besetzten deutschen Sicherheitsbehörden durch die Einsetzung immer neuer Untersuchungsausschüsse zu binden. Ich glaube auch nicht, dass wir im Bereich der Nachrichtendienste ein vordringliches parlamentarisches oder administratives Kontrollproblem haben, sondern eher

ein Effizienzproblem und ich wünschte mir, dass sich der Deutsche Bundestag eher dieses Themas annehmen würde.

Vorsorgliche »weiche« Strategien der Terrorbekämpfung

Bereits heute und erst recht in der Zukunft werden Strategien zur frühzeitigen Erkennung und Bekämpfung extremistischen Gedankengutes im gesellschaftlichen Bereich neben den »harten Bekämpfungsmaßnahmen« zur Verhütung terroristischer Aktivitäten immer wichtiger. Die Bekämpfung der Ursachen des Terrorismus kann nicht in erster Linie von Polizeibehörden oder Nachrichtendiensten geleistet werden. Hier handelt es sich um eine gesellschaftliche Aufgabe, der wir uns alle stellen müssen. Für eine erfolgreiche Terrorismusbekämpfung ist auf Dauer entscheidend, den Nährboden für Extremismus und Terrorismus auszutrocknen. Gerade die historischen Erfahrungen in Deutschland mit dem Rechts- und Linksterrorismus zeigen, dass diese Phänomene immer dann gefährlich wurden, wenn die Täter den Eindruck hatten, stellvertretend für Teile der Bevölkerung zu handeln, oder, anders ausgedrückt, sich auf eine breite Sympathisantenszene abstützen zu können.

Wichtig erscheint mir, dass gerade in Anbetracht der leider zu beobachtenden politischen Polarisierung in der Flüchtlingsdebatte die gegenseitige Sprachlosigkeit überwunden werden muss. Gerade eine Demokratie wie die unsrige lebt von einer guten Streitkultur und dem Respekt vor der abweichenden Auffassung anderer und über die Frage, in welchem Umfang und unter welchen Voraussetzungen Flüchtlinge aus dritten Ländern in Deutschland aufgenommen werden sollen, lässt sich tatsächlich trefflich streiten. Verhindert man einen öffentlichen Diskurs über diese Frage, so bildet dies lediglich einen Nährboden für Extremisten, die sich dann zum Sprachrohr der angeblich »schweigenden Mehrheit« der Bevölkerung aufschwingen.

Im Bereich der islamistische Terrorismus kommt der Betreuung der hier aufwachsenden muslimischen Jugend eine entscheidende Bedeutung zu. Sie erleben häufig den Zwiespalt zwischen einem konservativ geprägten Elternhaus und einer Gesellschaft, die anscheinend völlig anderen Wertgesetzen unterliegt. In diesem Zwiespalt sehnen sie sich nach einer identitätsstiftenden Werteorientierung und drohen so zum Opfer der über das Internet und in bestimmten Moscheen verbreiteten islamistischen Propaganda zu werden. Die dort verbreiteten scheinbar einfachen Verhaltensregeln und Glücksverheißungen gaukeln ihnen eine klare Orientierung vor, von der sie sich erhoffen, aus ihrer inneren Konfliktsituation erlöst zu werden.

Hier kommt es entscheidend darauf an, dass auch den jungen Muslimen in Deutschland eine faire Chance zur Teilhabe und zum Aufstieg in unserer Ge-

sellschaft angeboten wird. In dieser Situation kommt den in Deutschland agierenden muslimischen Organisationen eine besondere Bedeutung zu. Sie sind maßgeblich dazu aufgerufen, ihren Beitrag zur besseren Integration der hier lebenden Muslime zu leisten.

Aber auch die christliche Mehrheitsgesellschaft ist hier gefordert. Der mit der Islamkonferenz noch unter Bundesminister Schäuble eingeleitete Dialog mit den Vertretern der muslimischen Gemeinschaften muss intensiv fortgesetzt werden. Unabhängig davon, wie man den kontrovers diskutierten Satz »Der Islam gehört zu Deutschland« interpretiert, muss die christlich geprägte deutsche Mehrheitsgesellschaft zur Kenntnis nehmen, dass in den letzten Jahrzehnten eine wachsende Zahl von Muslimen nach Deutschland eingewandert ist und ihnen ein legitimer Platz in der Gesellschaft eingeräumt werden muss.

Ausblick

Der Terrorismus wird uns mit allen Erscheinungsformen auch künftig als permanente Bedrohung unserer Gesellschaften begleiten. In einer durch eine zunehmende Globalisierung geprägten Welt können wir uns von den Konflikt-herden dieser Welt nicht abkoppeln. Dass wir hier in Europa nicht auf einer sicheren Insel leben, haben uns die Anschläge in Frankreich und Belgien sowie die Fluchtbewegungen aus Afrika und Asien eindrücklich vor Augen geführt.

Für extremistische Gruppierungen jedweder Couleur wird es auch künftig eine ständige Versuchung sein, mit einem relativ geringen Aufwand erhebliche gesellschaftliche Veränderungen zu erreichen. Nicht zu Unrecht wurden die Ereignisse in Paris als Anschläge auf unsere offenen Gesellschaften interpretiert. Ich persönlich habe mir nie vorstellen können, in welchem Umfang die Anschläge vom 11. September 2001 das Antlitz und das gesellschaftliche Klima der USA verändert haben. Das gleiche gilt für die seinerzeitigen Anschläge der RAF in Deutschland. Auch danach hat sich das Klima und der bis dahin unbefangene Umgang mit Sicherheitsrisiken in Deutschland erheblich gewandelt.

Es gilt deshalb, weiterhin alle Anstrengungen zu unternehmen, Terroranschläge in Deutschland zu verhindern. Dies ist einmal die Aufgabe unserer Sicherheitsbehörden, aber mindestens im gleichen Umfang auch eine Aufgabe für Politik und Gesellschaft. Der Schutz vor terroristischen Anschlägen ist nicht nur eine vordringliche Aufgabe zur Vermeidung von Verlusten von Leib und Leben unserer Bürger, sondern mindestens im gleichen Umfang auch höchst bedeutsam, um eine gravierende Veränderung unseres gesellschaftlichen Klimas zu verhindern. Ich habe immer die große Sorge gehabt, dass ein islamistischer Anschlag größerer Dimension in Deutschland das Klima zwischen der christlichen Mehrheitsgesellschaft und der muslimischen Minderheit nachhaltig

vergiften würde. Auch Anschläge größerer Dimension im links- oder rechts-terroristischen Spektrum würden das politische Klima in diesem Lande nachhaltig verändern. Wir sind – Gott sei Dank – davor bisher verschont geblieben. Ich hoffe, dass uns dies auch in Zukunft gelingt.

Wie strategiefähig ist deutsche Politik? Vorausschauende Regierungsführung als Grundlage zukunftsrobuster Entscheidungen

Strategische Vorausschau für eine opake Zukunft

Huntingtons Welt

Die Auflösung der Sykes-Picot-Ordnung im Mittleren Osten und die Annexion der Krim haben uns auf eindringliche Weise vor Augen geführt, dass Geopolitik das 21. Jahrhundert ebenso kennzeichnen wird wie die Jahrhunderte zuvor. Ein »Ring of Instability« zieht sich allmählich um Europa und bedroht nicht nur die Stabilität und Prosperität des Alten Kontinents, sondern fordert auch das europäische Integrationsprojekt heraus.

Dabei war der Westen nach dem Fall der Berliner Mauer doch angetreten, seine Friedensdividende einzulösen und in Demokratie-Förderung zu investieren. Erfolge – wie die NATO- und EU-Osterweiterung – schienen sich mit Rückschlägen – wie auf dem West-Balkan, im Nahen und Mittleren Osten oder am Horn von Afrika – in etwa die Waage zu halten. Der Kurs stand nicht in Frage. In den Wind geschlagen wurde hingegen Samuel Huntingtons Warnung, nach dem Ende der bleiernen, bipolaren Weltordnung würden Konflikte entlang kultureller und religiöser Identitäten wieder zunehmen.

Ein Vierteljahrhundert später scheinen sich Huntingtons Vorahnungen zu bestätigen. Und fast zynisch könnte man behaupten, dass sich damit nun auch Francis Fukuyamas Vorhersehung vom »Ende der Geschichte« zu bewahrheiten scheint – nur eben unter umgekehrten Vorzeichen. Wir beobachten den Niedergang einer Weltordnung, die zwischen 1917/1919 und 1943/45 auf den Prinzipien westlicher Werte und Institutionen errichtet worden war – eine Ordnung, die nicht nur die Konturen der politischen Weltkarte bestimmt hat, sondern auch das Völkerrecht und damit nahezu alle Regeln zwischenstaatlicher Beziehungen. Letztlich handelte es sich bei der sogenannten »Nachkriegsordnung« um eine Bestätigung des 300 Jahre alten Westfälischen Systems – nur eben mit globalem Geltungsanspruch und unter westlicher Hegemonie.

Noch sind kaum Ansätze neuer Ordnungsprinzipien erkennbar; das macht

solche Umbruchphasen so brisant – vor allem, wenn sie mit dem Aufstieg und Fall großer Mächte einhergehen. Doch es gibt Trends, Einflussfaktoren und Akteure, von denen man zu Recht annehmen kann, dass sie bei der Ausgestaltung neuer Ordnung(en) eine Rolle spielen werden.¹

Sich rechtzeitig mit Richtung, Form, Struktur und zeitlicher Perspektive solch evolutionärer und in ihren Wirkungszusammenhängen komplexen und dynamischen Prozessen auseinanderzusetzen, ist schon deshalb notwendig, weil ihr Ausgang für Jahrzehnte auch die Lebensqualität und Zukunftsperspektiven hunderter Millionen Europäer beeinflussen wird.

Navigationshilfen durch die Terra incognita

Doch können wir uns tatsächlich vorausschauend mit der Zukunft des Großen und Ganzen befassen, wenn wir nicht einmal die Krisen unserer Zeit haben heraufziehen sehen: Arabischer Frühling, die Formierung des »Islamischen Staates«, die Ukraine-Krise? Wenn wir uns schwer mit der Einschätzung tun, ob wir es hierbei bloß mit einer Reihe von Einzelereignissen zu tun haben, eher mit den »langen Linien«, von denen Huntington sprach, oder eben doch mit grundlegenden systemverändernden Entwicklungen?

Und wie gut waren unsere antizipatorischen Fähigkeiten bei anderen epochalen Ereignissen: die Weltwirtschafts- und bald darauf einsetzende Eurokrise, die Fracking-Revolution mit ihren weitreichenden Konsequenzen für den Klimawandel, die sog. »Seltene-Erden-Krise« der Jahre 2010/2011, die uns die Fragilität unserer rohstoffabhängigen Volkswirtschaft vor Augen geführt hat? Und nicht zuletzt die Atomkatastrophe von Fukushima. All diese Geschehnisse und Entwicklungen haben wir weder kommen sehen, noch ihre Folgewirkungen adäquat einzuordnen gewusst.

Auf den ersten Blick scheint die Forderung nach einer verbesserten – insbesondere politischen – Prognosefähigkeit naiv, ist doch das dominierende Merkmal von Zukunft ihre Unberechenbarkeit. Doch genau hierin liegt eines der grundlegenden Missverständnisse gegenüber vorausschauender Politikplanung. Hellschere steht auch künftig nicht auf dem Ausbildungsplan des Diplomatischen Dienstes; und bei der Politikfolgenabschätzung werden Kristallkugeln auch weiterhin keine Rolle spielen. Ohnehin sind die wenigsten Phäno-

1 Während demographischer Wandel und Klimawandel langfristige Trends sind, die sich kurzfristiger politischer Willensbildung entziehen, ist die Eisschmelze in der Arktis (aufgrund des Klimawandels) ein Einflussfaktor, der sich spielverändernd auf das geopolitische Gefüge auswirken wird. Und dass nicht mehr nur staatliche Akteure das internationale Geschehen beeinflussen, ist längst zum Allgemeinplatz geworden.

mene »Schwarze Schwäne« – also unerwartete, sich nicht ankündigende oder höchst unwahrscheinliche Ereignisse von disruptiver Wirkung.²

Bei vorausschauender Politikplanung geht es nicht um die Vorhersage künftiger Entwicklungen, sondern vielmehr um die Verbesserung analytischer Fähigkeiten als Grundlage strategischer Politikplanung. Leon S. Fuerth, von 1993 bis 2000 Nationaler Sicherheitsberater von US-Vizepräsident Al Gore, hat hierfür den Begriff »Anticipatory Governance« geprägt.³

Solch »Vorausschauende Regierungsführung« greift auf eine Fülle erprobter Foresight-Methoden und Instrumente der Szenario-Planung zurück. Sie sind Navigationshilfen durch die Terra incognita des Unberechenbaren. Sie kommen immer dann zum Einsatz, wenn quantitative Methoden und die Extrapolation vergangener Erfahrungen nicht hinreichend sind, um robuste Zukunftsentscheidungen treffen zu können. In der Krisenfrühwarnung liefern solch qualitative, sogenannte »Strukturierte Analysetechniken« (SAT) ebenso robuste Ergebnisse wie bei der Suche nach unergründeten Entwicklungspfaden und vernachlässigten Politikoptionen.⁴

Denn die Zukunft ist opak – voller Chancen und Risiken. Sie sollte als ein Repositorium politischer Gestaltungsmöglichkeiten begriffen werden. Dieses Reservoir an möglichen Zukünften zu vermessen, um angesichts begrenzter Ressourcen aufkommende Chancen bestmöglich zu nutzen und sich auf Risiken angemessen vorzubereiten, womöglich Resilienz aufzubauen – das sind die Anforderungen an strategische Planung, denen sich weder Regierungen noch international operierende Unternehmen bislang hinreichend gestellt haben.

2 Vgl.: Nassim Nicholas Taleb, *Der Schwarze Schwan: Die Macht höchst unwahrscheinlicher Ereignisse*, München: Carl Hanser Verlag, 2008.

3 Leon S. Fuerth (with Evan M. H. Faber), *Anticipatory Governance – Practical Upgrades. Equipping the Executive Branch to Cope with Increasing Speed and Complexity of Major Challenges*, Washington DC: Project on Forward Engagement / Elliott School of International Affairs – The George Washington University, Oktober 2012, S. 3.

4 Einen umfassenden Überblick geben Richards J. Heuer / Randolph H. Pherson, *Structured Analytic Techniques for Intelligence Analysis* (2nd edition), Los Angeles: CQ Press, 2015. Siehe auch: Sarah M. Beebe / Randolph H. Pherson, *Structured Analytic Techniques in Action*, Los Angeles / London: SAGE, 2015; Philip E. Tetlock / Dan Gardner, *Superforecasting: The Art and Science of Prediction*, London: Cornerstone, 2015.

»It's the bureaucracy, stupid!«

Strategisch denken: Von einer Sonntags- zur Alltagsfrage⁵

Wie also steht es in unserem Land um die Fähigkeit zur strategischen Vorausschau und vorausschauender Regierungsführung? Ein Land, dessen Sicherheit, sozialer Friede und Wohlstand in besonderem Maße von äußeren Ereignissen und Entwicklungen abhängt? Das wie kaum ein anderes von der Globalisierung profitiert – und deshalb auch verwundbarer als andere ist.

Folgt man der nassforschen, einige Jahre alten Einschätzung von Joachim Raschke und Ralf Tils, dann haben Strategiefragen »in der politischen Praxis allenfalls die Bastelphase erreicht«. Ohne Anleitung und Austausch werkele jeder vor sich hin.⁶ Wenn dem wirklich so ist: Worin liegen die Ursachen dieses Strategiedefizits? Ein Zustand, der Politik in einen reaktiven Krisenmodus zwingt, Folgebereitschaft erodieren lässt und damit Legitimation aufbraucht. Anders gefragt: Inwiefern kann gesteigerte Strategiefähigkeit der Politik neue Handlungs- und Gestaltungsräume öffnen?

Zunächst braucht es Begriffsklarheit. Denn der Strategiebegriff ist amorph und wird zumindest so inflationär gebraucht wie der Nachhaltigkeitsbegriff. In Abgrenzung zum operativen Taktikbegriff bezieht sich Strategie traditionell auf die langfristig wirksamen, konstitutiven Fragen. Laxer ausgedrückt: »Die richtigen Dinge tun!«, ist eine strategische Anforderung; »Die Dinge richtig tun!«, eine taktisch-operative. Derart indifferent gefasst – und dies ist ein Plädoyer –, kommt beinahe allen politischen Handlungen strategische Bedeutung zu. Strategisches Denken wird so zur Grundanforderung jeder politischen Verwaltung. Das ist auch notwendig, hat sich Rolle und Funktion des politischen Apparates in den zurückliegenden zweieinhalb Jahrzehnten doch grundlegend verändert – weg von vornehmlich hoheitlichen Aufgaben, hin zur Steuerung von Netzwerkstrukturen (Government vs. Governance). Es ist dies eine Anforderung des »Sowohl-als-auch«; der Diplomat Thomas Bagger hat hierfür den Begriff »Netzwerkpolitik« geprägt.⁷

5 Joachim Raschke/Ralf Tils, Politische Strategie, in: *Forschungsjournal NSB* (21.1/2008), S. 11–24 (12).

6 Vgl.: Raschke/ Tils, Politische Strategie, S. 11.

7 Vgl.: Thomas Bagger, Netzwerkpolitik, in: *Internationale Politik (IP)*, Januar / Februar 2013, S. 44–50; Thomas Bagger / Wolfram von Heynitz, Der vernetzte Diplomat, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, Oktober 2012, Supplement 1, S. 49–61. Siehe auch: Holger Straßheim, *Netzwerkpolitik. Governance und Wissen im administrativen Austausch*, Baden-Baden: Nomos, 2011.

Neue Unübersichtlichkeit

Wir leben in einer Welt, die gekennzeichnet ist von zunehmender Volatilität, Unsicherheit, Dynamik, Komplexität und Ambiguität. In dieser VUDKA-Welt werden Staaten herausgefordert durch rund 100.000 transnationale Konzerne, gut 50.000 global agierende Nichtregierungsorganisationen, milliardenschwere Stiftungen und Privaters, Söldner-Heere, organisierte Kriminelle und Terroristen – letztere mit einem Zerstörungspotenzial, das bislang nur Staaten vorbehalten war.

Ein Beispiel aus der Unterwelt der organisierten Kriminalität: Im Jahre 2014 investierten Staaten weltweit rund 1,2 Billionen US-Dollar in ihre Verteidigung, also vornehmlich in den Aufbau und den Unterhalt militärischer Arsenale. Die Erlöse von Netzwerken organisierter Kriminalität waren im selben Zeitraum beinahe doppelt so hoch.⁸ Während militärische Hardware letztlich ein sehr begrenztes Wirkungsspektrum hat, können finanzielle Assets äußerst flexibel in alle möglichen öffentlichen und nicht-öffentlichen Bereiche kanalisiert werden.

Die rasant fortschreitende Globalisierung verstärkt diese »Neue Unübersichtlichkeit«⁹ noch. Schon wenige Kennzahlen zum Warenverkehr und zum Reiseverhalten machen das deutlich: Im Jahre 2014 verzeichneten wir weltweit jeden Tag ca. 200.000 Flugbewegungen; damit wurden tagtäglich rund 9 Millionen Menschen und gut 115.000 Tonnen Waren an ihr Ziel gebracht. Das sind rund 3 Milliarden Menschen und gut 42 Millionen Tonnen Güter im Jahr. Dagegen bewegen Container-Schiffflotten – beinahe unbemerkt – jährlich gut 9,5 Milliarden Tonnen Güter und Rohstoffe über die Weltmeere. Das ist 226 Mal mehr als das Luftfrachtaufkommen. Tendenz: Stark steigend.

Doch noch folgenreicher als die Globalisierung selbst ist einer ihrer Nebeneffekte: Das Paradoxon von zunehmender Interdependenz einerseits und wachsender globaler Fragmentierung andererseits. Während die gegenseitige ökonomische Abhängigkeit – etwa aufgrund global vernetzter Wertschöpfungsketten – zunimmt, führt die Auflösung historischer Abhängigkeitsstrukturen zu einem rasanten Verlust zentraler Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten.¹⁰

8 Vgl.: The Millennium Project, 2015–16 State of the Future, Washington D.C.: The Millennium Project, 2015, S. 145, 176.

9 Der Begriff der »Neuen Unübersichtlichkeit« wurde von Jürgen Habermas geprägt und ist zu einem dauerhaften Referenzpunkt von Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier geworden. Siehe: Jürgen Habermas, Die Neue Unübersichtlichkeit. Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien, in: Merkur. Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken (29/1985), S. 1–14.

10 Hierzu noch immer wegweisend: Thomas L. Friedman, The World is Flat: The Globalized World in the Twenty-first Century, New York: Farrar, Straus and Giroux. Eine der lesens-

Dieses Phänomen schlägt zu einem Zeitpunkt durch, der durch einen fundamentalen Wandel im internationalen Machtgefüge gekennzeichnet ist. Denn auf den »unilateralen Moment« amerikanischer Dominanz seit dem Ende des Kalten Krieges folgt nun eine absehbar lange Phase der Multipolarität – ohne offensichtlichen Hegemon und deshalb gekennzeichnet von wachsenden Interessegegensätzen, wechselnden Allianzen und latentem Konflikt.

»Everybody is ignorant – only on different subjects«

All das offenbart die Grenzen der Gestaltung einer politischen Verwaltung, die sich zum Ende des 19. Jahrhunderts entlang der Abläufe und Anforderungen formierender Nationalökonomien (und militärisch-industrieller Komplexe) ausgerichtet hatte. Ihre Funktionsprinzipien sind im Kern bis heute weitgehend unverändert: nach Jurisdiktion in hohem Maße segmentiert, streng hierarchisch und deshalb vertikal organisiert, im Ablauf mechanisch und in der Kohärenzbildung schwerfällig.¹¹

Ein politischer Apparat, der seine Zukunftsplanung vornehmlich entlang des Ressortprinzips und von Zuständigkeiten organisiert, ist tendenziell indifferent gegenüber schwachen Veränderungssignalen, die sich dieser Organisationslogik nicht unterwerfen. Zwar wäre es überzogen, von einer strukturellen Unfähigkeit zur Wahrnehmung und adäquaten Bewertung aufkommender Trends zu sprechen. Weil es politischer Verwaltung aber an substantiellen ressortübergreifenden und gesellschaftlichen Querverbindungen fehlt, tut sie sich mit Veränderungsmanagement eher schwer und ringt um ein vertieftes Verständnis von dynamisch-komplexen Wirkungs- und Akteurszusammenhängen. Eine nach dem Ressortprinzip organisierte politische Verwaltung neigt deswegen auch zu einem eher unterkomplexen, in jedem Falle fragmentierten, mitunter linear-deterministischen Weltbild. Und weil das Dringende häufig das Wichtige verdrängt, dominiert kurzfristiger Handlungsdruck alltägliches Verwaltungshandeln; für langfristig ausgerichtetes Denken und strategische Planung mangelt es häufig schier an der Zeit. Aus all diesen Gründen antwortet politische Verwaltung auf Unsicherheit und Veränderung fast ausschließlich reaktiv. Der amerikanische Kolumnist Will Rogers hat dieses Phänomen bereits in den 1930er Jahren ironisch pointiert: »Everybody is ignorant – only on different subjects«.

Doch in der VUDKA-Welt können Ignoranz und Gleichgültigkeit tiefgreifende und langfristige Konsequenzen haben. Der lange Zeit indifferente Umgang

wertesten Monographien zur Globalisierung ist: Akira Iriye/Jürgen Osterhammel, Geschichte der Welt. 1945 bis Heute: Die globalisierte Welt, München: C.H. Beck, 2013.

11 Vgl.: Leon S. Fuerth, Anticipatory Governance, S. 3.

mit dem Phänomen des Treibhauseffekts ist ein Beispiel hierfür. Die Herausforderungen dieser neuen Welt verlangen immer häufiger nach Orientierungshilfen in unbekanntem Terrain. Ob Klimawandel, Konfliktursachen, das Auf und Ab der Weltwirtschaft, Seuchen wie Ebola oder Cyber Security: Die Stabilität sozialer und politischer Ordnung wird immer mehr von sogenannten »Wicked problems« herausgefordert – knifflige, hoch komplexe Probleme, die sich jeder linearen Lösung entziehen. Es sind Probleme, die ihr Erscheinungsbild wie ein Chamäleon verändern – je nachdem in welchem Kontext man auf sie stößt und aus welcher Perspektive man sie betrachtet. Um ihnen zu begegnen, braucht es laterales statt lineares Denken, Navigationsfähigkeit in komplexen Systemen anstatt ihre Reduktion, Gespür für Emergenz – etwa im Gegensatz zu Stringenz. »Durchregieren« war gestern.

Und neben der Fähigkeit zur permanenten Infragestellung und Anpassung einmal gefasster strategischer Entscheidungen braucht es vor allem eines: strategische Geduld. Denn um Entscheidungen wirkmächtig werden zu lassen, ist die fortwährende Steuerung an und innerhalb von sich permanent verändernden Systemen nötig. Ergebnisbeobachtung und Nachjustierung sind deshalb wichtige Grundbedingungen für eine erfolgreiche Strategie-Implementierung. Oder um es mit Winston S. Churchill zu sagen: »However beautiful the strategy, you should occasionally look at the results.«

Das verlangt nicht zuletzt nach einer grundlegenden Überprüfung der Rollenerwartung an Regierung und politische Verwaltung: »Der Staat« ist eben nicht länger der omnipräsente, allwissende und unfehlbare Leviathan. Damit er in der VUDKA-Welt wieder zu einem leistungsfähigen Instrument der gesamtgesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildung werden kann, sollten sich Gesellschaften und ihre Institutionen als lernende, ko-kreative Systeme verstehen. Dann erfüllen sie wesentliche Voraussetzungen, um strategiefähig zu sein und Zukunft nach ihren Vorstellungen aktiv mitgestalten zu können. Umgekehrt werden Beharrungsdrang, Angst vor Veränderung und Mutlosigkeit dazu führen, dass Risiken nicht rechtzeitig erkannt und Chancen ungenutzt bleiben.

Strategieverzicht als stiller gesellschaftlicher Konsens

Deutsche Macht und deutsche Untätigkeit

Die Schlüsselfrage also lautet: Wie strategiefähig ist deutsche Politik? Die Antwort ist ernüchternd: unzureichend. Vielmehr scheint es, als gäbe es einen stillen gesellschaftlichen Konsens zum Strategieverzicht. Denn zur Strategiefähigkeit gehört nicht nur die Entwicklung eines gesellschaftlich breit akzeptierten Zielbildes (z. B. die Vorstellung von Deutschland als einem Einwanderungsland

oder von der Europäischen Union als »ever closer Union«), sondern eben auch eine Idee darüber, wie sich Zukunftsvorstellungen im Alltag ganz konkret darstellen werden. Kurzum: Es braucht überzeugende und nachvollziehbare Sinnbilder, damit Gesellschaften das Erreichte und Gegenwärtige aufgeben und sich der Zukunft zuwenden.

Wie unvorbereitete Gesellschaften auf den unerwarteten Kollaps von normativen Zukunftsvorstellungen reagieren, wurde während der Euro-Krise deutlich. Eine Mischung aus Durchwursteln, »Alternativlos«-Rhetorik und Pfeifen-im-Walde führte zu eindringlichen Ermahnungen aus dem Ausland, deutsche Macht werde heute weniger gefürchtet als deutsche Untätigkeit. Was diesen Satz so bemerkenswert machte, war weniger der Inhalt als sein Absender: Denn er stammt von Radosław Sikorski – auf dem Höhepunkt der Eurokrise im Jahre 2011 polnischer Außenminister. Führung und strukturelle Reform könne in Europa nur von Deutschland, der »unverzichtbaren Nation« (!) ausgehen, so Sikorski – aller Kritik am Krisenmanagement Berlins zum Trotz und ungeachtet der Sorge vor deutscher Dominanz auf dem Kontinent.

Beinahe unbemerkt forderte Sikorski damit den jahrzehntealten Grundkonsens heraus, der das Rollenmuster der Bonner Republik bestimmt hatte: dass Deutschland – wenn überhaupt – nur aus der zweiten Reihe führen würde. Konsensorientiert. Niemals vorauspreschend. Stets als guter Sachwalter der kollektiven Interessen seiner Bündnispartner.

Die Gründe für diesen deutschen Strategieverzicht liegen auf der Hand: Schon die Gründung des deutschen Nationalstaates war eine geostrategische Provokatio. Sie mündete im Ersten Weltkrieg, dessen Friede unvollkommen war und den Keim des zweiten Weltenbrandes bereits in sich trug. Dieser Zweite Weltkrieg wurde schließlich im Namen eines deutschen Volkes geführt, das die physische Auslöschung Andersdenkender und -gläubiger billigte, um seinen vermeintlich rechtmäßigen Platz in Europa und der Welt zu sichern.

»Nie wieder Auschwitz« als Strategie-Ersatz?

Seitdem definieren wir Deutschen unser Rollenbild in der Welt – halb moralisch, halb historisch grundiert – entlang zweier Glaubenssätze: »Nie wieder Krieg!« und »Nie wieder Auschwitz!« Daraus haben alle Generationen seit dem Kriegsende die gleiche, reflexartige Konsequenz gezogen: Weil »Deutschland zu groß für Europa, aber zu klein für die Welt ist« (Henry Kissinger), hat es sämtliche Strategieprozesse in supranationale Institutionen ausgelagert.

Das funktionierte so lang, wie die kollektiven mit den jeweils individuellen Interessen deckungsgleich und die Rollen klar verteilt waren. Strategien wurden in Washington entwickelt und Sicherheit garantiert, während in Europa durch

wirtschaftliche Integration politische Stabilität sichergestellt wurde – und Sicherheit konsumiert. Denkwürdig jene französischen und deutschen Vorstöße, die diese Arbeitsteilung infrage stellten oder gar umkehrten: Charles de Gaulles Politik des »leeren Stuhls« im NATO-Verbund und der Aufbau einer französischen Atomstreitmacht etwa; Willy Brandts Ostpolitik oder Helmut Schmidts Drängen auf den sogenannten NATO-Doppelbeschluss.

Längst ist uns bewusst, dass diese einfache Rezeptur ausgedient hat. Dass die Antworten des 20. Jahrhunderts für unsere Welt keine Gültigkeit mehr beanspruchen können. Dennoch sind wir weiterhin Zaungäste, beobachten hilflos den Zerfall von Ordnung, Stabilität und Sicherheit – Grundlagen, ohne die wir auf Dauer weder unseren Lebensstil noch unsere soziale und politische Ordnung aufrechterhalten können. Wie »Alice im Wunderland« stolpern wir von einer Krise in die nächste. Mit nur einem Ziel vor Augen: Den Status quo so gut wie möglich zu verteidigen. Doch »wenn wir wollen, dass alles bleibt wie es ist, muss sich alles ändern« (Giuseppe Tomasi di Lampedusa).

So vorbildlich wir unsere jüngere Vergangenheit auch aufgearbeitet haben – ein Versäumnis bleibt: Die seit langem ausstehende Debatte über die vitalen Interessen Deutschlands – und welche Ressourcen, Fähigkeiten und kollektiven Willen wir aufbringen müssen, um ihnen Geltung zu verschaffen. Zu einer solchen Klärung gehört aber auch eine breite gesellschaftliche Auseinandersetzung über die Frage, wofür und unter welchen Umständen Deutschland zu Kriege zieht. Denn spätestens seit den Waffengängen auf dem Westbalkan, im Irak und Libyen wissen wir: »Auch Kriege, die man nicht führt, können einen verändern.«¹²

Der Kiewer Maidan als Wendepunkt

Zeitsprung: Ende Januar 2014. Bundespräsident Joachim Gauck eröffnet die 50. Münchner Sicherheitskonferenz. Es ist eine vielbeachtete Rede zur Rolle und Verantwortung Deutschlands in der Welt. Unser Land werde zusehends »von einem Nutznießer zu einem Garanten internationaler Sicherheit und Ordnung«, so Gauck. Angesichts der Grenzen amerikanischer Leistungsfähigkeit sei Deutschland ohnehin zunehmend selbst für die Sicherheit seines Landes und die seiner Partner verantwortlich. Bei so viel Markanz blieben die leisen Töne der Gauckschen Rede beinahe ungehört. Tatsächlich ging eine der Schlüsselpassagen im Medien-Gewitter unter: Es sei trügerisch sich vorzustellen, so Gauck, »Deutschland sei geschützt vor den Verwerfungen unserer Zeit – wie eine Insel«.

12 Bernd Ulrich, Wofür Deutschland Krieg führen darf. Und muss. Eine Streitschrift, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Verlag, 2011, S. 13.

Tief verwoben mit der Welt, sei Deutschland besonders anfällig »für Störungen im System«. Und eben deshalb könnten die Folgen des Unterlassens ebenso gravierend wie die Folgen des Eingreifens sein. »Manchmal sogar gravierender.«

Welche Tragweite diese Aussage hat, sollte alsbald deutlich werden: Drei Wochen nach Gaucks Münchner Rede brannten auf dem Kiewer Maidan die Barrikaden; weitere vier Wochen später annektierte Russland die Krim. Und im Juni 2015 wird die Levante durch die Ausrufung des IS-Kalifats zur Frontlinie zwischen Orient und Okzident.

Doch ungeachtet all dieser Entwicklungen bleibt der Eindruck, dass sich die Berliner Republik einem selbstverordneten Strategieverzicht beugt – aus schierer Sorge, das Ergebnis könnte zu einer Relativierung eines wesentlichen Teils ihrer Staatsräson führen – dem Glaubenssatz »Nie wieder Krieg!«

Gruppendenken und andere kognitive Stolperfallen

Wenn die Lösung zum Problem wird

Doch es sind nicht allein bürokratische Hürden und kollektive Haltungen, die auf dem Weg zu gesteigerter Strategiefähigkeit zu überwinden sind. Viel schwerwiegender – weil unbewusst – wiegt die Tatsache, dass uns unsere Denkstrukturen strategisches, in die Zukunft gerichtetes Denken massiv erschweren.

Spätestens seit Graham T. Allisons bahnbrechender Untersuchung zum Entscheidungsprozess während der Kuba-Krise 1962 wissen wir mehr über Phänomene wie unterkomplexes »Gruppendenken«, die Verkürzung von Entscheidungsprozessen aufgrund von Konformitätsdruck oder der unausgesprochenen Annahme, zukünftige Entwicklungen seien letztlich kaum mehr als eine lineare Fortsetzung der Vergangenheit und zeichneten sich durch inkrementellen, statt disruptiven Wandel aus.¹³

Es ist vor allem den Arbeiten der beiden Verhaltensökonominnen Daniel Kahneman und Amos Tversky zu verdanken, dass wir uns vieler dieser unbewussten kognitiven Stolperfallen nun bewusst(er) sind. Doch noch sind wir weit entfernt davon, diese Erkenntnisse auch im politisch-strategischen Entscheidungsprozess zu berücksichtigen. Dort dominieren häufig Meinungen, kollektive Mindsets, gemeinsame Sozialisationserfahrungen und offiziöse Wahrheiten

13 Vgl.: Graham T. Allison / Philip Zelikow, *The Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis* (2nd Edition), New York: Longman, 1999, S. 13–75, 143–196, 379–407.

politische Zukunftsentscheidungen – anstatt breit angewandte und strukturierte Analysemethoden.¹⁴

Ukraine-Krise: Historische Analogien und politische Trugschlüsse

Wie kognitive Kurzschlüsse auch die gegenwärtige Weltpolitik beeinflussen, kann anhand zweier beliebig herausgegriffener Beispiele illustriert werden: Zum einen die Interpretation des Ukraine-Konflikts, zum anderen die Perzeption des so genannten »Arabischen Frühlings«.

Zunächst zur Kalten-Krieg-Analogie im Konflikt um die Ukraine. Zwar scheint es in der Tat ein Ziel der gegenwärtigen »Nachbarschaftspolitik« Russlands zu sein, einen Cordon Sanitaire zu errichten – also Einfluss- und Pufferzonen rund um das russische Territorium, wie sie für den Kalten Krieg kennzeichnend waren. Aber um als historische Blaupause zu genügen, fehlt in dieser Auseinandersetzung zwischen »dem Westen« und Russland nicht nur der ideologisch-teleologische Überbau sowie die direkte gegenseitige militärische Bedrohung der Hauptprotagonisten. Es fehlen auch die bündnispolitischen Voraussetzungen hierfür. Denn eine der wesentlichen Funktionsbedingungen des Kalten Krieges war eine bipolare Weltordnung und die damit einhergehende Fähigkeit der Supermächte zur weltweiten Interessen- und Machtprojektion – notfalls durch Stellvertreter. All diese Voraussetzungen fehlen in unserer multipolaren und interdependenten Welt. Aus diesem Grund verweisen Historiker gern auf eine andere historische Analogie: das so genannte »lange« 19. Jahrhundert. Mit seiner umfassenden internationalen Neuordnung von der amerikanischen Unabhängigkeit bzw. der Französischen Revolution 1776/1789 bis zum Versailler Vertrag von 1919 war diese Phase nicht nur durch den Aufstieg und Fall großer Mächte gekennzeichnet, sondern auch durch eine äußerst schnelllebige soziale und wirtschaftliche Veränderung – und deswegen auch durch ein hohes internationales und gesellschaftliches Konfliktpotenzial.

Doch bei allen Bemühungen um historische Interpretationshilfen wird die entscheidende Frage nicht gestellt: Wozu? Welchen Zweck und Nützlichkeit haben solche Vergleiche? Tatsächlich tendiert der Grenznutzen solcher Übungen gen Null. Denn bei strategischer Vorausschau und antizipatorischer Regierungsführung arbeitet man ohne jede gesättigte empirische Basis, bestenfalls mit schwachen, ungeordneten Signalen, ersten Indizien und frühen, sinnsuchenden Interpretationen. Folgt man Daniel Kahneman, dann ist der soge-

14 Vgl.: Amos Tversky / Daniel Kahneman. »Judgement under Uncertainty: Heuristics and Biases«, in: Science 185, No. 4157 (1974), S. 1124–1131; Daniel Kahneman, Thinking Fast and Slow, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.

nannte »Hindsight Bias« – also die Tendenz, im Nachhinein alles als logisch, konsequent und zwingend zu betrachten – sogar eine der größten Gefahren für eine in die Zukunft gerichtete Politikgestaltung. Aus historischen Fallstudien Regelmäßigkeiten oder gar Axiome für zukünftiges Handeln ableiten zu wollen, führt letztlich zu einer verkürzten, im schlimmsten Falle ideologischen Welt-sicht, die intolerant, indifferent und unsensibel für Entwicklungen ist, die sich dieser vorgeprägten Weltsicht entziehen. Niemand hat diese kognitive Stolper-fälle so nonchalant zusammengefasst, wie Paul Watzlawick: »Wer als Werkzeug nur einen Hammer hat, sieht in jedem Problem einen Nagel.«

Eine in die Zukunft gerichtete Weltsicht würde womöglich zu ganz anderen Schlussfolgerungen über Putins Intentionen und mögliche nächste Schritte kommen. Eine solche strategische Vorausschau würde das Augenmerk wahr-scheinlich verstärkt auf neue Konfliktfelder und bislang unterbelichtete Aspekte richten, wie etwa:

1. die Arktis, die durch den fortschreitenden Klimawandel im Sommer schon bald eisfrei sein und damit zu einer bedeutenden geostrategischen Weltre-gion werden wird,
2. den Iran, der eine Schlüsselrolle für jede politische Ordnung im Nahen und Mittleren Osten spielen wird,
3. die Volksrepublik China, ohne die Moskau seine Pläne zur Errichtung einer Euroasiatischen Union in Zentralasien kaum wird durchsetzen können oder
4. die Gefahr eines »kalten« Cyber-Krieges, der mit denkbar geringem Aufwand westliche Infrastrukturen (wie z.B. Strom- und Internetnetze) lahmlegen und auf diese Weise immensen wirtschaftlichen Schaden anrichten kann.

All diese – und zahlreiche weitere – Möglichkeiten gelangen kaum ins Sichtfeld strategischer Planungen, wenn man alten Mustern nachhängt, die einem den Blick und die Wahrnehmung verschleiern.

Arabischer Frühling: Weil nicht sein kann, was nicht sein darf ...

Ein weiteres Beispiel für die Wirkmächtigkeit kognitiver Fallen ist der »Arabi-sche Frühling«. Wie war es möglich, dass in weiten Teilen des Mashreq innerhalb weniger Wochen die Regime stürzten, ohne dass Geheimdienste, Think Tanks und Exilgruppen darauf vorbereitet waren? Warum gab es keinerlei Vorkeh-rungen für diesen »Tag X«? War »Regime Change« nicht das alles dominierende Ziel amerikanischer Politik im Nahen und Mittleren Osten gewesen? Eine plausible Antwort ist: weil die kollektiven Mindsets diese Möglichkeit letztlich ausschlossen.

