

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

50/2010 · 13. Dezember 2010



Sicherheitspolitik

Oliver Thränert

Die „globale Null“ für Atomwaffen

Christopher Daase

Wandel der Sicherheitskultur

Harald Müller · Niklas Schörning

Fortsetzung der *Revolution in Military Affairs*

Johannes Varwick

Das neue strategische Konzept der NATO

Stefan Gänzle · Benedikt Franke

Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur

Thomas Jäger · Daria W. Dylla

Diplomatischer Erfolg? Die Raketenabwehrpläne der USA

Gitti Hentschel

Sicherheitspolitik braucht Geschlechteranalysen

Editorial

Die Sicherheitspolitik und ihre Trägerinstitutionen stehen vor neuen Herausforderungen. Während auf der einen Seite das Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerungen wächst, beispielsweise durch die zunehmenden transnationalen Verflechtungen, fehlen auf der anderen Seite internationalen und staatlichen Akteuren häufig die Kapazitäten, um mit dieser Entwicklung Schritt zu halten. Kritiker eines „erweiterten“ Sicherheitsbegriffs sehen in diesem Trend die Gefahr einer „Militarisierung“ von (zivilen) Politik- und Gesellschaftsbereichen.

Die Vielschichtigkeit der neuen Sicherheitsprobleme findet auch Eingang in das strategische Konzept der NATO. Das einst im Kalten Krieg der Supermächte gegründete Verteidigungsbündnis sieht sich im 21. Jahrhundert einer Entwicklung gegenüber, die von der drohenden Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und zunehmend global wirkenden innergesellschaftlichen Problemen gekennzeichnet ist. Sowohl die Absicht, die militärischen Fähigkeiten stärker mit zivilen Aspekten der Konfliktbearbeitung zu verzahnen als auch das Streben von Sicherheitskreisen nach Hightech-Waffensystemen, getrieben von der Illusion eines „unblutigen Krieges mit garantiertem Erfolg“, dienen als Blaupause.

Um ein neues Verständnis von Sicherheit umsetzen zu können und neue Lösungsstrategien zu entwickeln, bedarf es „unkonventioneller“ Wege, die über die bestehenden Strukturen und Prozesse hinausgehen – etwa die Vision des US-Präsidenten Barack Obama von einer atomwaffenfreien Welt. Mit dem kühnen Plan wurde eine Debatte angestoßen, in welcher bereits „der Weg das Ziel ist“. Zu einer nachhaltigen Friedens- und Sicherheitspolitik gehört es auch, den Einfluss von sozial bestimmten „Geschlechterverhältnissen in Gesellschaften für die Dynamiken von Krisen und bewaffneten Konflikten“ mitzudenken.

Asiye Öztürk

Oliver Thränert

Die „globale Null“ für Atomwaffen

Essay

Mehr als 65 Jahre nach den Atombombenabwürfen auf die japanischen Städte Hiroshima und Nagasaki haben wir uns an das

Oliver Thränert

Dr. rer. pol., geb. 1959;

Senior Fellow für Fragen der
Abrüstung, Rüstungskontrolle

und Nichtverbreitung, Stiftung
Wissenschaft und Politik,

Ludwigkirchplatz 3–4,
12203 Berlin.

oliver.thraenert@swp-berlin.org

gewöhnt, was wir gemeinhin als das „nukleare Tabu“ bezeichnen. Kernwaffen, so lautet seit dem Ost-West-Konflikt das Mantra, sind politische Waffen, die der Abschreckung dienen, jedoch nicht eingesetzt werden. Doch können wir

