



Informationen

zur politischen Bildung / izpb

353

4/2022

Internationale Sicherheitspolitik



Inhalt



4



15



28



34

44

Sicherheit in einer Welt im Umbruch 4
Sven Bernhard Gareis

Armut und Migration 8
Siegmar Schmidt

Hybride Bedrohungen im und durch den Cyberraum 16
Wolff Heitschel von Heinegg

Abschreckung statt Abrüstung 20
Gerlinde Groitl

Transnationaler Terrorismus 26
Guido Steinberg

Pandemien und globale Gesundheitsrisiken 30
Maike Voss / Isabell Kump

Die USA: Rückzug und Neuorientierung 34
Stephan Bierling

China: eine weltpolitische Herausforderung? 40
Sven Bernhard Gareis / Saskia Hieber

Russland: Großmachtstreben und Konfrontation mit dem Westen 48
Margarete Klein

Die Europäische Union als sicherheitspolitischer Akteur 56
Wilhelm Knelangen

Zu diesem Heft

Anfang Dezember 2022 kürte die Gesellschaft für deutsche Sprache „Zeitenwende“ zum Wort des Jahres, gefolgt von „Krieg um Frieden“ und „Gaspreisbremse“. Die Wörter des Jahres 2021 lauteten „Wellenbrecher“ und „SolidARität“, und 2020 wurde „Corona-Pandemie“ gewählt. Jeder dieser Begriffe steht stellvertretend für Krisen, die viele Menschen in Deutschland und weltweit in den vergangenen Jahren unmittelbar betroffen haben.

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine seit Februar 2022 bedeutet einen epochalen Bruch der internationalen Ordnung und wird die europäische, aber auch die internationale Sicherheitspolitik grundlegend und langfristig verändern. Der Krieg in Europa ist neben all die anderen globalen Herausforderungen mit offenem Ausgang getreten: eine wachsende Zahl von Menschen, die vor Krieg, Armut und Naturkatastrophen – auch bedingt durch den menschengemachten Klimawandel und die daraus resultierende Umweltzerstörung – fliehen müssen, der Zerfall staatlicher Gewalt etwa in der Sahelzone, zunehmende Desinformationskampagnen und Cyberattacken sowie die wieder als real erscheinende Gefahr einer nuklearen Eskalation.

In dieser Ballung von Großkrisen haben sich nationalistische und populistische Tendenzen in vielen Staaten verstärkt und gefährden die internationale Zusammenarbeit. Bereits im siebten Jahr in Folge sind laut dem Jahresbericht des Stockholmer Instituts für Friedensforschung (SIPRI) die weltweiten Militärausgaben gestiegen – auf über zwei Billionen US-Dollar im Jahr 2021.

Die wachsende Polarisierung zwischen den USA und China, zwischen Europa und Russland, zwischen freiheitlichen Demokratien und autokratischen Staatsformen, ist die größte Herausforderung für die internationale Sicherheitspolitik. Die Corona-virus-Pandemie hat einige Entwicklungen noch verschärft: So ist in manchen westlichen Ländern die Skepsis gegenüber der Demokratie als beste Staatsform gewachsen, und viele Länder des Globalen Südens haben sich bei der Pandemiebekämpfung von den westlichen Staaten alleingelassen gefühlt.

Um die globalen Probleme zu lösen und menschenwürdige Lebensbedingungen für alle zu schaffen – wie es die Vereinten Nationen 2015 in ihren 17 Zielen für eine nachhaltige Entwicklung festgelegt haben –, ist eine regelbasierte internationale Ordnung notwendig, die allen Staaten gerecht wird, in der Kooperationsangebote unterbreitet und Regelbrüche geahndet werden.

Denn seinen Bürgerinnen und Bürgern Sicherheit zu gewährleisten, ist eine wichtige Grundaufgabe staatlicher Politik. Dabei umfasst Sicherheitspolitik heute mehr als nur den Schutz des eigenen Territoriums vor Angriffen von außen durch andere Staaten oder Individuen. Sicherheit bedeutet darüber hinaus, dass Individuen, Gesellschaften und Staaten in der Lage sind, existenzielle Güter wie Leben, Gesundheit, Wohlstand oder die politisch-kulturelle Ordnung wirksam zu kontrollieren und Gefahren abzuwehren. In welchem Rahmen und mit welchen Zielen die internationale Sicherheitspolitik dabei agiert, muss stets aufs Neue ausgehandelt werden.

Jutta Klaeren



73



78

Die NATO: Rückbesinnung auf den Kernauftrag 62
Olaf Theiler

Die Vereinten Nationen: Arena der Weltpolitik 70
Manuela Scheuermann

Zeitenwende: neue Ansätze für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik 76
Sven Bernhard Gareis

Glossar 80
Literatur- und Quellenhinweise 82
Bildnachweise 82
Die Autorinnen und Autoren 83
Impressum 83

Sven Bernhard Gareis

Sicherheit in einer Welt im Umbruch

Die Weltordnung wandelt sich zu einer multipolaren Ordnung mit den USA und China als vermutlichen Hauptpolen. Sicherheit kann es dabei nur durch regelbasierte und pragmatische Kooperation geben.



Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine seit dem 24. Februar 2022 leitet eine Zeitenwende ein. Hunderttausende Menschen müssen ihre Heimat verlassen und aus der Ukraine fliehen, wie hier am 25. Februar 2022 an der polnischen Grenze.

Der russische Angriffskrieg in der Ukraine fügt nicht nur dem Land und seiner Gesellschaft unermesslichen menschlichen, materiellen und wirtschaftlichen Schaden zu, sondern verändert überdies die europäische, wenn nicht sogar die globale Sicherheitsordnung grundlegend und langfristig. In der Absicht Russlands, durch die Unterwerfung souveräner Staaten eine weitreichende Macht- und Einflussosphäre zu schaffen, sehen EU und NATO gemeinsam mit ihren Partnern im post-sowjetischen Raum existenzielle Bedrohungen ihrer Freiheit und territorialen Unversehrtheit. Diese Bedrohungen waren in ihren Konturen spätestens seit der russischen Aggression

in der Ukraine 2014 erkennbar, als Russland mit dem Grundprinzip der europäischen Friedensordnung brach, dem tief im Völkerrecht verankerten Ausschluss gewaltsamer Grenzverschiebungen. Sie wurden in vielen westlichen Hauptstädten lange verdrängt. Der klassische Krieg, so schien es vielen, war neuen – und keineswegs ungefährlichen – Formen des Konfliktaustrags im Cyberraum oder durch Destabilisierung von Staaten und Gesellschaften mittels Desinformationskampagnen oder Wahlbeeinflussungen (hybride Kriegsführung) gewichen. Seit dem 24. Februar 2022 ist es nun eine unübersehbare Realität, dass der Eroberungskrieg nach Europa und somit in die Welt

zurückgekehrt ist. Über diesem Kriegsgeschehen schwebt zudem erneut die Gefahr einer nuklearen Eskalation. Die mit dem Überfall auf die Ukraine einhergehenden internationalen Verwerfungen sind so tiefgreifend, dass eine baldige Rückkehr zu normalisierten Beziehungen zwischen der (westlichen) Staatengemeinschaft und Russland auch nach einem Waffenstillstand als kaum realistisch erscheint.

Großmächtekonflikte und der Niedergang des Multilateralismus

Russlands Vorgehen beschleunigt und verstärkt einige schon seit längerem wirkende Trends in der Weltpolitik: Die internationale Ordnung befindet sich im Übergang von der globalen Dominanz der USA zu einer Art multipolarer Ordnung, deren genaue Gestalt noch nicht absehbar ist und deren Regeln erst noch entwickelt werden müssen. Prägend für diese Phase ist der Großmächtekonflikt zwischen den USA und der Volksrepublik China, der auch eine Trennlinie zwischen freiheitlichen Demokratien und autokratischen Staatsformen aufweist. Chinas Aufstieg wird in Washington als Herausforderung der globalen Vormachtstellung der USA betrachtet und einzudämmen versucht. Die Volksrepublik China wiederum ist bemüht, sich mittels vor allem wirtschaftlicher Expansion und militärischer Aufrüstung gegen vermeintliche US-amerikanische Bestrebungen zur Begrenzung ihrer Entwicklung abzusichern.

Neben die Protagonisten dieses in den USA als *great power competition* bezeichneten „systemischen Weltkonflikts“ (so der Politikwissenschaftler Peter Rudolf) treten weitere Akteure wie Indien, Brasilien, der Iran oder die Türkei mit jeweils eigenen globalen bzw. regionalen Ambitionen. Schon vor seiner Aggression in der Ukraine hat Russland in Syrien und auf dem afrikanischen Kontinent seinen Anspruch verdeutlicht, wieder als Weltmacht wahrgenommen zu werden.

In immer mehr Staaten verstärken sich nationalistische und populistische Tendenzen, welche internationale Kooperationen zunehmend erschweren. Dem „America First“-Mantra des früheren US-Präsidenten Donald Trump und seinen weiter zahlreichen Anhängerinnen und Anhängern entspricht der

„Chinesische Traum“ Xi Jinpings. In vielen Ländern Europas erstarben Parteien, die einfache nationale Lösungen für komplexe internationale Herausforderungen versprechen – und Vorteile aus der häufigen Überforderung von Regierungen mit dem gleichzeitigen Auftreten von Großkrisen wie Pandemien oder Kriegen und den damit einhergehenden innenpolitischen Folgen etwa bei Wirtschaft, Energie oder Inflation ziehen.

Der Rückgang der Bereitschaft zu verlässlicher Kooperation zwischen den Staaten macht sich vor allem in der Schwächung internationaler Organisationen und völkerrechtlicher Vertragswerke bemerkbar. Die Vereinten Nationen (VN) und vor allem ihr Sicherheitsrat stehen den Kriegen in der Ukraine, in Syrien und im Jemen weitgehend gelähmt gegenüber. In der Ende 2019 ausgebrochenen Coronavirus-Pandemie setzten vor allem in den ersten zwei Jahren zahlreiche Staaten auf nationale Lösungsansätze, während die Weltgesundheitsorganisation WHO phasenweise diskreditiert und beschädigt wurde. Die Europäische Union (EU) musste mit dem Brexit den Verlust eines bedeutenden Mitglieds hinnehmen und sieht sich in ihrem Markenkern von freiheitlicher Demokratie und Rechtsstaatlichkeit vor allem von eigenen Mitgliedern wie Polen oder Ungarn herausgefordert. Rüstungskontrolle und Abrüstung weichen – wie im Fall des Vertrages über die Abschaffung von nuklearen Mittelstreckenwaffen (*Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty*, INF-Vertrag), dessen Nichtbeachtung durch Russland dann zur Aufkündigung durch die USA im Jahr 2019 führte – wieder weltweit zunehmenden Modernisierungen und Aufstockungen von Waffenarsenalen.

Im globalen Rahmen ist ein Niedergang des Multilateralismus zu beobachten. In diesem Prozess werden stabilisierende Effekte der Globalisierung wie gemeinsame Interessen und gegenseitige Abhängigkeit (Interdependenz) immer weiter zurückgedrängt und zweifellos vorhandene Risiken für die bestehenden Wirtschafts- und Sozialsysteme etwa durch Lohndumping oder Verlagerung von Arbeitsplätzen verstärkt. Daraus resultieren oft Abschottung und Protektionismus. Diese wiederum können rasch zu Handelskonflikten und -kriegen führen, die dann auch erhebliche Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen haben. Der US-amerikanisch-chinesische Konflikt verdeutlicht dies sinnbildlich und hat mit



In den vergangenen Jahren verstärkten sich in vielen Staaten nationalistische Bestrebungen: Unter Trump wird in den USA der Slogan „Make America First Again“ populär und die chinesische Staatsführung schwört ihre Bevölkerung auf den „Chinesischen Traum“ ein. Gleichzeitig konkurrieren demokratische und autokratische Staaten vermehrt miteinander, auch hierfür sind die USA und China Paradebeispiele.

den Diskussionen über eine Entflechtung der wirtschaftlichen und politischen Beziehungen (*decoupling*) einen möglichen Entwicklungspfad hin zu einer fragmentierten, in neue Lager bzw. Machtblöcke aufgeteilten Weltordnung aufgezeigt.

Globale Risiken und Gefahren für die Menschheit

Die oben skizzierten Trends zu mehr Nationalismus und Abschottung erscheinen indes umso mehr in die Irre gehend, als die Risiken und Gefahren für die internationale Sicherheit und das Überleben der Menschheit insgesamt immer umfassender und globaler werden – und ihre Überwindung mithin entsprechender Zusammenarbeit bedarf. Durch die Globalisierung ist die Welt zu einem *global village* (in Anlehnung an den vom kanadischen Medienwissenschaftler Marshall McLuhan 1962 mit Blick auf die Digitalisierung geprägten Begriff) geworden, dessen Einwohnerinnen und Einwohner aber auch dann noch existenziell voneinander anhängig sind, wenn sie sich völlig zerstritten haben oder sich gar bekämpfen.

So verschlimmert Russlands Krieg in seinem Nachbarland Nahrungsmittelausfälle und mögliche Hungerkrisen in Afrika und Asien, weil die Getreideexporte aus der Ukraine deutlich zurückgehen. Die Folgen des Klimawandels und der

Zerstörung natürlicher Lebensbedingungen machen vor keinen politischen und territorialen Grenzen halt. Umweltzerstörung ist längst zu einem immer wichtigeren Faktor für Flucht- und Migrationsbewegungen geworden – neben (Bürger-)Kriegen, fortbestehenden Entwicklungsdefiziten sowie anderen Formen sozio-ökonomisch, ethnisch oder religiös-kulturell begründeter Gewalt und Terrorismus.

Die Coronavirus-Pandemie hat gezeigt, wie schnell und massiv ein sich mittels globaler Verkehrsverbindungen ausbreitendes Virus Einfluss auf Politik, Wirtschaft und gesellschaftlichen Zusammenhalt nehmen kann. Vor allem wurde deutlich, dass es keine Sicherheit für einzelne Staaten gibt, sondern die Kontrolle der Krankheit enger internationaler Abstimmung bedarf. So hatte etwa Chinas Alleingang im Rahmen seiner No-Covid- und Abriegelungspolitik langfristige Auswirkungen auf die Weltwirtschaft, weil während der noch 2022 anhaltenden großflächigen Lockdowns viele für globale Lieferketten benötigte Produkte nicht hergestellt werden konnten oder Häfen für den weltweiten Handel nicht oder nur sehr eingeschränkt zur Verfügung standen.

Alle hier angeführten Beispiele stehen für eine bereits seit längerem fortschreitende Erosion einzelstaatlicher Souveränität und Problemlösungsfähigkeit. Erforderlich wäre eine die gemeinsamen Weltgüter (*global commons*) und die Schaffung menschenwürdiger Lebensbedingungen verbindende



Sicherheit – ein komplexes Konzept

Sicherheit ist ein menschliches Urbedürfnis. Dieses im Rahmen einer umfassenden Sicherheitspolitik für seine Bevölkerung zu gewährleisten, ist eine Grundfunktion jedes modernen Staates. Dass sich die Erfüllung dieser Aufgabe zunehmend schwieriger gestaltet, liegt bereits am Begriff der Sicherheit selbst. Dieser beschreibt keinen fassbaren Gegenstand, sondern ein komplexes Konzept, welches individuell-persönliche wie auch kollektive Dimensionen (etwa auf der staatlichen bzw. gesellschaftlichen Ebene) aufweist.

Daher fällt eine Definition von Sicherheit schwer. Als Annäherung wird hier daher vorgeschlagen, Sicherheit als einen Zustand begreifen, in welchem Individuen, Gesellschaften oder Staaten meinen, die wichtigsten Risiken und Bedrohungen so existenzieller Güter wie Leben, Gesundheit, Wohlstand, Lebensform oder die politisch-kulturelle Ordnung wirksam kontrollieren bzw. abwehren zu können.

„Sicherheit“ ist also kein statischer Zustand, sondern verändert sich dynamisch und bedarf zudem der fortwährenden Überprüfung. Diese beginnt bei der Frage nach den drängendsten Sicherheitsbedrohungen: sind es Gesundheitsgefahren, wirtschaftliche Probleme, Kriege wie Russlands Aggression gegen die Ukraine, die Pandemie, die globalen Disparitäten bezüglich der Chancen auf ein Leben in Würde, der Klimawandel, der transnationale Terrorismus oder vielleicht außer Kontrolle geratene Finanz- und Wirtschaftsstrukturen, welche die sozioökonomische Stabilität ganzer Gesellschaften in Frage stellen können? Jede Antwort beruht auf letztlich subjektiven Einschätzungen und Bewertungen, die je nach geografisch, politisch, sozial oder religiös-kulturell geprägter Sichtweise sehr unterschiedlich ausfallen können. Zugleich wird deutlich, dass

es bei „Sicherheit“ längst nicht mehr allein um die Staaten, sondern vor allem um die Menschen geht. Das 1994 von den Vereinten Nationen vorgestellte Konzept der „Menschlichen Sicherheit“ verlangt von Staaten und Gesellschaften, ein differenziertes Instrumentarium vorzuhalten, um diesen immer komplexeren Herausforderungen zu begegnen.

Die kritische Auseinandersetzung mit Sicherheitsrisiken und deren Bewältigung ist deshalb so wichtig, weil die eingesetzten (Macht-)Instrumente ihre Wirkungen auf ganz unterschiedlichen Feldern und Ebenen entfalten: Wie kann Russland Einhalt geboten werden und gleichzeitig mit den Folgen für die deutsche und europäische Energiesicherheit umgegangen werden? Inwieweit dürfen im Zuge der Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie bürgerliche Rechte eingeschränkt werden, ohne dass die Prinzipien von Freiheit und Demokratie Schaden nehmen? Welche Kompromisse kann es geben in der Abwägung von ökonomischem Nutzen und Werten wie etwa Menschenrechten, Freiheit und Demokratie? Wie lässt sich nachhaltige Entwicklung für eine weiterwachsende Weltgesellschaft erreichen, ohne in den reicheren Staaten Proteste gegen Verzicht und Einschränkungen hervorzurufen?

Sicherheitsfragen führen zumeist zu Dilemma-Situationen, in denen es darauf ankommt, Risiken und zu schützende Güter abzuwägen, negative Nebenwirkungen möglichst zu minimieren und unter den beteiligten Akteuren einen größtmöglichen Konsens über das gemeinsame Vorgehen herzustellen. Eindeutige Antworten gibt es gerade in pluralistischen Gesellschaften nur äußerst selten. Umso wichtiger ist es, dauerhaft einen gesellschaftlichen Diskurs zu diesen Fragen aufrechtzuerhalten.

Sven Bernhard Gareis

nachhaltige Entwicklung entlang der 2015 von den VN verabschiedeten *Sustainable Development Goals* (SDG). Dies wäre ein vielversprechender Ansatz zur Gewährleistung eines Konzepts von „Menschlicher Sicherheit“, welches das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (*United Nations Development Programme*, UNDP) bereits 1994 vorstellte und das neben den Staaten vor allem Individuen und Gesellschaften in den Blick nimmt. Zu den hierzu erforderlichen gemeinsamen Anstrengungen will sich die Staatengemeinschaft derzeit aber nur begrenzt aufraffen.

Wege aus der Gefahr

Angesichts des russischen Überfalls auf die Ukraine und weiterer schwieriger Beziehungen zwischen großen und mittleren Mächten dürfte in der kurzen und mittleren Sicht die weitere Herausbildung bzw. Festigung politischer Lager das wahrscheinlichste Szenario sein. In ihrem am 29. Juni 2022 in Madrid verabschiedeten Strategischen Konzept benennt die NATO Russland als „die größte und unmittelbarste Bedrohung für die Sicherheit der Verbündeten und für Frieden und Stabilität im euro-atlantischen Raum“, gegen die es sich vor allem auf den Feldern von Verteidigung und Abschreckung zu wappnen gelte. Beschlossen wurde der Ausbau starker und schnell verfügbarer militärischer Kräfte; so sollen etwa die Eingreiftruppe *NATO Response Force* (NRF) von 40 000 auf 300 000 Soldatinnen und Soldaten erweitert, die Verteidigungsbudgets über das lang umstrittene Zwei-Prozent-Ziel (Anteil der Verteidigungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt) hinaus entwickelt werden. Mit Finnland und Schweden suchten zwei traditionell neutrale Staaten die Mitgliedschaft im Bündnis. Neben die weiterhin erforderlichen diplomatischen Bemühungen um Frieden und Sicherheit treten verstärkte militärische Anstrengungen zu deren Absicherung. Dies ist für den Schutz (potenziell) bedrohter Verbündeter ebenso erforderlich wie zur Unterstützung enger Partner wie der Ukraine oder Georgiens.

Allerdings kann sich die Arbeit an einer neuen Weltordnung nicht auf den Ausbau von Grenzen und Gräben beschränken. Die Mitgliedstaaten von EU und NATO fordern seit Jahren die Aufrechterhaltung einer *rules-based international order*, also einer auf Regeln beruhenden Ordnung. Allerdings übersehen sie dabei mitunter, dass diese bislang auf ihren eigenen Vorstellungen beruhende Ordnung zu einer dynamischen geworden ist, in deren Fortentwicklung um den Preis ihrer Akzeptanz auch andere Mächte einbezogen werden müssen. Vor allem aber übersehen sie, dass es die westlichen Staaten selbst waren, die in Reaktion auf die Anschläge des 11. September 2001 und unter Führung der USA genau diese Ordnung stark beschädigt haben. Der Krieg im Irak 2003, der Verlauf der Libyen-Intervention 2011 und das schließlich fulminante Scheitern des Einsatzes in Afghanistan 2021 kennzeichnen neben dem Rückzug insbesondere der USA aus zahlreichen internationalen Organisationen und Verträgen den Vorrang machtpolitischer ad-hoc-Entscheidungen vor dem Respekt vor gemeinsamen Regeln.

Bei der Arbeit an einer tragfähigen internationalen Ordnung für eine multipolare Welt wird es daher auch auf die Bereitschaft des politischen Westens ankommen, wieder echte Kooperationsangebote an die Staatenwelt auszusenden – und gleichzeitig Entschlossenheit gegen Regelbrecher wie Russland zu zeigen. Dabei sollte trotz aller systemischer Gegensätze eine

Zusammenarbeit mit China in Feldern von gemeinsamen Interesse kein Tabu sein. Eine kooperative Rivalität bewahrt grundsätzlich noch Zugänge zueinander und würde gleichzeitig die Möglichkeit erhalten, strittige Themen wie Menschenrechte oder internationale Normen zu behandeln. So könnte China zudem eine Alternative zu seiner faktischen Komplizenschaft mit Russland angeboten werden.

Wie immer eine künftige multipolare Weltordnung aussieht – ihre fundamentalen Regeln sollten sein, willkürliche Kriege wie den Russlands in der Ukraine (und den der USA im Irak 2003) auszuschließen und die Bewahrung von Weltgütern wie Klima und Umwelt, aber auch einen Welthandel zu fairen Bedingungen zu sichern. Diese Orientierung sollte eine pragmatische Kooperation über systemische Gegensätze hinweg ermöglichen. Es geht schließlich um Sicherheit für alle Menschen.

Das konventionelle und das menschliche Konzept von Sicherheit im Vergleich

	Traditionelle nationale Sicherheit	Menschliche Sicherheit
Sicherheit für wen (Referenzobjekt)	Vorrangig Staaten	Vorrangig Individuen
Werte, die auf dem Spiel stehen (Sicherheit welcher Werte)	Territoriale Integrität und nationale Unabhängigkeit	Persönliche Sicherheit und individuelle Freiheit
Sicherheit vor was (Bedrohungen und Risiken)	Traditionelle Bedrohungen (militärische Bedrohungen, durch Staaten ausgeübte Gewalt)	nicht traditionelle, aber auch traditionelle Bedrohungen
Sicherheit durch was (Mittel)	(Militärische) Gewalt als vorrangiges Sicherheitsinstrument, unilateral von Staaten eingesetzt, um die eigene Sicherheit zu gewährleisten	(Militärische) Gewalt als ein untergeordnetes Instrument, einzusetzen in Bündnissen und vorrangig für kosmopolitische Ziele; Sanktionen, menschliche Entwicklung und menschenwürdiges Regieren als Schlüsselinstrumente personenbezogener Sicherheit
Einschätzung von Macht	Machtgleichgewicht (<i>balance of power</i>) ist wichtig; Macht ist militärischem Potenzial gleichgestellt	Machtgleichgewicht ist von eingeschränkter Nützlichkeit; weiche Macht (<i>soft power</i>) wird zunehmend wichtiger
Stellenwert von zwischenstaatlicher Kooperation	Kooperation zwischen Staaten jenseits von Allianzen (die nicht der eigenen Position/Sicherheit dienen) ist gefährlich	Kooperation zwischen Staaten, internationalen Organisationen und NGOs kann effektiv und dauerhaft sein

Quellen: Iztok Prezelj 2008, Nachbildung; Thorsten Nieberg für bpb.de/164862

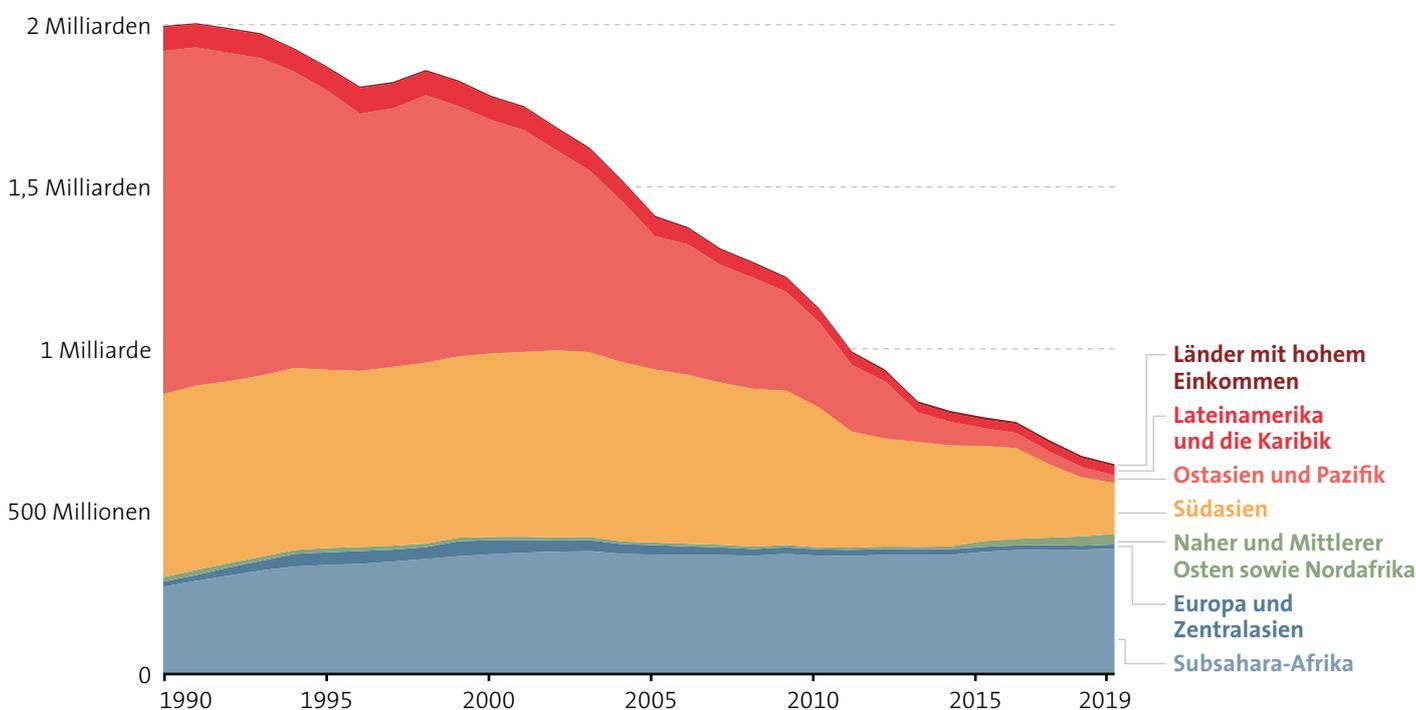
Siegmar Schmidt

Armut und Migration

Armut wirkt sich unmittelbar auf die Entstehung von Kriegen und Konflikten aus. Dies führt gemeinsam auch zu enormen Migrationsströmen, die durch den Klimawandel weiter befeuert werden.

Entwicklung der extremen Armut nach Weltregionen (1990–2019)

Als extrem arm gilt, wer von weniger als 2,15 US-Dollar pro Tag, also unter der internationalen Armutsgrenze, lebt.



*Die hier einbezogenen Daten wurden in internationalen Dollar mit seinem Wert im Jahr 2017 gemessen, um die Inflation und die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten zwischen den Staaten zu berücksichtigen. Sie beziehen sich entweder auf das verfügbare Pro-Kopf-Einkommen oder die Pro-Kopf-Ausgaben (Genaue Definitionen können variieren).

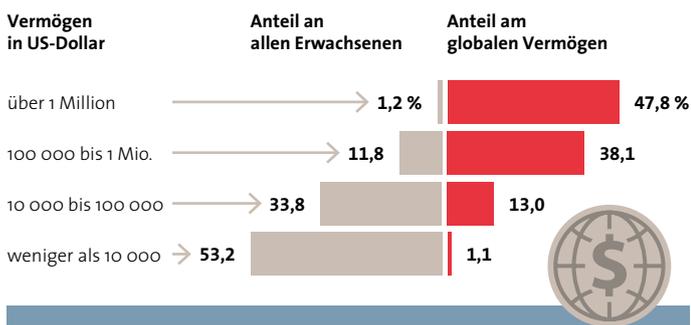
Quellen: ourworldindata.org/poverty, World Bank Poverty and Inequality Platform

Anfang 2022 veröffentlichte die britische Nichtregierungsorganisation (NGO) Oxfam eine bedenkenswerte Studie: Demnach verdoppelten die reichsten Milliardäre der Welt ihr Gesamtvermögen auf 1,5 Billionen US-Dollar in der Coronavirus-Pandemie. Zeitgleich wurden ca. 160 Millionen Menschen durch die Pandemie in die Armut gestürzt. Wenngleich diese häufig kritisierte Zahl die insgesamt zunehmende soziale Ungleichheit beeindruckend belegen dürfte, so sagt sie höchstens indirekt etwas über die andauernde Armut aus. Denn die Armutsbilanz der letzten Jahre fällt zwischen einzelnen Kontinenten und Ländern sehr unterschiedlich aus.

Armut wird in vielen Facetten sichtbar, hat vielfältige Gründe und weitreichende Folgen: Unterernährung, Regierungsversagen, Korruption und Menschenrechtsverletzungen durch

autoritäre Regime. Armut bildet daher eine eigene Dimension von menschlicher Sicherheit. Bereits 2004 stellten die Vereinten Nationen (VN) in einem Bericht zur globalen Sicherheit und ihren Bedrohungen einen direkten Zusammenhang zwischen Armut und der Entstehung von Kriegen und Konflikten her. Eine mögliche Reaktion auf Armut ist – ob erzwungen oder freiwillig – die Migration in wohlhabende und sichere Länder. Dies stellt die Aufnahmeländer vor erhebliche Herausforderungen und die positiven Effekte von Zuwanderung, wie etwa eine größere Wirtschaftskraft, kulturelle Vielfalt und demografischer Ausgleich, werden dabei häufig übersehen. Die irreguläre Migration aus Afrika und dem Nahen Osten ist – mit Ausnahme des ersten Corona-Jahres 2020 – stark angestiegen, was auch Einfluss auf die verschiedenen Sicherheitsdimensionen haben könnte.

Globale Vermögensverteilung



LESEBEISPIEL:

1,2 Prozent der Erwachsenen besitzen mehr als eine Million US-Dollar. Zusammen kommen sie damit auf 47,8% des gesamten globalen Vermögens.

picture alliance/dpa/dpa-infografik GmbH | dpa-infografik GmbH, Quelle: Global Wealth Report 2022, Credit Suisse

Armut

Relative und absolute Armut

Relative Armut beschreibt die Lebenslage von Teilen der Bevölkerung in reichen industrialisierten und ökonomisch weiter entwickelten Ländern, die am unteren Ende des Wohlstands-niveaus leben. Unter absoluter Armut kann nach dem deutschen Politikwissenschaftler Franz Nuscheler eine Lebenssituation verstanden werden, die durch einen Mangel an elementaren Gütern wie etwa Nahrung, Bildung und Kleidung geprägt ist. Damit umfasst absolute Armut immer verschiedene Dimensionen, für die es jeweils unterschiedliche Merkmale gibt. Dies erschwert das Finden einer allgemeinen Armutsdefinition erheblich.

Um das Ausmaß absoluter Armut statistisch zu erfassen, gibt es verschiedene Möglichkeiten. Die Weltbank vertritt eine monetäre Definition: Nach dieser gelten Menschen als absolut arm, die weniger als 2,15 US-Dollar pro Tag zum Leben haben, wobei die jeweilige Kaufkraft berücksichtigt wird. Auch wenn kritisiert wird, dass diese Grenze zu niedrig angesetzt sei und

dass sie nichts über die Einkommensverteilung innerhalb von Gesellschaften aussage, wird dieser Indikator häufig verwendet.

Der von der Weltbank herausgegebene Weltentwicklungsbericht 2020 geht für 2017 von etwa 689 Millionen Menschen mit weniger als 1,90 US-Dollar [seit September 2022 zieht die Weltbank die Armutsgrenze bei 2,15 US-Dollar pro Tag – Anm. d. Red.], rund 1,8 Milliarden mit weniger als 3,20 US-Dollar und circa 3,3 Milliarden mit weniger als 5,50 US-Dollar pro Tag zum Leben aus. Auch die Situation der unteren Mittelschichten ist häufig prekär. Das Ausmaß absoluter Armut ist jedoch von Kontinent zu Kontinent, von Region zu Region unterschiedlich und wird durch die Folgen der Coronavirus-Pandemie vermutlich ansteigen.

Die absolute Armut ist laut Daten der Weltbank in allen Regionen der Welt zwischen 1990 und 2015 zurückgegangen. Während 1990 noch 1,9 Milliarden Menschen in absoluter Armut lebten, waren es 2015 insgesamt 730 Millionen. Allerdings fällt dieser Rückgang regional sehr unterschiedlich aus: Afrika südlich der Sahara hat den höchsten Anteil an absolut Armen an der Gesamtbevölkerung, gefolgt von Südasien und Südostasien. Deren Situation verbesserte sich jedoch enorm, insbesondere in China und Indien. Die langfristigen Ursachen für die abweichende Entwicklung in Afrika lassen sich durch den Kolonialismus, die postkoloniale Ausbeutung, ungünstige klimatische Bedingungen, politische Instabilität, Korruption und Misswirtschaft erklären.

Bilanz der Armutsbekämpfung

Der Kampf gegen die Armut in all ihren Dimensionen ist das erklärte Hauptziel der Staaten, die entweder Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit geben oder erhalten. Im September 2015 unterzeichneten die 193 Mitgliedstaaten der VN ein Dokument mit 17 Zielen für Nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals, SDGs*), das die 2000 für die Entwicklungspolitik aufgestellten *Millennium Development Goals (MDGs)* ablöste.

Die SDGs sind das zentrale Schlüsseldokument im Kampf gegen die weltweite Armut. Ihre 17 Ziele werden global akzeptiert und stellen ein ehrgeiziges Programm dar, wobei die Zielvorgaben erstmals konkretisiert und mit Fristen versehen wurden. Im Jahr 2020 konnten die VN in fast allen Kontinenten Fortschritte hinsichtlich der 17 Ziele verzeichnen.



In Südafrika herrscht große soziale Ungleichheit zwischen den Bevölkerungsgruppen. Das gemeinnützige Projekt *Umgibe Stop Hidden Hunger* stärkt Menschen darin, Nahrungsmittel nachhaltig zu produzieren und zu verteilen, hier in Durban Mitte 2020.



In Deutschland hat es sich die gemeinnützige Organisation Tafel e.V., hier in Leipzig am 4. Oktober 2022, zum Ziel gesetzt, gespendete Lebensmittel zu sortieren und an bedürftige Menschen mit einem gültigen Tafelpass zu verteilen.

Auf Kosten des globalen Südens

[...] Die Länder des globalen Südens verkaufen ihre Rohstoffe [...] prinzipiell in eigener Regie auf den Weltmärkten. Einige sehr erfolgreich, weil sie tatsächlich den Preis beeinflussen. Allen voran die Erdöl produzierenden Staaten wie Saudi-Arabien, Kuwait, Nigeria oder Venezuela. Sie gründeten 1960 das OPEC-Kartell [...]. [...]

Andere Länder profitierten von Phasen hoher Rohstoffpreise – etwa Lateinamerika in den 2000er-Jahren. Mit den Einnahmen finanzieren damals viele linke Regierungen ihre Armutsbekämpfungsprogramme.

Aber, und es ist ein großes Aber: Vielerorts holen Arbeiter mit viel Schweiß wertvolle Rohstoffe aus dem Boden, pflanzen Bauern mühselig hochwertige Agrarrohstoffe an und trotzdem bleiben sie arm. Warum?

Bis heute findet ein Großteil der Wertschöpfung in der Produktion in den Industrieländern statt und es haben sich koloniale Strukturen erhalten. [...]

„Die große Masse der Entwicklungsländer ist leider aus diesem Rohstoffstadium nicht richtig herausgekommen. Sie haben sich nicht so entwickelt, außer einigen asiatischen Ländern, die wir alle kennen: Japan, Korea und China. Aber in Afrika, in Lateinamerika sind viele Entwicklungsländer leider immer noch extrem abhängig von den Rohstoffen“, sagt Heiner Flassbeck, früher Chefvolkswirt der UN-Organisation für Wirtschaft und Entwicklung. „Das liegt daran, dass wir ein Handelssystem haben, das für die Entwicklungsländer leider überhaupt nicht geeignet ist. Denn diese ganze Idee, man macht einfach Freihandel und dann hat man noch freien Kapitalverkehr und flottierende Wechselkurse, also am Markt bestimmte Wechselkurse zwischen den Währungen, ist fundamental in die Hose gegangen, für die Entwicklungsländer ganz besonders.“ [...]

Die Kolonialmächte raubten nicht nur Gold und Silber und zwangen Menschen zum Anbau von Zucker und Kakao. Sie konstruierten auch Eisenbahnen, Häfen oder Städte, eröffneten neue Handelsmöglichkeiten und führten vielerorts ein modernes Geldwesen ein. [...]

[...] [W]esentlich [...] war in den Augen der jungen Staaten [nach ihrer Unabhängigkeit von den Kolonialmächten] eine Änderung der Welthandelsregeln, die der globale Norden bestimmte. Das Resultat waren ungünstige Preise bei Rohstoffen. Außerdem musste der globale Süden immer mehr Rohstoffe verkaufen, um die gleiche Menge Industriegüter aus dem globalen Norden kaufen zu können. Die realen Austauschverhältnisse – die sogenannten Terms of Trade – verschlechterten sich zu Ungunsten des Südens. [...]

Eine Industrialisierung in großem Stil fand nur in wenigen Ländern statt – in Indien, Südkorea, Taiwan und später China. Das lag auch an der Vorarbeit der Kolonialherren.

Die Briten hinterließen beispielsweise in Indien einen ausbaubaren industriellen Sektor, einschließlich Schwerindustrie. Andere asiatische Länder profitierten von der Hinterlassenschaft der japanischen Imperialmacht.

[...] Heute sind ein Großteil der Autos, Schiffe oder Smartphones und vieler anderer Waren „Made in Asia“. Aber in den meisten Ländern des globalen Südens blieb die Industrialisierung aus und daran wird sich unter den gegebenen Umständen wenig ändern.

„Da, wo ein Entwicklungsland völlig frei dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt ist, hat es in der Regel keine Chance, eine starke Lücke zu finden, wo es hineinstoßen kann, wo es selbst industriell produzieren kann“, sagt der Ökonom Heiner Flassbeck. „Und industriell zu produzieren, ist die entscheidende Voraussetzung dafür, dass ich nicht an diesen Rohstoffzyklen, an den Preiszyklen und jetzt an der internationalen Spekulation hänge.“

Die Idee einer neuen Weltwirtschaftsordnung war schnell vom Tisch. Das lag auch am Reichtum der kleinen Zahl der Länder, die durch die Gründung der OPEC mit ihren Rohstoffen zu immenssem Reichtum gekommen waren.

Die Petrodollars der Ölscheichs landeten in den 1960er-Jahren über westliche Banken häufig als Kredite bei den Entwicklungsländern. Sie finanzierten damit ihre wirtschaftliche Entwicklung, etwa den Aufbau eigener Industrien, um Importe zu ersetzen. Die Kredite waren variabel verzinst. Als Maßstab dienten die US-Zinsen. [...]

Mitte der 1970er hob die US-Notenbank zur Inflationsbekämpfung daheim die Zinsen auf bis zu 21 Prozent an – darauf explodierten die Staatsschulden im globalen Süden.

IWF und Weltbank traten auf den Plan und gewährten überschuldeten Staaten Hilfskredite, aber nur gegen Umsetzung neoliberaler Strukturanpassungen.

Die Länder mussten Märkte öffnen, öffentliche Ausgaben kürzen und Staatsunternehmen verkaufen. Die Geldgeber machten Kredite davon abhängig, dass die Regierungen ihre Volkswirtschaften auf den Export ausrichten. So sollten sie mehr Devisen für ihren Schuldendienst einnehmen. Rohstoffe spielten dabei eine zentrale Rolle.

In der Folge sind fast alle Länder des globalen Südens bis heute vom Rohstoffexport abhängig und damit den für Rohstoffe typischen Preiszyklen ausgesetzt.

Ein großer Fortschritt wäre es, wenn die Länder die Agrarrohstoffe selbst weiterverarbeiteten. Das würde wirkliche Entwicklung und einen fairen Anteil an der Wertschöpfung möglich machen [...].

Vom Feld bis zum Endverbraucher ist es ein weiter Weg für Agrarprodukte. Die Wertschöpfung verteilt sich auf verschiedene Akteure, die Agrarrohstoffe anbauen, verarbeiten oder handeln. Die Verteilung ist höchst unterschiedlich.

[...] Generell gibt es einen Trend zulasten der – großen und kleinen – Produzenten der Agrarrohstoffe und zugunsten des Handels. „Das heißt, je mächtiger die Akteure wie Agrarhändler oder eben Retailer, desto mehr Gewinnverteilung, davon kann man ausgehen, und je schwächer gestellt, also sprich die Produzierenden oder die Landarbeiterinnen, desto weniger Gewinn oder Profit“, sagt Silvie Lang [Experte für Agrarrohstoffe bei der Schweizer NGO Public Eye].

[...] Seit 1995 ist die Welthandelsorganisation das zentrale Forum für Reformen des Welthandels. Jedes Land hat eine Stimme. Aber Fortschritte auf der Weltebene gibt es wegen unterschiedlicher Interessen schon lange nicht mehr. Stattdessen schließen Länder oder Ländergruppen wieder bilaterale Handelsabkommen, wovon vor allem die mächtigeren Länder profitieren, bisweilen aber auch die des globalen Südens. [...]

Caspar Dohmen, „Reich an Schätzen, trotzdem arm“, in: Deutschlandfunk Kultur vom 5. Oktober 2021; online: <https://www.deutschlandfunkkultur.de/globaler-sueden-reich-an-schaetzen-trotzdem-arm-100.html>



Vereinte Nationen, <https://unric.org/de/17ziele/>

Die Umsetzung der Ziele 1 und 2 – Bekämpfung von Armut und Hunger – stagniert jedoch in allen Kontinenten, wobei die Situation in Subsahara-Afrika und Ozeanien besonders kritisch ist. Problematisch ist, dass keine Daten für die Regionen Naher Osten und Nordafrika für eine Auswertung vorliegen.

Armut und Klimawandel

Die gemischte Bilanz der MDGs hat die internationale Diskussion über die Ursachen von Armut und die Möglichkeiten ihrer Bekämpfung neu belebt. Die neuere Armutsdiskussion bezieht sowohl strukturelle Faktoren als auch das Verhalten von Akteuren ein. Zu den strukturellen Ursachen für Armut gehören die historisch bedingten postkolonialen Nord-Süd-Beziehungen sowie immer stärker die negativen Auswirkungen des Klimawandels. Hierzu zählen beispielsweise die Folgen extremer Wetterereignisse, tropischer Wirbelstürme, Nahrungsmittelkrisen aufgrund von Dürren und Wüstenbildung sowie der Anstieg des Meeresspiegels. Zwischen Klimawandel, Migration,

gewaltsamen Konflikten einerseits und Armut andererseits bestehen komplexe Zusammenhänge, die kontroverse wissenschaftliche und politische Diskussionen prägen. Der Klimawandel ist allerdings nicht die alleinige Ursache von Konflikten, Armut und Migration, sondern es gibt weitere Faktoren. Ursachenbündel wie ethnische und religiöse Konflikte, strukturelle Armut, die geografische Lage eines Landes und nicht zuletzt die Stärke und Effizienz der Regierungen und Gesellschaften – Stichwort Resilienz (= Widerstandsfähigkeit) – tragen ebenfalls dazu bei. Besonders schwierig ist die Situation in fragilen oder phasenweise kollabierten Staaten wie Haiti oder der Zentralafrikanischen Republik (ZAR). Das Umweltprogramm der VN (*UN Environment Programme, UNEP*) geht davon aus, dass es einen Zusammenhang zwischen Klimawandel und der politischen sowie ökonomischen Fragilität von Staaten gibt. Auch Migration ist nicht monokausal, denn die Art der Grenzbefestigungen, mögliche Transportwege und kriminelle Schleuserorganisationen sind weitere bedeutende Faktoren.



Zwischen den reichen Industriestaaten des Globalen Nordens und den meist ärmeren Ländern des Globalen Südens herrscht in vielen Bereichen ein großes Ungleichgewicht. In Pakistan protestieren am 17. April 2007 zahlreiche Landwirte gegen die WHO.

Flucht und Migration

Eine Möglichkeit, Armut, Gewalt, Unterdrückung und Umweltkatastrophen zu entkommen, ist die Abwanderung in Länder mit höherer Sicherheit und besseren Lebenschancen. Hierbei gilt es erstens, zwischen legaler Migration und gesetzeswidriger Migration zu unterscheiden. Die „illegale“ Migration, ob erzwungen in Form von Flucht oder freiwillig, wird auch unter dem neutraleren Begriff der irregulären Migration zusammengefasst. Zweitens wird zwischen nationaler Migration (sogenannter Binnenmigration) oder internationaler, also grenzüberschreitender Wanderungsbewegung unterschieden.

In der Regel sind mit Migrantinnen und Migranten Menschen gemeint, die sich mehr als ein Jahr freiwillig oder unfreiwillig in einem fremden Land aufhalten. Dies traf im Jahr 2020 nach Angaben des *World Migration Report* auf über 270 Millionen (Vergleich 2000: 150 Millionen) Menschen zu, was circa 3,5 Prozent (2000: 2,8%) der Weltbevölkerung entspricht. In der Migrationsforschung wird zwischen Push- und Pull-Faktoren, die zur Migration führen, unterschieden. Wirtschaftliche Gründe, Klimaveränderungen, Kriege und Bürgerkriege in den Ursprungsländern gelten als Push-Faktoren. Hinzu kommt oftmals der demografische Druck durch eine sehr hohe Zahl junger Menschen im Herkunftsland. Pull-Faktoren sind demgegenüber ein höherer Lebensstandard, Arbeitskräftebedarf oder gezielte Anwerbeaktionen von Arbeitgebern in den Zielländern.

Flucht kann eine Abwanderung gut ausgebildeter und qualifizierter Menschen zur Folge haben (*Brain Drain*) und damit die Zukunftschancen der Heimatländer schmälern. Doch die Rücküberweisungen (*remittances*) eines Teils der Einkünfte der Migrantinnen und Migranten an die daheim gebliebenen Familien können auch wichtige Einkommensquellen bilden und die Entwicklung des Herkunftslandes fördern. Global schätzt die Weltbank diese Rücküberweisungen für das Jahr 2021 auf 589 Milliarden US-Dollar weltweit.

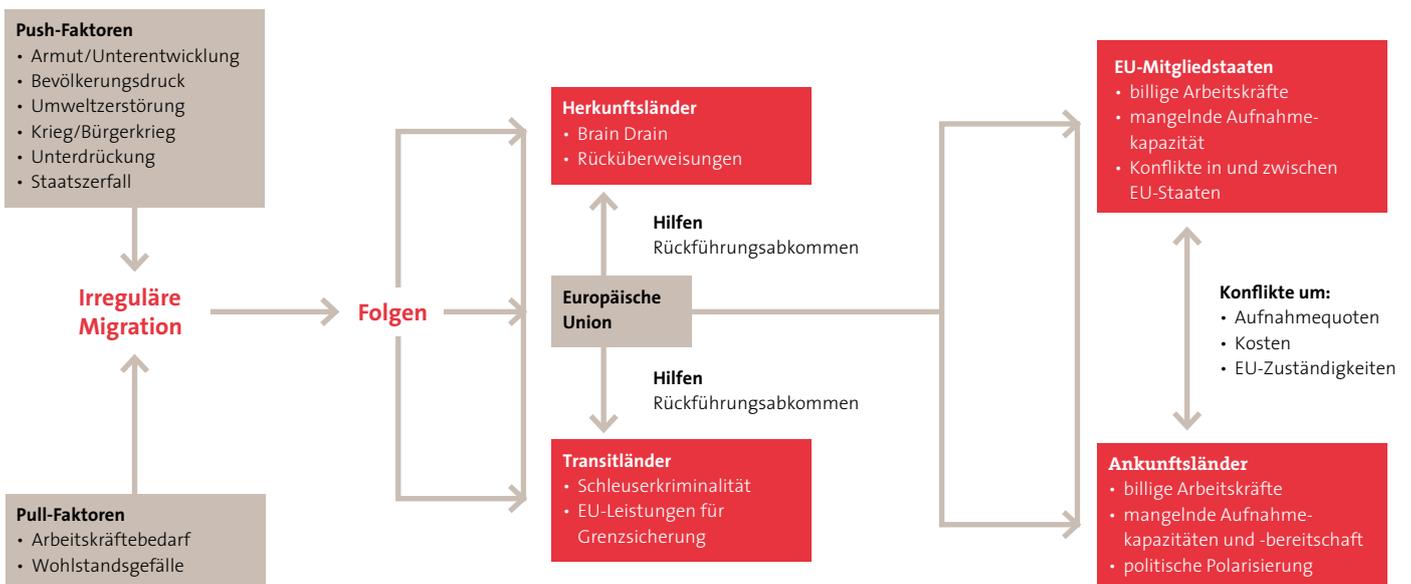


Täglich erreichen zahlreiche Geflüchtete die EU-Grenze über das Mittelmeer oder die Balkanroute und werden unter oft unmenschlichen Bedingungen in provisorischen Unterkünften untergebracht, hier im Lager Moria auf der Insel Lesbos 2021.

Steigende Flüchtlingszahlen

Die Zahl der Geflüchteten betrug 2020 laut dem *International Migration Report* des VN-Flüchtlingshilfswerkes (UNHCR) 82,4 Millionen, was eine Zunahme von knapp 30 Millionen gegenüber 2013 und allein fast 3 Millionen gegenüber dem Vorjahr bedeutete. Addiert wurden die Angaben zu Geflüchteten in Zielländern, Binnenvertriebene und Asylsuchende, allerdings ist insgesamt von einer erheblichen Dunkelziffer auszugehen. Den Löwenanteil stellten mit 48 Millionen Menschen die Binnenvertriebenen, gefolgt von circa 26,5 Millionen internationalen Vertriebenen und etwa 4,1 Millionen Asylbewerberinnen und Asylbewerbern. Letztere Zahl war bis zur Coronavirus-Pandemie stark gestiegen. In die EU gab es insgesamt – so schätzen es der Europäische Rat und der Ministerrat der EU, zwischen 2015 und 2022 über 1,2 Millionen irreguläre Einreisen. Allein 2015 und

Migration aus Afrika nach Europa – Ursachen und Folgen



Eigene Darstellung, Bernhard/Schmidt

2016 waren es knapp eine Million Geflüchtete, die vor allem aus Syrien, Afghanistan und dem Irak nach Deutschland kamen. Mit fast 200 000 irregulären Grenzübertritten stieg diese Zahl von 2020 zu 2021 um 60 Prozent. Die EU ist nach wie vor ein Magnet für viele Menschen, vor allem aus Nordafrika, dem Nahen Osten sowie der Türkei.

In Deutschland lebten im Jahr 2021 1,93 Millionen schutzsuchende Menschen, von denen 215 000 Asylbewerberinnen und -bewerber sind (bei einer Gesamtbevölkerung von 83,3 Millionen). Im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Einwohnerzahl und Geflüchteten leben im Libanon weltweit die meisten, mehrheitlich aus Syrien: Fast jeder fünfte Bewohner des Libanon ist dorthin geflüchtet. Die Aufnahmeländer im Globalen Süden verfügen trotz Hilfen der internationalen Gemeinschaft zumeist nicht über die finanziellen Mittel, die geflohenen Menschen adäquat zu versorgen und zu integrieren. Häufig werden sie staatlich akzeptiert und unterstützt, allerdings geht es auf Seiten der Regierungen kaum um eine Integration mit Zukunftsperspektiven.

Die meisten (Erst- und Folge-)Asylanträge in der EU werden in Deutschland gestellt. Laut dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) waren es im Jahr 2021 190 000, 2020 waren es noch 122 000 gewesen. Im EU-Vergleich nahm Deutschland in absoluten Zahlen zwar die höchste Anzahl Geflüchteter auf, ist allerdings auch das bevölkerungsreichste EU-Land. Laut dem BAMF stieg die Anzahl der Asylanträge (ohne Asylbewerber aus der Ukraine) in Deutschland zwischen Januar und August 2022 im Vergleich zum ganzen Jahr 2021 um 34 Prozent an.



Irreguläre Migration über das Mittelmeer

Auch wenn die absoluten Zahlen der über das Mittelmeer und die Türkei in Griechenland und Italien einreisenden Geflüchteten vergleichsweise niedrig sind, so erregen die häufig tragischen Fluchtumstände und die behelfsmäßige Unterbringung in Lagern wie beispielsweise auf der griechischen Insel Lesbos große Aufmerksamkeit in Medien und Politik. Die Flucht von zehntausenden Afrikanerinnen und Afrikanern hat neben Bürgerkriegen auch soziale Ursachen wie weitverbreitete Armut und Perspektivlosigkeit – gerade in den jüngeren Generationen.

Die „Arabellionen“ des sogenannten Arabischen Frühlings, die zunächst zum Sturz jahrzehntelang herrschender Diktatoren in Tunesien, Libyen und Ägypten führten und mittlerweile mit Ausnahme Tunesiens gescheitert sind (Ägypten: Militärdiktatur, Libyen: Staatsverfall, Syrien: Bürgerkrieg und Diktatur), haben die Fluchtbewegungen über das Mittelmeer verstärkt. In den chaotischen Phasen des Machtwechsels waren die Regierungen kaum in der Lage, die wachsenden Geflüchtetenzahlen aus den Nachbarstaaten zu kontrollieren. Die Zahl der Geflüchteten aus weiter entfernten, von Bürgerkriegen gezeichneten Ländern wie etwa Somalia oder Eritrea ist ebenfalls angestiegen. Zwar versucht die EU über Vereinbarungen mit nordafrikanischen Staaten die Rückführung von Geflüchteten zu erreichen. Jedoch steht die Vorgehensweise der EU und einiger Mitgliedstaaten vermehrt in der Kritik, beispielsweise wenn Geflüchtete in Gefahrengelände wie in Afghanistan oder in menschenunwürdige Unterkünfte wie in Libyen abgeschoben werden.

Die Fluchtbewegung aus der Ukraine

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine hat eine massive Fluchtbewegung innerhalb Europas ausgelöst. Das UNHCR errechnete Anfang Juni 2022, dass ungefähr 4,8 Millionen Menschen aus der Ukraine in Europa Zuflucht gesucht haben. Allein nach Deutschland kamen fast 800 000 Menschen (Stand: Juni 2022). Noch ist unklar, wie sich die Situation in der Ukraine weiterentwickeln und welche Auswirkungen der Krieg auf die übrigen Staaten der ehemaligen Sowjetunion haben wird. Auch die durch den Krieg verstärkte Hungerkrise in einigen Ländern des Globalen Südens könnte zu weiteren Migrationsbewegungen sowie politischen Krisen führen.

Die zahlreichen geflohenen Menschen aus der Ukraine sind die zweite Herausforderung für die EU und Deutschland, nachdem 2015 über eine Million Menschen, meist über die Balkanroute, in die Bundesrepublik flohen. In beiden Fällen war die humanitäre Hilfsbereitschaft der deutschen Bevölkerung, zumindest in den ersten Monaten, sehr groß. Unterschiede zeigen sich in der massiven Unterstützung durch die Bundesregierung für die geflüchteten Menschen aus der Ukraine. Neben humanitären Gründen und ökonomischen Interessen könnte hier auch das „schlechte Gewissen“ der deutschen Politik eine Rolle spielen, denn die unterschiedlichen deutschen Regierungen der vergangenen Jahrzehnte haben enge ökonomische und politische Beziehungen zum Aggressor Russland geführt. Bisher zeigt sich, dass ein großer Teil der ukrainischen Geflüchteten zurückgehen und kein Asyl beantragen will.

Wahrgenommene Sicherheitsgefährdungen sind im Vergleich nicht oder nur kaum relevant. Die Integration ukrainischer Geflüchteter wird auch aufgrund wahrgenommener „kultureller Ähnlichkeiten“ und der hohen Anzahl von Frauen und Kindern im Vergleich zu 2015 vom Großteil der deutschen Gesellschaft momentan positiv beurteilt. Während ukrainische Geflüchtete mehrheitlich wohlwollend aufgenommen werden, sind die Einstellungen gegenüber Geflüchteten aus außereuropäischen Staaten deutlich reservierter und kritischer, dies kann durchaus auch rassistische Gründe haben. Unternehmen hoffen, dass ukrainische Geflüchtete den teilweise angespannten Arbeitsmarkt entlasten könnten. Da die langfristigen Folgen des Ukraine-Krieges bislang (Stand: November 2022) nicht absehbar sind, bleibt unklar, ob die Akzeptanz angesichts der absehbaren Energiekrise weiterhin so hoch bleiben wird.