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges war das dominierende Leitmotiv

westlicher Nahost-Politik Stabilität. Denn in kaum einer anderen Region der Welt verdichtete sich Geopolitik mit den vitalen Interessen des Westens so unmittelbar: der Zugang zu den ergiebigen Ölfeldern der arabischen Welt und im Golf von Persien, die Freiheit der Meere und Meerengen sowie die Integrität und Sicherheit des Staates Israel. Neben Israel waren vor allem Ägypten, Jordanien und Saudi-Arabien verlässliche Agenten dieser amerikanisch dominierten Geopolitik. Dass die Staaten der arabischen Welt unter einem massiven Demokratiedefizit zu leiden hatten, wurde angesichts der klaren Rangfolge zwischen Sicherheitsprimat und Demokratisierungsdesiderat billigend in Kauf genommen. Dass der Westen gegenüber gesellschaftlichen Transformationsprozessen unterhalb der Lähmschicht der Eliten weitgehend blind, taub und stumm wurde, war dann gleichsam eine zwangsläufige Folge.

Das änderte sich erst durch die Selbstverbrennung des Tunesiers Mohamed Bouazizi am 17. Dezember 2010 – ein Ereignis, das sich dank sozialer Medien wie ein Lauffeuer im Lande verbreitete und zum offenen Aufruhr gegen das Regime von Zine el-Abine Ben Ali führte. Der Westen reagierte auf diese Entwicklungen erstaunlich passiv, was einerseits der Neuausrichtung amerikanischer Nahostpolitik unter Barack Obama geschuldet war, andererseits der vollkommenen Orientierungslosigkeit angesichts der Wucht einer von jungen Aktivisten getragenen Bewegung, die das politische Gleichgewicht Nordafrikas innerhalb weniger Wochen von Grund auf veränderte. Und nicht zuletzt, weil die westliche Welt mit ihrer eigenen tiefgreifenden ökonomischen Krise beschäftigt war.

Dabei waren die Anzeichen für eine zunehmende Destabilisierung vor allem in Ägypten kaum zu übersehen. Ein wesentlicher Faktor war dabei die sich massiv verschlechternde Versorgungslage mit Grundnahrungsmitteln in den Jahren 2007 und 2008. Grund hierfür war ein rapider Engpass insbesondere von Getreide und Milchprodukten auf den Weltmärkten, was in mehr als 60 Ländern zu sozialen und politischen Unruhen führte. Auch in Kairo gab es Hungerdemonstrationen, und schon damals wurden Forderungen nach dem Rücktritt der Regierung Mubarak laut: »Mubarak verschwinde! Wir riskieren unser Leben beim Anstehen für Brot«, hieß es auf einem Flugblatt vom 6. April 2008. Wegen illegalem Mehl- und Nahrungsmittelhandel sowie Plünderungen ließ das Regime Tausende inhaftieren.

Dieses Szenario wiederholte sich – von der Weltöffentlichkeit weitgehend unbeachtet – nur zwei Jahre später. Als weltweit größter Importeur von Weizen ist Ägypten äußerst verwundbar gegenüber äußeren Einflüssen; das Land bezieht rund ein Drittel seiner Weizenimporte aus Russland. Als der Süden Russlands im Sommer 2010 von einer extremen Dürre heimgesucht wird, steigen die Weltmarkt-Preise für eine Tonne Weizen von 157 US-Dollar im Juni 2010 auf 246 US-Dollar im August 2010; im Februar 2011 wurde der Preis je Tonne Weizen

mit 350 US-Dollar notiert – ein Anstieg von 80 Prozent innerhalb nur eines Jahres. Selbst im Vergleich zum Katastrophenjahr 2008 waren die Nahrungsmittelpreise im Schnitt noch einmal um 70 Prozent gestiegen; Ägypter mussten nun bis zu 40 Prozent ihres monatlichen Einkommens für Ernährung aufbringen. Explodierende Nahrungsmittelpreise, unkontrollierte Jugendarbeitslosigkeit und die seit 2005 anhaltende Legitimationskrise des politischen Systems führten im Januar 2011 – begünstigt durch die tunesische Jasmin-Revolution – zur offenen Rebellion in Kairo. Innerhalb von nur drei Wochen wurde das fast drei Jahrzehnte stabile Regime von Hosni Mubarak beiseite geräumt.¹⁵ Und es ist nicht unwahrscheinlich, dass sich ein ähnliches Szenario aufgrund von Wassermangel und der Versalzung des Nil-Deltas als Folge des Klimawandels schon bald wiederholen könnte. Denn an der Flussmündung leben 80 Prozent der Bevölkerung Ägyptens.¹⁶

Es kann also ein kausaler Zusammenhang hergestellt werden zwischen der Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen, der Stabilität politischer Systeme und regionaler Sicherheit – ein Nexus, der in sicherheitspolitischen Szenarien bislang kaum Berücksichtigung findet. Wie auch? In den Verteidigungsministerien sitzen vornehmlich Militärs, kaum Naturwissenschaftler und gewiss nur eine Handvoll Klimaexperten. Ganz zu schweigen von Ethnologen, Kulturwissenschaftlern, Fachleuten mit tiefer regionaler Kenntnis oder gar persönlichem Migrationshintergrund.

Ohne diese heterogene Expertise aber fehlen uns die notwendigen Antennen, um die zahllosen Einflüsse adäquat wahrzunehmen, die sich auf die Stabilität und Sicherheit moderner, hoch vernetzter und deshalb voneinander abhängiger Gesellschaften auswirken können.

Fünf Anregungen zur Verbesserung vorausschauender Regierungsführung

Um den »Wicked problems« der VUDKA-Welt auf die Schliche zu kommen, sind selbst noch so eng aufeinander abgestimmte Maßnahmen unterschiedlicher Regierungsbehörden (whole of government approach), eine bessere Differenzierung von Planungshorizonten (kurz-, mittel-, langfristig) und neue Interaktionsmuster zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren nicht hinreichend.

15 Vgl.: Alejandro Litovsky (Earth Security Group), *The Earth Security Index 2014. A dashboard for the transition to a resource secure future*, S. 14–15 (www.earthsecurity.org).

16 Alejandro Litovsky (The Earth Security Initiative), *The Earth Security Index 2015. Managing global resource risks and resilience in the 21st century*, S. 32–37 (www.earthsecurity.org).

Zu überdenken sind vielmehr Form und Qualität der Strategiebildung und -implementierung an sich. In Anlehnung an Leon Fuerths Erfahrungen als nationaler Sicherheitsberater unter Vize-Präsident Al Gore verspricht die Verknüpfung folgender Maßnahmen ein deutliche Verbesserung von Krisenfrüherkennung und antizipatorischer Regierungsführung:

1. eine ressortübergreifende Integration von Methoden der strategischen Vorausschau in den politischen Planungsprozess (z. B. im Weißbuch-Prozess),
2. die Einziehung horizontaler Haushaltslinien, also Budgetierung entlang ressortübergreifender, langfristiger Zukunftsziele, nicht allein entlang von Ressortzuständigkeiten (was eine dauerhafte Koordination und Harmonisierung von Ressortpolitiken nach sich zöge),
3. ein intra-gouvernementales Netzwerk zur Orchestrierung und Implementierung ganzheitlicher Regierungsansätze (z. B. durch die Reform des Bundessicherheitsrates und den Entwurf einer regelmäßig zu überprüfenden Nationalen Sicherheitsstrategie),
4. eine systematische und umfassende Politikfolgenabschätzung für unterschiedliche Zeithorizonte und für alternative Politikoptionen (ex ante, ad interim, ex post sowie auf allen Ebenen staatlichen Handelns, d. h. kommunal, national, regional, international),
5. ein Monitoring- und Feedbacksystem, das – wie etwa bei der Klima- oder Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung – Anforderungen, Erwartungen und politische Performanz kontinuierlich hinterfragt und auf diese Weise ein selbst lernendes System etabliert.¹⁷

Auf eine solche Weise kann vorausschauende Regierungsführung nicht nur Politik-Performanz verbessern, sondern auch einen Beitrag zur Stärkung der Legitimität gewählter Führungsstrukturen und öffentlicher Institutionen leisten. Denn sollten diese nicht länger in der Lage sein, Bürger vor Krisen zu schützen, Wandel zu gestalten und Zukunftschancen zu nutzen, dann öffnet das Populismus, Extremismus und angstgetriebenen Debatten Tür und Tor.

Umgekehrt gilt: Politik ohne ein glaubwürdiges Zukunftsnarrativ verharret in der Verwaltung des Gegenwärtigen und Erreichten. Jeder Veränderungsdruck wird dann gleichgesetzt mit Destabilisierung eines als sicher empfundenen Status quo.

Ziel politischer Verwaltung muss es stattdessen sein, sich trotz unübersichtlicher Lagen in alle möglichen Zukunftszustände hineindenken zu können. Wohl dem, der in der Lage ist, sich in einer zunehmend volatilen, unsicheren, komplexen und widersprüchlichen Welt ein wirksames Arsenal an Handlungsoptionen zur Gestaltung einer sicheren und lebenswerten Zukunft zu errichten –

¹⁷ Vgl.: Fuerth, *Anticipatory Governance*, S. 4.

kurz: Resilienz aufzubauen. Denn die Zukunft ist opak – und sie gibt es nur im Plural.¹⁸

Literaturverzeichnis

- Graham T. Allison / Philip Zelikow, *The Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis* (2nd Edition), New York: Longman, 1999.
- Thomas Bagger, Netzwerkpolitik, in: *Internationale Politik* (IP), Januar / Februar 2013, S. 44–50.
- Thomas Bagger / Wolfram von Heynitz, *Der vernetzte Diplomat*, *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, Oktober 2012, Supplement 1, S. 49–61.
- Leon S. Fuerth (with Evan M. H. Faber), *Anticipatory Governance – Practical Upgrades. Equipping the Executive Branch to Cope with Increasing Speed and Complexity of Major Challenges*, Washington DC: Project on Forward Engagement / Elliott School of International Affairs – The George Washington University, Oktober 2012.
- Jürgen Habermas, *Die Neue Unübersichtlichkeit. Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien*, in: *Merkur. Deutsche Zeitschrift für europäisches Denken* (29/1985), S. 1–14.
- Daniel Kahneman, *Thinking Fast and Slow*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011.
- Alejandro Litovsky, *The Earth Security Index 2014. A dashboard for the transition to a resource secure future* (www.earthsecurity.org).
- Alejandro Litovsky, *The Earth Security Index 2015. Managing global resource risks and resilience in the 21st century* (www.earthsecurity.org).
- The Millennium Project, *2015–16 State of the Future*, Washington D.C.: The Millennium Project, 2015.
- Joachim Raschke / Ralf Tils, *Politische Strategie*, in: *Forschungsjournal NSB* (21.1/2008), S. 11–24.
- Nassim Nicholas Taleb, *Der Schwarze Schwan: Die Macht höchst unwahrscheinlicher Ereignisse*, München: Carl Hanser Verlag, 2008.
- Amos Tversky / Daniel Kahneman. »Judgement under Uncertainty: Heuristics and Biases«, in: *Science* 185, No. 4157 (1974), S. 1124–1131.
- Bernd Ulrich, *Wofür Deutschland Krieg führen darf. Und muss. Eine Streitschrift*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Verlag, 2011.

18 »The future is plural«, vgl.: Peter Schwartz, *The Art of the Long View. Planning for the Future in an Uncertain World*, New York: Crown Business, 1991.

Sicherheit im Cyberraum: Eine Kritik des nationalstaatlichen Sicherheitsdenken angesichts eines globalen Netzwerks

Sicherheit im Cyberraum: die sicherheitspolitische Herausforderung

Die Funktionsfähigkeit zentraler wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Institutionen beruht heutzutage zunehmend auf Datenverarbeitung und den ihnen zugrundeliegenden IT-Systemen. Die globale Vernetzung von IT-Systemen über das Internet wird gemeinhin als Cyberraum bezeichnet.² Sicherheitsexperten weisen schon seit vielen Jahren auf die enorme Bedeutung des Cyberraums für die nationale Sicherheit hin. Die Debatte um einen möglichen Cyberkrieg erreichte mit den Angriffen auf estnische Behörden, Banken, Medien und Firmen im April 2007 eine breite Öffentlichkeit.³ Die Angreifer nutzten sogenannte »denial of service«-Angriffe (DOS), um Webserver von wichtigen estnischen Behörden und Wirtschaftsorganisationen zu überlasten und damit für Internetnutzer un erreichbar zu machen. Die von vielen IT-Experten geteilte Annahme, dass diese Angriffe vom russischen Staat initiiert oder zumindest gedeckt wurden, löste eine Debatte darüber aus, ob und wie der Cyberraum zukünftig im Mittelpunkt militärischer Konflikte stehen könnte.⁴ Die Diskussion fokussiert sich vor allem auf die Frage, ab wann bei staatlichen Aktivitäten im Cyberraum von einem kriegerischen Akt gesprochen werden kann. Einen wichtigen Beitrag zu dieser Debatte stellt das sogenannte Tallinn Manual dar. Eine Gruppe hochrangiger Experten und Wissenschaftler hat sich in diesem

1 Der Autor bedankt sich bei Jan-Peter Kleinhans, Dr. Thorsten Wetzling und Dr. Ben Scott für konstruktive Kritik und wertvolle Anmerkungen. Für den Inhalt ist der Autor allein verantwortlich.

2 Bundesministerium des Innern. 2011. »Cybersicherheitsstrategie für Deutschland« S. 14.

3 Michael Schmidt. 2007. »Cyberkrieg gegen Estland macht Westen ratlos«. Der Tagesspiegel. <http://www.tagesspiegel.de/politik/cyberkrieg-gegen-estland-macht-westen-ratlos/859486.html>.

4 Joshua Davis. 2007. »Hackers Take Down the Most Wired Country in Europe«. *Wired*. http://archive.wired.com/politics/security/magazine/15-09/ff_estonia?currentPage=all.

Handbuch der Herausforderung gestellt, internationales Recht auf Cyberkonflikte anzuwenden.⁵

Nicht nur die Frage, wann die Schwelle zu einem militärischen Angriff mit einer Cyberattacke überschritten werden könnte, ist schwierig zu beantworten. Beim Thema Cybersicherheit verschwimmen generell die Grenzen zwischen zivilen und militärischen Sphären. Viele Angriffe auf IT-Systeme gehen von nicht-staatlichen Akteuren aus. Ihre Motivation ist sehr unterschiedlich. Kriminelle dringen zum Beispiel in IT-Systeme ein, um sich Zugang zu sensiblen Nutzerdaten wie zum Beispiel Kreditkarteninformationen zu verschaffen, die dann für Betrugsdelikte verwendet werden. Politisch motivierte Hacker dagegen sehen einen Angriff auf IT-Infrastruktur als eine mögliche Form des Protests.⁶ Grundsätzlich nutzen Hacker und Kriminelle beim Angriff auf IT-Systeme dieselben Methoden wie Staaten. Daher sind Aktivitäten von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren im Cyberraum oftmals nicht leicht zu unterscheiden, insbesondere wenn nicht-staatliche Akteure zwar ohne direkte Unterstützung aber mit Duldung staatlicher Akteure handeln.⁷

Mit der zunehmenden Vernetzung von Gesellschaft und Wirtschaft ergeben sich auch für staatliche Akteure neue Angriffsziele im Cyberraum. Da die IT-Systeme für Energieversorger, Finanzdienstleister und Logistikunternehmen mit dem Internet verbunden sind, sind sie zu potenziellen Zielen für Cyber-Angriffe geworden. Die zunehmende Vernetzung führt zu einer immer größeren Verwundbarkeit ziviler und militärischer IT-Systeme. Unklar ist allerdings, wo die legitimen Grenzen von möglichen Cyberangriffen beginnen und aufhören.

Cybersicherheit beschäftigt in Deutschland schon seit vielen Jahren Experten in Wissenschaft, Wirtschaft und Politik. Vor den Snowden-Enthüllungen handelte es sich hierbei vor allem um einen Austausch von Fachexperten. Die großflächige Überwachung von Kommunikationsverkehren zwischen Deutschland und dem Ausland beziehungsweise der Zugriff US-amerikanischer Sicherheitsbehörden auf bei US-amerikanischen Servern gespeicherten Daten sorgte für viel Aufmerksamkeit und Empörung. Die veröffentlichten Dokumente der National Security Agency (NSA) legen zudem nahe, dass die US-amerikanische NSA und die engsten mit ihr verbündeten Geheimdienste, die sogenannten »Five Eyes,« im Cyberraum

5 Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare. <https://ccdcoe.org/tallinn-manual.html>.

6 Esther Addley and Josh Halliday. 2010. »Operation Payback cripples MasterCard site in revenge for WikiLeaks ban«. *The Guardian*. <http://www.theguardian.com/media/2010/dec/08/operation-payback-mastercard-website-wikileaks>.

7 Bruce Schneier. 2014. »More Data on Attributing the Sony Attack«. *Schneier on Security*. https://www.schneier.com/blog/archives/2014/12/more_data_on_at.html.

eine »informationelle Vorherrschaft« anstreben.⁸ Zur Strategie der »informationellen Vorherrschaft« gehört nicht nur der Aufbau von Kompetenzen, in fremde IT- und Telekommunikations-Systeme einzudringen. Diese Kompetenzen wurden auch gezielt eingesetzt, um deutsche Regierungsinstitutionen auszuspähen.⁹ Auch andere Staaten, wie zum Beispiel Russland oder China, verfolgen bereits seit einigen Jahren im Cyberraum geostrategische und militärische Ziele.¹⁰

Die deutsche Politik traf unvorbereitet auf die Snowden-Enthüllungen und die sich daraus ergebenden Implikationen für den Schutz deutscher Interessen im Cyberraum. Spezialisten in den Ministerien befassen sich zwar schon seit vielen Jahren mit den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen der Digitalisierung. Auf Kabinettssebene wurde der Thematik allerdings nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt.¹¹ Mit den Snowden-Enthüllungen geriet die Bundesregierung unter Druck zu erklären, wie Deutschland und seine Regierungsinstitutionen besser vor Ausspähung durch ausländische Geheimdienste geschützt werden könnten. Datensicherheit – ganz gleich ob es sich hierbei um Daten von Behörden, Wirtschaft oder einfachen Bürgern handelt – wurde quasi über Nacht zur zentralen Herausforderung für die Politik.

Es ist wenig verwunderlich, dass Politiker angesichts des großen, öffentlichen Drucks in ihrer Suche nach schnellen Antworten und Lösungen auf altbewährte Kategorien und Konzepte der Sicherheitspolitik zurückgriffen. So erklärte Bundeskanzlerin Merkel bereits im Juli 2013, dass auf deutschem Boden deutsches Recht gelte und ergänzte, dass sich daran selbstverständlich enge Verbündete wie die Vereinigten Staaten oder Großbritannien zu halten hätten.¹² In diesem Statement der Bundeskanzlerin spiegelte sich die Vorstellung, dass das Konzept einer territorialen (deutscher Boden) Souveränität (deutsches Recht) auch für den Cyberraum anwendbar sei. Unter dem Schlagwort technologischer Souveränität formulierte die Bundesregierung im Herbst 2013 die sicherheits-

8 Marcel Rosenbach, Holger Stark. 2014. »Der NSA Komplex. Edward Snowden und der Weg in die totale Überwachung«. Deutsche Verlags-Anstalt. München.

9 Spiegel Online. 2015. »Neue WikiLeaks-Dokumente: NSA spioniert Kanzleramt seit Jahrzehnten aus«. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/wikileaks-nsa-spioniert-kanzleramt-seit-jahrzehnten-aus-a-1042737.html>.

10 Roland Heckerö. 2010. »Emerging Cyber Threats and Russian Views on Information Warfare and Information Operations.« FOI Swedish Defense Research Agency.

11 Große Ausnahme ist der Beschluss einer Cyber-Sicherheitsstrategie für Deutschland im Bundeskabinett im Februar 2011, für deren Umsetzung das BMI federführend verantwortlich ist. http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/IT-Netzpolitik/IT-Cybersicherheit/Cybersicherheitsstrategie/cybersicherheitsstrategie_node.html Ansonsten spielte Cyber-Sicherheit vor den Snowden Enthüllungen auf Kabinettssebene kaum eine Rolle.

12 Thomas Sebastian Vitzthum. 2013. »Auf deutschem Boden gilt deutsches Recht«. Die Welt. <http://www.welt.de/politik/deutschland/article118207603/Auf-deutschem-Boden-gilt-deutsches-Recht.html>.

politische Antwort auf die Verunsicherung über digitale Überwachungsprogramme und Spionageaktivitäten ausländischer Geheimdienste.¹³

Was bedeutet technologische Souveränität? Der Begriff blieb in der Debatte von Anfang an weitgehend unbestimmt, und unterschiedliche Akteure versuchten ihn nach ihren Vorstellungen mit Leben zu füllen. Allerdings macht der Gebrauch des Begriffs Souveränität unmissverständlich klar, dass hier in nationalstaatlichen Kategorien gedacht wird. Souveränität bezieht sich auf die Handlungsmacht des Staates. Diese Handlungsmacht ist allerdings territorial begrenzt. Das Gewaltmonopol des Staates innerhalb seines Territoriums ist Kern der Souveränität. Souveränität manifestiert sich dadurch, dass staatliche Hoheitsansprüche nicht nur nach innen durchgesetzt, sondern auch von außen anerkannt werden. Das heißt, Souveränität bezieht sich auch auf die Fähigkeit des Staates, Handlungen anderer Staaten innerhalb seines Territoriums nicht nur zu untersagen, sondern auch zu unterbinden.¹⁴ Für prominente Staatstheoretiker geht das Gewaltmonopol des Souveräns mit einer Schutzpflicht einher. Aus der Fähigkeit die Bevölkerung zu schützen leitet Thomas Hobbes die Legitimität des modernen Staats ab.¹⁵

Berichte über das Abschöpfen von Kommunikationsverkehren deutscher Bürger und Staatsorgane sind demzufolge direkte Angriffe auf die deutsche Souveränität. Sie stellen die Fähigkeit des deutschen Staates in Frage, Regierungsinstitutionen und Bürger vor der Überwachung von Kommunikations- und Datenverkehren adäquat schützen zu können.¹⁶ Mit dem Begriff der technologischen Souveränität versuchte die deutsche Politik eine Antwort auf die Frage zu formulieren, wie die Bundesregierung die Souveränität Deutschlands im Cyberraum wiederherstellen kann.

13 Der Begriff der technologischen Souveränität findet sich unter dem Kapitel »Digitale Sicherheit und Datenschutz« im Koalitionsvertrag wieder, auf den sich die neue Regierungskoalition von CDU, CSU und SPD nach der aus der Bundestagswahl vom 22. September 2013 einigte. CDU, CSU und SPD. (2013), »Deutschlands Zukunft gestalten: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD«, S. 147–48.

14 Krasner, S. Sovereignty. 1999. »Organized Hypocrisy«. Princeton University Press.

15 Thomas Hobbes. 1651. »Leviathan«.

16 Hoffmann-Riem. 2014. »Stellungnahme zur Anhörung des NSA-Untersuchungsausschusses am 22. Mai 2014«. Deutscher Bundestag. NSA-Untersuchungsausschuss. https://www.bundestag.de/blob/280846/04f34c512c86876b06f7c162e673f2db/mat_a_sv-2-1neu-pdf-data.pdf.

Technologische Souveränität als sicherheitspolitische Agenda

Die prominentesten Handlungsvorschläge, die mit dem Begriff der technologischen Souveränität verbunden werden, verdeutlichen wie altbekannte Konzepte der Sicherheitspolitik in den Cyberraum übertragen werden. Grundprämisse ist, dass das Prinzip der Territorialität auch auf den Cyberraum übertragen werden kann. Dieser Logik zufolge müssen alle Komponenten des Cyberrums, in dem deutsche Bürger, Unternehmen und staatliche Behörden aktiv sind, soweit wie möglich unter die Zugriffsmacht des Staates gebracht werden, damit dieser sie gegen mögliche Angriffe von »außen« verteidigen kann. Das heißt, dass die Kommunikations- und Datenverarbeitungssysteme, die in Deutschland zum Einsatz kommen – sowohl Hardware als auch Software – von deutschen Unternehmen möglichst in Deutschland entwickelt und hergestellt werden sollen. Des Weiteren sollen Datenverkehre zwischen deutschen Kommunikationsteilnehmern, wenn immer möglich, nur über innerdeutsche Leitungen übertragen und nicht über ausländische Netze geroutet werden. Und schließlich sollen die Daten von deutschen Bürgern, Unternehmen und Behörden möglichst auch in Deutschland gespeichert werden.

Pläne für ein innerdeutsches Internet wurden von der Deutschen Telekom im Herbst 2013 in die öffentliche Diskussion eingebracht.¹⁷ Da dieser Vorstoß gegen die Prämissen eines einheitlichen europäischen Binnenmarkts verstieß, wurde er zum sogenannten Schengen-Routing weiterentwickelt und fand in der Politik anfangs breite Unterstützung. Sowohl Bundeskanzlerin Merkel als auch die für IT-Themen zuständige Kommissarin Neelie Kroes griffen die Idee auf.¹⁸ Schengen-Routing wurde in der Regel mit der Verpflichtung diskutiert, Nutzerdaten nur innerhalb Deutschlands oder zumindest innerhalb der Schengen Zone zu speichern.¹⁹ Ansonsten müssten Daten weiterhin über durch ausländische Territorien laufende Leitungen transportiert werden, um Datentransfers zwischen im Ausland stehenden Servern und Computern der Nutzer möglich zu machen.

17 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2013. »Ein Internet nur für Deutschland«. <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/netzwirtschaft/plaene-der-telekom-ein-internet-nur-fuer-deutschland-12657090.html>; Philipp Blank, 2013. »Deutschland-Routing: Mehr Vertrauen ins Netz«. *Blog.Telekom*. <http://blog.telekom.com/2013/10/15/deutschland-routing/>; Ole Reißmann, 2013. »Überwachung im Internet: Telekom drängt auf Gesetz für nationalen Datenverkehr«. *Spiegel Online*. <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/telekom-draengt-auf-gesetz-fuer-nationalen-datenverkehr-a-932976.html>.

18 Ulrich Clauß, 2014. »So würde Europas ›Schengen-Internet‹ funktionieren«. *Die Welt*. <http://www.welt.de/politik/deutschland/article126343060/So-wuerde-Europas-Schengen-Internet-funktionieren.html>.

19 Eike Wenzel, 2013. »Schengen Routing und der NSA Skandal: wie die Euro Cloud die Internet Welt verändern könnte«. *Cashkurs Trends*. <http://go.guidants.com/q/db/ac/a/a9299018c441084.pdf>.

Nicht nur die geographischen Aspekte von Datenspeicherung und -transport rückte im Zuge der Snowden-Enthüllungen in den Fokus der Sicherheitspolitiker. Auch zwischen der »Nationalität« von IT-Firmen und der Vertrauenswürdigkeit ihrer Produkte in Bezug auf ihre Sicherheit wurde ein direkter Zusammenhang hergestellt. US-amerikanische und andere ausländische IT-Anbieter wurden grundsätzlich als Sicherheitsproblem gesehen. Dagegen könnten nur in Deutschland ansässige und vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zertifizierte Anbieter für die Sicherheit Deutschlands im Cyberraum sorgen.²⁰ Allerdings ist die deutsche sowie die europäische IT-Industrie im globalen Wettbewerb, abgesehen von einigen Nischen, schwach aufgestellt. Ob es sich um grundlegende Hardware wie Netzwerkrouter und Computer oder um wichtige Datenverarbeitungssoftware handelt – die europäische IT-Industrie ist in vielen dieser kritischen Bereiche nicht konkurrenzfähig. Sicherheitspolitiker griffen daher auf Analogien aus der Luftfahrtindustrie zurück. Airbus wurde als erfolgreiches Beispiel europäischer Industriepolitik zitiert, um die Hoheit über die Luftfahrtindustrie nicht US-amerikanischen Unternehmen zu überlassen. Ein sogenannter »IT-Airbus« sollte das Gleiche für die europäische IT-Industrie leisten.²¹

Basierend auf der Logik nationaler Souveränität entstünde bei Umsetzung der aufgeführten Maßnahmen ein nationaler beziehungsweise europäischer Cyberraum, der ausländische Sicherheitsbehörden zumindest theoretisch den Zugriff auf dort vorgehaltene Daten erschwert. Denn, wie oben bereits angesprochen, ist der Ausschluss konkurrierender Machtansprüche anderer Staaten das Kernelement nationalstaatlicher Souveränität. Für viele politische Entscheidungsträger ist diese Logik eingängig, da sie auf einem ihnen wohlvertrauten Sicherheitskonzept basiert. Im Ausland kann der Staat seine Bürger und Interessen nur schwer schützen. Nur innerhalb des eigenen Territoriums, in dem staatliche Autorität uneingeschränkt gilt und durchgesetzt werden kann, kann der Staat wirklich für Sicherheit garantieren und seine Bürger schützen.

20 Steffan Heuer and Thomas Ramge. 2013. »Konjunkturprogramm Cyber-Angst«. *Süddeutsche Zeitung*. <http://www.zeit.de/wirtschaft/2013-10/prism-nsa/seite-5>.

21 Andreas Rinke. 2013. »Europa träumt vom »IT-Airbus««. *n-tv*. <http://www.n-tv.de/wirtschaft/Die-Folgen-des-NSA-Skandals-Europa-blaest-zur-IT-Aufholjagd-article11151961.html>.

Das Internet als global vernetzter Cyberraum: die Grenzen technologischer Souveränität

Als sicherheitspolitische Antwort auf die durch die Snowden-Enthüllungen einer breiten Öffentlichkeit bewusst gemachten Gefahren im Cyberraum verbindet das Konzept der technologischen Souveränität traditionelles, staatszentriertes, sicherheitspolitisches Denken mit den neuen technologischen Herausforderungen zunehmender Digitalisierung und globaler Vernetzung. Die Debatte um technologische Souveränität verkennt jedoch zentrale Aspekte des Internets als einem Netzwerk von Netzwerken. Aufgrund dieser Struktur entzieht sich das Internet einer einfachen binären Betrachtungsweise, der zufolge ein territorial einzugrenzender Cyberinnenraum gegen einen davon abzugrenzenden Cyberaußenraum geschützt werden könnte. In Abgrenzung zum gängigen Begriffs des »Cyberraums« hat die Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit (ENISA) schon vor einigen Jahren den Begriff des Internet Interconnection Ecosystems geprägt und versucht so die Komplexität des Internets auszudrücken.²² Einen einzelnen Raum kann man absichern, aber nicht ein Netzwerk aus Zehntausenden von Netzwerken. Diese Unterscheidung ist besonders bei staatlichem Handeln wichtig: Ein »unsicherer« öffentlicher Raum – z. B. ein öffentlicher Park oder einen Platz – kann durch erhöhte Präsenz von Sicherheitsbehörden durchaus »abgesichert« werden. Diese Logik funktioniert jedoch nicht bei einem Netzwerk aus Netzwerken. Um den Netzwerk-Charakter zu betonen, wird daher im Folgenden der Begriff Internet anstelle von Cyberraum verwendet. Internet steht für »Inter-Networking« und betont besser die Vermittlung zwischen verschiedenen Netzwerken als grundlegende Struktur als der Begriff »Cyberraum«.

Territoriale Grenzen spielten bei der technischen Entwicklung des Internets in den 1960er, 70er und 80er Jahren keine Rolle. Die Architekten des Internets arbeiteten an technischen Lösungen, um Computer so einfach und effizient wie möglich miteinander zu verbinden.²³ Kernelemente dieser Version waren ein dezentrales Netzwerk und Transportprotokolle, um Datenpakete ohne zentrale Koordinierung von einem Netzwerkende zum anderen schicken zu können. Nur so war die rasante Entwicklung des Internets überhaupt möglich. Neue Nutzer können sich problemlos mit dem Internet verbinden, solange sie die grundlegenden technischen Anforderungen beachteten. Ihr Standort oder territoriale

22 European Union Agency for Network and Information Security. 2011. »Resilience of the Internet Interconnection Ecosystem«. <https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/critical-infrastructure-and-services/inter-x/interx/report/interx-report>.

23 Barry M. Leiner et. al., »A Brief History of the Internet«. Internet Society. http://www.internetsociety.org/sites/default/files/Brief_History_of_the_Internet.pdf.

Jurisdiktion spielt dabei keine Rolle. Eine zentrale Koordinierung ist abgesehen von der Einigung über einige grundsätzliche technische Standards weder notwendig noch gewünscht. Die Vernetzung unzähliger Informationsnetzwerke und der mit ihnen verbundenen Rechnern und Nutzern zu einer globalen Infrastruktur bildet – wie erwähnt – das Fundament für das, was wir heute allgemein als Internet verstehen.

Unbegrenzter globaler Datenverkehr war in den vergangenen Jahrzehnten die Grundlage für Erfolg und Wachstum des Internets. Die Möglichkeit, grenzüberschreitend zu kommunizieren und Dienstleistungen anzubieten, hat das Internet zu einem zentralen Treiber der Globalisierung gemacht. Dank seiner globalen Struktur sind durch das Internet neue Räume für freie Meinungsäußerung und Ideenaustausch entstanden. Vor allem autoritäre politische Regime wie Iran, China und Russland setzen daher auf mehr staatliche Kontrolle im Internet. Sie sehen technologische Souveränität als einen zentralen Aspekt nationaler Sicherheit. Es geht diesen Staaten dabei allerdings primär darum, Kontrolle über Zugang zu Informationen und Informationsaustausch zurückzugewinnen.²⁴ Die Verpflichtung an Internetdienstleister, Daten innerhalb des eigenen Staatsterritoriums zu speichern, dient vor allem dem Zweck, staatliche Zensur durchzusetzen. Und die Abschottung eines »nationalen Internets« wird vor allem betrieben, um den eigenen Bürgern Zugang zu kritischen (unzensurierten) Informationen zu verwehren.²⁵ Für autoritäre Staaten mag es bei der Kontrolle von Informationsflüssen um ihre Sicherheit gehen. Sicherheit bezieht sich dann allerdings auf kritische und damit unerwünschte Meinungen und Berichterstattung und daraus möglicherweise resultierende Proteste. Autoritären Staaten geht es bei technologischer Souveränität vor allem um den Schutz des eigenen Machtanspruchs durch Kontrolle von Medien und Kommunikation.

Aufgrund der dem Internet zu Grunde liegenden globalen Vernetzung spielt Territorialität für die Abwehr von Cyberangriffen keine Rolle. Man kann seine IT-Systeme und Daten nicht durch eine bestimmte geographische Lokalisierung vor Angriffen schützen. Solange ein IT-System mit dem Internet verbunden ist, ist es auch über das Internet angreifbar und zwar jedes System auf der Welt von überall auf der Welt. Sicherheit lässt sich durch den Einsatz von sicherer Hard- und Software und zusätzlich durch die Verschlüsselung von Daten erhöhen. Der Standort des Systems allein bietet allerdings keinerlei Schutz vor Cyber-Angriffen. Auch die Möglichkeiten eines nationalen Routing, um Transportwege

24 Freedom House. 2014. »Freedom on the Net 2014. Tightening the Net: Governments expand Online Controls« https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTN_2014_Full_Report_compressedv2_0.pdf.

25 Kristie Lou Stout. 2015. »China's Great Firewall: Fortune at the expense of freedom?« CNN <http://edition.cnn.com/2015/03/25/asia/china-internet-censorship-kristie-lu-stout/>.

territorial zu begrenzen und somit womöglich besser vor dem unbefugten Zugriff Dritter zu schützen, sind aus technischen Gründen sehr begrenzt.²⁶

In Zeiten globaler Wertschöpfungsketten und rasanter Innovationszyklen sind auch die Möglichkeiten für einen sogenannten nationalen oder europäischen »IT-Airbus« sehr limitiert. Heutige IT-Systeme sind in der Regel aus Komponenten vieler verschiedener Hersteller zusammengebaut. Die 40–50 Steuercomputer in einem modernen Auto können aufgrund der starken Spezialisierung der Zulieferer von Dutzenden unterschiedlicher Hersteller kommen. Diese Hersteller wiederum beziehen bestimmte Einzelteile von anderen Unternehmen. Gleiches gilt für Laptops und Smartphones: Zwar steht Apple, Samsung oder Dell auf dem Gerät – in Wirklichkeit besteht es jedoch aus Komponenten von Intel, Nvidia, Broadcom, Sanyo, Micron und unzähligen mehr. Diese Arbeitsteilung und Spezialisierung führt zu Kosteneffizienz und ermöglicht erst die fortlaufenden Innovationen im IT-Sektor. Die globale Struktur und Vernetzung der IT-Industrie macht es unrealistisch, dass man schlagkräftige, nationale Alternativen zu den großen, internationalen Playern der IT-Industrie etablieren kann. Hohe Investitionskosten für Forschung und Entwicklung lassen sich mangels begrenzter Skaleneffekte in national begrenzten Räumen bzw. Märkten nur schwerlich aufbringen. Und beim Einsatz staatlicher Zuschüsse und Förderung besteht die Gefahr von Investitionsruinen, wenn national abgeschottete Projekte an den Anforderungen und Bedarf des Markts vorbeientwickelt werden.²⁷

IT-Sicherheit: Staatliches Handeln in einem globalen Netzwerk

Eine nationalstaatlich geprägte Sicherheitsagenda im Internet passt nicht zu Deutschlands internationaler Ausrichtung und sicherheitspolitischen Interessen. Als Exportnation ist die deutsche Wirtschaft eng mit dem Ausland verflochten. Eine nationale Abschottung im IT-Sektor würde daher direkt in Konflikt mit der Integration der deutschen Wirtschaft in die Weltwirtschaft geraten. Schließlich sind gerade deutsche Unternehmen auf internationalen Kommunikations- und Datenaustausch angewiesen. Auch eine Abschottung von internationalen Partnern durch die Einführung von nationalstaatlichen Sicherheitsstandards wird auf starke Ablehnung innerhalb der deutschen Wirtschaft stoßen. So ist es auch wenig verwunderlich, dass sich deutsche Industrie-

26 David Meyer. 2013. »Why keeping internet traffic within borders is a tall order«. *Gigaom*. <https://gigaom.com/2013/10/14/why-keeping-internet-traffic-within-borders-is-a-tall-order/>.

27 Patrick Beuth. 2013. »Chaos Computer Club kritisiert Trickserei der Regierung«. *Zeit Online*. <http://www.zeit.de/digital/datenschutz/2013-03/de-mail-sicher-bundesregierung>.

und Wirtschaftsverbände den Forderungen von Deutscher Telekom und Politik nach mehr technologischer Souveränität nicht anschlossen.²⁸

Wie sehen also die Alternativen zu dem mit dem Begriff der technologischen Souveränität verbundenen politischen Maßnahmen aus?²⁹ Den effektivsten Schutz gegen unerwünschte Zugriffe auf Datenleitungen bietet eine starke Verschlüsselung.³⁰ Starke Verschlüsselung wirkt wie ein Tresor für den Transport. Selbst wenn der Tresor abgefangen wird, ist er nutzlos, solange er nicht geöffnet werden kann. Rein nationale Transportwege sind nicht nur mit der globalen Architektur des Internets schwer vereinbar. Ihre Schutzwirkung ist auch sehr begrenzt, da sie zum Beispiel bereits durch manipulierte Router ausgehebelt werden können. Wie bereits erwähnt sind mit dem Internet verbundene Server von überall her angreifbar. Die Standortwahl schützt nicht vor Hackern. Allerdings benötigen wir zumindest zwischen der EU und den USA dringend internationale Abkommen und Rechtsstandards, die regeln, unter welchen Umständen Sicherheitsbehörden auf in der Cloud gespeicherte Daten zugreifen dürfen.³¹ Und statt unrealistischer Träume von einem IT-Airbus sollte sich die Bundesregierung viel intensiver mit der Stärkung internationaler Sicherheitsstandards befassen. Auch die öffentliche Beschaffung bietet einen starken Hebel, um die Entwicklung von sicherer Software und Hardware voranzutreiben.

Sicherheit im Internet ist eine komplexe sicherheitspolitische Herausforderung, der tradierte, staatszentrierte Konzepte wie der Begriff der technologischen Souveränität nicht gerecht werden. Das heißt nicht, dass der Staat beim Thema Cybersicherheit keine Rolle mehr spielt. Ganz im Gegenteil. Staaten werden auch in Zukunft eine zentrale Rolle beim Thema Cyber-Sicherheit innehaben. Liberale, auf internationalen Austausch ausgerichtete Staaten wie Deutschland werden diese Rolle allerdings nur effektiv ausüben können, wenn sie sich vom klassischen nationalstaatlichen Sicherheitsbegriff lösen. Aufgrund

28 Uwe Sievers. 2014. »Ein Schengen-Routing ist faktisch schon da.« vdi nachrichten – Ausgabe 14. <http://www.vdi-nachrichten.com/Technik-Wirtschaft/Ein-Schengen-Routing-faktisch-da>.

29 Dazu ausführlich: Jan-Peter Kleinhans. 2015. »IT-Sicherheitspolitik: Aktuelle Themen, Entwicklungen und Handlungsfelder«. Policy Brief. stiftung neue verantwortung <http://www.stiftung-nv.de/publikation/it-sicherheitspolitik-aktuelle-themen-entwicklungen-und-handlungsfelder>.

30 Mirko Hohmann, et al. 2013. »Technological Sovereignty: Missing the Point?«. *Global Public Policy Institute*. http://www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2014/Maurer-et-al_2014_Tech-Sovereignty-Europe.pdf.