uns wirklich so sicher sein? Wissen wir überhaupt, ob Abschreckung im Kalten Krieg funktioniert hat, und wenn ja, war nicht auch sehr viel Glück im Spiel? Und was helfen uns die Erfahrungen aus den Jahren einer relativ überschaubaren Blockkonfrontation in einer Welt, in der es womöglich bald fünfzehn oder gar zwanzig Atommächte gibt? Sind 65 Jahre weltgeschichtlich betrachtet nicht eine viel zu kurze Zeitspanne, um daraus den sicheren Schluss zu ziehen, dass auch künftige Generationen von Atomwaffeneinsätzen verschont bleiben? Wenn wir uns dessen aber nicht sicher sind, müssen wir uns dann nicht darum bemühen, alle Atomwaffen aus der Welt zu schaffen? Schließlich wäre dies der einzig wirklich sichere Weg, künftige Hiroshimas und Nagasakis zu verhindern. Wenn aber die Abschaffung aller Nuklearwaffen auf die internationale Agenda gehört, wie können wir dieses Ziel verwirklichen? Welche Hürden gilt es zu überwinden, welche Widerstände zu brechen? Und wie müsste eine Welt ohne Kernwaffen so gestaltet werden, dass am Ende mehr und nicht weniger Sicherheit entsteht?

Barack Obamas Motive

Dem amerikanischen Präsidenten Barack Obama gebührt das Verdienst, diese Debat-

te auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs hoffähig gemacht zu haben. Kaum einer von ihnen wagt es noch, sich öffentlich gegen die „globale Null“ für Kernwaffen zumindest als Fernziel auszusprechen. Das ist ein erster Schritt. Doch weitere, praktische Fortschritte müssen folgen. Sam Nunn, ehemaliger US-Senator und Mitglied derjenigen überparteilichen „Viererbande“ altgedienter US-Strategen, welche die „globale Null“ für Atomwaffen schon vor Obamas Amtsantritt zu propagieren begannen – die anderen drei sind Henry Kissinger, George Shultz und William Perry – nutzt gern das Bild einer Bergsteigergruppe, welche den Gipfel durch die Wolken noch nicht erblicken kann. Die Gruppe weiß also nicht genau, wo sich ihr Ziel befindet. Was sie aber weiß, ist, dass sie es nur erreichen kann, wenn sie damit beginnt, Schritt für Schritt an Höhe zu gewinnen. Das erfordert Kondition, vor allem aber Motivation. Voraussetzung für diese wiederum, ist zu wissen, warum man eigentlich auf den Gipfel will.

Die Gründe dafür, dass Barack Obama den Aufstieg zum Gipfel der vollständigen nuklearen Abrüstung begann, sind schnell erzählt. Sie handeln nicht von einem Tagträumer, der aus einer Laune heraus die Welt mit seinen Visionen in Atem halten will. Nein, der Mann im Weißen Haus ist Visionär und Realpolitiker zugleich, ebenso wie Henry Kissinger oder George Shultz, der ehemalige Außenminister unter Ronald Reagan, oder auch William Perry, der unter Bill Clinton im Pentagon diente. Sie alle sind schwerlich mit jenen „Latzhosen tragenden“ Friedensaktivisten zu verwechseln, die vor gut 25 Jahren hierzulande zu nuklearer Abrüstung aufriefen. Worum es geht, sind amerikanische Interessen, so wie die aktuelle US-Regierung sie definiert. Das Spannende ist gleichwohl, dass es wesentliche Schnittpunkte zwischen diesen amerikanischen Interessen und übergeordneten, allgemeinen Interessen an der Verregelung und Verrechtlichung der internationalen Beziehungen sowie der Vermeidung von Kernwaffeneinsätzen gibt.

Was also treibt Obama um? Wenn man seine Prager Rede vom 1. April 2009, während der er sein Ziel einer Welt ohne Kernwaffen verkündete,¹ liest, fällt auf, dass sich dieser Präsident

¹ Vgl. den Wortlaut der Rede, online: www.oe24.at/welt/weltpolitik/Obamas-Rede-im-Wortlaut/506368 (25. 10. 2010).

offensichtlich des nuklearen Tabus nicht sicher ist. Vielmehr sieht er das mögliche Entstehen immer neuer Atommächte als eine Bedrohung an. Wenn wir, so Obama, uns diesem Trend nicht entgegenstemmen, dann finden wir uns letztlich damit ab, dass Kernwaffen irgendwann auch eingesetzt werden – sei es, weil Krisen zwischen Atomwaffen besitzenden Staaten eskalieren (etwa zwischen Indien und Pakistan oder künftig zwischen Iran und Israel), sei es, weil Terroristen im Zuge der Verbreitung von spaltbarem Material eines Tages Kernsprengsätze in die Hände bekommen. Dann würden sie diese auch einsetzen, und Amerika wäre ganz sicher ihre erste Zielscheibe.