Eine weitere Fluchtursache ist seit 2020 die Coronavirus-Pandemie, die zu einer höheren Zahl bei den Geflüchteten sowie Asylbewerberinnen und -bewerbern, aber auch zu einem



Wie EU-Staaten Flüchtende abwehren

Wenn es um „hybride Bedrohungen“ für die EU geht, werden Migration und Flucht seit Jahren immer häufiger in einem Atemzug mit Terror und Cyberattacken genannt. Entsprechend hart ist die Antwort: Menschenrechtswidrige Pushbacks an den EU-Außengrenzen, erschwerter Zugang zu Asylverfahren und Misshandlungen Flüchtender sind Alltag geworden. Schlaglichter auf einen Kriegsschauplatz:

Evros-Region: Der türkische Präsident Recep Tayyip Erdoğan ließ im Frühjahr 2020 die Evros-Grenze zu Griechenland einseitig öffnen, Tausende Flüchtende versuchten auf EU-Gebiet zu kommen. Wochenlang herrschte Hochspannung, in der Folge rüstete Athen die Grenzabriegelung mit EU-Unterstützung massiv auf. Schon damals dankte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen Griechenland bei einem Besuch für seinen Einsatz als „unser europäischer Schutzschild“.

Auch aktuell beklagt Athen wieder steigende Flüchtlingszahlen am Evros, ebenso über das Mittelmeer. Der griechische Bürgerschutzminister Takis Theodorikakos warf den türkischen Behörden kürzlich vor, „die Menschen systematisch zu instrumentalisieren“. Sie würden vor die Wahl gestellt, nach Syrien abgeschoben zu werden oder die Grenze zu Griechenland zu überqueren. [...]

EU-Grenzen: Mindestens 12 000 illegale Pushbacks durch EU-Staaten dokumentierten der Dänische Flüchtlingsrat (DRC) und sechs weitere europäische Bürgerrechtsorganisationen im Jahr 2021 – aber nur für einige europäische Grenzen wie etwa die von Kroatien und Rumänien mit Bosnien-Herzegowina und Serbien. Dies dürfte die Spitze des Eisbergs sein – so weist der DRC darauf hin, dass ungarische Polizei-Statistiken weitere 40 000 Pushbacks von Ungarn nach Serbien zwischen Juli und November 2021 auflisteten. Auch die teils brutale Zurückweisung Tausender Migrant:innen durch Polen, Lettland und Litauen nach Belarus 2021 ist in dem Bericht nicht enthalten ebenso wenig die Pushbacks im Mittelmeer.

Litauen: Der baltische Staat beschloss im Sommer 2021 angesichts steigender Zahlen von Migrant:innen aus Belarus ein neues Gesetz, das die automatische Inhaftierung von Menschen erlaubt, die die Grenze ohne Einreiseerlaubnis überquert haben. Laut einem Bericht von Amnesty International vom Juni 2022 wurden seither Tausende Menschen monatelang willkürlich in heruntergekommenen Haftzentren unter Militärführung festgehalten, wo sie teils folterähnlichen Misshandlungen ausgesetzt seien. Bei vielen wurde demnach der Asylantrag nie geprüft, Tausende seien gewaltsam zurückgedrängt worden – anders als ukrainische Flüchtlinge, die gut behandelt würden. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat die Missstände vor kurzem verurteilt: Auch wenn jemand illegal einreise, müsse er einen Asylantrag stellen können und dürfe nicht einfach inhaftiert werden.

Polen: Das Parlament legalisierte im Oktober 2021 Pushbacks: Der Reform zufolge dürfen Geflüchtete, die unmittelbar nach einer illegalen Einreise festgehalten werden,

sofort abgeschoben werden – was im Widerspruch zu EU-Recht steht. Der Europarat kritisierte die polnische Praxis scharf. Ukrainische Flüchtlinge sind dagegen in Polen willkommen. [...]

Mauern und Zäune: Zwölf EU-Staaten forderten im Oktober 2021 in einem gemeinsamen Brief an die EU-Kommission eine „Anpassung des EU-Rechtsrahmens an neue Realitäten“, unter anderem die Legalisierung physischer Grenzsperrungen wie Stacheldrahtzäune, um den Zutritt zu EU-Gebiet zu unterbinden. Tatsächlich gibt es solche Zäune und Mauern bereits, etwa in Ungarn, Griechenland, der spanischen Exklave Melilla und inzwischen auch in Polen. Unterzeichnerstaaten: die drei baltischen Staaten, Polen, Dänemark, Zypern, Griechenland, Bulgarien, die Slowakei, Ungarn, Österreich und Tschechien.

Mittelmeer: Dort war die EU-Grenzschutzagentur Frontex wiederholt in illegale Pushbacks von Flüchtlingsbooten durch die griechische Küstenwache verwickelt. Der „Spiegel“ berichtete kürzlich über einen geheimen EU-Bericht, der das dokumentiert. Die Verwicklung sei von vielen EU-Staaten „politisch gewollt“, sagt der grüne Europa-Abgeordnete Erik Marquardt, der auch in der Frontex-Untersuchungsgruppe des EU-Parlaments sitzt.

Melilla: Im Juni dieses Jahres versuchten rund 2000 Migrant:innen, den Grenzzaun zwischen Marokko und der spanischen Exklave Melilla zu überwinden. Die meisten von ihnen wurden von der Guardia Civil und marokkanischen Sicherheitskräften zurückgedrängt, bis zu 37 Flüchtende kamen dabei ums Leben. Menschenrechtsgruppen warfen den Einsatzkräften massive Gewaltanwendung vor. Spaniens Premier Pedro Sanchez lobte anschließend die „außergewöhnliche Arbeit“ der Sicherheitskräfte: Sie hätten sich erfolgreich gegen einen „gewaltsamen Angriff auf die territoriale Integrität Spaniens“ zur Wehr gesetzt.

Ursula Rüssmann, „Pushbacks, Mauern und Schläge: So versuchen EU-Staaten, Flüchtende abzuwehren“, in: Frankfurter Rundschau vom 21. September 2022



Die polnische Grenzpolizei hindert im August 2021 Geflüchtete aus Afghanistan am Übertreten der Grenze von Belarus nach Polen. Zuvor hatte das Regime in Belarus die Menschen gewaltsam zur Ausreise nach Polen gezwungen.

Anstieg der irregulären Migration führen könnte. Konkrete Auslöser sind die sozio-ökonomischen Folgen der Pandemie sowie mögliche politische Instabilitäten und Gewalt. Weiterhin sind aufgrund des Ukraine-Krieges Lieferketten bei Lebensmitteln und Agrarprodukten wie Weizen unterbrochen worden. Daraus resultierende Nahrungsmittelpreiserhöhungen verstärken sozioökonomische Krisen und verringern damit letztendlich politische Stabilität, was zu zunehmender Migration aus Nordafrika (z.B. aus Ägypten) und aus Westafrika nach Europa führen kann.



Das deutsche Rettungsschiff Sea-Watch 3 erreicht am 31. Dezember 2021 den Hafen der italienischen Stadt Pozzallo mit 440 Menschen, die zuvor von den Helferinnen und Helfern an Bord vor dem Ertrinken gerettet wurden.

Die politischen Ursachen und die geografischen Problemlagen zeigen, dass sich Migration dynamisch verändern und global bedingt sein kann. Die EU-Staaten versuchen, über Rückführungsabkommen und ökonomische Anreize die Herkunfts- und Transitländer zu effektiven Grenzkontrollen und Abweisungen von Geflüchteten zu bewegen. Mit Frontex hat die EU eine eigene Agentur zur Sicherung der EU-Außengrenzen gegründet, die vor allem die Arbeit nationaler Grenzsicherung unterstützen und koordinieren soll. Kritik an Frontex und einigen Mitgliedstaaten ist stärker geworden, da Geflüchtete in einigen Fällen mit Gewalt sowie Zwang gehindert wurden, in die EU zu kommen („Pushback“). Schiffe zur Seenotrettung, die von NGOs organisiert werden, sind über Monate von Behörden blockiert worden, auch weil nur wenige EU-Mitgliedstaaten (z.B. Deutschland, Frankreich, Spanien, teilweise Italien) Geflüchtete in nennenswertem Ausmaß aufnehmen.

Tendenziell versuchen die reicheren Länder, möglichst wenige Migrantinnen und Migranten aufzunehmen und wälzen damit die Verantwortung auf die Ankunftsländer, vor allem Italien, Griechenland und Spanien, ab. Diese Länder wurden von der EU zu „sicheren Drittstaaten“ erklärt und sind daher für Geflüchtete, die dort zuerst angekommen sind, zuständig. Aufgrund der Regelung, dass Geflüchtete in dem europäischen Staat, den sie bei Ihrer Flucht als erstes betreten, Asyl beantragen müssen, können viele Geflüchtete beispielsweise in Deutschland überhaupt keinen Asylantrag stellen. Die Aufnahmepolitik und der Umgang mit geflohenen Menschen werden in den Mitgliedsländern sehr unterschiedlich gehandhabt. So ist Spanien im Umgang mit Geflüchteten weniger restriktiv als Italien oder Griechenland, wo selbst Mindestaufnahmestandards verletzt

werden. Die EU verfügt bisher nur in Ansätzen über eine Migrationspolitik im Bereich Einreise (Schengener Abkommen) und teilweise im Bereich Asyl (Dublin-Abkommen). Bis zu einer gemeinsamen sowohl humanitären als auch effektiven und politisch abgestimmten Flüchtlingspolitik ist es noch ein langer Weg.

Migration und Sicherheit

Die Diskussion über irreguläre Migration wird in den meisten EU-Staaten politisch kontrovers geführt und ist häufig von Ängsten vor einem Verlust nationaler Identität sowie sozialer Konkurrenz bestimmt. Rechtspopulistische Parteien versuchen die Bevölkerung gegen die bisherige Asyl- und Flüchtlingspolitik zu mobilisieren und so härtere Regelungen durchzusetzen.

Seit den islamistischen Terroranschlägen vom 11. September 2001 auf die USA und weiteren terroristischen Anschlägen in Frankreich, Spanien und Deutschland in den vergangenen Jahren ist die Angst vor einer Zunahme terroristischer Aktivitäten durch Migranten hinzugekommen. Die ökonomischen Chancen von Migration – wie etwa der Gewinn von Fachkräften – für die aufnehmenden Länder werden dabei häufig ausgeblendet.

Die verbreitete Angst vor wachsenden terroristischen Gefahren durch Geflüchtete bezieht sich auf seltene Einzelfälle. Auch die Organisierte Kriminalität, bei der in einigen Bereichen ethnisch basierte Netzwerke eine Rolle spielen, verschärft die Antipathie gegen Immigrantinnen und Immigranten sowie Geflüchtete.

Ausblick

Die Armut stagniert auf allen Kontinenten. Besonders in Subsahara-Afrika und Ozeanien, wo viele Menschen Hunger leiden, stellt sie die internationale Staatenwelt vor große Herausforderungen. Aufgrund der Coronavirus-Pandemie und des weltweit schwächeren Wirtschaftswachstums könnte sich die Armutproblematik zukünftig sogar noch weiter verschärfen. Eine Folge wären dann die zunehmenden Divergenzen zwischen Gesellschaften, Ländern und Regionen. Soziale Ungleichheit zusammen mit einem verschärften Klimawandel und gewaltsamen Konflikten begünstigt prinzipiell irreguläre Migration. Die Sicherheit in Europa und in Deutschland sind Teil aller globalen und regionalen Weltprobleme, wie sich aktuell bei der schwierigen Ernährungssituation in vielen afrikanischen Ländern zeigt. In diesen Ländern hat sich eine Ernährungsunsicherheit eingestellt.

Langfristig gesehen sind die europäischen Gesellschaften aufgrund ihrer Überalterung auf Migration angewiesen, denn durch die wachsende Überalterung sinkt die Zahl Erwerbstätiger. Diese Entwicklung könnte durch Fachkräfte aus dem Ausland aufgefangen werden. Trotzdem zeigt sich in der EU und weiteren westlichen Gesellschaften aktuell eine Tendenz hin zur Abschottung. Diese wird auch durch den politischen Druck, den rechtspopulistische Parteien und Bewegungen auf demokratische Systeme im Allgemeinen ausüben, bedingt. In Frankreich, Schweden sowie Italien ist die Integrationsfrage ein zentrales politisches Thema. Zuletzt konnten mit den rechtspopulistischen Schwedendemokraten in Schweden und der rechtsextremen Fratelli d'Italia [Brüder Italiens – Anm. d. Red.] in Italien rechte Parteien große Wahlsiege für sich verbuchen. Eine gemeinsame EU-Migrationspolitik scheint in naher Zukunft daher kaum realistisch.

Wolff Heintschel von Heinegg

Hybride Bedrohungen im und durch den Cyberraum

Mit neuen, „hybriden“ Methoden versuchen Staaten, sich gegenseitig zu bedrohen. Dagegen hilft eine effektive Cyberabwehr, vor allem aber der politische Wille zu Gegenreaktionen wie Sanktionen.

Der nur auf den ersten Blick schillernde Begriff der „hybriden Bedrohungen“ – mitunter ist auch von „hybrider Kriegsführung“ die Rede – wird seit einiger Zeit nicht mehr allein im Zusammenhang mit schwer einzuordnenden Maßnahmen nicht staatlicher Akteure verwendet, sondern vornehmlich mit staatlichem oder einem Staat zurechenbarem Verhalten. Zwischenstaatliche hybride Bedrohungen stellen die Internationale Sicherheitspolitik vor neue Herausforderungen.

Was sind „hybride Bedrohungen“?

Wenngleich es an einer allgemein anerkannten Definition des Begriffs „hybride Bedrohungen“ fehlt und er mitunter gedankenlos auf recht unterschiedliche Situationen angewendet wird, lässt er sich wie folgt konkretisieren. Unter Bedrohungen lassen sich einem Staat zurechenbare Verhaltensweisen oder Situationen verstehen, die Schäden verursachen, wesentliche Interessen beeinträchtigen oder erhebliche Probleme bereiten können. Es muss sich also nicht notwendigerweise um die Ankündigung oder das unmittelbare Bevorstehen eines rechtswidrigen Verhaltens, etwa eines bewaffneten Angriffs, handeln. „Hybrid“ bedeutet, dass die Bedrohungen nicht aus einer einzelnen Verhaltensweise oder einer bestimmten Situation resultieren, sondern aus miteinander im Zusammenhang stehenden Verhaltensweisen oder Situationen. Folglich dürfen diese nicht alleine betrachtet werden, sondern in ihrem Zusammenhang mit anderen, die zusammengenommen oder in ihrem Zusammenwirken als Bedrohung eingeordnet werden können.

Diese Sichtweise hat sich heute weitgehend durchgesetzt. Hybride Bedrohungen meinen im Kontext zwischenstaatlicher Beziehungen daher den aufeinander abgestimmten Einsatz verschiedener Machtinstrumente, die auf Verwundbarkeiten im gesamten Spektrum gesellschaftlicher Funktionen eines anderen Staates oder einer anderen Staatengruppe abzielen, um so möglichst effektiv zusammenzuwirken. Eine andere Definition ist, hybride Bedrohungen als eine neuartige Bedrohung zu verstehen, die aus dem kombinierten Einsatz militärischer und nicht militärischer Mittel oder Methoden entsteht. Zu diesen Methoden zählen insbesondere Cyberangriffe, Desinformationskampagnen sowie Beeinträchtigungen oder Manipulationen der Informations- und Kommunikationsstruktur. Zusammenfassend zeichnen sich hybride Bedrohungen



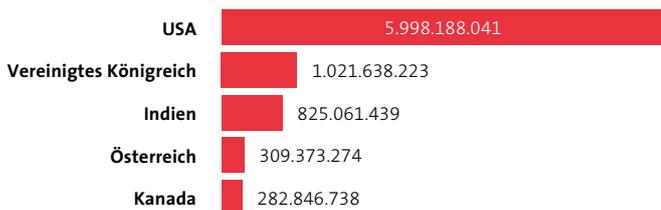
Cyberangriffe haben Auswirkungen auf den Alltag der deutschen Bevölkerung: Am 7. Mai 2021 informiert ein Lebensmittelhändler seine Kundschaft, dass viele Kühlregale aufgrund eines Cyberangriffs auf das IT-Netzwerk leer bleiben.

dadurch aus, dass ein Staat im Wege eines integrierten Ansatzes eine Reihe von offenen oder verdeckten Maßnahmen ergreift oder veranlasst. Dabei verfolgt dieser Staat ein übergeordnetes strategisches Ziel: Er will die in dem Zielstaat bestehenden Verwundbarkeiten im gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen, militärischen oder technologischen Bereich ausnutzen, um Unsicherheit oder Instabilität zu verursachen. Einzelnen betrachtet verbleiben diese Maßnahmen in der Regel unterhalb der Schwelle einer verbotenen Gewaltanwendung, Intervention oder sonstigen Verletzung der territorialen Integrität und politischen Unabhängigkeit des Zielstaats, sodass – und das ist durchaus gewollt – ihre exakte Zurechenbarkeit mit erheblichen Beweisschwierigkeiten verbunden ist. Erst wenn das die Einzelmaßnahmen verbindende übergeordnete strategische Ziel erkannt wird, ist eine Einordnung als hybride Bedrohung möglich.

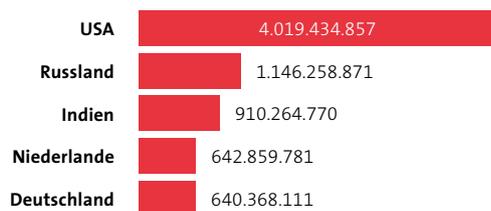
Hybride Bedrohungen sind fester Bestandteil nationaler Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Beispielsweise hat der heutige Chef des Generalstabs der Streitkräfte Russlands General Waleri Gerassimow im Jahr 2013 betont, dass die Wirksamkeit nicht militärischer Mittel zur Erreichung politischer oder strategischer Ziele heute die der traditionellen Mittel und

Angriffe auf Webanwendungen

Häufigste Zielregionen (1. Januar 2020 bis 30. Juni 2021)



Häufigste Ursprungsregionen (1. Januar 2020 bis 30. Juni 2021)



Quelle: Akamai, State of the Internet-Sicherheitsbericht (Oktober 2021)

Methoden der Kriegsführung deutlich übersteige. Häufig sei es weitaus wirksamer, unterhalb der Gewaltschwelle zu verbleiben. Stattdessen seien umfassend und koordiniert politische, wirtschaftliche, informationelle, humanitäre und andere nicht militärische Maßnahmen zu ergreifen. Dabei könnten auch das Protestpotenzial der Bevölkerung in den Zielstaaten ausgenutzt werden oder in Ergänzung dazu verdeckte militärische Operationen in Betracht gezogen werden.

Hybride Bedrohungen und technologische Entwicklung

Hybride Bedrohungen in den zwischenstaatlichen Beziehungen sind grundsätzlich nicht neu. Seit jeher haben sich Staaten eines breiten Spektrums wirtschaftlicher, politischer, informationeller und (in der Regel unterhalb der Gewaltschwelle verbleibender) militärischer Maßnahmen mit dem übergeordneten strategischen Ziel bedient, andere Staaten oder Staatengruppen zu destabilisieren, um so Vorteile aus der daraus resultierenden politischen oder militärischen Überlegenheit zu ziehen.

Allerdings darf nicht unberücksichtigt bleiben, wie sehr die Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie – vor allem der Cyberraum – neue Möglichkeiten eröffnet und sich die Effizienz hybrider Bedrohungen daher deutlich erhöht hat. Dabei ist zwischen Operationen im und durch den Cyberraum zu unterscheiden. Im Falle von Operationen durch den Cyberraum wirken hybride Bedrohungen in der physischen Welt, etwa indem sie Schäden oder Zerstörungen verursachen. Demgegenüber verbleiben die Wirkungen von Operationen im Cyberraum innerhalb des Cyberraums, was ihre Einordnung naturgemäß zusätzlich erschwert. Zu diesen zählen etwa das Ausspähen oder die Manipulation von systemrelevanten Daten.

Der Cyberraum ist allgegenwärtig. Dies wird in besonderem Maße deutlich, wenn die im Internet verfügbaren Informationen in den Blick genommen werden, die ungeachtet ihres Wahrheitsgehalts und ihres Ursprungs grundsätzlich jederzeit und überall von einer unüberschaubaren Zahl von Nutzerinnen

und Nutzern abgerufen und von ihnen weiterverbreitet werden können. So verbreiten sich auch Falschmeldungen nahezu schrankenlos. Selbst wenn solche Falschmeldungen zunächst nur von denen ernstgenommen werden, bei denen sie auf fruchtbaren Boden fallen – beispielsweise indem sie eine vorgefasste Meinung bestätigen –, bleiben sie abrufbar und können im Laufe der Zeit das öffentliche Meinungsbild nachhaltig beeinflussen oder gar prägen.

Besonders wirksam ist die Verbreitung von Falschmeldungen, wenn sie auf einen unkritischen und naiven Adressatenkreis trifft, der ihren Wahrheitsgehalt nicht in Zweifel zieht. Die zahlreichen Falschmeldungen zur Coronavirus-Pandemie führen deutlich vor Augen, wie sehr sich ihre Wirkmächtigkeit durch Nutzung des Internets verstärkt hat. Aber auch die Verbreitung falscher oder bislang unter Verschluss gehaltener Informationen im Vorfeld von Wahlen haben durchaus das Potenzial, sich auf das Wahlergebnis auszuwirken. So wurde etwa im Zusammenhang mit den US-Präsidentenwahlen im Jahr 2016 nicht ausgeschlossen, dass die in sozialen Netzwerken verbreiteten Falschmeldungen über die demokratische Bewerberin Hillary Clinton das Meinungsbild der Wählerschaft beeinflusst haben.

Ein weiteres Charakteristikum des Cyberraums ist die Anonymität. Ungeachtet, ob es um Falschmeldungen oder böseartige Cyberangriffe geht, der Ursprung bleibt häufig im Verborgenen oder lässt sich, wenn überhaupt, nur unter großem Aufwand identifizieren. So ist es Staaten möglich, eine Vielzahl von Maßnahmen zu ergreifen, ohne dass diese ihnen zugerechnet werden können. Selbst wenn der Ursprung einer böseartigen Cyberoperation geografisch verortet werden kann, ist es häufig ausreichend, jegliche Beteiligung schlicht zu leugnen. Zudem nutzen Regierungen und andere Staatsorgane häufig sogenannte Trolle und andere private Akteure oder lassen diese gewähren. Deren Maßnahmen sind dem Staat nur in seltenen Ausnahmefällen eindeutig zuzurechnen. Auch ist es umso schwieriger, ihren Zusammenhang mit anderen Maßnahmen als auch mit einem übergeordneten strategischen Ziel festzustellen, sie also als Bestandteile einer hybriden Bedrohung einzuordnen.

Des Weiteren spielt den Verantwortlichen hybrider Bedrohungen in die Hände, dass der Aufbau des Cyberraums und der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnologie in einer im Nachhinein betrachtet bemerkenswerten Euphorie und Naivität erfolgten. Im Mittelpunkt stand das Streben nach einer immer weiter wachsenden Vernetzung und einer Erhöhung des Datenflusses, sodass Sicherheitsaspekte weitgehend ausgeblendet blieben. Die Abhängigkeit von Wirtschaft, Verwaltung, Regierung und Sicherheitsorganen, einschließlich der Streitkräfte, aber auch des privaten Bereichs von der modernen Informations- und Kommunikationstechnologie hat daher zu neuen Verwundbarkeiten geführt und damit die Wirksamkeit hybrider Bedrohungen merklich verstärkt. Die folgenden Beispiele verdeutlichen, welche weitreichenden Wirkungen Cyber-Operationen erzeugen können, ohne dass sie notwendigerweise besonders ausgeklügelt sind oder einem bestimmten Staat zugerechnet werden können:

- Im Jahr 2015 war die Arbeitsfähigkeit des Deutschen Bundestages durch einen sogenannten Hackerangriff nachhaltig beeinträchtigt. Erst nach einem Austausch der gesamten Informations- und Kommunikationsinfrastruktur konnte ein weiteres Ausspähen der Abgeordneten und anderer Politikerinnen und Politiker – vermutlich durch den russischen Militärgeheimdienst GRU – ausgeschlossen werden.

- Ebenfalls 2015 sollen mutmaßlich russische Hacker eine türkische Pipeline zur Explosion gebracht haben. Im Jahr 2021 wurde die größte Pipeline der USA durch einen Cyberangriff lahmgelegt, was zur Ausrufung eines regionalen Notstands führte.
- 2017 legte ein Angriff mit einer Erpressersoftware (*ransomware*) eine der weltweit größten Reedereien lahm. Das hatte eine Unterbrechung internationaler Lieferketten und einen Schaden von mehreren hundert Millionen US-Dollar zur Folge.
- Wiederum 2017 wurde über das Internet die Falschmeldung verbreitet, in Litauen stationierte Soldaten der Bundeswehr hätten eine junge Frau vergewaltigt. Ziel war es, die litauische Bevölkerung zu veranlassen, die Stationierung deutscher Streitkräfte abzulehnen.
- Sowohl im Jahr 2015 als auch im Jahr 2022 hatten Cyberangriffe gegen das ukrainische Stromnetz zu einem weiträumigen Zusammenbruch der Elektrizitätsversorgung geführt. Zudem kam es 2022 auch zu Cyberangriffen auf das ukrainische Verteidigungsministerium und zwei Staatsbanken. Die Webseiten der Banken waren nicht mehr zugänglich, zudem war das bargeldlose Zahlen vorübergehend nicht möglich.
- Im Jahr 2021 hatte ein Cyberangriff den Ausfall der Benzinversorgung im Iran zur Folge.



Am 27. Juni 2017 sind die Automaten der ukrainischen Staatsbank Oschtschadbank wie hier in Kyiv nach mehreren Cyberattacken außer Betrieb.

Derartige Cyber-Operationen sind als solche oder im Zusammenwirken mit anderen Maßnahmen geeignet, sehr wirksam zu sein, und darauf gerichtet, in den Zielstaaten Instabilität und Verunsicherung zu erzeugen. Die Zielstaaten stehen ihrerseits vor dem Problem, sie weder einem bestimmten Staat zuzurechnen noch als Bestandteil einer hybriden Bedrohung einordnen zu können. Die jüngsten Ereignisse in der Ukraine haben zudem gezeigt, dass eine schrittweise Verstärkung hybrider Bedrohungen gegen einen anderen Staat letztlich in eine offene Anwendung militärischer Gewalt münden kann. Die unterhalb der Gewaltschwelle verbleibenden Maßnahmen der Russischen Föderation, wie etwa die Cyberangriffe gegen das ukrainische Verteidigungsministerium und ukrainische Banken sowie Meldungen über ukrainische Angriffe gegen die Zivilbevölkerung in den von den Separatisten kontrollierten Gebieten, dienen einem übergeordneten strategischen Ziel. Nach einer Destabilisierung der Lage in der Ukraine und der Verdeckung der eigenen Absichten sollten zumindest Teile der Ukraine unter russische Kontrolle gebracht werden.

Wie hybriden Bedrohungen begegnen?

Insbesondere demokratische Rechtsstaaten können sich schwerlich auf den Pfad begeben, den beispielsweise die Volksrepublik China geht, indem die chinesische Bevölkerung einer Orwellschen Kontrolle unterworfen sowie weitgehend vor missliebigen Informationen abgeschottet oder am Zugang zum Internet gehindert wird. Daher verbleiben allein die im Rahmen einer regelbasierten internationalen Ordnung akzeptierten Reaktionen auf hybride Bedrohungen.



Die NATO versucht, ihre Mitglieder auf Cyberattacken vorzubereiten: Im April 2017 nehmen 800 Personen aus 25 Nationen in Tallinn an einem Workshop teil, bei dem ein Cyberangriff simuliert wird.

Diese setzen zunächst eine merkliche Verbesserung der Fähigkeiten im Bereich der Cyberforensik und der internationalen Zusammenarbeit voraus. Nur so wird es möglich sein, Cyberoperationen einem anderen Staat zuzurechnen, gegen den dann eine Vielzahl von Gegenmaßnahmen ergriffen werden können. Zusätzlich zu dem in Tallinn seit 2008 bestehenden *NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence* haben elf NATO- und EU-Mitgliedstaaten mit der Errichtung des *European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats* (Hybrid CoE), das in Helsinki im Oktober 2017 eingeweiht worden ist, einen weiteren wichtigen und richtigen Schritt in diese Richtung unternommen. Freilich könnte die Zusammenarbeit noch verbessert werden, indem technisches und operatives Wissen bereitgestellt wird und die Technologieunternehmen noch besser einbezogen werden.

Des Weiteren ist es, obgleich es sich nahezu um einen allzu strapazierten Allgemeinplatz handelt, unumgänglich, die Resilienz, also die Widerstandsfähigkeit, der Informations- und Kommunikationstechnologie zu verbessern. Dazu ist es nötig, auch den menschlichen Faktor in den Blick zu nehmen, denn der beste technische Schutz reicht nicht aus, wenn die Nutzerinnen und Nutzer – ob im privaten, wirtschaftlichen oder öffentlichen Bereich – sich der Gefahren im und durch den Cyberraum nicht hinreichend bewusst sind.

Schließlich bleiben politische Entscheidungsträgerinnen und -träger aufgerufen, hybride Bedrohungen im und durch den Cyberraum, die gegen die öffentliche oder private Cyberinfrastruktur gerichtet sind, möglichst eindeutig und entschlossen – auch völkerrechtlich – einzuordnen. Eine bösartige Cyberoperation muss nicht notwendig als ein das Selbstverteidigungsrecht auslösender bewaffneter Angriff eingeordnet werden, um eine wirksame und vom Völkerrecht

gedeckte Reaktion zu ermöglichen (mithin durch Anwendung militärischer Gewalt). In der Regel ist dies ohnehin nicht möglich, da es ja gerade ein Wesensmerkmal hybrider Bedrohungen ist, möglichst lange unterhalb der Schwelle eine Gewaltanwendung oder eines bewaffneten Angriffs zu verbleiben. Vielmehr sollten Cyber-Operationen, die materielle Schäden in der physischen Welt verursachen oder wesentliche staatliche

Funktionen beeinträchtigen, als unzulässige Verletzungen der territorialen Integrität oder der Souveränität benannt werden. Dies würde den Zielstaaten ein breites Spektrum an Gegenmaßnahmen eröffnen, die Wirtschaftssanktionen, aber auch schädigende Cyberoperationen gegen den verantwortlichen Staat umfassen können. Dazu bedarf es aber des erforderlichen politischen Willens.

Unsichtbare Gegner

[...] Russlands Staatshacker waren schon vor dem Überfall auf die Ukraine am 24. Februar berüchtigt, sie gelten als besonders professionell und aggressiv, und gerade „weiche Ziele“ wie Stadtwerke lassen sich heute auch ohne Panzerfäuste und schweres Gerät angreifen. Das ist viel einfacher und billiger. Eine saudische Ölraffinerie, ein Staudamm in den USA, eine iranische Atomanlage und, ja, Stromwerke in der Ukraine wurden schon von Hackern geknackt. [...]

[...] Seit Beginn des Krieges prasseln auf Deutschland, aber auch auf andere Nato-Länder digitale Attacken ein. Am 31. März zum Beispiel entdeckten Techniker des Windturbinenherstellers Nordex aus Hamburg, dass Hacker dort eingedrungen waren. Die Computer wurden heruntergefahren, um zu verhindern, dass die Einbrecher tiefer vordringen.

Am 11. April traf es die Deutsche Windtechnik AG in Bremen, die Verbindung zu 2000 Turbinen musste für drei Tage gekappt werden. Sicher ist es kein Zufall, dass ausgerechnet Windfirmen ins Visier geraten, wenn das Land mitten im Schwenk auf erneuerbare Energien steckt.

Und, natürlich, wahr ist auch: Die Webseiten des Verteidigungsministeriums, des Bundestags, der Bundespolizei und auch des SPD-Abgeordneten und Bundeskanzlers Olaf Scholz persönlich wurden attackiert, manche zeitweise lahmgelegt. Eine prorussische Hacker-Gruppe namens Killnet bekannte sich stolz dazu, die Seiten durch ein Trommelfeuer von Anfragen – eine sogenannte DDoS-Attacke – in die Knie gezwungen zu haben. [...]

[...] Es herrscht ein „abstrakt erhöhtes Risiko von Cyberangriffen gegen deutsche Stellen“, betont die Bundesregierung. [...] Und trotzdem, fügte die Regierung [...] hinzu: „Bisher konnte weder quantitativ noch qualitativ ein signifikant erhöhtes Aufkommen an russischen staatlichen Stellen zugeschriebenen Cyberangriffen auf Deutschland festgestellt werden.“ [...]

Die russischen Cyber-Waffen liegen bereit, die Kämpfer sind gut trainiert, die Schlachtpläne vielfach einstudiert. Auch in Deutschland haben russische Hacker-Gruppen schon mehrmals erfolgreich zugeschlagen. Besonders mit zwei großen Hacker-Gruppen liefert der deutsche Staat sich seit Jahren ein Katz-und-Maus-Spiel [...]: Bär und Schlange.

Der Bär, das sind wahrscheinlich gut hundert russische Software-Spezialisten [...]. Hochaggressiv, hochintelligent, es ist ein Projekt des russischen Militärgeheimdienstes GRU. Von westlichen IT-Firmen und Geheimdiensten ist diese Truppe „fancy bear“ getauft worden. Der „schicke Bär“. Das hat mit einem Code zu tun, den diese Gruppe anfangs verwendet hat.

Klingt fast niedlich, aber niedlich ist an dieser Gruppe nichts. 2015 sind sie in den Bundestag eingebrochen und

mit 16 Gigabyte Beute davongezogen. [...] Was mögen das für Menschen sein, diese unsichtbaren Gegner? Wie arbeiten sie? [...] Und warum hört man nach Jahren der Auseinandersetzungen ausgerechnet jetzt, im Krieg, so wenig von ihnen? [...]

Womöglich ist da was zusammengebrochen, vielleicht sind Ressourcen kollabiert, über die Russland bisher verfügt hat. Vielleicht sind da Cyber-Kriminelle aus neutralen Ländern, die bislang für Geld mitgemacht haben, aber jetzt angesichts der Schreckensbilder aus der Ukraine sagen: Bis hierhin und nicht weiter. [...]

Oder liegt es vielleicht gar nicht an den Russen, dass ihre Cyber-Attacken gerade nicht so richtig einschlagen? Liegt es eher an den Deutschen? „Daran muss man auch denken“, sagt der deutsche [Geheimdienst-]Agent: Die hiesige Cyber-Verteidigung habe dazugelernt aus ihren schmerzhaften Erfahrungen in den vergangenen Jahren. [...]

Aber so ganz darauf vertrauen möchte man auch nicht. Der Agent sagt: Man sehe das an der Schlange – „Snake“. Das ist eine Hacker-Gruppe des russischen Staates, die einen ganz anderen Stil pflegt als der Bär. Ihr Markenzeichen ist Raffinesse, Schläue. Das absolut lautlose Anschleichen. Die Hacker verschaffen sich Zutritt zu ihrem Ziel, legen sich dann teils jahrelang auf die Lauer, bevor sie auf Kommando aufwachen und plötzlich wie aus dem Nichts zuschlagen können.

Attacken wie jene von „Snake“ haben „eine hohe Komplexität“, sagt der Agent, damit ist es ihnen zum Beispiel im Jahr 2018 gelungen, in das besonders gesicherte Kommunikationsnetz des deutschen Außen- und Verteidigungsministeriums einzudringen. Mit einer List: Erst verseuchten die Hacker einen Fortbildungskurs für Mitarbeiter des Auswärtigen Amtes, 17 Beamte klickten leichtsinnig auf E-Mail-Anhänge.

Dann ließen die Russen ihre Schadsoftware monatelang unauffällig das Netzwerk auskundschaften, wie kleine digitale Spione. Zum Einsatz gerufen wurden sie erst nach gut einem Jahr, und zwar auf äußerst diskrete Weise. Damit die deutsche Spionageabwehr nicht misstrauisch wurde, schickten die Hacker ihren Weckruf bestens getarnt: als private Liebesnachricht, verschickt vom Konto der Lebensgefährtin eines Außenamt-Mannes.

Man könne nicht ausschließen, sagt ein anderer Experte, dass noch weitere Einheiten der Snake-Gruppe unentdeckt im 50 000 bis 60 000 Rechner umspannenden deutschen Regierungsnetz zurückgeblieben seien, schlummernd. Vielleicht warten auch sie auf Liebesgrüße, die sie aufwecken. Und das heißt: Vielleicht ist die momentane Ruhe nur die Ruhe vor einem Sturm. [...]

Jannis Brühl und Ronen Steinke, „Putins unsichtbare Krieger“, in: Süddeutsche Zeitung vom 20. Mai 2022

Gerlinde Groitl

Abschreckung statt Abrüstung

Mit dem Ende des Kalten Krieges schienen strukturelle Interessenskonflikte überwunden. Mittlerweile ist eine Wiederkehr der Großmacht Konkurrenz zu beobachten.



Nach 1991 schien eine gemeinschaftliche Konfliktbewältigung greifbar. Dies rückt aber zurzeit in immer weitere Ferne: Blick auf die im Zuge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine weitgehend zerstörte Stadt Welyka Olexandriwka in der Region Cherson.

Nach dem Ende des Kalten Krieges gab es ab 1991 zunächst keinen prägenden Großmachtkonflikt in der Weltpolitik. Die USA waren als einzig verbliebene Supermacht politisch, ökonomisch, militärisch und in ihrer kulturellen Anziehungskraft (*soft power*) weit überlegen. Russland war nach dem Zerfall der Sowjetunion von Schwäche gezeichnet. Die Volksrepublik China profitierte von der Öffnung gegenüber dem Westen, lag aber als Entwicklungsland weit zurück. Die meisten Staaten eiferten, so die fehlerhafte westliche Wahrnehmung, vermeintlich dem liberalen Modell von Demokratie, Marktwirtschaft und Freiheit nach. Unter diesen Bedingungen schienen

Abrüstung und gemeinschaftliche Konfliktbewältigung in greifbarer Nähe. Inzwischen ist dieser Traum jedoch geplatzt und Russlands Angriff auf die Ukraine stellt dabei nur die Spitze des Eisberges dar.

Russland und China, aber auch der Iran verstehen sich selbst als Großmächte mit dem Ziel, ihre jeweilige Nachbarschaft zu dominieren. Eine US-amerikanische Hegemonie sehen sie als Bedrohung für ihre Interessen. Beim Kampf um Macht, Einfluss und die Spielregeln der Weltpolitik spitzt sich der Konflikt mit dem Westen zu, während die Chancen für eine kooperative Sicherheitspolitik schwinden.

Theorievergleich: Russlands Ukraine-Krieg

Wie in anderen Wissenschaften gibt es auch im Fachgebiet Internationale Beziehungen verschiedene Theorie-traditionen, die man auch als Denkweisen oder Weltbilder bezeichnen kann. Diese Weltbilder setzen unterschiedliche Schwerpunkte und entwickeln ihre eigenen Deutungen der Wirklichkeit; sie stehen untereinander im Wettbewerb und ergänzen sich zugleich. Das wohl **bekannteste dieser Weltbilder ist der „Realismus“**, für den Machtpolitik im Zentrum der internationalen Beziehungen steht; allerdings auch Sicherheit. Abstrakte Rechte wie Selbstbestimmung seien weitgehend ohne Bedeutung, wenn mächtige Staaten mit schwächeren in Konflikt gerieten [...].

[...] Offensiver Macht begegnet man dem realistischen Weltbild zufolge mit Abschreckung und Gleichgewichtspolitik, zur Not und wenn man stark genug ist auch mit Gegengewalt. Eine Komplikation in dieser Programmatik ist dabei freilich das Sicherheitsdilemma: Selbst zwei defensiv orientierte Mächte, die militärische Vorsorge für ihre Sicherheit treffen, können in eine am Ende nicht mehr kontrollierbare Eskalationsspirale geraten. [...]

So stehen sich schon im Realismus selbst zwei Argumentationslinien zu Russlands Krieg gegenüber. Die eine betont, der Westen hätte gewarnt sein können, habe sich aber leichtfertig in seiner Friedensdividende und in seinem mit russischen fossilen Brennstoffen abgesicherten Wohlstand eingerichtet. Die andere Position hält dagegen, die Nato habe seit der deutschen Wiedervereinigung ihre Macht immer weiter nach Osten verschoben und sich dabei fahrlässig über russische Sicherheitsbedenken hinweggesetzt.

Sorgen um die eigene Sicherheit gab es freilich auf beiden Seiten; vor allem bei den Völkern in Osteuropa, die aufgrund ihrer historischen Erfahrungen und wegen der russischen Probleme im Demokratisierungsprozess und der gewaltsamen Nationalitätenkonflikte Sicherheit eher vor als mit Russland suchten. [...]

Das **Weltbild des Liberalismus** nimmt die inneren Verhältnisse in den staatlich verfassten Gesellschaften in den Blick. Hier liegen nach seiner Auffassung die entscheidenden Beweggründe für Außenpolitik und damit auch für die internationalen Beziehungen. So hatte schon Immanuel Kant argumentiert, die Mitbestimmung der Bürger bei den Regierungsgeschäften werde zu mehr Frieden führen, weil diese im Gegensatz zu den Fürsten und Königen kein Interesse am Krieg hätten.

In der Tat hat die demokratische Friedenstheorie zeigen können, dass Demokratien so gut wie nie Krieg gegeneinander führen. Für ein demokratisches Russland hätte es also keinen Grund gegeben, sich von den Osterweiterungen der Nato oder von den Demokratiebewegungen in seinem „nahen Ausland“ bedroht zu fühlen. [...]

Zu den Gründen für die russische Aggression gehören zweifellos sicherheitspolitische Motive; aber sie werden dominiert von Ängsten über eine Ansteckung durch den demokratischen „Virus“ in Osteuropa, vor allem in den unmittelbar benachbarten neuen selbstständigen Republiken, und von wahnhaften Fantasien über alte und neue Feinde angetrieben. [...]

Der Krieg Russlands gegen die Ukraine ist auch eine Herausforderung für den **Institutionalismus**, der sich von der wirtschaftlichen und kommunikativen Globalisierung, den

wachsenden transnationalen Aktivitäten gesellschaftlicher Akteure und den damit verbundenen Verregelungen und Verrechtlichungen der internationalen Beziehungen friedensfördernde Wirkungen verspricht. Die Staaten könnten es sich schließlich nicht mehr leisten, die positiven Effekte ihrer wechselseitigen Abhängigkeiten durch Krieg aufs Spiel zu setzen. Der aktuelle Einbruch in den West-Ost-Beziehungen stellt die institutionalistische Perspektive dramatisch infrage. Schon der Erste Weltkrieg hatte gezeigt, dass wirtschaftlicher Austausch nicht ausreicht, um einen großen Krieg zu verhindern, aber diese Erfahrung wurde im Globalisierungsprozess der letzten fünfzig Jahre verdrängt. [...]

Hier war die institutionalistische Friedens- und Fortschrittstheorie also in zweifacher Hinsicht zu optimistisch. Nach wie vor ist richtig, dass Handelsbeziehungen tendenziell die Wahrscheinlichkeit gewaltsamer Auseinandersetzungen reduzieren; aber sie sind keine Garantie für Demokratisierung (China und Russland wollen beide Handel, aber keinen Wandel), und sie können zu heiklen Abhängigkeiten führen. Jetzt gibt es eine neue Debatte über die Risiken von Interdependenz [...].

Eine postkolonialistische Standardkritik an den üblichen vom Westen dominierten politischen und politikwissenschaftlichen Weltbildern ist ihr Eurozentrismus. Den Krieg in Europa ächten, aber Kriege im Rest der Welt geschehen lassen. [...] Blickt man auf den Konflikt zwischen Russland und der Ukraine selbst, dann kommt eine näherliegende **„postkoloniale“ Dimension** in den Blick. So sprechen nicht nur ukrainische Expert:innen von einer Rekolonisierungsstrategie Putins, die sich zumindest auf den ehemaligen sowjetischen Raum erstreckt. In diesem Zusammenhang wären auch Defizite in der Aufarbeitung der deutschen Vergangenheit zu thematisieren, in der die Opfer und die Zerstörungen in der Ukraine während des Zweiten Weltkrieges nur wenig eigenes Gewicht hatten und auch der Hitler-Stalin-Pakt verdrängt wurde. Die ehemalige Imperialmacht Deutschland, so der Vorwurf von Timothy Snyder, einem der besten Kenner der Region zwischen Polen und Russland, habe viel zu lange die Klischees der russischen Imperialmacht über die Ukraine übernommen. [...]

Der in vielerlei Hinsicht erfolgreiche Versuch, nach dem Ende des Ost-West-Konflikts eine neue europäische Friedens- und Fortschrittsordnung einzurichten, ist am Ende an einem entscheidenden Punkt gescheitert. Machtrivalitäten zwischen dem Westen und Russland haben den Auf- und Umbruch von Anfang an begleitet, aber die Wiederkehr des Systemkonflikts geht auf das Konto der gescheiterten Demokratisierung Russlands und auf das strukturelle Legitimationsdefizit des Putin-Regimes. [...]

Selbst bei einem Systemwechsel wäre die Aufarbeitung der eigenen Geschichte und die Übernahme von Verantwortung nicht gesichert, vor allem wenn man die umfassende Militarisierung des Landes und die nachhaltige Zerstörung der russischen Zivilgesellschaft in Rechnung stellt. [...]

Diese zugleich sowjetische und russische Erblast wird die Weltordnung noch viele Jahre beschäftigen. [...]

Zum Autor: Gert Krell ist emeritierter Professor für Internationale Beziehungen im Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Goethe-Universität Frankfurt.

Gert Krell, „Weltbilder und Weltordnung“, in: Frankfurter Rundschau vom 8. Juni 2022

Vom Abschreckungs- zum Verständigungsfrieden?

Zu Beginn des Kalten Krieges in den späten 1940er- und 1950er-Jahren rüsteten die USA und die Sowjetunion massiv auf, ohne dadurch an Sicherheit zu gewinnen. Die Existenz von Atomwaffen potenzierte die Gefahren. In der sogenannten Kuba-Krise von 1962 schrammten die beiden Supermächte an einer Eskalation zu einem heißen Konflikt vorbei. Dabei waren ihre Arsenale so groß, dass selbst ein verheerender nuklearer Angriff der einen Seite von der anderen Seite noch nuklear hätte beantwortet werden können. Diese gesicherte Zweitschlagfähigkeit hätte im Falle eines Nuklearkriegs die gegenseitige Vernichtung garantiert (*mutually assured destruction*).

In den 1960er-Jahren begannen unter diesen Bedingungen verschiedene Formate der Rüstungskontrolle, die dazu dienen sollten, Vertrauen zu bilden, Fehlkalkulationen zu vermeiden und Krieg zu verhindern. Washington und Moskau richteten 1963 eine direkte Kommunikationsverbindung ein. 1968 wurde der Atomwaffensperrvertrag ins Leben gerufen, der die Zahl der Atomkräfte einfrieren und langfristig einen Weg zur nuklearen Abrüstung eröffnen sollte. Die USA und die Sowjetunion verhandelten ab 1969 außerdem die Begrenzung nuklearer Langstreckenarsenale (*Strategic Arms Limitation Talks*; SALT I und II), der sogenannte ABM-Vertrag (*Anti-Ballistic Missile Treaty*) von 1972 beschränkte Raketenabwehrsysteme. All das sollte die Abschreckung verlässlicher machen.

Die ab Mitte der 1980er-Jahre einsetzende Entspannung und Überwindung der Blockkonfrontation nährte die Hoffnung auf einen echten Verständigungsfrieden. Ein wichtiger Schritt für die europäische Sicherheit war die zwischen den USA und der Sowjetunion vereinbarte Abschaffung von landgestützten nuklearfähigen Mittelstreckensystemen mit Reichweiten zwischen 500 und 5500 Kilometer im Jahr 1987 (*Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty*; INF-Vertrag). Die Charta von Paris vom November 1990 wies politisch den Weg zu einer gesamt-europäischen Friedensordnung. Die Unterzeichner – darunter auch Moskau – bekannten sich zu Demokratie, Marktwirtschaft, Rechtsstaatlichkeit, Freiheit, Menschenrechten, territorialer Unversehrtheit, Selbstbestimmung und Sicherheit, die nicht zu Lasten anderer gehen sollte. Die NATO und der Warschauer Pakt bekundeten in einer gemeinsamen Erklärung das Ende ihrer Gegnerschaft. Der Zusammenbruch der sozialistischen Diktatur, institutionalisierte Kooperation und die erhoffte Überwindung früherer Feindbilder stimmten nach Jahrzehnten eines „Gleichgewichts des Schreckens“ optimistisch.

Rüstungsdynamiken und Krise der Rüstungskontrolle nach dem Kalten Krieg

Das Ende des Kalten Krieges war die Hochzeit der kooperativen Sicherheit. Eine zentrale Rolle spielte die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE; ab 1994 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa OSZE), die seit den 1970er-Jahren als Gesprächsforum zwischen Ost und West gedient hatte. Im Wiener Dokument von 1990 vereinbarten die KSZE-Mitglieder Mitteilungspflichten und Beobachtungsrechte für Manöver, um Transparenz zu schaffen. Die Mitgliedstaaten der NATO und des Warschauer Pakts definierten 1990 im Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) Grenzen für die Stationierung schwerer Waffen in Europa bis zum Ural. Daneben vereinbarten Russland und die USA in

mehreren Verhandlungen die Reduzierung ihrer strategischen Atomarsenale (*Strategic Arms Reduction Treaty*, START I 1991 und START II 1993; *Strategic Offensive Reductions Treaty* SORT 2002) und bemühten sich gemeinsam, die Verbreitung von nuklearem Material zu verhindern. Ein Meilenstein war das Budapest Memorandum von 1994, in dem Belarus, die Ukraine und Kasachstan als nunmehr unabhängige Staaten Atomwaffen an Russland im Gegenzug für Sicherheitsversprechen rückführten. 1997 traten die USA und Russland der Chemiewaffenkonvention bei und verpflichteten sich zur Vernichtung ihrer Bestände. Die NATO-Russland-Grundakte von 1997 bekräftigte die Partnerschaft zwischen Moskau und der Atlantischen Allianz. Statt über Rüstung und Abschreckung wurde im Westen in den 1990er-Jahren über eine „Friedensdividende“ diskutiert. Auch China gab sich zurückhaltend, trat internationalen Institutionen bei und versprach einen „friedlichen Aufstieg“, den niemand zu fürchten hätte.



Am 19. November 1990 unterzeichnen die 34 Teilnehmerstaaten des OSZE-Vorreiters KSZE einen Vertrag zur konventionellen Abrüstung in Europa.

Allerdings zeichneten sich seit den 2000er-Jahren neue Spannungen und Aufrüstungstrends ab. Die Terroranschläge vom 11. September 2001 zeigten, dass militärische Überlegenheit keine Sicherheit garantierte. Der richtige Umgang mit neuen Risiken war schon länger diskutiert worden (z.B. nicht staatliche Gewaltakteure, Proliferation [Weiterverbreitung/ Weitergabe – Anm. d. Red.] von Massenvernichtungswaffen) und bleibt bis heute ein wichtiges Thema (z.B. Autonomisierung von Waffensystemen). Die USA schlussfolgerten nach 9/11, dass Abschreckung allein nicht mehr reichte, führten Kriege in Afghanistan sowie im Irak und erhöhten ihre Verteidigungsausgaben substanziell. 2002 kündigten sie den ABM-Vertrag, um ihre Raketenabwehr vorantreiben zu können. Washington hatte Nordkorea und den Iran im Blick, doch Russland sorgte sich, ins Hintertreffen zu geraten. Sein Nuklearpotenzial war die einzige Machtkategorie, in der es noch auf Augenhöhe mit den USA stand.

Zugleich nahm mit Russlands Rückkehr zur Autokratie und seinem imperialen Selbstverständnis ein ordnungspolitischer Konflikt Gestalt an. Seine Nachbarn, allen voran Georgien und die Ukraine, orientierten sich in Richtung Westen, während Moskau um seinen Einfluss und die Ansteckungseffekte von Demokratiebewegungen in diesen Staaten fürchtete. Ab 2008 modernisierte Russland systematisch sein Militär. Zwar gelang 2010 die Aushandlung des New START-Vertrages zur weiteren Reduzierung strategischer Atomwaffen zwischen Washington und Moskau,



Immer wieder führt Nordkorea Raketentests durch, um mit der vermeintlichen eigenen Stärke zu prahlen. Am 11. März 2022 berichtet ein südkoreanischer Fernsehsender über den jüngsten dieser Tests.

zugleich setzte Russland aber auf (taktische) Nuklearwaffen als einsetzbare Gefechtsfeldwaffen, um seine konventionelle Schwäche auszugleichen. Neben dem Georgienkrieg von 2008 bewiesen die Annexion der Krim und der seit 2014 geführte Krieg in der Ostukraine die russische Bereitschaft, Interessen mit Gewalt durchzusetzen. Dazu kommen Desinformationskampagnen und Cyberattacken ebenso wie Verletzungen des NATO-Luftraums, nukleare Drohungen oder die Stationierung von nuklearfähigen Iskander-Kurzstreckenraketen in der Exklave Kaliningrad ab 2018. Mit der Entwicklung und Stationierung eines neuen bodengestützten Mittelstreckensystems brach Russland den INF-Vertrag, den die USA deshalb 2019 aufkündigten.

Auch bei der Chemiewaffenkonvention gibt es Probleme. Wiederholt wurden russische Regimegegner mit chemischen Kampfstoffen attackiert, während Moskau in Syrien das Assad-Regime stützte, das trotz internationaler Ächtung Chemiewaffen gegen die eigene Bevölkerung einsetzte. Der New-START Vertrag wurde 2021 kurz vor dem Auslaufen um fünf Jahre verlängert, doch wichtige Streitfragen sind ungelöst. Der Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 ist der vorläufige Höhepunkt einer russischen Aggressionspolitik, die die NATO im Juni 2022 mit einer strategischen Neuausrichtung zur Abschreckung Russlands quittierte.

Der Blick nach Asien ernüchtert ebenfalls. China münzt seinen wirtschaftlichen Aufschwung systematisch in militärische Stärke um. Der Verteidigungshaushalt stieg von weniger als 10 Milliarden US-Dollar 1990 auf über 250 Milliarden US-Dollar 2020. Heute besitzt China die weltweit größte Marine und rüstet konventionell sowie nuklear massiv auf. Nach Schätzungen des US-Verteidigungsministeriums wird eine Zunahme von aktuell 350 auf bis zu 1000 Nuklearsprengköpfe bis 2030 erwartet. Dazu kommt ein rasanter Ausbau ihres Raketenprogramms. Peking sieht sich in einer Aufholjagd und begreift vertragliche Schranken hier als nachteilig, was zur Erosion russisch-amerikanischer Formate der Rüstungskontrolle beiträgt. Schließlich verstehen sich die USA und China mittlerweile als Gegner. Da die Volksrepublik unter anderem Gebietsansprüche im Ost- und Südchinesischen Meer gewaltsam durchzusetzen versucht, rüstet die ganze Region auf. Die USA sind durch Bündnisse (z.B. Südkorea, Japan) präsent und wollen den Status quo erhalten. Doch die

Eskalationsrisiken sind hoch. Taiwan gilt als der gefährlichste Konfliktherd: Peking droht dem demokratisch regierten Taiwan offen mit einer militärischen Eroberung, während die USA als dessen Schutzmacht fungieren.

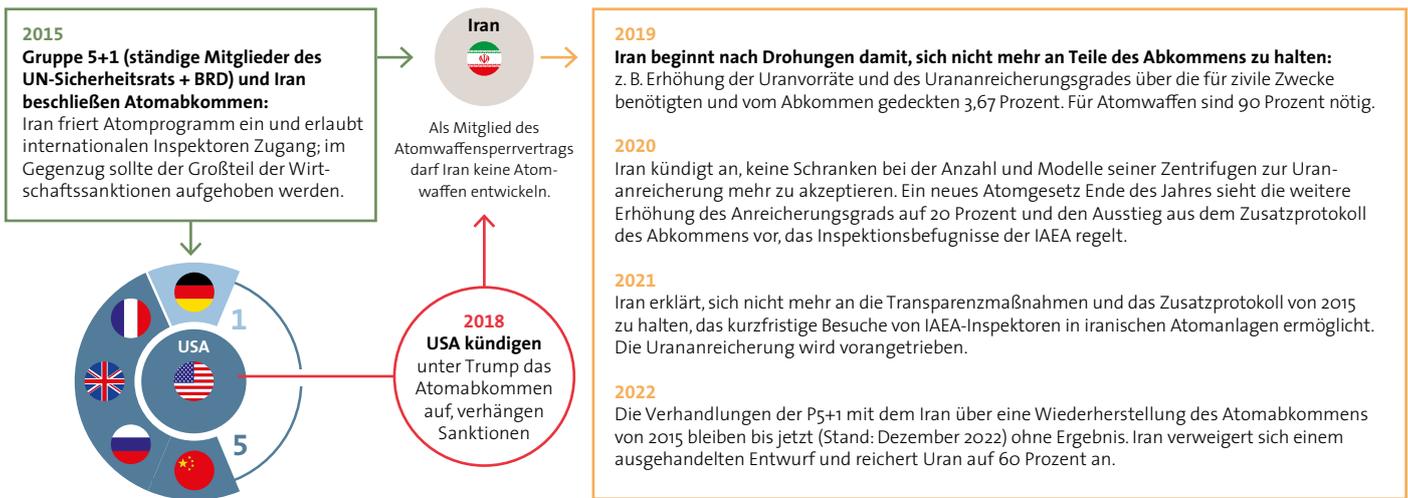
Atomwaffensperrvertrag und das iranische Atomprogramm

Spannungen und Aufrüstung waren die Großtrends der letzten Jahre, auch im nuklearen Bereich. Dabei lautete die Hoffnung einst, die Weiterverbreitung von Nuklearwaffen zu verhindern und diese irgendwann komplett abzuschaffen (*global zero*). Der Atomwaffensperrvertrag spielt dabei eine entscheidende Rolle. Neben den fünf bei Vertragsschluss 1968 existierenden Atomwaffenstaaten (USA, Sowjetunion, Frankreich, Vereinigtes Königreich, Volksrepublik China) konnten alle anderen Staaten nur beitreten, wenn sie der Entwicklung oder dem Erwerb von Atomwaffen absworen. Im Gegenzug erhielten sie Unterstützung bei der zivilen Nutzung der Kernkraft. Die Atomwaffenstaaten bekannten sich wiederum zur nuklearen Abrüstung. 1995 wurde der Vertrag auf unbestimmte Zeit verlängert. Weltweit sind ihm nur drei Staaten nicht beigetreten: Israel, Indien und Pakistan. Alle drei sind mittlerweile Atommächte.