31 Jan-Peter Kleinhans. 2015. »Die Cloud im rechtsfreien Raum – Wie regeln wir den Datenzugriff durch Sicherheitsbehörden im 21. Jahrhundert?«. Impulse. stiftung neue verantwortung. http://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/impulse_die_cloud_im_rechtsfreien-raum.pdf; Franziska Boehm. 2015. »A Comparison between US and EU Data Protection Legislation for Law Enforcement«. Study for the LIBE Committee. European Parliament Directorate-General for Internal Policies. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536459/IPOL_STU\(2015\)536459_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536459/IPOL_STU(2015)536459_EN.pdf).

der ihm zugrundeliegenden globalen Vernetzung benötigt das Internet einen Sicherheitsbegriff, der nicht auf Territorialität sondern auf der Sicherheit der dem Netz zugrundeliegenden Technologien basiert.

Literaturverzeichnis

- Andreas Rinke. 2013. »Europa träumt vom ›IT-Airbus««. n-tv. <http://www.n-tv.de/wirtschaft/Die-Folgen-des-NSA-Skandals-Europa-blaest-zur-IT-Aufholjagd-article11151961.html>.
- Barry M. Leiner et. al., »A Brief History of the Internet«. Internet Society. http://www.internetsociety.org/sites/default/files/Brief_History_of_the_Internet.pdf.
- Bruce Schneier. 2014. »More Data on Attributing the Sony Attack«. Schneier on Security. https://www.schneier.com/blog/archives/2014/12/more_data_on_at.html.
- Bundesministerium des Innern. 2011. »Cybersicherheitsstrategie für Deutschland« S. 14.
- David Meyer. 2013. »Why keeping internet traffic within borders is a tall order«. Gigaom. <https://gigaom.com/2013/10/14/why-keeping-internet-traffic-within-borders-is-a-tall-order/>.
- Eike Wenzel. 2013. »Schengen Routing und der NSA Skandal: wie die Euro Cloud die Internet Welt verändern könnte«. Cashkurs Trends. <http://go.guidants.com/q/db/ac/a/a9299018c441084.pdf>.
- Esther Addley and Josh Halliday. 2010. »Operation Payback cripples MasterCard site in revenge for WikiLeaks ban«. The Guardian. <http://www.theguardian.com/media/2010/dec/08/operation-payback-mastercardwebsite-wikileaks>.
- European Union Agency for Network and Information Security. 2011. »Resilience of the Internet Interconnection Ecosystem«. <https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/critical-infrastructure-and-services/inter-x/interx/report/interx-report>.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung. 2013. »Ein Internet nur für Deutschland«. <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/netzwirtschaft/plaene-der-telekom-eininternet-nur-fuer-deutschland-12657090.html>.
- Franziska Boehm. 2015. »A Comparison between US and EU Data Protection Legislation for Law Enforcement«. Study for the LIBE Committee. European Parliament Directorate General for Internal Policies. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536459/IPOL_STU\(2015\)536459_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536459/IPOL_STU(2015)536459_EN.pdf).
- Freedom House. 2014. »Freedom on the Net 2014. Tightening the Net: Governments expand Online Controls« https://freedomhouse.org/sites/default/files/FOTN_2014_Full_Report_compressed2_0.pdf.
- Hoffmann-Riem. 2014. »Stellungnahme zur Anhörung des NSA-Untersuchungsausschusses am 22. Mai 2014«. Deutscher Bundestag. NSA-Untersuchungsausschuss. https://www.bundestag.de/blob/280846/04f34c512c86876b06f7c162e673f2db/ma_a_sv-2-1neu-pdf-data.pdf.
- Jan-Peter Kleinhaus. 2015. »Die Cloud im rechtsfreien Raum – Wie regeln wir den Datenzugriff durch Sicherheitsbehörden im 21. Jahrhundert?«. Impulse. stiftung neue verantwortung. http://www.stiftungnv.de/sites/default/files/impulse_die_cloud_im_rechtsfreien_raum.pdf.

- Jan-Peter Kleinhans. 2015. »IT-Sicherheitspolitik: Aktuelle Themen, Entwicklungen und Handlungsfelder«. Policy Brief. stiftung neue verantwortung <http://www.stiftung-nv.de/publikation/it-sicherheitspolitik-aktuelle-themen-entwicklungen-und-handlungsfelder>.
- Joshua Davis. 2007. »Hackers Take Down the Most Wired Country in Europe«. Wired. http://archive.wired.com/politics/security/magazine/1509/ff_estonia?currentPage=all. Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare. <https://ccdcoe.org/tallinn-manual.html>.
- Krasner, S. Sovereignty. 1999. »Organized Hypocrisy«. Princeton University Press. Thomas Hobbes. 1651. »Leviathan«.
- Kristie Lou Stout. 2015. »China's Great Firewall: Fortune at the expense of freedom?« CNN <http://edition.cnn.com/2015/03/25/asia/china-internet-censorship-kristie-lu-stout/>.
- Marcel Rosenbach, Holger Stark. 2014. »Der NSA Komplex. Edward Snowden und der Weg in die totale Überwachung«. Deutsche Verlags-Anstalt. München.
- Michael Schmidt. 2007. »Cyberkrieg gegen Estland macht Westen ratlos«. Der Tagesspiegel. <http://www.tagesspiegel.de/politik/cyberkrieg-gegen-estland-macht-westen-ratlos/859486.html>.
- Mirko Hohmann, et al. 2013. »Technological Sovereignty: Missing the Point?«. Global Public Policy Institute. http://www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2014/Maurer-et_al_2014_Tech-Sovereignty-Europe.pdf.
- Patrick Beuth. 2013. »Chaos Computer Club kritisiert Trickserei der Regierung«. Zeit Online. <http://www.zeit.de/digital/datenschutz/2013-03/de-mail-sicher-bundesregierung>.
- Philipp Blank. 2013. »Deutschland-Router: Mehr Vertrauen ins Netz«. Blog.Telekom. <http://blog.telekom.com/2013/10/15/deutschland-routing/>; Ole Reißmann. 2013.
- Roland Heckerö. 2010. »Emerging Cyber Threats and Russian Views on Information Warfare and Information Operations.« FOI Swedish Defense Research Agency.
- Spiegel Online. 2015. »Neue WikiLeaks-Dokumente: NSA spioniert Kanzleramt seit Jahrzehnten aus«. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/wikileaks-nsa-spioniert-kanzleramt-seit-jahrzehnten-aus-a-1042737.html>.
- Steffan Heuer and Thomas Ramge. 2013. »Konjunkturprogramm Cyber-Angst«. Süddeutsche Zeitung. <http://www.zeit.de/wirtschaft/2013-10/prism-nsa/seite-5>.
- Thomas Sebastian Vitzthum. 2013. »Auf deutschem Boden gilt deutsches Recht«. Die Welt. <http://www.welt.de/politik/deutschland/article118207603/Auf-deutschem-Boden-gilt-deutsches-Recht.html>.
- Ulrich Clauß. 2014. »So würde Europas ›Schengen-Internet‹ funktionieren«. Die Welt. <http://www.welt.de/politik/deutschland/article126343060/So-wuerde-Europas-Schengen-Internet-funktionieren.html>.
- Uwe Sievers. 2014. »Ein Schengen-Router ist faktisch schon da.« vdi nachrichten – Ausgabe 14.
- Überwachung im Internet: »Telekom drängt auf Gesetz für nationalen Datenverkehr«. Spiegel Online. <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/telekom-draengt-auf-gesetz-fuer-nationalen-datenverkehr-a-932976.html>.

Hintertüren: Effektivität, Kollateralschäden und Ethik

Einleitung

Nach einer relativ ruhigen Zeitspanne von mehr als einem Jahrzehnt heizen sich die »Crypto Wars« wieder auf. Terroristische Anschläge, wie beispielsweise in Paris¹ und San Bernardino², werden sowohl von der Politik als auch von den Geheimdiensten und Polizeibehörden instrumentalisiert, um eine Schwächung der Sicherheitssysteme zu fordern, die die Überwachung und forensischen Analyse unterstützt. Hierbei wird eine Reihe unterschiedlicher Strategien vorgeschlagen. Dazu gehört das Verbot von Verschlüsselung als Standardeinstellung (wie zum Beispiel die Verschlüsselung in iOS und Android), der Einbau von Hintertüren in Verschlüsselungsprotokolle, um Regierungsbehörden den Zugriff in »Ausnahmeständen« zu ermöglichen, Software-Hintertüren, wie beispielsweise »forcierte« Daten-Back-up-Systeme und schließlich die Aufstockung und die Nutzung von Zero-Day Schwachstellen, anstatt die entsprechende Software zu patchen. All diese Strategien dienen der Ausweitung der Überwachungsfähigkeiten von Geheimdiensten und Polizeibehörden.

Durch den Anstieg sicherheitsrelevanter Vorfälle (wie Hackerangriffe) wird gleichzeitig bei allen Behörden der Ruf nach einer Verbesserung der Informationssicherheit lauter. Jährlich werden Tausende so genannte Critical Software Vulnerabilities (CVEs, Kritische Angriffsstellen in Software) entdeckt, und laut Schätzungen belaufen sich die Kosten von Datenlecks bis 2019³ auf über 2 Billionen US\$. Diese Bedrohungen betreffen nicht nur Unternehmensnetzwerke.

1 D. Froomki. Signs point to unencrypted communications between terror suspects. <https://theintercept.com/2015/11/18/signs-point-to-unencrypted-communications-between-terror-suspects/>. Accessed: 2016-02-13.

2 S. Lee. Did the san bernardino shooters use advanced encryption or not? <http://europe.newsweek.com/san-bernardino-shooters-encryption-fbi-407938?rm=eu>. Accessed: 2016-02-13.

3 Juniper Networks. Cybercrime will cost businesses over \$2 trillion by 2019. Available at <http://www.juniperresearch.com/press/press-releases/cybercrime-cost-businesses-over-2trillion>, May 2019.

Die jüngsten Angriffe auf die kritischen Infrastrukturen cyberphysikalischer Netze sind äußerst besorgniserregend. Das beste Beispiel hierfür ist der Stuxnet-Virus, der 2010 entdeckt wurde und die Zentrifugen der Urananreicherungsanlage im iranischen Natanz zerstörte.⁴ Ein aktuelleres Beispiel ist der Einsatz der BlackEnergy Malware im Dezember 2015⁵, die verwendet wurde, um in die Computersysteme des ukrainischen Stromnetzes einzubrechen und anschließend die SCADA-Steuerungseinheiten zu hacken. Der daraus folgende Stromausfall betraf 80.000 ukrainische Bürger. Diese Angriffe zählen zu den spektakulärsten Vorfällen. Darüber hinaus gibt es aber eine ganze Reihe anderer ernsthafter Vorfälle. Angriffe gegen unser Bankensystem, beispielsweise erst kürzlich gegen die NASDAQ-Börse⁶ oder auch gegen Babyphones⁷ zeigen, dass praktisch kein Lebensbereich vor Cyberattacken gefeit ist.

Die Debatten rund um diese beiden Problembereiche heizen sich auf. Dennoch werden sie häufig als separate Probleme diskutiert. Das ist sehr bedauerlich, da sie technisch zusammenhängen und als Gesamtes erörtert werden sollten. In diesem Artikel schlagen wir vor, dass die Debatte hierzu im Kontext der Kollateralschäden geführt werden sollte, um den Entscheidungsfindungsprozess zu unterstützen.

Akteure

An der Gestaltung der Sicherheit unserer digitalen Infrastrukturen nehmen eine große Anzahl von Akteuren teil, die von ihren individuellen Motivationen getrieben sind. Im Rahmen dieser Diskussion werden wir zwischen den nachfolgend aufgeführten Akteuren unterscheiden. Diese Akteure werden aus der Perspektive der Vereinigten Staaten von Amerika und Deutschland beschrieben, d. h. Staaten mit großen technologischen Möglichkeiten, die jedoch auch sehr auf die Technologie angewiesen sind.

- Der eigene Staat: Hierbei handelt es sich um unsere eigene nationale Regierung, für die wir die Optionen beurteilen. Jede Regierung setzt sich aus zahlreichen Sub-Akteuren zusammen, wie beispielsweise Geheimdiensten,

4 N. Anderson. Confirmed: US and israel created stuxnet, lost control of it. <http://arstechnica.com/tech-policy/2012/06/confirmed-us-israel-created-stuxnet-lost-control-of-it/>. Accessed: 2016-02-13.

5 D. Goodin. First known hacker-caused power outage signals troubling escalation. <http://arstechnica.com/security/2016/01/first-known-hacker-caused-power-outage-signals-troubling-escalation/>. Accessed: 2016-02-13.

6 D. Goodin. How elite hackers (almost) stole the nasdaq. <http://arstechnica.com/security/2014/07/how-elite-hackers-almost-stole-the-nasdaq/>. Accessed: 2016-02-13.

7 D. Lee. Hacker ›shouts abuse‹ via foscam baby monitoring camera. <http://www.bbc.co.uk/news/technology-23693460>. Accessed: 2016-02-13.

Bundes- und Landespolizeibehörden sowie Militär. Der Einfachheit halber fassen wir diese hier zu einem einzelnen Akteur zusammen. Des Weiteren gehen wir – ebenfalls zur Vereinfachung der Diskussion – von der idealisierten Annahme aus, dass der Staat lediglich von zwei grundlegende Motivationen getrieben ist: für die Sicherheit seiner Bürger und der Gesellschaft zu sorgen (d.h. nationale Sicherheit) und für die Freiheit seiner Bürger und Gesellschaft zu sorgen (d.h. Privatsphäre, Redefreiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, etc.). Außerdem nehmen wir an, dass unser Staat den Wunsch hat, sich ethisch zu verhalten, sowohl die Sicherheit als auch die Rechte seiner Bürger zu wahren und unnötige Kollateralschäden zu vermeiden, wenn er zu einem aggressiven Vorgehen gezwungen wird. Natürlich ist dies eine grobe Vereinfachung. Dennoch gestattet sie uns, die verschiedenen technologischen Möglichkeiten darzustellen.

- Verbündete Staaten: Hierbei handelt es sich um Staaten, die als Verbündete betrachtet werden, d.h. Staaten, die in Sicherheits- und bei Überwachungsaufgaben eng zusammenarbeiten, wie bei der »Five-Eyes« Vereinbarung zur Zusammenarbeit der Geheimdienste. Wir gehen davon aus, dass verbündete Staaten über ähnliche ethische Strukturen verfügen wie unser eigener Staat.
- Befreundete Staaten: Diese Staaten werden als freundlich gesonnen betrachtet, d.h. es handelt sich um Staaten, die bis zu einem gewissen Grad in einigen Bereichen der Geheimdiensttätigkeit zu einer Zusammenarbeit bereit sind, jedoch nur fallbezogen. Zu den ethischen Bedingungen in solchen Staaten machen wir weniger Annahmen, gehen jedoch davon aus, dass bei diesen Staaten der Wunsch besteht, Antagonismus zu vermeiden. Dies impliziert nicht, dass hier keine Regierungs- oder Industriespionage durchgeführt wird. Werden solche Fälle jedoch aufgedeckt, dann verursachen sie mehr Empörung, wie in der Abhöraffaire der Vereinigten Staaten von Amerika um Kanzlerin Angela Merkel.
- Gegnerische Staaten: Hierbei handelt es sich um Staaten, die Ziele von Geheimdienstoperationen sind und die uns als Akteure bedrohen.
- Professionelle Terroristen: Im Rahmen dieses Artikels betrachten wir Terroristen als Akteure, die keinem Staat zugehören, deren Wunsch anderen zu schaden ideologisch motiviert ist. Außerdem stufen wir Terroristen als professionell ein, wenn sie ausgebildet wurden und bestrebt sind, ihre Aktivitäten vor Regierungen geheim zu halten sowie in Maßnahmen zu investieren, einer Überwachung zu entgehen. Darüber hinaus berücksichtigen wir, dass zahlreiche Terroristengruppen über bedeutende finanzielle Mittel verfügen. Schätzungen zufolge hat der islamische Staat im Jahr 2014 allein aus dem Ölhandel zwischen 1 und 3 Millionen US\$ pro Tag⁸ erwirtschaftet. Terroristen

8 A. Swanson. How the islamic state makes its money. <https://www.washingtonpost.com/news/>

unterliegen keinen ethischen Zwängen und billigen Kollateralschäden nicht nur, sondern streben sie aktiv an.

- Amateurterroristen: Im Gegensatz zu professionellen Terroristen stufen wir Amateure so ein, dass sie nur über eine geringe Ausbildung verfügen und keinen IT-Support seitens der Organisation bekommen, um beispielsweise sichere Messaging-Applikationen oder andere Sicherheitsvorrichtungen zu installieren. Dies soll nicht bedeuten, dass sie nicht wirkungsvoll arbeiten könnten, sondern lediglich, dass sie nicht über die organisatorischen Kenntnisse verfügen, ihre IT-Ressourcen zu schützen.
- Berufskriminelle: Wir gehen davon aus, dass Berufskriminelle vom Profit angetrieben werden und über eine Infrastruktur verfügen, die sie bei Überwachungs-Gegenmaßnahmen unterstützt. Diese Kriminellen verfügen über einen hohen Kenntnisstand und eine hohe Motivation, ihre Spuren zu beseitigen. Daher sind sie bereit und auch in der Lage, Ressourcen in die Verschlüsselung und andere Sicherheitstechnologien zu investieren. Zu den Kollateralschäden, die solche Kriminelle als akzeptabel erachten, machen wir keine Annahmen. Der Wunsch, unentdeckt zu bleiben, motiviert jedoch ein Stück weit die Begrenzung von Kollateralschäden.
- Amateurkriminelle: Wie oben bereits beschrieben, bezieht sich dies auf die technischen Kenntnisse der Kriminellen, d. h. es handelt sich um Kriminelle, die nicht über die Kenntnisse oder den Wissensstand verfügen, Überwachungs-Gegenmaßnahmen umzusetzen. Hier machen wir ebenfalls keine Annahmen bezüglich der ethischen Einstellung.
- Staatsnahe Kriminelle: Dies ist die interessanteste Klasse von Kriminellen. Solche Akteure handeln entweder verdeckt für Staaten oder haben eine stillschweigende Vereinbarung mit dem Staat, in dem/für den sie arbeiten. Daher können sie vorgehen, ohne befürchten zu müssen, verfolgt zu werden. Beispiele für diese Art von Gruppen sind die Cyber-Berkut-Hackergruppe⁹ in Russland und die Axiom-Gruppe¹⁰ in China. Solche Gruppen sind besonders interessant, weil sie praktisch über die Möglichkeiten und die Motivationen eines Staates verfügen. Die Regierungen, die sie unterstützen, können jedoch jede Verwicklung leugnen. Folglich unterliegen solche Gruppen geringeren ethischen Einschränkungen als die Staaten selbst. Die Kombination aus der

wonk/wp/2015/11/18/how-isis-makes-its-money/. Accessed: 2016-02-13. [18] I. Thomson. Cops hate encryption but the nsa loves it when you use pgp. http://www.theregister.co.uk/2016/01/27/nsa_loves_it_when_you_use_pgp/. Accessed: 2016-02-13.

9 P. Pawlak and G. Petkova. State-sponsored hackers: hybrid armies? http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_5_cyber___hacktors_.pdf. Accessed: 2016-02-13.

10 Jeff Stone. China-Backed Hacking Group Axiom Said To Have Attacked 43,000 Computers <http://www.ibtimes.com/china-backed-hacking-group-axiom-said-have-attacked-43000-computers-1714879> Accessed: 2016-02-13.

Möglichkeit eines staatsgeführten Angriffs und das Fehlen von Konsequenzen bieten Staaten, die solche Akteure einsetzen, bedeutende Vorteile.

- Sicherheitsbewusste Unternehmen: Technisch versierte Unternehmen, die über die Motivation und die Möglichkeiten verfügen, Verschlüsselungs- und Sicherheitssoftware korrekt zu installieren. Wir gehen davon aus, dass Unternehmen gesetzestreu sind und denselben ethischen Grundsätze folgen, wie der Staat aus dem sie stammen.
- Unternehmen: ein normales Unternehmen, das lediglich Standard-IT verwendet.
- Sicherheitsbewusste Zivilisten: technisch versierte Zivilisten, die über die Motivation und die Möglichkeiten verfügen, Verschlüsselungs- und Sicherheitssoftware korrekt zu installieren. Wir gehen davon aus, dass Zivilisten gesetzestreu sind und über dieselben ethischen Grundsätze verfügen, wie der Staat in dem sie leben.
- Zivilisten: Zivilisten, die lediglich Standard-IT verwenden.

Technologie

Die aktuelle Debatte über den terroristischen und kriminellen Einsatz von Verschlüsselungstechnologien hat zu zahlreichen Vorschlägen geführt, von denen einige in Gesetzentwürfe umgewandelt wurden. In diesem Abschnitt fassen wir die verschiedenen vorgelegten Vorschläge zusammen.

Verbot der (Standard-) Verschlüsselung

Die einfachste Forderung, die derzeit an Technologieunternehmen wie beispielsweise Google und Apple gestellt wird, ist, die Verschlüsselung standardmäßig zu deaktivieren oder Verschlüsselungsoptionen vollständig zu entfernen. Nachfolgend erörtern wir die Auswirkungen dieser Forderung für jeden der Akteure.

- Professionelle Terroristen: Diese Strategie hat nur geringe oder keine Auswirkungen auf professionelle Terroristen, da die Nachrüstung von Verschlüsselungstechnik dank der Support-Infrastruktur dieser Organisationen nicht besonders schwierig ist. Sowohl Al-Qaida als auch der Islamische Staat haben Sicherheitsrichtlinien für die Verwendung von Open-Source-Verschlüsselungssoftware veröffentlicht.¹¹

11 K. Zetter. Security manual reveals the opsec adviceisis gives recruits. <http://www.wired.com/>

- Amateurterroristen: Ein Terrorist, der sich der Überwachung einer Regierung nicht bewusst ist oder der nicht in der Lage ist, Verschlüsselungstechnik nachzurüsten, kann von diesen Maßnahmen getroffen werden. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Anschläge von Paris mit unverschlüsselten Textnachrichten koordiniert wurden. Das Problem lag in diesem Fall nicht bei der Verschlüsselung, und ein Verbot von Verschlüsselungstechnik hätte die Angriffe nicht verhindert.
- Amateurkriminelle: Kriminelle, die weder über die Kenntnisse noch über die Motivation zur Nachrüstung von Verschlüsselungstechnik verfügen, sind von dieser Möglichkeit betroffen.
- Berufskriminelle: Berufskriminelle, wie beispielsweise Mitglieder krimineller Organisationen, sind, ähnlich wie professionelle Terroristen, hiervon weitgehend nicht betroffen.
- Staatsnahe Kriminelle: Für sie gilt dasselbe.
- Sicherheitsbewusste Unternehmen: Natürlich können Unternehmen Verschlüsselungsoptionen nachrüsten. Im Gegensatz zu den vorhergehenden Fällen sind jedoch die zusätzlichen Kosten als Kollateralschaden zu betrachten. In großen Unternehmen kann der Einsatz von Verschlüsselungslösungen leicht Millionen von Dollar kosten. Dies hat zur Einführung von Secure Enterprise Services geführt, wie beispielsweise BES von BlackBerry.
- Unternehmen: Anders als bei Terroristen und Kriminellen, bei denen die Motivation sehr hoch ist, nicht durch Überwachungsmaßnahmen entdeckt zu werden, liegt das primäre Unternehmensziel nicht in der Sicherheit. Daher sind die anfallenden Zusatzkosten für die Nachrüstung von Verschlüsselungslösungen für die meisten Unternehmen zu hoch, wodurch diese für Angriffe von außen anfällig werden. Dies ist ebenfalls als Kollateralschaden zu betrachten.
- Sicherheitsbewusste Zivilisten: Obwohl Zivilisten Verschlüsselungslösungen installieren können, hat uns die Geschichte gelehrt, dass das Interesse hierfür relativ gering ist.

Für Verschlüsselungssoftware, die ihren Mehrwert erst entfaltet, wenn alle in Netzwerken dieselbe Verschlüsselungstechnologie einsetzen, stellt dies ein großes Problem dar. E-Mail-Verschlüsselungssoftware beispielsweise, die bereits seit den 1990er Jahren im Umlauf ist, wird selbst von sicherheitsbewussten Anwendern kaum benutzt, weil sie außerhalb der Sicherheitskreise kaum eingesetzt wird. Verschlüsselungsinselformen werden es immer geben, wie bei Sicherheitsforschern und in manchen Fällen auch bei Dissidenten. Aber es ist un-

2015/11/isis-opsec-encryption-manuals-reveal-terrorist-group-security-protocols/. Accessed: 2016-02-13.

wahrscheinlich, dass Verschlüsselung zu einer Mainstream-Lösung wird, wenn sie nicht als Standard vorinstalliert ist. Dies ist ebenfalls als Kollateralschaden zu betrachten, da Zivilisten nun für Kriminelle und auch für Überwachungsmaßnahmen anfälliger werden. Aus Sicht des eigenen Staats kann letzteres auch als positiver Effekt gesehen werden, jedoch erleichtert die fehlende Verschlüsselung es auch anderen Staaten, unsere Bürger auszuspähen. Kritischer jedoch ist, dass die Überwachung nicht-krimineller Zivilisten ethische und rechtliche Probleme aufweist.

- Zivilisten: Die Nachrüstung von Verschlüsselungssoftware ist mehr als das, was von den meisten normalen Zivilisten erwartet werden kann. Daher hat die Mehrzahl der Zivilisten keine Möglichkeit, ihre digitale Privatsphäre zu schützen. Dies ist besonders kritisch, wenn der Staat von einem unterdrückerischen Regime geführt wird.
- Der eigene Staat: Positiv ist, dass es für den Staat weniger mühsam ist, Nachrichten seiner Bürger zu lesen. Wie jedoch oben beschrieben, betrifft dies Kriminelle und Terroristen, die nicht über die Möglichkeiten verfügen, Verschlüsselungssoftware nachzurüsten. Solche Terroristen und Kriminelle dingfest zu machen, ist natürlich besser als nichts, jedoch muss dieser partielle Gewinn gegen den entstehenden Kollateralschaden abgewägt werden.
- Verbündete Staaten: Dies gilt auch für verbündete Staaten.
- Befreundete Staaten: Dies gilt auch für befreundete Staaten.
- Gegnerische Staaten: Das Verbot von Standard-Verschlüsselungsmethoden nützt möglicherweise gegnerischen Staaten. Es erleichtert ihnen die Spionage gegen uns. Ebenfalls erleichtert es totalitären Staaten die Ausspähung ihrer Bevölkerung. Dies sollte ebenfalls als Kollateralschaden für uns betrachtet werden, da die Stärkung totalitärer Staaten eine Gefahr für uns bergen kann.

Abgesehen von der oben aufgeführten Analyse liegt die größte Herausforderung beim Verbot der Standardverschlüsselung darin zu bestimmen, welche Verschlüsselungsmethoden verboten werden sollen und mit welchen gesetzlichen Strukturen dies umgesetzt werden kann. Dies ist insbesondere deswegen eine Herausforderung, da ausländische Service-Provider und Apps problemlos die Verschlüsselungstechnik austauschen können, auch wenn sie als Standardoptionen aus Produkten entfernt wurden.

Kryptographische Hintertüren

Das Verbot von Standard-Verschlüsselungsmethoden ist technisch gesehen die einfachste Möglichkeit. Allerdings räumen zahlreiche Gesetzgeber und Technologieexperten ein, dass dies die Sicherheit dramatisch beeinträchtigen

könnte. Ein alternativer Vorschlag sieht daher vor, die End-to-End-Verschlüsselung beizubehalten, aber eine Art »Hintertür« einzubauen, die es Regierungsstellen ermöglicht, in Ausnahmefällen darauf zuzugreifen.

Diese Möglichkeit ist eine der technologisch komplexesten. Kryptographische Hintertüren können auf zahlreiche Art und Weise implementiert werden. Die erste besteht darin, die privaten Schlüssel bei einem vertrauensvollen Akteur zu hinterlegen. Das wäre so, als würden sie ihren Haustürschlüssel nachmachen lassen und ihn der Regierung zur Verfügung stellen. Ein Beispiel für ein solches System ist das MIKEY-SAKKE-System von GCHQ.¹²

Eine andere Möglichkeit ist die »aktive« Schlüssel hinterlegung (Key-Escrow), bei der das Verschlüsselungsprogramm die Kommunikation unter Anwendung eines/mehrerer zusätzlichen/r Behördenschlüssel(s) chiffriert. Das wäre so, als würden sie ihr Haus mit einer zusätzlichen zweiten Tür versehen, deren Schloss von der Regierung bereitgestellt wird. Abgesehen von rechtlichen, soziologischen und ethischen Einwänden bringen diese Ansätze schwerwiegende technische Rückschritte mit sich. In erster Linie ist es problematisch, außerordentliche Zugriffsschlüssel zu sichern und zu verwalten, da die Verwaltung von Schlüsseln in diesem Maßstab extrem komplex und fehleranfällig ist. In der Praxis hieße das, dass zahlreiche unterschiedliche Organisationen und eine große Anzahl von Sachbearbeitern einen Zugriff auf die Schlüsseldatenbank benötigen. Dies stellt ein immenses Risiko dar. Außerdem wäre die Beeinträchtigung einer solchen Datenbank eine Katastrophe, ganz zu schweigen davon, dass die Erkennung des Vorfalls und die Behebung des Schadens nahezu unmöglich sind. Weitere detaillierte Betrachtungen der technischen Risiken sind in Abelson et al.¹³ zu finden. Was diese Möglichkeit noch weniger durchführbar macht, ist die Fragestellung, *wer die Hintertürschlüssel erhalten soll*. In den Vereinigten Staaten von Amerika wurde vorgeschlagen, dass US-amerikanische Unternehmen wie Google und Apple mit der Entwicklung und Aufbewahrung von Hintertürschlüsseln betraut werden sollten, um sie wenn erforderlich der US-Regierung auszuhändigen. Es ist unwahrscheinlich, dass andere Länder sich mit dieser Lösung (Hintertür) für Geräte, die in ihrem Land verkauft werden, wohlfühlen würden. Mindestens jedoch würden sie erwarten, dass man

12 C. Bell. Analysing mikey-sakke: A cryptographic protocol for secure multimedia services. <http://pubs.doc.ic.ac.uk/mobius-mikey-sakke-analysis/mobius-mikey-sakke-analysis.pdf>. Accessed: 2016-02-13; D. Fisher. Uk government voice encryption standard built for key escrow, surveillance. <https://www.onthewire.io/uk-voice-encryption-standard-built-for-key-escrow-surveillance/>. Accessed: 2016-02-13.

13 H. Abelson, R. Anderson, S. M. Bellovin, J. Benaloh, M. Blaze, W. Diffie, J. Gilmore, M. Green, S. Landau, P. G. Neumann, R. L. Rivest, J. I. Schiller, B. Schneier, M. A. Specter, and D. J. Weitzner. Keys under doormats: mandating insecurity by requiring government access to all data and communications. *Journal of Cybersecurity*, 1(1):69-79, Sept. 2015.

ihnen Kopien der Schlüssel aushändigt. Sollte irgendein Staat nicht an diesem System teilnehmen, könnten Akteure, die eine Bedrohung darstellen (Terroristen/Kriminelle), mit den entsprechenden Ressourcen und der erforderlichen Motivation zur Verwendung von Verschlüsselungstechniken ganz einfach Geräte, die dort erworben werden, benutzen. Natürlich können Staaten versuchen, den Import solcher Geräte ohne Hintertür zu unterbinden. Betrachtet man jedoch die Probleme bei der Bekämpfung illegaler Waffenimporte und der Einfuhr von Drogen, so scheint dies für den Import von Software nicht machbar. Da zahlreiche Produkte multinational gefertigt werden, ist dieses Problem sogar noch komplexer als hier geschildert.

Der letzte Typ von Krypto-Hintertür basiert auf Algorithmen, wie beispielsweise in dem von der NSA entwickelten Dual_EC_DRBG-Algorithmus¹⁴, der z. B. kürzlich in Geräten der Firma Juniper Networks gefunden wurde. Bei dieser Art von Hintertür wird der Standardisierungsprozess kryptographischer Protokolle so manipuliert, dass die Protokolle derart geschwächt werden und der Manipulator die Verschlüsselung brechen kann, jedoch (hoffentlich) niemand anders. Die Sicherheit dieses Ansatzes kann auf zahlreichen Faktoren beruhen.

- Verschleierung: die Hoffnung, dass niemand anderes herausfindet, wie das Protokoll geschwächt wurde. Da kryptographische Protokolle rigoros geprüft werden, ist dies keine besonders verlässliche Option.
- Geheimes Wissen: Um die Hintertüren zu nutzen, braucht ein Angreifer geheimes Wissen wie beispielsweise große Primzahlen, die zum Erstellen öffentlicher Parameter verwendet wurden. Wie beim Ansatz der Schlüsselteilung birgt diese Lösung Schwierigkeiten, weil das geheime Wissen, das für die Hintertür benötigt wird, sowohl geteilt werden muss, um es sinnvoll einsetzen zu können, als auch gesichert werden muss, sodass er nicht gestohlen und missbraucht wird. Bei einer Beeinträchtigung ist die Behebung des entstandenen Schadens äußerst schwierig, da sämtliche öffentlichen Parameter aller Geräte geändert werden müssten. Ähnlich gestaltet sich auch hier die Zusammenarbeit mit Verbündeten problematisch.
- Rechenleistung: Die Modifikationen der Hintertüren senkt die erforderliche Rechenleistung, die benötigt wird, um das System zu brechen, soweit, dass der Akteur über ausreichend Ressourcen verfügt, hoffentlich jedoch nicht soweit, dass andere Akteure ebenfalls in das System einbrechen könnten. Dies kann zu der Zeit, in der die Hintertür geplant wird, Kriminelle daran hindern sie zu nutzen, jedoch haben andere Nationalstaaten wahrscheinlich ebenfalls genug

14 Dual_EC_DRBG ist ein Algorithmus, der 2006 von der NSA und NIST vorgelegt wurde. Später wurde er von NIST verworfen, da es Anzeichen für eine verborgene Hintertür darin gab. Siehe auch N. PERLROTH, J. LARSON, and S. SHANE. N.S.A. Able to Foil Basic Safeguards of Privacy on Web. <http://www.nytimes.com/2013/09/06/us/nsa-foils-much-in-ternet-encryption.html>. Accessed: 2016-02-13.

Ressourcen, um sich der Hintertür zu bedienen. Durch die fortschreitende Rechenleistung von Computern entsteht bei diesem Ansatz ein zusätzliches Risikopotenzial.

Eine weitere Erwägung zum Einbau von Hintertüren auf der Algorithmenebene ist die Möglichkeit, dass ein erfahrener Hacker möglicherweise in der Lage sein könnte, den Mechanismus der Hintertür zu einem eigenen Überwachungssystem umzufunktionieren und gegen das Ursprungsland einsetzen. Ein aktueller Bericht von Juniper Networks liefert Beweise, dass ein solcher Angriff im Jahr 2012 erfolgte, als zahlreiche Geräte von Juniper mit »nicht autorisiertem« Code verändert wurden, der die bestehende Hintertür mit Dual_EC_DRBG zu einer Verschlüsselungshintertür für einen unbekanntem Angreifer umfunktionierte.¹⁵

Alle oben beschriebenen Hintertüren können entweder offen oder verborgen eingebaut werden. Dennoch sind die beiden Optionen auf Grundlage kryptografischer Schlüssel schwerer zu verbergen, da sie durch die Analyse des Quell- oder Binärcodes entdeckt werden können.

Werden Hintertüren offen eingebaut, wie bei MIKEY-SAKKE, dann sind sie vermutlich genauso unwirksam wie das Verbot der Verschlüsselung. Sie steigern allenfalls die Betriebskosten der Akteure, die ihre Kommunikation absichern wollen. Werden Hintertüren verborgen eingebaut, dann sind sie wirksamer, da die Akteure, auf die sie abzielen, nicht wissen, dass sie alternative Systeme einsetzen müssten. Dies zu erreichen ist trotzdem schwierig, denn Protokolle und Quellcode werden sorgfältig auf ihre Sicherheit hin überprüft. Sollte eine verdeckte Hintertür gefunden werden, führt dies zu einer Rufschädigung der Standardisierungsstellen¹⁶ und zu der unglücklichen Situation, in der zahlreiche verbündete Nationen Aufwand betreiben müssen, um die Schwachstellen aus ihren Systemen zu entfernen. Der Kollateralschaden ist jedoch weniger wahrscheinlich, da die Ausnutzung einer solchen Hintertür aufwendiger ist, d. h. das geheime Wissen muss gestohlen werden und es sind kryptographisch-analytische Fähigkeiten erforderlich. Die bei Standardisierungsstellen entstehende Rufschädigung und die Folgewirkungen auf die Geschäftswelt können sich jedoch tiefgreifend auf die zukünftige Arbeit dieser Stellen auswirken.

15 Juniper Networks. Cybercrime will cost businesses over \$2 trillion by 2019. Available at <http://www.juniperresearch.com/press/press-releases/cybercrime-cost-businesses-over-2trillion>, May 2019.

16 Siehe z. B. die Schritte, die NIST nach dem Snowden-Vorfall unternahm, um das Vertrauen in seine Verschlüsselungsstandards wiederherzustellen.

Systemseitige Hintertüren

Die letzte Möglichkeit für Polizeibehörden, Geheimdienste oder kriminelle Organisationen, Zugriff auf verschlüsselte Informationen zu erhalten, führt über systemseitige Hintertüren. Solche Hintertüren gestatten Zugriffsmöglichkeiten auf Geräte selbst. Diese können wiederum auf vielerlei Art und Weise implementiert werden.

- Log-in/Master-Account: In Systemen, in denen bereits eine Benutzerverwaltung besteht, wird ein zusätzliches (eventuell verstecktes) Konto hinzugefügt, über das der Angreifer mit umfassenden Rechten auf das System zugreifen kann. Besteht keine Benutzerverwaltung/Log-in Funktion, kann es als Teil der Hintertür hinzugefügt werden. Ein gutes Beispiel für eine solche Hintertür ist der AMX-Fall, bei dem Konten für »Black Widow« und »Batman« durch Unbekannte im AMX-AV-System hinzugefügt wurden. Das AMX-System wird unter anderem vom Weißen Haus und dem US-Militär benutzt.¹⁷
- Maßgeschneiderte Schwachstelle: Ähnlich wie das Master-Konto ermöglicht dieser Hintertür-Code den Zugriff auf das System. Der Code ist jedoch getarnt, sodass er aussieht wie ein natürlich auftretender Bug. Dies bringt zwei Vorteile mit sich: a) Er ist schwerer von anderen aufzufinden, und b) Er kann abgestritten werden. Solche Hintertüren wurden bereits in kritischer Software gefunden, wie beispielsweise dem Linux Kernel.¹⁸
- Natürlich auftretende Schwachstellen: das Schreiben sicherer Software ist extrem schwierig, selbst ohne mächtige Akteure, die absichtlich Schwachstellen einarbeiten. Daher treten eine Vielzahl natürlicher Schwachstellen auf, die – wenn sie erkannt werden – als Hintertür genutzt werden können. In der Tat ist dies aktuell eine der fruchtbarsten Techniken, die von Polizeibehörden und Geheimdiensten eingesetzt und in Zukunft weiterhin Ergebnisse liefern wird.

Die ersten beiden Typen von Hintertüren werden absichtlich hinzugefügt und stehen unter der vollen Kontrolle des Angreifers. Wie vorher bereits erwähnt, kann dies offen oder verborgen geschehen. Ein Vorteil offen hinzugefügter Hintertüren ist, dass die Sicherheit der Hintertür untersucht werden kann. Daher wäre es möglich, auch sichere Authentifizierungstechniken für die Hintertür einzusetzen. In diesem Fall gelten jedoch auch alle Probleme der offen

17 Deliberately hidden backdoor account in several AMX (HARMAN Professional) devices. <http://blog.sec-consult.com/2016/01/deliberately-hidden-backdoor-account-in.html>. Accessed: 2016-02-13.

18 E. Felten. The linux backdoor attempt of 2003. <https://freedom-to-tinker.com/blog/felten/the-linux-backdoor-attempt-of-2003/>. Accessed: 2016-02-13.

hinzugefügten Krypto-Hintertür, die im vorherigen Abschnitt beschrieben wurden. Das System wird dadurch praktisch unwirksam, da Akteure, die daran interessiert sind, eine Überwachung zu vermeiden, alternative Systeme einsetzen werden. Die Frage über den Zugriff muss ebenfalls mit Verbündeten ausgehandelt werden. Außenstehende Parteien könnten Produkte mit solchen offenen Hintertüren ablehnen. Wie bereits beschrieben, sind verborgene Hintertüren wirkungsvoller, da die Akteure sie aufgrund fehlender Kenntnis nicht so leicht umgehen können. Bei diesen versteckten Hintertüren konnte jedoch eine interessante Beobachtung gemacht werden: Die Authentifizierung, die zum Schutz der Hintertür eingesetzt wurde, war meistens von sehr schlechter Qualität. Es wurden beispielsweise hartcodierte Klartext-Passwörter verwendet. Sicherheitstechnisch macht dies keinen Sinn, da solche Schlüssel durch reverse-engineering gefunden werden können und somit Dritte den Zugriff auf die Hintertür erlangen. Mögliche Gründe für dieses Phänomen sind:

- Abstreitbarkeit: Ein Akteur, der eine verborgene Hintertür einbaut, möchte nicht erkannt werden. Der Einsatz sicherer Authentifizierungstechniken ist daher riskanter, da die Möglichkeit zur Authentifizierung einen Hinweis auf den Autor der Hintertür liefert, der folglich dafür zur Rechenschaft gezogen werden könnte.
- Tarnung: Sichere Authentifizierungszertifikate sind schwerer im Code zu verbergen, da sie als kryptographische Elemente auftauchen.
- Inkompetenz: Ähnlich wie bei normalen Authentifizierungssystemen kann es sein, dass einige Entwickler von Hintertüren nicht sehr fähig sind oder die Situation falsch einschätzen.