Krise des Nichtverbreitungsregimes

Bisher ist es gelungen, die Anzahl der Atom-mächte relativ klein zu halten. Ein wichtiger Grund dafür ist der Nukleare Nichtverbreitungsvertrag (NVV). Er gesteht den USA, Russland, China, Frankreich und Großbritannien den Besitz von Nuklearwaffen zu. Alle anderen Vertragsstaaten, 185 an der Zahl, haben auf Atomwaffen für immer verzichtet (der NVV wurde 1995 unbefristet verlängert). Das liegt durchaus in ihrem Interesse, hoffen viele von ihnen doch, auf diese Weise gefährliche nukleare Rüstungswettläufe in ihrer jeweiligen Region verhindern zu können. Außerdem haben sie als Gegenleistung für ihren Waffenverzicht die Unterstützung bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie zugesagt bekommen. Schließlich haben sich die fünf Atom-mächte zu ernsthaften Abrüstungsbemühungen mit dem Fernziel der Abschaffung aller Nuklearwaffen verpflichtet.

Seit geraumer Zeit ist die Vertragsstaatengemeinschaft jedoch zerstritten. Im Jahr 2005 endete eine der alle fünf Jahre stattfindenden Überprüfungs-konferenzen ohne Ergebnis. Bei der Folgekonferenz im Mai 2010 gelang zwar die Verabschiedung eines Abschlussdokuments, das Aktionspläne zu den drei NVV-Grundpfeilern Nichtverbreitung, friedliche Nutzung der Kernenergie und Abrüstung enthält. Auch soll im Jahr 2012 eine Konferenz zur Errichtung einer Zone frei von Massenvernichtungswaffen im Nahen Osten stattfinden. Doch kann dies über die tiefen Gräben, die innerhalb der NVV-Gemeinde fortbestehen, kaum hinwegtäuschen. Viele nukleare „Habenichtse“ sind weiterhin

mit den Abrüstungsbemühungen der Atomwaffenbesitzer unzufrieden; umgekehrt haben diese sowie weitere entwickelte Länder ihr Ziel nicht erreicht, die Nichtverbreitungsnorm zu stärken, indem etwa die Überwachungsregeln der Internationalen Atomenergieorganisation (IAEO) verpflichtend für alle verschärft würden. Problematisch bleibt die Existenz dreier Atom-mächte – Indien, Pakistan und Israel – außerhalb des Abkommens. Ungeklärt ist die Stellung Nordkoreas, das bereits zweimal nuklear testete und 2003 aus dem NVV austrat. Aufgrund von dabei begangenen Formfehlern wird dieser prinzipiell zulässige Austritt jedoch nicht von allen NVV-Mitgliedern anerkannt.

Die Schwäche des NVV ist umso bedrohlicher, als zugleich immer mehr Staaten ein legitimes Interesse an der friedlichen Nutzung des Atoms entwickeln. Die IAEO geht von bis zu zwanzig neuen kommerziellen Kernenergienutzern bis zum Jahr 2030 aus. Getrieben wird diese Entwicklung von einem wachsenden Energiebedarf, dem Interesse an Energiesicherheit, instabilen Öl- und Gaspreisen, aber auch von dem Prestigegewinn und der Statusaufwertung, die sich viele Staaten vom Betrieb von Kernkraftwerken versprechen. Nicht wenige der Kernenergieinteressenten befinden sich in Konfliktregionen wie dem Nahen Osten; einige von ihnen wie Ägypten haben in der Vergangenheit nach Atomwaffen gestrebt. Daher liegt für viele Beobachter der Verdacht nahe, dass es zumindest einigen nuklearen Emporkömmlingen darum geht, sich im Zuge eines zunächst zivilen Atomprogramms auch eine nukleare Waffenoption zu erarbeiten.