Doch in der Nichtverbreitung von Atomwaffen kriselt es seit langem. Mehrere Vertragsbrüche wecken Zweifel an der Verlässlichkeit der Vereinbarungen: So verletzte unter anderem Nordkorea die Regeln und nutzte seit den 1990er-Jahren sein Nuklearprogramm wiederholt als Verhandlungsmasse, bevor es 2003 seinen Austritt erklärte und die Schwelle zur Atommacht überschritt. Zudem lässt der technologische Fortschritt und die Existenz von Proliferationsnetzwerken es immer schwieriger werden, die Verbreitung von militärisch nutzbarem Wissen und Technologie einzuhegen. Güter mit Mehrfachverwendung (*dual use*) können für lautere zivile, aber auch für verbotene militärische Zwecke genutzt werden. Dazu kommt der internationale Streit über die Prioritäten: Sind die Probleme bei der Nichtverbreitung oder fehlende Abrüstungsschritte das Kernproblem?

Das iranische Atomprogramm ist der Lackmuestest für den Nichtverbreitungsvertrag. 2002 wurde bekannt, dass Teheran illegale Atomanlagen unterhielt und womöglich militärische

Der Konflikt um das iranische Atomprogramm



picture alliance/dpa/dpa-infografik GmbH | dpa-infografik GmbH, Quellen: dpa/eigene Recherchen

Zwecke verfolgte. Der Iran dementierte die Vorwürfe, doch die Internationale Atomenergiebehörde (IAEA) als Aufsichtsbehörde überwies den Verdachtsfall 2006 an den VN-Sicherheitsrat. Die 2015 nach harschen Sanktionen und zähen Verhandlungen vereinbarte Übereinkunft (*Joint Comprehensive Plan of Action; JCPOA*) wurde als Meilenstein gefeiert. Sie sollte den Iran mit Auflagen und Kontrollmechanismen binden, während im Gegenzug Sanktionen aufgehoben würden. Kritiker, vor allem in den USA und in Israel, monierten den eng umrissenen Zeithorizont der Übereinkunft, der Teherans Ambitionen bremsen, nicht aber stoppen würde. Dass US-Präsident Donald Trump das von seinem Vorgänger Barack Obama unterzeichnete Abkommen 2018 aufkündigte, war insofern nicht völlig überraschend. Umgekehrt werteten die Befürworter des JCPOA – vor allem die europäischen Verhandlungspartner, die sich viele Jahre intensiv um eine vertragliche Konfliktregulierung bemüht hatten – die amerikanische Abkehr als großen Fehler, da sich der Iran bis dahin an die technischen Vereinbarungen gehalten hatte.

Die seit 2021 laufenden Bemühungen, das Atomabkommen wiederzubeleben, scheiterten bislang an der mangelnden Kooperationsbereitschaft des Irans. Dass die Führung in Teheran im Herbst 2022 Proteste im eigenen Land erneut mit Gewalt beantwortete und Russlands Krieg gegen die Ukraine mit Kamikaze-Drohnen unterstützte, ließen die Chancen weiter schwinden. Ein endgültiges Ausbrechen des Iran aus dem Atomwaffensperrvertrag könnte dessen Ende besiegeln. Zugleich versetzt auch Russlands Angriff auf die Ukraine der Nichtverbreitung einen schweren Schlag, weil Atomwaffen womöglich künftig noch stärker als Überlebensgarantie gesehen werden und der Verzicht auf sie als schwerer Fehler bewertet werden könnte.

Das Ende von Abrüstung und kooperativer Sicherheit?

Die Großmächte kämpfen um die Spielregeln der Weltpolitik. Frühere Hoffnungen auf Abrüstung und kooperative Sicherheit haben sich bisher nicht erfüllt. Stattdessen gibt es aktuell eine Welle der Aufrüstung und Aggression, die sich zumeist im

Grauzonenbereich zwischen Krieg und Frieden bewegt. Im Falle von Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine geht sie sogar darüber hinaus. Die Beziehung der USA zu Russland sowie auch zu China sind zerrüttet. Russland und China haben sich weder zu Demokratien entwickelt, noch garantieren ihre Mitgliedschaften in internationalen Institutionen ein kooperatives Miteinander. Viel mehr verhärtet sich die wechselseitige Wahrnehmung zwischen den USA und den beiden autoritär geführten Staaten.

Auch eine stabile Abschreckung für das Minimalziel der Kriegsverhinderung ist nicht gegeben. China und Russland wollen zentrale Elemente des internationalen Status quo revidieren und beispielsweise Grenzlinien in ihrer Nachbarschaft zu ihrem Nutzen verschieben. Sie setzen dabei auch auf militärischen Zwang. Selbst wenn sie vor einer militärischen Auseinandersetzung mit den USA und dem Westen zurückschrecken mögen, sind die Risiken einer Eskalation nicht zu unterschätzen. Mehr noch: Je konfliktreicher das Verhältnis zwischen Russland, China und dem Westen ist, desto schwieriger wird auch die Einhegung von Massenvernichtungswaffen. Für die internationale Sicherheit sind dies düstere Aussichten.



➤ Braucht die Bundeswehr 100 Milliarden Euro Sondervermögen?

Contra:

In seinen berühmt gewordenen Einlassungen vom 27. Februar [2022] ist Bundeskanzler Olaf Scholz vom rasselvollen Bundestag für nahezu jeden Satz beklatscht worden. Was man zum Teil sicher der aufgewühlten Gesamtemotionslage drei Tage nach Russlands Überfall auf die Ukraine zu rechnen kann. Prompten Applaus gab es für den Ruf nach einer „leistungsfähigen Armee“, nach „Flugzeugen, die fliegen, Panzern, die fahren“, und für das „Sondervermögen“, das man einrichten werde, aber nicht für die Zahl, die er nannte. Als Scholz „100 Milliarden Euro“ sagt, kommt erst nichts, dann Geraune, und erst danach kleckert der Applaus los.

100 Milliarden Euro waren und sind eine gigantische, gleichwohl willkürlich wirkende Zahl, die Eindruck machen sollte und das auch tut. Sie wurde nicht errechnet, sie reagiert nicht auf einen konkreten Mangel, sie wurde erfunden – wie letztlich auch der Begriff vom Sondervermögen, wo es doch bloß um Schulden geht.

Diese 100 Milliarden Euro sollen nun [...] für Rüstungsgüter und Ausstattung ausgegeben werden. Neben der vertanen Chance, dem Begriff Sicherheit und Verteidigung eine nicht militärische Dimension zu verleihen, bleibt die Frage, wie das Geld ausgegeben wird. Und da ist man schnell beim Beschaffungswesen, das seit Jahren auch von Insidern als skandalös ineffizient geschmäht wird und in dessen Inneren schon viel Geld einfach verschwunden ist. [...]

Geld braucht geordnete Wege, damit es ohne Reibungsverluste da ankommt, wo es wirken soll. Dieser Umstand ist keinesfalls neu, aber auch keinesfalls immer eingepreist. Ein Stichwort aus friedlichen Zeiten: der Digitalpakt für Schulen. Erst fünf, dann sechs Milliarden Euro schwer. Und im Ergebnis rotten Berge veralteter Laptops in wackeligen Schulschränken vor sich hin. Der Geldregen hat gar nichts Gutes bewirken können.

Und am Ende nicht zu vergessen: Die 100 Milliarden Euro, eben noch zögerlich beklatschte Zahl, nun im Grundgesetz verankert, sind ein Vielfaches dessen, was gebraucht werden könnte, um die wachsenden sozialen Schiefen abzumildern, die ebenfalls durch den Krieg ausgelöst wurden und die Bevölkerung jetzt oder bald konkret belasten. Nicht auszudenken, sie verpuffen. Die Bundeswehrmodernisierung mag unter dem Eindruck des Kriegs zwar dringlich wirken, aber ihre Ergebnisse betreffen nicht die nahe Zukunft.

Ariane Bemmer, „Ein Contra zum Sondervermögen: Geld allein löst noch kein Problem – es braucht Strukturen“, <https://www.tagesspiegel.de/politik/geld-allein-lost-noch-kein-problem-es-braucht-strukturen-4337329.html>

Pro:

Die 100 Milliarden Euro kommen allein der Bundeswehr zugute. Alle Versuche, Mittel für andere Ziele abzuzweigen, wurden zum Glück abgewehrt.

Dahinter steckt keine Geringschätzung für Zivilschutz, Cyberabwehr, Entwicklungshilfe und Diplomatie, die auf ihre Weise zur Sicherheit beitragen. Sie sollen jedoch aus anderen Töpfen finanziert werden.

In der Zeitenwende-Rede im Februar [2022] hatte Kanzler Scholz aus guten Gründen gesagt, das Sondervermögen solle ausschließlich in die Ausrüstung der Bundeswehr fließen. Die ist „blank“, nachdem die Regierungen vergangener Jahrzehnte ihr die nötigen Mittel in unterschiedlicher parteipolitischer Zusammensetzung, aber einmütiger Fehleinschätzung der Bedrohungslage verweigert haben.

100 Milliarden Euro sind einerseits sehr viel Geld, andererseits nur etwa ein Zehntel der Summe, die der Bundeswehr seit 1989 als „Friedensdividende“ vorenthalten wurden. Sie werden nicht ausreichen, um alle Lücken zu stopfen. [...]

Der reale Finanzbedarf der Bundeswehr ist größer. Die Koalition konnte sich nicht entschließen, das Kanzler-Versprechen, „von nun an Jahr für Jahr mehr als zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts in unsere Verteidigung zu investieren“, in die Etatplanung zu übernehmen.

Die 100 Milliarden sind, verteilt über vier bis fünf Jahre, der Ersatz für die ausbleibende Anhebung des Verteidigungsetats. Unklar bleibt, wie der Sprung auf dauerhaft zwei Prozent vom BIP finanziert wird, sobald das Sondervermögen ausgegeben ist. [...]

Die Einsicht ist nicht erfreulich, aber notwendig: Deutschland muss dauerhaft mehr für seine Wehrhaftigkeit ausgeben. Die 100 Milliarden Euro sind ein kraftvoller Anfang, reichen aber nicht ewig. Parallel ist eine Reform des Beschaffungswesens nötig, damit das Geld effektiv eingesetzt wird.

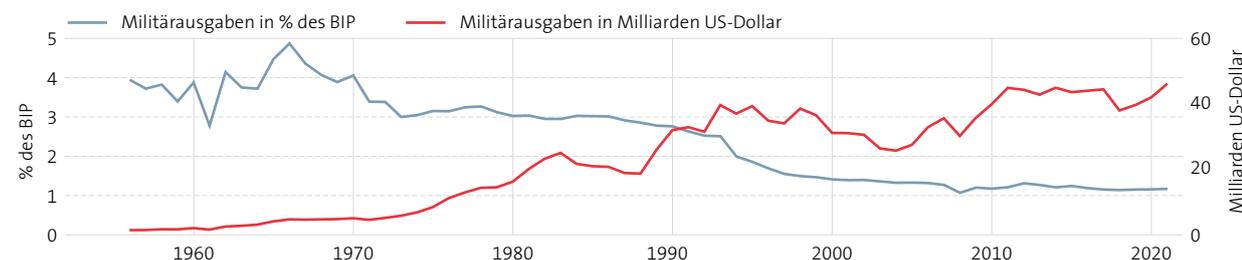
Alles in allem sind zwei Prozent vom BIP nicht zu viel verlangt. Einen ähnlichen Anteil geben Privathaushalte für ihre Versicherungen aus.

Außere Sicherheit ist die Bedingung für einen verlässlichen Alltag, das sollten alle aus dem Krieg in der Ukraine gelernt haben.

Christoph von Marschall, „Ein Pro zum Sondervermögen: die 100-Milliarden-Euro-Antwort“, <https://www.tagesspiegel.de/politik/die-100-milliarden-euro-antwort-5429773.html>

beide Texte in: Tagesspiegel vom 3. Juni 2022

Deutsche Militärausgaben 1953 – 2021



Quelle: SIPRI Military Expenditure Database

Stand: 2022

Guido Steinberg

Transnationaler Terrorismus

Transnationale terroristische Organisationen sind jenseits nationaler Grenzen organisiert und werden meist privat gefördert. Momentan sind die Gruppierungen geschwächt, das war nicht immer so.

Vom internationalen zum transnationalen Terrorismus

Der transnationale Terrorismus wurde mit den Anschlägen in New York City und Washington, D.C., am 11. September 2001 zu einer der größten Herausforderungen der internationalen Politik. Sein Vorläufer war der internationale Terrorismus, dessen wichtigstes Merkmal grenzüberschreitende Gewaltaktionen von Angehörigen eines Staates in einem anderen waren. Als Epochendatum des internationalen Terrorismus gilt die Entführung eines Flugzeugs der israelischen Fluggesellschaft El Al von Rom nach Tel Aviv durch die Volksfront für die Befreiung Palästinas (PFLP) am 22. Juli 1968. Seitdem verübten zunächst vor allem palästinensische Terroristinnen und Terroristen zahlreiche grenzüberschreitende Gewaltaktionen, um durch Angriffe auf westliche Ziele möglichst große Aufmerksamkeit auf die Anliegen ihres Volkes zu lenken. Als bekanntestes Beispiel für einen Anschlag internationaler Terroristen gilt die Geiselnahme und Ermordung von elf Mitgliedern der israelischen Mannschaft bei den Olympischen Spielen in München durch palästinensische Terroristen im September 1972.



Mit Flugzeugentführungen erzielt der internationale Terrorismus immer wieder Aufmerksamkeit: Die Volksfront für die Befreiung Palästinas entführt am 6. September 1970 drei Flugzeuge, um arabische Guerillakämpfer frei zu pressen.

Ein wichtiges Charakteristikum des internationalen Terrorismus war die staatliche Unterstützung für terroristische Gruppierungen. In der Regel handelte es sich bei diesen Staaten um Verbündete der Sowjetunion (Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, UdSSR) wie vor allem den Irak, Libyen, Syrien und den sozialistischen Südjemen, die keine Sanktionen seitens der USA und ihrer Verbündeten befürchten mussten, solange die UdSSR bestand. Mit der Annäherung der Blöcke und dem sich anbahnenden Ende des Ost-West-Konflikts ab 1985 fiel dieser Schutz weg, sodass die meisten terroristischen Gruppierungen auf staatliche Unterstützung verzichteten und zunehmend auf transnationale Organisationsformen und Unterstützung durch Privatleute setzen mussten.

Der transnationale Terrorismus unterscheidet sich vom internationalen Terrorismus in erster Linie durch die stark abnehmende Bedeutung von staatlichen Unterstützern. Er ist „transnational“, weil sich die terroristischen Gruppen auf substaatlicher Ebene länderübergreifend miteinander vernetzen und sich meist aus Angehörigen verschiedener Nationalitäten zusammensetzen. An Waffen und Geld gelangen transnationale Terroristen in der Regel durch private Unterstützung oder durch den Aufbau eigener substaatlicher Finanzierungs- und Logistiknetzwerke.

Dabei sind die Übergänge vom internationalen zum transnationalen Terrorismus bis in die Gegenwart fließend. Zwar gibt es nur selten direkte staatliche Unterstützung für transnationale Terroristen. Doch können sie auch davon profitieren, dass Staaten phasenweise ähnliche Ziele wie sie verfolgen und ihre Aktivitäten deshalb zumindest dulden – wie etwa Pakistan im Falle der Taliban in Afghanistan oder die Türkei im Falle verschiedener Jihadistengruppen in Syrien.

Der Afghanistankrieg und die jihadistische Bewegung

Der sowjetische Afghanistankrieg von 1979 bis 1989 wurde zum Auslöser dieser Transnationalisierung, die vor allem von islamistisch motivierten Terroristen in der arabischen Welt getragen wurde. Die Rote Armee war im Dezember 1979 in das Nachbarland einmarschiert, um die prosovietische Regierung in Kabul vor dem Sturz zu bewahren. Rasch bildeten sich afghanische Widerstandsgruppen, die von Pakistan aus mit US-amerikanischer, saudi-arabischer und pakistanischer Unterstützung kämpften. Ihnen schlossen sich vor allem ab

1985 arabische Islamisten an, die gekommen waren, um der Repression in ihren Heimatländern zu entfliehen und ihren bedrängten Glaubensbrüdern beizustehen. Das pakistanisch-afghanische Grenzgebiet wurde so schnell zu einem Treffpunkt arabischer Freiwilliger, denen es hier erstmals gelang, von den Sicherheitsapparaten ihrer Heimatländer unbehelligt Kontakte zu Gleichgesinnten zu knüpfen.

Zwar stammten die Kämpfer aus allen arabischen Ländern, doch waren Ägypter, Saudi-Araber und Jemeniten besonders stark vertreten. Damals bildeten sich auch die bis heute wichtigsten Denkschulen der nun auch häufig „Jihadisten“ genannten transnationalen islamistischen Terroristen – die „klassisch-internationalistische“, die „nationalistische“ und die „neue internationalistische“.

Die „klassisch-internationalistische“ Denkschule wurde von dem Palästinenser Abdallah Azzam (1941–1989) begründet. Der Religionsgelehrte und Intellektuelle Azzam etablierte sich schnell als der Anführer der „arabischen Afghanen“ und prägte ihre Weltsicht. In seinen Schriften propagierte er den „Jihad“ als individuelle Glaubenspflicht jedes Muslims, sobald Nichtmuslime muslimisches Territorium besetzten. Auf dieser Grundlage rief er zum bewaffneten Kampf in Afghanistan auf, machte aber deutlich, dass es ihm als nächstem Schritt besonders um die „Befreiung“ Palästinas, aber auch um eine erneute Eroberung von Kaschmir, Tschetschenien, den südlichen Philippinen, Ost-Timor und sogar des ehemals islamischen Teils des heutigen Spaniens (al-Andalus) ging.

Ab Mitte der 1980er-Jahre stieg die Zahl der nationalistisch gesinnten Ägypter in Afghanistan rasch an, die im Gegensatz zu Azzam auf eine Revolution in ihrem Heimatland abzielten. Ihr wichtigster Vordenker war Muhammad Abd as-Salam Farag (1952–1982), der Chefideologe der Gruppe, die am 6. Oktober 1981 den ägyptischen Präsidenten Anwar as-Sadat ermordete. Farag vertrat die Auffassung, dass der Kampf gegen den „nahen Feind“, das heißt die autoritäre Regierung des Heimatlandes, Priorität vor dem Kampf gegen „ferne Feinde“ wie die Sowjetunion, die USA und Israel haben müsse. Seine Ideen prägten die Strategien ägyptischer Islamisten bis Mitte der 1990er-Jahre. Da Azzam im Unterschied zu den von Farag geprägten Ägyptern den Kampf gegen muslimische Regime in der arabischen Welt vehement ablehnte, nahmen die Konflikte unter den arabischen Afghanen zu. Die ägyptischen Nationaljihadisten werden sogar verdächtigt, für die Ermordung Azzams im pakistanischen Peschawar im November 1989 verantwortlich zu sein.

Parallel zu den beiden damals dominierenden Strömungen nahm die „neue internationalistische“ Schule ihren Anfang. Zu ihrem wichtigsten Vertreter wurde der aus Saudi-Arabien stammende Osama Bin Laden (1957–2011), der sich ab Mitte der 1980er-Jahre langsam von seinem vormaligen Mentor Azzam löste. Die neuen Internationalisten konzentrieren sich auf den Kampf gegen den „fernen Feind“, ohne dabei den „nahen Feind“ aus dem Blick zu verlieren. Diese Strömung bildete sich nach dem Kuwait-Krieg 1990/91 aus, als eine von den USA angeführte Koalition das von irakischen Truppen besetzte Kuwait befreite und zu diesem Zweck etwa 500 000 Soldaten in den arabischen Golfstaaten stationierte. Die US-amerikanische Präsenz in Saudi-Arabien veranlasste viele junge Saudis, Kuwaitis und Jemeniten, den bewaffneten Kampf gegen die Vereinigten Staaten aufzunehmen. In den 1990er-Jahren wurden diese Kämpfer von der Arabischen Halbinsel zur dynamischsten Teilgruppe des transnationalen Terrorismus.



Der Kopf der Terrororganisation Al-Qaida, Osama Bin Laden, während des Kampfes gegen die sowjetischen Invasoren in Afghanistan

Al-Qaida

Al-Qaida wurde als loser Verbund gleichgesinnter Jihadisten bereits 1988 in Afghanistan gegründet, doch entstand eine strukturierte Organisation erst Mitte der 1990er-Jahre, als die Saudis, Kuwaitis und Jemeniten um Bin Laden und die Ägypter unter Aiman al-Zawahiri (1951–2022), dem Anführer der ägyptischen Jihad-Gruppe (Tanzim al-Jihad), eine gemeinsame Strategie entwickelten. Bis dahin hatten die Nationalisten die jihadistische Szene dominiert. In Algerien und Ägypten begannen 1992 islamistische Aufstände, in denen Rückkehrer aus Afghanistan eine wichtige Rolle spielten. Erst als sich 1995 abzeichnete, dass es den Islamisten nicht gelingen würde, die Regime ihrer Heimatländer zu stürzen, setzte ein Umdenken ein. Vordenker dieses Strategiewechsels wurde Zawahiri. Er argumentierte, dass terroristische Angriffe auf den „fernen Feind“ USA diesen zu einem Rückzug aus der islamischen Welt zwingen könnten. Ohne die Präsenz und Unterstützung der USA aber würden die „nahen Feinde“ wie das Regime Husni Mubaraks (herrschte 1981–2011) in Ägypten oder der Familie Saud in Saudi-Arabien sich nicht gegen ihre jihadistischen Gegner halten können. Diese Argumentation entsprach genau den Vorstellungen Bin Ladens, der sich Anfang der 1990er-Jahre entschieden hatte, die USA zu bekämpfen. Zawahiri und seine ägyptischen Anhänger verbündeten sich mit Bin Laden. Damit vereinte sich 1997 in der Organisation al-Qaida die Erfahrung der Ägypter im bewaffneten Kampf mit der Finanzkraft Bin Ladens, der auf die Spenden reicher Unterstützer in den arabischen Staaten am Persischen Golf zurückgreifen konnte. Diese sind seit den 1980er-Jahren die wichtigsten Geldgeber jihadistischer Organisationen weltweit.

Im Februar 1998 veröffentlichten Bin Laden und Zawahiri die Erklärung der „Islamischen Weltfront für den Jihad gegen Juden und Kreuzzügler“ und kündigten Anschläge auf militärische und zivile US-amerikanische Ziele an. Am 7. August 1998 folgten dann die ersten großen Attentate der al-Qaida in Nairobi (Kenia) und Daressalam (Tansania). In beiden Städten griffen Selbstmordattentäter mit Autobomben die US-Botschaften an und töteten insgesamt über 200 Menschen. Zum Höhepunkt der damals einsetzenden Anschlagswelle wurden aber die Anschläge vom 11. September 2001, bei denen die Organisation



Kämpfer der Terrororganisation Islamischer Staat bei einer Parade durch die syrische Stadt ar-Raqqqa; 2014. Bis zur Rückeroberung 2017 galt die Stadt als syrischer Hauptsitz des IS.

entführte Passagierflugzeuge wie Raketen einsetzte und so das *World Trade Center* in New York City vollständig zerstörte und das Pentagon in Washington, D.C., stark beschädigte. Lediglich die Attacke auf das Kapitol scheiterte, weil das Flugzeug vorher abstürzte.

Schon kurz nach dem Angriff auf die wirtschaftlichen, militärischen und politischen Zentren der USA erklärten diese den „Krieg gegen den Terrorismus“ (*war on terror*) und schlugen zurück, indem sie den Staat der Taliban in Afghanistan stürzten. Damit verlor al-Qaida ihr wichtigstes Rückzugsgebiet, in dem sie seit 1996 ihr Hauptquartier unterhalten hatte. In den nächsten Jahren verübte sie von ihren neuen Rückzugsorten in Pakistan aus noch weitere Anschläge in Südasiens, der arabischen Welt und Europa, wurde aber immer schwächer. Ein Grund war die gnadenlose Verfolgung der al-Qaida-Spitze durch die USA, die zwischen 2009 und 2012 Osama Bin Laden (2011) und zahlreiche weitere Führer der Organisation töteten – Aiman al-Zawahiri starb erst 2022 infolge eines US-amerikanischen Luftangriffs in Kabul. Die terroristische Initiative ging zunächst mehr und mehr auf die al-Qaida-Regionalorganisationen über, die sich in Saudi-Arabien (2003), im Irak (2004), in Algerien (2007) und im Jemen (2009) bildeten.

Der Arabische Frühling und der Islamische Staat (IS)

Seit 2011 profitierten transnationale Terroristen von den Aufständen und Bürgerkriegen, die auf die Proteste des Arabischen Frühlings folgten. In Libyen, im Jemen und in Syrien brachen Bürgerkriege aus, und in Ägypten und Tunesien wurden langjährige Herrscher gestürzt, die zu den entschlossensten Gegnern der Jihadisten gehört hatten. Die Wirren der Konflikte und die Schwäche der arabischen Regime erlaubten es al-Qaida und anderen Organisationen, ihre Operationsgebiete ab 2011 in diesen Ländern und in vielen Nachbargebieten auszuweiten.

Diese Entwicklung zeigte sich insbesondere in Syrien, wo die irakische al-Qaida-Regionalorganisation, die sich seit 2006 Islamischer Staat im Irak (ISI) nannte, die Unruhen ab 2011 nutzte, um auch im Nachbarland Strukturen aufzubauen. Die

Gruppierung hatte sich 2003 unter der Führung des jordanischen Terroristen Abu Musab al-Zarqawi (1966–2006) gebildet und eine wichtige Rolle im Kampf gegen die US-amerikanische Besetzung des Irak gespielt. Trotz eines medienwirksamen Anschlusses an al-Qaida im Jahr 2004 beharrte Zarqawi auf seiner Unabhängigkeit und entwickelte eine eigene jihadistische Strategie, die auf die Entfesselung eines Bürgerkrieges zwischen den Anhängern der beiden größten Volksgruppen, Schiiten und Sunniten, abzielte. Warnungen der al-Qaida-Führung, dass seine antischiitischen Attentate und die brutale Gewalt gegen Andersdenkende die politischen Erfolgsaussichten der Aufständischen im Irak und der Jihadisten weltweit schmälerten, schlug der Jordanier in den Wind.

Die Differenzen zwischen al-Qaida und der irakischen Regionalorganisation traten nach April 2013 offen zutage, als Zarqawis Nachfolger Abu Bakr al-Baghdadi (1971–2019) den Islamischen Staat im Irak und Syrien (ISIS) ausrief und die Führung des Aufstandes in Syrien zu übernehmen suchte. Schnell entspann sich eine öffentliche Kontroverse zwischen dem Iraker und dem Bin Laden-Nachfolger Zawahiri, der ISIS im Januar 2014 schließlich aus dem al-Qaida-Verbund ausschloss. Unbeeindruckt von dieser Strafaktion wurde ISIS immer stärker und im Juni 2014 gelang es ihm sogar, die zweitgrößte irakische Stadt Mossul und weite Teile des irakischen Westens und Nordwestens einzunehmen – große Gebiete in Nord- und Ostsyrien befanden sich zu diesem Zeitpunkt schon unter seiner Kontrolle. Die Ereignisse verdeutlichten, dass Baghdadi und ISIS – der sich ab Juni 2014 nur noch Islamischer Staat (IS) nannte – die Führung in der internationalen jihadistischen Bewegung insgesamt übernehmen wollten.

Zwischen 2014 und 2017 gelang es dem IS, einen islamistischen Quasi-Staat zu errichten, der mit aller Gewalt versuchte, zunächst den gesamten Irak und ganz Syrien einzunehmen. Doch die anfangs rasche Expansion stieß schnell an ihre Grenzen, und schon 2017 wurde der IS im Irak und 2019 in Syrien vernichtend geschlagen: im Irak durch eine Koalition der irakischen Zentralregierung, lokaler Kurden, schiitischer Milizen sowie der USA; und in Syrien in erster Linie durch ein Bündnis von US-Amerikanern mit syrischen Kurden. In diesem kurzen Zeitraum war es dem IS jedoch gelungen, zehntausende ausländische

Kämpfer aus aller Welt zur Reise in das 2014 ausgerufenen Kalifat zu bewegen. In den Heimatländern der Rekruten in der arabischen und islamischen Welt ebenso wie in Europa setzte 2014 eine Welle terroristischer Anschläge ein, die hunderte Tote und tausende Verletzte forderte und erst infolge anhaltender Niederlagen ab 2017 abebbte.

Die jihadistische Bewegung seit 2019

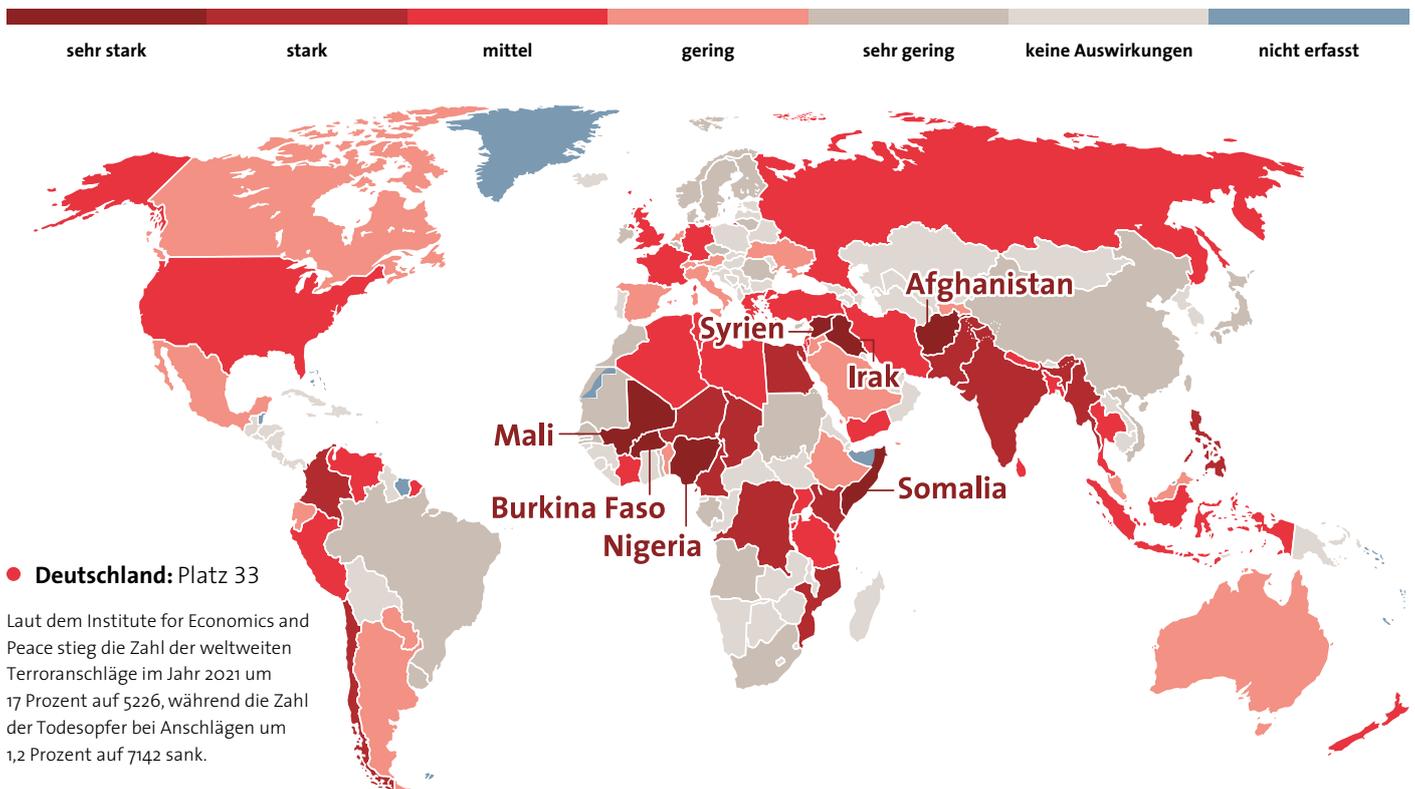
Seit 2019 befindet sich der transnationale Terrorismus in einer Schwächephase. Ein Ausdruck dieser Schwäche ist eine Fragmentierung der jihadistischen Szene in viele kleine Organisationen, die sich noch dazu häufig untereinander bekämpfen. Zur Zersplitterung trug bei, dass der IS ab 2014 in Afghanistan, in Libyen, Ägypten, Jemen, der Sahara und der Sahelzone, dem Kaukasus und sogar auf den Philippinen Regionalorganisationen gründete. Er nannte diese Gruppierungen „Provinzen“ (*wilayat*) und sorgte durch ihre Gründung dafür, dass sich sein Operationsgebiet ab 2014 stark erweiterte. Meist stehen diese Gruppen aber unter starkem Druck und konkurrieren mit al-Qaida-Gruppierungen, sodass bisher keine neue, große Organisation entstehen konnte, die eine ähnliche Strahlkraft wie die al-Qaida-Zentrale vor 2011 oder der IS ab 2014 entwickelte.

Besonders stark waren die Jihadisten im Jahr 2022 in Afghanistan, in Syrien und in Afrika. Am Hindukusch feierten die Taliban im Bündnis mit al-Qaida mit dem Rückzug der USA und ihrer Verbündeten im August 2021 und der anschließenden Machtübernahme in Kabul einen epochalen Sieg. Er wurde nur dadurch geschmälert, dass die Taliban mit dem

örtlichen IS-Ableger „Provinz Khorasan“ verfeindet sind, der 2021/22 immer wieder große, verheerende Anschläge mit vielen Toten und Verletzten verübte und so eine Stabilisierung des „Islamischen Emirats Afghanistan“ der Taliban verhinderte. In Syrien kämpften 2022 nicht nur die immer noch starken Reste des IS im Untergrund gegen ihre zahlreichen Feinde. Im Nordwesten übernahm die ehemals mit al-Qaida verbündete Befreiungsautorität Syriens (*Hai'at Tahrir al-Sham*) die Macht über die Provinz Idlib, die Kämpfer aus aller Welt anzog. Noch dramatischer war die Situation in Mali und seinen Nachbarstaaten, wo sich die jihadistische Bewegung seit 2012 ausbreitete und auch durch konzertierte Gegenmaßnahmen Frankreichs, der USA und weiterer Länder nicht unter Kontrolle gebracht werden konnte. Hinzu kam eine schon länger starke Präsenz der Jihadisten in Somalia (*al-Shabaab*), in Nigeria (*Boko Haram*) und neuerdings auch weiter südlich der Sahara. Nirgendwo sonst konnten die Jihadisten ihre Operationsgebiete und ihre Anhängerschaft zuletzt so stark ausweiten wie in Afrika.

Mit dem Abzug der USA aus Afghanistan begann auch eine neue Phase westlicher Terrorismusbekämpfung. Wie der anschließende Abzug französischer Truppen aus Mali 2022 zeigte, ist die Zeit groß angelegter Interventionen in der islamischen Welt vorbei. Auch die fortgesetzte Präsenz von US-Truppen im Irak und Syrien wurde in Washington immer häufiger in Frage gestellt. In mehreren Staaten (Jemen, Somalia, Niger) wurden weniger personal- und ressourcenintensive Kampagnen zur Terrorismusbekämpfung mit Drohnen und Spezialkräften zwar fortgesetzt. Doch ist zunächst noch nicht abzusehen, ob diese Aktivitäten ausreichen, um ein erneutes Erstarken einer oder mehrerer jihadistischer Organisationen zu verhindern.

Terrorismus weltweit



picture alliance/dpa/dpa-infografik GmbH | dpa-infografik GmbH, Quelle: Institute for Economics & Peace „Global Terrorism Index 2022“

Stand: 2021

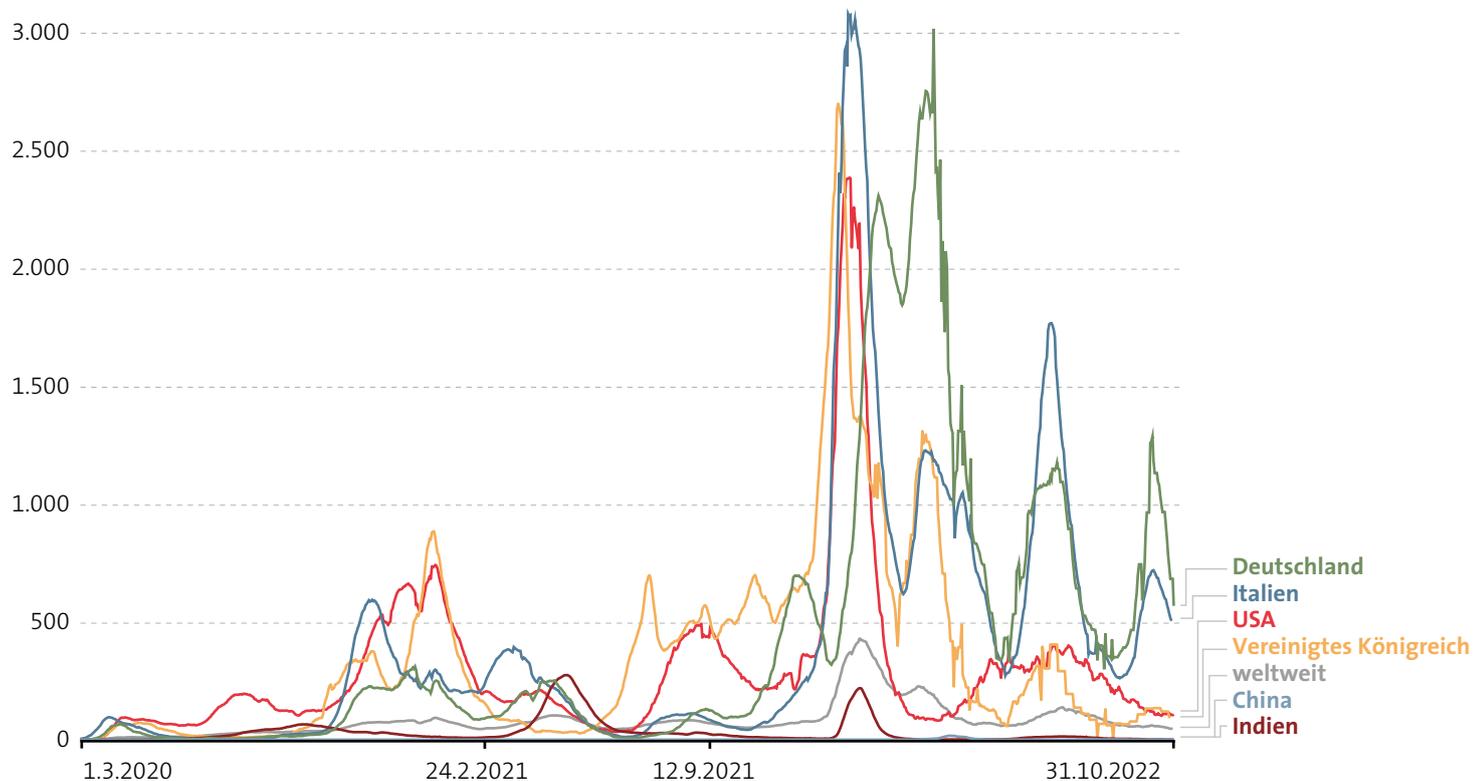
Maike Voss / Isabell Kump

Pandemien und globale Gesundheitsrisiken

Pandemien können zu internationalen Spannungen führen, wie sich in der Coronavirus-Pandemie zeigt. Durch nationale Abschottung bei der Bewältigung von Krisen werden Verträge und Bündnisse brüchig.

Neuinfektionen mit dem Coronavirus weltweit

je eine Million Einwohner pro Tag in ausgewählten Ländern*



*7-Tage-Durchschnitt. Aufgrund begrenzter Testmöglichkeiten ist die Anzahl der bestätigten Fälle geringer als die Anzahl der realen Infektionszahlen.

Quelle: ourworldindata.org, Johns Hopkins University CSSE COVID-19 Data

Waren die Ausbrüche der Atemwegskrankheit SARS und des Ebolavirus gewissermaßen die Vorboten, hält die Coronavirus-Pandemie seit Anfang 2020 die gesamte Welt in Atem. Pandemien sind sich schnell und weltweit ausbreitende Infektionskrankheiten, die die menschliche Gesundheit bedrohen und daher schon per se internationale Sicherheitsgefahren darstellen. Die Coronavirus-Pandemie zeigt eindrücklich, wie sich ein

hoch ansteckendes Virus auf die Stabilität von Gesellschaften und Staaten weltweit auswirken, globale Ungleichheiten verstärken sowie beträchtliche Risiken für Entwicklung, Frieden und Sicherheit verursachen kann. Gleichzeitig verdeutlichen die verschiedenen Ansätze zur Bewältigung der Pandemie, wie wichtig internationale Zusammenarbeit ist – und wie schwer es Staaten weltweit fällt, diese zu leisten.

Globale Gesundheit durch Covid-19 im Fokus der Öffentlichkeit

Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) definiert Gesundheit als einen Zustand vollkommenen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlbefindens und somit ausdrücklich nicht allein als Abwesenheit von Krankheit und Gebrechen. Gesundheit bedingt gesellschaftliche Teilhabe und gilt als eine zentrale wirtschaftliche wie soziale Ressource. Die Gesundheit einer Bevölkerung hat einen entscheidenden Einfluss auf den wirtschaftlichen Erfolg und die Stabilität einer Gesellschaft.

Die Coronavirus-Pandemie zeigt die einschneidenden gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Folgen deutlich auf, die von gravierenden Gesundheitsgefahren ausgehen: Lockdowns, Grenzsicherungen, Exportstopps und Lieferkettenprobleme verursachten weltweit massive ökonomische Verluste, führten zu Rückschritten bei der Bekämpfung von Armut, Hunger, Krankheiten und globaler Ungleichheit sowie in der Förderung von Bildung und Geschlechtergerechtigkeit.

Dem *Sustainable Development Goals Report 2022* der Vereinten Nationen (VN) zufolge stieg die globale Rate extremer Armut (Leben von weniger als 1,90 US-Dollar am Tag) zum ersten Mal seit über 20 Jahren wieder an: Waren 2019 noch 8,3 Prozent der Weltbevölkerung extrem arm, stieg ihr Anteil 2020 auf 9,2 Prozent. Viele afrikanische Länder erlitten die historisch stärksten Einbrüche ihrer Bruttoinlandsprodukte und die erste Rezession seit 25 Jahren. Sie werden Prognosen zufolge längerfristig unter wirtschaftlichen Beeinträchtigungen leiden. Die Coronavirus-Pandemie verschärfte so weltweit bereits existierende Krisen, Ungleichheiten und Fragilität. Denn Pandemien sind mehr als eine weltweite Virusausbreitung: Sämtliche Lebensbereiche sind von der Funktionsfähigkeit des öffentlichen Gesundheitssystems abhängig, das jedoch schnell an seine Grenzen geraten kann.



Der Hauptsitz der Weltgesundheitsorganisation (WHO) in Genf im August 2022

Gesundheitsrisiken als nicht traditionelle Sicherheitsbedrohungen

Bereits vor Ausbruch der Pandemie standen die sicherheitspolitischen Folgen, die beispielsweise durch Infektionskrankheiten oder Extremwetterereignisse verursacht wurden, wiederholt im Zentrum von wissenschaftlichen und politischen

Debatten. Zudem warnen Fachleute aus Politik und Wissenschaft immer wieder vor bioterroristischen Anschlägen mit tödlichen Erregern oder biologischen Giften.

Bereits während des Kalten Krieges erweiterte sich das Verständnis von Sicherheit. Stand bis in die 1970er-Jahre der Schutz eines Landes vor externen militärischen Bedrohungen im Vordergrund, wuchs nach und nach das Bewusstsein für ökonomische und ökologische Risiken für Mensch und Umwelt. 1994 stellte das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) in seinem *Human Development Report* das Konzept der Menschlichen Sicherheit (*Human Security*) mit sieben zentralen Dimensionen vor, unter ihnen explizit auch Gesundheit und Nahrungsmittelsicherheit.

Nach dem Ende des Kalten Krieges wurden gesundheitliche Notfälle schließlich auch auf die Agenda des VN-Sicherheitsrats gesetzt. Der Sicherheitsrat ist das höchste internationale Organ zur Wahrung von Frieden und Sicherheit. Mit der Resolution 1308 vom 17. Juli 2000 verabschiedete der Sicherheitsrat – auch auf Drängen von NGOs wie „Ärzte ohne Grenzen“ – erstmals eine gesundheitsbezogene Resolution, die sich mit den Auswirkungen der HIV/AIDS-Epidemie auf Friedenssicherungseinsätze der VN insbesondere auf dem afrikanischen Kontinent beschäftigte. 2014 bezeichnete der Sicherheitsrat in seiner Resolution 2177 mit dem Ebola-Ausbruch in West- und Zentralafrika erstmals eine Krankheit als Ursache einer Friedensbedrohung und wiederholte dies 2018 im Falle der Demokratischen Republik Kongo in Resolution 2439. Es folgten Resolutionen zu sexualisierter Gewalt und ihren Auswirkungen auf Gesundheit in Konflikten (Resolution 2467/2019) und zuletzt zur Coronavirus-Pandemie (Resolution 2532/2020 und Resolution 2565/2021).

Gesundheitssicherheit und Beteiligung von Sicherheitsakteuren

Jedoch konzentrieren sich Sicherheitsakteure und -organisationen, darunter Verteidigungs- und Innenministerien wie auch die Streitkräfte von Staaten, in ihren gesundheitsbezogenen Debatten mehrheitlich nur auf einen Teilbereich von Gesundheit: die sogenannte Gesundheitssicherheit (*health security*), also potenziell grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren durch Infektionen.

Bisher existiert keine einheitliche Definition von Gesundheitssicherheit. Im deutschen Sprachgebrauch verwenden Sicherheits- und Gesundheitsakteure wie das Robert Koch-Institut (RKI) den Begriff des Gesundheitsschutzes und beschreiben damit zumeist Infektionskontrolle und Infektionsschutz. Auf internationaler Ebene gelten die Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV) der WHO von 2005 als rechtsbindendes Instrument zwischen den 194 WHO-Mitgliedstaaten und als Ausgangsvereinbarung für den Gesundheitsschutz im Sinne der Infektionskontrolle.

Mit den IGV einigten sich die WHO-Mitgliedstaaten darauf, die Funktionsfähigkeit ihrer Gesundheitssysteme für die Infektionskontrolle zu stärken, und legten fest, welche Maßnahmen zur Vorbeugung, Meldung und Eindämmung ergriffen werden sollen. Ferner ermöglichen die IGV der WHO, im Fall eines schwerwiegenden, unerwarteten und ungewöhnlichen grenzüberschreitenden Ausbruchs eine „gesundheitliche Notlage internationaler Tragweite“ (*public health emergency of international concern*) auszurufen. Infolge dieses Alarms werden Staaten informiert und gewinnen Zeit, um ihre Gesundheitssysteme

auf die Gefahren vorzubereiten. Zusätzlich kann die internationale Nothilfe ausgeweitet werden. Betroffene Länder sind verpflichtet, Krankheitsfälle der WHO unverzüglich zu melden. Außerdem spricht die WHO auf Grundlage der IGV Empfehlungen zum internationalen Reise- und Handelsverkehr aus, da dieser die Ausbreitung von Infektionskrankheiten begünstigen kann. Doch laut IGV sind Staaten gleichzeitig auch verpflichtet, ihre Grenzen offen zu halten, da Grenzsicherungen weitreichende Gesundheitsfolgen mit sich bringen, beispielsweise durch Verzögerungen in den Lieferketten von Medikamenten. In der Vergangenheit – das konnte auch während der Coronavirus-Pandemie beobachtet werden – haben Staaten regelmäßig gegen die Vorgaben der IGV verstoßen: So wurden Krankheitsfälle verschwiegen, nationale Maßnahmen ohne internationale Absprache durchgesetzt und der Waren- und Reiseverkehr durch Grenzsicherungen beschränkt.

Die Coronavirus-Pandemie und die internationale Sicherheit

Im Gegensatz zu früheren epidemischen und pandemischen Infektionskrankheiten wie HIV/AIDS, dem Zikavirus oder auch dem Ebolavirus wurde die Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie zu einem Gegenstand der internationalen Außen- und Sicherheitspolitik. Dieser Umstand resultierte zum einen aus der globalen Ausbreitung des Virus, dem hohen Ansteckungsrisiko und der erheblichen Belastung für Gesundheitssysteme weltweit, die zusätzliche Ressourcen jenseits des Gesundheitssektors notwendig machten. Zum anderen löste die Coronavirus-Pandemie eine vielschichtige Krise aus: Über das Gesundheitssystem hinaus beeinträchtigte die Pandemie auch den Zusammenhalt von Gesellschaften und zwischen Staaten, indem Entwicklungsfortschritte unterminiert, staatliche Fragilität befördert und internationale Zusammenarbeit untergraben wurden. Der Zusammenhang zwischen Sicherheit und Gesundheit wurde bereits zu Beginn der Pandemie deutlich sichtbar: durch die nationale Abschottung einiger Staaten wie Australien, China oder Neuseeland und den unter anderem aus dieser Abschottungspolitik resultierenden Herausforderungen für die internationale Zusammenarbeit.

Nationale Abschottung

Lockdowns, Exportbeschränkungen medizinischer Güter – Staaten in Europa und auf der ganzen Welt waren zu Beginn der Krise vor allem damit beschäftigt, nationale Maßnahmen und Interessen zur Eindämmung des Coronavirus im eigenen Land durchzusetzen, anstatt eine europäische oder internationale Antwort auf die Pandemie zu finden. Vor allem die Einführung von Grenzkontrollen und -schließungen zwischen Staaten zeigten, wie sich nationale Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen sowie der Wunsch, die eigene Bevölkerung zu schützen, gegenüber internationaler Zusammenarbeit und den Bestimmungen der internationalen Gesundheitsvorschriften durchsetzten. So hatte Südafrika die Omikron-Variante entdeckt und dies gemäß der IGV gemeldet, wurde anschließend aber von einer Reihe von Staaten wie dem Vereinigten Königreich, den USA und den Mitgliedsländern der Europäischen Union mit Reisebeschränkungen belegt.

Solche Reaktionen können dazu führen, dass Krankheitsfälle aus Angst vor Sanktionen nicht gemeldet werden, da Begrenzungen des Waren- und Handelsverkehrs die betroffenen Staaten und deren Märkte schwächen können. Das Ausbleiben

von Meldungen behindert wiederum die schnelle Vorbereitung der Gesundheitssysteme auf Krankheitserreger und den Schutz vor Infektionskrankheiten sowie ihre Eindämmung. Vor diesem Hintergrund wird seit einiger Zeit die Einführung eines Anreizsystems diskutiert, das Staaten belohnt, die den Ausbruch von Infektionskrankheiten frühzeitig an die WHO melden. Das Sicherstellen einer frühzeitigen Informationsweitergabe würde dazu beitragen, dass die Gesundheitssysteme anderer Staaten wertvolle Zeit gewinnen, um sich auf die Bekämpfung der Infektionskrankheit vorzubereiten.

Der Trend zur nationalen Abschottung und die dadurch erfolgende Priorisierung des Schutzes der eigenen Bevölkerung wurde auch durch Exportbeschränkungen deutlich. Während Deutschland zu Beginn der Pandemie ein Exportverbot auf medizinische Schutzausrüstung – beispielsweise Atemmasken – erließ, blockierte Indien im Jahr 2021 für mehrere Monate die Ausfuhr von Impfstoffen, die im Serum Institute mit Sitz in Pune produziert wurden. Diese Schutzmaßnahmen führten dazu, dass Menschen im Ausland der Zugang zu medizinischen Gütern erschwert wurde. Der Ausfuhrstopp von Impfstoffen aus Indien beeinträchtigte die globale Verteilung und den Zugang zu Impfstoffen. Insbesondere Länder mit niedrigeren Pro-Kopf-Einkommen, die auf die Lieferungen des Serum Institutes angewiesen waren, litten unter dem Ausfuhrstopp.



Der chinesische Staat reagiert bis Herbst 2022 auf neue Corona-Infektionen rigoros mit Ausgangssperren. Am 23. Januar 2021 bewachen Polizisten ein abgeriegeltes Stadtviertel in Hongkong.

Internationale Zusammenarbeit: globale Gesundheit als Arena geopolitischen Wettbewerbs

Die geopolitischen Spannungen, die die internationale Ordnung und multilaterale Zusammenarbeit seit längerem bestimmen und insbesondere zwischen den USA, Russland und China bestehen, wirkten sich in erheblichem Maße auf die nationalen wie internationalen Anstrengungen zur Bewältigung der Coronavirus-Pandemie aus. Sowohl innen- als auch außenpolitisch instrumentalisierten die damalige US-Administration unter Präsident Donald Trump und die chinesische Staatsführung unter Xi Jinping die Coronavirus-Pandemie. Bereits zu Beginn der Pandemie bezichtigte Donald Trump die WHO, gravierende Fehler im Management der Pandemie begangen zu haben und eine zu große diplomatische Nähe zu China einzunehmen.

Als Konsequenz kündigte er den Austritt der USA aus der WHO an – sein Nachfolger Joe Biden revidierte diese Entscheidung direkt nach seinem Regierungsantritt. Zur gleichen

Zeit unterstützte China andere Staaten in Europa, Afrika und Südamerika durch Lieferungen medizinischer Güter und mit in China produzierten Impfstoffen, um seinen internationalen Einfluss und Status zu stärken. Zudem vermarktete Russland seinen Impfstoff Sputnik V und behauptete, bereits 1,2 Milliarden Bestellungen aus 50 Staaten, unter anderem von Mosambik, Nigeria und Südafrika, entgegengenommen zu haben. Russland und China strebten danach, das Vakuum zu füllen, das Europa und die USA durch ihren „Impfstoffnationalismus“ hinterließen und festigten ihre internationalen Beziehungen mithilfe der Lieferung von Impfstoffen, deren Wirksamkeit jedoch nicht eindeutig belegt war. Durch Vorkaufsrechte und Abnahmegarantien sicherten sich die USA sowie viele europäische Staaten einen Großteil der Impfstoffe, die zur Bewältigung der Coronavirus-Pandemie produziert wurden. Priorisiert wurde der Schutz der eigenen Bevölkerung zulasten der Menschen in Ländern mit niedrigen und mittleren Einkommen, denen der Zugang zu Impfstoffen erschwert wurde oder sogar ganz verwehrt blieb, auch wurden die Patente nicht für sie freigegeben.

Ausblick: Vorbereitung auf zukünftige Pandemien

Die Coronavirus-Pandemie hob Gesundheitsthemen auf die politische Agenda und leitete eine entscheidende, politikfeldübergreifende Zusammenarbeit im Gesundheitsschutz ein. Die zahlreichen Akteure dieses Gebietes konnten sich formell sowie informell eng miteinander vernetzen und abstimmen. Zudem wurde deutlich, wie eng Sicherheits- und Gesundheitspolitik zusammenhängen. Dennoch müssen die unterschiedlichen Logiken der globalen Themenfelder Gesundheit und Sicherheit im Blick behalten werden: Während etwa die WHO die Gesund-

heit von Menschen staatenübergreifend und umfassend zu verbessern versucht, fokussieren sich nationale Gesundheitsbehörden zumeist auf den Schutz der eigenen Bevölkerung.

Doch ist die Welt im dritten Jahr der Coronavirus-Pandemie und in der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Pandemieprävention und -bewältigung besser aufgestellt als vor der Pandemie? Mit dem Ausbruch der Affenpocken als neue gesundheitliche Notlage internationaler Tragweite wurde 2022 deutlich, wie akut diese Frage weiterhin ist. Zahlreiche Expertengremien haben Empfehlungen für eine bessere internationale Handhabung von Pandemien ausgesprochen. Wichtig ist, dass die WHO ihre Koordinierungsrolle bestmöglich ausführen kann. Gleichzeitig ist eindeutig belegt, dass mit dem Klimawandel und dem Verlust der Artenvielfalt das Risiko für Infektionsausbrüche insbesondere durch Zoonosen [Viren-Übertragung zwischen Tier und Mensch – Anm. d. Red.], die sich zu Pandemien entwickeln können, steigen wird. Neue internationale Initiativen und Instrumente werden debattiert, wie etwa ein neuer internationaler Pandemievertrag und die Einrichtung eines *Financial Intermediary Fund (FIF) for Pandemic Prevention, Preparedness and Response (PPR)* als neues Finanzierungsinstrument. Jedoch brauchen Verhandlung, Abschluss und Umsetzung neuer internationaler Verträge und Institutionen neben politischer Unterstützung vor allem auch viel Zeit.

Zweieinhalb Jahre nach dem Beginn der Coronavirus-Pandemie liegen auf internationaler Ebene noch keine neuen, effizienten Instrumente zur Pandemieprävention und -bewältigung vor. In Zeiten multipler internationaler Krisen – darunter der Krieg in der Ukraine, der eine enorme Mobilisierung von finanziellen Ressourcen erfordert – scheint sich daher das Fenster für die dringende Stärkung der internationalen Pandemieprävention und -bewältigung ohne Verbesserung wieder zu schließen.



Beteiligung von deutschen Sicherheitsakteuren an der Bewältigung von Gesundheitsnotfällen

Die Aufgaben, die deutsche Sicherheitsakteure in der Bewältigung von Gesundheitsnotfällen übernehmen können, sind vielfältig. Während des Ebolavirus-Ausbruchs in Westafrika im Jahr 2014 unterstützte der Sanitätsdienst der deutschen Bundeswehr die Bewältigung des Virusausbruchs mithilfe einer Luftbrücke sowie der Bereitstellung medizinischen Equipments und Feldlazaretten. Während der Coronavirus-Pandemie übernahm die Bundeswehr weitere Unterstützungsleistungen sowohl im Inland als auch im Ausland. Im Inland leistete sie Amtshilfe für die Behörden des Bundes und der Länder und stellte Material, Transport, Personal, Infrastruktur und sanitätsdienstliche Unterstützung zur Verfügung. Außerdem half die Bundeswehr beim Aufbau von Notkrankenhäusern für Patienten, die an Corona erkrankten, sowie bei der Verfolgung von Infektionsketten. Auf internationaler und europäischer Ebene beteiligte sich die Bundeswehr an Evakuierungen im Rahmen des Europäischen Lufttransportkommandos (EATC), führte Transporte schwerkranker Patienten aus Italien und Frankreich in deutsche Kliniken durch und brachte medizinisches Material in bedürftige Staaten wie beispielsweise Armenien.