Auf technischer Ebene ist es möglich, Hintertüren, die in die letzte Kategorie fallen, sicherer zu gestalten. Die ersten beiden Möglichkeiten scheinen jedoch wahrscheinlicher, was die schlechte Sicherheit zu einem intrinsischem Merkmal dieser Art von Hintertür macht. Dies ist bedauernswert, da es bedeutet, dass Dritte – einschließlich Krimineller – weiterhin diese Art von Hintertür entdecken und nutzen können. Dabei handelt es sich um ein Worst-Case-Szenario, da solche hartcodierten Hintertüren viel leichter auszunutzen sind als kryptographische Hintertüren, bei denen es erforderlich ist, dass der Angreifer zumindest eine privilegierte Rolle im Netzwerk innehat (zum Beispiel, um auf den Traffic zuzugreifen). Im Gegensatz zu kryptographischen Hintertüren bietet diese Art von Hintertür normalerweise einen umfassenderen Zugriff auf die Daten des Opfers. Daher ist das Potenzial für Kollateralschäden in diesem Szenario am größten.

Diskussion

Das Problem, ein Gleichgewicht zwischen Sicherheit, Privatsphäre und Überwachung zu finden, ist sehr komplex. Die aktuelle Vorgehensweise von Geheimdiensten, das Einbinden verborgener Hintertüren in Systeme weltweit, ist äußerst riskant und birgt ein enormes Potenzial für Kollateralschäden, da Kriminelle oder gegnerische Staaten diese Hintertüren missbrauchen können. Aber auch das Missbrauchspotential des eigenen Staates ist nicht von der Hand zu weisen. Nach unserem besten Wissen und Gewissen können wir sagen, dass die derzeitigen Forderungen von Polizeibehörden nach Hintertüren sich hauptsächlich auf Personen auswirken, die nicht davon ausgehen, dass irgendjemand sie ausspäht. Das heißt gleichzeitig, dass Terroristen oder die organisierte Kriminalität, also die eigentlichen Ziele der Befürworter der Hintertüren, weitestgehend unbehelligt bleiben. Auch wenn die Hintertüren gegen ihre eigentlichen Ziele nicht so effektiv sind, wie viele zu glauben scheinen, verursachen sie dennoch Kollateralschäden und haben negative Auswirkungen auf die Geschäftswelt und das Recht auf Privatsphäre.

Es wird deutlich, dass es keine perfekten Lösungen gibt. Regierungen müssen in der Lage sein, ihre Gesetze durchzusetzen und ihre Bürger vor Feinden zu schützen. Dies sollte jedoch nicht zu jedem Preis erfolgen. Genauso wie wir uns im Krieg bestimmte Restriktionen auferlegen, müssen wir uns auch in der Überwachung Restriktionen auferlegen. Für den Krieg wurzelt die Debatte in der Ethik, und die Vorteile jeder Art von Angriff müssen gegen die potentiellen Kollateralschäden abgewägt werden.¹⁹ Wir akzeptieren höheres Risiko und Kosten, selbst in Form von Leben, um Kollateralschäden zu verhindern. Wie wir in diesem Artikel argumentiert haben, müssen Entscheidungsträger bedenken, dass versierte Akteure alternative Kommunikationskanäle finden können, die Hintertüren umgehen. Somit bleiben uns im schlimmsten Fall keiner der Vorteile aber alle Kosten in Form von Kollateralschaden und Einschnitte in unser Recht auf Privatsphäre.

Leider verläuft die aktuelle Debatte um die Überwachung sehr polarisiert, und beide Seiten argumentieren mit Absoluten. Es ist äußerst unwahrscheinlich, dass die Extreme – also völlige Überwachung oder völlige Privatsphäre – für unsere Gesellschaft gut sind. Stattdessen sollte die Suche nach dem richtigen Gleichgewicht im Rahmen einer ethischen Debatte um die möglichen Kollateralschäden stattfinden. Dabei kann eine eindeutige Identifizierung und Quan-

19 J. F. Murphy. Some Legal (And A Few Ethical) Dimensions Of The Collateral Damage Resulting From NATO's Kosovo Campaign. pages 1–27, July 2012. [14] P. Pawlak and G. Petkova. State-sponsored hackers: hybrid armies? http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_5_cyber___hacktors_.pdf. Accessed: 2016–02–13.

tifizierung der bedrohlichen Akteure und der Überwachungsmethoden sowie das Abwägen der Vorteile für die Gesellschaft mit den aktuellen und/oder potentiellen Kollateralschäden beiden Seiten helfen, das Problem klarer zu erfassen.

Literaturverzeichnis

- Deliberately hidden backdoor account in several AMX (HARMAN Professional) devices. <http://blog.sec-consult.com/2016/01/deliberately-hidden-backdoor-account-in.html>. Accessed: 2016-02-13.
- H. Abelson, R. Anderson, S. M. Bellovin, J. Benaloh, M. Blaze, W. Diffie, J. Gilmore, M. Green, S. Landau, P. G. Neumann, R. L. Rivest, J. I. Schiller, B. Schneier, M. A. Specter, and D. J. Weitzner. Keys under doormats: mandating insecurity by requiring government access to all data and communications. *Journal of Cybersecurity*, 1(1):69-79, Sept. 2015.
- N. Anderson. Confirmed: US and israel created stuxnet, lost control of it. <http://arstechnica.com/tech-policy/2012/06/confirmed-us-israel-created-stuxnet-lost-control-of-it/>. Accessed: 2016-02-13.
- C. Bell. Analysing mikey-sakke: A cryptographic protocol for secure multimedia services. <http://pubs.doc.ic.ac.uk/mobius-mikey-sakke-analysis/mobius-mikey-sakke-analysis.pdf>. Accessed: 2016-02-13.
- E. Felten. The linux backdoor attempt of 2003. <https://freedom-to-tinker.com/blog/felten/the-linux-backdoor-attempt-of-2003/>. Accessed: 2016-02-13.
- D. Fisher. Uk government voice encryption standard built for key escrow, surveillance. <https://www.onthewire.io/uk-voice-encryption-standard-built-for-key-escrow-surveillance/>. Accessed: 2016-02-13.
- D. Froomki. Signs point to unencrypted communications between terror suspects. <https://theintercept.com/2015/11/18/signs-point-to-unencrypted-communications-between-terror-suspects/>. Accessed: 2016-02-13.
- D. Goodin. First known hacker-caused power outage signals troubling escalation. <http://arstechnica.com/security/2016/01/first-known-hacker-caused-power-outage-signals-troubling-escalation/>. Accessed: 2016-02-13.
- D. Goodin. How elite hackers (almost) stole the nasdaq. <http://arstechnica.com/security/2014/07/how-elite-hackers-almost-stole-the-nasdaq/>. Accessed: 2016-02-13.
- Juniper Networks. Cybercrime will cost businesses over \$2 trillion by 2019. Available at <http://www.juniperresearch.com/press/press-releases/cybercrime-cost-businesses-over-2trillion>, May 2019.
- D. Lee. Hacker ›shouts abuse‹ via foscam baby monitoring camera. <http://www.bbc.co.uk/news/technology-23693460>. Accessed: 2016-02-13.
- S. Lee. Did the san bernardino shooters use advanced encryption or not? <http://europe.newsweek.com/san-bernardino-shooters-encryption-fbi-407938?rm=eu>. Accessed: 2016-02-13.
- J. F. Murphy. Some Legal (And A Few Ethical) Dimensions Of The Collateral Damage Resulting From NATO's Kosovo Campaign. pages 1-27, July 2012.

- P. Pawlak and G. Petkova. State-sponsored hackers: hybrid armies? http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert\5\cyber__hacktors_.pdf. Accessed: 2016-02-13.
- N. Perloth. Government announces steps to restore confidence on encryption standards. <http://bits.blogs.nytimes.com/2013/09/10/government-announces-steps-to-restore-confidence-on-encryption-standards/>. Accessed: 2016-02-13.
- N. Perloth, J. Larson, and S. Shane. N.S.A. Able to Foil Basic Safeguards of Privacy on Web. <http://www.nytimes.com/2013/09/06/us/nsa-foils-much-internet-encryption.html>. Accessed: 2016-02-13.
- A. Swanson. How the islamic state makes its money. <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2015/11/18/how-isis-makes-its-money/>. Accessed: 2016-02-13.
- I. Thomson. Cops hate encryption but the nsa loves it when you use pgp. http://www.theregister.co.uk/2016/01/27/nsa_loves_it_when_you_use_pgp/. Accessed: 2016-02-13.
- K. Zetter. Security manual reveals the opsec adviceisis gives recruits. <http://www.wired.com/2015/11/isis-opsec-encryption-manuals-reveal-terrorist-group-security-protocols/>. Accessed: 2016-02-13.
- Jeff Stone. China-Backed Hacking Group Axiom Said To Have Attacked 43,000 Computers <http://www.ibtimes.com/china-backed-hacking-group-axiom-said-have-attacked-43000-computers-1714879>. Accessed: 2016-02-13.

Umweltrisiken und menschliche Sicherheit im Kontext des globalen Wandels

Einführung

Umweltrisiken begegnen uns in zwei grundsätzlich verschiedenen Formen, nämlich in sogenannten abrupten und in »schleichenden« Prozessen. Zu den abrupten gehören die bekannten Naturgefahren wie Erdbeben, Sturz- und Rutschprozesse, Vulkanausbrüche, Überflutungen, Stürme, etc. Zu den schleichenden gehören zum Beispiel Dürren oder Erosionsprozesse. Gemäß der »UN Secretariat for Disaster Risk Reduction« waren große Naturereignisse im Zeitraum von 2000 bis 2012 für Schäden von 1700 Milliarden Dollar verantwortlich, betrafen 2,9 Milliarden Menschen und forderten 1,2 Millionen Tote¹². Es muss aber gesagt werden, dass die Mechanismen zur Erfassung von Schäden weltweit sehr unterschiedlich ausgeprägt sind und dass vor allem im Bereich kleinerer Ereignisse in vielen Ländern zuverlässige Zahlen fehlen.

Risiko-Analyse und -Management

Ein Risiko entsteht dann, wenn Gefahrenprozesse an Orten auftreten, wo sie Menschen oder materielle Werte bedrohen (ein Felssturz fernab von menschlichen Siedlungen und Aktivitäten ist mit diesem Sprachgebrauch also kein Risiko). Quantitativ ist das Risiko durch den mit einem Gefahrenprozess zu erwartenden Schaden definiert. Für die Risikoanalyse und für das Risikomanagement genügt jedoch die Betrachtung des Schadens allein nicht. Vielmehr ist es wichtig zu wissen, wie der Schaden genau zustande kommt. Das Institut für Umwelt und menschliche Sicherheit der Universität der Vereinten Nationen

1 Disaster Impacts 2000–2012. UNISR. http://www.preventionweb.net/files/31737_20130312disaster20002012copy.pdf.

2 The Human Costs of Natural Disasters. A Global Perspective. Center for the Research on the Epidemiology of Disasters, 2015. <http://www.emdat.be/publications>.

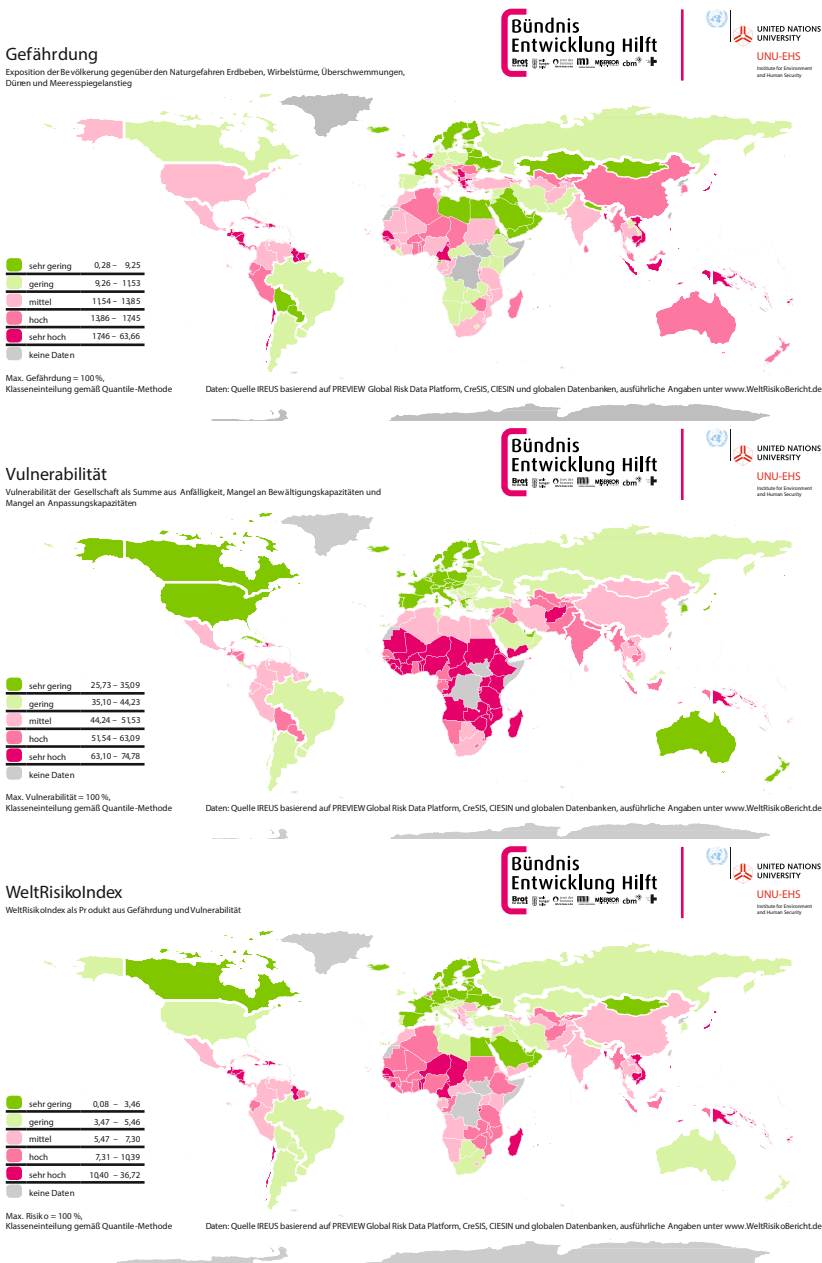
(UNU-EHS) hat für ausgewählte Naturgefahren, nämlich Stürme, Erdbeben, Überschwemmungen, Dürren und Meeresspiegelanstieg einen Risikoindex entwickelt, der das Gesamtrisiko in vier Komponenten unterteilt:

- a. *Gefährdung*: Exposition gegenüber Gefahrenprozessen, d.h. die Wahrscheinlichkeit (bzw. Häufigkeit) ihres Auftretens,
- b. *Anfälligkeit*: die Wahrscheinlichkeit, dass im Ereignisfall ein Schaden entsteht, d.h. dass z.B. Gebäude einstürzen,
- c. *Mangel an Bewältigungs-Kapazität*, d.h. an Kapazität zur Verringerung negativer Auswirkungen im Ereignisfall, z.B. Evakuierung,
- d. *Mangel an Anpassungs-Kapazität*, d.h. an Kapazität für langfristige Strategien zur Verringerung der Schäden.

Die Komponenten b) – d) werden zusammenfassend als *Verletzlichkeit (Vulnerabilität)* bezeichnet. Während die Gefährdung primär durch Umweltparameter definiert, also »physikalischer Natur« ist, ist die Vulnerabilität zu einem großen Teil durch sozioökonomische, politisch-institutionelle oder kulturelle Rahmenbedingungen gegeben, zum Beispiel die Frage, ob erdbebensicher gebaut wird, ob effiziente Gesundheitssysteme und Evakuations- und Rettungsorganisationen vorhanden sind, ob Erfahrungen aus vorangegangenen Schadenereignissen von der öffentlichen Hand umgesetzt werden, etc.

UNU-EHS hat die vier Risiko-Komponenten durch die Berücksichtigung einer Vielzahl von Indikatoren für 171 Länder berechnet (für die restlichen Länder ist die Datenlage ungenügend). Die Zahlen werden seit 2011 jährlich aufdatiert und zusammen mit dem *Bündnis Entwicklung Hilft* im *Weltrisikoreport*³ veröffentlicht. Die Länder mit dem größten Gesamtrisiko sind einerseits einige der pazifischen Inselstaaten und andererseits viele der ärmsten Entwicklungsländer (Least Developed Countries).

3 World Risk Reports 2011, 2012, 2013, 2014 and 2015. UNU-EHS and Alliance Developments Help. <http://collections.unu.edu/community/UNU:1882>.



Figur 1. Weltweite Risiko-Verteilung: Gefährdung, Verletzlichkeit und Gesamtrisiko⁴.

⁴ United Nations University – Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS) und Bündnis Entwicklung Hilft 2015, MediaCompany – Agentur für Kommunikation GmbH.

Figur 1. zeigt, dass die Gefährdung in einigen Industrieländern, z. B. Japan, den Niederlanden, oder Neuseeland hoch ist. Mit ihren sehr guten institutionellen Strukturen weisen sie aber eine niedrige Verletzlichkeit auf. Umgekehrt ist die Situation auf dem afrikanischen Kontinent. Hier ist die Gefährdung meist niedrig bis mittelgroß, die Verletzlichkeit aber verbreitet sehr hoch. Das heißt, das hohe Risiko wird in diesen Ländern weniger durch große Umwelteinwirkungen verursacht als durch mangelnde Kapazitäten ihnen vorzubeugen, auf sie im Ereignisfall zu reagieren und sich ihnen längerfristig anzupassen. Im Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (s. Kapitel 4) wird dabei von den sog. *Underlying Risk Factors* gesprochen. Diese können nicht in einem klimatischen oder technischen, sondern nur in einem größeren sozioökonomischen und politischen Kontext verstanden werden.

Zwischen den verschiedenen Risiko-Komponenten bestehen jedoch wichtige Korrelationen. So werden einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen oder auch Minderheiten oft in Gebiete mit höherer Gefährdung, z. B. in Überschwemmungsgebiete abgedrängt. Dieses Problem tritt häufig in informellen Siedlungen in schnell wachsenden urbanen Gebieten auf. Die Gefährdung kann in diesem Fall also nicht einfach auf meteorologische und hydrologische Faktoren reduziert werden. Im Weiteren ist die zeitliche Dynamik des Risikos und der Vulnerabilität zu beachten. Große Teile der europäischen Alpen waren noch vor 200 Jahren »Armenhäuser« mit sehr hohen Naturgefahren-Risiken für die Einwohner. Die wirtschaftliche Entwicklung in den Städten, der Tourismus sowie technische Neuerungen haben es aber ermöglicht, die Risiken in den Berggebieten sehr stark zu reduzieren und den Lebenskomfort zu erhöhen, so dass sie vielerorts heute zu privilegierten Wohn- und Lebensräumen geworden sind. Für diese Verbesserung verantwortlich sind also alle vier oben angesprochenen Risiko-Komponenten.

Einfluss des globalen Wandels

Wie die vorangehenden Ausführungen zeigen, sind Umweltrisiken nicht nur durch die eigentlichen Umwelteinflüsse, sondern ebenso durch gesellschaftliche, ökonomische, politische und kulturelle Faktoren bestimmt. Verschiedene Aspekte des globalen Wandels werden daher einen starken Einfluss auf die Entwicklung der Risiko-Landschaft haben. Im Folgenden seien drei Auswirkungen herausgegriffen:

Die globale Erwärmung wird generell zu häufigeren und stärkeren meteorologischen und hydrologischen Ereignissen und damit zu einem Anstieg der Risiken führen. Dies betrifft v. a. Stürme, Überschwemmungen, Abschmelzen

von Gletschern und Anstieg des Meeresspiegels⁵. Da die Regionalisierung der Klimaprognosen noch schwierig ist, ist nicht genau bekannt, wo die meteorologischen Auswirkungen am stärksten sein werden. In Anbetracht der andern, oben angesprochenen Risikofaktoren ist jedoch zu befürchten, dass die ärmsten Bevölkerungskreise generell am stärksten betroffen sein werden, da sie die kleinsten Bewältigungs- und Anpassungskapazitäten haben.

Die starke Urbanisierung, vor allem in weniger wohlhabenden Ländern, hat einen großen Einfluss auf die Risikoentwicklung. Ein Aspekt, der Zusammenhang von Armut und Gefährdung, wurde im vorherigen Kapitel schon angesprochen. In stark wachsenden Ballungsräumen sind institutionelle Strukturen den schnellen Veränderungen oft kaum gewachsen, was die Risiken im Allgemeinen verstärkt. Dies darf aber nicht zur Schlussfolgerung führen, dass die Urbanisierung für die Risikoentwicklung generell ungünstig ist. Die Wirtschaftskraft der Städte sowie Bildungs- und Forschungsinstitutionen haben durch ökonomische Ressourcen und Wissen stark zur Reduktion von Risiken auch in umliegenden Gebieten beigetragen (siehe das im vorherigen Kapitel erwähnte Beispiel der europäischen Berggebiete).

Der technische und wissenschaftliche Fortschritt, vor allem bei Satellitensystemen für die Erdbeobachtung, in der Modellierung sowie und in der Kommunikationstechnik, hat große Verbesserungen der Wetterprognosen und die Entwicklung von Frühwarnsystemen ermöglicht. Der Fortschritt in diesen Bereichen ist nicht abgeschlossen. Besonders die Möglichkeiten der sozialen Medien für die Frühwarnung sind noch kaum ausgeschöpft.

Diese und weitere globale Trends gilt es bei der Weiterentwicklung der Reduktion von Umweltrisiken zu beachten, sowohl im Sinne neuer Möglichkeiten als auch neuer Risiko-Faktoren.

Internationale Mechanismen: Post-2015 Agenda

2015 und 2016 sind für die Reduktion von Umweltrisiken zwei besonders bedeutende Jahre. Gleich fünf grundlegende internationale Prozesse, alle gekennzeichnet durch internationale Konferenzen und entsprechende Abkommen, beinhalten wichtige Schritte

5 Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. Summary for Policymakers. Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 2012.

- *Reduktion von Katastrophen-Risiken*. Konferenz: Third United Nations World Conference on Disaster Risk Reduction, 14.–18. März 2015 in Sendai, Japan. Ergebnis: Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030⁶
- *Finanzierung der weltweiten Entwicklung*. Konferenz: Third International Conference on Financing for Development, 13.–16. Juli 2015, Addis Ababa, Ethiopia. Ergebnis: Addis Ababa Action Agenda⁷.
- *Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals)*. Konferenz: United Nations Sustainable Development Summit, 25.–27. September 2015, New York. Ergebnis: The 2030 Agenda for Sustainable Development⁸, mit den 17 Nachhaltigkeitszielen.
- *Klimawandel*. Konferenz: 21th Conference of the Parties, 30. November – 11. Dezember 2015, Paris. Ergebnis: Paris Agreement⁹.
- *Humanitäre Hilfe*. Konferenz: Der World Humanitarian Summit, 24.–26. Mai 2016, Istanbul. Ziel: zukunftsweisende Ausrichtung der humanitären Hilfe.

Der für die Reduktion von Umwelt- bzw. Katastrophenrisiken zentrale Mechanismus ist sicher das Sendai-Abkommen. Es folgt auf das sog. Hyogo Framework for Action (2005–2015). Im Sendai Framework wird vermehrt Gewicht auf die sogenannte »Preparedness« gelegt, das heißt auf gute Vorbereitung auf den Krisenfall, anstelle von reiner Intervention während einer Krise und Wiederaufbau. Hier spielen nicht nur die oben erwähnten Frühwarnsysteme eine wichtige Rolle, sondern beispielsweise auch die Entwicklung und vor allem die Einhaltung von geeigneten Bauvorschriften, z. B. für Erdbeben und eine risikogerechte Raumplanung. Eine große Herausforderung werden die ebenfalls oben angesprochenen »underlying factors«, wie Armut, Korruption und Konflikte bleiben. In diesem Bereich wurden während der Laufzeit des Hyogo Frameworks ungenügende Fortschritte erzielt.

Das Sendai Framework soll sich auch in den umfassenderen Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals) spiegeln. Das Nachhaltigkeitsziel 13 (insbesondere die Unterziele 13.1 und 13.2) fokussiert sich auf Maßnahmen zur Reduktion von Katastrophenrisiken, insbesondere im Zusammenhang mit dem Klimawandel. Die Umsetzung des Paris Agreements wird eine entscheidende Voraussetzung dafür sein, die Naturgefahren-Risiken zu reduzieren oder

6 Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. http://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf.

7 Addis Ababa Action Agenda. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/313.

8 Transforming our World – The 2030 Agenda for Sustainable Development. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>.

9 Paris Agreement. <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>.

sie mindestens nicht weiter ansteigen zu lassen. Die Einhaltung des sog. 2-Grad-Ziels wird dabei von Klimaforschern allgemein als Grenze betrachtet, oberhalb derer eine vollständige Adaptation an die Klimafolgen nicht mehr möglich ist, und deshalb längerfristig mit verbreiteten Schäden zu rechnen ist.

Die Konferenz in Addis Ababa schließlich hat grundlegende Fragen der Finanzierung zukünftiger Entwicklungsprogramme thematisiert. In der Addis Ababa Action Agenda (AAAA) wird an die industrialisierten Länder appelliert, sich an die 0.7 % Schwelle für Entwicklungszusammenarbeit zu halten (was immer noch erst von wenigen Ländern erfüllt wird). Es wird aber auch klar herausgestellt, dass der große Finanzierungsbedarf nicht allein durch die traditionelle Entwicklungszusammenarbeit und Hilfsprogramme gedeckt werden kann. Vielmehr wird eine verstärkte Einbindung des Privatsektors nötig sein, ohne dabei die zwischenstaatliche Hilfe aus der Verantwortung zu entlassen. Als weitere wichtige Voraussetzungen nennt die AAAA eine nachhaltige Industrialisierung, den Abbau von Handelshemmnissen, den Ausbau von nationalen und internationalen Besteuerungsmechanismen, die Bekämpfungen von gesetzeswidrigen Geschäften, sowie die Erleichterung des Wissens- und Technologietransfers. Diese Themen spielen eine zentrale Rolle in Hinblick auf die langfristige Reduktion des Katastrophenrisikos, vor allem in ärmeren Ländern.

Literaturverzeichnis

- Addis Ababa Action Agenda. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/313.
- Disaster Impacts 2000–2012. UNISR. http://www.preventionweb.net/files/31737_20130312disaster20002012copy.pdf.
- Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. Summary for Policymakers. Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 2012. http://www.ipcc-wg2.gov/SREX/images/uploads/SREX_SPMbrochure_FINAL.pdf.
- Paris Agreement. <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>.
- Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. http://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf.
- The Human Costs of Natural Disasters. A Global Perspective. Center for the Research on the Epidemiology of Disasters, 2015. <http://www.emdat.be/publications>.
- Transforming our World – The 2030 Agenda for Sustainable Development. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>.
- World Risk Reports 2011, 2012, 2013, 2014 and 2015. UNU-EHS and Alliance Developments Helps. <http://collections.unu.edu/community/UNU:1882>.

Europas Erdgassektor und das Streben nach Energiesicherheit – Geopolitik, aktuelle Entwicklungen und Auswirkungen auf die breitere Sicherheitsdebatte

Einleitung

Als die britische Royal Navy Anfang des 20. Jahrhunderts anfang, ihre Flotte von Kohle auf Öl umzustellen, um sich einen strategischen Vorteil gegenüber Deutschland zu verschaffen, wandte die parlamentarische Opposition ein, dies würde zu einer Abhängigkeit Großbritanniens von ausländischen Exporteuren führen. Doch Winston Churchill, damals Marineminister, antwortete: »Safety and certainty in oil lie in variety and variety alone.« (Die Sicherheit der Versorgung mit Öl liegt in der Vielfalt und nur in der Vielfalt.) Seine Antwort war die Geburtsstunde der Energiesicherheit, so wie wir den Begriff heute verstehen. Mit seiner Betonung der Vielfalt hatte er außerdem die wichtigste Antwort auf die Sicherheitsherausforderung, nämlich die Diversifizierung der Versorgung, benannt.

Seitdem besteht das Hauptanliegen der politischen Entscheidungsträger darin, eine zu starke Abhängigkeit von einem einzigen oder wenigen Exporteuren durch eine Diversifizierung des Lieferantenstamms zu verhindern. Zwar bereitet die Sicherheit der Ölversorgung heute aufgrund der Vielzahl der Produzenten und der Globalisierung des Ölmarkts weniger Sorgen, aber Europa ist dennoch mit erheblichen Gefahren für seine Energiesicherheit, insbesondere im Bereich Erdgas, konfrontiert. Die Hauptsorgen haben mit der bedeutenden Rolle Russlands als Gaslieferant und der Abhängigkeit großer Teile Europas von russischen Einfuhren zu tun. Rund 27 Prozent der Erdgasimporte der EU der 28 stammen derzeit aus Russland (Daten von 2016). Zudem beziehen die meisten ost- und mitteleuropäischen Länder ihr Gas mehrheitlich aus Russland, und die baltischen Staaten sowie Finnland sind de facto zu 100 Prozent von Russland abhängig.

Gestiegene geopolitische Risiken haben, insbesondere infolge der russisch-ukrainischen Gaskrisen von 2006 und 2009 sowie in jüngerer Zeit der Krim-Annexion und des andauernden Ukraine Konflikts, in ganz Europa die Bedenken verstärkt. Diese Entwicklungen haben dazu geführt, dass die europäische Politik

ihre Bemühungen bei der Suche nach möglichen Alternativen intensiviert hat, um die Abhängigkeit von russischen Gasexporten zu verringern und mögliche gravierende Auswirkungen im Falle von Versorgungsunterbrechungen abfangen zu können.

Aussichten für eine europäische Diversifizierung

Angesichts abnehmender Reserven im Inland und einer unsicheren künftigen Entwicklung des eigenen Schiefergas-Sektors hat die EU die Notwendigkeit einer Diversifizierungsstrategie als Gegenentwurf zu einer wachsenden Abhängigkeit von russischen Lieferungen erkannt. Um die strategische Lage Europas besser zu verstehen, muss man sich die möglichen alternativen Lieferanten näher anschauen und ihre Zukunftsaussichten sowie die geopolitischen Risiken kritisch bewerten.

Zu den wichtigsten Diversifizierungsmöglichkeiten zählen US-Schiefergas in Form von Flüssigerdgaslieferungen sowie Exporte durch eine Reihe von Lieferanten im Nahen Osten, im Mittelmeerraum und in der Kaspischen Region als Flüssigerdgas oder Pipelinegas über den »Südlichen Gaskorridor«. Die meisten dieser Möglichkeiten sind jedoch erst mittel- bis langfristig umsetzbar. Zudem sind zahlreiche Alternativen auch selbst mit erheblichen geopolitischen Risiken verbunden. Und schließlich hängen mögliche Versorgungslösungen von ihrer langfristigen Wirtschaftlichkeit ab.

US-Schiefergas

Derzeit sind die Vereinigten Staaten von allen möglichen alternativen Lieferanten eindeutiger Spitzenkandidat. Seit 2006 haben sich durch die Schiefergas-Exploration die nachgewiesenen Erdölreserven der USA um 2,5 Billionen Kubikmeter (tcm) – mehr als die gesamten nachgewiesenen Reserven Norwegens – auf derzeit 8,5 tcm erhöht. 2009 haben die USA auch Russland als weltweit führenden Erdölproduzenten überholt.

Infolgedessen haben US-Unternehmen begonnen, beim Energieministerium Genehmigungen zum Export von Schiefergas in Form von Flüssigerdgas zu beantragen. Bis jetzt wurden 14 Flüssigerdgas-Exportvorhaben in Länder ohne Freihandelsabkommen genehmigt, und rund 40 weitere Projekte werden derzeit geprüft. Somit werden die USA wohl in naher Zukunft zu einem wichtigen Exporteur von Erdgas. Die 14 genehmigten Terminals verfügen über eine Kapazität von 144 Milliarden Kubikmeter (bcm) pro Jahr. Dies entspricht mehr als

der gesamten jährlichen Exportmenge von Katar, dem derzeit weltweit führenden Exporteur von Flüssigerdgas.

Es ist jedoch keineswegs sicher, dass letztendlich große Mengen US-Flüssigerdgas nach Europa gelangen werden. Zwar haben die höheren Gaspreise im Ausland Exportanreize geschaffen, aber die Flüssigerdgas-Projekte stoßen im eigenen Land auf Widerstand. Beispielsweise hat der US-amerikanische Petrochemiesektor, angeführt von Dow Chemical, eine Kampagne gegen Gasexporte gestartet, wobei angeführt wird, die USA sollten sich stattdessen auf den Erhalt eines Wettbewerbsvorteils im Industriesektor konzentrieren. Und zahlreiche konservative Gruppen, einschließlich der Tea Party, sind grundsätzlich gegen Energieexporte aller Art, da sie diese als mit dem Ziel der Energieunabhängigkeit unvereinbar ansehen.

Zudem gehen mit den derzeit gesunkenen weltweiten Ölpreisniveaus auch niedrigere an den Ölpreis gekoppelte Gaspreise einher, was die Wirtschaftlichkeit der Flüssigerdgas-Exporte gefährdet. Selbst wenn die globalen Ölpreise wieder anziehen, werden die US-Exporte in erster Linie dorthin gehen, wo die größten Gewinnspannen sind. Asien macht immer noch 75 Prozent des weltweiten Flüssigerdgas-Markts aus, und zahlreiche Experten gehen davon aus, dass die Preise dort, vor allem aufgrund fehlender tragfähiger Alternativen, letztendlich wieder ansteigen werden.

Nichtsdestotrotz sind die Vereinigten Staaten kurz- und mittelfristig der wahrscheinlichste Kandidat für eine alternative Versorgung. Insbesondere das Rekord-Handelsdefizit der USA sowie die im Vergleich zu den »Henry Hub«-Preisen höheren europäischen Preisniveaus setzen Anreize für eine Steigerung der Exporte des Landes. Zudem besteht die Möglichkeit, dass die Europäer bereit sind, höhere Preise, oder sogenannte Sicherheitszuschläge, zu zahlen, um ihre Versorgung zu diversifizieren und die Energiesicherheit zu erhöhen. Dies ist jedoch aufgrund der fehlenden Bereitschaft der europäischen Öffentlichkeit, den Verbrauch fossiler Brennstoffe zu subventionieren, ziemlich unwahrscheinlich.

Wie dem auch sei, die ersten Flüssigerdgas-Exporte könnten bereits 2016 starten, wobei die meisten Projekte zwischen 2017 und 2019 anlaufen sollen. Und schließlich könnten die europäischen Importeure, selbst wenn der Großteil der US-amerikanischen Flüssigerdgas-Exporte nicht nach Europa geht, dennoch von den durch einen stärkeren Wettbewerb bedingten mittelbaren Auswirkungen auf die Gasmärkte profitieren und ihre Verhandlungsposition gegenüber ihren derzeitigen Lieferanten stärken.

Aserbaidshans und der Südliche Gaskorridor

Es ist davon auszugehen, dass Aserbaidshans mit nachgewiesenen Reserven von etwa 0,9–2,55 tcm mittelfristig ein wichtiger Gaslieferant für die Türkei und die EU wird. Die wichtigsten Entwicklungsmaßnahmen des Landes konzentrieren sich auf das Gasfeld Schah Denis II im südlichen Kaspischen Meer. Die Genehmigung der Trans-Adria-Pipeline (TAP) durch das Schah Denis Konsortium im Juni 2013 war ein Durchbruch auf dem Weg zur Umsetzung des Südlichen Gaskorridors, der die Beförderung kaspischer Gaslieferungen und möglicher zusätzlicher Lieferungen aus dem Nahen Osten über die Türkei nach Europa ermöglicht.

Die Anfangskapazität der TAP von 10 bcm Gas pro Jahr soll den europäischen Märkten ab 2019 zur Verfügung stehen. Durch eine spätere Erweiterung könnte die Menge verdoppelt werden. Auch wenn die TAP einen Beitrag zur Diversifizierung der Versorgung der EU leistet, so ist sie jedoch kein Allheilmittel, da ihre Anfangskapazität weniger als 5 Prozent des jährlichen Gasbedarfs Europas entspricht.

Östliches Mittelmeer

Die Entdeckung umfangreicher Gasvorkommen im östlichen Mittelmeer hat die Möglichkeit eröffnet, dass die Region ein weiterer alternativer Gaslieferant für die europäischen Verbraucher wird. Erste Schätzungen der Offshore-Reserven vor der Küste Israels und Zyperns liegen bei um die 1,1 tcm. Aufgrund der geopolitischen Lage – insbesondere der Spannungen zwischen der Türkei, Zypern und Israel – gestaltet sich die Förderung jedoch schwierig.

Ein mögliches Exportszenario ist der Bau einer Pipeline vom israelischen Leviathan-Feld über Zypern bis in die Türkei. Dieses Vorhaben würde nicht nur den Belangen der vom Gas abgeschnittenen Türkei entgegenkommen, sondern könnte auch zur Diversifizierung der europäischen Versorgung beitragen, da ein Teil der Ressourcen in die TAP eingespeist werden könnte. Der israelische Energieminister Silvan Shalom stellte eine alternative Lösung vor. Sie umfasst den Bau einer wesentlich längeren East-Med-Gaspipeline, die auch die Gasfelder von Israel und Zypern miteinander verbinden, aber dann nach Griechenland führen würde.

Bei der Erschließung des Potenzials des östlichen Mittelmeerraums als bedeutender Lieferant für Europa gilt es in jedem Fall erhebliche geopolitische Hindernisse zu überwinden. Zudem wären Investitionen von mehreren Milliarden Euro erforderlich. Selbst wenn es gelingt, diese Herausforderungen zu

bewältigen, stünden größere Gaslieferungen für Europa erst mittel- bis langfristig zur Verfügung.

Autonome Region Kurdistan

Die Autonome Region Kurdistan verfügt über große Erdgasreserven, die auf 2,8 bis 5,7 tcm geschätzt werden. Selbst die konservativsten Schätzungen würden ausreichen, um den gesamten Bedarf Europas für mehr als fünf Jahre zu decken. So steht der Nordirak im Begriff, mittel- bis langfristig ein wichtiger Akteur im Erdgassektor zu werden.

Die wahrscheinlichste Exportmöglichkeit wäre die Beförderung über eine Pipeline in die Türkei, von wo ein Teil der Lieferungen über die TAP auf die europäischen Märkte gelangen würde. Die kurdische Regionalregierung (KRG) betont fortwährend, ihr Hauptfokus liege aufgrund der Nähe und der strategischen Lage auf Pipelinegas-Exporten in die Türkei.

Energielieferungen aus der Autonomen Region Kurdistan an die Nachbarmärkte stehen jedoch einige gravierende Herausforderungen im Wege. Ankaras Eskalation des Konflikts mit der PKK hat in Verbindung mit der sich verschlechternden Sicherheitslage in der gesamten Region angefangen, die strategische Beziehung der KRG mit der Türkei zu belasten. Zudem bleibt Erbils Verhältnis zur Zentralregierung in Bagdad, auch aufgrund von Differenzen bezüglich der Nutzung der Energieressourcen des Landes, schwierig. Trotz der tiefgreifenden wirtschaftlichen Entwicklung der Autonomen Region Kurdistan ist der Irak als Ganzes weiterhin ein schwacher Staat, und der Vormarsch der Truppen des Islamischen Staates in kurdische Gebiete im Sommer 2014 konnte nur mit US-Luftangriffen verhindert werden. Solange die Sicherheitslage ungewiss bleibt, stellt die großangelegte Entwicklung der Erdgasressourcen der Autonomen Region Kurdistan eine gewaltige Herausforderung dar.

Iran

Mit, nach Angaben von BP, geschätzten 33,6 tcm Erdgas liegt der Iran noch vor Russland und verfügt über die weltweit größten Reserven. Somit hat der Iran das Potenzial, ein bedeutender Akteur des weltweiten Gassektors zu werden. Sein angespanntes Verhältnis zur internationalen Gemeinschaft in Zusammenhang mit seinem Atomprogramm und die straffen Sanktionen der westlichen Nationen haben jedoch bislang die Entfaltung des Potenzials des Landes und seine Entwicklung hin zu einem großen Gasexporteur verhindert.