Internationale Ordnung

Obama scheint den NVV unbedingt retten zu wollen. Die Ordnungsmacht USA ist an verbindlichen Regeln als Bezugssystem interessiert. Ohne dieses würde das Entstehen immer neuer Atom-mächte, letztlich also die nukleare Anarchie, drohen. Amerikanische Interessen sind unmittelbar berührt, weil Atomwaffen in den Händen von immer mehr Staaten Amerikas militärische Handlungsfreiheit einschränken. Wer diese stärkste aller Waffen sein Eigen nennt, kann sich mit konventionellen Streitkräften geführte Überfälle auf seine Nachbarn erlauben, ohne dafür zur

Rechenschaft gezogen zu werden. Mit Diktatoren, die Kernwaffen besitzen, ist nicht gut Kirschen essen. Eben dies war der Grund, warum sich selbst der Pazifist Albert Einstein während des Zweiten Weltkrieges für das „Manhattan-Projekt“ aussprach: Amerika sollte die Bombe vor Hitler-Deutschland besitzen, damit dieses sich nicht die Welt gefügig machen konnte. Um ein aktuelleres Beispiel zu nennen: Im August 1990 überfiel Saddam Hussein seinen Nachbarn Kuwait. Zu diesem Zeitpunkt war der irakische Despot nachrichtendienstlichen Einschätzungen zufolge noch etwa drei Jahre von der Bombe entfernt. Hätte er sie damals bereits besessen, wäre die militärische Befreiung Kuwaits unter US-Führung und ausgestattet mit einem Mandat des UN-Sicherheitsrates wohl gar nicht erst zustande gekommen.

Die Verbreitung von Atomwaffen stellt also tendenziell die geltende internationale Ordnung in Frage. Die USA, noch immer das einzige Land, das weltweit zum militärischen Eingreifen gegen Aggression und zur Wiederherstellung von Ordnung befähigt ist, würde zu einem gefesselten Riesen. In der Folge würde auch das höchste Organ der internationalen Staatengemeinschaft, der UN-Sicherheitsrat, nach und nach auch gegenüber Aggressoren handlungsunfähig.

Obama hat erkannt, dass für die Rettung des NVV und der nuklearen Ordnung die Vision einer Welt ohne Atomwaffen von eminenter Bedeutung ist. Washington stellt somit Führungswillen gerade bei der von vielen Nichtkernwaffenstaaten immer wieder geforderten nuklearen Abrüstung unter Beweis. Indem die USA die noch unter George W. Bush populäre Unterscheidung zwischen guten und schlechten Atomwaffen rhetorisch aufgeben, treten sie den Doppelmoralvorwürfen vieler nuklearer „Habenichtse“ entgegen. Obama hofft, auf diese Weise die NVV-Gemeinde wieder enger zusammenzuschweißen. Gefährliche nukleare Ausbrecher wie Iran könnten so wirksamer isoliert werden.

Die USA brauchen für ihre eigene Verteidigungspolitik Atomwaffen immer weniger. In der im April 2010 vorgestellten Nukleardoktrin haben die USA zwar nicht auf den nuklearen Ersteinsatz verzichtet, machten jedoch klar, dass sie Kernwaffen nur unter außer-

gewöhnlichen Umständen und nicht gegen Nichtkernwaffenstaaten einsetzen würden, die sich an die Regeln des NVV halten. Washington kann sich seine schrittweise Abkehr von Atomwaffen leisten, da es zugleich effektive und weit reichende konventionelle Waffenooptionen verfolgt und auch Schutz durch den weiteren Aufbau einer Raketenabwehr anstrebt.

Ein wichtiger Abrüstungserfolg gelang am 8. April 2010, als Obama gemeinsam mit seinem russischen Gegenüber Dmitri Medwedew das Neu-START-Abkommen (*Strategic Arms Reduction Treaty*) zur Begrenzung stationierter strategischer Kernwaffen beider Seiten unterschrieb. Aufgrund der vereinbarten Zählregeln sind die damit verbundenen Abrüstungsschritte nicht sehr tiefgreifend. Immerhin ist es aber der erste nukleare Abrüstungsvertrag seit 1991, der auch beiderseitige Überwachungsmaßnahmen beinhaltet. Die nächste Etappe ist die Inkraftsetzung dieses Abkommens durch den US-Senat sowie die russische Duma und den Föderationsrat.