Am Beispiel Deutschlands wird deutlich, dass Sicherheitsakteure bei der Bewältigung gesundheitlicher Notlagen weit mehr als reine Unterstützungsleistungen übernehmen können. So wurde im Februar 2020 zu Beginn der Coronavirus-Pandemie der Bundeswehrgeneral und Arzt Dr. Hans-Ulrich Holtherm als Leiter der Abteilung Gesundheitssicherheit, Gesundheitsschutz und Nachhaltigkeit ins Bundesgesundheitsministerium (BMG) berufen, mit dem Ziel, die Reaktionsfähigkeit des BMG im Gesundheitsschutz zu erhöhen. Um den Ausbruch des Coronavirus in Deutschland zu bewältigen, richteten das BMG und das für die innere Sicherheit im Bund zuständige Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) einen gemeinsamen Krisenstab ein. Auch im Bundeskanzleramt wurde Ende Dezember 2021 ein Krisenstab durch die neu gewählte Bundesregierung geschaffen, der von Generalmajor Carsten Breuer geführt wurde und mit der Pandemiebewältigung, insbesondere der Koordination der Impfkampagne, befasst war. Die Bewältigung der Pandemie in Deutschland war damit keine alleinige Aufgabe des Gesundheitswesens mit dem BMG an der Spitze, sondern eine gemeinsame Kraftanstrengung mehrerer Ressorts mit geteilter Federführung von BMG, BMI und Bundeskanzleramt.

Maike Voss und Isabell Kump



Nach den konfrontativen vier Jahren unter US-Präsident Donald Trump setzt sein Nachfolger Joe Biden wieder auf die Kooperation mit den großen Demokratien der Welt, wie hier beim G-7-Gipfel im oberbayerischen Elmau am 28. Juni 2022.

Stephan Bierling

Die USA: Rückzug und Neuorientierung

Die USA sind seit langem führender Akteur in der globalen Sicherheitspolitik. Strategisch liegt die Ausrichtung auf militärischen Interventionen. Mit der Obama-Administration ändert sich der Kurs.

Die Anschläge von al-Qaida-Terroristen auf das *World Trade Center* in New York und das Verteidigungsministerium in Washington, D.C., am 11. September 2001 mit fast 3000 Opfern änderten das Sicherheitsgefühl und die Sicherheitspolitik der USA fundamental. Präsident George W. Bush (2001–2009) beendete die Phase der relativen außenpolitischen Zurückhaltung und führte sein Land auf die Weltbühne zurück. Beim Sturz der islamistischen Taliban-Regierung, die al-Qaida in Afghanistan Unterschlupf und Trainingscamps geboten hatte, standen internationale Gemeinschaft und US-Öffentlichkeit geschlossen hinter Bush. Als er im Zuge des „Krieges gegen den Terror“ jedoch 2003 im Irak intervenierte, zerfiel diese Unterstützung. Viele Staaten, darunter Deutschland, Frankreich und Russland, betrachteten das Vorgehen der USA als Verstoß gegen internationale

Normen. Auch innenpolitisch war der Irakkrieg umstritten. Je länger er dauerte und je höher die Zahl der Opfer stieg, desto schärfer wurde die Kritik an der Militäraktion.

Die enormen Kosten des Krieges ließen den Konsens für eine interventionistische Außenpolitik erodieren, der sich durch die Terrorattacken von 9/11 herausgebildet hatte. Zugleich platzte in den USA 2008 eine Immobilienblase, was das Land in die schwerste Wirtschaftskrise seit den 1930er-Jahren stürzte. Arbeitslosenquote und Haushaltsdefizit schossen 2010 auf zehn Prozent. Ende 2013 war die Zustimmung der Bevölkerung zu einer globalen Führungsrolle der USA so niedrig wie nie zuvor seit Umfragebeginn 1964. 52 Prozent meinten, das Land solle sich um sich selbst kümmern und andere Staaten allein zurecht kommen lassen; 2002 waren nur 30 Prozent dieser Auffassung gewesen.

Außenpolitische Zurückhaltung

Bushs Nachfolger Barack Obama (2009–2017) trug dem Kräfteverschleiß durch die Kriege in Irak und Afghanistan sowie durch die Finanz- und Wirtschaftskrise Rechnung, indem er die internationalen Einsätze reduzierte. Zwar war er nie Pazifist, doch stand er Militärinterventionen skeptisch gegenüber, vor allem wenn sie sich nicht gegen direkte Gefahren für die Sicherheit der USA richteten. Der Präsident zog deshalb 2011 alle Soldaten aus dem Irak ab, nachdem sich die Lage dort beruhigt hatte. In Afghanistan, wo sich die Taliban neu formierten und die Truppen von Regierung und NATO mit Anschlägen überzogen, verdreifachte Obama die Zahl der Streitkräfte hingegen auf 130 000, um das Land zu stabilisieren. Auch nach dem Ende des Kampfeinsatzes 2014 blieben bis zu 10 800 Soldaten dort stationiert. Sie sollten die afghanische Armee ausbilden und Anti-Terrormaßnahmen durchführen.

Neue militärische Verwicklungen wollte Obama vermeiden. Er setzte auf eine diplomatische Lösung des Nuklearkonflikts mit dem Iran, die er 2015 erreichte. Im 2011 ausgebrochenen libyschen Bürgerkrieg unterstützte der Präsident Frankreich und Großbritannien dabei, die Aufständischen mit Luftangriffen auf die Truppen von Muammar al-Gaddafi zu schützen; doch die Stationierung von Friedenstruppen nach dem Sturz des Diktators kam für ihn nicht in Betracht. Beim Überfall Russlands auf die Ukraine 2014 überließ Obama es Bundeskanzlerin Angela Merkel, sich um einen Waffenstillstand zu bemühen. Und er begrüßte es, dass Frankreich in Mali und in der Zentralafrikanischen Republik die Führung beim Kampf gegen islamistische Rebellen übernahm.

In den Bürgerkrieg in Syrien griffen die USA zunächst nicht militärisch ein. Selbst als dessen Diktator Baschar al-Assad im Sommer 2013 Chemiewaffen gegen die Opposition einsetzte, hielt sich Obama zurück, obwohl er dies zu Beginn des Konflikts als „rote Linie“ bezeichnet hatte. Erst als die Terrororganisation Islamischer Staat (IS) 2014 große Teile Syriens und des Iraks eroberte, wurden die USA aktiv. Sie begannen, die verbündeten kurdischen und irakischen Truppen mit Waffen, Spezialkräften und Luftschlägen gegen den IS zu unterstützen. Ende 2017 war die Terrororganisation im Irak, Anfang 2019 in Syrien besiegt.

Mit der Reduzierung der Rolle in der Welt, die der Präsident den USA verordnete, fand er sich im Einklang mit der Bevölkerung. Bis zu einem gewissen Maß war sie ohne Alternative, nach der imperialen Überdehnung beim Anti-Terror-Krieg und angesichts der eigenen sozialpolitischen Probleme benötigte das Land eine Phase der Neuordnung seiner Prioritäten. Der Rückzug barg jedoch auch Gefahren – für die USA und die Welt.

Denn viele Bündnispartner verloren das Vertrauen, dass die US-Regierung ihnen im Ernstfall zu Hilfe eilen und ihre Beistandspflichten einhalten würde. Außerdem ermunterte der Rückzug globale und regionale Rivalen, in das hinterlassene Machtvakuum vorzustoßen. Dass Obama Ankündigungen oft keine Taten folgen ließ, den Bruch internationaler Abkommen nicht bestrafte – wie im Fall des syrischen Giftgasinsatzes oder der russischen Invasion in der Ukraine – und im Arabischen Frühling alte Verbündete wie Ägyptens Staatsschef Hosni Mubarak nicht unterstützte, verstärkte Sorgen über die Handlungsbereitschaft der USA. Im Mittleren Osten, etwa in Israel, Saudi-Arabien und den Golfemiraten, glaubte man immer weniger daran, dass Washington den Iran notfalls mit Gewalt am Bau von Nuklearwaffen hindern würde. Und in Japan, Australien, den Philippinen oder Indonesien wuchsen die Zweifel an der Entschlossenheit der USA, Pekings Expansion im Südchinesischen Meer entgegenzutreten.



Ein Konvoi aus US-amerikanischen Truppen und der kurdischen YPG kontrolliert die syrisch-türkische Grenze in Syrien am 29. April 2017 im gemeinsamen Kampf gegen den Islamischen Staat.

America First

War während des Kalten Krieges das Versprechen einer starken Außenpolitik ein Plus für jeden Präsidentschaftskandidaten gewesen, so gewann danach stets der Bewerber, der einen Rückzug aus globalen Verpflichtungen versprach. Donald Trump (2017–2021) führte die bei vielen Wählerinnen und Wählern verbreitete Frustration über die Rolle der USA in der Welt in eine neue Dimension. Mit dem Rückenwind von Interventionsfiaskos, den Folgen der globalen Finanzkrise und IS-Terror belebte er unter dem Slogan *America First* drei alte außenpolitische Ideen neu: den Isolationismus, den Nationalismus und den Unilateralismus.

Trumps Weltbild kannte keine internationalen Abhängigkeiten, multilateralen Kooperationen und gewachsenen Allianzen, sondern allein den Glauben an die eigene Macht. Außenpolitik verstand der US-Präsident rein geschäftsmäßig als Abwicklung von punktuellen, in erster Linie wirtschaftlichen Transaktionen, wobei Verlässlichkeit, Transparenz und Vertrauen keine Rolle spielten. Deshalb konnten Partner rasch gewechselt werden, Freunde sich schnell in Gegner verwandeln – und umgekehrt. Trump bewunderte autoritäre Führer, weil sie ohne innenpolitische Rücksichtnahme Deals aushandeln können. Fast manisch verfolgte er das Ziel, die Außenpolitik Obamas, die er als Symbol US-amerikanischer Schwäche sah, auszuradieren. Wie bei allem in seinem Leben ging es ihm letztlich jedoch primär um Selbstglorifizierung. Wenn es eine Trump-Doktrin gab, so bestand sie darin, ihn als starken Führer erscheinen zu lassen. Dieses Muster zeigte sich in seinen wichtigsten Initiativen.

Die zentrale Herausforderung für die USA ist der Aufstieg Chinas. Nachdem sich Peking lange Zeit außenpolitisch zurückgehalten hatte, folgte nach der globalen Finanzkrise 2008/09 und insbesondere nach dem Amtsantritt Xi Jinpings 2012 eine Kehrtwende. Die Führung der Kommunistischen Partei, die eine maßgebliche Rolle bei der Bewältigung der Krise gespielt hatte, fühlte sich nun stark genug, ihre Diktatur im Innern wieder mit allen Mitteln durchzusetzen und im Äußeren aggressiv aufzutreten. Trump erkannte dies klarer als seine Vorgänger und erhob China zum Hauptgegner der USA. Anstatt jedoch Bündnisse zu schmieden und Peking auf allen Feldern entgegenzutreten, setzte er auf einen Alleingang und fokussierte sich auf

Die USA zwischen Konkurrenz und Kooperation

Schon in seinem Vorwort zur neuen amerikanischen Strategie zur nationalen Sicherheit (NSS), am 12. Oktober [2022] veröffentlicht, macht US-Präsident Joe Biden das Problem deutlich: „Wir befinden uns mitten in einem strategischen Wettbewerb, bei dem es darum geht, die Zukunft der internationalen Ordnung zu gestalten. Zugleich erfordern gemeinsame Herausforderungen, die die Menschen überall betreffen, zunehmende globale Kooperation.“

Das Einerseits-andererseits durchzieht das gesamte Dokument. Auf der einen Seite wollen und müssen die USA den wachsenden Machtansprüchen Chinas und Russlands entgegenzutreten. Auf der anderen Seite müssen sie mit diesen Konkurrenten, mit denen sie um die Vormacht kämpfen und die zugleich die liberale internationale Ordnung schwächen wollen, zusammenarbeiten.

Bidens Sicherheitsberater Jake Sullivan, der als der prägende Kopf hinter der Strategie gilt, hat dieses Dilemma bei seiner Vorstellung der NSS so dargestellt: „Wir sind in ein entscheidendes Jahrzehnt eingetreten mit Blick auf zwei grundlegende strategische Herausforderungen: Die erste ist der Wettbewerb zwischen den Großmächten, der darin besteht, die Zukunft der internationalen Ordnung zu gestalten, die zweite, mit transnationalen Herausforderungen wie Klimawandel, Ernährungssicherheit, Pandemien, Terrorismus, Energiewandel und Inflation umzugehen.“

Beide Probleme sind gleichermaßen drängend, führen aber zu Strategien, die im Widerspruch zueinanderstehen: Chinas und Russlands Dringen auf regionale Hegemonie wie auch auf eine Änderung der globalen Regeln zwingt die USA dazu, auf Konfrontationskurs zu gehen. Der Klimawandel und andere globale Probleme hingegen müssten im Konsens und in der Kooperation der großen Mächte angegangen werden.

Doch die einfache Lösung, den geopolitischen Wettbewerb zu ignorieren, um sich auf globale Zusammenarbeit zu fokussieren, funktioniert nicht. [...] Die größte Herausforderung der internationalen Ordnung kommt von „Mächten, die autoritäre Herrschaft mit einer revisionistischen Außenpolitik verbinden“. China und Russland hätten, so die NSS, nach dem Kalten Krieg von der internationalen Ordnung profitiert – sie habe ihnen wirtschaftlichen Aufstieg und geopolitischen Einfluss ermöglicht. „Und doch kamen sie zu dem Schluss, dass der Erfolg einer freien und offenen, regelbasierten internationalen Ordnung eine Bedrohung für ihre Regime darstellte.“ Beide versuchten jetzt, „die internationale Ordnung umzugestalten, um eine Welt zu schaffen, die ihrer auf persönliche Herrschaft und Repression ausgerichteten Art von Autokratie förderlich ist“.

Russland erscheint mit seiner „imperialistischen Außenpolitik“ kurz- und mittelfristig als eine Herausforderung, der man mit „constraintment“, einer aktualisierten Form von „containment“, also Eindämmung, entgegenzutreten muss.

Der eigentliche Wettbewerber aber, der amerikanische Macht und zugleich die liberale internationale Ordnung existenziell bedroht, ist für die Biden-Regierung ganz klar China: „Peking hat die Ambition, eine vergrößerte Einfluss-sphäre im Indopazifik aufzubauen, und will die führende Weltmacht werden. Es benutzt seine technologischen

Fähigkeiten und seinen wachsenden Einfluss in internationalen Organisationen, um günstigere Bedingungen für sein autoritäres Modell zu schaffen und um den Gebrauch und die Normen globaler Technologie so zu gestalten, dass sie seine Interessen und Werte begünstigen.“

Zugleich aber ist China auch „von zentraler Bedeutung für die globale Wirtschaft und hat einen bedeutenden Einfluss auf gemeinsame Herausforderungen, insbesondere Klimawandel und globale Gesundheit“. Angesichts dessen kommt die NSS zu dem hoffnungsfrohen Schluss: „Es ist möglich für die USA und China, friedlich zu koexistieren und gemeinsam den Fortschritt der Menschheit voranzutreiben.“ Wie genau dies möglich sein soll, verrät die neue amerikanische Sicherheitsstrategie jedoch nicht. Den Grundwiderspruch zwischen „geopolitische Konkurrenten ausmanövrieren“ und „gemeinsame Herausforderungen zusammen angehen“ vermag sie nicht aufzulösen.

Was die NSS anbietet, um mit dem Dilemma umzugehen, ist ein „zweispuriger Ansatz“: Auf der einen Seite „werden wir mit jedem Land, auch mit unseren geopolitischen Rivalen, kooperieren, wenn es bereit ist, konstruktiv mit uns bei diesen gemeinsamen Herausforderungen zusammenzuarbeiten“. Auf der anderen Seite „werden wir unsere Kooperation mit Demokratien und gleichgesinnten Staaten vertiefen“.

Die Kooperation mit Demokratien und gleichgesinnten Staaten ist der leichte Teil. Die wachsende Aggressivität Russlands und Chinas treiben die traditionellen Alliierten und Partner der USA wieder sehr eng an Amerikas Seite. Dass aber Peking und Moskau sich auf Kooperation einlassen könnten, wird nur mit vagen Hoffnungen begründet. China habe, heißt es in der NSS, „gemeinsame Interessen mit anderen Ländern, darunter den USA, wegen einer Anzahl von wechselseitigen Abhängigkeiten bei Klima, Wirtschaft und öffentlicher Gesundheit“. Und Russland habe „auch ein gewisses Interesse an der Kooperation mit Ländern, die seine Vision nicht teilen, insbesondere im globalen Süden“. Infolgedessen haben die USA und ihre Alliierten und Partner „Gelegenheit, das externe Umfeld Chinas und Russlands zu gestalten in einer Weise, die ihr Verhalten beeinflusst, auch wenn wir gleichzeitig mit ihnen im Wettbewerb stehen“.

Konkreter wird die neue amerikanische Sicherheitsstrategie nicht. Sie löst das Dilemma der Gleichzeitigkeit von Konfrontation und Kooperation nicht auf. Aber immerhin wird es klar benannt. [...]

Die Biden-Regierung bringt jetzt beide Dimensionen zusammen. Sie erkennt die Realität des Wettbewerbs mit seinen macht- und systempolitischen Aspekten an. Zugleich aber sieht sie die Notwendigkeit, zu Wegen der Kooperation zu finden, trotz allen Spannungen und Konflikten. Dass sie die magische Formel, wie dieser Gegensatz zu überwinden wäre, nicht gefunden hat, ist zwar bedauerlich; dadurch widerspiegelt sie aber den Stand der Dinge wie auch den Stand der Debatte. Damit ist das zentrale strategische Dokument der Biden-Regierung zumindest ehrlich und legt den Finger in die Wunde.

Ulrich Speck, „Amerikas neue Sicherheitsstrategie laviert zwischen Konkurrenz und Kooperation“, in: Neue Zürcher Zeitung vom 19. Oktober 2022

die Handelsbilanz. Der Erfolg blieb aus: Am Ende seiner Amtszeit war China in einer stärkeren Position, auch weil es das von Trump geschaffene Führungsvakuum bei Freihandel und Bekämpfung der Coronavirus-Pandemie sowie im Mittleren Osten und in Europa geschickt füllte. Dasselbe galt für den zweiten großen Rivalen, Russland. Der Präsident schwächte die USA auch gegenüber Moskau: durch sein unkritisches Verhalten gegenüber Wladimir Putin, sein Herunterspielen von russischen Cyberattacken und Desinformationskampagnen, sein Untermieren der Sicherheit der Ukraine, am meisten aber durch die Sabotage von NATO und EU sowie die Handelskonflikte mit Verbündeten. Hätte sich der Kongress nicht immer wieder quergelegt, wäre der Schaden noch größer gewesen.

In Westasien scheiterte Trumps Politik ebenfalls. In Syrien und Afghanistan sowie gegenüber dem Iran, der Türkei und den Kurden beschädigte sein Zickzackkurs den Einfluss Washingtons. Die Aufkündigung von Obamas Atomabkommen und die Politik des „maximalen Drucks“ ließen Teheran nicht wie von Trump versprochen einlenken. Stattdessen reicherte das Land Uran über die vereinbarten Grenzen hinaus an und baute seine Stellung in der Region aus. Saudi-Arabien unterstützte Präsident Trump selbst nach der brutalen Ermordung des Regimekritikers Jamal Khashoggi, weil er den wichtigsten Käufer US-amerikanischer Waffen nicht brüskieren wollte. Allerdings reagierte er nicht, als der Iran eine US-Drohne abschoß und von ihm kontrollierte Milizen saudische Ölanlagen angriffen.

Im syrischen Bürgerkrieg ließ Trump Stellungen Assads bombardieren, als dieser zum wiederholten Mal Giftgas einsetzte. Er besaß jedoch keine Strategie für ein Ende des Krieges. Mit Hilfe Russlands und des Irans gewann Assad die Hoheit über den Großteil des Landes zurück. Mit dem überhasteten Abzug amerikanischer Verbände aus Nordsyrien lieferte der Präsident die verbündeten Kurden türkischer Aggression aus und

beschädigte den Ruf der USA als verlässlicher Partner weiter. In Afghanistan erhöhte er zunächst die Zahl der Truppen auf 14 000 Soldaten und verstärkte die Drohnenangriffe auf die Islamisten. Im Wahlkampfbjahr 2020 schloss er indes ein Abkommen mit den Taliban, das die schwache Regierung in Kabul für einen schnellen Abzug in Stich ließ.

Einen Erfolg Trumps stellte die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen vier arabischen Staaten (Bahrain, Vereinigte Arabische Emirate, Sudan, Marokko) und Israel dar. Doch der Preis dafür war hoch: Das Kernproblem des Nahostkonflikts, das Schicksal der Palästinenserinnen und Palästinenser, blieb ausgeklammert. Durch die bedingungslose Unterstützung der israelischen Regierung und die Verlegung der US-Botschaft nach Jerusalem sabotierte Trump die international vereinbarte Zwei-Staaten-Lösung und gab Washingtons beanspruchte Rolle als ehrlicher Makler auf. Damit rückte ein umfassender Frieden in der Region in noch weitere Ferne.

Anhängerinnen und Anhänger des Präsidenten behaupten, im Gegensatz zu seinen Vorgängern seit Jimmy Carter (1977–1981) habe er keinen neuen Krieg begonnen. Richtig ist: Trump ließ syrische Stellungen, die Taliban, russische Söldner und den IS bombardieren. Er führte mehr Drohnenangriffe in Somalia und im Jemen durch als seine beiden Vorgänger zusammen und erhöhte sie in Afghanistan dramatisch. Dort verdreifachte sich die Zahl getöteter Zivilisten im Vergleich zu 2016. Prominentestes Opfer eines Drohneneinsatzes war Anfang 2020 der iranische General Quasem Suleimani, was die angespannte Lage am Persischen Golf verschärfte. Trump stellte sich zudem vorbehaltlos hinter Saudi-Arabiens Krieg im Jemen und lieferte dazu die Waffen. Durch martialische Rhetorik bei gleichzeitiger Unentschlossenheit manövrierte er sich in die schlechteste aller Positionen: Gegner fühlten sich provoziert, Partner verraten.



Am 30. Juni 2019 trifft Donald Trump den von ihm zuvor öffentlich bewunderten nordkoreanischen Diktator Kim Jong-Un in der demilitarisierten Zone, die Nord- und Südkorea trennt.

Nirgendwo wurde Trumps Hang zur Show sichtbarer als bei seinen drei Gipfeltreffen mit Kim Jong-Un. Unvorbereitet und ohne diplomatische Erfahrung ging der Präsident davon aus, dass er den nordkoreanischen Diktator, dem er wenige Monate zuvor noch „Feuer und Zorn“ der USA angedroht hatte, durch Schmeicheleien und wirtschaftliche Anreize zur Aufgabe seiner Atomwaffen bewegen könnte. Doch Kim Jong-Un führte den selbsterklärten großen *Deal*maker vor: Er bekam prestigeträchtige Treffen mit dem US-Präsidenten und trieb parallel seine Nuklearrüstung und Raketenentwicklung voran. Washington dagegen stand mit leeren Händen da.

Trump's schlimmster Fehler war die Abkehr von der liberalen internationalen Ordnung, die die USA nach 1941 geschaffen und die alle Präsidenten seither gepflegt hatten – auch, weil sie den USA selbst am meisten nützte. Ihren Kern bilden die multi- und bilateralen Bündnisverträge mit fast 70 Nationen. Trumps ganzes Unverständnis für strategische Zusammenhänge wurde vor allem dadurch offenbart, dass er nicht erkannte, welch politisches und militärisches Gewicht das Allianzsystem Washingtons gegenüber Rivalen wie China und Russland hatte.

Mit einem NATO-Austritt zu spielen, den Brexit zu unterstützen, die EU zum Feind zu erklären, die Beziehungen zu langjährigen Partnern in Ostasien und Europa wegen Handelsdisputen zu gefährden – das ließ die Rivalen des Westens triumphieren. Was Moskau und Peking mit ihrer Droh- und Erpressungspolitik nicht erreichten, nämlich die Bande zwischen den Demokratien zu schwächen, lieferte ihnen Trump frei Haus. Anstatt Gegnern konsequent entgegenzutreten, bestehende Allianzen zu stärken und neue zu begründen, kündigte er die Mitgliedschaft der USA im Pariser Klimaabkommen, in der Weltgesundheitsorganisation (WHO) sowie in diversen Rüstungskontrollverträgen auf, beschädigte alte Partnerschaften und trieb potenzielle Verbündete in die Arme von Widersachern.



Unter US-Präsident Joe Biden, hier am 21. Oktober 2022 in Delaware, ändert sich die Außenpolitik der USA: Er betont die Bedeutung internationaler Allianzen.

Neue Mission: Einhegen Chinas und Unterstützung der Ukraine

US-Präsident Joe Biden (2021–) versprach einen Bruch mit der Außenpolitik seines Vorgängers. Amerika sei als Bündnispartner nach den vier wirren Trump-Jahren zurück, verkündete er bei jeder Gelegenheit. Biden betonte die Bedeutung internationaler Allianzen, insbesondere der NATO, führte die USA ins Klimaabkommen und in die WHO zurück und entschärfte Streitpunkte mit wichtigen Partnern wie Deutschland. Trump, aber auch Obama hatten Berlin wegen seiner niedrigen Verteidigungsausgaben, seiner enormen Handelsbilanzüberschüsse und seinem Festhalten am Nord-Stream-2-Projekt, einem Gasgeschäft mit



Die USA verlegen tausende Soldaten nach Polen und in andere östliche NATO-Länder, um Russland nach seinem Überfall auf die Ukraine im Februar 2022 von einem Angriff auf die Verbündeten abzuschrecken. Hier am 7. März 2022 in der polnischen Stadt Wola Korzeniecka



Beim Gipfel des Quadrilateralen Dialogs (Quad) in Tokio am 25. Mai 2022 fordern die vier Staats- und Regierungschefs einen „freien und offenen Indo-Pazifik“. Ihr Ziel ist es, dem zunehmend aggressiven China gemeinsam entgegenzutreten. V.l.n.r.: Premierminister Anthony Albanese (Australien), Präsident Joe Biden (USA), Premierminister Fumio Kishida (Japan) und Premierminister Narendra Modi (Indien)

Russland, scharf kritisiert. Biden hielt sich hingegen zurück in der Hoffnung, in Deutschland einen Partner für sein zentrales internationales Projekt zu finden: die Einhegung Chinas.

Diesem Ziel ordnete Biden in seinem ersten Amtsjahr alles andere unter. Er reduzierte das Engagement im Mittleren Osten weiter und versuchte, das Atomabkommen mit dem Iran zu erneuern. Ende August 2021 beendete die US-Regierung den fast 20-jährigen Militäreinsatz in Afghanistan. Der chaotische Abzug weckte jedoch Zweifel an Kompetenz und Zuverlässigkeit der Regierung. Zugleich begann Biden, alte Koalitionen gegen China wiederzubeleben und neue zu gründen: Er lud die Staats- und Regierungschefs Japans, Australiens und Indiens im September 2021 zum ersten Gipfel des Quadrilateralen Sicherheitsdialogs (Quad) ein, er initiierte im selben Monat das trilaterale Militärbündnis AUKUS (Australien, United Kingdom, United States), das sich gegen den wachsenden Einfluss Chinas in der Indopazifik-Region richtet, und er organisierte einen „Gipfel für Demokratie“, zu dem 110 Länder, darunter einige mit demokratischen Defiziten, eingeladen waren und der sich von Diktaturen abgrenzen wollte.

Früher als andere Staats- und Regierungschefs erkannte Biden, dass Russland in der Ukraine einmarschieren würde. Geschickt versorgte er Verbündete und Öffentlichkeit mit US-Geheimdienstinformationen und untergrub damit die Desinformationskampagne des Kremls. Nach der russischen Invasion in der Ukraine am 24. Februar 2022 schmiedete Biden eine breite westliche Koalition, die Kyiv mit Sanktionen gegen Moskau, finanziellen und humanitären Hilfen sowie Waffen unterstützt. Die USA liefen der Ukraine mit Abstand die meisten Rüstungsgüter für ihre Verteidigung und sichern damit ihr Überleben. Parallel signalisieren sie Russland, dass es kein direktes Eingreifen der NATO und damit keine militärische Eskalation geben würde. Ohne US-amerikanische Führung und Ressourcen wäre eine ge- und entschlossene Antwort des Westens unmöglich gewesen.

Fazit: die USA als unverzichtbare Nation

Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine bildet die massivste und akuteste Herausforderung für die liberale internationale Ordnung, die die USA und Europa nach 1945 aufgebaut haben. Ob Unverletzlichkeit von Grenzen, nationale Selbstbestimmung und friedliche Kooperation weiter zu den Prinzipien globaler Politik gehören, hängt entscheidend davon ab, ob die Aggression Moskaus zurückgeschlagen werden kann. Langfristig geht die größte Gefahr für diese westliche Ordnung indes von China aus, das ökonomisch und politisch viel mächtiger ist als Russland. Es will die liberale Ordnung nicht militärisch zerstören wie Moskau, sondern Schritt für Schritt durch ein ganz auf Peking zugeschnittenes System ersetzen.

Die USA werden künftig nicht mehr so selbstverständlich globale Führung übernehmen, wie das im Kalten Krieg und in den beiden Jahrzehnten danach der Fall war. Doch nur sie verfügen über die Macht, dem Zerfall der westlichen Ordnung wirkungsvoll entgegenzuwirken. Aber es gibt offene Fragen: Können die USA nach Trumps Angriff auf die Demokratie ihre Rolle als weltanschaulicher Vorreiter des Westens wiedererlangen und ist die Bevölkerung zu neuem internationalen Engagement bereit? Und gelingt es Washington, neben den asiatischen Partnern die EU und vor allem Deutschland für die Verteidigung dieser Ordnung zu gewinnen? Nur bei positiver Beantwortung beider Fragen können die USA ihre Rolle als „unverzichtbare Nation“ (so die ehemalige US-Außenministerin Madeleine Albright) in der Weltpolitik weiterhin spielen. Sollte Trump 2024 jedoch ein weiteres Mal zum Präsidenten der USA gewählt werden, würde dies das Land und die internationale Politik erneut durcheinanderwirbeln. Ein großer Leidtragender einer solchen Entwicklung wäre auch Europa, das sich nach wie vor ohne US-Militär nicht selbst verteidigen kann und ohne Führung aus Washington sicherheitspolitisch handlungsunfähig ist.

Sven Bernhard Gareis / Saskia Hieber

China: eine weltpolitische Herausforderung?

China entwickelt sich in den letzten Jahrzehnten zur zweitgrößten Volkswirtschaft. Mit Projekten wie der *Belt and Road Initiative* gewinnt es auch global an Einfluss auf Wirtschaft und Politik.

Der Aufstieg der Volksrepublik China vom Entwicklungsland zur globalen Großmacht des 21. Jahrhunderts gehört zweifellos zu den entscheidenden weltpolitischen Veränderungen der vergangenen Jahrzehnte. Seit 2010 ist die Volksrepublik die weltweit zweitgrößte Volkswirtschaft hinter den USA und global in vielfältigen Interdependenzbeziehungen [wechselseitig voneinander abhängig – Anm. d. Red.] vernetzt. Dabei setzt sie ihr ökonomisches Gewicht immer selbstbewusster und aktiver bei der Verfolgung politischer Interessen und von Gestaltungsansprüchen im gesamten Internationalen System ein. Seit 2012/13 strebt das Land unter Führung von Partei- und Staatschef Xi Jinping unter dem Schlagwort des „Chinesischen Traums“ offen nach einer regionalen wie globalen Führungsrolle. Mit diesem Anspruch ist ein robusteres und zunehmend auch militärisch unterlegtes Auftreten in den Territorial- und Ordnungskonflikten in Ost- und Südostasien verbunden. Mit ihrer 2013

ausgerufenen *Belt and Road Initiative* (BRI) – auch „Neue Seidenstraßen-Initiative“ genannt – wurde ein komplexes, weltweites Programm von Infrastrukturprojekten aufgestellt, über das China seinen Einfluss durch engere Verbindungen zu möglichst vielen Regionen und Ländern vergrößern will. Die wachsenden internationalen Ordnungsansprüche Chinas fordern die USA heraus, die ihre globale Vormachtstellung gefährdet sehen und mithilfe ihrer Verbündeten Chinas wachsende Macht eindämmen wollen. Darauf wiederum antwortet die Volksrepublik mit energischen Bemühungen zur Absicherung ihrer Interessen durch die Stärkung ihrer politischen, wirtschaftlichen und militärischen Handlungsmöglichkeiten. Die sich rasant entwickelnde Rivalität der beiden Großmächte könnte zu einem neuerlichen „systemischen Weltkonflikt“ (Peter Rudolf, deutscher Politikwissenschaftler) führen – mit allen dazugehörigen Risiken für die internationale Sicherheit und die Weltwirtschaft.



Am 21. Dezember 2021 wird das chinesische Frachtschiff „Shengli Grace“ im Hafen von Yantai in der chinesischen Provinz Shandong für eine Fahrt nach Afrika beladen.



Xi – über jeden Zweifel erhaben

Am 11. November 2021 verabschiedete das 6. Plenum des 19. Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas eine Resolution mit dem Titel „Über die großen Erfolge und die historischen Erfahrungen des hundertjährigen Kampfes der Partei“. [...]

Die Resolution hat programmatischen Charakter. Mit ihrer Verabschiedung etabliert die Parteiführung eine autoritative Bewertung von Vergangenheit und Gegenwart sowie einen neuen Rahmen des politisch Sagbaren. Das Dokument hat absoluten Geltungsanspruch und wird damit auch für journalistische und wissenschaftliche Textproduktion der verbindliche Referenzpunkt. Zentrale Inhalte werden mit umfangreichem exegetischem Material zunächst von den 95 Millionen Parteimitgliedern einstudiert und dann weiter in die Gesellschaft getragen. Kritik an der offiziellen Deutung ist nunmehr justiziabel, und innerparteiliche Versuche einer Unterminierung von Xis Rolle kämen einem Putschversuch gleich. Damit ist die Verabschiedung der Resolution für Xi zweifellos ein wichtiges Instrument der Machtsicherung.

Im Einzelnen umfasst die Resolution mehr als 36 000 Schriftzeichen und ist in sieben Teile sowie eine Präambel gegliedert. Die Präambel setzt den Ton, der durchweg von Pathos gekennzeichnet ist. Mit Rückgriff auf die erste Strophe der Mao-zeitlichen Hymne „Der Osten ist rot“ wird ein Leitmotiv intoniert: Die Partei habe für das Glück des chinesischen Volkes Sorge zu tragen und das Wiedererstarken der chinesischen Nation zu realisieren. Es folgen vier Kapitel, die chronologisch vier historische Epochen charakterisieren.

Mit Abstand am umfangreichsten ist das vierte Kapitel, das, aufgefüllt in 13 Themenfelder, die politischen Erfolge Xis einordnet. Die letzten drei Kapitel thematisieren die historische Bedeutung der Parteigeschichte in fünf Punkten, ziehen zehn bedeutende historische Lehren und enden schließlich mit dem Appell, unter Führung Xi Jinpings den Traum von Wohlstand und Stärke der chinesischen Nation zu realisieren. Nachgeordnete Propagandaorgane fassen das Dokument daher oft mit der Chiffre „4135101“ (vier Epochen, dreizehn Erfolge, fünf Bedeutungen, zehn Lehren, ein Appell) zusammen, um die Kernbotschaften besser memorierbar zu machen.

Die Grundstruktur des Dokuments präsentiert eine Fortschrittserzählung, die auf einem Konzept historischer „Sprünge“ (feiyue) basiert. Jede der vier Epochenscheiden wird im chinesischen Original (aber nicht in der englischen Übersetzung) als „gewaltiger Sprung“ beschrieben. [...] In der aktuellen Periode gelte es, die Stärke der chinesischen Nation auf der Weltbühne in vollem Umfang zu entfalten. [...]

Zusätzlich zu den vier historischen Sprüngen werden drei weitere theoretische Sprünge postuliert, die sich jeweils auf eine Anpassung der marxistischen Lehre an die konkreten Umstände beziehen. Anders als in der Reformphase, als mit individuellen Personen verbundene Leitideologien immer erst im Nachhinein kanonisiert wurden, besteht ein zentrales Anliegen der Resolution darin, den

„Xi-Jinping-Ideen des Sozialismus chinesischer Prägung im neuen Zeitalter“ überragende Bedeutung zuzuschreiben. Sie repräsentieren den Theoriesprung der aktuellen Epoche und haben damit den gleichen Ausnahmestatus wie die Mao-Tse-tung-Ideen während der ersten beiden Perioden. Die Theoreme der unterschiedlichen Parteiführer der Reformzeit werden kollektiv als zweiter Sprung der „Sinisierung des Marxismus“ bezeichnet. Aus der Geschichte wird damit sowohl der politische Führungsanspruch Xi Jinpings als auch der Ausnahmecharakter seiner Theorien abgeleitet.

Insgesamt ist die Darstellung der historischen Epochen vor Amtsantritt Xis betont kurz gehalten. Dies wird damit begründet, dass die „grundlegenden Beschreibungen und Wertungen“ der beiden vorangegangenen Resolutionen noch immer gültig seien. Wo immer möglich, werden kritische Phasen ausgeblendet und Kontinuitäten betont. So wird der Große Sprung nur gestreift. Zwar wird er als „Fehler“ bezeichnet, aber von den Dutzenden Millionen Opfern oder auch nur von Bedauern ist keine Rede. Die Kulturrevolution wird als „Desaster“ und „komplette Fehleinschätzung“ Mao Tse-tungs beschrieben. Hier bleibt die grundsätzliche Bewertung also gleich, aber deren historischer Status wird massiv relativiert. Ursachenforschung kommt keinerlei Bedeutung mehr zu. [...]

Insgesamt durchzieht die Vorstellung eines parteistaatlichen Paternalismus die Resolution wie ein roter Faden: Die Partei plant das Glück für das Volk, stärkt die globale Anziehungskraft der chinesischen Kultur und macht China zu einer Großmacht. Dabei gelte es, sich nicht auf Erfolge auszuruhen, sondern stetig die Effizienz des eigenen Regierens zu optimieren. [...]

Die Resolution betont dabei auch Rechtsstaatlichkeit und Demokratie, allerdings in scharfer Zurückweisung westlicher Modelle der Gewaltenteilung. Vielmehr wird auf die Praxis einer „konsultativen Demokratie“ (xieshang minzhu) verwiesen, in welcher die Partei wichtige gesellschaftliche Ideen und Stimmen aufnehme und in politische Maßnahmen transformiere. Letztlich scheint dahinter eine zeitgenössische Version der maoistischen Idee der Massenlinie durch. Durch eine allgemeine Verrechtlichung der Sonderstellung der Partei, etwa in der Verfassung, soll schließlich Kritik an Willkürherrschaft der Wind aus den Segeln genommen werden.

Die entscheidende Aufgabe der Resolution ist es, Xi Jinping als politischen Führer und theoretischen Kopf der Partei über jeden Zweifel erhaben zu machen. [...] So richtet die historische Resolution letztlich alle Aufmerksamkeit auf die großen Aufgaben der Zukunft und lässt keinen Zweifel daran, dass nur ein Mann geeignet scheint, den machtpolitischen Aufstieg Chinas anzuführen. 45 Jahre nach Ende der Kulturrevolution lässt sich damit die Rückkehr zum Modell charismatischer Herrschaft in der Volksrepublik China konstatieren, trotz aller bekannten Gefahren und Probleme.

Daniel Leese, „Auf dem Sprung“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31. Januar 2022

© Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt. Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv



Einmal im Jahr kommen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit zum SCO-Gipfel zusammen, wie hier am 16. September 2022 in Usbekistan.

Die außen- und sicherheitspolitischen Grundlagen

Zu den außen- und sicherheitspolitischen Grundlagen der Volksrepublik China zählen der Schutz der nationalen Souveränität und der territorialen Integrität, eine unabhängige, eigenständige Außenpolitik und die Fünf Prinzipien der Friedlichen Koexistenz, wobei insbesondere das Prinzip der gegenseitigen Nichteinmischung hervorgehoben wird. Dieses Prinzip wird auch bemüht, um sich je nach Interessenlage nicht an VN-Resolutionen zu beteiligen oder Interventionen grundsätzlich abzulehnen. Chinas oft beschworener „Friedlicher Entwicklungsweg“ (*Peaceful Development Road*) ist eine weitere Säule der Außen- und Sicherheitspolitik. So betont die chinesische Staats- und Parteiführung immer wieder, dass die Volksrepublik Frieden und Entwicklung auf der Welt fördere und lediglich ihre legitimen Souveränitätsinteressen und ihre Landesgrenzen verteidige.

Insgesamt ist eine regionale Differenzierung der Außenpolitik zu beobachten. In der asiatischen Nachbarregion versucht Peking durch Investitionen und wirtschaftliche Kooperation (beispielsweise die *Regional Comprehensive Economic Partnership*, RCEP), aber auch durch Dominanz in bilateralen Beziehungen eigene Interessen durchzusetzen. Gleichzeitig übt die chinesische Regierung Druck auf Nachbarstaaten aus. Deutlich zeigt sich dies an Chinas Anspruch auf das Südchinesische Meer. Auch die Wirtschaftskorridore durch Pakistan (CPEC) und Myanmar (CMEC) dienen nicht nur dem entwicklungspolitischen und infrastrukturtechnischen Aufbau der Nachbarländer, sondern vor allem Pekings strategischen Interessen, nämlich dem Zugang zu Rohstoffen, zum Indischen Ozean und einer Transportalternative zur Malakka-Straße. Anti-chinesische Proteste, die Coronavirus-Pandemie, Finanzierungsprobleme sowie die weltwirtschaftlichen und handelstechnischen Verwerfungen bremsen die chinesischen Ambitionen jedoch.

China als regionaler und internationaler Akteur

Die Hoffnung, dass sich die Volksrepublik China als kooperative verantwortungsvolle Großmacht positioniert, die durch wirtschaftliche Reformen und technischen Fortschritt politischen Öffnungstendenzen entgegenstrebt, ist inzwischen weitgehend verfliegen. Die Volksrepublik China hat sich eigene Foren regionaler und internationaler Diplomatie und Kooperation geschaffen. Beispiele sind das *Boao-Forum*, eine hochrangige asiatisch-pazifische Konferenz zur wirtschaftlichen Entwicklung und regionalen Integration mit Sitz in Peking, und die im Zusammenhang mit der BRI und der regionalen Sicherheitskooperation *Shanghai Cooperation Organization (SCO)* geschaffenen Institutionen.

Eine der Grundannahmen des strategischen Denkens in China ist, dass die internationale Politik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts eine multipolare Weltordnung hervorbringt. Zwar werden die USA weiterhin als überlegene Macht und zentrale Referenzgröße der gegenwärtigen Weltordnung wahrgenommen, doch stellt Xi Jinping die Volksrepublik nicht nur auf eine Stufe mit den USA, sondern beansprucht mit seinem Streben zur Bildung einer „community with a shared future for humanity“ eine Art von globaler zivilisatorischer Führungsrolle. Gleichzeitig versucht die Volksrepublik ihren Einfluss in den internationalen Organisationen durch die Integration eigenen Personals auszubauen. Chinas Infrastrukturinvestitionen in den Ländern des Globalen Südens generieren alternative Einflussmöglichkeiten gegen westliche Standards und Normen in Programmen der Konfliktprävention, der Friedenserhaltung und der Ernährungssicherung. So versucht die chinesische Regierung, die asiatische Region nach eigenen Vorstellungen zu prägen und dort eigene Interessen durchzusetzen. Auf globaler Ebene ist Peking bereit, VN-Missionen zur Friedenssicherung und -konsolidierung zu unterstützen, solange diese nicht einem Regimewechsel dienen. Unilaterale [einseitige – Anm. d. Red.] Interventionen werden abgelehnt.



Von Seidenstraßen und Toren zur Welt

Häfen, Eisenbahnlinien, Straßen und Pipelines sind als Manifestationen der Macht zu verstehen. Wenn sich der Schwerpunkt wirtschaftlicher Macht verlagert, verschiebt sich auch die Infrastruktur. Ein Land, das seine industrielle Leistungsfähigkeit, seinen Binnenkonsum oder idealerweise eine Kombination aus beidem ausbaut, benötigt einen erweiterten Zugang zu ausländischen Märkten und verfügt auch über die nötigen Ressourcen dafür. Ein solches Land kann für Dynamik sorgen, indem es die Vernetzung des Handels fördert, der Handel für mehr Wachstum sorgt und das Wachstum eine politische Hebelwirkung für den Zugang zu ausländischen Märkten generiert. Allerdings stützt Infrastruktur oft auch militärische Aktivitäten: Auf Handelsschiffe könnten Kriegsschiffe folgen. [...] Chinas Vision für Konnektivität ist gnadenlos realpolitisch: Konnektivität ist dann zu begrüßen, wenn sie dem eigenen Machtausbau dient. Bereits in den 2000er Jahren war die Staatsführung der Ansicht, dass das Land weniger abhängig von überwiegend westlichen Unternehmen werden müsse, und begann, nationale Champions in Sachen Konnektivität wie die Reederei Cosco, die China Harbour Engineering Company oder den Telekommunikationsgiganten Huawei aufzubauen. [...]

2013 rief China die „Belt and Road Initiative“ (BRI), im Deutschen auch bekannt als „neue Seidenstraßeninitiative“, ins Leben, bei der eine Billion US-Dollar in ein Handels- und Infrastrukturnetz im Ausland investiert werden sollten. [...] Andere Länder erkannten die Beweggründe der chinesischen Führung für die Konnektivitätskampagne und die potenziellen Nachteile, die für sie daraus entstanden, erst nach einiger Zeit. [...]

Der entscheidende Moment der Erkenntnis kam jedoch mit der Finanzkrise (2009–2012), die Beijing nutzte, um sich weiter in die Infrastruktur anderer Länder einzukaufen, wie das Beispiel des Hafens von Piräus zeigt. Ihren vorläufigen Höhepunkt erreichten die chinesischen Bestrebungen schließlich 2012 mit den Vorbereitungen zur BRI und ihrem offiziellen Start 2013.

[...] Selbst nach dem Start der BRI fielen die Reaktionen ambivalent aus. Einerseits reagierte die US-Regierung unter Barack Obama auf Chinas Aufstieg und unternahm erste Versuche, die wirtschaftlichen Interessen der USA in Asien abzusichern, beispielsweise durch mehr Investitionen und den Beitritt zur Transpazifischen Partnerschaft (TPP). Hinter dem Handelsabkommen stand die Idee, die Präsenz der USA in Asien weiterhin zu gewährleisten und gleichzeitig Handelsströme aus China durch Importe aus anderen asiatischen Partnerländern zu ersetzen. [...] In der EU zeigten sich Amtsträger zunehmend beunruhigt über die Auswirkungen der chinesischen Infrastrukturinitiative auf die finanzielle Stabilität von Entwicklungsländern und befürchteten außerdem, dass es zu einem unfairen Wettbewerb zwischen chinesischen Staatsunternehmen und privaten europäischen Firmen kommen könnte.

Andererseits wollten sich nur wenige japanische oder EU-Politiker, und schon gar nicht die administrative Führung oder die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, direkt mit China anlegen. Und so verfolgten die EU und Japan

trotz wachsender Bedenken und US-amerikanischen Drucks weiterhin eine Politik der Einbindung.

[...] Angesichts des starken chinesischen Interesses an der Finanzierung von Infrastrukturprojekten zeigten sich in der EU-Kommission selbst Befürworter des freien Marktes [Ende der 2010er Jahre] alarmiert. [...] Etwa zur gleichen Zeit verwiesen europäische Think Tanks auf den wachsenden Einfluss Chinas auf die europäischen Häfen. Nachdem ein chinesisches Unternehmen einen Großteil der Anteile am Hafen von Hambantota in Sri Lanka aufgrund finanzieller Probleme des Landes übernommen hatte, erhielt die Debatte um die bisherige Haltung gegenüber China weiteren Auftrieb. Politische Entscheidungsträger begannen an der bisherigen Strategie der Einbindung zu zweifeln.

[...] Ein erster Versuch der EU war die verbesserte Einbindung anderer asiatischer Länder. 2018 verkündete die EU ihre Strategie zur Förderung der Konnektivität zwischen Europa und Asien; ein weiterer Versuch eines vorsichtigen Austarierens. 2021 folgte die Global-Gateway-Initiative, bei der sich die EU verpflichtete, 60 Milliarden Euro pro Jahr für Infrastrukturprojekte und die Vernetzung von Waren, Menschen und Dienstleistungen (hard and soft connectivity infrastructure) aufzuwenden. [...] Dieses Paket soll eine demokratische Alternative zur chinesischen BRI bieten und Sicherheit, Transparenz und Nachhaltigkeit fördern. [...]

2019 reagierten die USA auf die BRI mit der Einrichtung der International Development Finance Corporation (USIDFC), einem Fonds in Höhe von 60 Milliarden US-Dollar, der größtenteils für Infrastrukturmaßnahmen vorgesehen ist. 2021 vereinbarte Washington mit Japan und Australien die Gründung des Blue Dot Network, dessen Hauptziel nicht die Finanzierung von Projekten, sondern die Zertifizierung von Transparenz und Nachhaltigkeit ist, um möglichen Finanziers Orientierung zu bieten. Das Netzwerk ist mit der Initiative „Build Back Better World“ verbunden, mit der sich die Biden-Regierung verpflichtete, jährlich 40 Milliarden US-Dollar für Verkehr, Kommunikation und andere Infrastrukturmaßnahmen aufzuwenden. Washington konnte auch die G7-Länder für das Vorhaben gewinnen, die weitere 100 Milliarden US-Dollar im Jahr an Investitionen zusagten. All das wurde 2022 unter dem Namen „Partnerschaft für globale Infrastruktur und Investitionen“ zusammengefasst.

[...] Die EU, die USA und Japan haben das ambitionierte chinesische Konnektivitätsprogramm als wirtschaftliche und strategische Herausforderung erkannt. Während die Bedenken in den vergangenen 20 Jahren stetig gewachsen sind, zeigten die Regierungen erst in jüngster Zeit die Bereitschaft, darauf zu reagieren. [...] Damit einher geht auch das Bestreben, Handel und Investitionen zu diversifizieren, indem man die Entwicklung von entsprechenden Infrastrukturprojekten im pazifischen oder indopazifischen Raum unterstützt und weitere Maßnahmen zur Erleichterung des Handels trifft. Bisher waren die Fortschritte allerdings enttäuschend. Man kann in dieser Phase jedoch noch nicht hinreichend beurteilen, wie sich die Initiativen entwickeln werden. [...]

Jonathan Holslag, „Im Wettstreit um Konnektivität“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, „Chinas neue Seidenstraßen“ 43-45/2022, S. 18-24.

Die Belt and Road Initiative (BRI)

Peking strebt globalen Einfluss an, auch auf der Südhalbkugel und in den Polargebieten. Die mit der BRI verbundenen Projekte sollen zur Entwicklung chinesischer Randgebiete beitragen, die Verbindungen nach und die Entwicklung in Asien durch Infrastrukturausbau fördern und durch internationale Kooperationsprojekte Chinas politischen und wirtschaftlichen Einfluss stärken sowie die Rohstoffversorgung sichern. Die BRI beinhaltet nicht nur den Aus- und Aufbau von Infrastruktur, sondern auch der Energieversorgung und Kommunikationstechnik. Investitionen und Förderprojekte in überseeische Ressourcen schützt China seit 2003 mit einem Gesetz, das die Versorgungssicherheit erhöhen und militärische Aktivitäten legitimieren soll.

Die Seidenstraßenpolitik ist mehrdimensional angelegt. Auf der ersten Ebene verbinden Handelsrouten und Schifffahrtswege China mit der Welt. Die Rohstoffgewinnung bildet die zweite Dimension ab. Als dritte Dimension gilt das Engagement in Kommunikationstechnik und Weltraumprogrammen. Staatliche Unterstützungsmaßnahmen und Investitionsprogramme sollen China eine Führungsrolle in den Zukunftstechnologien verschaffen. Frühere Importabhängigkeiten und der Handelsstreit mit den USA haben zur neuen Wirtschaftskampagne der „Zwei Kreisläufe“ geführt, die auch den Binnenmarkt stärken soll. Das Programm „Made in China 2025“ soll die Volksrepublik in eine globale Führungsrolle in der Hochtechnologieproduktion katapultieren. Schließlich soll bis 2049 – wenn die Volksrepublik China ihr hundertjähriges Bestehen feiert – der „Chinesische Traum“ einer starken Nation erfüllt sein.



→ In der APuZ „Chinas neue Seidenstraßen“ gibt es mehr Infos zur Belt and Road Initiative.

Außenpolitische Interessen und Perzeptionen

Die Volksrepublik China hat die längste Landgrenze der Welt. Die Beziehungen zu einigen Nachbarstaaten sind angespannt, insbesondere zu Japan und Indien. Nordkorea mit seinem Nuklearprogramm und die Herrschaft der Taliban in Afghanistan sind sicherheitspolitische Bedrohungen. Staatszerfall, wirtschaftliche und ökologische Katastrophen, Nuklearwaffen, Kriminalität und Extremismus an seinen Grenzen gefährden die Entwicklungsvorgaben der chinesischen Partei- und Staatsführung. Nach dem Militärputsch in Myanmar am 1. Februar 2021, den folgenden Protesten mit vielen Toten und dem Zusammenbruch des Gesundheitssystems kommt ein weiterer Problemfall in der unmittelbaren Umgebung hinzu: Der russische Angriffskrieg auf die Ukraine mag aus chinesischer Sicht in einem anderen Erdteil spielen. Die Auswirkungen auf die Weltwirtschaft wie etwa die Beschädigung globaler Lieferketten zieht aber auch China in Mitleidenschaft.

In diesem Zusammenhang steht die Frage, ob die Staats- und Parteiführung in Peking wirklich in der Lage ist, eigene Interessen weltweit durchzusetzen und China als neue globale Führungsmacht zu etablieren. Xi Jinping erklärte 2019: „No force can stop the Chinese nation from marching forward“. Die

Wahrnehmung chinesischer Außen- und Sicherheitspolitik ist abhängig von der Perspektive. Aus Sicht Pekings behindern die USA Chinas rechtmäßigen Aufstieg und blockieren dessen Ansprüche, insbesondere im Südchinesischen Meer. Washington betrachtet die Volksrepublik China als größte strategische Herausforderung und potenziell feindliche Hochtechnologiemacht. Die Europäische Union versteht China weniger als Partner, sondern als Herausforderung und systemischen Rivalen. Die EU hat mit ihrer „Konnektivitätsstrategie“ 2019 und mit „Global Gateway“ 2021, einer Initiative zur Entwicklung von Gegengewichten zur chinesischen BRI, neue Leitlinien gesetzt. China ist nicht mehr strategischer Partner, sondern wirtschaftlicher Wettbewerber und ein erklärter systemischer Rivale. Diese europäische Haltung ist allerdings noch weit entfernt von der US-amerikanischen Definition, China sei eine strategische Bedrohung.

Die Modernisierung der Volksbefreiungsarmee

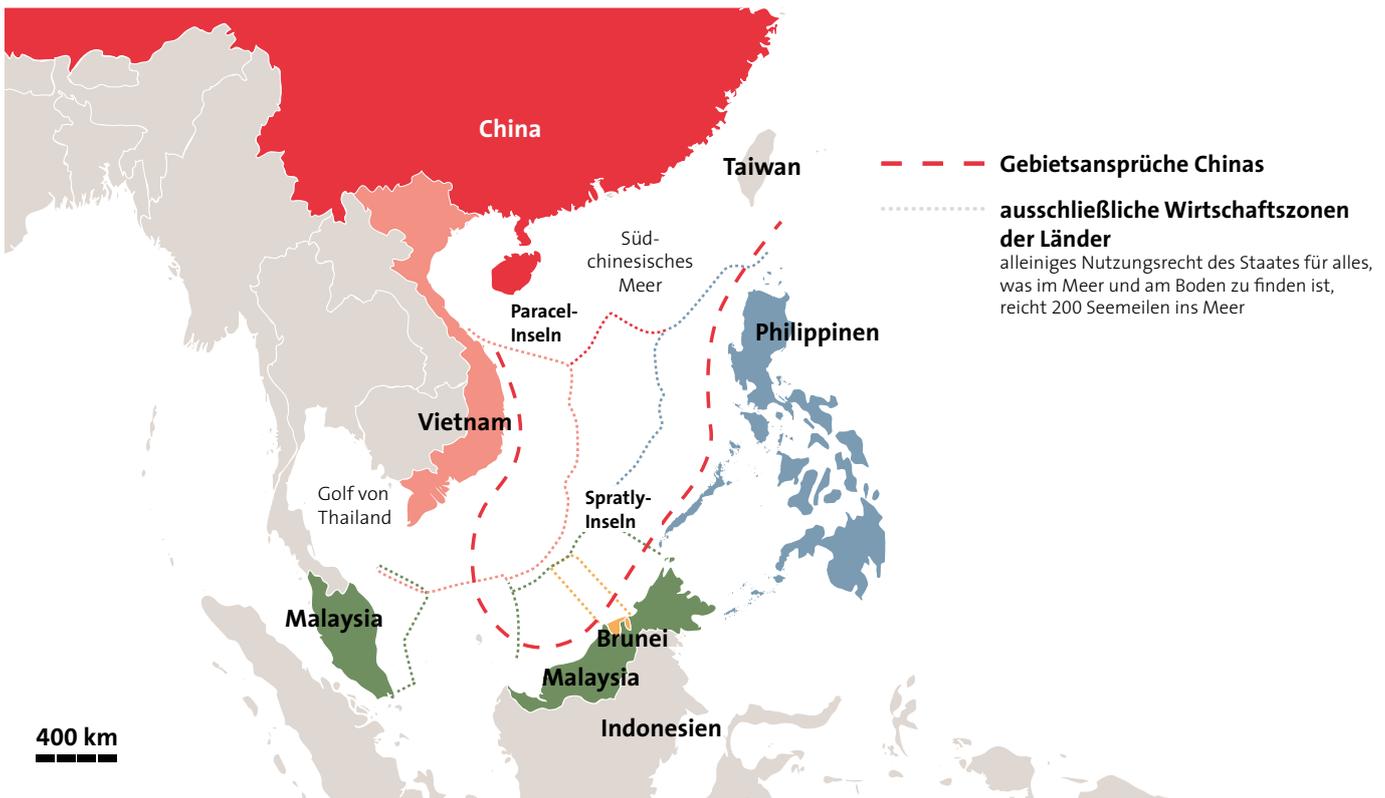
China lehnt nach außen hin militärische Allianzen und militärische Interventionen ab, meint damit aber vor allem die US-Streitkräfte und ihre Verbündeten. Denn tatsächlich wandelt sich China zu einer politischen und militärischen Supermacht mit Präsenzambitionen im Weltraum und in Richtung beider Pole. Die Volksbefreiungsarmee entwickelt sich von der Volkskriegstradition und der Landesverteidigung hin zu einem hochspezialisierten modernen Militär. Zudem stellt China auch eigene Flugzeugträger und moderne U-Boote, Fregatten und Zerstörer her.