Hinzu kommt, dass der Iran unter einer veralteten Infrastruktur und er-

heblicher Ineffizienz leidet. Trotz seiner riesigen Reserven ist das Land de facto Nettoimporteur von Erdgas, da es weiterhin jedes Jahr rund 11 bcm abfackelt. Dies entspricht beinahe dem gesamten Jahresoutput von Aserbaidschan. Zudem ist der Landesverbrauch der weltweit drittgrößte, was zum großen Teil auf umfangreiche staatliche Subventionen zurückzuführen ist.

Das iranische Potenzial war bisher nicht erschließbar, doch ein kürzlicher Durchbruch bei den Verhandlungen zwischen den P5+1 und dem Iran lässt auf einen grundlegenden Wandel dieser Situation hoffen, sofern der Iran seine Zusicherungen einhält und die Sanktionen ab Dezember 2015 schrittweise aufgehoben werden.

Der iranische Energiesektor benötigt dringend Investitionen. Bisher wurden die Geschäftsbedingungen für ausländische Unternehmen als relativ unattraktiv eingeschätzt. Doch der Iran hat angekündigt, bei einer anstehenden Konferenz in 2016 eine neue Art von Verträgen – die sogenannten Iranian Petroleum Contracts (IPC) – vorzustellen. Diese Veränderungen sollten helfen, die Anreize für dringend benötigte Investitionen in die iranische Energieinfrastruktur zu schaffen. Die möglichen Renditen sind, nicht zuletzt aufgrund der erheblichen Reserven des Landes, enorm. Zudem haben iranische Projekte eine sehr hohe Erfolgsquote von geschätzt 79 Prozent, der ein globaler Durchschnitt von rund 30 bis 35 Prozent gegenübersteht. Folglich haben potenzielle Investoren bereits damit begonnen, neue Chancen auszukundschaften.

Die wahrscheinlichste Exportmöglichkeit für den Iran wäre der Flüssigerdgasexport auf globale Märkte, einschließlich Europa. So würde der Iran dem bei großen Lieferanten vorherrschenden allgemeinen Trend folgen, im Bestreben einer Diversifizierung der Nachfrage den Schwerpunkt auf Flüssigerdgas-Entwicklung zu setzen, während Importeure eine Erweiterung ihres Lieferantensamstams anstreben. Mit seinen großen Reserven wäre der Iran in der Lage, den Wettbewerb auf den Weltmärkten stark zu beeinflussen. Allein die restlichen South-Pars-Phasen würden ausreichen, um seine jährliche Produktionskapazität um 160 bcm zu steigern. Sofern sich die politische Lage weiter verbessert, hat der Iran das Potenzial zu einer weltweiten Energiemacht zu werden. Jedoch sind auch bei einer anhaltenden Verbesserung des politischen Klimas riesige Investitionen und viele Jahre erforderlich, ehe sein Potenzial verwirklicht werden kann. Daher kann der Iran allenfalls langfristig eine Versorgungsalternative für Europa darstellen.

Australien

Australien ist bereits der drittgrößte Exporteur von Flüssigerdgas, und mit Reserven von über 3,7 tcm und geschätzten 318 bcm, die bis 2018 in Produktion

gehen, wird seine Bedeutung unweigerlich steigen. Im vergangenen Jahrzehnt hat der australische Gassektor Investitionen von über 200 Milliarden USD verzeichnet. Zu den jüngsten Entwicklungsprojekten gehört das weltweit erste Flüssigerdgas aus Methan in Kohleflözen.

Jedoch steht das Land, während es sich anschickt, Katar als weltweit führendem Exporteur von Flüssigerdgas den Rang abzulaufen, vor einer Reihe schwerwiegender Herausforderungen. Ein verschärfter Wettbewerb, insbesondere aufgrund der Entwicklung von US-Schiefergas, und relativ niedrige an den Ölpreis gekoppelte Gaspreise werden es den eher kostspieligeren Flüssigerdgas-Unternehmungen des Landes wohl schwer machen, wettbewerbsfähig zu bleiben. Somit ist unklar, ob es Australien gelingen wird, genügend Kapital zur Durchführung seiner ehrgeizigen Projekte anzuwerben. Zudem hat eine Reihe von australischen Flüssigerdgas-Entwicklungen »Kostenexplosionen« verzeichnet. Australische Projekte kosten schätzungsweise 20 bis 30 Prozent mehr als vergleichbare Projekte in Nordamerika oder Ostafrika, weshalb die Kostenkontrolle eine noch größere Herausforderung darstellt.

Somit ist es unwahrscheinlich, dass Australien kurzfristig eine gangbare Alternative für Europa wird. Selbst mit einer verbesserten Kostenkontrolle und bei einer Erholung des globalen Ölpreises kann es gut sein, dass die Hauptmärkte für australisches Flüssigerdgas in Asien liegen. Jedoch könnte eine Steigerung der Gaslieferungen nach Asien zu einer Verlagerung der Beschaffung führen, wodurch Europa andere Angebote zur Verfügung stünden. Außerdem würde ein stärkerer Wettbewerb für einen Abwärtsdruck auf die asiatischen Preise sorgen, was dazu beitragen würde, den europäischen Markt für globale Lieferanten attraktiver zu machen.

Wie geht es weiter?

Die Aussicht auf zusätzliche Gaslieferanten und einen stärkeren Wettbewerb auf den weltweiten Gasmärkten stellt eine positive Entwicklung für Europa und andere gasverbrauchende Regionen dar. Es ist jedoch auch offensichtlich, dass – vielleicht mit Ausnahme des amerikanischen Flüssigerdgases – die meisten Alternativen zu russischen Gaslieferungen nicht kurzfristig verfügbar werden und alle hier erörterten Möglichkeiten verschiedenen Einschränkungen und Herausforderungen unterliegen. Zudem sind zahlreiche künftige Exportoptionen selbst mit erheblichen geopolitischen Risiken verbunden. Selbst wenn diese Hindernisse letztendlich überwunden werden können, müssen die wirtschaftlichen Bedingungen tragfähig sein, damit Europa echte Alternativen zu russischem Gas zur Verfügung stehen, was keineswegs sicher ist.

In der absehbaren Zukunft muss sich Europa dann zur Deckung eines er-

heblichen Anteils seines Energiebedarfs auf Russland verlassen. Zwar ist es im Interesse Europas, weiterhin Diversifizierungsmöglichkeiten zu sondieren, aber es muss auch zusätzlich eine Strategie der fortgesetzten Zusammenarbeit auf Basis einer wechselseitigen Abhängigkeit verfolgen. Die Energiezusammenarbeit zwischen Europa und Russland besteht in der Tat schon seit über 50 Jahren und hat einige der schlimmsten Phasen des Kalten Krieges überstanden. Das deutsch-sowjetische Röhren-Erdgas-Geschäft aus dem Jahr 1970 basierte auf beiderseitigen Interessen, und die darauffolgende Entspannungsphase half dabei, den Weg für die Wiedervereinigung Deutschlands und das Ende der Teilung Europas zu ebnen.

In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass Energiesicherheit aus Sicht der Exportländer Nachfragesicherheit bedeutet. Somit ist Russland ebenso von einem zuverlässigen Kundenstamm abhängig. Trotz Moskaus Bemühungen um eine Diversifizierung seiner Exportziele entfallen weiterhin 70 Prozent seiner Gasexporte auf Europa. Darüber hinaus ließ die kürzliche Abschwächung der chinesischen Wirtschaft Zweifel aufkommen, ob die von Moskau und Peking 2014 vereinbarten Projekte tatsächlich verwirklicht werden.

In der Zwischenzeit wird die europäisch-russische Energiezusammenarbeit trotz aktueller politischer Differenzen fortgesetzt. Beispielsweise entschied Gazprom, den 3. und 4. Strang der Nord Stream Pipeline in Zusammenarbeit mit Shell, E.ON und OMV auszubauen. Außerdem wurde im zweiten Quartal 2015 ein Anstieg der russischen Gaslieferungen an Deutschland um fast 50 Prozent, der größte Anstieg seit 2010, verzeichnet. Der Aufstieg unabhängiger Energieunternehmen in Russland, wie Novatek, liefert weitere Argumente für die Fortsetzung der Zusammenarbeit und stellt auch eine positive Entwicklung für beide Regionen dar, da er den Wettbewerb belebt und so die Effizienz verbessert und Europas Versorgungsmöglichkeiten erweitert.

Zusammengefasst ist Interdependenz als ergänzende Strategie zu den fortgesetzten Diversifizierungsbemühungen sowohl bewährt als auch eine fundamentale Wirklichkeit. Dies hat erhebliche Auswirkungen, die weit über den Bereich Energie an sich hinausgehen, da es die Notwendigkeit eines pragmatischen außenpolitischen Ansatzes gestützt auf fortgesetzten Dialog und die Verfolgung gemeinsamer Interessen unterstreicht. Die friedliche Koexistenz und die Aufrechterhaltung von Formen der Zusammenarbeit, die beiden Seiten zum Vorteil gereichen, dürfen durch berechtigte Unstimmigkeiten nicht in Gefahr geraten.

Beim Thema Energie wird dieser Ansatz den Sicherheitsanforderungen beider Seiten gerecht, denn Russland ist ebenso von zuverlässigen Partnern abhängig. Darüber hinaus erfordert die kontinuierliche Interdependenz regelmäßige Interaktionen, was positive Nebenwirkungen in anderen Bereichen hervorrufen kann. Die Nutzung der Chancen einer Interdependenz hat wesentlich

bessere Aussichten, einen Beitrag zu einer letztendlichen Annäherung zu leisten, als eine Strategie der Konfrontation und Isolation. Damit dies machbar ist, müssen Europa und Russland einen neuen Modus Vivendi finden.

Konfliktrohstoffe und menschliche Sicherheit

Einleitung

Auch nach dem Ende der diamantenfinanzierten Bürgerkriege der 1990er Jahre und trotz der Schaffung des Kimberley Prozesses für die Zertifizierung von Rohdiamanten, ist die Debatte um Rohstoffe, die von Gewaltakteuren genutzt werden, weiterhin aktuell. Mit dem sogenannten Dodd-Frank Act verabschiedeten die USA im Jahr 2010 ein Gesetz, das die Finanzierung von Konflikten in der DR Kongo eindämmen sollte. Nun befindet sich auch die Europäische Union in einem Gesetzgebungsverfahren, das dieselben Rohstoffe als Konfliktrohstoffe definiert und diese weltweit aus dem Verkehr ziehen möchte.

Beides deutet darauf hin, dass das Thema der Konfliktfinanzierung durch Rohstoffe und der Unternehmensverantwortung in diesem Zusammenhang auf der politischen Tagesordnung angekommen ist. Weit weniger breit diskutiert und politisch reguliert sind nach wie vor die Abbaubedingungen von Rohstoffen, insbesondere in Bezug auf Sozial- und Umweltfragen. Das Konzept der menschlichen Sicherheit ermöglicht, diese Bereiche mit einzubeziehen und damit auch die Unternehmensverantwortung wesentlich weiter zu fassen.

Im Folgenden wird daher zunächst die Konfliktrohstoff-Thematik aufgegriffen und anschließend der Blick auf die Bedrohung der menschlichen Sicherheit im Rohstoffsektor gelenkt. Die daraus folgenden Schlüsse für die Verantwortung von Unternehmen (und Staaten) werden im abschließenden Abschnitt präsentiert.

Konfliktrohstoffe und Rohstoffkonflikte

Mit den Themen Rohstoffkonflikte und Konfliktrohstoffe haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten eine Fülle an Publikationen beschäftigt (Übersichten geben Rosser 2006, Cuvelier et al. 2013, Koubi et al. 2014). Auch in der Öffentlichkeit erlangten sogenannte »Blut«- oder »Konfliktdiamanten« mit den Bür-

gerkriegen der 1990er in Westafrika und Angola traurige Berühmtheit: Der von den Konfliktparteien kontrollierte Abbau und Handel mit Diamanten trug maßgeblich zur Konfliktfinanzierung bei. Von Gewalt geprägt war einerseits die Förderung der Diamanten, bei der Zivilisten unter Androhung von Gewalt nach Diamanten schürfen mussten. Andererseits finanzierten die bewaffneten Gruppen aus den so generierten Einnahmen Waffen- und Munition. So wurden Diamanten zum Beispiel für Konfliktrohstoffe *par excellence*.

Erlöse aus dem Rohstoffsektor sind nach wie vor eine Einnahmequelle bewaffneter Gruppen. Aktuelle Konfliktrohstoffe sind z. B. Gold in der Demokratischen Republik Kongo und in Kolumbien, Diamanten in der Zentralafrikanischen Republik, Rubine in Myanmar sowie Öl in den vom Islamischen Staat kontrollierten Gebieten.

Die öffentliche und teilweise auch die wissenschaftliche Debatte hebt immer wieder hervor, welches Sicherheitsrisiko Rohstoffen innewohne. Es wird angenommen, dass Rohstoffe als Konfliktgrund eine zunehmend wichtige Rolle spielen werden (UNEP 2009). Sie gelten sowohl als Gegenstand von als auch Grund für zwischen- oder innerstaatliche Rohstoffkonflikte. Ein gewisser Hang zum Geodeterminismus ist hier erkennbar (Korf 2015, Oßenbrügge 2015), der nicht nur nicht-erneuerbare Rohstoffe mineralischer Natur wie Diamanten oder Öl, sondern auch erneuerbare Rohstoffe wie Wasser oder Land bzw. die darauf generierten Pflanzen umfasst.

Zu unterscheiden sind zwei Erklärungsstränge: In malthusianischer Tradition wird angenommen, dass die Verknappung von Rohstoffen zu Verteilungskonflikten führe. Die Literatur zum »Rohstofffluch« und *paradox of plenty* korreliert den Überfluss an Rohstoffen mit schwacher/schlechter Regierungsführung, Gewaltkonflikten und einer dysfunktionaler Wirtschaft in einem Staat. Die Ergebnisse bleiben jedoch widersprüchlich und eine Kausalität konnte bisher nicht nachgewiesen werden (Rosser 2006).

Zu beachten ist, dass weder das Vorkommen von (*greed*-Argument) noch der Mangel an (*grievances*-Argument) Rohstoffen ein hinreichendes Kriterium für den Ausbruch eines Konfliktes ist. Vielmehr sind die jeweils wirkenden politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Faktoren einer Konfliktsituation sowie historische Einflüsse zu beachten und die Wirkung des Rohstoffreichtums oder -mangels auf dieses Ursachengeflecht zu analysieren. Ohne jene zugrundeliegenden Konfliktlinien könnte eine Mangelsituation auch zu verstärkter Kooperation führen.¹ Es bleibt also festzuhalten, dass Rohstoffe nicht als allei-

1 So gab es im 19. Jahrhundert zwischen den um Vieh konkurrierenden Stämmen der Kikuyu und der Maasai im heutigen Kenia Kooperationsvereinbarungen, die es ermöglichten, in Dürreperioden Kinder der Maasai bei den aufgrund ihrer Lebensweise weniger hart getroffenen Kikuyu unterzubringen und so deren Überleben zu sichern.

niger Konfliktgegenstand und erst recht nicht als deren Ursache fungieren, sondern mittelbar in einem Gefüge von konkurrierenden Interessen. Im Verlauf eines Konfliktes hingegen kann es dazu kommen, dass die Sicherung des Zugangs zu lukrativen Rohstoffen zum Selbstzweck wird. Dies geschah während des zweiten Kongokrieges (1998–2003), als der Erhalt der Kriegsökonomie vordringlicher wurde als eine (ohnehin unwahrscheinliche) militärische Lösung des Konflikts (Aust und Jaspers 2006).

Die zunehmende Bedeutung von Rohstoffen für die Finanzierung von Konflikten – die insbesondere auch mit den globalen Verschiebungen nach dem Ende des Ost-West Konflikts zusammenhängt (Berdal und Keen 1997, Le Billon 2000) – rief Gegenreaktionen auf den Plan. Zivilgesellschaftliche und politische Initiativen für mehr Transparenz im Rohstoffsektor (Extractive Industries Transparency Initiative, EITI; Publish What You Pay, PWYP), für die Verantwortung entlang mineralischer Lieferketten (Dodd Frank Act; EU Gesetzgebung zu Konfliktmineralien) und für die Zertifizierung konfliktfreier Rohstoffe (Kimberley Prozess für Rohdiamanten, Fairphone, Certified Trading Chains) sind Ausdruck dafür.

Dies ist durchaus als Fortschritt zu bewerten. Insbesondere die implizierte Anerkennung der Verantwortung von Regierungen und Unternehmen für die (ungewollten) Folgen ihres Handelns ist zu begrüßen. Dennoch bleiben Defizite, die im Folgenden am Beispiel des Kimberley Prozess (KP) verdeutlicht werden sollen.

Nicht zuletzt in Reaktion auf die zivilgesellschaftliche Kampagne gegen »Blutdiamanten« wurde 2003 der Kimberley Prozess für Rohdiamanten gegründet. Er war die erste institutionalisierte Kooperation zwischen Unternehmen, Regierungen und Zivilgesellschaft im Rohstoffsektor. Ziel ist es, den legitimen Handel mit Diamanten zu schützen, indem Konfliktdiamanten – definiert als zur Finanzierung von Rebellengruppen beitragende Rohdiamanten – vom Handel ausgeschlossen werden. Dies soll durch die Offenlegung der Fördermengen sowie der Export- und Importdaten und letztlich durch die Zertifizierung der Diamanten als konfliktfrei gewährleistet werden. Als innovativer Vorreiter hat der Kimberley Prozess viel erreicht. Dennoch ist es ihm nicht gelungen, die Finanzierung von Rebellengruppen über Diamanten gänzlich zu verhindern. So nutzten alle Gewaltakteure in der Zentralafrikanischen Republik seit dem Putsch gegen die dortige Regierung im Mai 2013 u. a. Diamanten zur Beschaffung von Kampfmitteln. Es ist den Rebellen also gelungen, ihre unter Gewaltanwendung gewonnenen Steine illegal zu verkaufen (auch wenn diese teilweise noch nicht den Weltmarkt erreicht haben) und die so erzielten Gewinne in ihren Kampf zu reinvestieren.² Das engmaschige Kontrollregime des KP war

2 Das Enough Project schätzt den Wert des illegalen Diamantenhandels und der -besteuerung

nicht erfolgreich darin, diese Konfliktdiamanten abzufangen. Der Schmuggel der wertvollen Steine bleibt also ein großes Problem, dem auch der KP noch keine wirksame Schranke entgegengesetzt.

In der Vergangenheit hat sich außerdem die enge Definition von Konfliktdiamanten im Sinne des KP als problematisch erwiesen. Durch die Beschränkung auf die Nutzung durch Rebellengruppen, die gegen eine legitime Regierung kämpfen, werden andere durchaus gewaltförmige Situationen rund um den Diamantensektor außen vor gelassen. So ging die simbabwische Regierung 2008 mit Gewalt gegen Bergarbeiter in der Marange-Mine vor, es gab Tote und Verletzte. Innerhalb des KP konnte jedoch keine Einigkeit erzielt werden, die Definition von Konfliktdiamanten auf Regierungsgewalt auszuweiten.³

Die Diskussionen innerhalb und um den Kimberley Prozess zeigen auch, dass die Fokussierung auf die Dichotomie Konfliktdiamanten vs. konfliktfreie Diamanten zu kurz greift, wenn es darum gehen soll, friedliche Bedingungen im Diamantensektor zu befördern.

Dennoch ist der Kimberley Prozess ein wichtiges Instrument, um mehr Informationen über den Diamantensektor zu generieren und öffentlich zugänglich zu machen. Diese dank des KP gewonnene Transparenz erleichtert es erheblich, bestehende Probleme genauer zu erkennen. Gleichzeitig bietet der KP ein Forum, in dem Unternehmen, Regierungen und Zivilgesellschaft gemeinsam an Lösungen arbeiten können.⁴

Nichtsdestotrotz ist es – ähnlich wie bei der Diskussion um die Definition von Frieden als »Abwesenheit von Krieg« (Negativdefinition) oder als »positiver Frieden« – auch im Rohstoffsektor wünschenswert, den Blick zu erweitern. An die Stelle des engen Begriffs der »konfliktfreien Rohstoffe« könnten dann »Friedensrohstoffe« treten, die unter menschenwürdigen und umweltschützenden Bedingungen abgebaut werden. Hier kann das Konzept der menschlichen Sicherheit eine solide Grundlage bieten.

auf 3,87 bis 5,8 Millionen Dollar im Jahr. Dabei werde der Großteil der Diamanten (und Gold) in die Nachbarländer Kamerun, DR Kongo und Sudan geschmuggelt (Agger 2015).

3 Dennoch wurden Diamanten aus der Marange-Region durch den KP unter Embargo gestellt, da der Handel nicht nachvollziehbar und somit nicht KP-regelkonform war.

4 Dies setzt allerdings den Willen zur Zusammenarbeit voraus, der gegenwärtig fraglich ist: Die Koalition der Nichtregierungsorganisationen hat einen Boykott des KP für 2016 angekündigt, da der Vorsitz an die Vereinten Arabischen Emirate geht, die in der Vergangenheit wiederholt ihre Missachtung gegenüber der Zivilgesellschaft zum Ausdruck gebracht haben (<http://www.idexonline.com/FullArticle?Id=41335>).

Menschliche Sicherheit im Rohstoffsektor

Im Sinne der menschlichen Sicherheit⁵ ist es von Interesse, sich auch solche Schauplätze von Rohstoffabbau und -handel anzuschauen, in denen kein Gewaltkonflikt stattfindet. Hierbei fällt auf, dass im Umfeld von Rohstoffprojekten menschliche Sicherheit und also auch menschliche Entwicklung häufig konterkariert werden (Gamu et al. 2015). Dies ist umso bemerkenswerter, als Rohstoffprojekte und insbesondere Großinvestitionen im Rohstoffsektor in Entwicklungsländern u. a. damit begründet werden, dass sie einen Beitrag zur Entwicklung eines Landes leisten könnten. So fördert z. B. die Weltbank (WB) als multinationale Institution Investitionen im Bereich der extraktiven Industrien (Öl, Gas, Mineralien), um zur Armutsreduzierung beizutragen.

Die Literatur verweist jedoch auf widersprüchliche Entwicklungen, die in rohstoffreichen Entwicklungs- und Schwellenländern, sowie in Rohstoffgebieten regelmäßig auftreten. Diese betreffen zwei Ebenen: Auf nationaler Ebene können unter dem Stichwort »Rohstofffluch« gebündelte institutionelle, wirtschaftliche und gesellschaftliche Probleme auftreten. Auf lokaler Ebene richtet sich der Blick auf die Auswirkungen, die im direkten Umfeld von Rohstoffprojekten zu beobachten sind.

Deshalb empfahl die durch die Weltbank beauftragte Extractive Industries Review (EIR) der WB für die nationale Ebene, nur unter bestimmten Umständen in den Bereich extraktiver Rohstoffe zu investieren: Erstens müsse sichergestellt sein, dass der Staat weder bereits in Gewaltkonflikte involviert ist, noch diese Gefahr droht, zweitens, dass Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung existieren und drittens, dass Arbeits- und Menschenrechte sowie Umweltstandards respektiert werden. Diese *enabling conditions* gelten als die Voraussetzung dafür, dass Investitionen im Rohstoffsektor Armutsreduzierung fördern können. Sind sie nicht erfüllt, sollte die Weltbank nicht investieren (WB 2003).

Auf der lokalen Ebene, also dort, wo Großprojekte direkt durchgeführt werden, sprechen zivilgesellschaftliche und akademische Studien von systematischen Schwierigkeiten (Hilson 2002, Guesnet 2012, Hoinathy 2013). Da jedes Rohstoffprojekt Veränderungen in der Landnutzung und in der verfügbaren Fläche für die ansässige Bevölkerung hervorruft, liegt hierin ein großes Konfliktrisiko. Gerade in Entwicklungs- und Schwellenländern bleibt Land für die Bevölkerung die wichtigste Ressource zur Überlebenssicherung. Die Frage des Zugangs zu Land und gerechter Entschädigung im Falle von Landnahme

5 Der Begriff der menschlichen Sicherheit, als positiver Sicherheitsbegriff, beinhaltet mehr als die Abwesenheit von Bedrohungen (*freedom of fear*). Er lenkt den Blick auf menschliches Wohlergehen (*freedom from want*), welches durch Ernährungssicherheit, wirtschaftliche Sicherheit, gesundheitliche Sicherheit, Umweltsicherheit, persönliche Sicherheit, gesellschaftliche Sicherheit und politische Sicherheit (UNDP 1994) geprägt ist.

durch Rohstoffprojekte ist daher besonders relevant für die menschliche Sicherheit und eine Thematik, die regelmäßig auftritt.

Weiterhin zählen Umwelteingriffe und -verschmutzungen von Boden, Wasser und Luft und die Befürchtung negativer Gesundheitsauswirkungen zu den Sorgen der lokalen Bevölkerung. Das bekannteste Beispiel für negative Umwelt- und Sozialauswirkungen im extraktiven Sektor ist und bleibt das Niger Delta, in dem die Ölförderung verheerende Folgen hatte und hat. Auch wenn sich Art und Ausmaß der Umweltauswirkungen je nach Projekt und Rohstoff stark unterscheiden können, ist doch zu beobachten, dass diese Thematik sich in vielen Fällen wiederfindet.

Des Weiteren beeinflussen Rohstoffprojekte die sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Verhältnisse vor Ort. Hierdurch können Missstände entstehen oder sich verschärfen, die Konfliktpotenzial beinhalten. Selbst Entschädigungsprozesse, die darauf abzielen, negative Konsequenzen von Projekten wiedergutzumachen, können eigene Konfliktdynamiken hervorrufen, etwa wenn es um die Angemessenheit der Entschädigung oder über die Beteiligung an und Einflussnahme in den Verhandlungen geht. Eine große Herausforderung besteht auch hier in der Landfrage: Eine gerechte Entschädigung müsste sicherstellen, dass die Betroffenen befähigt werden, ihre Lebensgrundlagen mindestens ebenso gut wie zuvor zu sichern (BfdW u. BICC 2014).

Im extraktiven Sektor ist nachweisbar, dass industrieller Bergbau⁶ vorwiegend negative Effekte auf Armutsreduzierung zeitigt (Gamu et al. 2015). Auch die EIR stellte fest, dass »die Umwelt und die Armen durch die Expansion des extraktiven Sektors eines Landes oft stärker bedroht (sind) als zuvor«⁷ (WB 2003, S. 42). Somit wird auch die menschliche Sicherheit der direkt von extraktiven Rohstoffprojekten Betroffenen eher gefährdet, als befördert.

Die Fülle an Beispielen und die immer wiederkehrenden Themen sowohl im extraktiven als auch im agrarischen Sektor, legen den Schluss nahe, dass die Einzelfälle auf eine systemische Problematik verweisen. Entsprechend müsste eine Antwort auf die Schwierigkeiten sowohl auf der Ebene des lokalen Einzelfalls, als auch auf der Ebene nationaler und internationaler Regularien gesucht werden, die das »System Rohstoffprojekte« beeinflussen können.

6 Die Unterscheidung zwischen industriellem und artisanalem Abbau ist hier wichtig, da letzterer einen Beitrag zu Armutsreduzierung und menschlicher Sicherheit leisten kann (ebd.).

7 Übersetzung durch die Autorin.

Sicherung der menschlichen Sicherheit

Der Rohstoffsektor birgt also auf mehreren Ebenen und in unterschiedlichem Maße Gefahren für die menschliche Sicherheit. Hierzu gehört sowohl die rohstoffbasierte Konfliktfinanzierung durch Gewaltakteure als auch die Bedrohung der menschlichen Sicherheit in Rohstofffördergebieten – insbesondere in Entwicklungs- und Schwellenländern. Zur Förderung menschlicher Sicherheit im Umfeld von Rohstoffprojekten ist ein systematisches Herangehen an diese Problematiken angezeigt. Ein wichtiger Schritt bestünde darin, die Rohstoffförderung generell an soziale und Umweltkriterien zu binden. Unternehmen sollten nicht nur in die Verantwortung genommen werden, keine Rohstoffe von Gewaltakteuren zu beziehen, sondern auch verpflichtet sein, die menschliche Sicherheit in Rohstofffördergebieten nicht zu gefährden.

Ein globaler Regulierungsansatz, der dem Rohstoffsektor verantwortliches Handeln in Umwelt- und Sozialfragen vorschreibe, hätte das Potenzial, sich auf beide Thematiken positiv auszuwirken. Eine gute Vorlage dafür existiert bereits: das 2008 durch den Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen einstimmig verabschiedete Rahmenwerk »Protect, Respect and Remedy« (»Schütze, Achte und Behebe«) und die begleitenden Leitprinzipien »UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte« (2011). Demnach ist es Aufgabe des Staates, Menschenrechte zu schützen (protect), die Verantwortung von Unternehmen, Menschenrechte zu achten (respect) und es sollen Wege zur tatsächlichen Wiedergutmachung bei Missachtung geschaffen werden (remedy).

Allerdings handelt es sich um ein rein freiwilliges Instrument. Es hat zwar bereits zu Verbesserungen beigetragen, da sich Unternehmen vermehrt zur Einhaltung der freiwilligen Prinzipien verpflichtet und ihre Standards entsprechend angepasst haben (Hill and Lillywhite 2014). Angesichts der Größe und Tragweite der immer wiederkehrenden Probleme, bedarf es jedoch weitaus größerer Anstrengungen, die in der Lage sind, sich auf die Strukturen im Rohstoffsektor auszuwirken. Hierzu bedarf es eines verbindlichen, internationalen Vertrags (Hill and Lillywhite 2014; Müller-Hoff 2015). Tatsächlich besteht seit 2014 eine vom UN Menschenrechtsrat einberufene intergouvernementale Arbeitsgruppe, die einen Mechanismus erarbeiten soll, der einen »umfassenden, effektiven und nachhaltigen Menschen- und Arbeitsrechts- sowie Umweltschutz« (Müller-Hoff 2015, S. 34) vorschreibt. Um die Umsetzung dieses Mechanismus sicherzustellen, wäre neben seiner Verbindlichkeit auch seine Eintragbarkeit wichtig. Erst dann stellt er eine Grundlage dar, auf der Regierungen und Unternehmen ihrer Verantwortung für die menschliche Sicherheit gerecht werden müssen.

Literaturverzeichnis

- Agger, Kasper (2015): Warlord Business. CAR's Violent Armed Groups and their Criminal Operations for Profit and Power. Hg. v. Enough Project.
- Aust, Björn; Jaspers, Willem (2006): From Resource War to ›Violent Peace‹. Transition in the Democratic Republic of Congo (DRC). Hg. v. Bonn International Center for Conversion. Bonn (BICC Paper 50).
- Berdal, Mats; Keen, David (1997): Violence and Economic Agendas in Civil Wars. Some Policy Implications. In: *Millennium – Journal of International Studies* 26 (3), S. 795–818.
- Brot für die Welt; Bonn International Center for Conversion (Hg.) (2014): Auf die Entschädigung kommt es an (Dialog 13).
- Cuvelier, Jeroen; Vlassenroot, Koen; Olin, Nathaniel (2013): Resources, Conflict and Governance: a critical review of the evidence (JRSP Paper 9).
- Gamu, Jonathan; Le Billon, Philippe; Spiegel, Samuel (2015): Extractive industries and poverty. A review of recent findings and linkage mechanisms. In: *The Extractive Industries and Society* 2 (1), S. 162–176.
- Guesnet, Lena (2012): Folgen der Erdölförderung für die Konfliktodynamik im Tschad. In: In: Michael Reder und Hanna Pfeifer (Hg.) Kampf um Ressourcen. Weltordnung zwischen Konkurrenz und Kooperation. Stuttgart: Kohlhammer (Globale Solidarität – Schritte zu einer neuen Weltkultur, 22), S. 86–101.
- Hilson, Gavin (2002): An overview of land use conflicts in mining communities. In: *Land Use Policy* 19 (1), S. 65–73.
- Hoinathy, Remadji (2013): Pétrole et changement social au Tchad. Rente pétrolière et monétisation des relations économiques et sociales dans la zone pétrolière de Doba. Paris: Karthala.
- Korf, Benedikt (2015): Zur Politischen Ökologie der Gewalt. In: Benedikt Korf und Conrad Schetter (Hg.): Geographien der Gewalt. Kriege, Konflikte und die Ordnung des Raumes im 21. Jahrhundert. Stuttgart: Borntraeger (Studienbücher der Geographie), S. 72–92.
- Koubi, V.; Spilker, G.; Bohmelt, T.; Bernauer, T. (2014): Do natural resources matter for interstate and intrastate armed conflict? In: *Journal of Peace Research* 51 (2), S. 227–243.
- Le Billon, Philippe (2000): The political economy of war: what relief agencies need to know. Overseas Development Institute. London (HPN Network Paper, 33).
- Müller-Hoff, Claudia (2015): Alle Rechte – keine Pflichten. Schutz für Mensch und Umwelt – Eine Orientierungshilfe im Dschungel der Diskussion um Unternehmensregulierung. Hg. v. FDCL-Verlag. Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika e. V. – FDCL. Berlin (FDCL-Verlag).
- Oßenbrügge, Jürgen (2015): Kontinuität der Ressourcenkonflikte und kommende Klimakriege. In: Benedikt Korf und Conrad Schetter (Hg.): Geographien der Gewalt. Kriege, Konflikte und die Ordnung des Raumes im 21. Jahrhundert. Stuttgart: Borntraeger (Studienbücher der Geographie), S. 93–115.
- Rosser, Andrew (2006): The political economy of the resource curse. A literature review. Brighton (IDS working paper).

- Ruggie, John (2008): Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights (A/HRC/8/5). <http://www.reports-and-materials.org/Ruggie-report-7-Apr-2008.pdf>.
- Ruggie, John (2011): Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations »Protect, Respect and Remedy« Framework (A/HRC/17/31). Genf. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/121/90/PDF/G1112190.pdf?OpenElement>.
- Samset, Ingrid (2009): Natural resource wealth, conflict, and peacebuilding. New York: Ralph Bunche Institute for International Studies, City University of New York. http://statesandsecurity.org/_pdfs/Samset2.pdf.
- UNDP (United Nations Development Programme) (1994): Human Development Report 1994, New York, Oxford. Oxford University Press.
- UNEP (United Nations Environment Programme) (2009): From Conflict to Peacebuilding: the Role of Natural Resources and the Environment.
- WB (World Bank) (2003): Striking a Better Balance. Volume 1. The World Bank Group and Extractive Industries. World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17705>.

Ernährungssicherung als Beitrag zur Sicherheitspolitik

Ich erinnere mich noch gut an die Münchener Sicherheitskonferenz 2011. Voller Hoffnung und Freude schauten wir damals mittels einer Live-Schaltung auf den Tahir Platz. Gemeinsam versuchten wir, Antworten zu geben und Strategien zu entwickeln, wie wir die Demokratiebestrebungen des arabischen Frühlings stärken und gleichzeitig den Übergangsprozess behutsam gestalten können. Doch die Geschichte hat uns schneller eingeholt, als wir glauben mochten.

Die Arabellion kam auch für die meisten Sicherheitsexperten überraschend. Kein politischer Donnerschlag war der Auslöser. Viele Faktoren kamen zusammen. Aber ein wesentlicher Faktor in einer schwer zu überblickenden Gemengelage war der extreme Anstieg der Nahrungsmittelpreise. Er trieb die Menschen über alle gesellschaftlichen Schichten hinweg auf die Straße. Auch wir kennen zahlreiche Getreide- und Brotaufstände aus unserer Geschichte. Zwar kann das Zitat Marie Antoinettes am Vorabend der Französischen Revolution, die den nach Brot schreienden Bauern sagte, sie mögen doch Kuchen essen, nicht belegt werden. Es zeigt aber deutlich, welcher Antreiber Hunger und wie groß die Kluft zwischen Hungernden und Satten sein kann.

Noch heute gibt ein Großteil der Menschheit die Hälfte und mehr ihres Einkommens für Nahrungsmittel aus. Preissteigerungen durch eine Verknappung des Nahrungsmittelangebots werden so zu existenziellen Bedrohungen. Dies trifft insbesondere die rund zehn Prozent der Menschen, denen pro Tag nicht mehr als 1,90 US-Dollar zur Verfügung stehen. Denn für sie wird es bei Preissteigerungen fast unmöglich, sich und ihre Familien ausreichend zu ernähren. Das führt zu Angst, Verzweiflung und erhöht die Wahrscheinlichkeit für Unruhen. Unruhen, die durch Hunger und Not bedingt sind, aber für politische Zwecke ausgenutzt oder zu weitreichenden politischen Protesten führen können.

Hinzu kommt: Eine unzureichende Ernährungssicherung kombiniert mit eingeschränkten Einkommensmöglichkeiten innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft kann zu Perspektivlosigkeit für die Menschen führen. Auch wir in Europa kennen dieses Phänomen: Im 17. und 18. Jahrhundert verließen

Heerscharen ihre Dörfer und Städte, um ihr Glück in der »neuen Welt« zu suchen. Heute zielt die größte Fluchtbewegung weltweit vom Land in die Stadt. Geleitet werden die Menschen von der Hoffnung, dort ein besseres Auskommen für sich und ihre Familien zu finden. Doch häufig sind die Städte mit der Integration der Landabwanderer überfordert. Die rasch wachsenden Bevölkerungszahlen in den Städten kombiniert mit unzureichendem Zugang zu Nahrungsmitteln können schließlich ebenfalls zu Unruhen führen und letztlich politische Instabilitäten auslösen. Agrarminister aus aller Welt werden sich daher im Januar 2016 in Berlin auf meine Einladung mit der Frage beschäftigen, wie wir die Ernährung in wachsenden urbanen Zentren in Zukunft sicherstellen können.

Ursachen von Ernährungsunsicherheiten

Das globale Angebot an Nahrungsmitteln würde heute rein rechnerisch ausreichen, um alle Menschen weltweit angemessen zu ernähren. Doch vielen Menschen fehlt der Zugang zu angemessener Nahrung. Zudem verhindern ein unzureichendes regionales Angebot, schlechte Lagerungsmöglichkeiten und hohe Nachernteverluste eine Welt ohne Hunger und Mangelernährung. Langfristig wird sich diese Problematik weiter zuspitzen. Denn die Weltbevölkerung und damit der weltweite Bedarf an Nahrungsmitteln und Agrarrohstoffen wachsen schneller als die Agrarproduktion.

Bis 2050 wird sich die Weltbevölkerung auf voraussichtlich 9,7 Milliarden Menschen erhöhen. Zugleich werden die Einkommen insbesondere in Entwicklungsländern weiter steigen. Mit steigendem Wohlstand wächst auch die Nachfrage nach höherwertigen Nahrungsmitteln wie Fleisch und Milchprodukte. Doch die Herstellung von tierischen Veredelungsprodukten ist ressourcenintensiver als die pflanzlicher Nahrungsmittel. Hinzu kommt die zunehmende stoffliche und energetische Verwertung von Agrarprodukten. So wird nach Schätzungen der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organisation, FAO) der weltweite Bedarf an Agrarprodukten bis zum Jahr 2050 um bis zu 70 Prozent steigen.

Eine solche Herausforderung lässt sich nur mit einer Landwirtschaft bewältigen, die zugleich produktiv und nachhaltig, d. h. effizient, umwelt- und sozialverträglich sowie ressourcenschonend ist. Denn die für die landwirtschaftliche Produktion notwendigen Ressourcen (Boden, Wasser, Nährstoffe, Biodiversität) sind begrenzt. Insbesondere die derzeit genutzten landwirtschaftlichen Flächen lassen sich kaum noch ausdehnen. Vielmehr gehen täglich Flächen weltweit – so auch in Deutschland und Europa – zu Gunsten von Infrastrukturmaßnahmen, industrieller Nutzung und der Ausdehnung urbaner Ballungsgebiete verloren.

Langfristig wird auch der Klimawandel in Teilen der Welt zu deutlichen Ertragseinbußen führen. Dies zeigen bereits heute die Auswirkungen des Wetterphänomens El Nino, das zu akuten Trockenheit und damit verbundenen Ernteausfällen in Ländern Subsahara Afrikas, aber auch in Teilen Asien führt.

Schwache Regierungsführung und Korruption tragen ihr übriges dazu bei, dass insbesondere die Entwicklungsländer ihre Produkte nicht marktgerecht verkaufen können.

Klar ist: Wenn die Landwirtschaft nicht angemessen auf diese Herausforderungen reagiert, wird die weltweite Ernährungssicherung nicht nur einem Verteilungsproblem, sondern auch einem erheblichen Mengenproblem unterliegen. Die Folgen für den Weltfrieden sind gravierend. Es ist unsere heutige Verantwortung, eine solche Situation unter allen Umständen zu verhindern.

Die Ernährungskrise 2007/2008 und ihre politischen Folgen

Neben den Verwerfungen und Revolutionen der Geschichte führt uns die Ernährungskrise von 2007/2008 sehr deutlich vor Augen, welche Folgen ein Angebotsdefizit bei Nahrungsmitteln haben kann. Lange Zeit konnten Angebot und Nachfrage landwirtschaftlicher Produkte durch internationalen Handel und Lagerhaltung ausgeglichen werden. Bis zu Beginn dieses Jahrtausends bestand die größte agrarpolitische Herausforderung für die Europäische Union darin, das Problem der strukturellen Überschüsse zu lösen. Zu diesem Zweck wurden in der Europäischen Union Flächen in erheblichem Umfang stillgelegt und standen damit nicht mehr für die landwirtschaftliche Produktion zur Verfügung. Weltweit wurde der Entwicklung der Landwirtschaft immer weniger Aufmerksamkeit geschenkt. Die Folgen, die eine unzureichende Stärkung der Landwirtschaft in den Entwicklungsländern mit sich brachte, blieben währenddessen nahezu unbeachtet. Stattdessen haben die Exportsubventionen zahlreicher Industrieländer die Schwächung der regionalen Agrarstrukturen noch befördert.