Nichtverbreitungsparadoxon der Kernwaffen

Sehr viel schwieriger werden jedoch die dann folgenden Höhenmeter. Die nächste Abrüstungsrunde wird neben den strategischen auch die nicht-strategischen Atomwaffen berücksichtigen müssen, also auch die noch in Europa stationierten US-Kernwaffen. Russland hat in diesem Bereich eine numerische Überlegenheit, die es mit Blick auf das NATO-Übergewicht bei konventionellen Streitkräften nicht aufzugeben gedenkt. Moskaus Ziel hingegen ist das Hinausdrängen Amerikas aus Europa, weshalb es – ein Vorhaben noch aus sowjetischen Zeiten – den Abzug sämtlicher amerikanischer Atomwaffen verlangt. Dies stößt auf Wohlwollen bei manch westlicher Regierung – darunter der deutschen –, aber auf Widerstände anderer, vornehmlich osteuropäischer NATO-Mitglieder. Ihnen ist die langjährige Okkupation durch Moskau noch präsent, weshalb sie Amerika zu ihrem Schutz unbedingt in Europa halten wollen. Andere, wie Italien, sehen amerikanische Atomwaffen auf ihrem Boden und ihre enge nukleare Zusammenarbeit mit den USA als wichtiges Statussym-

bol. Wieder andere, an der NATO-Peripherie gelegene Partner wie die Türkei könnten im Angesicht einer iranischen Atomwaffenoption bei gleichzeitigem US-Kernwaffenabzug selbst die Bombe bauen wollen.

Diese gerade begonnene Debatte über die Zukunft der NATO als einem nuklearen Bündnis verweist auf eine grundsätzliche Schwierigkeit, die mit atomarer Abrüstung verknüpft ist. Atomwaffen selbst sind nämlich, so paradox dies klingen mag, Instrumente zur Verhinderung des Entstehens immer neuer Atomkräfte. Im Rahmen der NATO oder bilateraler Bündnisse mit Washington haben Staaten, die technisch dazu in der Lage wären, Kernwaffen zu bauen, darauf verzichtet, weil sie es für politisch sinnvoller hielten, sich unter den amerikanischen Nuklearschirm zu begeben. Verliert die amerikanische Schutzgarantie infolge von Abrüstung jedoch an Glaubwürdigkeit, könnten manche Staaten ihr Heil in eigenen Kernwaffen suchen, sofern sie sich von den atomaren Bemühungen ihrer Nachbarn bedroht sehen.

Iranisches Atomprogramm

Zudem liegt ein wichtiger, wenn nicht der wichtigste Schlüssel auf dem Weg zu einer Welt ohne Kernwaffen in einer erfolgreichen Mission zur Beendigung des derzeitigen iranischen Atomprogramms. Sollte es nicht gelingen, Teheran trotz mehrfacher Aufforderungen des UN-Sicherheitsrates – zuletzt mit seiner mit verschärften Sanktionen bewehrten Resolution 1929 vom 9. Juni 2010 – zu einer Umkehr von seinem derzeitigen Atomkurs zu bewegen, so dass es nach Nordkorea als zweites Land trotz rechtlich verbietetem Kernwaffenverzicht zur Atomkraft würde, rückt eine Welt ohne Nuklearwaffen in weite Ferne. Vielmehr werden dann womöglich weitere Staaten des Nahen und Mittleren Ostens wie Saudi-Arabien, Ägypten und wohl auch die Türkei eine atomare Option anstreben. Dies ist kein Automatismus, und die genannten Länder würden zum Aufbau eigener atomarer Kapazitäten viele Jahre benötigen. Doch die Gefahr eines nuklearen Rüstungswettlaufs in Nahost wäre auf jeden Fall gegeben. Die nukleare Nichtverbreitungsnorm wäre damit durchlöchert wie ein Schweizer Käse; der NVV würde zur leeren Hülle.