Präsident Xi Jinping hat seinem Land die Erfüllung des „Chinesischen Traumes einer starken Nation“ mit einem starken Militär in Aussicht gestellt. Insgesamt vermittelt das Militär als politisches Mittel ein ambivalentes Bild: Die Aufschüttung von Inseln und der Ausbau militärischer Einrichtungen im Südchinesischen Meer, die Verletzung von Flugidentifikationszonen und der territorialen Souveränität von Nachbarstaaten, beispielsweise der Philippinen, beweisen ein militärisch aktives China. Andererseits versucht die chinesische Regierung durch die Entsendung von Einheiten in *Peacekeeping*-Einsätze der Vereinten Nationen, der Welt eine friedliche und kooperative Außenpolitik zu präsentieren.



Mit einer Militärparade und einem riesigen Portrait von Staatschef Xi Jinping feiert der chinesische Staatsapparat am 1. Oktober 2019 auf dem Platz des Himmlischen Friedens das 70-jährige Bestehen der Volksrepublik China.

Umstrittene Grenzen in der Indo-Pazifik-Region



picture alliance/dpa/dpa Grafik | dpa-infografik GmbH, Quelle: Seerechtsübereinkommen UNCLOS

Stand: Mai 2022

Der Konflikt im Südchinesischen Meer

Das Südchinesische Meer ist nach Ansicht Pekings chinesisches Gebiet, ungeachtet der Proteste asiatischer Nachbarn und internationaler Beobachter. Gebietsansprüche stellen China (und Taiwan), Vietnam, Malaysia, Brunei und die Philippinen. Die Volksrepublik China erklärt fast die gesamte Fläche zu ihrem Hoheitsgebiet. Aus Sicht der Nachbarstaaten und internationaler Stimmen handelt es sich um internationale Gewässer, in denen Rechte zur Freiheit der Navigation und jederzeitigen Durchfahrt herrschen. Laut Internationalem Seerecht können Anrainer Anspruch auf eine Exklusive Wirtschaftszone (*Exclusive Economic Zone, EEZ*) über 200 Seemeilen erheben, wenn die beanspruchten Strukturen Inseln eine gewisse Größe haben, auf denen menschliches Leben und wirtschaftliches Handeln ganzjährig möglich sind. Riffe, Sandbänke und Atolle gehören nicht dazu. Die Volksrepublik China hat solche kleinen Strukturen mit Sand und Beton zu Inseln mit Landebahnen, Tiefseehäfen und Militärbasen ausgebaut.

Das Südchinesische Meer gilt als strategischer Flaschenhals: Ein Drittel der weltweiten Frachtschiffahrt und Rohöltransporte passiert das Gebiet. Alle großen Volkswirtschaften Asiens sind abhängig von Energieimporten. Das Seegebiet hat reiche Fischbestände und verfügt über Öl- und Gasvorkommen. Außerdem ist die tropische Inselwelt ein Investitionsziel für das Multimillionengeschäft Tourismus. Das Südchinesische Meer wurde zum Teil der „Maritimen Seidenstraße des 21. Jahrhunderts“ erklärt. Nach chinesischen Angaben sind es andere Akteure, die illegal chinesische Inseln und Riffe okkupieren, gemeint sind die USA und ihre

Verbündeten. Dieser maritime Disput lässt wenig Hoffnung auf Deeskalation und friedliche Einigung zu. Peking wird seine Gebietsgewinne nicht aufgeben. Zusätzlich hat China entlang strategischer Seeverkehrswege Versorgungsstützpunkte und militärische Installationen oder entsprechende Kooperationen aufgebaut. Aus all diesen Gründen hat China weder Interesse an einer militärischen Konfrontation noch an der Unterbrechung von Seehandelswegen. Dennoch kann beides aufgrund nationaler Prestigepolitik und unvorhersehbarer Eskalationsdynamiken um Taiwan herum nicht ausgeschlossen werden.

Der Taiwankonflikt

Die Situation um Taiwan stellt aus Sicht der Volksrepublik eine „innere Angelegenheit Chinas“ dar. Tatsächlich handelt es sich aber um einen potenziellen Konflikt mit weitreichenden Folgen für die gesamte internationale Politik und die Weltwirtschaft. Die eigenständige Entwicklung der Insel begann nach der Rückgabe an die Republik China im Jahr 1945. Taiwan war von 1895 bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs in Ostasien 50 Jahre lang eine japanische Kolonie. Angesichts der sich abzeichnenden Niederlage im chinesischen Bürgerkrieg zog sich die Nationalchinesische Partei (KMT) unter Präsident Chiang Kai-shek nach Taiwan zurück, um von dort die nach dem Zusammenbruch des Kaiserreiches 1912 entstandene Republik China fortzuführen. Taiwan beanspruchte lange die alleinige Vertretung ganz Chinas, die sich unter anderem bis 1971 in der Mitgliedschaft in den VN und einem Ständigen Sitz im Sicherheitsrat darstellte.

Die Volksrepublik hat die faktische Eigenstaatlichkeit der Republik China nie akzeptiert und dringt auf eine Wiedervereinigung mit Hilfe des Ansatzes „Ein Land – Zwei Systeme“ und droht mit der Rückeroberung auf der Grundlage eines 2005 erlassenen „Anti-Szessionsgesetzes“ für den Fall einer formellen Abspaltung – oder aber auch einer unbestimmten Fortschreibung des Status Quo. Die Erfahrungen mit der immer massiveren Unterdrückung Hongkongs seit der Übergabe der britischen Kronkolonie an die Volksrepublik 1997 lassen einen solchen Weg für Taiwan, das Ende der 1980er-Jahre die Militärdiktatur abschaffte und sich zu einer funktionierenden Demokratie wandelte, jedoch als nicht akzeptabel erscheinen. Zugleich kommt trotz einer gewachsenen „Taiwan-Identität“ für eine Mehrheit der Bevölkerung (noch) keine formelle Trennung vom Festland in Betracht. Dies ist, neben der Sorge vor den wohl gewaltsamen Reaktionen der Volksrepublik, immer noch auf verbreiteten Vorstellungen von einer gemeinsamen chinesischen Zivilisation zurückzuführen.

Da sich die Führung in Peking strikt zur Erhaltung der zumindest formalen Einheit des Landes verpflichtet sieht, ist eine militärische Eroberung der Insel ein realistisches Szenario für einen selbstinitiierten Waffengang der Volksrepublik. Die USA, durch den *Taiwan Relations Act* von 1979 eine Garantiemacht für Taiwan, tragen jedoch durch Waffenlieferungen und Beistandszusagen maßgeblich zur Abschreckung Chinas bei. Im August 2022 führte die Volksrepublik große Militärmanöver um Taiwan herum durch, um so gegen einen Besuch der Sprecherin des US-Repräsentantenhauses, Nancy Pelosi, zu protestieren. Angesichts der US-Unterstützung, der Insellage und der modernen Bewaffnung Taiwans sowie nicht zuletzt der russischen Schwierigkeiten bei der militärischen „Befreiung des ukrainischen Brudervolkes“ erscheint ein Angriff auf Taiwan in der absehbaren Zeit als nicht wahrscheinlich – kann aber auch nicht ausgeschlossen werden.

China, Russland und der Krieg in der Ukraine

Ein wichtiger Trend in der jüngeren Außenpolitik Chinas ist sein engeres Zusammenrücken mit der Russischen Föderation. Dies kann als eine Reaktion auf die von den USA unter Barack Obama seit 2011 (*US pivot to Asia*) und dann von Donald Trump besonders deutlich betriebene Eindämmungspolitik (*great power competition*) gegenüber China verstanden werden. Andererseits bestehen enge Überlappungen im Denken autokratischer Regime und ihrer Ablehnung freiheitlicher Ordnungen, die sich nicht zuletzt in einer persönlichen Verbindung zwischen Xi Jinping und Wladimir Putin zeigen. Doch trotz der am Vorabend der Olympischen Winterspiele in Peking am 4. Februar 2022 ausgerufenen „Partnerschaft ohne Grenzen“ besteht zwischen China und Russland keine Allianz und vor allem keine unverbrüchliche Schicksalsgemeinschaft.

Chinas Kerninteresse ist weiterhin das seiner eigenen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung, auch als Grundlage für den Machterhalt der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh). Russlands Krieg gegen die Ukraine kann China in dieser Hinsicht nur schaden. Unabhängig davon, was die chinesische Führung vor dem 24. Februar 2022 ahnte, wusste, verdrängte oder tatsächlich nicht wusste: China unter Xi steht angesichts des russischen Angriffskrieges entweder als naiv, als Komplize oder als überrumpelter Partner da. Keine der Möglichkeiten wirft ein gutes Licht auf China als verantwortliche Großmacht.

Tatsächlich gelingt es der Führung um Parteichef und Präsident Xi Jinping nicht, eine überzeugende Position zu Russlands Aggression in der Ukraine zu finden. Die unterstützenden

Äußerungen Xis und die von den staatlichen Medien weitestgehend übernommenen russischen Sprachregelungen einer „militärischen Spezialoperation zur Befreiung und Denazifizierung der Ukraine“ stehen nicht nur im Widerspruch zum russischen Handeln in seinem Nachbarland. Sie laufen vielmehr allen Grundprinzipien der chinesischen Außenpolitik wie etwa dem Postulat staatlicher Souveränität und territorialer Integrität als Basis der Internationalen Beziehungen zuwider – und beschädigen Chinas gern gepflegtes Selbstbild einer verantwortungsvollen, um die Zukunft der Menschheit bemühten Großmacht. China kann daher an einer dauerhaften Unterstützung Putins und seines nach außen – und möglicherweise zunehmend auch nach innen – delegitimierten Systems nicht interessiert sein, selbst wenn kurzfristig eine günstige Verfügbarkeit russischer Energie und Rohstoffe winkt. Vielmehr wird sich die Führung in Peking überlegen müssen, mit welchen Partnern es seine Interessen möglichst langfristig und ertragreich verfolgen kann.

Kooperative Rivalität als neue friedliche Koexistenz?

An dieser Stelle können sich für den Westen neue politische Ansatzpunkte ergeben: Die Weltpolitik befindet sich im Übergang zu einer neuen (multipolaren) Ordnung, deren genaue Umrisse noch nicht feststehen. Für diese Übergangsphase muss zwischen den Akteuren des internationalen Systems ein gemeinsames Set von zumindest grundlegenden Regeln ausgehandelt werden, die Kooperation auch über Systemgrenzen hinweg ermöglichen und die Gefahr von Kriegen wie dem Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine reduzieren. Eine solche Ordnung wird nicht ohne oder gegen China erreichbar sein; zudem ist die weiterhin in einer schwierigen Entwicklungsphase steckende Volksrepublik selbst an einem stabilen internationalen System besonders nachdrücklich interessiert. In dieser Situation könnten die USA und ihre Verbündeten China eine Art neuer Verhandlungsbasis hinsichtlich der Einbindung in die Arbeit an einem neuen internationalen Regelwerk anbieten.

Dabei muss es sich ausdrücklich nicht um den Versuch zur Schaffung einer globalen Wertegemeinschaft handeln. Vielmehr sollten die gemeinsamen bzw. komplementären Interessen im Vordergrund stehen, die vom Klima über die nachhaltige Entwicklung und den Welthandel bis hin zur Bewahrung von Frieden und internationaler Sicherheit reichen. Vor allem aber wäre eine solche interessenbasierte Ordnung einer sich verschärfenden *great power competition* dahingehend überlegen, als sie einer weiteren Fragmentierung der Internationalen Beziehungen auf der Basis von Nullsummenspielen vorbeugen würde. Eine kooperative Rivalität bewahrt grundsätzlich noch Zugänge zueinander und würde gleichzeitig die Möglichkeit schaffen, auch kontroverse Themen wie Freiheit und Menschenrechte konstruktiv zu thematisieren. Diese könnten als ein erklärtes Ziel im Korb gemeinsamer Interessen definiert werden, ohne dem Vorwurf der politischen Instrumentalisierung ausgesetzt zu sein.

Der Ansatz einer neuen Verhandlungsbasis hat keine Garantie auf Erfolg. Angesichts der realen Gefahr eines Zerfalls der Welt in rivalisierende Machtblöcke sollte ein solcher Versuch aber ernsthaft unternommen werden. Im besten Fall gelingt es, China hinsichtlich seines eigenen Anspruchs beim Wort zu nehmen, Verantwortung für eine bessere Welt tragen zu wollen.

Eine ungleiche Zweckfreundschaft

In Moskau wie Peking hat man es seit dem Ende der Sowjetunion stets vermocht, vorausschauend zu denken und sich der Tatsache bewusst zu sein, dass beide Staaten eine 4.200 Kilometer lange Landgrenze verbindet. Seit 2001 besteht ein Nachbarschaftsvertrag, 2006 sind die letzten Grenzkonflikte per Abkommen bereinigt worden, und seit 2013 betreibt die Russische Föderation eine „Wende nach Osten“. [...]

Dabei ist Russland im Sog der Konfrontation, wie sie von den USA [...] gesucht wird, für die Chinesen eher ein Juniorpartner, nicht mehr und nicht weniger. Was auch damit zu tun hat, dass Moskau in der Organisation des Vertrages über kollektive Sicherheit (OVKS) eher schwache Alliierte führt, während China aus Prinzip keinem Militärbündnis angehört und streng auf seine strategische Souveränität achtet. Für beide gilt: Wir mischen uns nicht in die inneren Angelegenheiten des jeweils anderen ein. Im Ukraine-Konflikt übt Peking [...] lieber Zurückhaltung, als sich zu exponieren. [...]

Russland braucht China weit mehr als umgekehrt. Schließlich ist die Volksrepublik in so gut wie jeder Hinsicht überlegen oder hat zumindest längst gleichgezogen. Noch vor Jahren gab es dafür mit dem Militärwesen eine markante Ausnahme. [...] Inzwischen sind die chinesischen den russischen Streitkräften teilweise ebenbürtig, auf einigen Gebieten überlegen oder bei der atomaren Bewaffnung in der Lage aufzuholen. Auch hier gilt das Mantra, von jeder ausländischen Macht rüstungstechnisch unabhängig zu sein, für Russland gleichermaßen.

Denn die Chinesen sind sich der Asymmetrie und der wachsenden Ungleichheit im bilateralen Verhältnis nur zu bewusst. Noch zehrt Russland außenwirtschaftlich von fossilen Brennstoffen – Hightech-Waffen, Software und Pharmazeutika stellen die Chinesen mittlerweile allemal besser und effizienter her. Sie verkörpern eine [...] rapide wachsende Weltwirtschaftsmacht, die Rohstoffe braucht und dafür viel bieten kann: Konsum- und Luxusgüter, Maschinen und Ausrüstungen, mehr denn je IT-Erzeugnisse. Nur bleiben dem Aufnahmevermögen des russischen Marktes Grenzen gesetzt. Regionen im Fernen Osten sind zu dünn besiedelt, im Vergleich zu China lässt die Infrastruktur zu wünschen übrig, die Bevölkerung schrumpft und altert. Mit Moskau und Sankt Petersburg gibt es zwei prosperierende Millionenstädte, China hat davon ein gutes Dutzend.

Dennoch wächst das Handelsvolumen zwischen beiden Ländern stetig, von annähernd elf Milliarden Dollar 2001 auf 140 Milliarden [...] [2021]. Tendenz steigend, auch dank gigantischer Pipelineprojekte für den Gasexport nach China wie „Sibiriens Stärke“. [...] Jedoch ändert das kaum etwas an der Tatsache, dass Russland für China nur ein in Maßen relevanter Handelspartner ist, während China für Russland immer wichtiger wird. Inzwischen entfällt ein Fünftel des russischen Außenhandels auf die Volksrepublik, während die nur etwas über zwei Prozent ihres Warenaustauschs mit Russland abwickelt. Ungeachtet dessen brauchen die Chinesen den Nachbarn für ihre seit 2013 verfolgte Belt and Road Initiative (BRI) der „Neuen Seidenstraße“. Die wichtigsten Eisenbahnrouten nach Europa verlaufen über russisches Territorium. Der Seeweg, etwa durch arktische Gewässer, in denen Russland ebenso das Sagen hätte, wäre kostspieliger. Dass die meisten Partner, die China für seine Ausfuhren,

internationalen Liefer- und Wertschöpfungsketten, für Auslandsinvestitionen und Firmenkooperationen braucht, weit westwärts liegen, erhöht den Wert der Transitwege durch Russland.

Gleichzeitig scheuen chinesische Investoren und Banken das extensive Engagement in der russischen Ökonomie, vor allem im Fernen Osten. Beide Seiten haben angesichts der jeweiligen Sanktionen, die von den USA bzw. der EU gegen sie verhängt wurden, überaus vorsichtig agiert. Chinas Zentralbank hat nichts unternommen, um den Rubel zu stützen. Ohnehin zeigt der chinesische Finanzmarkt seit jeher wenig Interesse an russischen Valuta – sehr zum Ärger von Bankern in Moskau, die das gern anders hätten. Und wenn Peking will, kann es den russischen Gas- und Ölmonopolisten Gazprom und Rosneft die Abnehmerpreise diktieren. Trotz Lieferverträgen mit einer Laufzeit von 30 Jahren.

China wäre der ideale Partner für die wirtschaftliche Entwicklung im dünn besiedelten, aber rohstoffreichen Fernen Osten Russlands. Aber Chinas geostrategische Interessen richten sich nicht nach derartigen Erwartungen. Schön, dass die Chinesen ein paar Brücken über den Grenzfluss Amur gebaut haben, nur ändert das nichts daran, dass China und Russland geostrategisch Konkurrenten sein können. Zum Beispiel in zentralasiatischen Staaten wie Tadschikistan und Usbekistan, in denen die Volksrepublik dank direkter Militärhilfe überaus präsent ist. Oder in der Arktis, wo China bisher mit Russland bei mehreren Großprojekten kooperiert. Im Rahmen der Shanghai Organisation für Zusammenarbeit (SOC), zu der neben Russland und China auch die Erzrivalen Indien und Pakistan gehören, bietet sich das diplomatische Terrain, um bilaterale Interessenkonflikte in Zentralasien oder anderswo zu regulieren. Sicherlich herrscht einstweilen gute Nachbarschaft, allerdings steht China keineswegs bedingungslos hinter der russischen Außenpolitik.

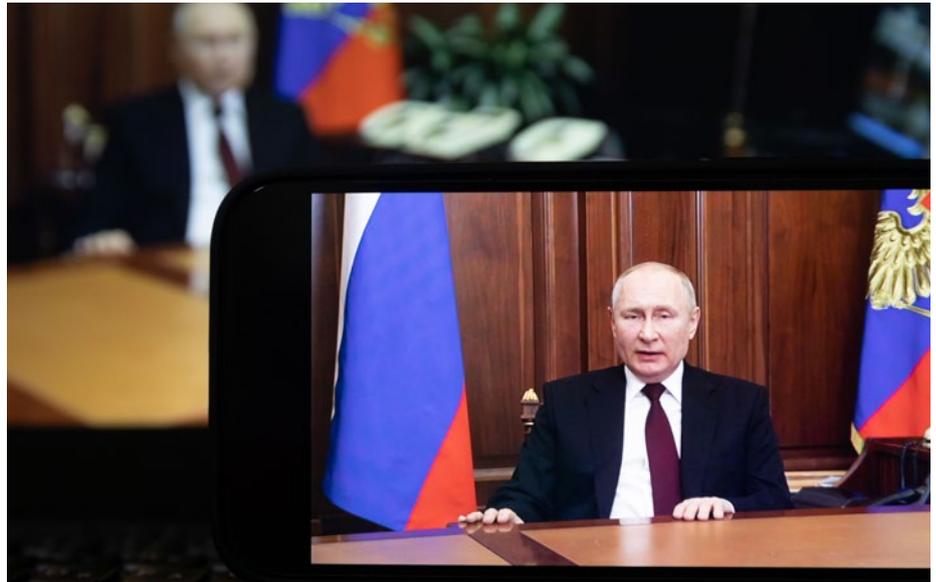
Vor allem deren Rückhalt für autonome Bewegungen in Georgien, Moldawien oder in der Ostukraine wird von Peking nicht mitgetragen. Separatistische Bestrebungen sind es, die im eigenen Land gefürchtet und bekämpft werden – in Xinjiang, in Tibet oder in Hongkong. Folglich haben die chinesischen Autoritäten die Annexion der Krim bislang nicht anerkannt.

Michael Krätke, „Schulterschluss ohne Bruderkuß“, in: Der Freitag Nr. 5 vom 2. Februar 2022



Chinas damaliger Vizepremier Zhang Gaoli bei einer Zeremonie zum Baubeginn der Gaspipeline „Sibiriens Stärke“, die Gas von Russland nach China bringen soll, in Jakutsk (Russland) am 1. September 2014

Der russische Präsident Wladimir Putin erkennt am 21. Februar 2022 im russischen Staatsfernsehen die ukrainischen Gebiete Luhansk und Donezk als unabhängige und souveräne Staaten an und stellt die Staatlichkeit der Ukraine in Abrede.



Margarete Klein

Russland: Großmachtstreben und Konfrontation mit dem Westen

Russland sieht sich als Großmacht. Durch die Militarisierung der Außenpolitik und den Angriff auf die Ukraine sollte dies gelingen. Stattdessen werden die Schwächen dieser Politik offengelegt.

Moskaus erneuter Angriff auf die Ukraine am 24. Februar 2022 spiegelt breitere Trends der russischen Sicherheitspolitik wider. Dazu gehört die Militarisierung der russischen Außenpolitik ebenso wie eine veränderte Kosten-Nutzen-Kalkulation des Kreml: In dieser spielt ökonomische Rationalität kaum mehr eine Rolle, während die Wiedererlangung des Großmachtstatus inklusive einer eigenen Einflusszone handlungsleitend ist. In der Folge verschärft sich der grundlegende Konflikt um die Ausgestaltung der normativen und institutionellen Ordnung im postsowjetischen Raum, in Europa und auf globaler Ebene dramatisch.

Rollenkonzeption und Weltordnungsvorstellungen

Russland ist im Selbstverständnis seiner politischen Führung sowie in weiten Teilen der Bevölkerung immer noch eine Großmacht. Als Grundvoraussetzung gilt dabei die Kontrolle über eine eigene Einflussosphäre, in der Russland als Hegemon agieren kann. Als solche wird der postsowjetische Raum

beansprucht. Die Annexion der Krim 2014 und die darauf folgende Destabilisierung des Donbass seit 2014 sowie der Angriffskrieg gegen die Ukraine 2022 ist vor diesem Hintergrund auch der Versuch, eine Unterminierung des russischen Großmachtanspruchs durch eine Hinwendung Kyivs an EU, USA und NATO zu verhindern.

Auf globaler Ebene wiederum strebt Moskau danach, dass sich dort weder eine unipolare Ordnung unter US-amerikanischer Führung noch eine „G2“ aus China und USA etabliert, sondern ein multipolares System mit Russland als gleichberechtigtem Pol. In dieser Ordnung soll die Verantwortung für die internationale Sicherheit vorrangig bei den Großmächten liegen, die im Sinne eines „Konzerts der Großmächte“ kollektiv bindende Entscheidungen treffen und für deren Umsetzung sorgen. Den Anspruch, gleichberechtigter Pol in einer multipolaren Weltordnung zu sein, leitete Moskaus Führung lange Zeit primär aus der territorialen Größe und historischen Bedeutung des Landes, dem Status als größte Atomwaffenmacht sowie dem permanenten Sitz im VN-Sicherheitsrat ab. Seit Mitte der 2010er-Jahre kann Moskau darauf verweisen, dass es als wichtiger Akteur in Regionen zurückkehrte, aus denen

es sich in den 1990er-Jahren zurückzog bzw. verdrängt wurde. Das trifft auf den Nahen Osten und Nordafrika zu, wo Moskau nach der Militärintervention in Syrien 2015 und der verdeckten Operation in Libyen an Einfluss gewann sowie – wenngleich in wesentlich geringerem Maße – auch auf Subsahara-Afrika und Lateinamerika.

Ein Schlüsselinstrument zur Durchsetzung russischer Ordnungsvorstellungen ist nach wie vor der permanente Sitz im VN-Sicherheitsrat. Mit Hilfe des Vetorechts kann Moskau nicht nur seine Interessen in konkreten Konfliktfällen verteidigen, sondern auch mitbestimmen, wie die rechtlichen Grundlagen der internationalen Ordnung interpretiert werden. Als Autokratie drängt Moskau beispielsweise vehement darauf, dass das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten eines Staates zwar breit, das der humanitären Schutzverantwortung hingegen aber eng ausgelegt wird. Obwohl Moskau sich gerne als Verteidiger des internationalen Rechts präsentiert, ist sein Verhältnis dazu aber nicht normativ, sondern primär instrumentell.

Auf der globalen Ebene und überall, wo Russland zu schwach ist, um seinen Interessen unilateral Nachdruck zu verleihen, drängt es vehement auf die Einhaltung internationaler Prinzipien und die Vorrechte des VN-Sicherheitsrats. In dem von ihm als Einflusszone beanspruchten postsowjetischen Raum sowie den Regionen, in denen Moskau an Macht gewinnt, bricht es dagegen selbst Normen wie das Nichteinmischungsgebot oder die Achtung territorialer Integrität und nimmt sich das Recht unilateraler Gewaltanwendung ohne VN-Mandat heraus (Annexion der Krim, Angriffe auf die Ukraine).



Wassili Nebensja, der russische Botschafter bei den Vereinten Nationen, spricht am 30. September 2022 vor dem VN-Sicherheitsrat in New York zu den Anschlägen auf die Nord-Stream-Pipelines.

Neben dem VN-Sicherheitsrat und der eigenen Militärmacht setzt Moskau seit Mitte der 2010er-Jahre zudem auf die Schaffung bzw. Festigung internationaler Foren und Konfliktlösungsformate, an denen westliche Staaten nicht oder nur in schwacher Position beteiligt sind. Das zeigte beispielsweise das Astana-Format, das Russland zusammen mit der Türkei und dem Iran zur Bearbeitung des Syrienkonflikts als bewusste Konkurrenz zu den VN-geführten Genfer Gesprächen etablierte oder der neue Fokus auf die BRICS, einem informellen Format aus Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika. Auf diese Weise sollen nicht nur westlich dominierte Institutionen wie G7 oder der Internationale Währungsfonds (IWF), sondern letztlich das liberale Ordnungsmodell an sich zurückgedrängt werden.

Ausgeweiteter Instrumentenkasten

Seit den 2010er-Jahren hat Russlands Führung kontinuierlich ihren außenpolitischen Instrumentenkasten erweitert. Dies betrifft vor allem Aspekte der militärischen *hard power* und *sharp power*, zum Teil auch der *soft power*.



Russland setzt zur Durchsetzung seiner Interessen auch Soldaten der privaten paramilitärischen Organisation Wagner ein, hier im Oktober 2022 in der Ukraine.

Hard power

Nach dem Georgienkrieg 2008 hatte Russlands Führung mit einer umfassenden Militärreform begonnen. Unterfüttert mit beträchtlichen finanziellen Ressourcen wurden überholte Organisationsstrukturen reformiert, prestigeträchtige Modernisierungsprojekte bei der Bewaffnung präsentiert sowie Übungsaktivitäten erhöht. Darüber hinaus schuf sich der Kreml einen Pool an sogenannten *proxies*, das heißt irregulären Kämpfern, die formal nicht in die Streitkräfte integriert sind, de facto aber eng mit diesen koordiniert eingesetzt werden: Freiwillige, die aus ideologischer Motivation in den Kampf für ein gestärktes Russland ziehen oder private Militärfirmen, die bis heute in Russland illegal sind. Der Vorteil für den Kreml besteht einerseits darin, die Involvierung des Staates in Aktionen der „*proxies*“ abstreiten zu können und zugleich die innenpolitischen Kosten zu minimieren, die mit gefallenem Soldaten einhergehen.

In der Folge ließ sich seit 2008 ein Trend zur Militarisierung der russischen Außenpolitik beobachten. Wichtige Erfolge russischer Großmachtspolitik fanden unter Drohung mit und Einsatz von regulären Streitkräften oder „*proxies*“ statt. Bis Februar 2022 hatte Russland sein Militärpotenzial aber immer begrenzt eingesetzt: So kämpften Russlands Streitkräfte in Georgien nur fünf Tage, auf der Krim und im Donbass waren primär verdeckte Spezialkräfte und „*proxies*“ eingesetzt und in Syrien beschränkt sich der Einsatz auf Luftwaffe und Militärpolizei. Der offene Angriff auf das gesamte Gebiet der Ukraine am 24. Februar 2022 stellt damit sowohl einen Höhepunkt als auch eine neue Qualität des Trends zur Militarisierung der russischen Außenpolitik dar.

Zugleich erwies er sich aber auch als Stresstest für die russischen Streitkräfte und legte massive strukturelle Schwächen des militärischen Reformprojektes offen. So erwies sich unter



Russland und der Globale Süden

Russlands Krieg gegen die Ukraine ist ein Angriff auf die ganze freie Welt. So sieht das Präsident Wolodimir Selenskij, und so sehen das viele westliche Staaten. Können andere Demokratien da überhaupt neutral bleiben? Viele sind es, sagt der ehemalige chilenische Botschafter und heutige Uni-professor in Boston Jorge Heine.

SZ: *Herr Heine, US-Außenminister Tony Blinken sagt, die Welt stünde vereint gegen Russland. Stimmt das?*

Jorge Heine: Der Westen ist vereint, das ist korrekt. Das heißt, die USA, Europa, Australien, Neuseeland, Japan und ein paar andere Länder. Aber wenn wir nach Afrika, Asien und Lateinamerika schauen, dann sind die Staaten dort mit einem Großteil von dem, was in diesem Krieg gesagt und getan wird, nicht einverstanden. Die Invasion der Ukraine sollte eindeutig verurteilt werden. Im globalen Süden hat man aber das Gefühl, dass die wirtschaftliche Lage schon schlimm genug ist. Und wenn die Sanktionen so umgesetzt werden, wie es sich der Westen vorstellt, werden in Asien, Afrika und Lateinamerika mehr Menschen an Hunger sterben als im Krieg in der Ukraine.

SZ: *Welche ökonomischen Auswirkungen haben die Sanktionen für diese Länder?*

Heine: Brasilien ist ein großer Agrarproduzent und auf Düngemittel aus Russland angewiesen. Wenn es diese nicht mehr von dort beziehen darf, drohen die Ernten wegzubrechen. Und damit die Wirtschaft. Ein großes Problem ist die Inflation, die steigenden Preise. Bananen aus Ecuador verrotten gerade in europäischen Häfen, weil sie nicht nach Russland weitertransportiert werden dürfen. Erst die Pandemie, nun die Sanktionen. Es ist eine Katastrophe nach der anderen.

SZ: *Muss man wirtschaftliche Kosten trotzdem in Kauf nehmen, um Russlands Aggression zu stoppen?*

Heine: Über den Ukraine-Krieg heißt es, dieser sei einzigartig. Und deshalb brauche es extreme Maßnahmen. Tja, ich würde sagen: Schaut auf das, was in Jemen in den vergangenen acht Jahren passiert ist. 250 000 Menschen sind infolge des Krieges gestorben. Die meisten durch saudi-arabische Waffen, geliefert aus Nato-Staaten. Es gibt keinen Versuch, Sanktionen gegen Saudi-Arabien zu verhängen oder es aus dem Swift-System auszuschließen. Im Gegenteil, es wird von Nato-Staaten unterstützt. Auch darum werden die Sanktionen gegen Russland anderswo als scheinheilig verstanden: Sie werden nur umgesetzt, weil der Krieg in Europa stattfindet. Was woanders passiert, spielt keine Rolle.

SZ: *Die Lage mag für Polen, das eine gemeinsame Grenze mit Russland teilt, brenzlicher sein als für ein südamerikanisches Land. Aber ist Neutralität bei einem Angriffskrieg überhaupt möglich?*

Heine: Ich würde diese Haltung nicht nur auf Lateinamerika begrenzen. Indien vertritt dieselbe Haltung, ebenso Südafrika. Es existiert die Vorstellung, dass es sich um eine Spaltung zwischen Demokratie und Autokratie handelt. Das ist ein Irrtum. Indien ist die größte Demokratie der Welt, auch Südafrika ist eine einflussreiche Demokratie in Afrika, ebenso Brasilien in Südamerika. Es ist wichtig zu verstehen, wo die Spaltung verläuft: zwischen dem globalen Norden

und dem globalen Süden. Und im globalen Süden betrachtet man die Dinge aus einer anderen Perspektive.

SZ: *Was bedeutet das?*

Heine: Lateinamerikanische Staaten haben im Dezember [2021] bereitwillig und sehr aktiv am Gipfel für Demokratie teilgenommen, den die amtierende US-Regierung veranstaltet hat. Sie sahen aber auch keinen Widerspruch darin, eine Woche vorher in Mexiko-Stadt am Gipfel Chinas mit der Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten teilzunehmen. Im Februar nahmen zwei lateinamerikanische Staatsoberhäupter an der Eröffnungsfeier der Olympischen Winterspiele in Peking teil und trotzten damit dem diplomatischen Boykott des Westens, während sie gleichzeitig einige wichtige bilaterale Geschäfte abschlossen.

SZ: *Sie halten sich alle Optionen offen?*

Heine: Ganz genau. Bei der von uns beschriebenen aktiven Blockfreiheit geht es darum, sich nicht automatisch auf die Seite von Washington oder Peking zu schlagen, sondern von Fall zu Fall zu entscheiden. Manchmal werden sich die lateinamerikanischen Länder in Fragen wie Demokratie und Menschenrechte auf die Seite der Vereinigten Staaten stellen. In Handelsfragen könnten sie sich eher China anschließen, da die USA zunehmend protektionistisch agieren.

SZ: *Woher kommt diese Erkenntnis?*

Heine: Es hat sich rausgestellt, dass es kein Erfolgsrezept ist, sich komme, was wolle an die Seite der USA zu stellen. Staaten in Lateinamerika, die das getan haben, geht es nicht besonders gut. Als die Pandemie ausbrach, brauchten viele Länder Masken und Schutzkleidung, besonders aber auch Impfstoffe. Und wer liefert diese? Weder die USA noch europäische Staaten waren daran interessiert. Dafür aber China, Russland und Indien. Das war eine Lehrstunde.

SZ: *China betreibt in vielen Teilen der Welt eine Teile- und herrsche-Politik. Mithilfe seiner Investitionen versucht es, seinen Einfluss in der Welt zu stärken. Bietet das Land den Ländern des globalen Südens wirklich eine Alternative?*

Heine: Großmächte handeln immer auch aus Eigeninteresse. Das muss kleineren Staaten klar sein. Diesen geht es aber darum, Optionen zu haben. Jetzt sind sie nicht mehr nur auf den Westen angewiesen, sondern können einen dritten Weg gehen. Das wird man auch in den internationalen Organisationen sehen. Mal stimmt man für China, mal steht man auf Seiten der USA.

SZ: *Hat der Westen zu viele Fehler gemacht?*

Heine: Der Westen hat viel zu bieten, und die Entwicklungsländer sind sehr daran interessiert, mit ihm Geschäfte zu machen. Aber wie sich im Falle der Pandemie gezeigt hat, ist er nicht immer ein zuverlässiger Partner. Auf der anderen Seite gibt es etwas, das die Weltbank als „Wealth Shift“ bezeichnet hat, nämlich eine Verlagerung vom Nordatlantik in den asiatisch-pazifischen Raum. China ist heute der größte Handelspartner Südamerikas, nicht die Vereinigten Staaten. In Lateinamerika ist das noch anders, aber selbst dort betrug das Handelsvolumen mit China im Jahr 2021 etwa 450 Milliarden Dollar, fünfundvierzigmal mehr als im Jahr 2000. Das hat natürlich Konsequenzen. [...]

Lea Sahay, „Der andere Blick auf die Ukraine“, in: Süddeutsche Zeitung vom 21. Mai 2022

BRICS – neu aufgestellt?

Lange war es still geworden um die BRICS, die Gruppe der großen Schwellenländer. Politische und ökonomische Gegensätze verhinderten eine Vertiefung der Allianz. Doch vor dem Hintergrund des Ukrainekriegs und des Konflikts um Taiwan suchen Russland und China nun nach neuen Verbündeten und besinnen sich auf die BRICS-Gruppe. Peking will sie um neue Mitglieder ergänzen, Argentinien, Algerien und der Iran haben Interesse angemeldet. Damit „strebt der Staatenbund nach mehr politischem Gewicht und versucht, sich als Alternative zur G7 zu positionieren“, so Günther Maihold von der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

Erfunden wurde das Akronym BRIC im Jahr 2001 vom Goldman-Sachs-Banker Jim O’Neill, um den rasanten Aufstieg der Ökonomien Brasiliens, Russlands, Indiens und Chinas zu kennzeichnen. Ihr erstes Treffen hatte die Staaten-Gruppe 2009, im Folgejahr wurde sie um Südafrika zur BRICS erweitert. Gemeinsam stellen die Länder 40 Prozent der Weltbevölkerung und rund ein Viertel der globalen Wirtschaftsleistung. Mit rund 500 Milliarden Dollar Militärausgaben kommen sie allerdings nicht mal auf die Hälfte der G7-Allianz aus USA, Japan, Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien und Kanada.

Lange wurde die Kooperation der BRICS gebremst durch geopolitische Rivalitäten, insbesondere zwischen China und Indien, sowie durch unterschiedliche ökonomische Interessen – schließlich sind Russland, Brasilien und Südafrika im wesentlichen Rohstoffökonomien, China und Indien dagegen aufstrebende Industriestaaten. Doch der Ukrainekrieg hat die Lage verändert.

Russlands BRICS-Partner hießen den Einmarsch zwar nicht gut, stellten sich aber auch nicht hinter die Verurteilung des Überfalls durch den Westen. Die Wirtschaftssanktionen des Westens gegen Russland nannte Chinas Präsident Xi Jinping eine „Instrumentalisierung der Weltwirtschaft“. Südafrikas Präsident Cyril Ramaphosa rügte die Maßnahmen ebenso wie Brasiliens Wirtschaftsminister Paulo Guedes, der „keine harte Haltung“ gegen den BRICS-Partner Russland einnehmen wollte. Laut Luiz Inacio Lula da Silva, [der im Oktober 2022 im zweiten Wahlgang zum brasilianischen Präsidenten gewählt wurde – Anm.d.Red.] [...] ist die ukrainische Regierung „genauso verantwortlich für den Krieg wie Putin“.

Auch ökonomisch bleibt die Zusammenarbeit erhalten. Russland sei ein „verlässlicher Lieferant für Energie“, sagte

Brasiliens Außenminister Carlos Franca im Juli. Indien hat seine Importe russischen Öls drastisch erhöht, indische Firmen versuchen, in die Lücken zu springen, die westliche Konzerne in Russland hinterlassen. Gingen zu Jahresbeginn noch zwei Drittel aller russischen Öllieferungen nach Europa, so ist der Anteil Asiens inzwischen auf die Hälfte gestiegen.

Auf dem Treffen der BRICS-Staaten im Juni [2022] wurde nicht nur darüber gesprochen, die Intra-BRICS-Lieferketten zu stärken und den Zahlungsverkehr untereinander unabhängig vom Dollar zu machen. Zudem schlug China mit Unterstützung Russlands vor, neue Mitglieder aufzunehmen und zur BRICS+ zu wachsen. Anträge auf Mitgliedschaft haben bereits Argentinien, der Iran und Algerien gestellt.

Argentinien leidet unter einer schweren Wirtschaftskrise. Ein Beitritt zur BRICS würde „die Stimme Argentiniens und der Entwicklungsländer stärken“, sagte Außenminister Santiago Cafiero. Laut SWP will sich das Land neben Brasilien und Indien als maßgeblicher Exporteur von Nahrungsmitteln positionieren. Der Iran wiederum brächte in die BRICS-Gruppe die weltweit zweitgrößten Gasreserven ein.

Interesse an einem Beitritt könnten laut SWP auch andere Länder mit globalen Aspirationen bekunden, zum Beispiel Ägypten, Indonesien, Saudi-Arabien und die Türkei. „Viele Staaten des globalen Südens befürchten, dass sie die Kosten des Ukrainekriegs durch steigende Zinsen, Erhöhung von Nahrungsmittelpreisen und Verwerfungen an den internationalen Rohstoffmärkten zu tragen haben“, schreibt Maihold. Im BRICS-Verbund erwarteten sie eine bessere Absicherung – auch vor dem Protektionismus und der Sanktionspolitik des Westens.

Unsicher ist allerdings, ob BRICS zu einem Gegenpol zur G7-Gruppe heranwachsen kann. Zum einen sind die BRICS-Staaten ökonomisch und militärisch bei weitem unterlegen. Zum anderen bleiben die internen Widersprüche: Brasilien, Indien und Südafrika befürchten im Falle einer Erweiterung zur BRICS+ einen relativen Bedeutungsverlust. Gegensätze bestehen zudem weiter zwischen China und Indien sowie zwischen Brasilien und einem möglichen Neumitglied Argentinien. Und schließlich, so Maihold, „möchten diese Staaten auch nicht in die wachsende Konfrontation zwischen den USA und China beziehungsweise Russland hineingezogen werden“.

Stephan Kaufmann, „BRICS-Staaten: Moskaus halbe Verbündete“, in: Frankfurter Rundschau vom 25. August 2022



Die Außenminister der BRICS-Staaten bei einem Treffen im September 2022 in New York

anderem der auf dem Papier hohe Professionalisierungsgrad der Streitkräfte in der Realität als weit übertrieben, da der individuelle Ausrüstungs- und Trainingszustand sowie die Moral nicht nur der Wehrpflichtigen, sondern selbst der Zeit- und Berufssoldaten gering ist. Die Umsetzung moderner Konzepte netzwerkbasierter Kriegsführung, die viel in russischen Militärjournalen diskutiert wurden, scheiterte an mangelnder Digitalisierung von Führungs-, Kommunikations- und Aufklärungsmitteln. Insgesamt offenbart Russlands Krieg gegen die Ukraine die Beharrlichkeit traditioneller Vorstellungen eines primär mit Masse geführten Krieges. Darüber hinaus unterschätzte Russlands Militärführung auch massiv die Fähigkeiten und vor allem den Widerstandswillen der seit 2014 reformierten ukrainischen Streitkräfte und der Bevölkerung.

Sharp power

Vor dem Hintergrund der Schwächung des russischen Militärpotenzials im Zuge des Krieges gegen die Ukraine kommt in Russlands außenpolitischen Instrumentenkasten der sogenannten *sharp power* wachsende Bedeutung zu, insbesondere im Verhältnis zu westlichen Staaten. Darunter werden Instrumente zur Destabilisierung des politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Systems eines Ziellandes verstanden, zum Beispiel durch Subversion, Desinformation oder die Schaffung pro-russischer Einflussgruppen. Darunter fallen unter anderem der Auslandssender RT (*Russia Today*), verstärkte nachrichtendienstliche Aktivitäten sowie Cyberattacken und das gezielte Leaken kompromittierender Informationen.



Der russische Auslandsfernseher Russia Today verbreitet auch im deutschen Fernsehen russische Staatspropaganda. Nach Falschmeldungen zum russischen Angriffskrieg auf die Ukraine wird er ab dem 2. März 2022 EU-weit verboten.

Soft power

Im Gegensatz zu *hard power* und *sharp power* wirkt *soft power* nicht über Zwang oder Täuschung, sondern über Attraktivität und Überzeugung. Zwar verfügt Russland nicht über ein attraktives politisches Ordnungs- oder erfolgreiches Wirtschaftssystem; die russische Führung entwickelte aber Versatzstücke von *soft power*, über die es gezielt bestimmte Gruppierungen anspricht. So umwirbt Putin wertkonservative und rechte Kräfte im Westen, indem er sich als Hüter vermeintlich traditioneller europäischer Werte (traditionelles Familienmodell, starker Nationalstaat, besondere Bedeutung der Religion) ausgibt. Zugleich präsentiert sich der Kreml als letzte Bastion gegen den vermeintlichen US-Imperialismus, wodurch linke Kräfte angesprochen werden. In Bezug auf afrikanische und asiatische Staaten wiederum verweist Moskau darauf, dass es in diesen Regionen nie koloniale Macht gewesen sei und inszeniert sich als Vorkämpfer gegen einen vermeintlich westlichen Neokolonialismus.



Als weltgrößter Exporteur von Erdgas und Erdöl kann Russland energiepolitischen Druck auf Importländer ausüben. Blick auf die Nowokuibyschewer Erdölraffinerie, eine Tochterfirma des russischen Mineralölunternehmens Rosneft

Achillesferse Wirtschaft

Am schwächsten ist Russlands außenpolitisches Instrumentarium in der internationalen Wirtschaftspolitik aufgestellt. Zwar kann Moskau als weltgrößter Exporteur von Erdgas und Erdöl energiepolitische Verwundbarkeiten bei Importländern nutzen, um Druck auszuüben. Diese „*weaponization of energy*“ ließ sich in der Vergangenheit bereits gegenüber Belarus, der Ukraine und seit 2022 auch gezielt gegenüber europäischen Ländern beobachten. Im Zuge der westlichen Sanktionen und der zu erwartenden längerfristigen energiepolitischen Entflechtung mit Europa dürfte dieses Potenzial aber sinken. Die Rolle der EU-Staaten als bislang wichtigste wirtschaftliche und technologische Modernisierungsquelle Russlands kann durch andere Akteure wie China nicht aufgefangen werden.

Beziehungen nach außen

Verfestigte Konfrontation: die USA

In Russlands Außen- und Sicherheitspolitik stellen die USA immer noch die wichtigste Referenzgröße dar. Das bilaterale Verhältnis durchlief seit Ende des Kalten Krieges mehrere Phasen der Annäherung (1991–1993, 2001–2003, 2009/10) sowie der Entfremdung (zweite Hälfte der 1990er-Jahre, 2003–2008, seit 2014). Nachdem der letzte Versuch einer pragmatischen Partnerschaft („*Reset*“) 2011 gescheitert war, setzte der Kreml zunächst hohe Erwartungen an die Präsidentschaft Donald Trumps. Es gelang Moskau aber weder, mit Trump einen informellen Deal über die Abgrenzung von Einflusszonen in Europa zu schmieden, noch wurden US-Sanktionen zurückgenommen. Stattdessen überraschte der US-Präsident Moskau mit der Kündigung von Rüstungskontroll- und Abrüstungsverträgen (INF-Vertrag, *Open-Skies*-Vertrag) nach Vorwürfen der Vertragsverletzung an die Adresse Russland. Die strukturellen Rahmenbedingungen, die eine russisch-amerikanische Annäherung bereits in der Vergangenheit behindert hatten (grundsätzlich unvereinbare Ordnungsvorstellungen, schwache ökonomische Verflechtung, mangelndes Vertrauen) waren durch die russische Einmischung in den US-Wahlkampf 2016 noch verschärft worden. Seit Joe Bidens Amtsantritt 2021 spitzen sich die verschiedenen Aspekte des grundlegenden Ordnungskonflikts mit Russland weiter zu: Bidens Eintreten für eine globale Stärkung von Demokratien verschärft die normative Dimension, mit Russlands erneutem Angriff auf die Ukraine eskalierte der Streit um die Ausgestaltung der europäischen Sicherheitsordnung.



Die von Russland gegründete und bis heute geführte „Organisation des Vertrages für kollektive Sicherheit“ trifft sich am 16. Mai 2022 in einem prunkvollen Saal im Moskauer Kreml. Neben Russland gehören Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan zu dem Bündnis.

Die NATO und die europäische Sicherheitsordnung

Auch im Verhältnis zwischen Russland und der NATO ist die Vision einer Partnerschaft (Strategisches Konzept der NATO 2010) der offenen Gegnerschaft gewichen. Zwischen 1991 und 2014 hatten beide Seiten in verschiedenen institutionellen Formaten wie dem NATO-Russland-Rat zusammengearbeitet – vom Austausch zu Militärdoktrinen bis zur Ausrüstung der afghanischen Streitkräfte. Bereits nach der illegalen Annexion der Krim durch Russland hatte die NATO die praktische Kooperation auf ziviler und militärischer Ebene auf Eis gelegt. Nach dem erneuten Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 wird Moskau im neuen Strategischen Konzept der Allianz vom Juni 2022 auch ganz offen als „Gegner“ eingestuft.

Im Kern geht es um gegensätzlich unvereinbare Vorstellungen zur normativen und institutionellen Ausgestaltung der europäischen Sicherheitsordnung. Seit den 1990er-Jahren fordert Moskau eine neue Sicherheitsarchitektur, die die militärische Rolle der USA in Europa drastisch reduziert und Russland ein formales Mitspracherecht bei allen Sicherheitsfragen des Kontinents und damit auch indirekt ein Vetorecht gegenüber zentralen Entscheidungen der NATO einräumt. Darauf zielen auch die Entwürfe für Sicherheitsverträge mit den USA und der NATO ab, die Russland im Dezember 2021 vorlegte. Danach sollte sich die NATO nicht nur verpflichten, keine weiteren Länder mehr aufzunehmen, sondern auch ihre militärischen Aktivitäten in den seit 1999 neu beigetretenen Mitgliedstaaten gänzlich einstellen. Dies zeigt, dass es Moskau nicht um die Etablierung eines kooperativen Sicherheitssystems für ganz Europa

geht, sondern um die Sicherung einer direkten Einflusszone (postsowjetischer Raum) und die Etablierung einer militärischen Pufferzone (östliches NATO-Gebiet).

Ordnungsvorstellungen für den postsowjetischen Raum

Am stärksten prallen westliche und russische Ordnungsvorstellungen im ehemals sowjetischen Raum aufeinander. Moskau beansprucht diesen Raum (mit Unklarheit in Bezug auf die baltischen Staaten) als eigene Einflussosphäre: Russland nimmt sich das Recht heraus, die Spielregeln zu definieren, die Aktivitäten externer Akteure zu begrenzen und die innen- und außenpolitische Souveränität der Staaten – insbesondere die freie Bündniswahl – zu beschränken.

Um diesen Anspruch durchzusetzen, etablierte Moskau politische, ökonomische und militärische Integrationsinstrumente wie die Eurasische Wirtschaftsunion (Russland, Kasachstan, Belarus, Armenien, Kirgistan) oder die Organisation des Vertrags für kollektive Sicherheit (Russland, Belarus, Armenien, Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan). Neben den von Russland dominierten, formal aber multilateralen Institutionen baute Moskau insbesondere seine Fähigkeiten aus, unilateral Druck auf einzelne Länder auszuüben: durch die Ausnutzung ökonomischer Verwundbarkeiten wie Energieabhängigkeit (Ukraine, Belarus) oder Arbeitsmigration (Zentralasien), durch die Mobilisierung ethnisch russischer Minderheiten (Estland, Lettland, Ukraine, Kasachstan) sowie durch das Schüren ethnoterritorialer Konflikte (Südossetien, Abchasien, Transnistrien) und den Einsatz militärischer Gewalt (Ukraine, Georgien).



Streben nach neuen Regeln in der internationalen Politik

[...] Xi und Putin regieren zwei Großmächte, die in ihrer langen Geschichte immer wieder Rivalen waren. Über 3600 Kilometer erstreckt sich die gemeinsame Grenze, um die Chinas Kaiser und Russlands Zaren oft fochten. Noch vor wenigen Jahrzehnten stritten Maoisten und Stalinisten um den rechten Weg zum Kommunismus, bis die Volksrepublik und die Sowjetunion am Rand eines Krieges standen.

Vorbei. [...]

Gemeinsam wollen die beiden die westliche Vorherrschaft beenden und die Regeln der internationalen Politik verändern. Der Moment scheint [...] günstig, weil der USgeführte Westen in den Augen der Autokraten schwach ist, dekadent und zerstritten. [...] [D]ie Europäer sind ohnehin mit sich selbst beschäftigt [...].

Gegen die Brüche und Widersprüche des Westens stellen Putin und Xi ihr Propagandabild der Stärke, des Machens und Gelingens, der Ordnung und des Durchregierens. Eine Illusion, die nicht nur bei Rechtspopulisten in Europa verfängt. [...]

Putins Russland präsentiert sich vorzugsweise als maskuline Macht, die für traditionelle Werte steht und einem identitär verwirrten „Gayropa“ an Widerstandskraft überlegen ist. Zum Beispiel in professionell gemachten Werbeclips des russischen Militärs, in denen gestählte junge Männer für die Heimat schießen und töten lernen. Deutsche Russland-Fans [...] teilen solche Clips im Netz, verschnitten mit Diversity-Werbung der Bundeswehr, in der sich Soldatinnen und Soldaten als homosexuell bekennen. Offenbar verfängt die Attraktion des Autoritären auch bei manchen im Westen.

Der Slogan der chinesischen Kommunisten, „Der Westen ist im Niedergang, der Osten steigt auf“, findet nicht nur bei den Parteikadern Gehör. Auch westliche Geschäftsleute bewundern den autoritären Staatskapitalismus, seine angebliche Effizienz, die schnellen Entscheidungen, das strategische Planen, das sich so wohltuend unterscheidet vom kurzatmigen, an der nächsten Wahl orientierten Denken der Demokratien. Und es stimmt ja: Nie in der Geschichte hat es einen ähnlich spektakulären wirtschaftlichen Aufstieg gegeben wie in China seit Beginn der Reformen unter Deng Xiaoping vor über vierzig Jahren. China ist mittlerweile nach den USA die zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt. Ein Erfolg, der in den Augen vieler die Unterdrückung, Überwachung und Korruption in China überstrahlt.

Entsteht da also ein neues Modell? Haben die Autokraten tatsächlich etwas anzubieten, das attraktiv ist, das sich im Wettbewerb mit dem Westen behaupten kann? Wollen Xi und Putin wirklich eine neue Weltordnung begründen? Und könnten sie es?

[...] Beide sind geprägt durch den Untergang des Sowjetkommunismus, beide haben sich danach in gnadenlosen Machtkämpfen bewährt. Die Reformen Michael Gorbatschows, die das Ende des sowjetischen Imperiums einläuteten, halten beide für einen historischen Fehler. Aus dem Ende des Kommunismus in Osteuropa hat Xi Jinping für Chinas KP die Lehre gezogen, ihr Machtmonopol mit aller Gewalt zu verteidigen.

Beide Politiker haben die Verfassung ihres Landes so zu rechtgebogen, dass sie ihr Amt noch jahrzehntelang ausüben

können. Kritiker, Dissidenten und Unternehmer, die zu selbstbewusst auftreten, räumen beide aus dem Weg. Das trägt nicht gerade zur Verführungskraft und Popularität ihrer Systeme bei. Deshalb haben beide, obwohl sie nicht als nationalistische Ideologen gestartet sind, den Nationalismus als Herrschaftsinstrument entdeckt. Zur Mobilisierung nach innen und zur Absicherung äußerer Expansion.

Einst förderten Russen und Chinesen weltweit revolutionäre Bewegungen. Heute, ein bemerkenswerter historischer Rollenwechsel, werfen sie dem Westen vor, überall „Farbrevolutionen“ anzustiften, und haben sich der Konterrevolution verschrieben. Der Westen stehe für Chaos und Regimewechsel – eine Kritik, die angesichts der desaströsen Interventionen der vergangenen Jahrzehnte im Irak und in Libyen und des fehlgeschlagenen Neuaufbaus Afghanistans einen Nerv trifft.

Daheim müssen Xi und Putin keinen Gegner mehr fürchten. Auf der Weltbühne sieht das anders aus. Da steht die Supermacht Amerika immer noch ihren Ambitionen im Weg. Nichts verbindet die Autokraten in Peking und Moskau mehr als die Gegnerschaft zu den Vereinigten Staaten. [...]

Gegen Ende des Ersten Weltkriegs gab US-Präsident Woodrow Wilson die Losung aus, es gelte im 20. Jahrhundert, „die Welt sicher für die Demokratie zu machen“. In diesem Jahrhundert wollen Xi und Putin die Welt sicher für die Autokratie machen.

Russland und China verbindet keine formale Allianz, kein Beistandspakt. Beide Mächte handeln auf eigene Rechnung, aber sie koordinieren ihre Politik, wo es möglich ist. „Nicht immer zusammen, aber nie gegeneinander“, so fasst es der russische China-Experte Alexander Gabujew von der Denkfabrik Carnegie Moskau zusammen. [...]

Die „Sicherheitsgarantien“, die Putin von den USA fordert, laufen darauf hinaus, die USA aus Europa zu drängen, so wie Pekings Politik darauf zielt, die Amerikaner aus dem Westpazifik zu vertreiben. Die Ukraine der russischen und Taiwan der chinesischen Einflussphäre einzuverleiben wäre ein erster Schritt in die multipolare Ordnung, die Xi und Putin anstreben. In ihr würden Russland, die USA und China die Welt unter sich aufteilen. Für die Europäer ist darin keine Rolle vorgesehen.

Jörg Lau / Matthias Naß / Michael Thumann, Mitarbeit: Max Boenke, „Wem gehört die Zukunft“, in: DIE ZEIT Nr. 6 vom 3. Februar 2022



Im Kampf gegen den Westen vereint? Der russische Präsident Wladimir Putin und der chinesische Staatschef Xi Jinping beim Gipfel der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit am 16. September 2022 in Usbekistan

Trotz des Einsatzes beträchtlicher Mittel gelingt es Moskau aber nicht, die Transformation des postsowjetischen Raums in einen Flickenteppich aus Staaten mit ganz unterschiedlichen Beziehungen zu Russland zu verhindern. Das hängt stark mit der gewachsenen Rolle externer Akteure zusammen (Türkei, China, USA, NATO und EU), aber auch mit den für Moskau kontraproduktiven Effekten des Ukraine-Krieges. Diese bestärkten das in vielen Ländern der Region bestehende Misstrauen gegen die hegemonialen Ambitionen Russlands. Um den eigenen Handlungsspielraum abzusichern, verstärken nicht wenige der Länder ihre Diversifizierungsstrategie, das heißt, sie versuchen Abhängigkeiten von Moskau durch verstärkte Kooperationen mit China, den USA oder der Türkei auszugleichen.