Das Zusammenspiel dieser vielfältigen Faktoren in Verbindung mit einer allgemeinen Preissteigerung an den Rohstoffmärkten hat schließlich dazu geführt, dass von Ende 2007 bis Mitte 2008 die Weltmarktpreise für die Agrarrohstoffe Weizen, Mais und Reis dramatisch anstiegen und für längere Zeit auf hohem Niveau verblieben. Im Zuge dieser Preishausse kam es zu gravierenden Versorgungsschwierigkeiten, die in zahlreichen Ländern Afrikas, Asiens, Europas und Amerikas zum Teil massive Hungerunruhen auslösten.

Nicht zuletzt diese Entwicklung hat gezeigt, dass die Ernährungssicherung auch aufgrund der weltweiten Vernetzung der Märkte ein globales Problem ist, das nur durch gemeinsames Handeln der Staatengemeinschaft gelöst werden

kann. Bundeskanzlerin Angela Merkel hat deshalb unter anderem das Thema Ernährungssicherung im Rahmen der G8-Präsidentschaft Japans 2008 auf die internationale Agenda gehoben. Seitdem befassen sich G7/(8) und G20 mit der Problematik. Sie haben mit dem Agricultural Market Information System (AMIS) zudem institutionelle Maßnahmen ergriffen, um die Markttransparenz zu verbessern und Informationen frei zugänglich zu machen. Ziel ist es, erratische Preisbewegungen, wie wir sie 2007/08 gesehen haben, zu verhindern.

Auch die 17 Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goal, SDG), die auf dem »UN-Gipfel für Nachhaltigkeit« in New York im September 2015 beschlossen wurden, räumen der Ernährungssicherung einen prominenten Platz ein. Das zweite Ziel befasst sich explizit mit globaler Ernährungssicherung sowie der Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft. Die Erkenntnis, dass nur eine nachhaltige Landwirtschaft der Schlüssel zur Ernährungssicherung weltweit sein kann, ist mittlerweile international anerkannt. Dies ist ein wichtiger Meilenstein, nachdem die Landwirtschaft mehr als 20 Jahre lang nicht im Fokus der Entwicklungszusammenarbeit stand. Gerade die gegenwärtige Situation im Nahen Osten zeigt uns, dass der vernetzte Ansatz in der Sicherheitspolitik auch und gerade Stetigkeit bei der Nahrungsmittelsicherheit aufbauen muss. Sicherheit ist quantitativ und qualitativ zu verstehen.

Maßnahmen zur Ernährungssicherung

Im Fall akuter Hungersnöte ist eine schnelle Unterstützung der Betroffenen dringend erforderlich. Hierzu leistet die internationale Staatengemeinschaft kurzfristige Notfall- und Katastrophenhilfe. Um Bedürftige in besonderen Notlagen mit Nahrungsmitteln zu versorgen (z. B. Opfer von Dürrekatastrophen oder Flüchtlinge), wurde 1961 das Welternährungsprogramm von der VN-Generalversammlung und der FAO gegründet.

Eine langfristige Sicherung der Welternährung kann nur durch eine leistungsfähige, lokal angepasste, nachhaltige Landwirtschaft und die Entwicklung wirtschaftlich attraktiver ländlicher Räume erfolgen. Dies schließt die Förderung des nachgelagerten Bereiches des Handels und der Verarbeitung mit ein, nicht zuletzt um die urbanen Zentren mit qualitativ hochwertigen Nahrungsmitteln versorgen zu können. Laut Weltbankstudie leisten Investitionen in die Landwirtschaft einen größeren Beitrag zur Ernährungssicherung und sozialer Entwicklung als Investitionen in anderen Sektoren der Volkswirtschaft. Denn ein Anstieg der Produktivität in der Landwirtschaft schafft Arbeitsplätze und damit Einkommen. So können schließlich langfristig Fluchtursachen und politische Instabilitäten, die sich zu lokalen und regionalen Flächenbränden entwickeln können, nachhaltig reduziert werden.

Eine Ausdehnung landwirtschaftlicher Nutzflächen ist allerdings nur sehr begrenzt möglich – und zudem in der Regel mit hohen ökologischen Kosten verbunden. Das bedeutet, dass die Produktivität auf den vorhandenen Flächen gesteigert werden muss. Das größte Wachstumspotential weisen diesbezüglich landwirtschaftliche Nutzflächen mit aktuell unterdurchschnittlichen Erträgen in Teilen Afrikas, Asiens, Lateinamerikas und Osteuropas auf. Dafür braucht es verantwortungsvolle Investitionen in die Landwirtschaft. Für Investitionen müssen die Bauern Zugang zu Banken und Krediten haben. Dies setzt die Anerkennung und den Schutz bestehender Eigentums-, Besitz- und Nutzungsrechte an natürlichen Ressourcen, vor allem Land und Wasser, voraus, wie sie in den 2012 verabschiedeten Freiwilligen Leitlinien für die verantwortungsvolle Regulierung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern im Rahmen der nationalen Ernährungssicherung vorgesehen sind. Die Freiwilligen Leitlinien dienen der Staatengemeinschaft als Orientierungsrahmen und sollen sicherstellen, dass Investitionen auch den von Hunger und Mangelernährung betroffenen Menschen zugutekommen. Ich setze mich gemeinsam mit der FAO für die weltweite Umsetzung der Freiwilligen Leitlinien ein. Denn sicherer und gerechter Zugang zu natürlichen Ressourcen schafft Planungssicherheit und mindert das Konfliktpotential.

Darüber hinaus gilt es, die familienbetriebene Landwirtschaft zu fördern und dort insbesondere die Rolle der Frauen zu stärken. Denn die kleinen und mittleren Familienbetriebe sind die tragenden Säulen der Agrarerzeugung in Schwellen- und Entwicklungsländern. Sie produzieren rund 60 bis 80 Prozent der Lebensmittel in Entwicklungsländern. Kleinbauern und insbesondere Frauen fehlt jedoch häufig der Zugang zu Krediten, zu natürlichen Ressourcen wie Land und Wasser, Märkten und Infrastruktur sowie zu landwirtschaftlichen Vorleistungen. Sie benötigen Bildung, aktuelle und sachgerechte Informationen sowie zielführende Beratung, damit sie am Marktgeschehen effektiv teilnehmen können. Eigentums-, Besitz- und Nutzungsrechte von Frauen sowie von kleinen und mittleren Familienbetrieben sind zu stärken und zu sichern, einschließlich ihrer Teilhabe an Entscheidungen über Investitionen, die diese beeinträchtigen können.

Doch auch wir in den entwickelten Ländern stehen in der Pflicht: Mit unseren Kauf- und Konsumententscheidungen entscheiden wir auch darüber, wie Agrarrohstoffe produziert werden. Mit dem Instrument der freiwilligen Verbindlichkeit setze ich mich dafür ein, dass in Deutschland und darüber hinaus nur noch nachhaltig produzierte Agrarrohstoffe verwendet werden dürfen.

Fazit

Die Ernährungssicherung weltweit und damit die Durchsetzung des Menschenrechts auf Nahrung leisten einen wichtigen Beitrag zur Friedenssicherung und Sicherheitspolitik. Denn die Landwirtschaft ist nicht nur Schlüssel für die Ernährungssicherung, sondern auch für die politische und gesellschaftliche Stabilität einer Region. Bei der Entwicklung sicherheitspolitischer Strategien sollten wir die Landwirtschaft und ihr Potential für die Ernährungssicherung weltweit konsequent mitdenken. Es bedarf international abgestimmter Strategien, um den Turnaround zu schaffen.

Eine funktionsfähigere globale Gesundheitspolitik: Empfehlungen vor dem Hintergrund der Ebola-Krise¹

Einleitung

Die Ebola-Pandemie Westafrikas wurde insbesondere in den Jahren 2014 und 2015 zu einer Krise globalen Ausmaßes und Anlass zu weltweiter Sorge. Räumlich konzentriert, verlangte sie lokale Maßnahmen mit weltweiter Reichweite. Ihr Verlauf war und ist Thema wechselnder Prognosen, widersprüchlicher Nachrichten, und auch großer Ängste. Besorgnisse richten sich sowohl auf medizinische als auch politische und wirtschaftliche Implikationen. Ebola sowie andere sogenannte »emerging infectious diseases« (EID) sind verbunden mit gravierenden Folgen für die Lebenserwartung und Entwicklung der betroffenen Gesellschaften, Staaten und Ökonomien sowie eine Bedrohung für Frieden und Sicherheit innerhalb und jenseits der unmittelbar betroffenen Regionen Westafrikas.

Eine Erfolg versprechende Reaktion auf die Ebola-Pandemie musste auf zwei Ebenen ansetzen und lässt Lehren für die Bekämpfung weiterer EIDs zu:

- Die akute Krise in den Jahren 2014 und 2015 musste zunächst unmittelbar unter Kontrolle gebracht werden. Kurzfristige Maßnahmen mussten zügig innerhalb der Staatengemeinschaft koordiniert werden. Der Aufbau allgemein akzeptierter Führungsstrukturen für die globale Gesundheit im System der Vereinten Nationen (UN) und von wichtigen globalen Akteuren wie den USA und der EU unterstützt, stellte sich jedoch als zentral, aber gleichzeitig auch schwierig heraus.
- Der Pandemie-Ausbruch müsste so bewältigt werden, dass zukünftige nach Möglichkeit verhindert werden können. Dazu müssen internationale Akteure die strukturellen Defizite auch zukünftig weiter bearbeiten. Entsprechende Maßnahmen müssen drei Aspekte berücksichtigen: Erstens wurde die Ebola-Pandemie rasch eine globale Krise. Neben den Folgen einer Infektion für den

¹ Der vorliegende Text entstand überwiegend im Oktober 2014 und wurde im Januar 2016 von den Autoren leicht aktualisiert.

einzelnen, kann sie schnell eine Panik auslösen, die kurz-, mittel- und langfristige medizinische, soziale, wirtschaftliche und politische Kosten kaum kalkulierbar macht. Zweitens stellt Ebola eine Gesundheits-, Wirtschafts- und Sicherheitskrise für Westafrika und darüber hinaus dar: Die Ausbreitung bedrohte die zerbrechlichen Erfolge der Post-Konflikt-Gesellschaften von Guinea, Liberia und Sierra Leone. Darüber hinaus kennzeichnen den Großraum Westafrika und die Sahelzone fragile gesellschaftliche Strukturen. Angesichts von Quarantäne, Angst und einbrechendem Handel kämpft die Bevölkerung um ihre Existenz; sozioökonomische und politische Spannungen können unter diesen Bedingungen rasch zunehmen. Fragile Staaten sind von einem epidemischen Ausbruch besonders bedroht.

Ebola verdeutlicht des weiteren Schwächen der internationalen Zusammenarbeit. Für die Herausforderung einer engagierten, koordinierten Reaktion ist Folgendes wichtig:

- Der Ebola-Ausbruch auf dicht besiedeltem Gebiet (v. a. Städten) zeigt, dass funktionsfähige lokale, nationale und globale Gesundheitssysteme elementar sind. Zoonosen, u. a. EIDs, sind leicht übertragbar und werden auch zunehmend die Menschheit betreffen. Wir müssen vor allem präventiv agieren und damit auch lernen, erste Anzeichen zu erkennen und zu reagieren.
- Das macht deutlich, dass schwache lokale Systeme, gerade in Postkonfliktregionen, nicht nur ein lokales Risiko sind, sondern enorme negative globale Folgen haben können.
- Das Krisenmanagement der Staatengemeinschaft war über lange Zeit weder wirksam noch ausreichend. Ein Hauptgrund ist die chronische Unterfinanzierung von Kernaufgaben wichtiger internationaler Institutionen.
- Die Staatengemeinschaft sollte ihre Möglichkeiten systematischer nutzen, die Leistungsfähigkeit des (globalen) Gesundheitssektors zu steigern. Insofern bietet die Ebola-Krise sowie öffentliche Sensibilität in der Post-Ebola-Zeit die Möglichkeit, globale Gesundheitspolitik zu reformieren.

Ebola – Was für eine Krise?

Die Ebola-Krise von 2014 und 2015 ist beispiellos. Das Tempo, mit dem diese bis dahin »gezähmte« Erkrankung zu einer Pandemie wurde, ist nicht mit früheren Ausbrüchen zu vergleichen. Ihr Verlauf ist mit den wachsenden Interdependenzen der Globalisierung verknüpft. Ihr Schadenspotenzial erinnert an die Spanische Grippe von 1918. Zugleich bieten die globalen Maßnahmen gegen HIV/AIDS einige Erkenntnisse.

Die drei am schwersten von Ebola betroffenen Länder belegen die hintersten

Plätze, was die menschliche Entwicklung und Gesundheitsindikatoren betrifft. Im globalen Vergleich weisen sie die kürzeste Lebenserwartung auf (< 60, Sierra Leone ca. 45 Jahre), die geringsten Gesundheitsausgaben, die niedrigste Zahl durch ausgebildete Hebammen betreuter Geburten (< 50 %) und die höchste Müttersterblichkeitsrate (mehrere hundert Mal höher als in westlichen Ländern). Diese Verwundbarkeit wurde durch die Ausbreitung von Ebola weiter verstärkt. Zudem belegt die Weltbank mit Berechnungen die enormen wirtschaftlichen Kosten der Pandemie. Dieses werden mit Beträgen zwischen US-\$500Mio. bis US-\$6,2 Mrd.² geschätzt.: Diese Schätzungen sind damit niedriger als die ursprünglich auf US-\$25 Mrd. prognostizierten Verluste in der Region. Doch die Berechnungen beziehen nicht alle langfristigen Kosten ein wie etwa Agrarverluste und Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit sowie das verlorene Humankapital und schließlich die Konsequenzen auf die Investitionsattraktivität der Region.

Gesundheitspolitisch wirkt sich Ebola auf zwei Ebenen aus:

- Regional: Auch wenn Ebola in den am schwersten betroffenen Ländern wieder unter Kontrolle ist, werden diese an den Folgen der Pandemie weiter leiden. Langzeitfolgen, sowie menschliche Not, wirtschaftliche Engpässe, Ernährungsunsicherheit und verlorenes Vertrauen in Regierung und Sicherheit werden bleiben. Die ganze Region ist als Ausgangspunkt für Krankheiten stigmatisiert. Diskussionen bedienen z.T. stereotype Muster vom afrikanischen Krisenkontinent.
- International: Die (wenn auch letztlich wenigen) Ebola-Fälle in Europa und den USA belegen die globale Reichweite des Virus. Internationale Akteure verstärkten ihre Bemühungen, der Krise zu begegnen. Dennoch klafften große Lücken in Bezug auf Management, Kapazitäten und elementare Ausrüstungen. Die unmittelbaren Maßnahmen wurden größtenteils von internationalen Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs), und von OECD-Ländern organisiert und umgesetzt, mitunter ohne eine ausreichende medizinische Unterstützung, die nötig wäre, um eine Pandemie wirklich zu stoppen, statt nur eine Quarantäne zu verhängen. Aufgrund des Ebola-Fokus wurden teilweise andere medizinische Probleme vernachlässigt. Die Aktionen des Militärs wurden vielfach kritisch bewertet, doch von den am schwersten betroffenen Ländern angefordert und begrüßt. Sehr wichtig wäre es für ähnliche Fälle in der Zukunft, über besser ausformulierte und ggf. eingeübte Kooperationsformen zwischen Militärs und zivilen Akteuren verfügen zu können.

2 Vgl. <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/01/20/ebola-most-african-countries-avoid-major-economic-loss-but-impact-on-guinea-liberia-sierra-leone-remains-crippling> und <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/01/23831803/economic-impact-ebola-sub-saharan-africa-updated-estimates-2015>.

Dazu ist der Aufbau eines handlungsfähigen internationalen Systems, das die gewaltige Koordinierungsaufgabe lösen kann, unverzichtbar, da 2014 und 2015 in weiten Teilen genau das – eine funktionsfähige und mandatierte globale Gesundheitspolitik – fehlte.

Die Entwicklung von HIV/AIDS bis Ebola: den Lehren auf der Spur

Obleich es große Unterschiede gibt zwischen den von Ebola/EIDs betroffenen Bevölkerungsgruppen, den staatlichen Handlungsanreizen und der Zeit, die nötig war, um geeignete Maßnahmen zu ergreifen, lassen sich aus der Entwicklung der HIV/AIDS-Bekämpfung Schlüsse ziehen. Die Interventionen gegen Ebola verdeutlichen dies.

- Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat als eigentlich federführendes Zentrum für internationale Gesundheitsherausforderungen seine Koordinierungsrolle nicht erfüllt. Stattdessen haben der UN-Sicherheitsrat und der UN-Generalsekretär entsprechende Aufgaben in diesem Fall wahrgenommen.
- Die Leitungsstrukturen müssen gestärkt werden, indem die WHO über Informationen und Entscheidungsmechanismen verfügt, die anschwellende Epidemien sowie Pandemien als solche identifizieren, benennen und ausrufen kann. Dies umfasst auch die Initiierung von notwendigen Aktionen, samt der Koordination auch militärisch unterstützter Aktivitäten.
- Die WHO hat auch technische Aufgaben bei der Entwicklung von Therapie- und Pflegerichtlinien und der Ausbildung des Medizinpersonals wie der kubanischen Ärzte, die nach Sierra Leone gekommen sind. Die WHO könnte auch Richtlinien für die Ausbildung und Retention von Fachkräften entwickeln und bereitstellen, vergleichbar etwa den Richtlinien für HIV/AIDS.
- UNITAID spielt bei innovativen Finanzierungen bei Tuberkulose, Malaria, und HIV/AIDS eine wichtige Rolle und könnte bei der Lenkung von Mitteln zur Begegnung von Krisen eine wichtigere Rolle übernehmen.

Ein wichtiger Fortschritt (erreicht durch Menschenrechtsaktivisten) war, dass HIV/AIDS als ein globales Problem anerkannt wurde. Das *Recht* eines Ebola-Kranken auf Behandlung ist unstrittig. Wie bei der Reaktion auf die HIV/AIDS-Pandemie hat der UN-Sicherheitsrat 2014 auch die Resolution S/Res/2177 einstimmig verabschiedet. Die Resolution appellierte an die Länder, Ebola zu bekämpfen, und an die Staatengemeinschaft zu handeln. Doch ein solcher Appell reicht nicht aus. Wie im Falle von HIV/AIDS musste die Reaktion auf Ebola oder weitere EIDs mehrere Ansätze verfolgen. Einzubeziehen wären neben Institutionen der globalen Gesundheitspolitik solche Akteure, die für Konfliktprävention und Frieden zuständig sind, sowie Unternehmen und private Stiftungen.

Diese mussten koordiniert und angeleitet werden; ähnliches gilt nun auch, um erneute Ausbrüche zu verhindern.

Globale Gesundheitspolitik – wer ist zuständig?

Im Kampf gegen Ebola hat sich die bestehende globale Gesundheitssteuerung als weder funktionsfähig noch ausreichend erwiesen, was Koordination und Überwachung sowie den Umfang der Ressourcen betrifft. Am auffälligsten ist, dass die WHO, die als internationale Führungsinanz im Gesundheits- und Notfallmanagement, hätte gelten sollen, nach dem ersten, am 25. März 2014 bestätigten Fall bis zum 8. August 2014 brauchte, um den internationalen Gesundheitsnotstand auszurufen. Mit diesem Zögern hat sie an Autorität eingebüßt, schon bevor ihre Direktorin Dr. Margaret Chan die WHO als »technische Behörde« charakterisierte. Rein technische Ansätze reichen allerdings vielfach nicht aus, wenn einerseits Länder nicht in der Lage sind, auf sich ausbreitende Infektionskrankheiten aufmerksam zu machen, diese aber andererseits ihre Souveränität eingeschränkt sehen, wenn internationale Organisationen Befugnisse jenseits von technischen Aufgaben übernehmen.

Box 1: Die WHO – ein Hauptakteur?

Bei Gesundheitskrisen kommt der WHO eigentlich die weltweit maßgebende Rolle zu: »Die WHO ist die Steuerungs- und Koordinierungsstelle im Bereich Gesundheit im System der Vereinten Nationen. Sie hat in Fragen der Weltgesundheit eine Führungsstellung inne, beeinflusst die medizinische Forschung, stellt Normen und Standards auf, formuliert faktengesicherte Politikoptionen, leistet technische Unterstützung und beobachtet und bewertet Gesundheitstrends.«³

Ihre Gesundheitsstandards, etwa die empfohlenen Reiserichtlinien zu Ebola, umzusetzen, sind jedoch nicht alle UN-Mitgliedstaaten bereit. Mit Blick auf ihre operativen Kapazitäten fehlen der WHO finanzielle Mittel für substanzielle Maßnahmen.

Das verabschiedete Budget (WHA68.1) für 2016–2017 beträgt etwa 4,400 Mrd. US\$, ist damit etwas größer als das Budget für 2014–2016, und entspricht 236,6 Mrd. US\$ mehr als die zwei vorherigen Budgets (etwa 8 % mehr als das Budget nur für 2015). Der im Budget 2016–2017 für Krisenhilfe vorgesehene Anteil wurde gesenkt: von 469 Mio. US\$ (2012–2013) auf 228 Mio. US\$ (2014–2015) und auf nur (prognostizierte) 204,5 Mio. US\$ (2016–2017)⁴

Vor dem Hintergrund des äußerst begrenzten WHO-Budgets lässt sich fragen, was aus der Ebola-Krise gelernt worden ist, da die Mittel für Krisen in einem

3 Quelle: <http://www.who.int/about/en/>, abgerufen am 20. Oktober 2014.

4 Quelle: The World Health Organization, online: http://www.who.int/about/finances-accountability/budget/PB201617_en.pdf?ua=1, abgerufen 15. Januar 2016.

signifikanten Umfang verringert wurden. Zum Teil lässt sich die Absenkung der vorgesehenen Krisengelder mit der erfolgreichen Bekämpfung der Ebola-Pandemie erklären. Dennoch zeigt der zuletzt am 15. Januar 2016 verkündete Fall, das Ebola nicht gänzlich ausgerottet wurde. Ferner lässt der Ausbruch (Anfang 2016) des Zika-Virus in Südamerika weitere EID-Krisen erwarten. Das neue WHO-Budget zeigt, dass es nicht möglich ist, auf die WHO für die Steuerung globaler Gesundheitspolitik und gesundheitspolitische (Krisen-) Führung zu vertrauen.

Um jenseits der WHO die nötigen Maßnahmen bündeln und ihre Wirksamkeit im Kampf gegen Ebola in Westafrika und weltweit gewährleisten zu können, sind drei Dinge unverzichtbar. Erstens muss die Prioritätenfolge für (politisch, medizinisch, wirtschaftlich) erfolgreiches Krisenhandeln festgelegt werden. Zweitens müssen für vergleichbare Situationen die für einzelne Bereiche federführend verantwortlichen Akteure benannt werden. Drittens müssen die möglichen und schnellsten Wege, die gewählten Maßnahmen umzusetzen, identifiziert und vorab festgelegt werden.

Nach den zunächst zögerlichen Reaktionen auf die Ebola-Krise im Jahr 2014 lässt sich Folgendes feststellen:

- Die NGO »Ärzte ohne Grenzen« und einige vergleichbare nichtstaatliche Organisationen, die vor allem ihr Personal und ihre Ausrüstung außergewöhnlich couragiert Seite an Seite mit örtlichen Medizinern einsetzte, sowie die nicht-medizinischen Teams (wie die für die schwierige und gefährliche Bestattung verantwortlichen Teams) waren proaktiv tätig und unverzichtbar. Ihre Richtlinien wurden größtenteils von den US Centers for Disease Control (CDC) übernommen. Ein CDC Africa ist zudem in Planung (schon seit 2013 laufen die Verhandlungen mit den USA), das in Südafrika angesiedelt werden soll.
- Die USA haben einige wenige medizinische Fachkräfte und Logistikexperten geschickt. Auf Ersuchen der Regierung Liberias sagte Präsident Obama die Entsendung von 3.000 Soldaten zu. Diese sollten 17 Gesundheitsstationen zur Behandlung von Ebola-Patienten errichten. Allerdings kamen diese erst spät und waren nicht ausreichend in das vorhandene Gesundheitssystem eingliedert. Nichtsdestotrotz beteiligten sich die USA mit 500 Mio. US\$ an einer weltweiten Kampagne über 2 Mrd. US\$, um die Krankheit zu besiegen. Zudem wurde ein Beauftragter für Ebola ernannt.
- Die Bundesregierung hatte gemeinsam mit Frankreich den Lufttransport eines mobilen Krankenhauses samt Ausrüstung zugesagt. Die EU plante, weniger als 200 technische Mitarbeiter zu schicken, und ernannte ebenfalls einen Ebola-Koordinator.
- Die BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika) haben sich ebenfalls engagiert; China hatte rund 200 Kräfte entsandt.

- Kuba schickte die, gemessen an seiner Größe, höchste Zahl von – besonders wichtig – technischen Mitarbeitern; rund 300 Ärzte gingen nach Sierra Leone.
- Zusätzlich zur UN-Resolution 2177 (2014) wurde der Humanitäre Flugdienst der UN (UNHAR) damit beauftragt, Guinea, Liberia und Sierra Leone logistisch zu unterstützen. Mehrere kommerzielle Fluglinien weigerten sich, die am stärksten betroffenen Länder weiter anzufliegen. Dadurch wurden die wirtschaftlichen Folgen der Krise zusätzlich verschärft. Solche Reaktionen wirken gegen rasches, flexibles und koordiniertes Handeln der Staatengemeinschaft.
- Ferner haben die UN zwei Ebola-Sonderbeauftragte ernannt: David Nabarro, leitender UN-Koordinator für Ebola, und Anthony Banbury, stellvertretender Ebola-Koordinator und Operations-Krisenmanager.

Die genannten Initiativen sind nicht auf die langfristige Errichtung von Kapazitäten ausgerichtet. Der Aufbau von ›Rapid Reaction Forces‹ für medizinisches Personal, das bereit stehen würde, sofort überall in der Welt entsandt zu werden, ist schwierig. Grundsätzlich gilt es, solche dauerhaften und strukturbildenden Kapazitäten im Umgang mit Krisen aufzubauen.

Schlussfolgerungen

Vier Dinge untergraben die Wirksamkeit von Maßnahmen gegen Ebola, deren Erkennung und Behebung für die Bekämpfung weiterer EIDs von enormer Bedeutung sind:

- eine chaotische, ineffektive Kommunikation mit Blick auf Gesundheitsregularien und Risikomanagement der Institutionen,
- unzulängliches internationales Handeln, vor allem seitens nationaler Regierungen und globaler Strukturen zur Gesundheitssteuerung, die Mittel, Personal und Ausrüstung in die am schwersten betroffene Region lenken und sinnvoll einsetzen könnten – und müssen,
- nicht abgestimmte internationale Aktionen
- und die geringe Fähigkeit des multilateralen Systems, globale Gesundheitspolitik gegenüber fragilen Staaten und besonders gefährdeten Menschen zu betreiben sowie Verantwortung für die Auseinandersetzung mit der globalen Bedrohung durch Ebola zu übernehmen und entsprechend zu handeln.

Wir schlagen ein zweigleisiges Vorgehen mit (i) kurzfristigen Aktivitäten und (ii) strukturellen Anpassungen vor. Wir empfehlen, fünf Maßnahmen *kurzfristig* zu ergreifen:

1. Festlegung einer gemeinsamen und funktionsfähigen Zentrale für die Ebola/EID-Bekämpfung.
2. Erarbeitung der Gesundheitsprotokolle, die alle einhalten müssen, die direkten Kontakt zum Virus haben:
 - Verpflichtung zur Einhaltung des Protokolls – Hygienepläne müssen obligatorisch sein.
 - Dies sollte auch die Produktion und den Einsatz von Schutzausrüstung durch die UN und Mitgliedstaaten umfassen.
 - Mit Anreizen und Sanktionen für Regierungen und Unternehmen sollten die Bestimmungen durchgesetzt werden.
3. Einsatz schneller Eingreifkräfte der UN via UNHAR in Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union, der EU und NATO-Mitgliedstaaten sowie den BRICS-Staaten und den Golfstaaten. Das könnte im Falle weiterer Ausbrüche von EIDs in Afrika z. B. vom US-Regionalkommando AFRICOM in Stuttgart koordiniert werden, um den Transport benötigter Ausrüstung wie Labor-einrichtung und Schutzanzüge und medizinischer und technischer Mitarbeiter logistisch zu unterstützen. EIDs-Ausbrüche in anderen Erdteilen sollten aber mit bedacht werden. Hierbei würde es sich um humanitäre Hilfe mit Unterstützung durch militärische Logistikexperten handeln.
4. Einsatz lokaler und ausländischer Mitarbeiter und Ausrüstung für Quarantäne, Behandlung und Wiedereingliederung Erkrankter und Betroffener, um Ebola/EID sowie die damit verbundenen Risiken, v. a. negative Folgen für die Ernährungssicherheit und vermeidbare ökonomische Lasten, einzudämmen.
5. Schaffung von Nothilfe-Korridoren, um die Gesundheitsversorgung, Ernährungssicherheit und landwirtschaftliche Produktion abseits von Ebola/EID betroffener Gebiete zu sichern. Westafrika benötigt einen breit angelegten Plan zum Aufbau funktionierender Gesundheitssysteme.

Um Abhilfe zu schaffen, muss neben der direkten medizinischen Antwort auf Ebola eine Reihe *struktureller Defizite* der globalen Gesundheitssteuerung thematisiert werden, die diese Pandemie sichtbar machte. Unsere Empfehlung umfasst vier Maßnahmen.

1. Die Staatengemeinschaft muss sich fragen, wie der (globale) Gesundheitssektor durch Entwicklungszusammenarbeit (EZ) gefördert wird. Da Hilfestellung im Gesundheitsbereich zunehmend um einzelne Krankheiten organisiert wird (etwa spezielle Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria), ist die Ebola-Pandemie ein Weckruf für eine stärker systemische Herangehensweise an Gesundheitssysteme.
2. Zudem zeigen die Ausbreitung des Virus und seine verheerenden Folgen die Schwäche dieses Ansatzes, besonders dass EZ zur Lösung von Gesund-

- heitsproblemen in fragilen und schwachen Staaten stabile lokale oder nationale Systeme und Maßnahmen nicht ersetzen kann.
3. Ebola macht ebenfalls deutlich, dass schwache lokale Systeme, gerade nach Konflikten, schwerwiegende globale Auswirkungen haben können.
 4. Das Krisenmanagement der Staatengemeinschaft war 2014 und 2015 weder wirksam noch ausreichend. Internationale Akteure reagierten mit erheblicher Verspätung. Gleichwohl haben sich spezialisierte internationale Institutionen ihrer Führungsverantwortung entzogen bzw. verfügen nicht über die hierzu notwendigen Voraussetzungen (durchsetzungsfähige Mandate und finanzielle Ausstattung). Ein Hauptgrund ist die chronische Unterfinanzierung der Kernaufgaben großer internationaler Institutionen – vor allem der WHO.

Mitte Januar 2016 wurde mindestens eine Person verstorben aufgefunden, die an dem Ebola-Infekt erkrankt war. Obwohl dies nicht unerwartet ist, sollte dies als Erinnerung dienen, dass die Pandemie noch immer nicht völlig überstanden ist. Auch das Auftreten und die Verbreitung u. a. des Zika-Virus ist ein Hinweis darauf, dass neue Ausbrüche von EIDs möglich sind und sich leicht in Epidemien und Pandemien verwandeln können. Daher ist es umso wichtiger, dass eine funktionsfähige und tatkräftige globale Gesundheitspolitik aufgebaut wird, die Verantwortung dafür tragen kann, Gesundheitsrisiken zu erkennen, zu kommunizieren und Interventionen zur Gesundheitssicherung zu koordinieren.

Literaturverzeichnis

- Centers for Disease Control and Prevention. <http://www.cdc.gov/media/releases/2015/p0413-african-union.html>.
- Garrett, Laurie. (2015) Ebola's Lessons. How the WHO Mishandled the Crisis. *Foreign Affairs*. (September/October)
- Gostin, L. O. / E. A. Friedman (2014): Ebola: A crisis in global health leadership, in: *The Lancet* 384 (9951), 1323–1325. (11. Okt.)
- Gostin, Lawrence O. / Eric A. Friedman (2015). A retrospective and prospective analysis of the west African Ebola virus disease epidemic: robust national health systems at the foundation and an empowered WHO at the apex. *The Lancet*.
- Moon, Suerie, et al. (22 November 2015). Will Ebola change the game? Ten essential reforms before the next pandemic. The report of the Harvard-LSHTM Independent Panel on the Global Response to Ebola. *The Lancet*, Volume 386, No. 10009, p2204–2221. DOI: [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(15\)00946-0](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(15)00946-0).
- United Nations Security Council (2014): United Nations Security Council Resolution 2177, adopted by the Security Council at its 7268th meeting, 18. Sept.
- Stratfor, *The Geopolitics of Disease* DECEMBER 16, 2015.

UN General Assembly Resolution 69/1 (2014).

UN Security Council Resolution 2177 (2014).

United States Agency for International Development (s. a.): Health finance and governance: expanding access. Improving health, Washington, DC: USAID; online: <https://www.hfgproject.org/resources/health-systems-database/> (abgerufen am 24 Okt. 2014).

WHO, <http://www.who.int/mediacentre/news/statements/2016/new-ebola-case/en/>.

III. Implikationen für Deutschland

Deutschlands internationale Verantwortung

Wo in politischem Kontext, zumal dem der internationalen Politik, von Verantwortung die Rede ist, geht es um einen unscharfen, nicht selten ambivalenten Begriff: In der Regel steht er für eine Diagonale zwischen der Wahrung bzw. Durchsetzung der Eigeninteressen eines Landes und seiner Inpflichtnahme bei der Bereitstellung öffentlicher Güter, also jener Güter, von deren Genuss keiner ausgeschlossen werden kann, auch wenn er zu deren Verfügbarkeit nichts beigetragen hat. Lässt sich die Bereitschaft eines Landes zur Übernahme von Verantwortung in ersterem Fall direkt auf die Vorteile beziehen, die es davon hat, so ist das in letzterem Fall genau umgekehrt: Im Prinzip hat das Land den größten Vorteil, das es alle öffentlichen Güter, wie etwa Sicherheit und Freiheit, in Anspruch nimmt, ohne sich an den dafür anfallenden Kosten zu beteiligen. In der Spieltheorie spricht man in diesem Fall von Trittbrettfahrern: Sie müssen den Wagen nicht schieben und bezahlen keinen Beförderungspreis, sitzen dafür freilich auch nicht am Lenkrad und nehmen keinen der komfortableren Plätze ein. Aber wenn es nur um den Transport von A nach B geht, kommen sie genauso in dessen Genuss wie diejenigen, die für die Bewegung des Fahrzeugs gesorgt haben. Die Bundesrepublik Deutschland wird die Rolle eines Nutznießers internationaler Sicherheit, der zu deren Vorhandensein aber nur wenig beiträgt, in Zukunft nicht mehr spielen können. Sie befindet sich zurzeit in einem Prozess des Umlernens, der ihr sichtlich schwerfällt, der aber unvermeidlich ist. Das Erfordernis dieses Umlernens resultiert aus einem allmählichen Rückzug der USA aus der Position eines Garanten der europäischen Sicherheit, weiterhin der an Zahl und Intensität wachsenden Krisenherde an den Rändern Europas und in dessen Peripherie sowie schließlich aus dem zuletzt deutlich gestiegenen Gewicht Deutschlands innerhalb der politischen Ordnung Europas.

Verantwortung ist aber nicht nur eine konzeptionelle Diagonale zwischen Eigeninteressen und kollektiven Gütern, sondern ebenso auch eine zwischen Erfordernissen und Erwartungen auf der einen und den verfügbaren Fähigkeiten (eingeschlossen dem politischen Willen zum Gebrauch dieser Fähigkeiten) auf der anderen Seite. Auch hier haben sich die Rahmenbedingungen im Verlauf der

letzten Jahrzehnte verändert: In der Ära der Blockkonfrontation zwischen Ost und West bestand Sicherheit im Wesentlichen aus der zuverlässigen Fähigkeit zur Abwehr bzw. Begrenzung einer Bedrohung durch die jeweilige Gegenseite. In solcherart symmetrischen Konstellationen war Sicherheit in gewissen Grenzen planbar. Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts sind diese herkömmlichen Bedrohungen weggefallen, was zu einer Erhöhung der Friedensdividende geführt hat (geringere Aufwendungen für dasselbe Ergebnis); jedoch ist mit der Diffusität der anschließend entstandenen Herausforderungen eine Lage entstanden, in der es angezeigt ist, die äußere Bedrohung als Maßstab von Sicherheitsgefährdung durch die Verwundbarkeit von Gesellschaften und Staaten zu ersetzen. Vulnerabilität und Resilienz sind zu Schlüsselkategorien in einer Sicherheitsordnung geworden, in der nicht mit Gewissheit gesagt werden kann, wer die Herausforderer sind, wie sie auftreten und welcher Mittel sie sich bedienen. Die sicherheitsstrategische Umstellung von Bedrohung auf Vulnerabilität erhöht die Flexibilität der Herausgeforderten in Reaktion auf Unerwartetes und Unvorhersehbares, vermag jedoch kein vergleichbar stabiles Sicherheitsregime hervorzubringen, wie das in der Zeit der äußeren Bedrohungsszenarien der Fall war. Die Umstrukturierung der europäischen Streitkräfte, auch der Bundeswehr, waren und sind ein konkreter Ausdruck dieses Wandels.

Die größte und folgenreichste Veränderung der europäischen Sicherheitslage und der besonderen Rolle Deutschlands in ihr resultiert jedoch aus einem Wandel der Vorstellungen von dem, was eine politische Ordnung ist und worin ihre wesentlichen Elemente bestehen: Die herkömmliche Ordnungsstruktur Europas, die sich seit dem 16./17. Jahrhundert entwickelt hatte, gründete sich auf den Territorialstaat und das mit ihm verbundene Regime der territorialen Grenzen. Diese Ordnung wurde – in Europa, aber auch global – in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts durch ein Regime der Ströme überlagert und teilweise auch ersetzt, in dem nicht Grenzen, sondern die unbegrenzte Bewegung von Kapital und Informationen, Gütern und Dienstleistungen das zentrale Element der Ordnung darstellt. Die Komplementarität beider Ordnungsstrukturen bestand in den letzten Jahrzehnten darin, dass das Regime der Kapital- und Warenströme zu einer beachtlichen Reichtumssteigerung gerade für Deutschland mit seiner starken Exportorientierung geführt hat, während die Wohlstandsverteilung sich an den geographischen Grenzen des Territorialstaats orientierte. Das war eine für Deutschland optimale Konstellation, die inzwischen jedoch durch die Einmischung von Flüchtlingsströmen in die Konstellationen der Grenzenlosigkeit in Frage gestellt ist. Die Frage des Offenhaltens oder Schließens von Grenzen ist auch in Deutschland, stärker aber noch in der Europäischen Union, politisch umstritten, so dass zurzeit nicht absehbar ist, in welche Richtung sich die politische Ordnung Europas entwickeln wird. Es ist jedoch absehbar, dass es zu einem neuen Arrangement zwischen Strömen und

Grenzen kommen wird, in dem den unterschiedlichen Interessen der europäischen Staaten Rechnung getragen werden muss.

Die Übernahme von mehr und größerer Verantwortung Deutschlands im Rahmen der internationalen Politik findet somit im Rahmen sich dramatisch verändernder Konstellationen statt, und insofern kann nicht von einem »Hineinwachsen« Deutschlands in die Position einer erhöhten Verantwortung die Rede sein, sondern dieses stärkere Engagement ist in einen strukturellen Transformations- und Lernprozess eingebunden, bei dem nicht absehbar ist, wann und in welcher Form er zu festen oder zumindest zeitweilig dauerhaften Ergebnissen kommen wird. Was sich aber sagen lässt, ist, dass sich die Intensität und das Ausmaß der politischen Verantwortung, die Deutschland zu übernehmen hat, in drei Ringen ordnen lässt: der äußere Ring mit tendenziell globalen Ausmaßen beinhaltet wesentlich die ökonomischen und allgemeinpolitischen Interessen Deutschlands, die sich um den Güterexport des Landes drehen. Dazu gehört das Interesse an einer friedlichen Entwicklung Ostasiens, ebenso des südasiatischen Raums, Afrikas jenseits des Äquators sowie Mittel- und Südamerikas. Deutschland hat ein großes Interesse an Frieden und Stabilität in diesen Räumen, wird und kann dazu aber nur wenig beitragen. Hier ist Deutschland der Profiteur von Frieden und Stabilität, ohne dass es dafür größere Investitionen tätigt.