Interessen der Atomwaffenbesitzer

Aber selbst falls das Problem des iranischen Atomprogramms gelöst werden könnte, stellt sich die Frage, ob diejenigen Staaten, die heute bereits Nuklearwaffen besitzen, zu ihrer Aufgabe bereit wären. Denn Kernwaffen bedeuten einen herausgehobenen Status, sie bieten Schutz vor Invasion und äußerer Einflussnahme, selbst dann, wenn man wie im Falle Nordkoreas politisch fast vollständig isoliert ist, und sie sind eine Art Überlebensversicherung in einer feindlichen Nachbarschaft, was der Hauptgrund für Israels Atomwaffenbesitz ist.

Auch wenn sie sich rhetorisch zum Ziel der nuklearen Totalabrüstung bekennen, haben alle Atomkräfte Vorbehalte. Für Russland sind seine Atomwaffen bedeutsam, weil man den USA nur bei Nuklearverhandlungen auf gleicher Augenhöhe begegnen kann. Auch werden diese Waffen in Moskau als wichtig angesehen, um der ansonsten militärisch weit überlegenen NATO entgegenzutreten zu können. China verlässt sich seit längerem auf eine nukleare Minimalabschreckung, baut diese jedoch allmählich in dem Maße aus, in dem es vor dem Hintergrund seines wirtschaftlichen Aufstiegs auch politisch mehr und mehr nach Einflussnahme strebt. Frankreichs *Force de Frappe* ist das wichtigste Symbol unabhängiger französischer Außenpolitik. Großbritannien verspricht sich von seinen noch verbliebenen atomaren U-Booten Einfluss auf die amerikanische Politik. Indien ist sein Status als Atomkraft wichtig, während sein Nachbar Pakistan solange seine Kernwaffen nicht aufgeben wird, solange Indien welche besitzt.

Weitere Hindernisse: Politische Konflikte und Überwachung

Mag man angesichts dieser Motivlagen am Ziel der „globalen Null“ zweifeln, so führen Kritiker einer Welt ohne Kernwaffen noch einen weiteren wichtigen Grund an: In einer solchen Welt würden konventionelle Kriege wieder möglich. Ergo müssten vor der Abschaffung aller Atomwaffen erst einmal die vielfältigen Konflikte zwischen Staaten gelöst werden. Ein Einwand, der in der Tat schwer wiegt. Die Lösung politischer Konflikte wie zwischen Indien und Pakistan oder im Na-

hen Osten müsste also der „nuklearen Null“ vorausgehen.

Doch damit nicht genug. In einer atomwaffenfreien Welt müsste auch möglichst verlässlich sichergestellt werden, dass nicht wieder heimlich Nuklearwaffen gebaut werden, denn das entsprechende Wissen besteht ja fort. Notwendig wäre also der Aufbau eines weit in die Souveränitätsrechte der Staaten eingreifendes Überwachungssystems. Alle Staaten müssten sich den Inspektionen öffnen, denn in einer Welt ohne Atomwaffen wäre nicht einmal der kleinste Winkel der Erde tolerabel, der sich ihnen verweigerte. Bisher ist es aber noch nie gelungen, wirklich alle Länder vom Beitritt zu einem Abrüstungsabkommen zu bewegen.

Kreative Lösungen

Ist eine Welt ohne Atomwaffen also gar nicht möglich? Wer diese Frage bejaht, findet sich zugleich damit ab, dass die Menschheit für immer mit der nuklearen Gefahr leben muss. Dies ist die zweifelhafte Lösung derjenigen, die mehr oder weniger alles beim Alten belassen und sich weiterhin der Hoffnung hingeben wollen, dass Atomwaffen politische Waffen und keine militärischen Instrumente sind. Man kann die Gründe, die gegen eine kernwaffenfreie Welt sprechen, auch einfach ignorieren. Aber auch dieser Weg der Friedensbewegten und Abrüstungsenthusiasten vermag nicht zu überzeugen. Denn die Probleme hin zu einer „globalen Null“ sind gewichtig, und ohne sich ihnen zu stellen, wird man das Ziel nie erreichen.

Gefragt sind daher kreative Lösungen. Ein wichtiger Schlüssel für die Erreichung des Ziels einer Welt ohne Kernwaffen liegt in einer verstärkten internationalen Zusammenarbeit – etwa hinsichtlich der künftigen Gestaltung des nuklearen Brennstoffkreislaufes wie auch militärischen Schutzinstrumenten wie der Raketenabwehr.