Partnerschaft, aber keine Allianz: China

Mit der zunehmenden Konfrontation im Verhältnis zu westlichen Akteuren geht eine Intensivierung der strategischen Partnerschaft mit China einher. Seit 2014 weiten beide Seiten ihre militärische Kooperation aus, beispielsweise durch gemeinsame Übungen (Mittelmeer, Ostsee, Süd- und Ostchinesisches Meer) und durch die Lieferung moderner russischer Rüstungsgüter (S-400-Raketenabwehrsystem, Su-35-Kampfflugzeuge). Auch unterstützen sie sich gegenseitig in internationalen Organisationen, zum Beispiel bei der Ablehnung westlicher Sanktionspolitik.

Beide Seiten sind aber weit davon entfernt, eine Allianz zu bilden. Ihre gemeinsame Ablehnung westlicher Ordnungspolitik bedeutet nicht, dass Russland und China eine gemeinsame Vision teilen. So deckt sich Russlands Streben nach einer multipolaren Weltordnung nicht mit den weitergehenden Ambitionen des „chinesischen Traums“. Zudem stellt die zunehmende Machtasymmetrie zwischen Russland und China eine wachsende Herausforderung für Russlands Interessenpolitik dar. So unterminiert Pekings *Belt and Road Initiative* (BRI), die auch auf eine engere Anbindung Zentralasiens und des Südkaukasus an China ausgerichtet ist, den russischen Hegemonialanspruch im postsowjetischen Raum (siehe hierzu S. 44). Ähnlich fordert Pekings Selbstdefinition als „polar-nahes Land“ die russische Ordnungsvorstellung heraus, wonach nur die Anrainerstaaten der Arktis über deren Entwicklung entscheiden dürften. Vor diesem Hintergrund droht Russlands Konfrontation mit dem Westen perspektivisch in eine Juniorpartnerschaft mit China zu münden.

Herausforderung für Deutschland und Europa

Mit seiner revisionistischen Politik stellt Russland eine zentrale Gefahr für das regelbasierte internationale Ordnungsmodell dar. Diese beschränkt sich nicht allein auf die militärische Konfrontation, die durch die Erosion von Rüstungskontroll- und Abrüstungsregimen sowie die explizite Drohung Putins, Nuklearwaffen einzusetzen, noch verstärkt wird. Sie betrifft ebenso die russischen Versuche, Spannungen innerhalb der politischen und gesellschaftlichen Systeme des Westens zu schüren und dadurch die europäische und transatlantische Kooperation zu schwächen.

Vor dem Hintergrund einer engen Verbindung autoritärer Verhärtung im Inneren und Machtausdehnung nach außen ist nicht davon auszugehen, dass sich die Grundlagen russischer Sicherheitspolitik im System Putins ändern. Seit Putins dritter Amtszeit (ab 2012) spielt ökonomische Rationalität in der Kosten-Nutzen-Kalkulation der russischen Führung eine untergeordnete Rolle; stattdessen sind Fragen nationaler Identität und geschichtlicher Mission handlungsanleitend. Dazu kommt,

dass sich der Entscheidungszirkel russischer Außen- und Sicherheitspolitik zunehmend auf die sogenannten Silowiki beschränkt, das heißt, Personen aus Geheimdienst und Militär. Sie teilen ein gemeinsames Weltbild, in dem Russland als belagerte Festung und Ziel westlicher Regimewechselpläne erscheint. Da die Erhaltung des Regimes mit nationaler Sicherheit gleichgesetzt wird, erscheint die weitere Konfrontation mit USA, NATO und EU unvermeidbar.

Sollte sich das Protestpotenzial im Inneren Russlands – zum Beispiel als Folge der Teil-Mobilisierung oder wachsender Wirtschaftsprobleme – zuspitzen, ist nicht nur von einer weiteren Repressionswelle im Inneren auszugehen, sondern auch davon, dass noch stärker versucht wird, innenpolitische Unzufriedenheit nach außen abzuleiten. Der Krieg gegen die Ukraine wird bereits jetzt als Abwehrkampf gegen vermeintliche westliche Pläne zur Zerschlagung Russlands präsentiert. Zugleich wird der Westen als in sich gespalten und schwach wahrgenommen. Der Kreml dürfte daher versuchen, diese Spaltungen durch Drohungen mit einer nuklearen Eskalation oder dem bewussten Spiel mit Unberechenbarkeit zu vertiefen. Zudem kann Russland seine Position in internationalen Krisen nutzen, um Druck auf Europa auszuüben und beispielsweise durch eine bewusst herbeigeführte Verschärfung der humanitären Sicherheitslage in Syrien oder Mali die Migration Richtung Europa verschärfen.

Westliche Politik muss daher zum einen die Gefahr einer weiteren militärischen Eskalation verringern. Hierzu wären neue Instrumente der Rüstungskontrolle wichtig, die angesichts der revisionistischen russischen Politik, die bewusst bestehende Vertragswerke verletzt, aber kaum umsetzbar sind. Vor diesem Hintergrund wird westliche Politik sehr viel stärker als bisher auf militärische Rückversicherung und Abschreckung setzen müssen. Zum anderen gilt es, das *sharp power*-Potenzial Russlands zu reduzieren, zum Beispiel durch die Reduzierung einseitiger Abhängigkeiten von Russland.



Der russische Außenminister Sergej Lawrow (vorne) beim G20-Gipfel am 15. November 2022 auf Bali. Ihm gegenüber sitzen vereint der französische Präsident Emmanuel Macron (l.) und Bundeskanzler Olaf Scholz.

Wilhelm Knelangen

Die Europäische Union als sicherheitspolitischer Akteur

Durch die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik will die EU eine aktive Rolle in der internationalen Sicherheitspolitik einnehmen. Unterschiedliche Interessen der Mitglieder erschweren das.



Die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten posieren am 15. Dezember 2017 in Brüssel für ein Gruppenfoto. Zuvor haben sie die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (PESCO) mit dem Ziel einer „Verteidigungsunion“ beschlossen.

Die Europäische Union (EU) ist mit ihren 27 Mitgliedstaaten eine potenzielle Weltmacht – das gilt jedenfalls dann, wenn sich der Blick auf ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, ihre Rolle im globalen Handel oder ihr Profil im internationalen Klimaschutz richtet.

Mit der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) hat die Union zwar einen institutionellen Rahmen geschaffen, der ihr auch in Fragen von Krieg und Frieden eine aktivere Rolle auf der weltpolitischen Bühne erlauben würde. In der Praxis hat sie aber immer wieder Schwierigkeiten, als einheitlicher und durchsetzungsfähiger Akteur aufzutreten. Das liegt zum einen daran, dass die EU kein Staat ist, sondern ein Staatenverbund. Die Union ist auf den Konsens ihrer Mitgliedstaaten angewiesen, die nicht selten unterschiedliche

Interessen verfolgen. Zum anderen fehlen der Union wichtige Instrumente, die für eine gemeinsame Sicherheitspolitik notwendig sind.

Das betrifft nicht nur die Entwicklung von zivilen und militärischen Fähigkeiten. Für die EU ist es bereits eine große Herausforderung, für zentrale Probleme in ihrer südlichen und östlichen Nachbarschaft und darüber hinaus eine gemeinsame strategische Sichtweise zu entwickeln. Nicht erst die russischen Angriffskriege gegen die Ukraine haben deutlich gemacht, wie sehr die Union auf stabile internationale Rahmenbedingungen angewiesen ist. Wenn die Europäische Union eine Aussicht darauf haben möchte, die Regeln und die Werte der globalen Politik mitzugestalten, dann bedarf es dringend der Schärfung ihres sicherheitspolitischen Profils.

Die Entwicklung der EU-Sicherheitspolitik

Für die EU bzw. ihre Vorgängerorganisationen spielte die Sicherheitspolitik bis in die 1990er-Jahre hinein nur eine Nebenrolle. Die Versuche, seit den frühen 1970er-Jahren im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) zu einer engeren außenpolitischen Abstimmung zu gelangen, waren nur wenig erfolgreich. Während Westeuropa ein immer stärkeres Gewicht in der Weltwirtschaft erlangte, war es außen- und sicherheitspolitisch kaum handlungsfähig.

Mit dem Vertrag von Maastricht, der 1993 in Kraft trat, wurde als zweite Säule der EU die intergouvernementale (d.h. zwischenstaatliche, dem Einstimmigkeitsprinzip folgende) Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) geschaffen. Die sicherheitspolitische Praxis der Folgejahre erinnerte an ein Pendel, das beständig zwischen den beiden Polen „Krise“ und „Reform“ ausschlug. Die Kriege um Bosnien-Herzegowina (1995) und den Kosovo (1999) ließen deutlich werden, dass die Union bei der Krisenbewältigung auf dem eigenen Kontinent auf die militärischen Kapazitäten und das politische Gewicht der USA angewiesen war. Im Vorfeld des Irak-Krieges von 2003 kam es gar zu einem regelrechten Zerwürfnis, als sich viele Mitgliedstaaten der „Koalition der Willigen“ um die USA anschlossen, während sich eine Gruppe um Deutschland und Frankreich den Kriegsplänen widersetzte. Um auf diese Erfahrungen zu reagieren, haben die mitgliedstaatlichen Regierungen im Amsterdamer Vertrag (1999) eine vorsichtige Annäherung der Verteidigungspolitik an die GASP vorgenommen. Die sogenannten Petersberg-Aufgaben im Rahmen der internationalen Friedenssicherung wurden in den Vertrag übernommen, um die möglichen Handlungsfelder präziser zu beschreiben. Dazu zählen:

- gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen
- humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze
- Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung
- Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens sowie
- Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten.

Zudem wurde die Einrichtung des Amtes des „Hohen Vertreters der Union für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ beschlossen.

Erst mit der Entscheidung des Europäischen Rates von Köln im Juni 1999, eine Europäische (heute: Gemeinsame) Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu schaffen, begann die EU, auch die zivilen und militärischen Fähigkeiten für das gesamte Spektrum der „Petersberg-Aufgaben“ zu entwickeln. Der 2003 in Kraft getretene Vertrag von Nizza vollzog diesen Durchbruch auch vertragsrechtlich nach. Die meisten Regeln der gescheiterten Europäischen Verfassung finden sich im Vertrag von Lissabon, der 2009 in Kraft trat und die aktuelle Rechtsgrundlage der EU ist. GASP und GSVP sind intergouvernemental geblieben, sie hängen weiterhin vom Konsens der Mitgliedstaaten ab. Dennoch gab es auch wichtige Reformen, so etwa die Schaffung des Europäischen Auswärtigen Dienstes und insbesondere die Einführung der „Beistandsklausel“. Die Mitgliedstaaten vereinbarten in Art. 42 (7) EUV, sich „im Falle eines bewaffneten Angriffs“ wechselseitig „alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung“ zu schulden.

Einen neuen Anstoß erfuhr die EU-Sicherheitspolitik in der zweiten Hälfte der 2010er-Jahre. Erstens trat mit dem Vereinigten Königreich ein sicherheitspolitisch profilierter Mitgliedstaat



Abgeordnete des Europaparlaments protestieren während einer Sitzung im EU-Parlament in Straßburg am 12. März 2003 gegen den sich anbahnenden Irakkrieg.

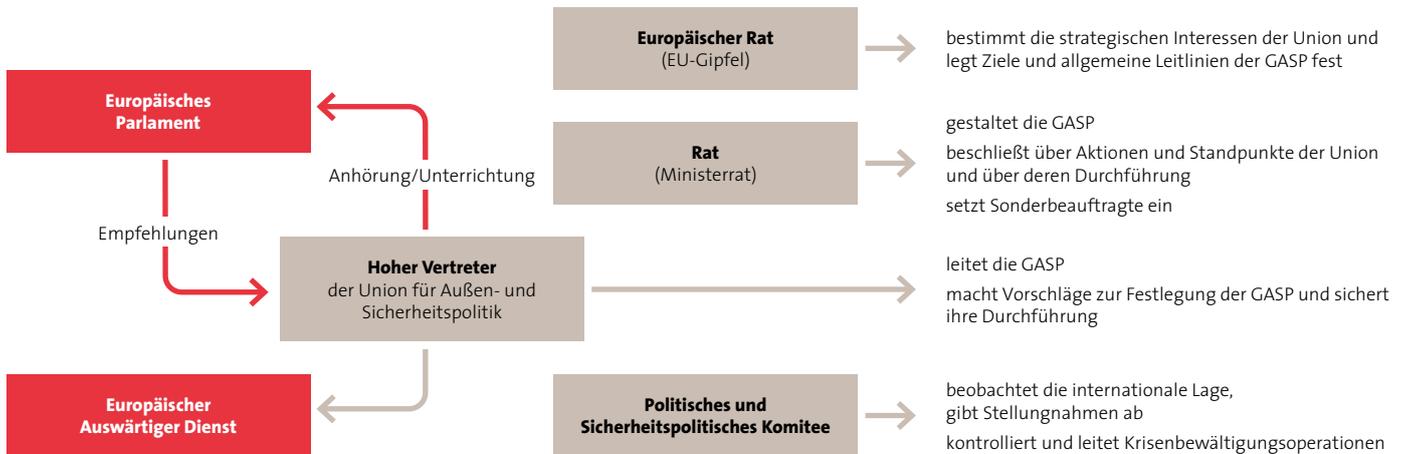
aus der EU aus. Zweitens führte die Trump-Administration Europa vor Augen, dass es sich nicht selbstverständlich auf die Unterstützung der USA verlassen kann. Drittens rückte der russische Einmarsch in ukrainisches Staatsgebiet 2014 die Frage der militärischen Verteidigung zurück auf die EU-Tagesordnung. An der 2017 begonnenen Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO) nehmen (mit Ausnahme Maltas) mittlerweile alle EU-Mitglieder teil. Diese Möglichkeit hatte der Lissabonner Vertrag geschaffen. PESCO soll dem Ziel einer „Verteidigungsunion“ dienen. Geplant ist eine enge Zusammenarbeit bei der Entwicklung und der Beschaffung militärischer Instrumente. Die Schaffung einer gemeinsamen Armee ist damit aber nicht verbunden.

Die institutionelle Struktur von GASP und GSVP

Hinter der EU-Sicherheitspolitik verbirgt sich ein dichtes und komplexes Netz von Gremien, das von den Regierungen der Mitgliedstaaten dominiert wird. Die Leitlinien werden vom Europäischen Rat gesetzt, in dem die Staats- und Regierungschefs, der Präsident des Europäischen Rates und die Präsidentin der Europäischen Kommission mehrmals im Jahr zusammenkommen. Auf dieser Grundlage agiert der mindestens monatlich tagende Rat der Außenminister, der die förmlichen Entscheidungen in diesem Bereich trifft. Der Rat entscheidet in der GASP/GSVP grundsätzlich einstimmig. Seine Arbeit wird vom Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee unterstützt, in dem hohe Beamte aus den nationalen Außenministerien mehrmals wöchentlich zusammenkommen. Hinzu kommen zahlreiche thematische Arbeitsgruppen. Sie gleichen die Positionen der Regierungen zur internationalen Lage ab und überwachen die Durchführung der Politik.

Den Vorsitz im Rat führt der Hohe Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik, der in seinem Handeln letztlich von den Vorgaben der Mitgliedstaaten abhängig ist. Er ist zugleich Vizepräsident der Kommission und soll dadurch für eine bessere Abstimmung der beiden Organe sorgen. Ihn unterstützt der Europäische Auswärtige Dienst, in dem thematische und regionale Generaldirektionen, Einheiten zur Planung und Durchführung ziviler und militärischer Operationen sowie gut 140 EU-Delegationen in Drittstaaten sowie bei internationalen Organisationen zusammengefasst sind. Seit dem 1. Dezember 2019 hat der Spanier Josep Borrell das Amt des Hohen Vertreters bis Ende 2024 inne.

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)



© Bergmoser + Höller Verlag AG, Zahlenbild 715 200



Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik Josep Borrell beim EU-Gipfeltreffen am 20. Oktober 2022 in Brüssel

Die Kommission hat in der EU-Sicherheitspolitik kein Initiativmonopol. Zwar hat sie eigene außenpolitische Zuständigkeiten, so etwa in der Entwicklungs- oder der Erweiterungspolitik. Ihre Möglichkeiten, in dem von den Regierungen dominierten Feld eigene Akzente zu setzen, sind dennoch begrenzt. Insbesondere verfügt die Kommission kaum über wirksame Mittel, Entscheidungsblockaden im Rat zu durchbrechen. Die formalen Einflussmöglichkeiten des Europäischen Parlaments beschränken sich auf den Haushaltsbereich. Es ist darauf angewiesen, durch die Mobilisierung der öffentlichen Meinung auf die Entscheidungsprozesse einzuwirken.

Instrumente und Fähigkeiten

Aus Sicht der Mitgliedstaaten ist die EU ein Handlungsrahmen, den sie nutzen können, wenn er geeignet ist, die eigenen Ziele zu erreichen. Eine aktive sicherheitspolitische Rolle kann die Union deshalb nur in dem Umfang spielen, den die Regierungen ihrer Mitglieder setzen. Die EU kann auf klassische Instrumente wie Stellungnahmen sowie auf bi- und multilaterale Treffen zurückgreifen. Ein Vorteil für die Union besteht darin, dass sie aufgrund ihrer weit reichenden Zuständigkeiten in vielen Politikfeldern auf eine breite Palette von Maßnahmen etwa im Bereich der Handels- oder Energiepolitik zurückgreifen kann. Der Außenministerrat kann zudem zivile und militärische Operationen beschließen.

Die EU besitzt für solche Operationen keine eigenen Kräfte. Stattdessen müssen die Mitgliedstaaten eigene Ressourcen bereitstellen. Im militärischen Bereich einigten sich die Mitgliedstaaten seit Ende der 1990er-Jahre auf mehrere Planziele für Waffensysteme und Truppen. Die Kennzahlen wurden zwar rechnerisch schnell erreicht, doch blieb das Problem mangelnder Einigkeit erhalten. Die multinationalen *Battle Groups*, die seit 2007 im halbjährlichen Wechsel mit einem Umfang von etwa 1500 Soldaten für kurzfristige Einsätze im Bereich der Krisenprävention bereitstehen, wurden bislang nicht in Anspruch genommen. Es fehlt der EU (bzw. ihren Mitgliedstaaten) zudem bis heute an Fähigkeiten für anspruchsvolle militärische Einsätze, so etwa bei Führungs-, Aufklärungs- oder Lufttransportsystemen. Die meisten Mitgliedstaaten, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, haben erst im Lichte des russischen Angriffskrieges von 2022 begonnen, die eigene Armee besser auszustatten. Auch für das Personal, das für zivile Operationen benötigt wird (z.B. Polizei, Justiz, Zivilverwaltung), wurden seit den 2000er-Jahren verbindliche Zielgrößen festgelegt.

Im Juni 2016 einigten sich die Mitgliedstaaten auf eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik. Die erste strategische Priorität gilt dem Schutz der EU und ihrer Bürgerschaft. Zweitens wird der Aufbau von staatlicher und gesellschaftlicher

Resilienz, das heißt die Förderung der Widerstandsfähigkeit der EU und ihres Umfeldes gegen äußere und innere Bedrohungen, benannt. Bei der Bewältigung von Konflikten will die EU drittens einen integrierten Ansatz verfolgen, der auf verschiedene Elemente des Instrumentenkastens zugreift. Der Stabilisierung des Umfeldes wird schließlich ebenso eine herausragende Bedeutung wie der Förderung regionaler Ordnungsstrukturen und einer globalen Ordnungspolitik zugewiesen.

Die Strategie geht auf die militärische Verteidigung, aber auch auf Themen wie irreguläre Migration (siehe S. 8ff.), hybride Bedrohungen oder Cybersicherheit (siehe S. 16ff.) ein – Gegenstände also, die nicht in erster Linie mit militärischen Fähigkeiten bearbeitet werden können. Die Kapazitäten für ein glaubwürdiges, reaktionsfähiges und koordiniertes Handeln der EU sollen sukzessive auf- und ausgebaut werden. Der EU fehlen demnach oftmals die Instrumente, um den genannten Herausforderungen begegnen zu können – selbst dann, wenn sich die Mitgliedstaaten einig sind.

Internationale Operationen

Seit 2003 sind mehr als 30 zivile und militärische Operationen unter dem GSVP-Dach angelaufen, vielfach wurden sie auch schon wieder beendet. Damit ist die EU zu einem wichtigen Akteur in den Bemühungen um Konfliktprävention,

Stabilisierungspolitik und Friedenskonsolidierung geworden. Der geografische Schwerpunkt lag ursprünglich im ehemaligen Jugoslawien, dann aber zusehends in Afrika, in der östlichen Nachbarschaft der EU (Georgien und Ukraine), im Nahen und Mittleren Osten (Palästinensische Autonomiegebiete, Irak) und in Asien (Afghanistan, Indonesien). Die Mehrheit der bisher durchgeführten Operationen hatte einen zivilen Charakter und zielte auf die Stabilisierung oder den Wiederaufbau staatlicher Strukturen. Besonders stark war das Engagement im Fall der 2008 gestarteten EULEX-Mission im Kosovo, an der für die EU zeitweise etwa 2500 Personen aus Polizei, Justiz und Verwaltung teilgenommen haben.

Bei den militärischen Einsätzen geht es typischerweise um die Absicherung von Friedensvereinbarungen, um die Friedenskonsolidierung nach Kriegshandlungen oder um die Ausbildung militärischen Personals. Die EU war beispielsweise in Mazedonien, in Bosnien-Herzegowina, im Kongo, im Tschad oder bei der Piratenbekämpfung am Horn von Afrika aktiv. Die Bilanz der militärischen und zivilen Operationen fällt zwangsläufig gemischt aus, weil die Ausgangsbedingungen und die Aufgaben sich stark unterscheiden. Augenfällig ist allerdings häufig der Widerspruch zwischen dem anspruchsvollen Auftrag und den bescheidenen Ressourcen, die die Regierungen dafür bereitstellen können oder wollen.

Laufende Einsätze der GSVP-Missionen im Ausland

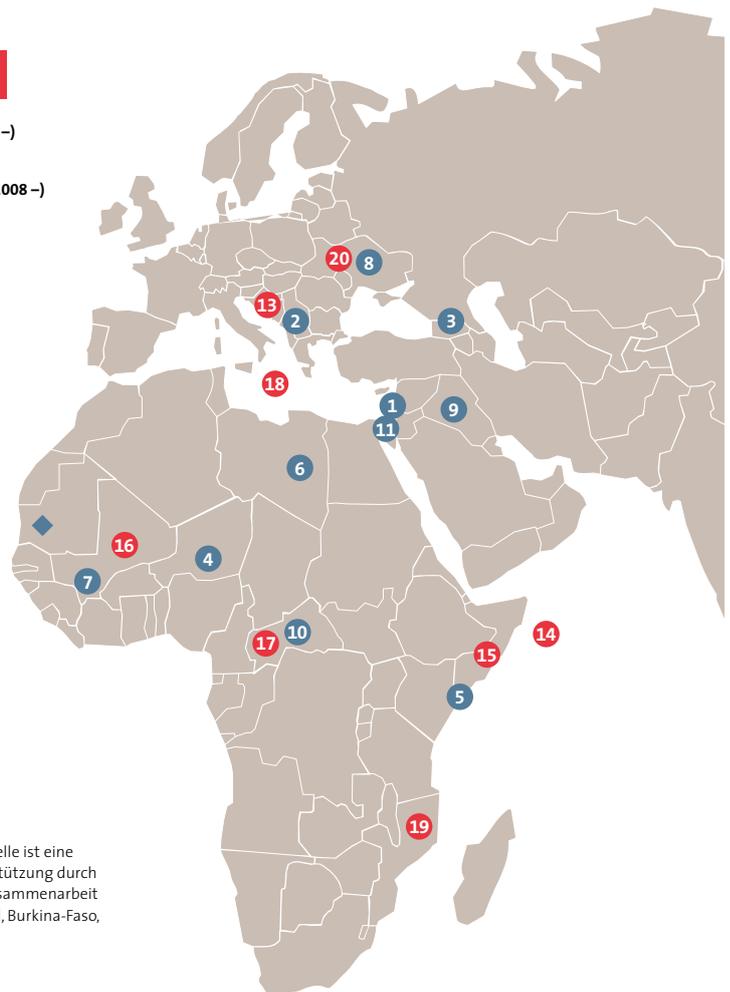
Zivile Missionen

- 1 EUPOL COPPS Palästinensische Gebiete (2006 –)**
Aufbau von Polizei und Strafjustiz in den Palästinensischen Gebieten
- 2 EULEX Kosovo (2008 –)**
Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen
- 3 EUMM Georgien (2008 –)**
Beobachtermission
- 4 EUCAP SAHEL Niger (2012 –)**
Aufbau und Schulung von Sicherheitskräften
- 5 EUCAP Somalia (2012 –)**
Aufbau maritimer Sicherheitskräfte
- 6 EUBAM Libyen (2013 –)**
Aufbau staatlicher Sicherheitsstrukturen
- 7 EUCAP SAHEL Mali (2014 –)**
Schrittweise Wiedereinsetzung der zivilen Verwaltungsbehörden
- 8 EUAM Ukraine (2014 –)**
Aufbau von Sicherheitsdiensten zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit
- 9 EUAM Irak (2017 –)**
Entwicklung und Umsetzung der nationalen Sicherheitsstrategie
- 10 EUAM RCA Zentralafrikanische Republik (2020 –)**
Reform der internen Sicherheitskräfte
- 11 EUBAM RAFAH Palästinensische Gebiete (2005 –)**
Aufbau des Grenzschutzes; Vertrauensbildung
- EU RACC Sahel* (2017 –)** ◆
Beratung der G5 Sahel zu Sicherheit und Verteidigung

Militärische Missionen

- 13 EUFOR ALTHEA Bosnien-Herzegowina (2004 –)**
Friedenssicherung
- 14 EU NAVFOR Somalia – Operation Atalanta (2008 –)**
Bekämpfung der Seeräuberei sowie Schutz gefährdeter Schiffe
- 15 EUTM Somalia (2010 –)**
Ausbildung, Betreuung und Beratung der Nationalarmee
- 16 EUTM Mali (2013 –)**
Stärkung der Fähigkeiten der Streitkräfte
- 17 EUTM RCA Zentralafrikanische Rep. (2016 –)**
Reform des Sicherheitssektors
- 18 EUNAVFOR MED IRINI Mittelmeer (2020 –)**
Umsetzung des VN-Waffenembargos
- 19 EUTM Mosambik (2021 –)**
Aufbau von Kapazitäten und Schulung von Streitkräften
- 20 EUMAM Ukraine (2022 –)**
(beschlossen 17.10.2022)
Schulung von Streitkräften

*Die regionale Beratungs- und Koordinierungszelle ist eine GSVP-Mission, die zur Erleichterung der Unterstützung durch die EU in der Sicherheits- und Verteidigungszusammenarbeit unter den G5 Sahel-Staaten (Mauretanien, Mail, Burkina-Faso, Niger und Tschad) beiträgt.





Kritische Sicht auf EU-Missionen

[...] Eucap [*European Union Capacity Building Mission Sahel Niger* – Anm. d. Red.] arbeitet seit 2012 in Niger mit dem Auftrag, die einheimische Polizei, Nationalgarde und Gendarmerie auszubilden, damit sie nicht nur in den großen Städten, sondern auch im Hinterland Präsenz zeigt. [...] Über 21.000 Polizisten sind seit Missionsbeginn 2012 aus- und weitergebildet worden, doch vor einiger Zeit hat die Eucap-Mission ihre Strategie ergänzt. Die Polizei soll raus in die Fläche, zur Bevölkerung, zwei mobile Einheiten gibt es bereits. Sie sind an der Grenze zu Nigeria stationiert. Jetzt soll im Südwesten des Landes an der Grenze zu Burkina Faso eine dritte mobile Grenzschutzeinheit entstehen, ebenfalls an einem Gefahren-Hotspot. Die Einheiten sollen die Grenzen kontrollieren und Ansprechpartner für die Bevölkerung sein. Durch mehr Sicherheit soll wieder mehr Vertrauen in den Staat entstehen. [...]

Ein paar Autominuten vom Eucap-Hauptquartier, in der Avenue du Kawar, liegt das Büro von Aissami Tchiroma, 40 Jahre alt, er trägt einen grauen Boubou, das traditionelle Gewand in Niger. Tchiroma ist Verwaltungswissenschaftler, ein Mann, der Zahlen liebt, was gut zu seiner Arbeit bei Rotab passt, dem „Netzwerk für Transparenz und Budgetanalyse“. [...]

Rotab ist ein Zusammenschluss von Verbänden und Gewerkschaften, die gegen Korruption in der Politik kämpfen. Niger, sagt er, sei anders als Mali. Während die Armee im Nachbarland in den vergangenen zwei Jahren gleich zweimal geputscht hat, vollzog sich in Niger Anfang 2021 ein demokratischer Machtwechsel. Dem neuen Präsidenten Mohamed Bazoum hält Tchiroma ernsthaften Reformwillen zugute. Aber dass Bazoum neben den amerikanischen und europäischen Militärs, die ohnehin schon im Land waren, nun auch noch westliche Spezialeinheiten aus Mali geholt hat, könnte sich rächen, so Tchiroma. „Die Politiker wollen die ausländischen Truppen, die Bevölkerung will sie nicht. Sie müssen sich nur die Stimmung in den sozialen Medien anschauen.“

Und Eucap? „Sie organisieren nur Arbeitsgruppen und Konferenzen in Hotels, ansonsten leben sie in ihrem Bunker, statt den Dorfbewohnern zu helfen.“ Tchiromas Kritik spiegelt ein weitverbreitetes Misstrauen gegenüber ausländischen Sicherheitskräften wider, die trotz hochmoderner Ausrüstung weder Dschihadisten noch kriminelle Banden oder Milizen in den Griff bekommen.

[...] Auf dem Entwicklungsindex der Vereinten Nationen steht Niger auf Platz 189 von 189 gelisteten Ländern. 25 Millionen Einwohner, von denen fast die Hälfte in absoluter Armut lebt. Die Bevölkerung wächst rasant, die Ernteerträge sinken durch Dürren, die Jungen haben kaum Perspektiven. Ideale Voraussetzungen für Islamisten, sagt Tchiroma. „Die Dschihadisten kommen in die Dörfer, schenken den Jugendlichen ein Motorrad, versprechen 400 Dollar pro Monat, dazu eine Frau und das Paradies“. Wer nicht freiwillig mitgehe, werde bedroht. Oder umgebracht.

Für Tchiroma ist die Misere seines Landes aber keineswegs zwangsläufig. Denn es gebe ja Staatseinnahmen – aus dem Abbau von Uran, Gold und anderen Ressourcen. Aber zu viel Geld, sagt Tchiroma, verschwinde. Dagegen kämpft er. Er glaubt daran, dass der Staatsaufbau in Niger möglich ist [...].



Auszubildende Polizisten der nigerianischen Grenzschutzpolizei während einer Vorführung der zivilen EU-Mission EUCAP Sahel Niger in Niger im Mai 2019

Knapp tausend Kilometer von der Hauptstadt entfernt liegt Agadez, das „Tor zur Wüste“. Rostbraune Häuser auf roter Erde. Sandpisten statt Straßen, dazwischen jahrhundertealte prächtige Moscheen aus Lehm und Holz. Das historische Stadtzentrum zählt zum Weltkulturerbe der Unesco. Jahrelang war Agadez der Knotenpunkt für Hunderttausende Migranten auf dem Weg nach Europa. Bis 2015 auf Druck und durch finanzielle Anreize der EU das nigrische Parlament das Geschäft für illegal erklärte. Heute transportieren die Schmuggler weniger Menschen, dafür mehr Drogen und mehr Waffen. Aber Agadez ist relativ stabil und friedlich, was an einer starken Präsenz der Gendarmerie und Polizei liegt. Vor allem aber an einem anderen Umgang von Staat und Regierung mit den Tuareg. [...]

In Niger [...] hat ein Friedensabkommen Mitte der 1990er-Jahre der Minderheit mehr politische Posten und Zugang zu Ressourcen verschafft. Und so trifft man im „Tor zur Wüste“ [...] Mohamed Anako. Anako, ein ehemaliger Tuareg-Rebell, ist heute Präsident des Regionalrats von Agadez. Er vertritt jetzt den Staat, den er einst bekämpft hat, und ist verantwortlich für die Sicherheit einer Region so groß wie Frankreich. „Unmöglich“, sagt Anako [...]. „Das Gebiet ist viel zu groß.“ Vor allem Schmugglerbanden haben seit 2015 viel Zulauf von Einheimischen, die bis dahin ganz legal an der Migration verdienten. Ausländische Einsatzkräfte will er trotzdem nicht in Agadez. „Wir müssen unseren Geist dekolonialisieren – wir können genauso für unser Land sorgen wie weiße Soldaten.“ [...]

Lokale Komitees mit ehemaligen Rebellen, muslimischen Klerikern und anderen Würdenträgern sind oft schnell vor Ort, wenn irgendwo ein Streit um Wasser, Vieh oder ein gestohlenes Motorrad zu einem bewaffneten Konflikt zu eskalieren droht. Solche Friedenskomitees entstanden nach dem Abkommen zwischen Tuareg und Regierung 1995. Sie melden Konfrontationen und Vermittlungsversuche nach Niamey und sprechen im Namen des Staates. Aber sie sind eben nicht der Staat, sondern ein Bindeglied zwischen Regierung und Bevölkerung. Gut möglich, dass ihr Erfolg nicht ewig währt. Gut möglich aber auch, dass sie den Unterschied ausmachen zwischen Scheitern und dem Aufbau eines Staates, der funktioniert.

Patrick Witte, „Die letzte Bastion“, in: DIE ZEIT vom 25. August 2022

Auf dem Weg zur strategischen Autonomie?

Ein Urteil zur EU-Sicherheitspolitik muss ambivalent ausfallen. Auf der einen Seite ist bemerkenswert, dass die Union seit den 1990er-Jahren einen vertraglichen und institutionellen Rahmen geschaffen hat, der es ihr grundsätzlich erlauben würde, sich zu einem machtvollen globalen Akteur zu entwickeln. Im 2022 vorgelegten „Strategischen Kompass“ formuliert sie sogar das Ziel der „strategischen Autonomie“ – ohne allerdings genau zu definieren, was sie damit meint. Die EU ist nur begrenzt dazu fähig, gemeinsame Interessen mit eigenen Mitteln auch ohne Partner durchzusetzen. Es besteht demnach ein deutliches Missverhältnis zwischen den großen Ambitionen und der geringen Bereitschaft der Mitgliedstaaten, die dafür notwendigen Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Zumindest bei anspruchsvollen militärischen Einsätzen bleibt die Union auf politische und militärische Ressourcen angewiesen, die sie (und konkret ihre Mitgliedstaaten) nicht selbst besitzt. Je unabhängiger die EU als Trägerin von militärischer Krisenreaktion und Stabilisierung auftreten will, desto unverzichtbarer bleibt der Rückgriff auf die Kapazitäten und Fähigkeiten der NATO – und damit der USA.

Die Gestaltung des transatlantischen Verhältnisses ist deshalb eine Schlüsselfrage für die europäische Sicherheitspolitik. Nicht zuletzt hat es den Mitgliedstaaten in der Vergangenheit am politischen Willen gefehlt, den sicherheitspolitischen Handlungsrahmen der EU aktiver zu nutzen. Ob der russische Angriffskrieg auf die Ukraine von 2022 und die damit verbundene neue geostrategische Lage in Europa einen Kurswechsel mit



Bei einer informellen Tagung tauschen sich die Staats- und Regierungschefs der EU am 20. März 2022 in Versailles zu einer gemeinsamen Verteidigungspolitik und zum EU-Beitrittswunsch der Ukraine aus.

sich bringt, muss sich noch zeigen. Immerhin ist die EU nun mit Herausforderungen konfrontiert, denen sie lange ausweichen konnte. Das gilt vor allem für die Frage, ob die EU für ihren eigenen militärischen Schutz sorgen kann und welche Instrumente sie dafür zu nutzen bereit ist. Ebenso offen ist, ob die Union den Grundsatz der Einstimmigkeit aufweichen will. Bei Lichte gesehen hat die EU gerade erst begonnen, ernsthaft zu diskutieren, was ihre Prinzipien bei der Gestaltung der Weltpolitik sind und wie sie sich im Verhältnis zu anderen Akteuren positioniert.

↪ Europa rüstet auf

[...] Verlust und Furcht, Angst und Solidarität – überall in Europa spüren die Bürger die Erschütterung, auf die niemand vorbereitet war. Nach mehr als sieben Jahrzehnten des fast durchgehenden Friedens ist die Gefahr, von einem neuen Krieg zur Flucht gezwungen oder gar getötet zu werden, zu einer realen Bedrohung geworden.

Dieser Einschnitt hat begonnen, das Wesen der Europäischen Union grundlegend zu verändern. Einst als Projekt für den Frieden gegründet und 2012 sogar mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet, sieht sich die Union der Europäer nun gezwungen, auch Militärmacht zu werden. [...]

Die Wende kam 2014. Aufgeschreckt durch die russische Besetzung und Annexion der Krim und unter dem Druck aus Washington sahen sich die EU-Regierungen genötigt, ihre Streitkräfte zu koordinieren. [...]

[I]m November 2016 [schlug die Kommission] vor, einen Europäischen Verteidigungsfonds (EVF) einzurichten. [...]

Seitdem rüstet der Friedensnobelpreisträger langsam aber stetig auf.

[...] Fraglich ist jedoch, ob die vielen Milliarden tatsächlich mehr Sicherheit für Europas Bürger schaffen. Denn alle Programme krankten am ewig wiederkehrenden Dilemma der EU-Konstruktion: Weil die Sicherheitspolitik anders als die Regulierung der Wirtschaft oder der Schutz der Umwelt nicht im EU-Vertrag vergemeinschaftet wurde, bedürfen sämtliche Entscheidungen der Zustimmung von allen 27 nationalen Regierungen mit höchst unterschiedlichen Interessen. In der Folge bleibt Europas gemeinsame Verteidigungspolitik in einer gefährlichen Grauzone gefangen.

[...] Mit den bisherigen Programmen und Institutionen allein wird die EU nicht zur Militärmacht werden. Aber das könne angesichts der neuen Bedrohung durch den Aggressor in Moskau nicht so bleiben, erklärt [...] Josep Borrell, der Außenbeauftragte der EU. [...]

Den ersten Schritt dahin soll der „Strategische Kompass“ weisen, ein Grundsatzdokument, an dem die EU-Außenminister und ihre Diplomaten fast zwei Jahre gefeilt und das sie [Ende März 2022] verabschiedet haben.

[...] Doch bei aller Entschlossenheit ist klar: Eine gemeinsame Armee der EU wird daraus vorerst nicht entstehen. Gleich elf EU-Regierungen sprachen sich in einer Umfrage von Investigate Europe ausdrücklich dagegen aus [...].

Umso wahrscheinlicher ist, dass eine Art Kerneuropa militärisch enger zusammenrückt, und dafür den EU-Vertragsartikel für die „verstärkte Zusammenarbeit“ nutzt, wie es im Kompassdokument vorgeschlagen wird. [...]

Kenner der europäischen Militärpolitik sind jedoch skeptisch, ob der Druck und die Einsicht genügend nationale Regierungen bewegen, ihre militärische Souveränität zu teilen. Der massive Anstieg der Wehretats von Portugal bis Schweden könnte auch genau die gegenteilige Folge haben, warnt der Bundeswehr-Politologe Torben Schütz. „Bisher mussten die EU-Staaten in der Rüstung kooperieren, um bei teurem Gerät effizienter zu werden und zu sparen. Nun haben sie wieder viel Geld für ihre Armeen und könnten alles machen wie früher.“ [...]

Paulo Pena / Nico Schmidt, „Vom Friedensprojekt zur Militärmacht“, in: Tagesspiegel vom 28. März 2022

Olaf Theiler

Die NATO: Rückbesinnung auf den Kernauftrag

Seit dem Angriff Russlands auf die Ukraine besinnt sich die NATO wieder mehr auf ihren 1949 verankerten Kernauftrag, der Verteidigung ihrer Mitgliedstaaten in einer umkämpften und unsicheren Welt.



Außenministerin Annalena Baerbock (r.) auf einer Pressekonferenz während des NATO-Gipfeltreffens in Madrid am 30. Juni 2022 mit der Sonderbeauftragten des NATO-Generalsekretärs für Frauen, Frieden und Sicherheit Irene Fellin (l.). Auf dem Gipfel wird ein neues strategisches Konzept beschlossen, das sich verstärkt der Bedrohung durch Russland, dem Klimawandel und der weiblichen Perspektive auf Sicherheitsfragen widmet.

Das Nordatlantische Bündnis als zentrales Element der kollektiven Verteidigung Europas

„Our world is contested and unpredictable“, so heißt es in der Einleitung zum neuen Strategischen Konzept der NATO, das auf dem Gipfel von Madrid am 29. Juni 2022 verabschiedet wurde. Damit zog die Nordatlantische Allianz (NATO) einige radikale Konsequenzen aus dem sich seit längerem abzeichnenden fundamentalen Wandel ihres sicherheitspolitischen Umfeldes. Erneut musste die NATO damit die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit unter Beweis stellen, die sie seit über 70 Jahren zum ältesten und wohl erfolgreichsten militärpolitischen Bündnis der Welt hat werden lassen.

Kernfunktionen

Lord Ismay, dem ersten Generalsekretär der NATO (1952–1957), wird die Aussage zugeschrieben, dass das Bündnis drei zentrale Aufgaben habe: „to keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down“. Diese Formulierung traf 1950, fünf Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges die Stimmung der Zeit, aber noch heute beschreibt sie plakativ den Kern der Allianz Aufgaben:

- kollektive Verteidigung nach außen,
- Kooperation und transatlantische Bindung nach innen und
- ein Mindestmaß an kollektiver Sicherheit in- und außerhalb der Allianzgrenzen.



Am 4. April 1949 unterzeichnen die 12 Gründungsmitglieder in Washington, D.C., den Vertrag zum nordatlantischen Verteidigungsbündnis NATO.

Formal gesehen handelt es sich bei der NATO um ein Solidaritätsversprechen souveräner Nationen für den Fall sicherheitspolitischer Bedrohungen von außen, jedoch ohne militärischen Automatismus. Dieser politische Anspruch wurde Schritt für Schritt in institutionelle Formen gegossen und den jeweiligen Erfordernissen der Zeit angepasst. Vor dem Hintergrund der Konfrontation zweier hochgerüsteter Machtblöcke repräsentierte die Allianz in den ersten vierzig Jahren zwischen ihrer Gründung 1949 und dem Ende des Kalten Krieges 1989 primär eine Institution zur Bewahrung des politischen Status quo in Europa. Basierend auf der „Gleichgewicht des Schreckens“ genannten Erkenntnis, dass beide Seiten dazu in der Lage wären, sich unabhängig von der Möglichkeit eines nuklearen Überraschungsschlages gegenseitig und endgültig zu vernichten, wurde die Kriegsvermeidung durch Abschreckung und Dialog zur „Überlebenshoffnung“ aller europäischen Staaten.

Kollektive Sicherheit

Nach dem Ende des Kalten Krieges gelang es der NATO, ihre Bedeutung für die Sicherheitspolitik ihrer Mitgliedstaaten zu bewahren, sich sogar in Mitgliedschaft und Aufgabenvielfalt weiter auszudehnen. Mit dem Wegfall einer existenziellen Bedrohung für alle Mitgliedstaaten traten dabei die beiden anderen Aspekte der Allianzaufgaben stärker in den Vordergrund: die transatlantische Kooperation und die kollektive Sicherheit. Von Beginn an machte die Präsenz der übermächtigen USA als „external balancer“ das jahrhundertalte Ringen um innereuropäische Dominanz weitgehend unnötig. Dies erleichterte nicht nur der Bundesrepublik Deutschland die westliche Integration und später sogar die friedliche Wiedervereinigung, sondern half auch, bilaterale Spannungen wie die Konflikte zwischen Griechenland und der Türkei abzuschwächen und damit größeren Schaden zu vermeiden.

Auch die schrittweise Annäherung der neuen souveränen Staaten Mittel- und Osteuropas an EU und NATO war ein Element dieser kooperativen Form der kollektiven Sicherheit. Erstaunlich flexibel konnte die Allianz dabei ihren Aufgabenkatalog den jeweiligen Sicherheitsbedürfnissen der Zeit anpassen. So wurde schon 1991 mit der Anerkennung der Risiken vermehrter Instabilität an der Bündnisgrenze ein erster Schritt in Richtung Krisenmanagement gemacht, einer Aufgabe, die zwischen dem Beginn des Einsatzes der NATO im Bosnien-Konflikt 1995 (IFOR) und dem Rückzug aus Afghanistan 2021 die militärischen Beiträge der Allianz ein Vierteljahrhundert lang dominieren sollte. Dazu kamen weitere Aspekte wie die Folgen der globalen Klimaveränderung. Aber auch Energie- und Ressourcensicherheit oder Cyberbedrohungen wurden zu Themen des transatlantischen

Sicherheitsdialoges. Terrorismusabwehr und zuletzt der zunehmend als bedrohlich empfundene Aufstieg Chinas als Militärmacht im Indo-Pazifik fanden ebenfalls Eingang in die unterschiedlichen Minister- und Gipfelbeschlüsse der Allianz.

Transatlantische Kooperation

In dieser Phase wurde die Aufgabe der transatlantischen Kooperation zu einem wesentlichen Element der Bündnispolitik, galt es doch trotz des geografisch, wirtschaftlich oder politisch bedingten Auseinanderdriftens von Einzelinteressen der Mitgliedstaaten, stets Wege zum Erhalt des Grundkonsenses einer kooperativen Sicherheit in und für Europa zu finden. Die Führungsrolle der USA war immer wieder entscheidend dafür, die unterschiedlichen Interessen der europäischen Mitglieder konstruktiv zusammenzuführen, sei es bei der Frage der Osterweiterung oder bei der Terrorismusabwehr. Umgekehrt gelang es den europäischen Mitgliedern wiederholt, durch das eigene sicherheitspolitische Engagement die USA von der anhaltenden Bedeutung und Nützlichkeit der Allianzstrukturen bei der Verteidigung ihrer eigenen Interessen zu überzeugen.

Die institutionalisierten Dialoggremien und die stetig eingeübte politische wie militärische Kooperationsfähigkeit boten hierbei dauerhaft einzigartige Vorteile für alle Mitgliedstaaten. Hier gilt der längste und mit zeitweise über 50 mitwirkenden Partnernationen größte Einsatz der NATO-Geschichte in Afghanistan von 2003 bis 2021 als herausragendes Beispiel. Das westliche Engagement am Hindukusch begann als Reaktion auf die erste Aktivierung von Artikel 5 des NATO-Vertrages (kollektive Verteidigung), entwickelte sich dann jedoch schnell zum umfassenden Krisenmanagement. Der ehrgeizige Ansatz des „Nation Building“ scheiterte am Ende mit der Machtübernahme der Taliban in Kabul und einem schmachvoll improvisierten Abzug der Alliierten.

Die Gründe dafür sind vielschichtig und eine Aufarbeitung steht noch aus. Rückblickend muss jedoch festgestellt werden, dass die Schwerpunktsetzung auf das Krisenmanagement zwar einerseits die Modernisierung westlicher Streitkräfte hin zu leichten und flexiblen Einsatzkräften massiv vorangetrieben hatte, dass dies aber andererseits nur auf Kosten einer weitergehenden Fähigkeit zur Landes- und Bündnisverteidigung möglich war. So steht spätestens nach der Invasion Russlands in der Ukraine nun wieder eine aufwendige Umrüstung der NATO-Streitkräfte an.

Neue Mitglieder

Anfang der 1990er-Jahre drängten mehrere Staaten Osteuropas, allen voran Polen und Ungarn, mit der Unterstützung der USA und später auch der Bundesrepublik Deutschland auf eine baldige Aufnahme in NATO und EU. Ihre Ziele dabei waren einerseits ein Platz innerhalb der westlichen liberalen Marktwirtschaft, andererseits ein Maximum an äußerer Sicherheit für ihre noch jungen Demokratien. Parallel zum Öffnungsprozess der NATO, der zwischen 1994 und 2022 die Mitgliedschaft der Allianz von 19 auf bald 32 Staaten erhöhte, gehörte zum Stabilitätstransfer der NATO nach Osteuropa auch die Bemühung um eine sicherheitspolitische Kooperation mit Russland.

Im Gegensatz zur verbreiteten Wahrnehmung hatte dabei nie ein formales Versprechen gegenüber Moskau im Raum gestanden, die Allianzstrukturen nicht nach Osten hin zu erweitern. Stattdessen war das Bündnis stets bemüht, einen Interessenausgleich zu ermöglichen, unter anderem mit der Einrichtung eines exklusiven bilateralen Dialoggremiums auf der Basis der NATO-Russland-Grundakte von 1997 und dessen

Die NATO in Europa

NATO-Beitritt: ■ vor 1999 ■ ab/nach 1999 — Grenzen der Sowjetunion bis 1991*

NATO-Präsenz in Osteuropa: ● Multinationale Gefechtsverbände ● Luftwaffenstützpunkt
● Stützpunkte Raketenschild ● Hauptquartiere



*Litauen, Lettland und Estland erklärten ihre Unabhängigkeit 1990

Infografik auf Basis von zwei Darstellungen von picture alliance/dpa/dpa Grafik | dpa-infografik GmbH, Quellen: NATO, Bundeswehr, bpb

Stand: Februar 2022

Aufwertung zum entscheidungsberechtigten NATO-Russland-Rat 2002 (*NATO-Russia Council*, NRC), aber auch mit verschiedenen Versuchen eines „Resets“ in den Beziehungen zu Moskau nach dem Georgien-Krieg 2008.

Strukturen

Im Zentrum jeder Entscheidungsfindung innerhalb der Allianz steht der Nordatlantikrat (NAC). Der NATO-Rat tagt regelmäßig auf der Ebene der Ständigen Vertreter (umgangssprachlich NATO-Botschafter) sowie mehrfach im Jahr auf der Ebene der Ministerinnen und Minister für Außen- und Verteidigungspolitik sowie in unregelmäßigen Abständen als NATO-Gipfel auf der höchsten Ebene der Staats- und Regierungschefs bzw. -chefinnen. Dazu kommen noch verschiedene Treffen mit den Partnerstaaten, die mehr oder weniger institutionalisiert sind, also zumeist bedarfsorientiert organisiert werden. Unterhalb dieser hohen politischen Ebene wurden in der Allianz noch eine ganze Reihe weiterer Ausschüsse und Arbeitsgremien sowie der diese unterstützende Apparat des Internationalen Stabs (IS) geschaffen, in denen die Entscheidungen im NATO-Rat vorbereitet werden.

In Ergänzung zum politischen Überbau verfügt die NATO noch über eine ausdifferenzierte Militärstruktur. An deren Spitze steht der Militärausschuss (*Military Committee*, MC), der sich aus den jeweils höchsten nationalen militärischen Vertretern bei der NATO zusammensetzt und das wichtigste militärische Beratungsgremium innerhalb des Bündnisses ist. Er tagt mindestens einmal pro Woche auf der Ebene der Ständigen Militärischen Vertreter (*Military Permanent Representatives*, MilReps). Drei Mal im Jahr tagt der Militärausschuss auch auf der Ebene der nationalen Generalstabschefs (*Chiefs of Defense*, CHODS).

Dem Militärausschuss steht wiederum der Internationale Militärstab (IMS) als Arbeitsgremium zur Verfügung. Unterhalb dieser Entscheidungsebenen steht der Allianz die integrierte und gemeinschaftsfinanzierte NATO-Kommandostruktur (NKS) zur Verfügung, welche sich auf der militärstrategischen Ebene aus dem *Allied Command Operations* (ACO) in Mons, Belgien, und dem *Allied Command Transformation* (ACT) in Norfolk (Virginia, USA) zusammensetzt und durch mehrere nachgeordnete Militärstäbe ergänzt wird. Außerhalb dieser multinationalen Kommandostruktur existieren nur wenige gemeinsame Militärstrukturen, da die eigentlichen militärischen Kräfte eine rein nationale Angelegenheit bleiben.

➔ War die NATO-Osterweiterung abgesprochen?

Rechtlich verbindliche Sicherheitsgarantien fordert Russlands Präsident Wladimir Putin von den USA und deren Verbündeten. Sie sollten jedwedes weitere Vorrücken der NATO nach Osten und die Stationierung offensiver Waffensysteme in unmittelbarer Nähe zur Russischen Föderation ausschließen, sagte er am 30. November [2021] vor ausländischen Diplomaten in Moskau. Über frühere mündliche Versprechen, dass sich die NATO nicht nach Osten ausdehne, hätten die westlichen Partner sich hinweggesetzt.

Dies behauptet Putin seit Jahren. Auch in seiner Rede auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Jahre 2007 sprach er von derartigen Zusicherungen der westlichen Partner nach dem Zerfall des Warschauer Vertrages. Dieser Pakt der mittel- und osteuropäischen Staaten, unter Kontrolle der Sowjetunion, existierte von 1955 bis 1991. Er war das Gegenstück zur NATO.

Wesentlich für die Behauptung einer Zusage an die Sowjetunion sind Gespräche im Februar 1990 zwischen dem damaligen US-Außenminister James Baker und Staatschef Michail Gorbatschow. Einem Memorandum zufolge sagte Baker damals: Die Amerikaner hätten verstanden, dass für die Sowjetunion und andere europäische Länder Garantien wichtig seien für den Fall, dass die USA ihre Präsenz in Deutschland im Rahmen der NATO beibehalten würden, „sich die gegenwärtige Militärhoheit der NATO nicht ein Zoll in östlicher Richtung ausdehnen wird“. Gemeint war jedoch das Gebiet der DDR – an eine NATO-Mitgliedschaft von Staaten des 1990 noch bestehenden Warschauer Paktes war damals nicht zu denken.

Putin verwies in München auf eine Aussage des damaligen NATO-Generalsekretärs Manfred Wörner am 17. Mai 1990: „Schon die Tatsache, dass wir bereit sind, die NATO-Streitkräfte nicht hinter den Grenzen der Bundesrepublik Deutschland zu stationieren, gibt der Sowjetunion feste Sicherheitsgarantien.“ Auch hier war das Gebiet der DDR gemeint. Das wird an einem weiteren Satz Wörners deutlich, den er danach sagte: „Wir könnten uns eine Übergangszeit vorstellen, in der eine verringerte Anzahl von Sowjettruppen in der heutigen DDR stationiert bleiben.“ Die Wiedervereinigung fand Monate später, am 3. Oktober 1990, statt. Der Abzug der Westgruppe der sowjetischen Streitkräfte vom Gebiet der ehemaligen DDR zog sich bis 1994 hin. [...]

Gorbatschow selbst zitierte mehrfach die Worte, wonach sich die NATO keinen Zentimeter nach Osten bewegen würde, so auch in einem Interview mit der „Bild“ im Jahr 2009. Fünf Jahre später sagte er im ZDF jedoch, es sei 1990 um das Territorium der DDR gegangen. Eine NATO-Expansion sei damals nicht diskutiert worden: „Der Warschauer Pakt existierte doch noch. Die Frage stellte sich damals gar nicht.“ Es sei ein Mythos, dass er vom Westen betrogen worden sei.

Dass sich eine Erweiterung der NATO in Richtung Osten nicht zwangsläufig gegen Russland richten musste, war daran zu sehen, dass in den 1990er-Jahren über eine Mitgliedschaft Russlands in der westlichen Militärallianz diskutiert wurde. Doch die Differenzen zwischen den Militärs blieben zu groß. Stattdessen wurde im Mai 1997 die NATO-Russland-Akte unterzeichnet, mit der auch der NATO-

Russland-Rat etabliert wurde. Damit bekamen russische Diplomaten Zugang zum NATO-Hauptquartier in Brüssel.

Erst danach begannen die Beitrittsgespräche mit den mitteleuropäischen Staaten. Die NATO sicherte zu, keine Atomwaffen, keine Kommandozentralen und keine Truppen mit einer Stärke von mehr als 10.000 Soldaten pro Land in den Beitrittsländern zu stationieren. 1999 traten Polen, Tschechien und Ungarn bei, 2004 unter anderem Estland, Lettland und Litauen.

Mit dem Kosovo-Krieg 1999 und nach dem Aufstieg Putins an die Macht verschlechterten sich die Beziehungen. Dazu trug damals US-Präsident George W. Bush bei, der unter anderem in Europa eine Raketenabwehr vorantreiben wollte und 2001 den Austritt der USA aus dem ABM-Vertrag zur Begrenzung von Abwehr ракетensystemen erklärte.

Bush setzte sich beim NATO-Gipfel 2008 in Bukarest für die Aufnahme der Ukraine und Georgiens ein, erreichte jedoch nur eine generelle Zusage für deren Beitritt, ohne einen Fahrplan (Membership Action Plan – MAP) und einen zeitlichen Horizont.

Bundeskanzlerin Angela Merkel und andere sprachen sich angesichts massiver Kritik Russlands gegen einen Beitritt der beiden ehemaligen Sowjetrepubliken aus. Relevant ist bis heute die Frage, ob die NATO in der Lage wäre, ihrer Beistandsverpflichtung nach Artikel 5 nachzukommen. Das betrifft ihre militärischen Fähigkeiten angesichts der hochgerüsteten und sehr mobilen russischen Streitkräfte. Hinzu kommt die Frage, ob in den NATO-Staaten genug politischer Wille vorhanden wäre. Umfragen des US-Meinungsforschungsinstituts Pew Research Center zeigen seit Jahren, dass die Unterstützung der Bevölkerung in vielen NATO-Staaten schon für Einsätze in den baltischen NATO-Staaten nicht hoch ist.