Diesem geographisch äußeren Ring steht ein innerer Ring gegenüber, der weitgehend mit dem Raum der Europäischen Union identisch ist. In diesem ist die deutsche Verantwortung am größten, und ein Versagen hier hätte die größten und schwerwiegendsten Folgen für Deutschland. Der zentrale Imperativ dabei ist, die EU zusammenzuhalten und den starken zentrifugalen Kräften entgegenzuwirken, die sich in ihr seit der Süd-, vor allem aber seit der Osterweiterung entwickelt haben. Durch diese Erweiterungsrounds ist die Europäische Union sozialstrukturell heterogener geworden, und die Vielfalt der politischen Kulturen, die inzwischen in der Union zusammengebunden sind, hat dazu geführt, dass das gemeinsame Verständnis von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Liberalität immer dünner geworden ist. Die Formel von Europa als »Wertegemeinschaft« hat inzwischen eher postulatorischen als konstativen Charakter, und auch die Verlässlichkeit der Verträge, auf denen die Union beruht, ist im Gefolge der Finanz- und der Flüchtlingskrise zutiefst erschüttert worden. Faktisch hat sich das Europaprojekt in den letzten Monaten zu einem Verbund der ihren jeweiligen Interessen folgenden Staaten zurückentwickelt, und die »Brüsseler« Institutionen, die Kommission und das Parlament, verfügen weder über den Willen noch die Fähigkeit, dieser Entwicklung nachhaltig entgegenzuwirken.

In der Folge ist es in der EU zu einem Machttransfer auf die intergouvernementale Ebene, den Ministerrat, gekommen, und hier spielt die deutsche Re-

gierung als Gestalter und Financier von Kompromissen die entscheidende Rolle. Daneben fällt ihr aber auch die eher ungeliebte Aufgabe zu, auf die Einhaltung und Respektierung der Verträge zu achten und dafür zu sorgen, dass Ausnahmen auch Ausnahmen bleiben und keine Sonderrechte innerhalb der Union begründen. In dieser Doppelrolle als »Zahlmeister« und »Zuchtmeister« der Europäischen Union ist Deutschland in wachsendem Maße Angriffen und Anfeindungen durch einige Mitgliedsstaaten ausgesetzt, weswegen es darauf achten muss, dass es bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben in der EU nicht allein dasteht oder auch nur in eine Minderheitenposition kommt. Das ist seit der unübersehbaren Lockerung der traditionellen Achse Berlin-Paris deutlich schwieriger geworden. Die Folge davon ist, dass Deutschland zuletzt wieder stärker auf die Rolle des »Zahlmeisters« verwiesen war und die Aufgaben eines »Hüters der Verträge« nur randständig wahrgenommen hat. Dadurch wird freilich bloß auf kurze Sicht der Zusammenhalt der Union gesichert; auf lange Sicht wachsen, wenn der »Hüter der Verträge« fehlt, die zentrifugalen Kräfte weiter an. Darüber hinaus ist festzuhalten, dass Deutschland die ihm in der EU zugefallene Rolle nur solange spielen kann, wie die politischen Spielräume der Regierung nicht durch den Aufstieg rechts- oder linkspopulistischer Parteien eingeschränkt werden. Die Wahrnehmung der internationalen Verantwortung Deutschlands im inneren Ring hängt an der prekären Voraussetzung, dass die übergroße Mehrheit der deutschen Wahlbevölkerung die spezifische Rolle des Landes in der EU akzeptiert und dies in einem entsprechenden Wahlverhalten zum Ausdruck bringt. Betrachtet man den Aufstieg rechts- und linkspopulistischer Parteien in den meisten anderen EU-Staaten, so stellt die bisherige Populismusresistenz der deutschen Wahlbevölkerung eine Ausnahme dar, und es ist fraglich, wie lange dies noch der Fall sein wird. Der dann erfolgende Ausfall Deutschlands in der Rolle der Europa zusammenhaltenden »Macht in der Mitte« dürfte das Ende der Europäischen Union in ihrer bisherigen Form zur Folge haben.

Im Prinzip ist mit den skizzierten Aufgaben innerhalb der EU die Grenze dessen, was Deutschland an internationaler Verantwortung zu tragen vermag, bereits erreicht. Nun gibt es aber zwischen äußerem und innerem Ring noch einen geographisch mittleren Ring der internationalen Verantwortung, und das Dilemma Deutschlands als Zentralmacht Europas besteht darin, dass es die Aufgaben im inneren Ring nur dann erfolgreich bearbeiten kann, wenn es sich gleichzeitig den Herausforderungen dieses mittleren Rings stellt und auch hier Verantwortung übernimmt. Dieser mittlere Ring umfasst geographisch Osteuropa, den Nahen Osten, die Europa gegenüberliegende Mittelmeerküste sowie den nördlichen Rand des subsaharischen Afrikas von Mali bis Somalia. Die Herausforderungen, die sich in diesem Raum stellen, sind durch unterschiedliche Faktoren verursacht, laufen aber durchweg auf das Problem einer bereits

zerfallenen oder im Zerfall befindlichen Staatlichkeit hinaus. Die Folgen dieses Staatszerfalls betreffen Europa in mindestens drei Formen: in Gestalt des Einsickerns von Gewaltakteuren aus Bürgerkriegsgebieten, die den Gewaltraum auf Europa ausdehnen wollen; der Entstehung unkontrollierbarer Flüchtlingsströme, die über die europäischen Grenzen drängen und zu einer Herausforderung der wirtschaftlichen Fähigkeiten und der sozialen Balance in den EU-Ländern werden, sowie schließlich dem Aufkommen neoimperialer Träume bei einigen politischen Akteuren an der europäischen Peripherie, die dazu führen können, dass die zurzeit voneinander getrennten Herde des Bürgerkriegs zu einem einzigen großen Flächenbrand werden, der mit politischen Mitteln nicht mehr zu kontrollieren und zu beenden ist.

Es sind vor allem zwei als postimperial zu bezeichnende Räume, die zu einer besonderen Herausforderung Europas – und damit auch Deutschlands – geworden sind. Beide Räume sind im weiteren Sinn das Ergebnis des Zerfalls der multinationalen und multireligiösen Großreiche am Ende des Ersten Weltkriegs: des Habsburgerreichs, des Reichs der russischen Zaren und des Osmanischen Reichs. Seit ihrem Zerfall (bzw. dem Ende der Zwischenphase, die Jugoslawien als »Klein-Habsburg« und die Sowjetunion als Nachfolger des Zarenreichs geformt haben) sind nationale Identitäten und religiöse Zugehörigkeiten politisiert und zur Grundlage von Freund-Feind-Erklärungen gemacht worden. Der eine dieser postimperialen Räume reicht vom Westbalkan über die Ukraine und den Kaukasus bis zum Kaspischen Meer, und der andere umfasst den arabischen Teil des einstigen Osmanischen Reichs, von der Levante bis zum Indischen Ozean, von Mesopotamien bis zur libyschen Wüste. In beiden Räumen sind kaum stabile Nationalstaatsgründungen gelungen, eine Entwicklung wirtschaftlicher Prosperität ist nur zeitweise und räumlich begrenzt erfolgt, so dass ein gewisser Wohlstand als Kompensation fehlender politisch-identifikatorischer Strukturen nicht gegeben ist. Statt dessen haben sich hier autoritäre Strukturen bis hin zu diktatorischen Regimen entwickelt, bei denen es in jüngster Zeit vermehrt zu einem unvermittelten Umschlag von inflexibler Ultrastabilität in den Bürgerkrieg gekommen ist.

Die Europäer und in deren Verbund Deutschland werden die Probleme dieses Raumes nicht lösen können – jedenfalls nicht allein und nicht kurzfristig. Internationale Verantwortung zu übernehmen, heißt hier, dort, wo sich die Möglichkeit dafür bietet, einen nachhaltigen Beitrag zu politischer Stabilisierung und zur Entwicklung wirtschaftlicher Prosperität zu leisten, auflodernde Kriege welcher Art auch immer in eingefrorene Konflikte zu verwandeln und nach Kooperationspartnern bei der Stabilisierung und Pazifizierung dieses Raumes zu suchen. Entgegen einer verbreiteten Vorstellung müssen das keineswegs immer nur die USA sein, die ohnehin das Zentrum ihrer Machtprojektion in den pazifischen Raum verlagert haben, sondern es kann – und muss in

einigen Fällen – auch Russland sein. Gerade im Verhältnis zu Russland kommt Deutschland eine herausgehobene Rolle zu, und im Verlauf des Ukraine Konflikts ist erkennbar geworden, dass es diese Rolle auch spielen will und spielen kann.

Deutschlands sicherheitspolitische Verantwortung

Einleitung

Worin gründet Deutschlands sicherheitspolitische Verantwortung? Wie verhält sich Deutschland zu den politischen Herausforderungen, vor denen es heute steht?

Die deutsche Sicherheitspolitik scheint sich in einer Art »magischem Dreieck« zu bewegen: Verantwortung, Herausforderung, Interesse Europa. Verantwortung wird heute weniger mit der Problematik der deutschen Geschichte begründet als vielmehr mit der Notwendigkeit, den politischen Herausforderungen dieser Zeit zu begegnen. Die Erwartungen mancher Staaten an eine deutsche Führung beim Umgang mit aktuellen Krisen kommen hinzu. Die Wahrnehmung dieser Krisen als eine »Welt aus den Fugen« begründet die Sehnsucht nach Ordnung. Die Flucht hunderttausender Menschen nach Europa führt vor Augen, dass die Krisen sich in unmittelbarer Nachbarschaft vollziehen. Das wichtigste außen- und sicherheitspolitische Interesse Deutschlands ist deshalb eine regionale und globale Ordnung, die von Regeln gestaltet wird. Dies ergibt sich schon daraus, dass Deutschland das am stärksten globalisierte Land der Welt ist¹. Es hat eingesehen, dass es in dieser Welt nicht mehr allein, sondern nur noch europäisch handlungsfähig ist.

Dieser Zusammenhang wird in der aktuellen sicherheitspolitischen Diskussion in Deutschland reflektiert. Bundespräsident Gauck hat seine Rede auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Januar 2014 unter das Motto »Anmerkungen zu Verantwortung« gestellt². Außenminister Steinmeier und Verteidigungsministerin von der Leyen sind ihm gefolgt. Das Auswärtige Amt hat die Schlussfolgerungen aus seinem »Review 2014« der Deutschen Außen- und Sicherheitspolitik mit drei Begriffen zusammengefasst: »Krise, Ordnung, Europa«. Es wurden neue Abteilungen für den Umgang mit Krisen und für »Internationale

1 McKinsey Global Institute, global flows in a digital age, april 2014.

2 www.bundespraesident.de 31. Januar 2014.

Ordnungsfragen« gegründet. Das Bundesministerium der Verteidigung wird sein Weißbuch zur »Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr« 2016 vorlegen. In der begleitenden Diskussion mit Experten ist erkennbar, dass das Weißbuch insbesondere den neuen Herausforderungen breiten Raum gibt.

Verantwortung

Es wird heute allerdings manchmal übersehen, dass Deutschland nicht erst jetzt, sondern schon sehr früh nach Gründung der Bundesrepublik außen- und sicherheitspolitische Verantwortung übernommen hatte. Dies gilt für die Annäherung an Israel, die Aussöhnung mit Frankreich und die Integration Deutschlands in den »Westen«, die Europäische Union und die NATO. Deutschland hat sowohl mit seinen starken konventionellen Streitkräften in der NATO, der Durchsetzung des NATO-Doppelbeschlusses als auch mit der Entspannungspolitik den vielleicht wichtigsten Beitrag zur Überwindung der Teilung Europas und damit zum Ende des Kalten Kriegs geleistet. Nach der Vereinigung Deutschlands wurde über die neue Verantwortung der »Berliner Republik«³ diskutiert. Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgericht 1994, das den Einsatz der Bundeswehr im Ausland im Rahmen eines »kollektiven Sicherheitssystems« erlaubte und mit der Beteiligung am Einsatz der NATO im Kosovo 1998 wurde dieser Anspruch eingelöst. Deutschland war der drittgrößte Truppensteller der ISAF in Afghanistan. Inzwischen ist die Bundeswehr mit bis zu 5000 Soldaten an militärischen Missionen in der Welt im Einsatz. An der Seite Frankreichs beteiligt sich Deutschland heute an der militärischen Bekämpfung des Terrorismus in Syrien, im Irak und in Afrika. Die These vom Gegensatz von Verantwortungs- und Machtpolitik (Hans-Dietrich Genscher) ist längst widerlegt.

Die heutige Diskussion über Deutschlands sicherheitspolitische Verantwortung wird weniger historisch begründet, als dass sie angesichts der aktuellen Krisen Erwartungen der Partner folgt. Eine große Mehrheit von Vertretern aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in 26 Ländern der Welt erwartet von Deutschland Führung in Europa und in den Krisen, die Europa betreffen⁴. Als Beispiele werden nicht nur die Finanzkrise in Europa, sondern auch die Kriege

3 Karl Kaiser (Hrsg.): Zur Zukunft der Deutschen Außenpolitik, Reden zur Außenpolitik der Berliner Republik, Bonn 1998.

4 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Deutschland in den Augen der Welt, Bonn 2015.

in der Ukraine und im Nahen Osten genannt. Ist Deutschland die Zentralmacht in Europa⁵? Gibt es eine »Neue Deutsche Frage«⁶?

Politische Herausforderungen

Der »Global Peace Index«⁷ zeigt, dass die Welt insgesamt im letzten Jahr friedlicher geworden ist. Dass sie »aus den Fugen« sei, ist eine vornehmlich europäische Perspektive. Die Krisen treten in Europa und in der unmittelbaren südlichen und östlichen Nachbarschaft der Europäischen Union auf. Der Bruch wird deutlich in einem Vergleich mit der Darstellung der Herausforderungen in der Europäischen Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2003. Sie beginnt mit den Worten: »Nie zuvor ist Europa so wohlhabend, so sicher und so frei gewesen.«⁸

Deutschlands sicherheitspolitische Verantwortung besteht nicht nur im Krisenmanagement im engeren Sinne. Es muss dafür gerüstet sein, aber die Verantwortung reicht darüber hinaus. Sie liegt in einem strategischen und vernetzten, umfassenden (comprehensive) Ansatz der Außen- und Sicherheitspolitik. Die Stärke der EU liegt gerade in dieser Verbindung von zivilen und militärischen Mitteln. Deutsche und europäische Sicherheitspolitik sollte mit einer strategischen Analyse der Krisen, ihren Hintergründen und den »langen Linien« ihrer Entwicklung beginnen. So wird eine Verbindung von Strategie und Diplomatie möglich. Diplomatie kann dann erfolgreich sein, wenn sie sich strategisch orientiert⁹.

In globaler Perspektive ist die wichtigste Herausforderung wohl der Aufstieg Asiens, insbesondere Chinas. Wird er friedlich verlaufen? Wie gehen China und seine Nachbarn mit ihren territorialen Konflikten um? Wie wird sich die pazifische Orientierung der USA (»rebalancing«) auf das Gleichgewicht in Ostasien auswirken? Vor allem aber: Was bedeutet dies für Europa?

Europa muss in zweifacher Hinsicht über seine Nachbarschaft hinausblicken. In Ostasien hat es neben den wirtschaftlichen auch sicherheitspolitische Interessen. Fast die Hälfte des Welthandels ist auf die Sicherheit der Schifffahrt in der Chinesischen See angewiesen. Dies betrifft in besonderer Weise die Handelsnation Deutschland. Die Europäische Union führt einen strategischen Dialog mit China über maritime Sicherheit. Sie fördert regionale Integration in Ost-

5 Herfried Münkler, *Macht in der Mitte – Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa*, Hamburg 2015.

6 Timothy Garton Ash, *The New German Question*, *The New York Review of Books*, 15.08.2013.

7 Institute for Economics and Peace, *Global Peace Index*, New York 2015.

8 Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Brüssel, 12. Dezember 2003.

9 Hans-Dieter Heumann, *Diplomatie und Strategie*, in: *Internationale Politik*, erscheint demnächst.

asien, auch durch die enge Zusammenarbeit mit ASEAN. Sie ist dabei, ein Akteur in Asien zu werden. Mit Deutschland pflegt China eine Partnerschaft, die enger ist als mit allen anderen Mitgliedern der Europäischen Union.

Zu den »langen Linien« gehört andererseits der Wandel in den transatlantischen Beziehungen. Die USA begleiten ihre pazifische Orientierung mit Zurückhaltung in anderen Teilen der Welt. Ihre Handlungsfähigkeit ist in einer multipolaren Welt begrenzt. Die USA erwarten von Europa mehr Arbeitsteilung, vor allem in Europa selbst. Zu den Konstanten der transatlantischen Partnerschaft aber gehört die Tatsache, dass sie unverzichtbar ist, auch in Zeiten von Spannungen zwischen Europa und den USA. Dies gilt nicht nur für die Lösung von Konflikten in der Welt, die Antwort auf globale Fragen wie Terrorismus, organisierte Kriminalität, Cyber- und Energiesicherheit, Klimawandel, sondern auch für die Sicherung gemeinsamer westlicher Standards der Globalisierung.

Europa beginnt, diese Herausforderungen anzunehmen. Die Europäische Union hat inzwischen begriffen, dass die Krise in der Ukraine ihr Verhältnis zu Russland grundsätzlich verändert hat, dass sie in dieser Krise über ihre handelspolitische Rolle hinausgewachsen und zu einem geopolitischen Akteur geworden ist. In den Augen Russlands waren sie und die NATO dies ohnehin seit dem Ende des Kalten Kriegs. Die Entfremdung sitzt tief. Russland orientiert sich nicht mehr gesamteuropäisch sondern eurasisch. Es sieht sich letztlich als Pol in der multipolaren Welt und wendet sich China zu. Die Herausforderung für Europa geht über das Krisenmanagement nach den Regeln des Abkommens von Minsk hinaus. Vor allem Deutschland, das in dieser Krise eine anerkannte Führungsrolle spielt, hält an dem Ziel einer gesamteuropäischen Friedensordnung fest. Es wird als Vorsitzender der OSZE 2016 dieses Thema auf die Tagesordnung bringen können.

Der Unterschied zwischen Krisenmanagement und einem strategischen Ansatz der Sicherheitspolitik ist noch augenfälliger im Verhältnis Europas zum Nahen Osten. Die unmittelbare Bedrohung liegt zweifellos in den Kriegen, im Zerfall der Staaten und vor allem im Anspruch des Islamischen Staates (IS) auf ein Kalifat, das sich mindestens vom Mittelmeer bis zum Iran erstreckt. Eine strategische Analyse aber nimmt den Zerfall einer regionalen Ordnung in den Blick. Sie entstand im Ersten Weltkrieg und wurde von den Kolonialmächten begründet. Vor allem der Krieg im Irak 2003 hat diese Ordnung erschüttert. Ob eine neue Ordnung entsteht, entlang der Linien von Sunniten und Schiiten und ihren Vormächten Saudi-Arabien und Iran, ist offen.

Die Herausforderung für europäische und deutsche Sicherheitspolitik liegt darin, die »langen Linien« dieser Entwicklung und vor allem die künftigen Akteure in der Region zu identifizieren. Mit welchen Staaten, innerhalb und außerhalb der Region, lässt sich Diplomatie betreiben, die die Sicherheit in der Region erhöht? Kann es die notwendige Annäherung Saudi-Arabiens und Irans

geben? Gibt es nicht schon manche Verständigung der USA und Russlands in der Syrien-Frage? Das Abkommen mit dem Iran über sein Nuklearprogramm jedenfalls ist nicht nur ein Beispiel für die Macht der Diplomatie, sondern hat die strategische Situation in der Region schon verändert und damit neue Möglichkeiten für die Diplomatie eröffnet. Die USA haben sich bereits darauf eingestellt. Die EU, deren Rolle als Verhandlungsführer im sogenannten »3+3-Format« oft vergessen wird, sollte diesen Moment nutzen.

Interesse Europa

Deutschlands wichtigstes Interesse ist die Erhaltung einer globalen und regionalen Ordnung, die von Regeln bzw. Werten bestimmt ist. Hierin liegt auch Deutschlands Verantwortung. Interessen und Werte fallen zusammen. In einer multipolaren Welt kann Deutschland diese Verantwortung nur als Teil eines handlungsfähigen Europas wahrnehmen. Europas neue *raison d'être* ist es, zum internationalen Akteur zu werden, der die Werte und Interessen seiner Mitglieder verteidigt.

Bereits die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 stellte fest, dass die Europäische Union mit 28 Mitgliedstaaten, ca. 500 Mio. Menschen, als stärkste Handelsmacht der Welt mit dem Euro als zweitwichtigster internationaler Währung und zahlreichen zivilen und militärischen Missionen »zwangsläufig ein globaler Akteur«¹⁰ ist. Worin liegt die Stärke der EU? Sie liegt erstens darin, dass die EU in ihrem Bereich Regeln setzt, die Mitgliedsstaaten bei ihrem Beitritt übernehmen müssen. Sie kann Staaten transformieren, auch wenn diese Fähigkeit mit zunehmender Entfernung der Staaten vom Kern Europas offenbar abnimmt. Die Stärke der EU liegt zweitens in ihrem umfassenden Ansatz. Kein anderer Akteur in der Welt kann in dieser Weise wirtschaftliche, politische aber auch militärische Mittel verbinden und zum Einsatz bringen. Diese Fähigkeit hat die EU auch zum Akteur in Konflikten vor allem in Afrika gemacht, die von ihrer Natur aus nur mit einer Verbindung von zivilen und militärischen Mitteln zu lösen sind. Hierin liegt auch ein Mehrwert gegenüber der NATO. In Konflikten, in denen – wie in der Ukraine-Krise – auch kollektive Verteidigung gefragt ist, kann die EU freilich nur als Ergänzung zur NATO auftreten.

Die Schwächen des Akteurs EU sind bekannt. Die Geschichte der europäischen Integration aber hat gezeigt, dass die Europäische Union gerade in Krisen ihre Handlungsfähigkeit immer weiter entwickelt hat, auch wenn sie nicht immer den Regeln der Verträge gefolgt ist. Dies hat die Finanzkrise in Europa vor Augen geführt. Der Euro ist auch in der Krise Griechenlands nicht gescheitert.

10 Europäische Sicherheitsstrategie, a. a. O., S. 1.

Die EU war politisch handlungsfähig. Sie hat neue Instrumente wie den Europäischen Stabilitätsmechanismus oder die Bankenunion entwickelt. Als Lehre aus der Krise Griechenlands wird die Integration der Eurozone verstärkt werden. Deutschland, Frankreich und die Europäische Kommission arbeiten an Plänen für die Ergänzung der Währungsunion durch eine Wirtschafts- und Fiskalunion. Schließlich zeigt auch die Flüchtlingskrise, dass die Probleme nur durch eine Europäische Politik zu lösen sein werden.

Die Finanzkrise hat in der Tat »mehr Europa« (Bundeskanzlerin Angela Merkel) mit sich gebracht, nicht weniger. Ist dies auch in der Sicherheitspolitik möglich? Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) steht vor ihrer Bewährungsprobe. Was ihre militärischen Fähigkeiten angeht, so wächst die Einsicht, dass angesichts immer knapper werdender Mittel eine Europäisierung der Verteidigungsindustrie unausweichlich ist. Der Europäische Rat hat dies im Juni 2015 beschlossen, die Bundesregierung ist mit einem Strategiepapier¹¹ gefolgt. Es wird für die Regierungen der Mitgliedsstaaten offenbar immer schwieriger, ihre nationalen Souveränitätsvorbehalte durchzusetzen. Die Unternehmen hatten längst begriffen, dass nur eine europäische Rüstungsindustrie auf dem Weltmarkt bestehen kann.

Schließlich zeigt die Geschichte der europäischen Integration auch, dass nur eine Avantgarde Fortschritte bewirken kann. Diese bestand fast immer aus Deutschland und Frankreich. In der Finanzkrise haben beide Staaten abwechselnd geführt und ihre Positionen angenähert. Dies sollte gerade bei der Erarbeitung der neuen europäischen Sicherheitsstrategie auch wieder möglich sein.

Literaturverzeichnis

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Deutschland in den Augen der Welt, Bonn 2015.

Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Brüssel, 12. Dezember 2003.

Europäische Sicherheitsstrategie, a. a. O., S. 1.

Hans-Dieter Heumann, Diplomatie und Strategie, in: Internationale Politik, erscheint demnächst.

Herfried Münkler, Macht in der Mitte – Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa, Hamburg 2015.

Institute for Economics and Peace, Global Peace Index, New York 2015.

Karl Kaiser (Hrsg.): Zur Zukunft der Deutschen Außenpolitik, Reden zur Außenpolitik der Berliner Republik, Bonn 1998.

11 Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Verteidigungsindustrie in Deutschland vom 8. Juli 2015, www.bmwi.de.

McKinsey Global Institute, global flows in a digital age, april 2014 www.bundespraesident.de 31. Januar 2014.

Strategiepapier der Bundesregierung zur Stärkung der Verteidigungsindustrie in Deutschland vom 8. Juli 2015, www.bmwi.de.

Timothy Garton Ash, The New German Question, The New York Review of Books, 15.08 2013.

Transatlantische sicherheitspolitische Verantwortung

Die transatlantischen Beziehungen bleiben für die außen- und sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands von zentraler Bedeutung, prägen die Herausbildung neuer Verantwortung der deutschen Außenpolitik und wirken nachhaltig auf die Entwicklung der Weltordnung.

Zur Zentralität der transatlantischen Beziehungen

Das 1990 erneut vereinigte Deutschland verdankte seine Sicherheit während des Kalten Krieges wie auch die Vereinigung selbst zu einem wesentlichen Teil der Politik der Vereinigten Staaten.¹ Es war ein Sonderverhältnis von besonderer Intensität, nicht nur wegen der alliierten Sonderrechte, sondern wegen der überragenden Bedeutung, die Amerika beim Wiederaufbau der deutschen Demokratie und Wirtschaft und vor allem bei der Gewährleistung der Sicherheit Berlins und Westdeutschlands vor einer sowjetischen Aggression spielte.

Die Regelungen, die zur Vereinigung Deutschlands führten, beendeten die Sonderrechte der USA als einer der früheren Besatzungsmächte sowie die Einschränkungen der deutschen Souveränität. Auch veranlasste das Ende des Ost-West-Konflikts – insbesondere der Zusammenbruch des Warschauer Pakts und der Sowjetunion – viele Beobachter, die Abhängigkeit Deutschlands vom amerikanischen Schutz für überholt und die Bedeutung Amerikas für die deutsche Sicherheit als dramatisch reduziert anzusehen. Hier und da wurde sogar die NATO als überflüssiges und abzuschaffendes Relikt des Kalten Krieges angesehen.

Dieser Meinungstrend kehrte sich jedoch bald um, als die Kriege auf dem

¹ Vgl. zu den folgenden Ausführungen auch Karl Kaiser, »Wie unentbehrlich ist Amerika für Deutschland?« In Xuewu Gu, Hanns Jürgen Küsters (Hrsg.), Was Deutschland und die Welt im Innersten zusammenhält, Sankt Augustin/Berlin, Konrad-Adenauer-Stiftung 2015, S. 103–116.

Balkan die Unfähigkeit Europas demonstrierten, die Konflikte einzudämmen, und die USA eingreifen mussten, um das Blutvergießen zu beenden. Dies geschah trotz der damaligen, gewichtigen Fortschritte der EU auf dem Wege zu einer gemeinsam Außen- und Sicherheitspolitik. Auch setzte sich die Meinung durch, dass trotz der weitgehend verschwundenen Möglichkeit einer offenen Aggression aus dem Osten die neuen Sicherheitsbedrohungen, die aus Instabilität, zerfallenden Staaten, Genoziden, ethnischen Säuberungen oder Terrorismus rührten, eine nach wie vor enge Kooperation zwischen Amerika und Europa erforderten. Die NATO-Strategie änderte sich entsprechend. Die Terror-Angriffe des 11. September 2001 vertieften diese Erkenntnis und veranlassten Bundeskanzler Gerhard Schröder zur Erklärung der »uneingeschränkten Solidarität« mit den USA.

Deutschland beteiligte sich wie einige andere europäische Mächte an der von den USA organisierten militärischen Intervention in Afghanistan im Gefolge dieser Angriffe wie auch an der späteren NATO-Intervention. Zugleich war jedoch das deutsch-amerikanische Verhältnis von tiefgehenden Meinungsverschiedenheiten gekennzeichnet: über die Intervention in den Irak, die Deutschland gemeinsam mit Frankreich (und Russland) nicht mittrug; über der Frage der NATO-Mitgliedschaft der Ukraine und Georgiens, wo Berlin sich gegen die amerikanische Politik einer baldigen Aufnahme sperrte; über die Intervention in Libyen, wo Deutschland sich in den Vereinten Nationen enthielt und eine Beteiligung ablehnte. Hinzu kam die Verstimmung, die die Enthüllungen über die Überwachung und das Ausspionieren deutscher Politiker und Institutionen durch CIA und NSA auslösten.

Die Gemeinsamkeit außenpolitischer und wirtschaftlicher Interessen sowie die über Jahrzehnte gewachsene Affinität und dichte Kooperation zwischen beiden Ländern ließen jedoch diese Divergenzen in den Hintergrund treten. Noch mehr trugen dazu Russlands Annexion der Krim und seine Intervention in der Ost-Ukraine bei. Der Bruch der mit russischer Beteiligung beim Ende des Kalten Krieges getroffenen Vereinbarungen, die eklatante Verletzung des die territoriale Integrität der Ukraine garantierenden Abkommens über seine Denuklearisierung und nicht zuletzt Moskaus Inanspruchnahme eines Rechts auf Intervention in andere Staaten zum Schutz russischer Personen signalisierten das Ende der nach der Überwindung des Ost-West-Konflikts geschaffenen europäischen Ordnung. Die Notwendigkeit klassischer Verteidigung und Abschreckung kehrte zurück und damit die Neubelebung der NATO mit den Beschlüssen des Gipfels von Wales sowie der unentbehrlichen Rolle der USA bei der Organisation der europäischen Sicherheit. Die danach von Präsident Barack Obama ergriffenen Schritte – die Entsendung von Truppen und Material sowie seine Reise nach Osteuropa – manifestierten erneut diese Sonderrolle und wirkten nachhaltig als Signal der Entschlossenheit gegenüber Russland wie auch

als Demonstration der »reassurance« gegenüber den östlichen Mitgliedern der NATO. Umgekehrt gilt aber auch, dass eine langfristige Russland-Politik, die auf eine konstruktive Rolle Russlands in der europäischen Sicherheit abzielt, einen transatlantisch abgestimmten Ansatz erfordert.

Auch in der Ukraine-Politik stellte sich bald Gemeinsamkeit zwischen den USA und der EU her, wenngleich einige Kräfte im Kongress im Gegensatz zu den Europäern die Ukraine militärisch unterstützen wollten. Es war Bundeskanzlerin Angela Merkel, die im Gleichklang mit Washington eine Politik abgestufter Sanktionen gegenüber Russland entwickelte und gegen Widerstände im eigenen Land und der EU durchsetzte.

Zwar wurde unter Präsident Obama das weltpolitische Engagement der USA zurückhaltender und auch ein »rebalancing« zur asiatisch-pazifischen Region angekündigt, jedoch bleibt Amerika in allen für Deutschland und Europa relevanten sicherheitspolitischen Herausforderungen aufgrund seiner nach wie vor überragenden Machtstellung in der Welt und der Gemeinsamkeit der Interessen ein unentbehrlicher Partner.

Dies gilt vor allem für den Nahen Osten, der einen tiefgreifenden und mit viel Gewalt verbundenen Umbruch durchläuft und wo der syrische Bürgerkrieg, die russische Intervention in Syrien, die Barbarei von ISIS oder die iranische Politik, um nur einige neuralgische Probleme zu nennen, amerikanisches Engagement erfordern. Europäische und deutsche Interessen sind unmittelbar betroffen, wie der von den Konflikten bewirkte Massenexodus von Flüchtlingen nach Europa und Deutschland besonders dramatisch demonstriert.

Aber auch die zentralen sicherheitspolitischen Herausforderungen jenseits der europäischen Peripherie erfordern transatlantische Kooperation: die Nichtverbreitung von Kernwaffen, die Bekämpfung des Terrorismus, Cyber-Sicherheit oder die zunehmenden Spannungen zwischen China und seinen Nachbarn (die eine vornehmlich kommerziell ausgerichtete Asien-Politik der Europäer bisher weitgehend ignorierte).

Nordamerika und die EU bleiben als die beiden weltgrößten Wirtschaftsgebiete noch auf lange Zeit die zentrale Region der Weltwirtschaft. Nirgendwo ist die Verflechtung durch Binnenhandel, Investitionen und Austausch von Know-How so intensiv wie hier. Für Deutschland ist seit neuem Amerika zum Haupthandelspartner geworden. Die Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) ist ungeachtet des Widerstands einiger gesellschaftlicher Gruppen von überragender wirtschaftlicher und geopolitischer Bedeutung, denn sie würde nicht nur die Integration der Wirtschaft unter den atlantischen Demokratien vertiefen, sondern eine Vielfalt neuer Regeln festlegen, die sich an Prinzipien liberaler Wirtschaftsordnung orientieren und die auch aufsteigende Wirtschaftsmächte wie China längerfristig binden würden.

Zur deutschen Rolle

Die Sicherheitspolitik der Bundesrepublik entwickelte sich in einem fast ausschließlich atlantischen Rahmen. Während des Ost-West-Konflikts blieben europäische Ansätze unbedeutend oder scheiterten wie das Projekt einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft. (West-)Deutschland wurde innerhalb der NATO zur größten konventionellen Streitmacht zur Verteidigung Zentraleuropas. Zugleich war jedoch ihre Außen- und Sicherheitspolitik zutiefst von der Vergangenheit geprägt: einer »Kultur der Zurückhaltung«, bestehend aus einem »never again«, »never alone« und »politics before force«, d. h. der Zurückweisung der aggressiven Politik der Vergangenheit, der Notwendigkeit des Handelns im Verbund mit Partnern und der Präferenz für politische vor militärischen Ansätzen.²

In den Jahren nach der Vereinigung erweiterte die Bundesrepublik behutsam das Betätigungsfeld ihrer Außen- und Sicherheitspolitik. Dies geschah im diplomatischen Bereich neuer Regelungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und der Entwicklung europäischer Kapazitäten wie auch beim Einsatz der Bundeswehr bis schließlich hin zum ersten Kampfeinsatz deutscher Soldaten seit dem zweiten Weltkrieg in der NATO-Intervention in Kosovo. Hinzu kamen dann Einsätze der Bundeswehr in EU-Operationen, in der »Koalition der Willigen« in Afghanistan nach den Angriffen des 11. September 2001 und die Beteiligung an der NATO-Intervention in Afghanistan. Trotz dieser wichtigen Lernerfahrungen, die eine Anerkennung der positiven Funktion von militärischen Mitteln zur Friedensdurchsetzung implizierte, hielt sich in Deutschland das alte pazifistische Rollenverständnis mit bemerkenswerter Hartnäckigkeit.³

Wie Umfragen wiederholt zeigten, wendet sich die Mehrheit der deutschen Bevölkerung gegen militärisches Engagement außerhalb der eigenen Grenzen, befürwortet eine Mittelposition zwischen Ost und West und lehnt es sogar ab, ungeachtet des Beistandsartikels V des NATO-Vertrags einem angegriffenen NATO-Partner Hilfe zu leisten. Auch war die Weigerung Deutschlands, sich an der Invasion des Irak zu beteiligen, z. T. von dieser Stimmung beeinflusst (auch wenn sie strategisch richtig war), und sicherlich traf dies für die deutsche Entscheidung zu, sich bei der Sicherheitsratsabstimmung zu Libyen zu enthalten und eine Mitwirkung an der Intervention abzulehnen.

Es muss die Diskrepanz zwischen dem Rollenverständnis der Mehrheit der Deutschen und der vom Ausland mit zunehmender Dringlichkeit geforderten

2 Hanns W. Maull, »Deutsche Außenpolitik – Verantwortung und Macht«, in Gunther Hellmann, Daniel Jacobi, Ursula Stark Urrestarazu (Hrsg.), »Früher, entschiedener und substantieller«? Die neue Debatte über Deutschlands Außenpolitik Sonderheft 6 der Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Wiesbaden, Springer VS, 2015, S. 213–237.

3 Ebenda.

und der deutschen politischen Klasse auch so gesehene Notwendigkeit größeren außenpolitischen Engagements gewesen sein, die dazu führte, dass auf höchster Ebene gehandelt wurde. Gleichzeitig forderten und versprachen Bundespräsident Joachim Gauck, Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier und Bundesverteidigungsministerin Ursula von der Leyen auf der Münchener Sicherheitskonferenz im Februar 2014 die Übernahme größerer Verantwortung in der Außen- und Sicherheitspolitik durch die Bundesrepublik. Um das öffentliche Interesse an einer aktiveren Außenpolitik zu fördern, führte das auswärtige Amt eine groß angelegte Befragung in- und ausländischer Experten über die deutsche Außenpolitik durch, deren Ergebnisse dann in einer Vielfalt von Veranstaltungen in der deutschen Öffentlichkeit zur Diskussion gestellt wurden.⁴

Weiter oben wurde dargelegt, dass keine der zentralen sicherheitspolitischen Herausforderungen Europas und Deutschlands ohne eine enge Kooperation mit den USA zu bewältigen ist. Dies gilt auch für die Bemühung um ein längerfristig positives Verhältnis mit Russland. Für die Weiterentwicklung deutscher außenpolitischer Verantwortung bedeutet dies, dass sie begleitet sein muss von einer engen Kooperation mit den USA. Dies ergibt sich nicht nur aus der Natur der zu lösenden Probleme, sondern auch aus der Führungsstellung der Bundesrepublik in der EU. Auch bedeutet dies nicht, dass beide Politiken immer übereinstimmen müssen. Es wird in Einzelfragen immer unterschiedliche Interessen geben, vor allem dann, wenn Deutschland seiner Aufgabe gerecht werden will, divergierende Interessen unter den EU-Mitgliedern zu einer gemeinsamen Position zusammenzuführen.

Eine wachsende Verantwortung der Bundesrepublik muss selbstverständlich über ihre wirtschaftliche Rolle hinausgehen. Eine Bezeichnung Deutschlands als »semihegemoniale geoökonomische Macht«⁵, die als »*Germany inc.* ... wenige Verbündete, aber viele Kunden und Zulieferer hat«⁶ klammert wesentliche Dimensionen der Vergangenheit deutscher Außenpolitik aus, nämlich die wichtigen Entscheidungen, die keineswegs von wirtschaftlichen Interessen bestimmt waren wie beispielsweise die Beteiligung an den militärischen Interventionen in Kosovo und Afghanistan, die Nichtbeteiligung an den Interventionen im Irak und Libyen oder die gegen die eigenen wirtschaftlichen Interessen getroffene Sanktionspolitik in der Ukraine-Krise. Wichtiger noch, eine ausschliesslich auf wirtschaftliche Interessen ausgerichtete Außenpolitik würde der gewachsenen

4 Vgl. www.aussenpolitik-weiter-denken.de.

5 Hans Kundnani, *The Paradox of German Power*, London. Hurst 2014.

6 Stephen F. Szabo, »Vom potenziellen Führungspartner zur ›Nein-Nation‹. Deutschlands neue Außenpolitik aus dem Washingtoner Blickwinkel«, in: Gunter Hellmann, op. cit., S. 448.

Rolle Deutschlands als »die Zentralmacht Europas«⁷ oder als »Macht in der Mitte«⁸ nicht gerecht werden. Die deutsche Politik zur Ukraine-Krise setzt in dieser Hinsicht zukunftsgemäß die richtigen Maßstäbe.

Transatlantische Beziehungen und Weltordnung

Deutsche Außen- und Sicherheitspolitik muss, um eine Chance auf Erfolg zu haben, transatlantisch abgestützt sein. Dies gilt auch dann, wenn sie, was zu hoffen ist, Teil einer Politik der EU ist. Eine erfolgreiche transatlantische Sicherheitspolitik leistet einen entscheidenden Beitrag zu einer stabileren und friedlicheren Weltordnung.

Zwischen Nordamerika und Westeuropa ist – vor allem nach dem zweiten Weltkrieg – eine atlantische Zivilisation entstanden.⁹ Hier entwickelte sich unter amerikanischer Führung eine Gemeinschaft von Demokratien mit einer Tradition der Vernetzung und Kooperation unter den Regierungen und einer Intensität der Interaktion von Eliten wie in keiner anderen Region der Welt. Wirtschaftlich entwickelte sich die atlantische Region zum Zentrum der Weltwirtschaft, deren Organisation sich an den von den USA inspirierten und von ihnen durchgesetzten liberalen Grundprinzipien orientierte. Der Marshall Plan und die von den USA geförderte Integration Westeuropas waren hierbei wesentliche Elemente. Es entstand ein Wirtschaftsgebiet mit einem Austausch von Gütern, Dienstleistungen, Know-How und Investitionen, deren Intensität ebenfalls in keiner anderen Region der Welt anzutreffen ist. Darüber hinaus sorgten die amerikanische Führung und aufgeklärte politische Kräfte in Europa dafür, dass auf sicherheitspolitischem Gebiet eine »security community« (im Sinne von Karl Deutsch) entstand, in der Krieg als Mittel der Austragung von Konflikten verlässlich ausgeschlossen ist. Die atlantische Region ist zu einer echten Friedenszone unter ihren Staaten geworden – ein wahrhaft bemerkenswertes Ergebnis des so blutigen 20. Jahrhunderts.

In einem politischen Umfeld, in dem Russland die nach dem Ende des Kalten Krieges entwickelten Regeln für eine friedliche europäische Ordnung gebrochen hat, wo eine barbarische ISIS Gewalt im Nahen Osten und in den europäischen Gesellschaften verbreitet und wo mannigfache Konflikte in Afrika und Asien

7 Hans-Peter Schwarz, *Die Zentralmacht Europas, Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin, Siedler 1994.

8 Herfried Münkler, *Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa*, Hamburg, Edition Körber 2015.

9 Eingehender dargelegt in Karl Kaiser, »Atlantische Zivilisation«, in Ludger Kühnhardt, Tilman Mayer et al. (Hrsg.), *Bonner Enzyklopädie der Globalität*, Wiesbaden, Springer VS, im Druck.

stattfinden oder drohen, ist der Erhalt dieser Insel der atlantischen Zivilisation mit seinem Bestand an Demokratie und seinem inneren Frieden von richtungsweisender Bedeutung für die globale Politik. Eine seiner Verantwortung gerecht werdende transatlantische Sicherheitspolitik Deutschlands muss hierzu beitragen.

Literaturverzeichnis

- Hanns W. Maull, »Deutsche Außenpolitik – Verantwortung und Macht«, in Gunther Hellmann, Daniel Jacobi, Ursula Stark Urrestarazu (Hrsg.), »Früher, entschiedener und substantieller«? Die neue Debatte über Deutschlands Außenpolitik Sonderheft 6 der Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Wiesbaden, Springer VS, 2015, S.213–237.
- Hans Kundnani, *The Paradox of German Power*, London. Hurst 2014.
- Hans-Peter Schwarz, *Die Zentralmacht Europas, Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, Berlin, Siedler 1994.
- Herfried Münkler, *Macht in der Mitte. Die neuen Aufgaben Deutschlands in Europa*, Hamburg, Edition Körber 2015.
- Stephen F. Szabo, »Vom potenziellen Führungspartner zur ›Nein-Nation‹. Deutschlands neue Außenpolitik aus dem Washingtoner Blickwinkel«, in: Gunter Hellmann, op. cit., S. 448.

Demografie als sicherheitspolitische Herausforderung

Kann die Demografie die internationale Ordnung erodieren? Nur bei einer alarmistischen Einstellung wird man hier mit einem glatten Ja antworten wollen. Die internationale Ordnung steht als Ganze ohnehin nicht zur Beurteilung an, aber in gewissen Regionen wird kaum jemand bezweifeln, dass dort die Demografie Fakten geschaffen hat, die zu übersehen verheerend wäre.

Die Demografie, der demografische Wandel, kann also kurzfristig nicht erodierend wirken. Aber das Auge des Betrachters nur kurz auf eine Region fallen zu lassen, wäre ohnehin unseriös. Das Beispiel des Europas und besonders des Deutschlands des Sommers 2015 stellt ein Ereignis dar, das in dieser Intensität und Kurzfristigkeit einer Flüchtlingsbewegung, eines besonderen Migrationsvorgangs von ungeahntem Ausmaß, nicht erwartet worden war.

Sicherlich muss man sagen, dass dieser Vorgang die Kohäsion der deutschen Gesellschaft herausfordert. Sollte man aber auch bereits sagen, dass sogar die sicherheitspolitische Lage Deutschlands herausgefordert ist? Der demografische Vorgang demonstriert auch in der aktuellen Betrachtung im Herbst 2015, dass im Kontext von Konflikten die demografische Lage nicht zu beachten oder vorhersehen zu wollen auf den Betrachter bzw. die mit dieser Blindheit geschlagene Gesellschaft zurückfällt. Im Moment kann diese migratorische Herausforderung sicherheitsbezogen noch gar nicht abschließend beurteilt werden. Konfliktpotentiale für Deutschland und Europa dabei zu übersehen, wäre naiv. Die Herausforderung im größeren Kontext des Nahostkonfliktes zu sehen und lösen zu wollen, ist selbstverständlich.

Die arabische Jasmin-Revolution wird vielfach durch das Größenwachstum arabischer Familien und besonders der Anzahl nicht beschäftigbarer Söhne erklärt. Eine bestimmte Größenentwicklung würde sich immer bellizios entladen. Insofern liegt in diesen demografischen Entwicklungen, wenn die These stimmte, eine Prognosewahrscheinlichkeit.

Demografie im Allgemeinen eignet sich jedoch an sich nicht für plötzliche gesellschaftliche Krisenerklärungen. Dagegen steht die sogenannte demografische Trägheit. Mit diesem Begriff wird zum Ausdruck gebracht, dass demo-

grafische Prozesse sich nur langfristig wahrnehmbar entwickeln. Das bleibt immer zu beachten. Dennoch gibt es erkennbare Prozesse, die durchaus als kommende Entwicklungsmöglichkeiten schon jetzt tunlichst zu beachten sind, will man nicht *post festum* erst in einen unglaublichen Betroffenheitsgestus verfallen, als ob man von diesen Krisen nie etwas gehört habe. Deshalb wollen wir einige demografische Prozesse mit Sicherheitsrelevanz ins Bewusstsein rufen.

Sicherlich gibt es viele demografische Vorgänge, die Folgen haben, über die interpretationsoffen gesprochen werden muss, die also nicht allein demografisch gedeutet oder verstanden werden können. Insofern ist eine politische Demografie hilfreich, in der beide Deutungszusammenhänge, politische wie demografische, zusammen beachtet und diskutiert werden.

Urbanisierung zum Beispiel könnte als Folge von enormen Bevölkerungswachstum innerstaatlich sinnvoll sein, weil damit eine bessere Kontrolle der gesellschaftlichen Entwicklung, so wie es derzeit in China angestrebt wird, einhergeht. Es lässt sich die Hypothese vertreten, dass mit einer Urbanisierungspolitik eine eher friedens- und stabilitätsorientierte Politik entwickelt wird. Die Verwundbarkeit großer Städte stünde jedenfalls auf dem Spiel, wenn sich ein hochurbanisierter Staat in militärische Abenteuer begeben würde. Kann also eine Hypothese entwickelt werden, dass hohe Urbanisierungsgrade friedenserhaltend wirken? Das kann man, trotz Erfahrung des II. WK, einmal untersuchen und bedenken.

Alterung: Sie bedeutet ja nicht nur, einen geringeren Jugendanteil zu haben, der militärisch nicht optimal ist, sondern auch eine Grundstimmung, die eher mit Ruhe als mit Krieg zu tun hat.

Entsprechend umgekehrt sind Regionen mit hohem Jugendanteil, d. h. zugleich mit stark wachsenden Gesellschaften beziehungsweise Bevölkerungen, von einer demografischen Dynamik und innergesellschaftlichen Konkurrenzsituation geprägt, aus denen heraus sich gegebenenfalls, wenn entsprechend mobilisiert würde oder Populisten Geltung erlangten, Konfliktbereitschaft und deren Entladung nach außen entfallen könnte.

Alterung stellt eventuell einen Friedensfaktor dar, aber wenn das Gegenüber, bezogen auf das Mittelmeer, bevölkerungsdicht angesiedelt ist, bedeutet Alterung eher eine Gefährdung, weil womöglich stark Migrationsprozesse auslösend. Migration als Gefährdung denken? Dann ja, wenn die Proportionalität nicht stimmt oder kulturelle Divergenz sich abzeichnet. Wie alternde Gesellschaften ohne Migration, Japan z. B., sich sicherheitspolitisch selbst verstehen, wäre zu sehen.

Stellt man Überlegungen zu potentiellen Konfliktregionen an, in denen demografische Entwicklungszusammenhänge auffällig sind, so erlauben diese Überlegungen Szenarien zu entwickeln, denen mit gewisser Wahrscheinlichkeit

präventiv begegnet werden kann. Das spekulative Moment dabei ist weniger bedeutsam als der umgekehrte Fall, dass es erst gar nicht zu diesen Überlegungen präventiver Art gekommen ist, man also unvorbereitet mit der Wirklichkeit konfrontiert wird. Deshalb gilt, dass die Demografie zu vernachlässigen sicherheitspolitisch unverantwortbar ist. Andererseits ist auch klar, dass im strategischen Denken schon immer die Stärke von militärischen Zusammenhängen bedacht wurde. Nur wird hier darüber hinaus der Fokus darauf gelegt, dass ganze Bevölkerungsstrukturen und Bevölkerungsprozesse ihrerseits in Zusammenhang mit sicherheitspolitischen Überlegungen und einem strategischen Denken gebracht werden müssen. Deshalb lässt sich auch sagen, dass eine strategische Wissenschaft Demografie in ihrem interdisziplinären Kanon berücksichtigen wird.

Es sei aber redlicher Weise auch betont, dass die Zahlenwelt der Demografie für sich noch kein Sollen oder eine Bewertung vermitteln. Deshalb ist es richtig und fair zu sagen, dass Daten interpretationsbedürftig bleiben und erfahrener Beurteilung bedürfen. Andererseits ist desgleichen wahr, dass allzu deutlich sich zeigende demografische Strukturen relativ unstrittig gewisse Interpretationen nahelegen, auch wenn es sich um Interpretationen handelt.

Betrachten wir deshalb nach dem ersten Urbanisierungskriterium und dem Alterungsprozess weitere demografische Herausforderungen.

Schrumpfungsräume im Gegensatz zu sog. Übervölkerungsregionen – ein unbestimmter Begriff – sind weltweit noch nicht das große demografische Problem. Manche implosive regionale Entwicklung steht seit Jahrzehnten vor Augen, ohne dass sich deshalb eine Konfliktsituation entfaltet hätte. Das heißt, dass allein aus einer demografisch-regionalen Lage heraus, ohne Zutun weiterer Wandlungsprozesse, sich noch keine Konflikte ergeben müssen. Entsprechend sollte bei Vorhersagbarkeit von Konflikten Zurückhaltung auferlegt sein. Eine Lageanalyse ist zunächst eine Zustandsbeschreibung. Die Entfaltung ihrer Dynamik mag wahrscheinlich sein, aber zur Lagebeurteilung muss das ganze Bild berücksichtigt werden.

Die Lage in Israel und Palästina kann sicherlich ohne die demografische Entwicklung nicht vollständig erklärt werden. Die Geburtenentwicklung ist seit Jahrzehnten ein Politikum, dass also auch über die Fertilität strukturverändernde Fakten geschaffen werden, die die Sicherheitslage ändert.

Ein weiteres Beispiel ist das Gegenüber unterschiedlicher demografischer Dynamiken an der Nordgrenze Chinas zu Russland. Die spärliche Besiedlung in der russischen Region ist auffallend zu erkennen. Ein demografisches Gefälle ist entstanden, besteht fort, aber realiter noch ohne Effekt, dass etwa chinesischerseits übergreifend vorgegangen würde. Das ökonomische Gefälle in Richtung Russland bewirkt zusätzliche Dynamiken. Sibirien ist ein weiterer Raum Russlands, dessen implosive Entwicklung das ferne Moskau beunruhigt. Viele histo-

rische Fälle von nicht lange unbeachtet bleibenden Schrumpfungsregionen lassen sich benennen, die vielfach zu Konflikursachen und Erosionen beitragen.

Urbanisierung, hatten wir gesagt, ist ein Welttrend. Ob er sicherheitspolitisch relevant ist, wäre zu eruieren. Betrachtet man den Grad der Urbanisierung einer Gesellschaft, könnte man Zusammenhänge entdecken. Das ständig kriegsbedrohte Afghanistan hat einen Urbanisierungsgrad von 23 Prozent, der in Bürgerkriegen sich ergehende Jemen hat einen Urbanisierungsgrad von 32 Prozent. Syriens Urbanisierungsgrad von 56 Prozent ist zu niedrig, um es vor Konflikten zu schützen. Und Gaza mit einem Urbanisierungsgrad von 72 Prozent stellt das Gegenbeispiel dar zur Hypothese, denn seine hohe Urbanisierung hätte es demnach schützen müssen, was keinesfalls zutrifft. Auffällig dürfte auch die demografische Differenz auf der koreanischen Halbinsel sein. Dort hat der Norden eine 60-prozentige Urbanisierung vorzuweisen, der Süden aber von 83 Prozent. Die Militanz des Nordens ist trotz imposanter Urbanität in Pjöngjang ungebrochen.

Weitere demografische Indikatoren seien exemplarisch auf einzelne Länder hin durchdiskutiert. Betrachten wir so die Geburtenentwicklung.

Deutschland hat eine Geburtenrate von acht Geburten pro 1000 Einwohner, der Sudan von 43, Westafrika von 39, Ostafrika von 36 und Zentralafrika von 44 Geburten pro 1000 Einwohner. Entsprechend different fallen die Gesamtfruchtbarkeitsraten aus: Sudan 5,2, Jemen 4,4, palästinensische Gebiete 4,1, Afghanistan 4,9 – im Vergleich zu Deutschlands 1,4 Kinder pro Frau im gebärfähigen Alter. Manche Regionen Afrikas verdienen mithin sicherheitspolitisch die geballte Aufmerksamkeit. Sicherheitspolitisch aufmerksam zu sein heißt ja auch, dass präventiv, im zeitlichen Vorfeld vor Ort wie in der Perspektive von außen, Entwicklungstrends strategisch durchdacht werden. Zu hoffen ist, dass dies geschieht.

Zum Lagebild trägt bei, das schiere Bevölkerungswachstum (prognostizierte Bevölkerungsgröße) zwischen heute, 2030 und 2050 zu bedenken:

	heute	2030	2050
Sudan	40,9	61,7	105
Westafrika	349	509	784
Ostafrika	388	562	841
Zentralafrika	149	229	378
USA	321,2	359,4	398,3
Jemen	26,7	35,7	46,1
Palästinensische Gebiete	4,5	6,6	9,2
Israel	8,4	10,6	13,9
Afghanistan	32,2	45,8	64,3

Tabelle 1: Veränderung der Bevölkerungsgröße bis 2050

Bei den herausgegriffenen politischen Krisenländern mit besonders hoher Gesamtfruchtbarkeitsrate ist jeweils auch die Beteiligung an Sekundärbildung bei Mädchen aussagekräftig: Liegt sie im Sudan bei 39 Prozent, so im Jemen bei 40 Prozent, in den palästinensischen Gebieten bei (angeblich) 86 Prozent und in Afghanistan bei 38 Prozent (Männer 70 Prozent).

Die Bevölkerungsgröße ist ein Gewicht und politisch mitentscheidender Faktor, aber nur dann, wenn aus dieser Bevölkerung auch eine Gesellschaft erwachsen ist, die mit der modernen Entwicklung mithält und sie gar, wie China, vorantreibt. Indien dagegen wird viel an Bedeutung und noch viel mehr an Erwartung zugeschrieben, erweist sich aber im Vergleich zu seiner Bevölkerungsgröße und im deutlichen Gegensatz zu China als vergleichsweise schwach. Das heißt, demografische Größe kann, muss aber nicht politische Größe beziehungsweise Gewicht bedeuten. Zu behaupten, Größe an sich sei technologisch gesehen bedeutungslos, ist ebenfalls ignorant. Die chinesische Volksbefreiungsarmee als größte Armee der Welt sollte niemand unterschätzen. Taiwan achtet darauf.

Die Welt ist gegenwärtig bereits, wenn man demografische, globale Mehrheiten verallgemeinert, asiatisch. Wenn Präsident Obama die pazifische Option der USA betont, liegt einer der Gründe darin, dass die asiatische Gegenküste geopolitisch, geostrategisch und geoökonomisch gesehen unstrittig eine Herausforderung für die USA bedeutet. Eurasisch gesehen haben wir in Europa die gleiche Herausforderung. Würde man die allein demografisch angelegte Analyse um weitere Entwicklungsfaktoren wie den Arbeitsmarkt, das Wirtschaftswachstum, die Klimaentwicklung, die Bildungsbeteiligung, den Militärhaushalt u. a. m. ergänzen, würde das Bild weiter an Kontur und Dichte, das sicherheitspolitische Szenario an Stringenz gewinnen. Man kann nur hoffen, dass es in Regierungs- wie in NATO-Kreisen vor Augen steht.

Greifen wir die geoökonomische Entwicklung einmal heraus, so könnte die Sicherung strategischer Rohstoffe Verteilungskonflikte zur Folge haben, denn die Ansprüche auf Rohstoffversorgung werden sich mit den demografischen Größenverschiebungen ebenfalls verändern. Das lässt sich schon gegenwärtig beobachten. Das Wachstum Afrikas wurde bereits erwähnt, und der Kontinent wird nicht dauerhaft Rohstoffe hauptsächlich exportieren wollen. Die Rohstoffversorgung in Europa kann als nicht gesichert angesehen werden – mit allen Konsequenzen für die gesellschaftliche Entwicklung. Insofern ist die geoökonomisch-sicherheitspolitische Suche nach und der Ausbau von alternativen Energien überlebenswichtig. Die demografie- und wachstumsbedingte Rivalität um strategische Rohstoffe stellt nicht nur eine sicherheitspolitische Herausforderung dar.

Klassische, wirkliche Einwanderungsgesellschaften leben von einem natürlichen Bevölkerungszuwachs, den sie um Zuwanderung ergänzen. Beides zu-

sammen ergänzt sich realiter. In Deutschland gelingt das gerade nicht, haben wir eine gravierende Fertilitätslücke. Deutschland lebt mehr als andere Länder einseitig von Migration. Der sog. Migrationshintergrund wächst. Die ethnodiverse Struktur verschiebt sich.

Es wird zu beobachten sein, wie der alternative Weg Japans, so gut wie keine Migration vorzusehen, sich behaupten lässt. Dem japanischen Auftreten gegenüber China, quasi ohne vergangenheitsbezogene Entschuldigungen auskommen zu wollen und im südchinesischen Meer sich um Inseln mit China zu streiten, müsste eigentlich mehr Manpower entsprechen und ist so gesehen sicherheitspolitisch, wegen mangelnder demografischer Unterfütterung, riskant und kühn. Japan setzt auf Homogenität, Deutschland und andere Länder haben diesen Weg in Richtung Diversität verlassen. Ähnlich wie Japan, nicht so krass, macht das China der Han-Chinesen nicht den Eindruck, als ob es – zusätzlich zu seinen respektierten Minoritäten – auf zusätzliche Multikulturalisierung setzt.

Dennoch ist Migration sicherheitspolitisch schwer zu beurteilen. Die USA sind ohne sie nicht denkbar. Gelingen aber Integrationserfordernisse nicht, kann Migration Konflikt bedeuten. Latent oder bereits manifest.

Wie viele Bataillone hat der Papst? Nur wenigen Ländern oder Staaten ist es vergönnt, ohne Blick auf die demografischen Bestände auszukommen. Und selbst die Engelsburg in Rom hat den Papststaat nicht schützen können. Es dürfte also vernünftig sein, Demografie zwar nicht als Schicksal, aber als maßgeblichen Faktor internationaler Politik entsprechend zu würdigen und rechtzeitig zu bedenken.

Literaturverzeichnis

- Rudolf Adam: Demografie und Sicherheit. Wie beeinflussen demografische Veränderungen die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen im Zeitalter der Globalisierung? In: Internationale Politik, Dezember 2006, S. 24–32.
- Tilman Mayer: Was leistet eine politische Demografie? In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 32., Heft 3–4, 2007, S. 429–443.
- Gunnar Heinsohn: Söhne und Weltmacht. Terror im Aufstieg und Fall der Nationen, München 2008.
- Paul Collier: Exodus. Warum wir Einwanderung neu regeln müssen, München 2014.
- Datenreport 2015 der Stiftung Weltbevölkerung, www.weltbevölkerung.de.
- Rupert Neudeck: Afrika aber schweigt, in: FAZ vom 15.8.15.
- Schwerpunkt »Bevölkerung und Entwicklung«, in: Politischen Studien, Heft Sept./Okt. 2015, Tabelle 1: Bevölkerungswachstum bis 2050.

IV. Fazit

Sicherheitspolitische Verantwortung und Strategische Wissenschaft im 21. Jahrhundert

»...im November 1990, dem Monat nach der Wiedervereinigung Deutschlands, tagte in Paris der Gipfel der Staats- und Regierungschefs der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Den Höhepunkt bildete am 21. November die Unterzeichnung der Charta von Paris. Darin verpflichteten sich alle 34 Mitgliedstaaten, die Demokratie als einzige Regierungsform unserer Nationen aufzubauen, zu festigen und zu stärken. In einem Augenblick, da Europa am Beginn eines neuen Zeitalters stehe, bekannten sie sich zur wechselseitigen Achtung ihrer nationalen Souveränität und territorialen Integrität sowie zur friedlichen Regelung von Streitfällen. Wenn es ein symbolisches Datum gibt, das das Ende der Nachkriegsepoche für ganz Europa markiert, war es der 21. November 1990. Heute, 25 Jahre später, ist von den guten Absichten vom November 1990 nicht mehr viel übrig.«

Historiker Heinrich August Winkler, Keynote: »Was hält den Westen zusammen?«, Herrhausen Gesellschaft, 18. September 2015.

Die friedliche Revolution von 1989/90 bestätigt die Weisheit einer Weltordnung, die auf geteilter Macht in multilateralen Institutionen beruht. In der Tat erschienen die Prinzipien und Ideale, die das Fundament dieser Ordnung bildeten, so wirkmächtig, dass der amerikanische Politikwissenschaftler Francis Fukuyama vor 25 Jahren gar das Ende der Geschichte prophezeite: den endgültigen Sieg des westlichen Modells über die totalitären und autoritären Herausforderungen des 20. Jahrhunderts.

Ein Vierteljahrhundert nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wird Europa nicht länger als ein Hort der Stabilität und Vorbild für andere Regionen der Welt betrachtet, sondern von innen wie von außen zunehmend als Brand- und Krisenherd empfunden: Auch wenn ihn manche nicht so nennen wollen, so findet auf europäischem Boden wieder ein Krieg statt. Der Kontinent ist umgeben von Krisenherden im Nahen Osten, in Nordafrika und in Zentralasien. Inmitten von Klimawandel, Ukraine-Krieg, Gräueltaten des Islamischen Staates, Flüchtlings-Krise und Syrien-Konflikt empfinden auch immer mehr Deutsche ihre Sicherheit als bedroht, ohne dabei Art oder Richtung der Bedrohung konkret benennen zu können.

Das traditionelle Sicherheitsverständnis ist weiterhin aktuell

Spätestens seit dem Westfälischen Frieden von Münster und Osnabrück, also seit mehr als 350 Jahren, wird Sicherheit in Europa, und in Folge der Globalisierung des europäischen Staatensystems auch weltweit, als zwischenstaatliche Angelegenheit begriffen. Sicherheitspolitik wird folglich zu einer Frage der internationalen Politik und – aus der Perspektive des außenpolitischen Realismus – insbesondere der Politik zwischen Großmächten. Die verheerenden Weltkriege des 20. Jahrhunderts unterstrichen die Bedeutung der zwischenstaatlichen Dimension eindrücklich.

Auch heute noch werden Sicherheit und Sicherheitspolitik von der zwischenstaatlichen Perspektive aus betrachtet. Der Konflikt in der Ukraine zeigt, dass dieses klassische Verständnis keinesfalls an Aktualität verloren hat. Von diesem Standpunkt aus ist die Ukraine-Krise für Deutschland – und in Teilen auch für Europa – das Sinnbild einer Rückkehr in die Normalität der Hobbeschen Welt des Krieges aller gegen alle, aus der sich Europa nach dem Ende des Kalten Krieges verabschiedet zu haben schien. Nach wie vor sind in einer solchen Welt insbesondere die traditionellen Großmächte und ihre Konflikte untereinander eine zentrale Determinante unserer Sicherheit.

Dies gilt zunächst natürlich für die Vereinigten Staaten von Amerika, die für viele nach wie vor die einzig verbliebene Supermacht darstellen. Trotz multipler Fehlritte ist ihre Rolle als globale Ordnungsmacht nach wie vor unverzichtbar zur Wahrung der Sicherheit in einem internationalen System, in dem es keine glaubwürdige und überstaatliche Sicherheitsinstitution gibt.

Zunehmend gerät auch Russland wieder als globale Ordnungs- oder – wie manche Beobachter sagen würden – Unordnungsmacht in den Fokus. Auch wenn Moskaus Gestaltungspotenzial nach wie vor auf seine Nachbarschaft begrenzt zu sein scheint, haben die russischen Aktivitäten doch Auswirkungen weit über die Region hinaus. Gerade in Syrien, aber auch beim Nuklearwaffen-Abkommen mit dem Iran, wird deutlich, dass zentrale globale Probleme ohne Moskau nicht zu lösen sind.

Gleiches gilt in jüngerer Zeit verstärkt auch für China. Längst ist das Reich der Mitte nicht mehr nur eine aufstrebende Wirtschafts-, sondern auch eine ernstzunehmende Militärmacht. Die Frage, ob es diese Potenziale auf friedenssichernde oder destabilisierende Weise zum Einsatz bringt, wird die globale Sicherheitsordnung auf Jahre hinaus prägen.

Im Vergleich zu diesen nach wie vor erheblichen Machtpotenzialen der globalen Supermächte verblassen die Gestaltungsmöglichkeiten der gerade in den Jahren nach dem Ende des Kalten Krieges von vielen Hoffnungen begleiteten internationalen Organisationen. Weder die UNO noch die NATO sind heute alleine in der Lage, als globale Sicherheitsgaranten zu wirken. Selbst der EU als

wohl mächtigster internationaler Organisation der Gegenwart wurden in der Ukraine-Krise von Russland – US Präsident Obama gesteht dem Land gerade einmal die Rolle einer Regionalmacht zu – deutlich dessen Grenzen aufgezeigt.

Revision des Sicherheitsbegriffs

Gleichzeitig macht der Konflikt in der Ukraine aber auch deutlich, dass unser Sicherheitsbegriff dringend einer Revision und Anpassung bedarf: Beispielsweise ist der Konflikt zwischen der Ukraine und Russland gleichzeitig auch ein innerukrainischer zwischen dem mehrheitlich europäisch ausgerichteten westlichen und dem an Russland orientierten östlichen Teil des Landes.

Insoweit ist der Konflikt in der Ukraine typisch für eine hybride Form gewalttätiger Auseinandersetzung, wie sie in den Jahrzehnten seit dem Ende des Kalten Krieges vermehrt zu beobachten ist. Während der klassische Krieg zwischen Nationen immer seltener wird (der letzte Krieg, den die Vereinigten Staaten förmlich erklärt haben, war der Zweite Weltkrieg), finden Konflikte zunehmend innerhalb von Staaten statt – Somalia, Ruanda und Bosnien sind nur einige Beispiele. Dies führt gleichzeitig zu einer vermehrten Beteiligung nicht-staatlicher Akteure an Kriegen und Konflikten. Hierzu gehören beispielsweise terroristische Organisationen wie der Islamische Staat, Al-Qaida und Boko Haram, aber auch private Sicherheitsfirmen, Warlords und unabhängige Milizen.

Während praktische Politik und wissenschaftliche Forschung diese »Neuen Kriege« lange vernachlässigt haben, sind sie spätestens mit dem gleichnamigen Werk des Politikwissenschaftlers Herfried Münkler, durch den Irak-Krieg und den dortigen Kampf gegen den Terrorismus verstärkt ins Blickfeld der Öffentlichkeit gerückt.

Bereits die Namensgebung des Bush-Feldzuges im Irak suggeriert einen fundamentalen Wandel: Krieg wird heute nicht mehr (nur) gegen Staaten geführt, sondern auch gegen Arten der Kriegsführung (»war on terror«), unerwünschte gesellschaftliche Zustände (»war on poverty«) oder unliebsame Produkte und deren Begleiterscheinungen (»war on drugs«).

Diese begriffliche Proliferation des Krieges ist Ausdruck eines Phänomens, welches der Politikwissenschaftler Ole Wæver unter dem Begriff »securitization« (Versicherheitlichung) bekannt machte. Damit ist gemeint, dass immer mehr Politikfelder im politischen (gesellschaftlichen oder medialen) Diskurs als sicherheitsrelevant dargestellt werden, um besondere Maßnahmen im Umgang mit ihnen zu ermöglichen. So rechtfertigt etwa ein »Krieg gegen Armut« besondere finanzielle Aufwendungen und ein »Krieg gegen Drogen« den Einsatz

des Militärs auch in einem Bereich, der eigentlich in die polizeiliche Zuständigkeit fällt.

Der Begriff »securitization« lenkt damit die Aufmerksamkeit auf eine politische und rhetorische Strategie und fordert deren kritische Betrachtung und Begleitung. Während eine solche kritische Distanz in vielen Bereichen zweifellos geboten ist, steht jedoch außer Frage, dass der Sicherheitsbegriff im 21. Jahrhundert eine erhebliche Erweiterung erfahren muss, um weiterhin relevant und nutzbar zu sein.

In der (westlichen) Welt wird unsere Sicherheit heute in der Tat durch weit mehr bedroht als nur militärische oder andere gewaltsame Auseinandersetzungen, gleich ob diese nun zwischenstaatlich oder innerstaatlich sein mögen. Ein sinnvolles und politisch nutzbares Verständnis von Sicherheit, und damit auch von Sicherheitspolitik, muss diese neuen Herausforderungen in den Blick nehmen und ganzheitliche Antworten auf eine Vielzahl oftmals neuer Bedrohungen entwickeln.

Durch die Flüchtlingsströme, die Europa erreichen, bekommen die Europäer die Folgen dieser Bedrohungen auf indirektem und direktem Wege zu spüren. Denn Instabilität an der kontinentalen Peripherie bedroht längst auch die Stabilität unserer eigenen Gesellschaftsordnungen. Populistische und nationalistische Akteure warten nur darauf, die Flüchtlingsproblematik zu instrumentalisieren, um an den Grundfesten unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung zu rütteln.

Damit rücken neben Diplomatie und Militär als klassische Instrumente der Sicherheitspolitik schnell auch Handels- und Entwicklungspolitik ins Blickfeld. Nur wenn die Menschen an der Peripherie der globalisierten Welt eine Perspektive sehen, nicht nur in Frieden und Freiheit, sondern auch in Wohlstand zu leben, werden sie ihre Heimat nicht verlassen. Eine gerechte Weltwirtschaftsordnung und die entschlossene Bekämpfung von Armut und Menschenrechtsverletzungen zählen daher längst auch zu den Bereichen moderner Sicherheitspolitik.

Gleiches gilt für die Umwelt- und Klimapolitik. Der inzwischen nahezu unbestrittene Klimawandel bedroht uns nicht nur durch die bereits heute prognostizierten sogenannten Klimaflüchtlinge (in Ozeanien längst eine Realität), sondern beeinträchtigt auch unsere natürlichen Lebensgrundlagen. Es bedurfte nicht erst Hollywood, um zu zeigen, dass Umwelt- und Naturkatastrophen unsere Sicherheit tatsächlich gefährden können. Das Schicksal der Bewohner von Fukushima mag als mahnendes Beispiel dienen.

Gleichzeitig wirft diese Katastrophe auch ein Schlaglicht auf die Energie- und Stromversorgung als weiteren sicherheitsrelevanten Aspekt in der modernen Gesellschaft. Ohne Zugang zu den erforderlichen Rohstoffen und deren nachhaltiger Bewirtschaftung ist unser Gesellschaftsmodell nicht überlebensfähig.

Dies gilt verstärkt auch für die digitale Infrastruktur. Nicht erst der jüngste Cyber-Angriff auf den Deutschen Bundestag hat gezeigt, dass Cyber-Security längst mehr ist als die Spielwiese einiger technikbegeisterter »Nerds«.

Die Auswirkungen für Deutschland

Dies sind nur einige der in diesem Band adressierten Beispiele für Entwicklungen und Phänomene, die unsere Sicherheit im 21. Jahrhundert nicht nur bedrohen könnten, sondern es auf sehr konkrete Weise bereits tun. Denn längst manifestieren sich Gefahren für unsere Sicherheit nicht mehr nur in Form von Nuklearsprengköpfen oder Panzerdivisionen. Vor diesem Hintergrund ist die von Bundespräsident Gauck formulierte Aufforderung, die Bundesrepublik müsse künftig mehr sicherheitspolitische Verantwortung übernehmen, weniger als wohlmeinender Ratschlag denn als zwingende Notwendigkeit zu verstehen.

Allerdings hinkt der sicherheitspolitische Diskurs dieser Notwendigkeit sowie den globalen Entwicklungen und Realitäten gerade in Deutschland hinterher. Während das Land sich gerne als »Zivilmacht« im Sinne Hanns W. Maulls versteht, haben weder dessen politische noch wissenschaftliche Elite bislang ein klares Bild der zivilen (also nicht-militärischen) Bedrohungsszenarien zeichnen können.

Diesem Defizit möchte der vorliegende Sammelband entgegenwirken, in dem er ein gravierendes Manko der bisherigen sicherheitspolitischen Debatte in Deutschland überwindet und disziplinäre Grenzen überschreitet. Denn in weiten Teilen findet der sicherheitspolitische Diskurs in Deutschland nach wie vor in einem exklusiven, aber weithin isolierten, Kreis von Experten in der Bundeswehr, im Auswärtigen Dienst und Teilen der Wissenschaft statt. Gleichzeitig findet eine Einbeziehung relevanter Expertise aus benachbarten Disziplinen wie den Agrarwissenschaften, Technologiewissenschaften oder Wirtschaftswissenschaften bislang nicht – oder nicht in hinreichendem Maße – statt. Als Konsequenz zeigt sich ein recht einseitiges Verständnis von Sicherheit.

In diesem Zusammenhang ist es ein weiteres besonderes Anliegen dieses Bandes, die Auswirkungen eines erweiterten Sicherheitsbegriffs für die Bundesrepublik speziell vor dem Hintergrund der von höchster staatlicher Stelle geäußerten Aufforderung zur Übernahme größerer Verantwortung zu untersuchen. Auch international und gerade von Seiten der europäischen Partner wird Deutschlands Führungsrolle mehr denn je akzeptiert und etwa von dem ehemaligen polnischen Außenminister Radoslaw Sikorski auch aktiv gefordert. Auf europäischer Ebene findet sich Deutschland zunehmend in demselben Dilemma wieder, das die amerikanische Politik im globalen Maßstab seit Jahrzehnten kennt: Einerseits wird eine Führungsrolle erwartet, wenn sie ausbleibt.

Andererseits wird kritisiert, wenn die Führung – vermeintlich – zu exzessiv praktiziert wird. Führung stellt in diesem Sinne immer auch einen innen- wie außenpolitischen Balanceakt und somit eine politische Herausforderung dar.

Außenpolitisch steht die Bundesrepublik dabei insbesondere vor der Herausforderung, ihre Rolle und Funktion im Konzert der Mächte zu finden. Welche Rolle kann und will sie spielen und wie fügt sich ihr sicherheitspolitisches Selbstverständnis in die Weltordnung ein? Inmitten vieler Unbekannter scheint dabei aktuell vor allem eines sicher: Deutschland muss seine Rolle im Kontext der europäischen und atlantischen Gemeinschaft definieren.

Auch innenpolitisch stellt sich die Frage, welche (Art von) Verantwortung für Deutschland in Betracht kommt, die für seine Bürger zugleich akzeptabel ist. Denn während die Kritiker des Bundespräsidenten angesichts des Begriffs ›Sicherheitspolitik‹ allzu vorschnell vor einer Militarisierung der deutschen Außenpolitik warnten, wird vor dem Hintergrund der in diesem Band vereinten Analysen deutlich, dass es um sehr vielschichtige, mehrdimensionale Aufgaben unter anderem auch in den Bereichen der Klima-, Energie- und Entwicklungspolitik geht. Diese finden in der Bevölkerung deutlich größere Akzeptanz als Militäreinsätze.

Immer deutlicher werden schließlich die Wechselbeziehungen zwischen der inneren und der äußeren Dimension der Sicherheitspolitik. Wie die aktuelle Flüchtlingskrise anschaulich zeigt, bietet außen- und sicherheitspolitisches Scheitern wie beispielsweise im Syrienkonflikt in der globalisierten und vernetzten Welt des 21. Jahrhunderts einen fruchtbaren Nährboden für innere Sicherheitsbedrohungen in Form von nationalistischen und populistischen Tendenzen. Umgekehrt dürfen diese Entwicklungen jedoch nicht zu Determinanten deutscher Sicherheitspolitik werden.

Insoweit beinhaltet die sicherheitspolitische Verantwortung Deutschlands nicht zuletzt auch weiterhin eine spezifisch historische Verantwortung und hat eine klare moralische Dimension: Nach Maßgabe des Grundgesetzes und der politischen Vernunft muss die universelle Menschenwürde Maßstab und Leitmotiv deutscher Sicherheitspolitik in allen Bereichen sein. Damit rückt auch die Frage nach der angemessenen Balance von Freiheit und Sicherheit in den Blick, welche angesichts neuer Herausforderungen in vielen Bereichen neu austariert werden muss: Wie viel Sicherheit müssen, wie viel können und wie viel wollen die Deutschen sich leisten?

Über diese zentralen Fragen einen breiten, interdisziplinären und gesellschaftlichen Diskurs anzustoßen, ist das gemeinsame Anliegen der Autoren dieses Bandes. Das Center for International Security and Governance der Universität Bonn möchte dafür mit dieser Publikation ein Forum bieten. Mehr noch aber will es dem sicherheitspolitischen Diskurs in Deutschland in der alten Bundeshauptstadt eine dauerhafte Heimat geben.

Insofern wird auch der indirekten Aufforderung des Bundespräsidenten Joachim Gauck von der Münchener Sicherheitskonferenz gefolgt, ob es nicht an der Zeit wäre, dass die Universitäten mehr anbieten als nur eine Handvoll Lehrstühle für die Analyse deutscher Außenpolitik. Eben diese Ausweitung und Stärkung der sicherheitspolitischen Forschung und Diskussion in Deutschland soll mit diesem Sammelband erreicht werden.

Autorenverzeichnis

Dr. Annamarie Bindenagel Šehović

Dozentin, Willy Brandt School of Public Policy, Universität Erfurt und Associate Fellow an der University of Warwick

Prof. James Bindenagel

Henry-Kissinger-Professor und Leiter des Center for International Security und Governance

Dr. Joerg Forbrig

Transatlantic Fellow für Mittel- und Osteuropa am Berliner Büro des German Marshall Fund of the United States

Dr. Oliver Gnad

Visiting Fellow, The Dahrendorf Forum (London/Berlin)

Prof. Dr. Xuewu Gu

Direktor Center for Global Studies, Universität Bonn

Lena Guesnet

Project Leader ›Natural Resources & Conflicts‹, Bonn International Center for Conversion (BICC)

Dr. August Hanning

Präsident, Bundesnachrichtendienst (a.D.) und Staatssekretär, Bundesministerium des Inneren (a.D.)

Matthew Green

Assistant Professor, Institute of Computer Science, Johns Hopkins University

Dr. Hans-Dieter Heumann

Mitglied des Direktoriums, Center for International Security and Governance, Botschafter a.D.

Stefan Heumann Ph.D.

Mitglied der Geschäftsführung, stiftung | neue verantwortung

Prof. Dr. DDr. h. c. Matthias Herdegen

Direktor, Center for International Security and Governance und Direktor, Institut für Öffentliches Recht und Institut für Völkerrecht, Universität Bonn

Botschafter Wolfgang Ischinger

Vorsitzender, Münchener Sicherheitskonferenz

Jackson Janes Ph.D.

President, American Institute for Contemporary German Studies, Johns Hopkins University

Prof. Dr. Dr. h. c. Karl Kaiser

Vorsitzender des Direktoriums, Center for International Security and Governance und Senior Associate, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University

Dr. Karl-Heinz Kamp

Präsident, Bundesakademie für Sicherheitspolitik

Dr. Stephan Klingebiel

Abteilungsleiter Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik, Deutsches Entwicklungsinstitut (DIE)

Prof. Dr. Joachim Krause

Institut für Sozialwissenschaften, Fachbereich Politikwissenschaft, Universität Kiel

Prof. Dr. Tilman Mayer

Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie, Universität Bonn

Prof. Dr. Harald Müller

Institut für Politikwissenschaft, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main

Prof. Dr. Herfried Münkler

Institut für Sozialwissenschaften, Humboldt Universität zu Berlin

Prof. Dr. Friedbert Pflüger

Director of the European Centre of Energy and Resource Security (EUCERS),
Department of War Studies, King's College, London

Christoph Raab

Chairman, European Security Roundtable, Brussels

Prof. Dr. Jakob Rhyner

UN University Vice-Rector in Europe und Director of the UNU Institute for
Environment and Human Security

Prof. Dr. Ulrich Schlie

Lehrstuhlinhaber für Diplomatie, Andrassy Universität, Budapest

Bundesminister Christian Schmidt

Präsident, Deutsch-Atlantische Gesellschaft und Bundesminister für Ernährung
und Landwirtschaft

Prof. Dr. Matthew Smith

Institute of Computer Science, Communication and Network Systems, Univer-
sität Bonn