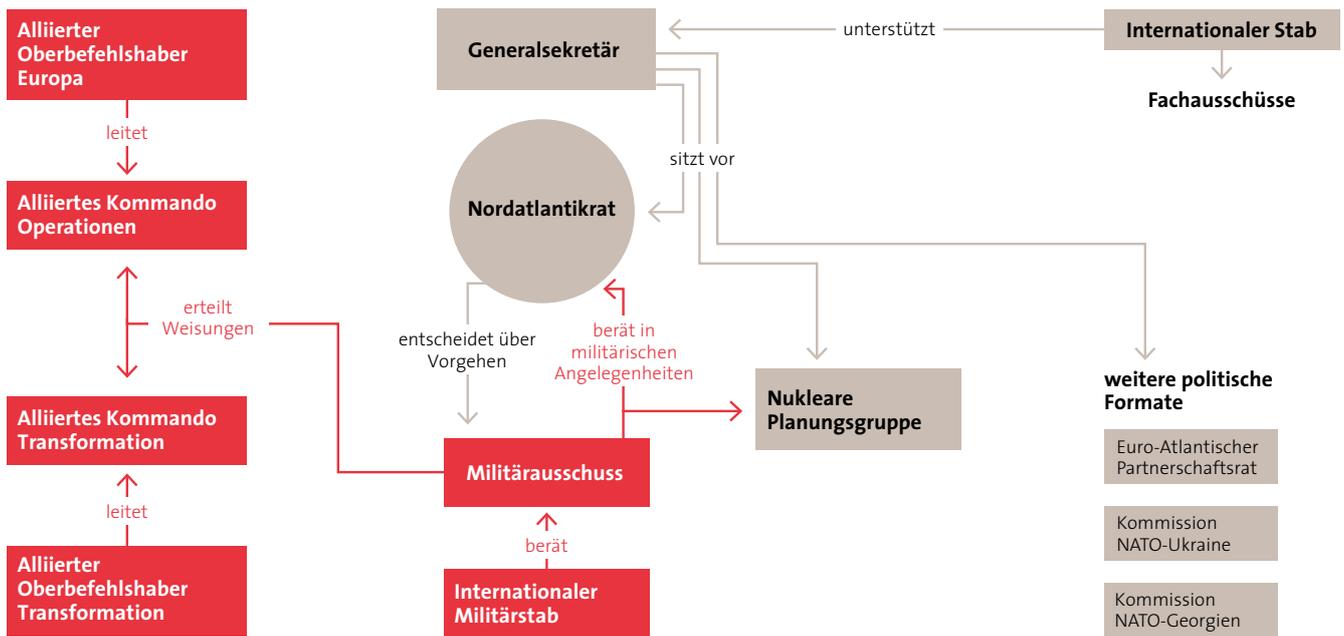
[...] Bis heute verfolgt der Westen gegenüber Georgien und der Ukraine den Kurs, die Selbstverteidigungskräfte dieser Länder zu stärken und Russland ansonsten mit Wirtschaftssanktionen zu belegen. [...]

Silvia Stöber, „Hat die NATO Versprechen gebrochen“, in: tagesschau.de vom 3. Dezember 2021



Die Staats- und Regierungschefs versuchen bei einem NATO-Gipfeltreffen am 8. Juli 1997 in Madrid, eine Lösung zur Osterweiterung zu finden.

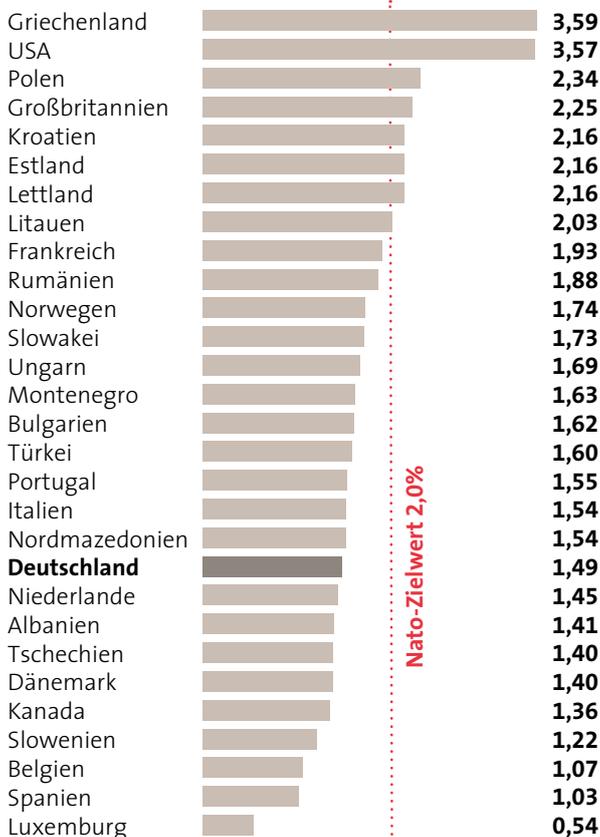
Aufbau der NATO – Politische und Militärische Organisation



Quelle: NATO, eigene Darstellung

Verteidigungsausgaben der NATO-Staaten

Anteil am Bruttoinlandsprodukt der Nato-Staaten* im Jahr 2021 in Prozent



*29 der insgesamt 30 Nato-Staaten (ohne Island)

picture alliance/dpa/dpa Grafik | dpa-infografik GmbH, Quelle: NATO

Schätzungen; Stand: März 2022

Das Grundprinzip der Souveränität im Bündnis

Kern des Washingtoner Vertrages ist das Versprechen aller beteiligten Nationen, sich im Falle eines bewaffneten Angriffes gegenseitig Hilfe zu leisten und darüber hinaus in allen Fragen der gemeinsamen Sicherheit zu kooperieren und sich zu konsultieren. Doch alles Handeln innerhalb der Bündnisstrukturen bleibt grundsätzlich und jederzeit strikt dem Nationalitätenprinzip untergeordnet. Dies gilt sowohl für das Zustandekommen der Entscheidungen, das ausschließlich dem Konsensprinzip folgt, als auch für die militärische Umsetzung dieser gemeinsamen Entscheidungen. Das heißt, in praktisch jeder Situation kann jedes Bündnismitglied für sich selbst frei und souverän entscheiden, was es tut und wie es die zuvor getroffene Konsensentscheidung interpretieren und praktisch umsetzen will.

Der Erfolg der NATO im Kalten Krieg und auch die heutige Ausstrahlung der Allianz beruhen im Wesentlichen auf zwei wichtigen, aber weniger formalistischen Faktoren: Zum einen ist das über Jahre gewachsene Vertrauen aller beteiligten Staaten (sowie potenzieller Gegner) in eine zuverlässige militärische Abschreckung von zentraler Bedeutung. Dabei spielt auch die institutionelle Flexibilität der NATO eine wichtige Rolle, die es dem Bündnis ermöglicht hat, jeweils zeitgerechte politische und strukturelle Antworten auf die sich wandelnden Herausforderungen zu finden und damit den Zusammenhalt zu bewahren. Zum anderen beruht die wahrgenommene Stärke der NATO natürlich auch auf der dominanten Position der USA als wirtschaftlich wie militärisch mächtigster Einzelnation der Welt. Ein Mangel an Führungswillen in den USA wird daher bisher auch automatisch als Schwächung der Allianz und ihrer Handlungsfähigkeit wahrgenommen.



Joe Biden als US-Vizepräsident bei einem Treffen im NATO-Hauptquartier in Brüssel am 10. März 2009. Beratschlagt wird über eine neue strategische Ausrichtung der NATO im Kampf gegen die Taliban in Afghanistan (links oben). 12 Jahre später erobern diese nach fast 20 Jahren NATO-Einsatz das Land in rasanter Geschwindigkeit zurück, zuvor hatten die USA ihre Truppen abgezogen. Auf dem Flughafen in Kabul werden am 19. August 2021 in einer ad-hoc-Aktion Ortskräfte durch die Air Force evakuiert (rechts oben). Für die Frauen in Afghanistan ändert sich die Lage grundlegend. Ihre Rechte sind stark beschnitten, so dürfen sie nur streng verhüllt auf die Straße. Szene in Kabul im August 2022 (unten)

Grenzen militärischer Leistungsfähigkeit

Mit der neuen Herausforderung des Krisenmanagements hat sich die Allianz seit 1992 schrittweise zu einem zentralen militärischen Instrument des politisch gewünschten Stabilitätstransfers über die Bündnisgrenzen hinaus entwickelt. Am Anfang dieses Prozesses stand die Bereitschaft zur Übernahme von OSZE- und VN-Mandaten im Zusammenhang mit den Balkan-Krisen der 1990er-Jahre, vor allem aber die Ereignisse der Terroranschläge auf das *World Trade Center* und das Pentagon am 11. September 2001 verfestigten diese Aufgabe des Bündnisses. Gleichzeitig mit einer Anpassung der NATO-Militärstruktur bemühten sich die europäischen Staaten nun verstärkt darum, ihre militärischen Streitkräfte nach US-amerikanischem Vorbild – jedoch strikt nach nationaler Militärkultur und Finanzlage – zu transformieren und damit ihre Einsatzfähigkeit im Rahmen des internationalen Krisenmanagements zu erhöhen.

Vor dem Hintergrund innenpolitischer Entwicklungen, der Folgen der globalen Finanzkrise sowie des immer deutlicher

werdenden Aufstiegs Chinas signalisierten die USA nach 2010, sich unter dem Stichwort „*Pivot to Asia*“ künftig stärker im asiatischen Raum engagieren zu wollen. Die Folgen daraus wurden den europäischen Verbündeten und Partnern – deren Streitkräfte selbst unter erheblichen Einsparungen zu leiden hatten – bereits bei der NATO-Operation *Unified Protector* in Libyen 2011 klar, als ihre Abhängigkeit insbesondere von US-amerikanischen Aufklärungs- und Führungsfähigkeiten, elektronischer Kriegsführung sowie Präzisionsmunition offensichtlich wurden.

Die Ereignisse des Kaukasus-Krieges im August 2008 riefen zwar bereits die alten Ängste vor allem kleinerer mittel- und osteuropäischer Staaten vor einem Wiedererwachen russischer Expansionsbestrebungen hervor, dies führte jedoch eher zu einer symbolischen und stark begrenzten Rückbesinnung auf die Kernfunktion der Allianz im Sinne kollektiver Verteidigung. Nach wie vor bekannte sich die NATO ausdrücklich zum Dialog mit Russland. Dementsprechend trafen die völkerrechtswidrige



Die besondere Stellung der Türkei

Es hätte ein historischer Augenblick werden sollen, doch der fiel ins Wasser. Am Mittwochmorgen, früh um acht, reichten die Botschafter Finnlands und Schwedens die Aufnahmeanträge ihrer Länder ein, persönlich bei NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg. Danach kam der Nordatlantikrat zusammen, um über das weitere Verfahren zu entscheiden: 29 Staaten waren dafür, Beitrittsverhandlungen einzuleiten, ein Land war dagegen – die Türkei. Recep Tayyip Erdoğan hatte Ernst gemacht mit seiner Drohung, den Prozess zu blockieren. Der türkische Präsident fordert Sicherheitsgarantien und die Aufhebung von Exportrestriktionen gegen sein Land, bevor er zustimmen will. [...]

Jetzt ist der Ärger groß über Erdoğan, weil er das Bündnis für alle sichtbar gespalten hat. In den Kulissen hat die Suche nach einer Lösung begonnen. Nicht ganz klar ist, was Ankara genau fordert. Soll nur Schweden sein Waffenembargo aufheben, das es 2019 nach dem Einmarsch der Türkei in Nordsyrien verhängt hatte – oder geht es auch um die Verbündeten, Deutschland etwa oder Amerika? Reicht es Erdoğan, wenn die Regierungen in Helsinki und Stockholm einmal täglich die PKK als Terrororganisation verurteilen – oder fordert er die Auslieferung von Politikern der kurdisch-syrischen Volksmiliz YPG? Klar ist nur: Ignorieren kann man Erdoğan jetzt nicht mehr. Zumal sich die Allianz vorgenommen hat, die „Grauzone“ so klein wie möglich zu halten, in der Finnland und Schweden noch nicht unter die kollektive Sicherheitsgarantie der Allianz fallen.

Bei der NATO sind viele, eigentlich alle von Erdoğan's Vetodrohungen überrascht worden. Allerdings ist es nicht das erste Mal, dass der türkische Präsident sich querstellt und den Zusammenhalt der Allianz gefährdet. Die Türkei ist immer mehr in eine Sonderrolle hineingerutscht, was zu Fragen führte: Will sie überhaupt noch zur Allianz gehören? Oder sieht Erdoğan nicht vielmehr Putin als bevorzugten Verbündeten? Um das zu verstehen, muss man etwas weiter in die Geschichte zurückgehen. Denn der Wendepunkt im Verhältnis zwischen der Allianz und ihrem südöstlichsten Partner lässt sich genau bestimmen: Es war die Nacht vom 15. auf den 16. Juli 2016.

Da versuchten Teile des türkischen Militärs, Erdoğan und seine Regierung zu stürzen. [...] Als er am frühen Morgen [...] vor einer jubelnden Menschenmenge sprach, war klar, dass der Putsch gescheitert war.

Natürlich hatte die NATO mit alledem nichts zu tun. Generalsekretär Stoltenberg war einer der Ersten, der zu „Ruhe, Zurückhaltung und Respekt für die demokratischen Institutionen und die Verfassung der Türkei“ aufgerufen hatte. Erdoğan aber war ein anderer Mensch geworden, getrieben von Misstrauen und Verfolgungswahn. Er machte den im amerikanischen Exil lebenden Fethullah Gülen für den Umsturzversuch verantwortlich, damit auch den Westen, und ging mit aller Härte gegen jene vor, die er der Verschwörung zurechnete. Allein im Militär wurden 1700 Offiziere unehrenhaft entlassen oder verhaftet, darunter vierzig Prozent der Generäle und Admiräle. In der Regel traf es Männer, die auf westlichen Militärakademien ausgebildet und in NATO-Stäben eingesetzt worden waren. Und

das waren nur die kleinen Veränderungen. Drei Wochen nach dem Putsch traf Erdoğan den russischen Präsidenten in Sankt Petersburg. Wladimir Putin hatte sich nach dem Coup sofort an die Seite des türkischen Präsidenten gestellt – obwohl die Beziehungen an einem Tiefpunkt waren. Ein paar Monate zuvor hatte ein türkischer Pilot ein russisches Kampfflugzeug abgeschossen, das ganz kurz nahe der Grenze zu Syrien in den Luftraum des Landes eingedrungen war. Es war Ausdruck der Spannungen in Syrien, wo beide Länder auf entgegengesetzten Seiten standen und immer offener ihre Interessen durchzusetzen versuchten. [...]

In Syrien haben die Amerikaner eng mit der YPG zusammengearbeitet, der kurdischen Volksmiliz. Sie war Partner im Kampf gegen den „Islamischen Staat“ und bekam wohl auch westliche Waffen. Erdoğan fordert seit Langem, diese Bande zu kappen. Vor drei Jahren blockierte er sogar Verteidigungspläne für das Baltikum, solange die YPG nicht als Terrororganisation eingestuft werde. Noch als die Allianz in London ihr siebzigjähriges Bestehen feierte, hielt er daran fest. Ein halbes Jahr später ließ er sein Veto wieder fallen, ohne erkennbare Gegenleistung.

Darauf gründet sich die Hoffnung von Diplomaten, dass die Türkei auch diesmal nicht bis zum Äußersten gehen wird. Alle großen und kleinen Krisen der vergangenen Jahre wurden am Ende geschlichtet – ob es um das Besuchsverbot für deutsche Politiker bei Bundeswehrsoldaten in der Türkei ging oder um die Konfrontation mit Griechenland im Mittelmeer. Die NATO-Partner zeigten sich geduldig und leidensfähig. Sie wussten freilich auch, warum: Die Türkei mag ein schwieriger Partner sein, Erdoğan ein noch schwierigerer Präsident. Doch wenn es hart auf hart kommt, möchte man das Land lieber im Bündnis haben als außerhalb.

In der Ukraine Krise hat sich das bewahrheitet. Drei Tage nach dem russischen Überfall telefonierte der ukrainische Präsident Wolodymyr Selenskyj mit Erdoğan. Er bat ihn darum, die Zufahrt zum Schwarzen Meer zu sperren. So geschah es am nächsten Tag, gewiss auch unter dem Druck anderer Partner. Der Vertrag von Montreux, 1936 geschlossen, lässt das in „Kriegszeiten“ zu.

Anrainer wie Russland dürfen nur noch durch den Bosphorus fahren, um Kriegsschiffe zu ihrer Heimatbasis zu bringen. Wie wichtig das ist, zeigte sich nach dem Untergang des Raketenkreuzers „Moskwa“ im April [2022]. Russland kann das von der Ukraine versenkte Flaggschiff seiner Schwarzmeerflotte nicht mehr ersetzen. Damit fehlt den anderen Schiffen ein Abwehrschirm, sie müssen Abstand halten von der ukrainischen Küste und können nicht in den Konflikt eingreifen. Die Türkei wurde damit ihrer Funktion als Türhüter am Schwarzen Meer gerecht. Deshalb war sie schon im Kalten Krieg so wichtig. Im Ernstfall hätte sie das Schwarze Meer abriegeln sollen. [...]

Thomas Gutschker, „Erdoğan, der Türhüter“, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 22. Mai 2022

© Alle Rechte vorbehalten. Frankfurter Allgemeine Zeitung GmbH, Frankfurt. Zur Verfügung gestellt vom Frankfurter Allgemeine Archiv

Annexion der Krim sowie die russische Aggression in der Ostukraine die Allianz 2014 überraschend und weitgehend unvorbereitet. Dies löste zwar eine Neubewertung des Verhältnisses zu Russland sowie des Verhältnisses der drei Kernaufgaben der Allianz – kollektive Verteidigung, Internationales Krisenmanagement und kooperative Sicherheit – zueinander aus, dennoch blieb es selbst dann noch bei moderaten Anpassungen in der Verteidigungsplanung der Allianz. Vor allem aber wurden dadurch die Tendenz zu „hohlen Strukturen“ anstelle von kampfkraftigen europäischen Verbänden nicht wirklich gebrochen.

Rückbesinnung auf die Bündnisverteidigung

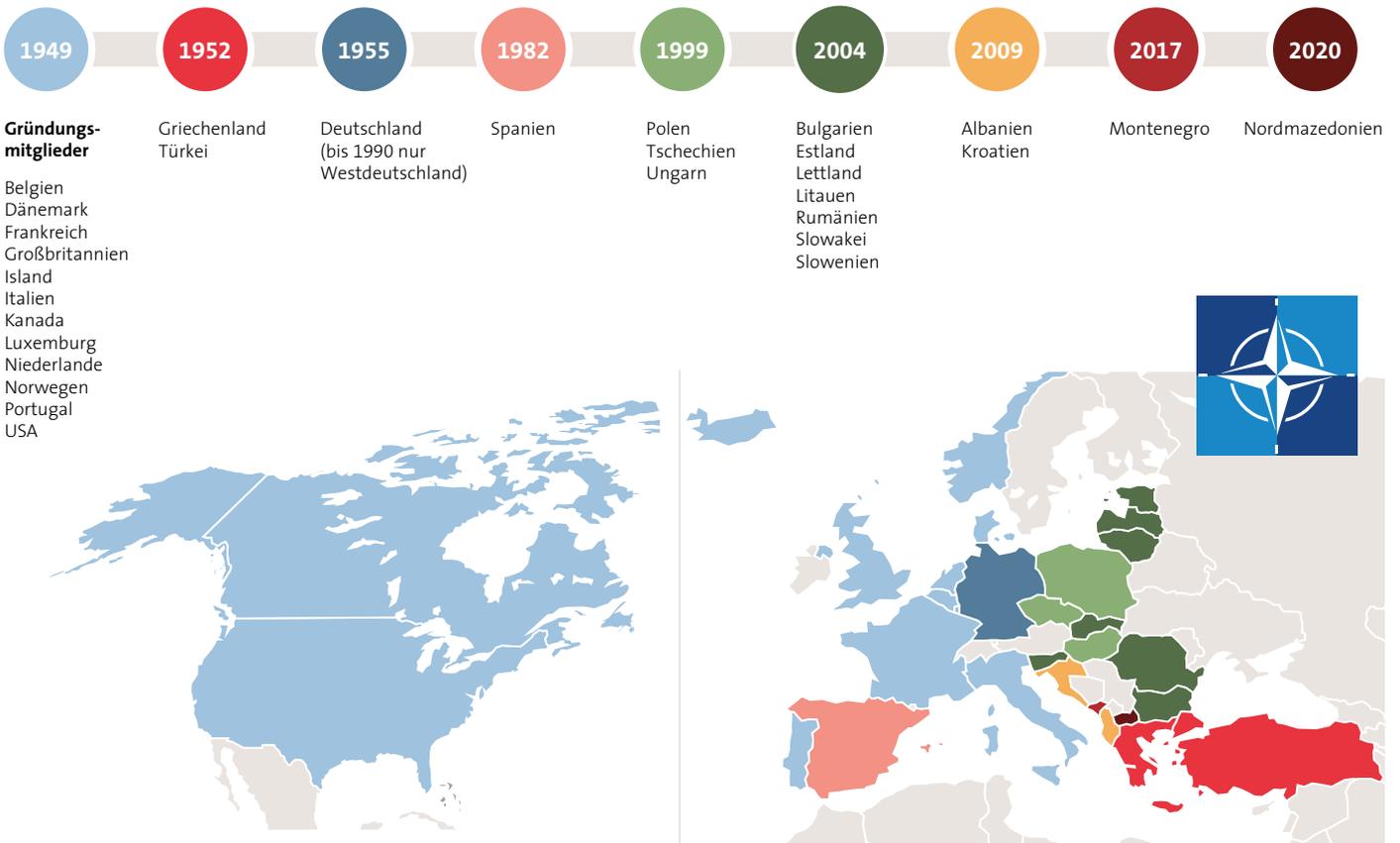
Erst die Invasion russischer Streitkräfte in die Ukraine am 24. Februar 2022 führte zum vollständigen Bruch mit Russland, zur eindeutigen Neupositionierung der Allianz sowie zur massiven Ausweitung nationaler Verteidigungsanstrengungen, wie sie in den Gipfelbeschlüssen von Madrid Ende Juni 2022 deutlich wurden. Zusätzlich zur Aufnahme der beiden bisher neutralen skandinavischen Partner Finnland und Schweden sowie des 7. Strategischen Konzeptes seiner Geschichte beschloss die Allianz die größte Anpassung ihrer Streitkräftestrukturen seit dem Ende des Kalten Krieges. Die *NATO-Response Force*, mit einer

Stärke von 40 000 Soldaten bisher eher Symbol der Solidarität in Gefahrenlagen, soll schnellstmöglich in eine wirklich schlagkräftige Truppe von circa 300 000 „kaltstartfähigen“ Soldaten und Soldatinnen umgewandelt werden. Dazu kommen eine bessere Finanzierung und Stärkung der Innovation für die fortschreitende Modernisierung der Streitkräfte.

Über die Bekräftigung der Zusagen zur Unterstützung der Ukraine hinaus hat dieser Gipfel aber auch wichtige Signale in Richtung inhaltlicher und geografischer Neuausrichtung gesendet. So wurde nicht nur das Ziel einer vollständigen Emissionsfreiheit der NATO bis 2050 beschlossen, sondern erstmalig auch eine Reihe von Partnerstaaten aus dem pazifischen Raum zur Teilnahme am NATO-Gipfel eingeladen. Die Anwesenheit von Australien, Japan, Neuseeland und Südkorea als Gesprächspartner in Madrid war ein klares Signal der Allianz, über die aktuelle Bedrohung durch Russland hinaus auch nicht die neuen globalen Risiken aus dem Blick zu verlieren und sich den Herausforderungen einer expansiven chinesischen Sicherheitspolitik stellen zu wollen.

Ohne die weiterhin bestehenden internen Spannungen zu übertünchen, hat die NATO damit auch nach über 70 Jahren eindrucksvoll ihre Anpassungsfähigkeit und Relevanz für die Sicherheit aller ihrer bald 32 Mitgliedstaaten bewiesen.

Die 30 Mitgliedstaaten der NATO



picture alliance/dpa/dpa Grafik | dpa-infografik GmbH, Quelle: NATO

Stand: Dezember 2022

Manuela Scheuermann

Die Vereinten Nationen: Arena der Weltpolitik

Die Vereinten Nationen sind staatenübergreifend. Ihre Hauptaufgabe besteht in der Herstellung und Bewahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, dabei stoßen sie zunehmend an Grenzen.



Die Skulptur „Non Violence“ des schwedischen Künstlers Carl Fredrik Reuterswärd vor dem Sitz der Vereinten Nationen in New York gilt als Symbol für Frieden und Gewaltlosigkeit. Diese zu schaffen ist die zentrale Aufgabe der VN. Foto: September 2003

Mit 193 Mitgliedstaaten sind die Vereinten Nationen (VN) die einzige Internationale Organisation, die sich über das gesamte Staatensystem erstreckt. So global ihre Mitgliedschaften sind, so universell ist auch ihre Agenda. Überall in der VN-Charta, dem Gründungsvertrag der Organisation, findet sich die zentrale Aufgabe der VN wieder: die Herstellung und Bewahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit – eine globale Zielsetzung für eine globale Sicherheitsorganisation.

Näher beleuchtet und kritisch betrachtet werden sollte die sicherheitsstiftende Wirkung der VN. Was versteht die Weltorganisation unter Sicherheit? Wie kann sie Sicherheit und Frieden, ja Ordnung im internationalen System stiften? Welche Organe tragen die Verantwortung dafür und welche Instrumente stehen den VN dabei zur Verfügung? Angesichts der weltpolitischen Zerwürfnisse, die im jüngsten Angriff Russlands auf das Nachbarland Ukraine einen neuen Höhepunkt

fanden, müssen aber auch die Grenzen der VN diskutiert werden. Welche Einschränkungen erleben die VN angesichts dieser tiefgehenden Machtrivalitäten? 77 Jahre nach ihrer Gründung stehen die VN (wieder einmal) an einem Scheidepunkt.

Die Vorstellung über die sicherheitspolitische Rolle der Weltorganisation ist seit ihrer Gründung umstritten: Wollen die einen – beispielsweise die Staaten der Europäischen Union – die VN als Wächterin des Weltfriedens verstanden wissen, benutzen die anderen – aktuell vor allem Russland – sie als bloßes Instrument ihrer eigenen Machtpolitik. Allerdings konnte die Weltorganisation in ihrer sicherheitspolitischen Rolle selten reibungslos agieren. Schon kurz nach der Gründung der VN lähmte der Ost-West-Konflikt ihre Sicherheitspolitik.

Nach Ende der Bipolarität war die VN angesichts der vielen Kriege und bewaffneten Auseinandersetzungen, aber auch und vor allem aufgrund des fehlenden Engagements einflussreicher Staaten, oftmals überfordert. Nur die Jahre der „Morgenröte im Glaspalast“ (Gorbatschow), also der Zeitraum zwischen 1986 und 1992, verliefen so wie eigentlich erhofft – wirksam, kooperativ und solidarisch. Der chronische Konflikt, der sich besonders im Sicherheitsrat manifestiert, hat tiefgreifende Auswirkungen auf die Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Weltorganisation.

Sicherheit: zwischen Staaten und für die Menschen

Die vordringlichste Aufgabe der VN ist es, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu bewahren oder wiederherzustellen (Art. 1 VN-Charta). Dabei war bereits im Gründungsjahr 1945 klar, dass Sicherheit keineswegs nur für und zwischen Staaten bestehen, sondern in einem erweiterten Verständnis auch für deren Bevölkerungen gelten sollte: Klassische staatliche Sicherheit konzentriert sich auf die Bewahrung der staatlichen Souveränität. Hierzu hat die VN ein System kollektiver Sicherheit geschaffen, das die Bewahrung des Friedens als gemeinsame Aufgabe der gesamten Staatengemeinschaft definiert.

Die VN-Charta führte dazu mit dem Allgemeinen Gewaltverbot (Art. 2, Ziff. 4) eine neue fundamentale Norm ins Völkerrecht ein. Sollte sich ein Staat nicht an diese Regel halten, kann der VN-Sicherheitsrat Verfahren der friedlichen Streitbeilegung empfehlen oder Zwangsmaßnahmen ergreifen, um Frieden und internationale Sicherheit wiederherzustellen.

Erweiterte Sicherheit umfasst neben dem klassischen Verständnis auch staatliche Wohlfahrt, Menschenrechte, politische Stabilität und immer mehr auch die globale ökologische Situation. Die VN beschreiben diese Zusammenhänge oftmals als Sicherheit-Menschenrechte-Entwicklung-Nexus, zu dem neuerdings auch noch der Zusammenhang zwischen Klima und Sicherheit und – spätestens seit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine 2022 – auch der von Nahrungsmittel-Sicherheit gehören. Adressaten dieser klassischen und erweiterten Sicherheit sind die Staaten.

Doch die VN wenden sich schon seit Ende der 1990er-Jahre nicht mehr nur dem Staat zu, wenn es um die internationale Sicherheit geht. Die Kriege der 1990er-Jahre, insbesondere die Völkermorde in Ruanda und Srebrenica und das Versagen der VN im Angesicht dieser Gräueltaten, haben die Weltgemeinschaft gelehrt, dass Sicherheit nicht erst an den staatlichen Außengrenzen beginnt, sondern bereits im Staat selbst: Der Schutz des Individuums muss ebenso bedacht werden wie der

Schutz der Staatsgrenzen. Dieses Konzept ist vor allem von VN-Generalsekretär Kofi Annan entwickelt worden.

Die Vereinten Nationen begreifen Sicherheit als „menschliche Sicherheit“ (siehe S. 7), da der Mensch der Empfänger der Sicherheitsbemühungen ist. Sie argumentieren, dass aus der staatlichen Souveränität die Verantwortung eines Staates erwachse, für ausreichenden Schutz seiner Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern vor Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord und anderen Gräueltaten zu sorgen. Ist ein Staat dazu nicht willens oder in der Lage, so geht die Verantwortung für die menschliche Sicherheit dieser Staatsbürgerinnen und Staatsbürger in letzter Instanz auf die internationale Gemeinschaft über.

Das Sicherheitskonzept der menschlichen Sicherheit, das das Handeln der VN seitdem immer wieder bestimmt hat, ist die „Schutzverantwortung“ (*Responsibility to Protect*, R2P). Die VN können mit Zustimmung des Sicherheitsrats sogar militärische Maßnahmen ergreifen, sollte die Zivilbevölkerung eines Staates der zügellosen Gewalt eines Herrschaftssystems ausgesetzt sein.

2011 war das beispielsweise in Libyen der Fall. Der VN-Sicherheitsrat autorisierte eine Flugverbotszone über dem libyschen Staatsgebiet, um die Zivilbevölkerung gegen die massiven und systematischen Menschenrechtsverletzungen des libyschen Regimes zu schützen (S/RES/1973). Diese Mission blieb nicht ohne Kritik, da sie schlecht geplant und ausgeführt war. Zudem wurde den westlichen Staaten, die die Flugverbotszone umsetzten, vorgeworfen, mit der Aktion einen „*regime change*“, also die gewaltsame Absetzung des libyschen Machthabers Muammar al-Gaddafi, verfolgt zu haben.

Dieser Vorwurf des politischen Umsturzes von außen haftet dem Konzept der Schutzverantwortung seit Beginn an und wird oft von Staaten des Globalen Südens ins Feld geführt. Staaten wie Russland und China sprechen sich gegen die Anwendung der Schutzverantwortung aus, weil sie eine Einmischung der VN aufgrund der eigenen Menschenrechtsverletzungen befürchten müssen. Umgekehrt nutzen Staaten das Argument der Schutzverantwortung als Vorwand, um gegen andere Länder vorzugehen.

Die VN handeln zudem längst nicht in jedem Konflikt gemäß dieser Norm. Die Passivität der VN angesichts der Kriegsverbrechen in Syrien – beispielsweise in Hinblick auf den Einsatz von Chemiewaffen gegen die Zivilbevölkerung – ist ein Beleg dafür. Auch die Kriegsverbrechen in der Ukraine, unter anderem in Butscha, wären eigentlich ein Fall für die Schutzverantwortung.

In den operativen Maßnahmen, insbesondere in den VN-Friedensmissionen, setzen die VN die erweiterte Sicherheit als „*Protection of Civilians*“ um. Es ist der Auftrag dieser „*Protection of Civilians*“-Maßnahme, den Schutz der Zivilbevölkerung in gewaltsamen Konflikten vor Ort und mit Hilfe der VN-Truppenpräsenz sicherzustellen.

So innovativ und vielversprechend die Konzepte der VN auch sind, so sind sie doch gerade im Bereich der Sicherheitspolitik immer auf die Umsetzung durch die Hauptorgane angewiesen, in denen die Staaten den Ton angeben. In Fragen von Sicherheit und Frieden, insbesondere im Falle von gewaltsamen Krisen, Konflikten und Kriegen, gilt immer noch: Die VN sind nur dann stark, wenn die Mitgliedstaaten es wollen. Die Weltorganisation ist politisch, finanziell und personell vom Willen der Staaten abhängig. Das zeigt sich besonders bei dem Organ, dem gemäß Art. 24 die Hauptverantwortung für den Frieden übertragen wurde, dem VN-Sicherheitsrat.

i Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*)

Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*; R2P/RtoP) meint die Verantwortung eines Staates, für den Schutz seiner Bevölkerung zu sorgen. Kann oder will ein Staat dies nicht, geht die Verantwortung an die internationale Gemeinschaft über. Das Prinzip der Schutzverantwortung ermächtigt demnach zum internationalen Eingreifen – notfalls unter Einsatz von Gewalt –, wo schwerste Menschenrechtsverletzungen die Bevölkerung gefährden. Im Abschlussdokument des Weltgipfels 2005 erkannte die UN-Generalversammlung dieses Prinzip an. Es kommt bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen, Völkermord und ethnischen Säuberungen zur Anwendung. Das Konzept der Schutzverantwortung entstand vor dem Hintergrund des Scheiterns und der Überforderungen von UN-Friedensmissionen (Ruanda, Bosnien) in den 1990er Jahren. Trotz der internationalen Anerkennung im Jahr 2005 blieben Auslegung und Umsetzung des Prinzips in die politische Praxis umstritten, nicht zuletzt da es den Grundsatz der staatlichen Souveränität berührt. Bei seiner Entscheidung zum Libyen-Einsatz durch Resolution 1973 im März 2011 stellte der Sicherheitsrat einen Bruch der Schutzverantwortung fest und beschloss ein Eingreifen der internationalen Gemeinschaft zum Schutz der libyschen Bevölkerung.

Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten
(*Protection of Civilians*)

Während einer Vielzahl von gewaltsamen Konflikten in den 1990er Jahren und bei den verheerenden Völkermorden in Srebrenica und Ruanda versagten die Vereinten Nationen, den Schutz von Zivilisten zu gewährleisten. Daraufhin entwickelte das *Panel on United Nations Peace Operations* den

„Brahimi Report“, der Empfehlungen zur Verbesserung von UN-Friedenseinsätzen angibt und dabei konkret den Schutz von Zivilisten thematisiert. 1999 ergriff der UN-Sicherheitsrat die Initiative, den Schutz von Zivilisten sowohl in UN-Friedensmissionen als auch in spezifischen Resolutionen zu verankern (UNSCR/RES 1265 und UNSCR/RES/1296).

Der Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten muss als Teil des humanitären Völkerrechts betrachtet werden, da das humanitäre Völkerrecht diejenigen schützt, die nicht am bewaffneten Konflikt teilnehmen, wie z. B. Zivilisten. Dieses zielt darauf ab, Gewalt und menschliches Leid in Kriegssituationen zu begrenzen. In diesem Kontext tragen die Staaten immer die Hauptverantwortung für den Schutz ihrer Bevölkerung. Deswegen besteht die Hauptaufgabe der UN-Friedensmissionen darin, die Regierungen dabei zu unterstützen, ihre Schutzverantwortung durch Beratung, technische und logistische Unterstützung und Kapazitätsaufbau wahrzunehmen.

Das momentan robusteste Mandat einer UN-Friedensmission ist jenes von MONUSCO in der Demokratischen Republik Kongo. Das aktuellste Dokument der UN zum Schutz von Zivilisten ist die Sicherheitsratsresolution 2417 (2018), die auf verschiedenen Resolutionen und Berichten zu *Protection of Civilians* aufbaut.

Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V.: Glossar.
Online: <https://frieden-sichern.dgvn.de/glossar#ca22677>



→ Wie entschieden wird, wann und wo in welche Konflikte eingegriffen wird, erklärt der Animationsfilm „Wo eingreifen?“ auf bpb.de.

Ohne Willen keine Macht:
der VN-Sicherheitsrat

Der Sicherheitsrat ist eines von sechs Hauptorganen der Vereinten Nationen (neben der Generalversammlung, dem Wirtschafts- und Sozialrat, dem inaktiven Treuhandrat, dem Sekretariat und dem Internationalen Gerichtshof). Er ist das potenziell mächtigste Organ der VN, weil er als einzige VN-Institution rechtlich bindende Entscheidungen für die Staaten treffen kann. Er hat die Deutungshoheit über die Frage, ob eine internationale Situation eine Bedrohung oder einen Bruch des Friedens bzw. eine Aggressionshandlung darstellt (Art. 39). Er kann nicht militärische und militärische Maßnahmen beschließen, um Konflikte zu verhindern, einzudämmen und zu beenden. Kapitel VI der VN-Charta gibt dem Sicherheitsrat Maßnahmen zur friedlichen Beilegung zwischenstaatlicher Streitigkeiten an die Hand. Er kann Empfehlungen zur Beendigung des Konflikts aussprechen, Untersuchungen vor Ort durchführen und den/die VN-Generalsekretär/-in mit der Vermittlung zwischen den Konfliktparteien beauftragen.

In Kapitel VII der VN-Charta ist geregelt, welche nicht militärischen und militärischen Maßnahmen der Sicherheitsrat im Falle eines Bruchs des Weltfriedens oder eines Scheiterns

der Vermittlungsbemühungen anordnen kann. So kann er Sanktionen und Embargos verfügen oder militärische Maßnahmen autorisieren. Die Instrumente des Kapitels VII benötigen ein Mandat des Sicherheitsrats, das festlegt, welche Zwangsmaßnahmen die Organisation ergreift.

Die Zusammensetzung und die Entscheidungsregeln des Sicherheitsrats sind ein steter Grund für Kritik an den VN insgesamt. Wann immer die VN in den Medien dem Vorwurf der Irrelevanz ausgesetzt sind, so ist dies meistens auf eine Blockade im Sicherheitsrat zurückzuführen. Der Sicherheitsrat besteht aus insgesamt 15 Mitgliedstaaten der VN. Fünf Staaten sind permanent im Sicherheitsrat vertreten. Ihre Zusammensetzung ist historisch begründet, denn diese Staaten waren Mitglieder der Anti-Hitler-Koalition und zentrale Gründungsstaaten der VN, nämlich die USA, Großbritannien, Russland, China und Frankreich. Sie werden oft auch als „P5“ (*Permanent Five*) bezeichnet. Weitere zehn Mitgliedstaaten werden für eine zweijährige Amtszeit sowie nach einem regionalen Verteilungsschlüssel in den Sicherheitsrat gewählt.

Manche Staaten kehren so häufiger in das Gremium zurück: Beispielsweise war Deutschland 2019/20 bereits zum sechsten Mal Mitglied des Sicherheitsrats und demonstrierte damit seine Bereitschaft, im Zuge einer möglichen Reform des Gremiums

dort auch ständig vertreten zu sein. Im Zuge des russischen Angriffs auf die Ukraine betonte Bundeskanzler Olaf Scholz diese Bereitschaft im Sommer 2022 noch vehementer.

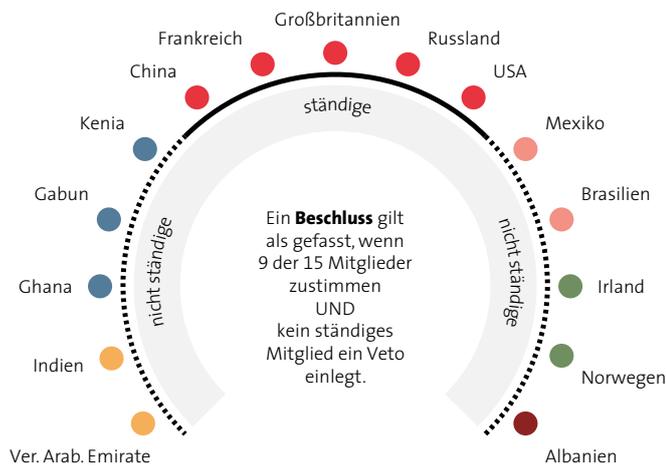
Mit der ständigen Mitgliedschaft geht ein Vorrecht einher, welches mit dem ehernen Prinzip der souveränen Gleichheit aller Staaten in Konflikt steht: das Vetorecht. Die P5 haben das Recht, Entscheidungen des Rates mit ihrem „Nein“ zu blockieren. So konnte Russland im VN-Sicherheitsrat die Einrichtung humanitärer Korridore im Jemen oder Sanktionen gegen Syrien ebenso verhindern wie die Verurteilung des russischen Angriffs auf ukrainisches Staatsgebiet 2014 und 2022.

Auch deshalb wird die Reform des Gremiums schon seit Beginn der 1990er-Jahre diskutiert, zumal die Zusammensetzung der P5 die Machtverhältnisse der gegenwärtigen Weltordnung nicht mehr widerspiegelt. Staaten des Globalen Südens sind chronisch unterrepräsentiert, während die Nordhalbkugel überrepräsentiert ist. Reformversuche, die eine Veränderung der Mitgliederstruktur zum Ziel haben, sind bisher allesamt gescheitert.



Bei Protesten gegen die Mission der Vereinten Nationen für die Stabilisierung in der Demokratischen Republik Kongo (kurz MONUSCO) wurden 2017 auch drei VN-Soldaten getötet. Zeremonie zur Ehrung der Gefallenen am 1. August 2022

Der VN-Sicherheitsrat



Mitglieder insgesamt: 15
 davon **5 ständige** ———
10 nicht ständige
 jeweils von der VN-Generalversammlung für 2 Jahre gewählt
 davon aus:
 Afrika ●●● / Asien ●●● / Lateinamerika und Karibik ●●●
 Westeuropa, Nordamerika u.a. ●●● / Osteuropa ●●●

© picture-alliance / dpa/dpa-Grafik / dpa-Infografik; Quelle: VN Stand: Februar 2022

Sicherheitspolitisches Instrumentarium: VN-Friedensmissionen

Neben der Möglichkeit auf Staaten einzuwirken steht den VN ein weiteres sicherheitspolitisches Instrumentarium zur Verfügung: die VN-Friedensoperation, auch VN-Peacekeeping oder Blauhelm-Mission genannt. Dabei handelt es sich um vom VN-Sicherheitsrat mandatierte zivil-militärische Einsätze, die in einem Konfliktgebiet den entstehenden Frieden sichern

und das Land beim Wiederaufbau unterstützen sollen. Die VN selbst verfügen über keine Armee, sondern müssen sich darauf verlassen, dass Staaten freiwillig Truppen, Polizei und andere zivile Kräfte für diese Missionen stellen. Wie in den Jahrzehnten zuvor stellten 2022 Staaten wie Bangladesch, Nepal oder Indien die meisten Kräfte für VN-Friedensoperationen, die größten Beitragszahler sind die USA, China, Japan und Deutschland.

Die bereits in den 1950er-Jahren erarbeiteten Regeln für Friedenseinsätze sollen dafür sorgen, dass die VN als unparteiliche Dritte wahrgenommen und nicht als Konfliktpartei behandelt wird. Der Sicherheitsrat autorisiert eine VN-Friedensmission, wenn diese vier Bedingungen erfüllt sind:

- Es herrscht ein stabiler Waffenstillstand zwischen den Konfliktparteien.
- Die Konfliktparteien stimmen der Entsendung einer VN-Friedensmission zu.
- Die VN und ihre Friedensmission werden als unparteiisch wahrgenommen.
- Blauhelme dürfen Waffengewalt nur zur Selbstverteidigung einsetzen.

Aufgrund der häufig unberechenbaren Situation in den Einsatzgebieten, der oftmals spontan auftretenden Gewalt und immer häufiger zu beobachtenden Gewaltanwendung gegen die unparteilichen VN-Soldatinnen und VN-Soldaten dürfen diese Waffengewalt auch zur Verteidigung des Mandats und dem Schutz der Zivilbevölkerung einsetzen. Diese Form des *Peacekeeping* wird oft als „robust“ bezeichnet. Große und teure VN-Friedensmissionen sind im Sudan und Südsudan, in der Demokratischen Republik Kongo und in Mali eingesetzt. Sie haben ein überaus ambitioniertes Aufgabenspektrum, das von klassischen Blauhelm-Aufgaben wie der Überwachung von Pufferzonen und der Entwaffnung von Rebellengruppen bis hin zur Mitgestaltung des gesamten gesellschaftlichen und politischen Wiederaufbaus reicht. Schon aus diesem Grund stehen VN-Missionen oft am Rande der Überforderung.



Südasien und die VN-Friedensmissionen

[...] In zahlreichen Konfliktgebieten der Welt – von der Westsahara bis zum Nahen Osten – arbeiten Militärexperten, Soldaten und Polizisten der Vereinten Nationen daran, den Frieden und die öffentliche Ordnung aufrecht zu halten. Da die VN jedoch keine eigenen Streitkräfte haben, sind sie bei der Durchführung von friedenssichernden Maßnahmen auf Militär- und Polizeikräfte angewiesen, die von den Mitgliedsstaaten bereitgestellt werden. [...]

Bei genauerer Betrachtung zeigt sich allerdings, dass Kontingente aus relativ armen, bevölkerungsreichen Ländern – vor allem aus Afrika und Südasien – einen großen Anteil der weltweit eingesetzten Friedenstruppen ausmachen. Beispielsweise stellten Bangladesch, Pakistan und Nepal im Jahr 2014 zusammen über 30 Prozent der gesamten VN-Blauhelmsoldat:innen. Im Vergleich dazu steuerten westliche Staaten lediglich fünf Prozent bei. Nach VN-Angaben führte Bangladesch Ende November 2015 mit mehr als 8800 Soldaten, Polizisten und Militärberatern die Liste der Truppensteller, die sich an den laufenden 16 VN-Friedensmissionen beteiligten, an. An dritter Stelle lag Indien (7807), gefolgt von Pakistan (7636). Nepal rangierte an sechster Stelle (5362). Zwei afrikanische Länder, Äthiopien (8307) und Ruanda (6075), belegten den zweiten bzw. vierten Platz.

Die Aufgaben der VN-Friedenstruppen sind vielfältig. Sie reichen vom Schutz der Zivilbevölkerung und der Sicherung von Hilfsmaßnahmen bis hin zu Verhandlungen mit örtlichen Behörden oder lokalen Machthabern über die Umstände der täglichen Arbeit. Außerdem sind sie durch ständige Angriffe bedroht.

[...] Die Länder in Südasien verfügten also über die zahlenmäßige Stärke und die Fähigkeit, um Truppen für die VN-Friedenssicherung bereitzustellen. Außerdem hatten die Staaten anfangs wenig strategisches Interesse an den Gebieten, in denen die VN-Missionen durchgeführt wurden. In den Regionen, die zumeist in Afrika lagen, konnten sie folglich ein höheres Maß an Unparteilichkeit walten lassen, so [Waheguru Pal Singh] Sidhu [Indien-Experte und nicht-ansässiger Senior Fellow an der Washingtoner Brookings Institution].

[...] VN-Friedensmissionen sind gut bezahlt und werden von einigen Staaten dazu genutzt, die Militärausgaben zu verringern. Obwohl der wirtschaftliche Gewinn durch die Entsendung von wenigen tausend Soldaten eher gering ist, lohnt er sich für Entwicklungsländer weit mehr als für Industrieländer.

Diese Ansicht vertritt auch Omar Hamid, Risikoanalyst für den Bereich Asien-Pazifik. „Die südasiatischen Länder haben in der Regel große Armeen. Für sie ist es vorteilhaft, Truppen bereitzustellen, da die Vergütung im Vergleich zum Sold in den Heimatländern deutlich höher ist.“, so Hamid gegenüber DW [Deutsche Welle].

Hamid erklärt, dass beispielsweise ein pakistanischer Soldat ein ungefähres Gehalt von etwa 20.000 Rupien pro Monat hat, umgerechnet 200 Dollar. Bei einer UN-Mission steht ihm ein Tagessatz zwischen 100 und 300 Dollar zu, der steuerfrei ist. [...]

Oberst Anil Raman von der indischen Armee, ein Veteran der VN-Friedensmission in Sierra Leone (UNAMSIL), bestätigt das. „Fast kein Offizier oder Soldat lehnt einen VN-Einsatz ab, da er große finanzielle Vorteile bietet – indische Offiziere und Soldaten verdienen das drei- bis vierfache

ihres normalen Gehalts; letzteres bekommen sie außerdem ausgezahlt.“ [...]

Analyst Hamid erklärt, dass die Soldat:innen aus der Sicht der Entsendeländer auf diese Weise eine gut bezahlte Anstellung behielten. Analyst Sidhu merkt außerdem an, dass die VN-Friedensmissionen den südasiatischen Streitkräften die Möglichkeit bieten, miteinander zu kooperieren. So wurden indische und pakistanische Truppen bei VN-Friedenseinsätzen häufig gemeinsam eingesetzt.

Expert:innen betonen außerdem, dass die Staaten – neben finanziellen Anreizen – auch diplomatische Vorteile erhalten, wenn sie sich an Friedensmissionen beteiligen. „Es macht deutlich, dass sie sich den VN verpflichtet fühlen“, sagt der Südasienspezialist Anit Mukherjee.

Weiter betont er: „Wenn diese Nationen aktives zur Friedenserhaltung beitragen, verbessern sie ihr Image. Sie können argumentieren, dass sie ihren Teil zur Förderung der internationalen Stabilität beitragen.“ Im Falle Indiens, so argumentieren einige Analysten, könnte ein Teil der Motivation auch mit den eigenen Weltmachtambitionen erklärt werden. „Neu-Delhi hat seine Argumente für einen ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat oft mit seinen Beiträgen zur VN-Friedenssicherung begründet“, so Mukherjee gegenüber DW. [...]

Wenn es um VN-Friedensmissionen geht, muss zwischen Ländern, die finanzielle Unterstützung leisten, und denen, die Soldat:innen entsenden, unterscheiden werden. Sidhu weist darauf hin, dass die VN-Mitgliedstaaten, die am meisten für die Missionen zahlen, in der Regel keine oder nur sehr wenige Truppen zur Verfügung stellen. Dies gilt insbesondere im Vergleich zu den Ländern aus Südasiens. Die Länder, die die meisten Truppen stellen, zahlen hingegen nur selten für die VN-Friedenssicherung. [...]

Wie Analyst Sidhu betont hat dieser Umstand zu einer tiefen Kluft zwischen den Ländern geführt, die Mandate für friedenserhaltende Maßnahmen erteilen und diese finanzieren (die fünf ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrats und große Geber wie Japan und Deutschland) und solchen, deren Truppen die Missionen vor Ort ausführen (Indien, Pakistan und Bangladesch).

„Da die Mandate schwieriger geworden sind, ohne dass die Mittel oder die Ausrüstung entsprechend aufgestockt wurden, fordern die truppenstellenden Länder größere Mitsprache bei der Erteilung der Mandate und eine bessere finanzielle Ausstattung. Der sogenannte Gold-gegen-Blut-Streit hat die VN-Friedenssicherung behindert“, berichtet Sidhu der DW.

Wie Militäreinheiten in Konfliktgebieten auf der ganzen Welt haben auch die VN-Friedenstruppen Todesopfer zu beklagen. Im Vergleich mit den Ländern, die von den Konflikten heimgesucht werden, sind die Verluste für die vier südasiatischen Länder im Rahmen von VN-Missionen allerdings relativ gering. [...]

Unabhängig davon, wer sie ausführt, sind VN-Friedensmissionen nicht unumstritten. So sind die VN beispielsweise in die Kritik geraten, weil sie sexuellen Missbrauch durch Friedenssoldaten, der nach Ansicht von Kritiker:innen viel zu häufig ungestraft bliebe, nicht angemessen nachgegangen sei. [...]

Gabriel Domínguez, „South Asia and peacekeeping“, in: Deutsche Welle vom 1. November 2016. Online: <https://www.dw.com/en/what-drives-south-asians-to-peacekeeping/a-18970732>. Übersetzt von Jan Brunner.

Sicherheit angesichts neuer Unsicherheiten

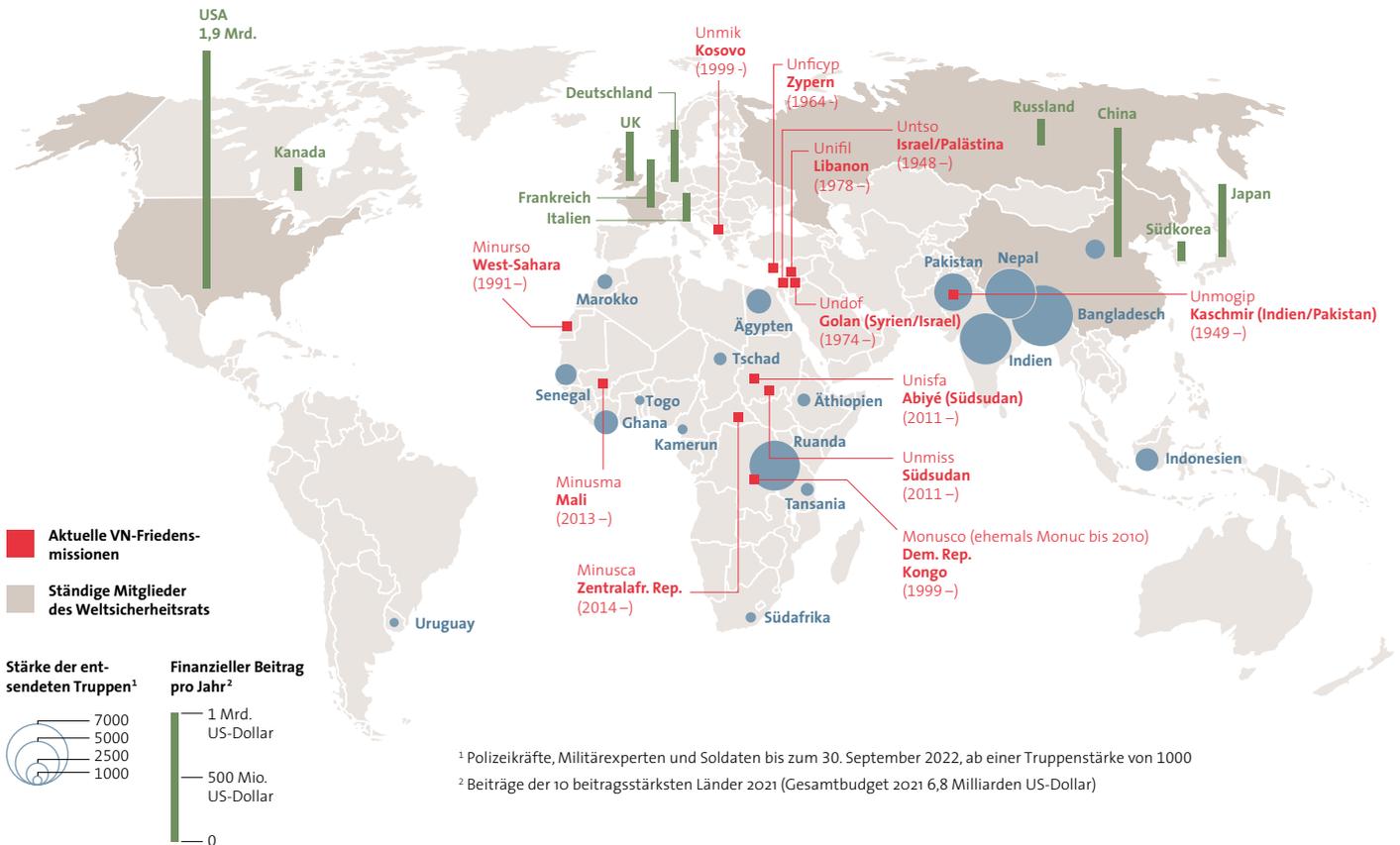
Allerdings zeigt der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine vor allem die Grenzen des weltpolitischen Krisenmanagements der VN auf. Sitzt ein Aggressor als ständiges Mitglied im höchsten sicherheitspolitischen Entscheidungsgremium, so kann er mittels Veto alle gegen seinen Willen gerichteten Entscheidungen blockieren. Dieses Szenario war in der historischen Gründungsakte der VN durch das Veto-Recht zwar durchaus angelegt, jedoch – zumindest vom Westen – nicht erwartet worden. Es galt sogar der Grundsatz, vom Konflikt betroffene P5-Staaten sollten sich aus Entscheidungen des Sicherheitsrats heraushalten. Die P5 verstanden sich doch als Weltpolizisten, die eine solche Aggression verhindern sollten. Fakt ist: Der Sicherheitsrat kann keine verbindlichen Resolutionen zum russischen Krieg in der Ukraine verabschieden, sondern nur unverbindliche Empfehlungen aussprechen, die nicht dem Veto-Recht unterliegen, aber auch nicht rechtlich bindend sind.

Doch bereits zur Zeit des Kalten Krieges wurde ein Ausweg aus dieser Blockadesituation geschaffen, die sogenannte *Uniting for Peace*-Formel. Dieser Notfallmechanismus erlaubt es der Generalversammlung, im Falle der Handlungsunfähigkeit des

Sicherheitsrats über Fragen von Sicherheit zu befinden. Zwar hat die Generalversammlung keine bindende Entscheidungsgewalt, sie verfügt aber über eine überaus große moralische Macht, ist Mahnerin und Anklägerin. Bereits wenige Tage nach Kriegsbeginn verurteilte die Generalversammlung am 2. März 2022 den russischen Angriffskrieg und die humanitäre Lage mit einer Mehrheit von 141 Staaten.

Gleichzeitig befasst sich der Internationale Gerichtshof (IGH) in Den Haag – das VN-Hauptorgan – mit dem russischen Angriffskrieg. Der von den VN unabhängige Internationale Strafgerichtshof (IStGH), ebenfalls mit Sitz in Den Haag, untersucht zudem außerhalb des Handlungsspielraumes der VN die russischen Kriegsverbrechen auf ukrainischem Boden. Allerdings täuschen die vielen humanitären und sicherheitspolitischen Maßnahmen der VN nicht darüber hinweg, dass sich im obigen Votum 35 Staaten der Stimme enthielten und vier Staaten mit Russland stimmten. Es waren Staaten, die mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung ausmachen und zudem ausschließlich im Globalen Süden angesiedelt sind. Die VN ist derzeit auch eine Metapher für die Spaltung der Welt – zugleich steht sie aber weiter in der Verantwortung, die internationale Sicherheit auch in Zeiten tiefer Machtrivalitäten zu gestalten.

Die aktuellen VN-Friedensmissionen



Quellen: Vereinte Nationen, Darstellung basierend auf <https://monde-diplomatique.de/artikel/l5364206>

Stand: November 2022



Bundeskanzler Olaf Scholz spricht bei seiner Regierungserklärung am 27. Februar 2022, drei Tage nach dem russischen Überfall auf die Ukraine, von einer nun beginnenden Zeitenwende für Europa.

Sven Bernhard Gareis

Zeitenwende: neue Ansätze für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik

Lange vertraut Deutschland auf institutionalisierte multilaterale Kooperationsformen. Die zunehmende Konkurrenz der Systeme und die Machtansprüche anderer Staaten zwingen zu Veränderungen.

Als weltweit aktive Wirtschaftsnation ist Deutschland grundlegend an institutionalisierten multilateralen Kooperationsformaten auf der europäischen wie der globalen Ebene interessiert. Tatsächlich hat die Bundesrepublik jahrzehntelang von einer solchen internationalen Ordnung profitiert, ohne allzu viel zu deren Ausgestaltung und Aufrechterhaltung beitragen zu müssen. Es herrschte die Überzeugung vor, dass die Globalisierung ein Internationales System hervorgebracht hat, dessen Akteure in vielfältigen gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnissen zueinanderstehen, die Kooperation mit wachsendem Nutzen belohnen und deren Aussetzung oder Verweigerung

mit Nachteilen bestrafen. Die deutsche Politik vertraute auf die Bereitschaft der übrigen Akteure, dieser Rationalität ebenfalls zu folgen – und auf die Stärke und Innovationskraft der Wirtschaft des Landes. Konflikte konnten so durch Regeln, Institutionen, Interessenausgleich und Kompromisse verhindert oder beigelegt werden, harte Machtmittel wie insbesondere das Militär wurden dagegen skeptisch bis ablehnend betrachtet. Die Bundesrepublik Deutschland konnte sich so als Zivilmacht mit sehr begrenzten machtpolitischen Ambitionen und Fähigkeiten erfolgreich in der Spitzengruppe der großen Volkswirtschaften etablieren.

Schattenseiten der Globalisierung

Diese oft blauäugige Wahrnehmung der Welt verdrängte indes, dass sich Mächte wie China oder Russland, aber auch Schwellenländer wie Indien oder Brasilien nicht als gleichberechtigte Mitglieder einer im Wesentlichen vom politischen Westen geschaffenen Ordnung betrachteten und ihre Gestaltungsansprüche auch zunehmend machtpolitisch untermauerten. China setzte dabei vor allem auf seine wirtschaftliche Kraft, Russland auf die fortschreitende Militarisierung seiner Außenbeziehungen und schließlich den Einsatz von Gewalt.

Während der Coronavirus-Pandemie, die sich seit 2020 global verbreitet, und schließlich mit Russlands zweiter Aggression nach 2014 in der Ukraine am 24. Februar 2022 wurden die Schattenseiten eines zu großen Vertrauens in die stabilisierenden Effekte der Globalisierung überdeutlich: Verletzlichkeit und Abhängigkeit von Partnern, die anderen Rationalitäten folgen. Mit Blick auf China waren es zu Beginn der Coronavirus-Pandemie vor allem fehlende medizinische Bedarfsartikel wie Masken oder Spritzen, später dann Lieferkettenprobleme etwa im Bereich von Speicherchips, die das Maß der Angewiesenheit auf einen zunehmend schwierigeren Partner aufzeigten. Viel drastischer fällt dieser Zusammenhang am Beispiel Russlands ins Auge, das mit seinem Überfall auf die Ukraine das Ende der Energiepartnerschaft mit Europa bewusst einkalkulierte. In ganz Europa und insbesondere in Deutschland zeigt sich jetzt aber auch, welche ökonomischen, politischen und sozialen Kosten mit der Beendigung eines solchen Abhängigkeitsverhältnisses verbunden sind.

Zudem verdeutlichte die russische Aggression die weitgehende Abhängigkeit Deutschlands wie Europas von den USA, wenn es um Fragen der Sicherheit und Verteidigung geht. Hier muss es als Glücksfall für Europa gelten, dass während dieser weltpolitischen Krise mit Joe Biden eine Persönlichkeit das Amt des US-Präsidenten bekleidet, die den Wert der transatlantischen Partnerschaft hoch schätzt und der Ukraine sowie bedrängten NATO-Partnern erhebliche Unterstützung zukommen lässt. Dies entbindet Deutschland und Europa jedoch nicht von der Aufgabe, erheblich größere Anstrengungen im Verteidigungsbereich zu unternehmen, um sich auch selbst gegen wieder wachsende militärische Bedrohungen abzusichern.

Bundeskanzler Olaf Scholz hat in seiner Rede vor dem Deutschen Bundestag am 27. Februar 2022, kurz nach dem Beginn der neuerlich russischen Aggression gegen die Ukraine, von einer „Zeitenwende in der Geschichte unseres Kontinents“ gesprochen, nach der die Welt nicht mehr dieselbe sei wie zuvor. Scholz stellte sich ausdrücklich an die Seite der Ukraine und sagte erhebliche Steigerungen in den Verteidigungsanstrengungen Deutschlands zu – unter anderem ein „Sondervermögen Bundeswehr“ in Höhe von 100 Milliarden Euro. Der Begriff der Zeitenwende erscheint daher auch passend für die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik, die zwar nicht vor einer völligen Neuausrichtung, sehr wohl aber vor wichtigen Anpassungen an eine Weltordnung steht, die nicht mehr nur den lange für Deutschland so günstigen Regeln folgt.

Herausforderungen und Interessen

Die verschiedenen Herausforderungen und die mit diesen verbundenen Akteure der internationalen Sicherheitspolitik wirken sich auch auf Deutschland und seine Bemühungen um Freiheit, Sicherheit und Wohlstand seiner Gesellschaft aus. Als

Ausgangspunkt für die Erörterung der möglichen Ansätze einer neuen Außen- und Sicherheitspolitik Deutschlands sollen hier zusammenfassend drei Bündel von Herausforderungen bzw. handlungsleitenden Interessen vorgestellt werden:

- Zuerst geht es um die Bewahrung der Sicherheit und Handlungsfähigkeit des Landes und seiner Institutionen sowie um den Zusammenhalt der Gesellschaft auf der Grundlage der freiheitlich-demokratischen Grundordnung. Dabei stehen Ansätze zur nationalen Resilienzbildung gegen externe Bedrohungen im Vordergrund.
- Zum Zweiten werden Wege zur Selbstbehauptung Deutschlands als Teil eines freien und demokratischen Europas in einer sich herausbildenden Weltordnung betrachtet. Den dort entstehenden Machtzentren und -dynamiken kann nur eine in ihrer internationalen Handlungsfähigkeit gestärkte Europäische Union gegenüberreten. Daran entscheidend mitzuwirken, wird eine wesentliche Aufgabe der deutschen Politik bleiben.
- Drittens schließlich wird zu betrachten sein, wie eine multilaterale internationale Ordnung aufrechterhalten oder wiederhergestellt werden kann. Dies ist ein für Deutschland wie die EU gleichermaßen wichtiges politisches und wirtschaftliches Ziel, welches wiederum nur gemeinsam erreicht werden kann.

Die Bewältigung dieser Herausforderungen wird Land und Gesellschaft aber auch deutliche Anpassungen seiner strategischen Kultur abverlangen – also jenes dauerhaften, fest im kollektiven Bewusstsein einer Nation verwurzelten Sets an Normen, Werten und Handlungsmaximen, welche ihre Selbstwahrnehmung und ihr internationales Verhalten prägen. Deutschlands traditionelle Zurückhaltung in klassischen machtpolitisch-militärischen Fragen wird in vielen Hauptstädten bereits seit längerem als den politischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten des Landes nicht angemessen betrachtet – gerade mit Blick auf die Lasten der gemeinsamen Verteidigung. Bundeskanzler und Parlament haben im Februar 2022 hohe Erwartungen in EU und NATO hinsichtlich einer neuen sicherheits- und verteidigungspolitischen Rolle Deutschlands geweckt. Deutschland muss nun aber auch liefern, wenn es nicht weiteren Schaden an seiner Verlässlichkeit und Reputation nehmen will.

Resilienzbildung als Aufgabe der Außen- und Sicherheitspolitik

Zu den wichtigen Trends in der internationalen Sicherheitspolitik gehört, dass folgenreiche Bedrohungen und Risiken sich immer mehr überlagern und in ihren Ursachen und Folgen immer schwerer abzuschätzen sind. Die Verantwortung für gefährvolle Ereignisse und Entwicklungen kann angesichts oft verdeckt agierender, aber wirkmächtiger nicht staatlicher Akteure nicht immer eindeutig zugeschrieben werden, insgesamt verschwimmen die Grenzen zwischen inner- und zwischenstaatlicher Sicherheit immer mehr.

Neben den Bemühungen um die Kontrolle bekannter Herausforderungen geht es in der Sicherheitspolitik vermehrt darum, auch das Eintreten unerwarteter und unbekannter Risiken jeglicher Art als Teil der Realität einer komplexen Welt anzuerkennen (*all-hazard approach*) – und das politische Augenmerk verstärkt auf die Aufrechterhaltung staatlicher Handlungsfähigkeit, Früherkennung und Prävention, schließlich aber auch



Der russische Angriff auf die Ukraine leitet auch für die Internationale Sicherheitspolitik eine Zeitenwende ein: Am 27. Februar 2022 demonstrieren Menschen überall in Deutschland und der Welt – hier auf dem Hamburger Rathausplatz – gegen den Krieg und für eine freie Ukraine.

auf Schadensmanagement und die Befähigung zu Reaktion und Anpassung an neue Gegebenheiten zu legen. Ziel ist es dabei, die Überlebensfähigkeit staatlicher und gesellschaftlicher Strukturen und deren Funktionsweisen so abzusichern, dass diese nach einem nicht abwendbaren Schadensereignis so rasch wie möglich zu einem größtmöglichen Maß an Normalität zurückkehren können. Für diese Art von Überlebensfähigkeit hat sich auch in der Außen- und Sicherheitspolitik der aus der Psychologie übernommene Begriff der Resilienz etabliert – hinter dem sich ein komplexes Konzept gesamtstaatlicher und -gesellschaftlicher Sicherheitsvorsorge (*whole-of-society approach*) verbirgt.

Damit ist gemeint, dass die Funktionsfähigkeit eines Gemeinwesens nicht nur von staatlichen Stellen abhängt, sondern von der aktiven und verantwortungsbewussten Mitwirkung aller Mitglieder der Gesellschaft. Der Umgang mit der Coronavirus-Pandemie seit 2020 in Deutschland kann als eine solche gesamtgesellschaftliche Anstrengung gegen ein plötzlich eintretendes und massives Risiko betrachtet werden, aber auch der Schutz kritischer Infrastruktur oder die Abwehr hybrider Bedrohungen im Cyber- und Informationsraum gehören zu diesen gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen.

Resilienzbildung ist zunächst eine innerstaatliche Aufgabe, deren Bezug zur auswärtigen Politik indes offenkundig ist: Es geht um die Reduzierung strategischer Abhängigkeiten etwa von Russland im Energie- und Ressourcenbereich oder die Kontrolle des Zugangs zu Kommunikationsnetzwerken oder Hochtechnologiefirmen durch China. Des Weiteren kann ein auf seine innere Stabilität vertrauendes Gemeinwesen signalisieren, dass etwa Versuche, hybride Formen der Kriegsführung anzuwenden, wenig erfolgversprechend sind. Tatsächlich gelingt es der Bundesrepublik Deutschland bislang recht gut, von außen herangetragene Desinformationskampagnen oder Versuche gesellschaftlicher Spaltung abzuwehren und abzuschwächen.

Stärkung des euro-atlantischen Handlungsrahmens

Im Umgang mit der russischen Aggression in der Ukraine hat sich die NATO wieder als entscheidender Sicherheitsanker für Deutschland und Europa erwiesen. Eine enge Beziehung zu den USA bleibt für die deutsche Sicherheitspolitik daher von überragender Bedeutung. Allerdings ist Deutschland und Europa in den disruptiven Jahren der Präsidentschaft Donald Trumps die Gewissheit abhandengekommen, dauerhaft eine natürliche Schutzmacht an ihrer Seite zu haben. Es ist keinesfalls ausgeschlossen, dass nach der wieder mehr partnerschaftlichen Biden-Administration Trump selbst oder einer seiner Wiedergänger die transatlantischen Beziehungen wieder in Turbulenzen bringt. Europa wird daher um die Fortentwicklung seiner *actorness* als ernstzunehmende Macht auf der weltpolitischen Bühne nicht umhinkommen – im günstigen Falle zusammen mit den USA, im weniger günstigen Fall aber auch als ein eigenständiger Akteur. Die EU bleibt damit der wichtigste Handlungsrahmen Deutschlands.

Im sicherheitspolitischen Bereich bedeutet dies für Deutschland, dass in der Krisen- und Konfliktbewältigung politisch-diplomatische Ansätze zwar weiterhin eindeutigen Vorrang haben, die militärische Dimension aber an Gewicht gewinnen wird. Russlands Ukraine-Krieg zeigt, dass Demokratien auch wehrhaft sein müssen. Der rasche Wiederaufbau einer durch jahrzehntelange Einsparungen und ineffiziente Strukturen nur beschränkt einsatzbereiten Bundeswehr wäre ein entscheidender Beitrag zur Selbstbehauptung Europas und damit auch Deutschlands in einer multipolaren Welt. Dies setzt auch erhebliche Reformen innerhalb der Großbürokratie voraus, zu der sich die Bundeswehr in weiten Teilen entwickelt hat.

Im Kern läuft die Stärkung der europäischen Handlungsfähigkeit auf eine weitergehende Vergemeinschaftung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie

der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU hinaus. Im 2020 unterzeichneten „Vertrag von Aachen“ präsentieren sich Deutschland und Frankreich als eine Avantgarde von Staaten, die zu vertiefter Zusammenarbeit bereit sind. Die Zahl dieser Staaten, vor allem aber deren Gesellschaften, deren Bürgerinnen und Bürger, durch überzeugende Argumente und ein gutes eigenes Beispiel zu vergrößern, ohne dabei neue Risse zwischen den EU-Mitgliedern entstehen zu lassen, wird eine zentrale Herausforderung der deutschen Europapolitik der nächsten Jahre sein.

Multilaterale Kooperation bewahren

Die Aufrechterhaltung und weitere Stärkung multilateraler Kooperation auf der regionalen wie der globalen Ebene bleibt ein wichtiges Anliegen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik – allerdings auch eines, welches dem Land weiterhin Anstrengungen abverlangen wird. Innerhalb von EU und NATO kann Deutschland dazu beitragen, dass diese Organisationen auf der internationalen Bühne weiterhin und verstärkt als ein Beispiel für effektiven Multilateralismus wahrgenommen wird. Hier kann die Bundesrepublik Rollen, Aufgaben und Lasten übernehmen, die seiner Leistungsfähigkeit entsprechen und die ein breites Spektrum von solidarischen Finanzierungsmechanismen in der EU, Hilfen bei der Aufnahme von geflüchteten Menschen bis hin zu Verteidigungsaufgaben und der Unterstützung angegriffener Partner wie der Ukraine abdecken können. Durch die EU können Ländern und Regionen Kooperationsangebote gemacht werden, welche fairer und überzeugender sind als diejenigen aus China oder Russland.

Auf der globalen Ebene sind es vor allem die Vereinten Nationen (VN) und ihr Institutionengeflecht, denen Deutschland stets hohe Wertschätzung entgegenbringt, dann aber im konkreten Handeln oft hinter der freundlichen Rhetorik zurückbleibt. Hier könnte bei der Entsendung qualifizierten Zivil- und Militärpersonals in die komplexen VN-Friedensmissionen oder im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit entsprechende Zeichen zur Stärkung multilateraler Kooperationsformate gesetzt werden.

Mit all diesen Ansätzen sind nicht unerhebliche Kosten verbunden – finanzielle, aber auch politische wie etwa hinsichtlich der in Deutschland wenig populären militärischen Beiträge zur regionalen und globalen Sicherheit. Diese Kosten dürften sich aber gering ausnehmen im Vergleich zu denen, die entstehen, wenn die Regeln einer neuen Weltordnung von Autokratien geschrieben werden.

Perspektive: Deutschland als europäische Führungsmacht?

In seiner „Zeitenwende“ hat Bundeskanzler Scholz mit Unterstützung der größten Oppositionsfraktion den Aufbau neuer militärischer Fähigkeiten für die gemeinsame Sicherheit im euro-atlantischen Raum versprochen. Das „Sondervermögen Bundeswehr“ wurde seither parlamentarisch auf den Weg gebracht, erste Beschaffungsmaßnahmen wie der Kauf US-amerikanischer F35-Flugzeuge zur Aufrechterhaltung der „nuklearen Teilhabe“ Deutschlands wurden beschlossen. Die Bundesrepublik wird aber auch die Bedingungen und Grundsätze für den möglichen Einsatz dieser neuen Kapazitäten klären müssen. Dies gilt umso mehr als mit diesen auch klare Erwartungen insbesondere der kleineren Verbündeten und

Partner nach Leistungsbereitschaft und vor allem Führung durch Deutschland einhergehen.

Diese Erwartungen sind nicht neu, sie lassen sich in einem Zitat des damaligen polnischen Außenministers Radoslaw Sikorski aus dem Jahr 2011 auf den Punkt bringen: „Deutsche Macht fürchte ich heute weniger als deutsche Untätigkeit.“ Demgegenüber trat Deutschland – seiner strategischen Kultur machtpolitischer Zurückhaltung folgend – in Situationen, in denen es wie in der Währungs- und Schuldenkrise 2010 oder bei der Reaktion auf die russische Aggression in der Ukraine 2014 plötzlich in eine europäische Führungsrolle geriet, eher integrierend und moderierend und nicht als Gefolgschaft einfordernd auf.

An diesem Stil soll und muss sich auch nichts Grundlegendes ändern. Niemand will ein auftrumpfendes Deutschland an der Spitze Europas – am wenigsten die Deutschen selbst. Internationale politische Führung bedeutet vielmehr, in kritischen Situationen mit überzeugenden und mit den größeren wie kleineren Partnern abgestimmten Lösungsansätzen aufzutreten und dann auch die Fähigkeit und den Willen zu deren Umsetzung zu haben – in der Euro-Krise, bei der Unterstützung der Ukraine oder im Umgang mit Russland. Dies erfordert Initiative und Mut, nach außen gegenüber der internationalen Öffentlichkeit, vor allem aber auch nach innen, gegenüber der eigenen Gesellschaft.

Die Chancen, aber auch die Herausforderungen außen- und sicherheitspolitischer Schritte gegenüber dem eigenen Souverän offen und transparent zu kommunizieren, ist in Demokratien wie der deutschen eigentlich eine Selbstverständlichkeit. In Deutschland gehört Sicherheitspolitik nicht zu den traditionell interessantesten Diskursthemen. Auch dies scheint sich unter dem Eindruck der russischen Aggression in der Ukraine zu ändern. Außenministerin Annalena Baerbock und Wirtschaftsminister Robert Habeck jedenfalls verdeutlichen in ihrer politischen Kommunikation die Inkonsistenzen und Dilemmata, vor denen auswärtige Politik in existenziellen Entscheidungssituationen immer wieder steht, wenn es wie in der Frage der Unabhängigkeit von russischer Energie keinen einzig richtigen Weg, sondern nur die Wahl zwischen unterschiedlich problematischen Ansätzen gibt.

In Demokratien hängt der außenpolitische Kurs eines Landes entscheidend vom Rückhalt in der eigenen Bevölkerung ab. Diesen immer wieder neu zu gewinnen und zu erhalten ist ebenfalls die Aufgabe, aber auch die Kunst politischer Führung. Ein mögliches Instrument hierzu ist die erste Nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands, die unter Federführung des Auswärtigen Amtes ausgearbeitet wird und wohl Anfang 2023 vorliegen wird. Die wichtigste Aufgabe einer solchen Strategie ist es, eine Einschätzung wichtiger Entwicklungen in der internationalen Politik sowie deren Auswirkungen auf die Interessen Deutschlands und seiner Partner vorzunehmen und gegenüber der eigenen Gesellschaft wie auch dem internationalen Umfeld darzulegen, wie sich Deutschland eine angemessene (Führungs-)Rolle im Verbund mit Frankreich und möglichst vielen weiteren europäischen Ländern bei der Bewältigung der komplexen Herausforderungen vorstellt.

Der Wert einer solchen Strategie besteht idealerweise darin, dass sie einen klaren Maßstab formuliert, anhand dessen die praktische Politik des Landes beurteilt werden kann. Für die oft zaudernde und mit wenig Mut zur Positionierung ausgestattete deutsche Außen- und Sicherheitspolitik ist dies zweifellos ein Wagnis. Angesichts der drängenden Probleme, zu deren Lösung sie entscheidende Beiträge leisten müssen, kann eine solche Selbstverpflichtung aber auch zum Katalysator für eine entschlossene Politik in, mit und für Europa werden.

Glossar

Mit dem **ABM-Vertrag** von 1972 verpflichteten sich die USA und die Sowjetunion, keine landesweiten Verteidigungssysteme gegen ballistische Raketen aufzubauen. Der ABM-Vertrag begrenzte die Entwicklung und den Einsatz von erlaubter strategischer Raketenverteidigung. 2002 traten die USA vom Vertrag zurück (siehe auch → SALT; → START)

Der **Amsterdamer Vertrag** ist nach der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 und dem Maastricht-Vertrag die dritte umfassende Reform der europäischen Gemeinschaftsverträge. Der Vertrag wurde am 2. Oktober 1997 zwischen den Mitgliedstaaten der EU geschlossen. Er sieht u.a. die stärkere Zusammenarbeit der Justiz und der Innenpolitik durch das → Schengener Abkommen und die Erweiterung der gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik vor.

Der **Atomwaffensperrvertrag** ist ein Vertrag über die Nichtverbreitung von Atomwaffen. Er wurde 1968 von den drei Atomnächten USA, Großbritannien und der Sowjetunion unterzeichnet und trat 1970 in Kraft. Stand 2022 haben ihn 190 Staaten unterzeichnet, darunter Deutschland; nicht unterzeichnet haben bisher Indien, Pakistan und Israel. Nordkorea ist 2003 ausgetreten.

Das am 15. September 2021 geschlossene Sicherheitsbündnis **Australia-United Kingdom-United States (AUKUS)** sieht eine weitreichende Kooperation der drei Staaten bei neuen Militärtechnologien vor. Im Zentrum dieser Zusammenarbeit stehen künstliche Intelligenz, Quantentechnologien und Innovationen im Cyberspace.

Unter **autonomen Waffensystemen** sind nach einer Definition des Pentagon Waffensysteme zu verstehen, bei denen die Zielauswahl und die Entscheidung über einen Angriff ohne menschliche Bestätigung in einem System vereint werden. Dem Menschen wird in diesem Szenario bestenfalls die Möglichkeit zum Abbruch eingeräumt, wobei aber auch Situationen denkbar sind, in denen der Mensch keinerlei Einfluss mehr nehmen kann.

Unter der **Belt and Road Initiative (BRI)** (dt. Neue Seidenstraßen-Initiative) baut China seit 2013 ein umfassendes Handels-, Wirtschafts- und Infrastrukturnetzwerk in Asien, Afrika, Europa und Lateinamerika auf.

Die Abkürzung **BRICS** steht für die Anfangsbuchstaben der fünf Schwellenländer Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika, die sich zu einer lose verbundenen Staatengruppe zusammengeschlossen haben. Deren Ziel ist es, die Position der beteiligten Schwellenländer in der Weltwirtschaft und in internationalen Institutionen zu stärken sowie sich in Bezug auf die Behandlung weltpolitischer Fragen abzusprechen.

Als **Cyberangriff** wird ein gezielter Angriff auf ein oder mehrere IT-Systeme bezeichnet, der zum Ziel hat, sie ganz oder teilweise zu beeinträchtigen. Der Angriff findet dabei ausschließlich im virtuellen Cyberraum statt. Bei Cyberangriffen kommen hauptsächlich Schad- oder Spähsoftware zum Einsatz, wie zum Beispiel Trojaner, Viren oder Würmer.

Mit dem Stichwort **decoupling** wird der Prozess der wirtschaftlichen Entkopplung/Entflechtung zwischen den USA und China beschrieben. Davon erhoffen sich die USA, den Abfluss von Know-how im Hightech-Bereich an China zu verhindern, während sich China ebenfalls technologisch unabhängig machen will.

Eine **Desinformationskampagne** ist ein gezielter, organisierter Informationsangriff auf ein Unternehmen, eine Partei, eine Institution oder eine Einzelperson, wobei eine Vielzahl von nachweislich falschen oder irreführenden Informationen (Desinformationen) veröffentlicht werden, die der Manipulation dienen und vorsätzlich im großen Stil verbreitet werden. Wenn nicht legitime Methoden der Einflussnahme aus dem Ausland eingesetzt werden, ohne dass ein Krieg erklärt wird, spricht man von → hybriden Bedrohungen.

Das **Dublin-Abkommen** regelt das Aufenthaltsrecht in der EU. Danach müssen Flüchtlinge in dem europäischen Mitgliedstaat um Asyl nachsuchen, den sie zuerst betreten haben. Das Abkommen war zunächst ein völkerrechtlicher Vertrag, der später in Europarecht überführt wurde. Das Abkommen trat 1997 in Kraft, die entsprechende EU-Verordnung 2003.

Fake News, Falschmeldungen: Gefälschte Nachrichten, die in Umlauf gebracht werden, um die öffentliche Meinung zu manipulieren, sind

kein neues Phänomen. Aber das Internet und insbesondere die Sozialen Medien bieten heute die Möglichkeit, Falschmeldungen mit nie dagewesener Geschwindigkeit und Reichweite zu verbreiten.

Frontex (franz. Akronym für: *Frontières extérieures*) ist die Grenzschutzagentur der EU (Sitz: Warschau), die 2005 ihre Arbeit aufnahm. Aufgabe von Frontex ist die Analyse, Koordination und Unterstützung von EU-Staaten bei der Sicherung der Grenzen.

Eine der drei Säulen der EU, 1992 mit dem Vertrag von Maastricht eingeführt, ist die **Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)**. Ein gemeinsames Vorgehen soll es den EU-Staaten ermöglichen, bei Krisen und Konflikten schneller zu reagieren, außenpolitisch mit einer Stimme zu sprechen und wirkungsvoller ihre internationalen Interessen durchzusetzen.

Die **Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)** bildet einen Teil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU und umfasst zivil-militärische, militärische und polizeiliche Maßnahmen. Die GSVP ist schwerpunktmäßig als Politik zur Krisenprävention ausgerichtet.

Unter dem Schlagwort **Global Gateway** will die EU bis 2027 bis zu 300 Milliarden Euro Energie- und Wirtschaftsjahrprojekte vor allem in Schwellen- und Entwicklungsländern investieren. Damit reagiert sie auf den wachsenden chinesischen Einfluss durch die → BRI.

Unter **Hybriden Bedrohungen** wird eine Kombination regulärer und irregulärer politischer, wirtschaftlicher, medialer, geheimdienstlicher, cybertechnischer und militärischer Kampfformen verstanden. Ein zentrales Motiv der Kriegsparteien ist, die Zurechnung von (völker-)rechtlich und moralisch unzulässigen Handlungen unmöglich zu machen. Oft soll die eigene Kriegsbeteiligung verschleiert werden.

Der **INF-Vertrag** (*Intermediate Range Nuclear Forces*) war ein Abkommen zwischen den USA und der damaligen Sowjetunion aus dem Jahr 1987: Die beiden Großmächte vereinbarten, alle landgestützten Raketen und Marschflugkörper mittlerer Reichweite (500–5500km) zu vernichten. Gleichzeitig verbot der Vertrag, neue Waffen dieser Kategorie zu produzieren oder zu testen, er wurde ohne Laufzeitende abgeschlossen. Mit der Entwicklung und Stationierung eines neuen bodengestützten Mittelstreckensystems brach Russland jedoch den INF-Vertrag, den die USA deshalb 2019 aufkündigten.

Die Aufgabe der 1956 gegründeten **Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA)** ist es, die friedliche und sichere Nutzung atomarer Technologien, die Produktions- und Wiederaufbereitungsanlagen weltweit zu fördern und zu kontrollieren sowie die Einhaltung des → Atomwaffensperrvertrages zu kontrollieren.

Der von den Vereinten Nationen 1946 errichtete **Internationale Gerichtshof (IGH)** entscheidet in Streitverfahren zwischen souveränen Staaten und in Gutachtenverfahren auf Antrag der Organe der Vereinten Nationen oder ihrer Sonderorganisationen. Mit der VN-Mitgliedschaft nimmt ein Staat auch das Statut des IGH an.

Der **Internationale Strafgerichtshof (IStGH)** ist ein ständiges internationales Gericht mit Sitz in Den Haag. Er ist zuständig für Völkerstrafrecht und verfolgt Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und das Verbrechen der Aggression (Angriffskrieg). Er beruht zwar auf dem Völkerrecht, ist jedoch kein Teil der VN und daher vom → IGH zu unterscheiden.

Der **Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)** ist das 2015 unterzeichnete Atom-Abkommen zwischen dem Iran und den fünf permanenten Mitgliedstaaten des → UN-Sicherheitsrats sowie Deutschland. Der Plan sieht strenge Auflagen und Kontrollen für iranische Atomkraftwerke vor, im Gegenzug sollen Sanktionen der VN, EU und USA gelockert werden. 2018 zogen sich die USA aus dem Abkommen zurück.

Die **Kuba-Krise** 1962 gilt als die gefährlichste Krise des Kalten Krieges. Dabei kam es im Oktober 1962 zu einem Konflikt zwischen den USA und der Sowjetunion, der durch die Stationierung von sowjetischen Mittelstreckenraketen auf der Karibikinsel Kuba ausgelöst wurde.

Kyiv / Kiew: Für den Namen der ukrainischen Hauptstadt gibt es verschiedene Schreibweisen. Die Eigenschreibweise der Stadt lautete bis zum Ende der Sowjetunion „Kiew“, mit der Staatsgründung der Ukraine

wurde sie dann zu Kyjiw. Aufgrund des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine wird im deutschen Sprachgebrauch vermehrt der in der Ukraine auch gebräuchliche Begriff Kyiv verwendet, um sich auch sprachlich von russischen Angriffen abzugrenzen.

Unter der **liberalen Weltordnung** wird die im 20. Jahrhundert institutionell verfestigte Ordnung der internationalen Politik verstanden. Hierunter fallen nicht nur internationale Institutionen und Organisationen, sondern auch Werte und Normen wie Freiheit und Menschenrechte; weitere Kennzeichen sind die → multilaterale Kooperation, das internationale Recht und der Freihandel.

Multilateralismus bezeichnet ein System mehrseitiger Beziehungen zwischen Staaten, z. B. in der Außenpolitik, in den Wirtschaftsbeziehungen, in sportlichen oder kulturellen Angelegenheiten. Grundgedanke des Multilateralismus ist die gleichberechtigte Zusammenarbeit, die oft bilaterale (zweiseitig; zwei Akteure betreffend) (Sonder-)Vereinbarungen ausschließt. Im Gegensatz dazu steht der Unilateralismus, bei dem ein Staat eigene Ziele ohne Rücksicht auf und Absprache mit anderen Staaten verfolgt.

Eine **multipolare Ordnung** liegt dann vor, wenn mehr als zwei Staaten das Weltgeschehen dominant beeinflussen (können). In einer **bipolaren** Weltordnung dominieren hingegen zwei ähnlich starke Staaten, wie die USA und die Sowjetunion im Kalten Krieg. Nach dem Zerfall der Sowjetunion kam es zur **unipolaren** Weltordnung unter Führung der USA. Mit aufstrebenden Staaten wie China, Indien oder Brasilien wird in den vergangenen Jahren vermehrt von einer Wende hin zu einer multipolaren Ordnung gesprochen.

Die **NATO Response Force (NRF)** (dt. NATO-Reaktionsstreitmacht) ist eine Eingreiftruppe aus Boden-, Luft- und Seestreitkräften, die nach ihrer Aktivierung innerhalb kürzester Zeit verschiedene militärische Operationen durchführen kann. Ihr Aufbau war 2002 von den Staats- und Regierungschefs der NATO-Partnernationen beschlossen worden, um im Krisenfall über eine Eingreiftruppe mit besonders schneller Reaktionszeit zu verfügen.

Der **NATO-Russland-Rat** wurde 2002 geschaffen. Seit 1997 bestand bereits eine besondere Zusammenarbeit zwischen NATO und Russland auf Grundlage der NATO-Russland-Grundakte, in der sich sowohl Russland als auch die NATO zu einer Zusammenarbeit für den Frieden auf Basis von Demokratie und kooperativer Sicherheit verpflichteten. Seit der Annexion der Krim durch Russland 2014 brachten die Zusammenkünfte keine Ergebnisse mehr oder wurden vertagt.

Der **Nordatlantikrat** (engl. **North Atlantic Council, NAC**), ist das wichtigste politische Entscheidungsgremium der NATO. Jeder Mitgliedstaat hat einen Sitz im NAC. Den Vorsitz führt der Generalsekretär, der den Mitgliedern hilft, bei wichtigen Fragen zu einer Einigung zu kommen.

Die 1994 gegründete **Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)** ist ein System kollektiver Sicherheit. Mit ihren 57 Teilnehmerstaaten in Nordamerika, Europa und Asien ist sie die weltweit größte regionale Sicherheitsorganisation und bietet eine Plattform für politische Verhandlungen und Entscheidungen in den Bereichen Frühwarnung, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung und Konfliktnachsorge.

Peacekeeping (dt. Friedenssicherung) erfolgt in der Regel durch VN-Friedensmissionen, die den Rückfall in die gewaltsame Konfliktausprägung durch die Überwachung von Waffenstillständen und die Unterstützung von Friedensverhandlungen verhindern sollen. Die als Blauhelme (benannt nach ihren blauen Schutzhelmen) bekannten Friedensstruppen werden seit 1948 in Krisengebieten eingesetzt. Sie setzen sich aus Soldaten, unbewaffneten Militärbeobachtern sowie zivilen Kräften wie Polizei oder Rechts- und Verwaltungsexperten zusammen. Sie werden auf Beschluss des VN-Sicherheitsrates und mit Einverständnis der jeweiligen Konfliktparteien eingesetzt.

Die EU-Verteidigungsinitiative für die **Ständige Strukturierte Zusammenarbeit** (engl. **Permanent Structured Cooperation, PESCO**) wurde im Jahr 2017 gegründet und umfasst inzwischen 46 Projekte. Sie beruhen auf 20 Verpflichtungen, die den Kern der PESCO darstellen. Mit diesen Verpflichtungen haben sich alle beteiligten Mitgliedstaaten rechtlich bindend darauf geeinigt, beispielsweise bei der Planung und Entwicklung von Fähigkeiten enger zu kooperieren; u. a. bei Rüstungsprojekten, in der militärischen Forschung sowie Logistik und in der Entwicklung und Beschaffung von Rüstungsgütern.

Quadrilateral Security Dialogue (QUAD) (dt. quadrilateraler Sicherheitsdialog) ist ein 2007 gegründeter Zusammenschluss zwischen den USA, Australien, Indien und Japan, der sicherheits- und militärpolitisch ausgerichtet ist und bisher eher einen informellen Charakter hatte. Nun soll die Zusammenarbeit gestärkt und ein Gegengewicht zu China im indopazifischen Raum geschaffen werden.

Der Begriff der **Resilienz** (Widerstandsfähigkeit) bedeutet zum Beispiel in Bezug auf den Klimawandel, dass der Mensch lernt, mit den Risiken und Folgen der globalen Erwärmung zu leben, sein Verhalten daran anzupassen und künftigen Krisen vorzubeugen. Nicht resiliente Menschen und Gesellschaften werden häufig als vulnerabel oder „verletzlich“ bezeichnet.

SALT I, SALT II (engl. **Strategic Arms Limitation Talks**; dt. Gespräche zur Begrenzung strategischer Rüstung). Die **SALT I**-Verhandlungen ab 1969 waren der erste Ansatz zur nuklearen Rüstungsbegrenzung zwischen den USA und der Sowjetunion. Der SALT-Vertrag von 1972 verpflichtete die beiden Supermächte dazu, ihre Verteidigungssysteme zu begrenzen. Der → ABM-Vertrag bildet einen Teil von SALT I. 1979 wurde dann der **SALT II**-Vertrag von beiden Staaten unterzeichnet. Das bis Ende 1985 befristete Abkommen beinhaltete u. a. auch eine Begrenzung der atomaren Sprengköpfe, die SALT I noch nicht vorsah.

Im **Schengener Abkommen** wurde 1985 vereinbart, dass zwischen den teilnehmenden Ländern die Binnengrenzen geöffnet und insbesondere keine Personenkontrollen mehr stattfinden. Zur Absicherung dieser Maßnahme wurde vereinbart, die gemeinsamen Außengrenzen stärker zu kontrollieren und die Zusammenarbeit der nationalen Polizeien und Justizbehörden besser auf einander abzustimmen und zu vertiefen.

Die 2001 gegründete **Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ)** (engl. **Shanghai Cooperation Organisation**; SCO) ist eine internationale Organisation mit derzeit neun Mitgliedstaaten, darunter China, Russland, Indien, Pakistan und der Iran. Während in den ersten Jahren die sicherheitspolitische Dimension im Vordergrund stand, entwickelte sich die SOZ zu einem regionalen Forum mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung: Wirtschaft, Handel, Technologie, Kultur, Energie und Tourismus.

START I, START II, New START: Das erste START-Abkommen wurde am 1991 durch die USA und die Sowjetunion unterschrieben. Es trat erst 1994 in Kraft und sah, in Anknüpfung an den → SALT-II-Vertrag, eine Beschränkung strategischer Trägersysteme auf 1600 pro Land vor. Die maximale Zahl der Atomsprengköpfe wurde auf 6000 festgesetzt, was ungefähr einer Halbierung gleichkam. **START I** lief im Dezember 2009 aus. Der bereits ratifizierte Folgevertrag, der **START II**-Vertrag, wurde von Russland für nichtig erklärt, weil die USA unter Präsident George W. Bush im Jahr 2002 den → ABM-Vertrag verließen und trat so nie in Kraft. Seit 2010 gilt der sogenannte **New START**-Vertrag, der eine weitere drastische Reduzierung der Sprengköpfe vorsieht. Jede Nation sollte nur noch 1550 Atomsprengköpfe besitzen. Am 3. Februar 2021 haben die USA und Russland die Gültigkeit des New-Start-Vertrags über die Verminderung strategischer Waffen um fünf Jahre verlängert.

Der **VN-Sicherheitsrat** besteht aus 15 Mitgliedern. Dabei sind die fünf ständigen Mitglieder mit einem Vetorecht (China, Frankreich, Russland, USA und Vereinigtes Königreich) zu unterscheiden von zehn für zwei Jahre gewählten nicht ständigen Mitgliedern. Als einziges internationales Organ kann der Sicherheitsrat alle Staaten bindende Beschlüsse fassen. Zur Erfüllung seiner Aufgabe hat er verschiedene Möglichkeiten, nämlich die friedliche Streitbeilegung, Sanktionsmaßnahmen gegen einzelne Staaten bei Friedensbedrohung und Angriffen und militärische Missionen.

Weltgesundheitsorganisation (engl. **World Health Organization, WHO**): Die WHO ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen (gegründet 1948; Sitz: Genf; 194 Mitgliedsländer). Ziel ist weltweit die Erhöhung der gesundheitlichen Standards (insb. in Entwicklungsländern) z. B. durch Seuchenbekämpfung, Verbesserung der Hygiene, der sanitären Einrichtungen, der Ernährung. Die WHO übt innerhalb der Vereinten Nationen beratende und koordinierende Funktionen aus.

Zusammengestellt u. a. aus und von: Bundeszentrale für politische Bildung / bpb (bpb.de); atomwaffena-z.info; Auswärtiges Amt (auswaertiges-amt.de); Bundesregierung (bundesregierung.de); Bundeswehr (bundeswehr.de); Bundesministerium für Verteidigung (bmvg.de); Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (bmz.de); F.A. Brockhaus: Der Brockhaus. Recht: Das Recht verstehen, seine Rechte kennen, Brockhaus GmbH, Leipzig / Mannheim 2005; geschichte-lexikon.de; Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (hsfk.de); Konrad Adenauer Stiftung (kas.de); NATO (nato.int); staatslexikon-online.de

Literatur- und Quellenhinweise:

Adler, Sabine: Die Ukraine und wir. Deutschlands Versagen und die Lehren für die Zukunft, Berlin 2022, 224 S.

Bergen, Peter L.: The Rise and Fall of Osama Bin Laden, New York 2022, 424 S.

Becker, Peter / Lippert, Barbara (Hg.): Handbuch Europäische Union, Wiesbaden 2020, 1007 S.

Belton, Catherine: Putins Netz – Wie sich der KGB Russland zurückholte und dann den Westen ins Auge fasste, übers. v. Elisabeth Schmalen u. Johanna Wais, 8. Aufl., Hamburg 2022, 704 S.

Bierling, Stephan: America First. Donald Trump im Weißen Haus, 2. Aufl., München 2020, 271 S.

Böckenförde, Stephan / Gareis, Sven Bernhard: Deutsche Sicherheitspolitik. Herausforderungen, Akteure und Prozesse, 3., aktual. u. erw. Aufl., Opladen/Toronto 2021, 484 S.

Braml, Josef: Die transatlantische Illusion. Die neue Weltordnung und wie wir uns darin behaupten können, 3. Aufl., München 2022, 176 S.

Bundeszentrale für politische Bildung/bpb: Reihe Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ): Festung Europa (42/2022), München 1972 (36/2022), Krieg in Europa (28-29/2022), 9/11 (28-29/2021), China(kompetenz) (07-08/2021), USA (17-18/2021), Militär (16-17/2020), Hongkong (8-10/2020); online verfügbar unter: www.bpb.de/apuz

Dies.: Reihe Informationen zur politischen Bildung/izpb: Das politische System der USA (Izpb 349/2021), Europäische Union (Izpb 345/2020 mit Infoaktuell Die Europäische Union im Unterricht), Digitalisierung (Izpb 344/2020), China (Izpb 337/2018); online verfügbar unter: www.bpb.de/izpb

Dies.: Reihe Spicker: NATO (Nr. 27); online verfügbar unter: bpb.de/515114

Dies.: Reihe Themenblätter im Unterricht: Sicherheit neu denken? (Nr. 131); online verfügbar unter: bpb.de/511982

Dies.: Reihe Zeitbilder: Terrorismus im 21. Jahrhundert. Perspektiven. Kontroversen. Blinde Flecken, Bonn 2021, 488 S.

Denison, Andrew / Schild, Georg / Shabafrouz, Miriam (Hg.): Länderbericht USA, übers. v. Heike Schlatterer/Karsten Petersen (= bpb-Schriftenreihe 10700), Bonn 2021, 608 S.

Engelberg, Achim: An den Rändern Europas. Warum sich das Schicksal unseres Kontinents an seinen Rändern entscheidet, München 2021, 288 S.

Fritsch, Rüdiger von: Zeitenwende. Putins Krieg und die Folgen, Berlin 2022, 187 S.

Gareis, Sven Bernhard: 20 Jahre nach dem 11. September: Folgen und Folgenrunden für eine kooperativere Weltpolitik, in: Journal of Intelligence, Propaganda and Security Studies (2/2022), S. 148-160

Gareis, Sven Bernhard: Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik, 3., vollst. überarb. Aufl., Opladen/Toronto 2021, 350 S.

Gareis, Sven Bernhard / Varwick, Johannes: Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente, Reformen, 5. Aufl., Opladen 2014, 428 S.

Gerges, Fawaz A.: The Far Enemy. Why Jihad Went Global, New York 2005, 358 S.

Hartmann, Uwe: Die NATO. Menschen und Mächte in der transatlantischen Allianz, Berlin 2021, 254 S.

Hartung, Jan-Peter / Steinberg, Guido: Islamistische Gruppen und Bewegungen, in: Ende, Werner/Steinbach, Udo (Hg.): Der Islam in der Gegenwart, München 2005, S. 681-695

Hix, Simon: The Political System of the European Union, 4. Aufl., London u.a. 2022, 456 S.

Kamp, Karl-Heinz / Masala, Carlo / Wenger, Andreas (Hg.): Russland – strategischer Partner oder Gegner? (= SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen 5/2), Berlin 2021, 200 S.; online verfügbar unter: <https://www.degruyter.com/journal/key/sirius/5/2/html#contents>

Kepel, Gilles / Milelli, Jean-Pierre (Hg.): Al Qaida. Texte des Terrors, München/Zürich 2006, 516 S.

Keukeleire, Stephan / Delreux, Thomas: The Foreign Policy of the European Union, 3. Aufl., London u.a. 2022, 480 S.

Lütjen, Torben: Amerika im Kalten Bürgerkrieg. Wie ein Land seine Mitte verliert, Darmstadt 2020, 224 S.

Mayer, Florens: Möglichkeiten und Grenzen deutscher Sicherheitspolitik. Eine Analyse der Strategischen Kultur Deutschlands, Opladen/Berlin/Toronto 2017, 257 S.

Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela / Rüger, Carolin: Die Außenpolitik der EU, Berlin/Boston 2015, 423 S.

Noesselt, Nele: Chinesische Politik. Nationale und globale Dimensionen, 2., aktual. u. überarb. Aufl., Baden-Baden 2018, 252 S.

Paul, Michael: Der Kampf um den Nordpol. Die Arktis, der Klimawandel und die Rivalität der Großmächte, Freiburg im Breisgau 2022, 288 S.

Pei, Minxin: China. Totalitarianism's Long Shadow, in: Journal of Democracy 32 (2/2021), S. 5-21

Plokhly, Serhii: Die Frontlinie. Warum die Ukraine zum Schauplatz eines neuen Ost-West-Konflikts wurde, Hamburg 2022, 544 S.

Quiring, Manfred: Russland. Ukrainekrieg und Weltmachtträume, Berlin 2022, 308 S.

Rudolf, Peter: Welt im Alarmzustand. Die Wiederkehr nuklearer Abschreckung, Bonn 2022, 244 S.

Rudolf, Peter: Kollektive Gegenmachtbildung – US-Chinapolitik unter Präsident Biden (= SWP-aktuell 2), Berlin 2022, 8 S.; online verfügbar unter: https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2022Ao2_us_chinapolitik.pdf

Rudolf, Peter: Der amerikanisch-chinesische Weltkonflikt (= SWP-Studie 23), Berlin 2019, 38 S.; online verfügbar unter: https://www.swp-berlin.org/publications/products/studien/2019S23_rdf.pdf

Scheuermann, Manuela: Die Vereinten Nationen. Eine Einführung, 2., aktual. u. erw. Aufl., Wiesbaden 2021, 284 S.

Schmies, Oxana (Hg.): NATO's Enlargement and Russia. A Strategic Challenge in the Past and Future, Stuttgart 2021, 284 S.

Schmitt, Michael N. (Hg.): Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations, Cambridge 2017, 638 S.

Schneider, Jonas / Thränert, Oliver: Chinas nukleare Aufrüstung betrifft auch Europa (= SWP-Aktuell 20), Berlin 2022, 4 S.; online verfügbar unter: https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2022A20_ChinasNukleareAufruestung_WEB.pdf

Steinberg, Guido: Kalifat des Schreckens, München 2015, 208 S.

Steinberg, Guido: Der nahe und der ferne Feind. Die Netzwerke des islamistischen Terrorismus, München 2005, 281 S.

Weidner, Stefan: Ground Zero. 9/11 und die Geburt der Gegenwart, München 2021, 256 S.

Wright, Lawrence: The Looming Tower. Al-Qaeda and the Road to 9/11, New York 2006, 469 S.

Youngs, Richard: The European Union and Global Politics, London u.a. 2021, 266 S.

Bildnachweise

Getty Images

4: The Washington Post / Wojciech Grzedzinski (Kontributor) / **5 links:** Jeff Swensen / **11:** Arif Ali/AFP / **38 unten:** Omar Marques / Freier Fotograf

picture alliance

5 rechts: Pacific Press | Wang Gang / **9 links:** abaca | RealTime Images/ABACA **9 rechts:** dpa/dpa-Zentralbild | Waltraud Grubitzsch / **12:** Louisa Gouliamaki/Pool via REUTERS / **14:** NurPhoto | STR / **15:** EPA | FRANCESCO RUTA / **16:** Bernd Kammerer | Bernd Kammerer / **18 links:** REUTERS | VALENTYN OGIRENKO / **18 rechts:** EPA | VALDA KALNINA / **20:** AA / Metin Aktas / **23:** ASSOCIATED PRESS | Lee Jin-man / **24:** dieKLEINERT.de / Paolo Calleri | Paolo Calleri / **27:** abaca | - / **28:** AP Photo | Uncredited / **31:** Hans Lucas | Benjamin Polge / **32:** ZUMAPRESS.com | Ivan Abreu / **34:** dpa | Michael Kappeler / **35:** EPA-EFE | YOUSSEF RABIE YOUSSEF / **37:** Newscom | SHEALAH CRAIGHEAD / **38 oben:** ASSOCIATED PRESS | Manuel Balce Ceneta / **39:** ASSOCIATED PRESS | Masanori Genko / **40:** Tang Ke / Costfoto | Tang Ke / Costfoto / **42:** REUTERS | Sputnik Photo Agency / **44:** EPA-EFE | ROMAN PILIPEY / **48:** Xinhua News Agency | Bai Xueqi / **49 links:** REUTERS | Andrew Kelly / **51:** Xinhua News Agency | Li Rui / **52 rechts:** dpa/TASS | Yegor Aleyev / **53:** REUTERS | Sputnik Photo Agency / **54:** ASSOCIATED PRESS | Sergei Bobylev / **55:** dpa | Kay Nietfeld / **56:** Photoshot | - / **57:** dpa/dpaweb | Gerard_Cerles **58:** REUTERS | Piroshka Van De Wouw / **60:** dpa | Michael Kappeler / **61:** REUTERS | Pool via Reuters / **62:** photothek | Janine Schmitz / **63:** dpa | epa AFP / **65:** dpa | Tim Brakemeier / **67 oben links:** dpa | Dirk Waem / **67 oben rechts:** ZUMAPRESS.com | Ssgt. Brandon Cribelar/U.S. Air / **67 Mitte:** EPA | STRINGER / **70:** photothek | Thomas Koehler / **73:** EPA | STR / **76:** ASSOCIATED PRESS | Michael Sohn / **78:** dpa | Markus Scholz

Imago

26: Everett Collection / 47: ITAR-TASS / 49 rechts: SNA

Karikatur

13: Burkhard Mohr / Baaske Cartoons Müllheim

andere Bildnachweise:

22: Bundesregierung / Christian Stutterheim / 52 links: RT DE / Screenshot

Die Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Sven Bernhard Gareis lehrt Internationale Politik am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster. Seine Schwerpunkte sind Internationale Organisationen, deutsche und europäische Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Politik Chinas. Er hat das vorliegende Heft konzipiert und seine Erstellung koordiniert. Kontakt: sven.gareis@uni-muenster.de

Prof. Dr. Siegmund Schmidt lehrt Internationale Politik und Vergleichende Politikwissenschaft an der Rheinland-Pfälzischen Technischen Universität Kaiserslautern-Landau. Seine Schwerpunkte sind Demokratie und Entwicklung in Afrika, europäische Integration und deutsche Außenpolitik. Kontakt: schmidts@uni-landau.de

Prof. Dr. Wolff Heintschel von Heinegg ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Völkerrecht, Europarecht und ausländisches Verfassungsrecht an der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder). Seine Schwerpunkte sind das Recht der internationalen und der europäischen Sicherheit sowie das Einsatzrecht. Kontakt: heinegg@europa-uni.de

PD Dr. Gerlinde Grottl forscht und lehrt an der Universität Regensburg im Bereich Internationale Politik und transatlantische Beziehungen. Kontakt: gerlinde.grottl@ur.de

Dr. Guido Steinberg ist Islamwissenschaftler und arbeitet für die Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin und als Sachverständiger in Terrorismusprozessen in Deutschland, Österreich, Dänemark, den USA und Kanada. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die Zeitgeschichte des Nahen Ostens, Islamismus und islamistischer Terrorismus. Kontakt: guido.steinberg@swp-berlin.org

Maïke Voss ist geschäftsführende Direktorin des Centre for Planetary Health Policy (CPHP) in Berlin. In ihrer Forschung konzentriert sie sich auf die Steuerung der globalen und planetaren Gesundheit und beschäftigt sich mit Wechselwirkungen zwischen Gesundheit, Klimawandel und Sicherheit. Kontakt: maïke.voss@cphp-berlin.de

Isabell Kump ist Policy Advisor bei der Münchner Sicherheitskonferenz (MSC) mit den Schwerpunkten Globale Gesundheit sowie Verteidigung und Sicherheit. Kontakt: kump@securityconference.org

Stephan Bierling, Dr. phil., geb. 1962, Professor für Internationale Politik mit Schwerpunkt transatlantische Beziehungen an der Universität Regensburg. Kontakt: stephan.bierling@ur.de

Dr. Saskia Hieber ist Dozentin für Internationale Politik mit Schwerpunkt Asien-Pazifik an der Akademie für Politische Bildung in Tutzing und Lehrbeauftragte für Internationale Politik/Ostasien an der Universität Regensburg. Von 2004 bis 2014 war sie Lehrbeauftragte für die Politik Ostasiens am Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München. Von 1996 bis 2004 arbeitete sie am Forschungsinstitut der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Kontakt: s.hieber@apb-tutzing.de

Dr. Margarete Klein leitet die Forschungsgruppe „Osteuropa und Eurasien“ an der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin. Ihre Schwerpunkte sind Russlands Außen-, Sicherheits- und Militärpolitik“. Kontakt: margarete.klein@swp-berlin.org

Prof. Dr. Wilhelm Knelangen lehrt Politikwissenschaft an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Er forscht zur europäischen Integration, zum politischen System Deutschlands und zur Geschichte der Politikwissenschaft. Kontakt: wknlangen@politik.uni-kiel.de

Dr. Olaf Theiler, Historiker, Politikwissenschaftler und Zukunftsforscher, Mitarbeiter im internationalen Stab der NATO 2007 bis 2012.

Prof. Dr. Manuela Scheuermann ist Lehrstuhlvertretung für Internationale Beziehungen und Europaforschung an der Julius-Maximilians-Universität Würzburg. Zudem ist sie Mitglied des geschäftsführenden Vorstands und des Forschungsrats der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen. Zu den Forschungsschwerpunkten zählen VN-Friedensmissionen, VN-Reform, Agenda 1325 und Feministische Außenpolitik. Kontakt: m.scheuermann@uni-wuerzburg.de

Impressum

Herausgeberin:

Bundeszentrale für politische Bildung/bpb,
Adenauerallee 86, 53113 Bonn, Fax-Nr.: 02 28/99 515-309,
Internetadresse: www.bpb.de/izpb, E-Mail: info@bpb.de

Redaktion:

Laura Gerken, Jutta Klaeren (verantwortlich/bpb), Robin Siebert, Christine Eckes (Volontärin)

Redaktionelle Mitarbeit:

Jan Brunner, Potsdam; Lea Maria Merschformann, Bremen; Stefan Schult, Bonn

Gutachten:

Prof. Dr. Beate Neuss, emeritierte Professorin für Politikwissenschaft an der Philosophischen Fakultät der TU Chemnitz; Prof. Dr. Michael Staack, Professur für Politikwissenschaft, insb. Theorie und Empirie der Internationalen Beziehungen, an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg

Titelbild:

„Broken Chair“ von Daniel Berset, Mahnmal für die Opfer von Landminen vor dem VN-Gebäude in Genf; picture alliance / Bildagentur-online/ Fischer | -

Umschlagrückseite:

Synchronschwimmer GmbH, Frankfurt am Main; unter Verwendung von Getty Images/MirageC

Gesamtgestaltung:

Synchronschwimmer GmbH, Frankfurt am Main

Druck:

Druckhaus Kaufmann GmbH, 77933 Lahr

Vertrieb: IBRo, Verbindungsstraße 1, 18184 Roggentin

Erscheinungsweise: vierteljährlich

ISSN 0046-9408. Auflage dieser Ausgabe: 400.000

Redaktionsschluss dieser Ausgabe: Dezember 2022

Text und Fotos sind urheberrechtlich geschützt. Der Text kann in Schulen zu Unterrichtszwecken vergütungsfrei vervielfältigt werden.

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung.

Anforderungen

bitte schriftlich an
Publikationsversand der Bundeszentrale für
politische Bildung/bpb, Postfach 501055, 18155 Rostock
Fax.: 03 82 04/66-273 oder
www.bpb.de/izpb



Absenderanschrift bitte in Druckschrift.

Abonnement-Anmeldungen oder Änderungen der Abonnementmodalitäten bitte melden an informationen@abo.bpb.de

Informationen über das weitere Angebot der Bundeszentrale für politische Bildung/bpb erhalten Sie unter der o.g. bpb-Adresse.

Für telefonische Auskünfte (**bitte keine Bestellungen**) steht das Infotelefon der bpb unter Tel.: 02 28/99 515-0 Montag bis Freitag zwischen 9.00 Uhr und 18.00 Uhr zur Verfügung.

Mittendrin im Weltgeschehen

Mehr zum Thema internationale Sicherheitspolitik gibt es bei der bpb!



Welt im Alarmzustand. Die Wiederkehr nuklearer Abschreckung | Schriftenreihe | Bestell-Nr. 10927 | 4,50 Euro

Zeitenwende. Putins Krieg und die Folgen | Schriftenreihe | Bestell-Nr. 10963 | 4,50 Euro

Afghanistan verstehen. Geografie, Geschichte, Glaube, Gesellschaft | Schriftenreihe | Bestell-Nr. 10902 | 4,50 Euro

Chinas neue Seidenstraßen | APuZ | Bestell-Nr. 72243 | kostenlos

Internationale Sicherheit | APuZ | Bestell-Nr. 72240 | kostenlos

Krieg in Europa | APuZ | Bestell-Nr. 72228 | kostenlos

www.bpb.de