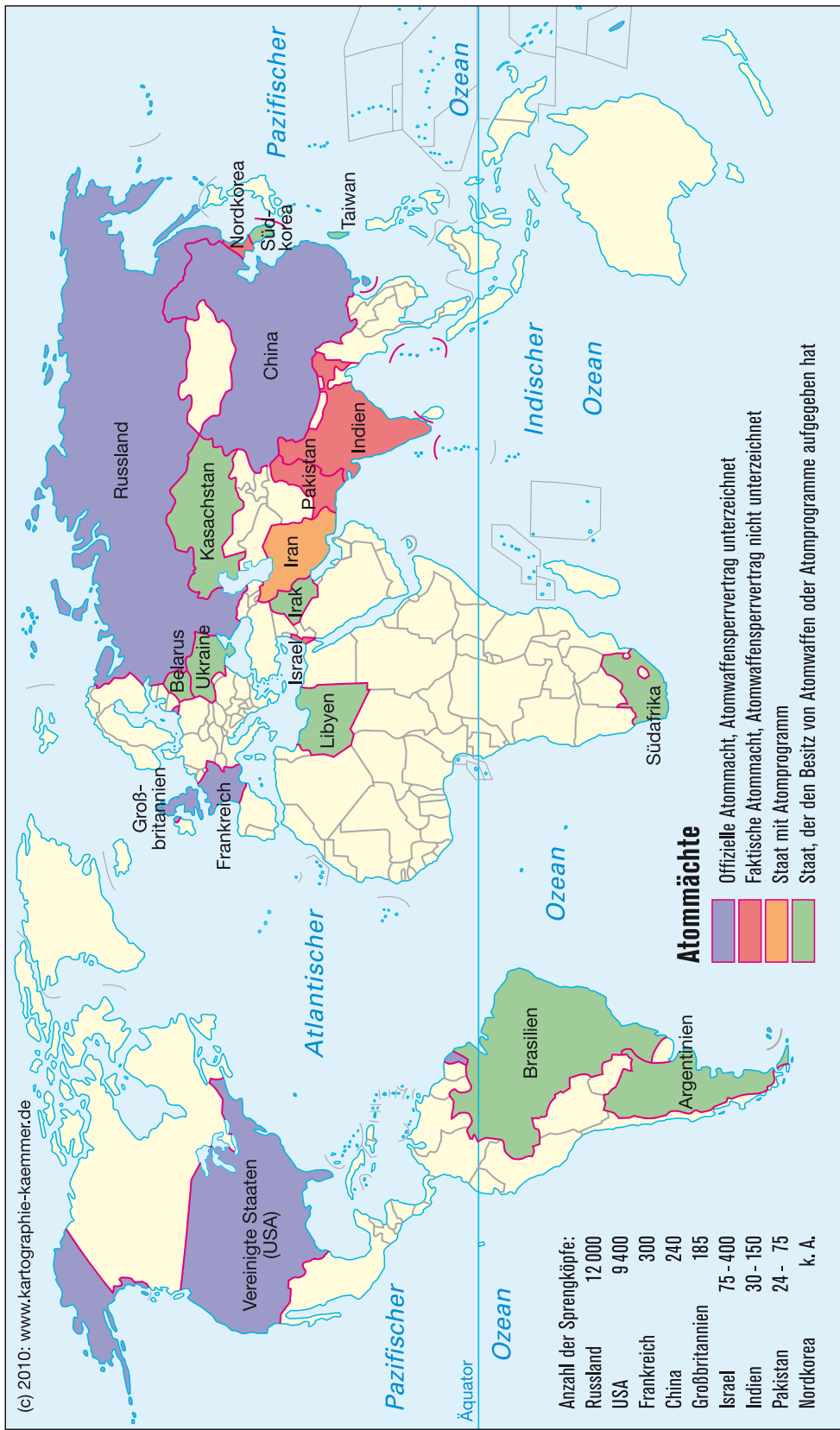
Eine Welt ohne Kernwaffen wäre keine Welt ohne zivile Atomenergieprogramme. Vielmehr ist in den kommenden Jahren mit mehr Kernkraftwerksnutzern zu rechnen. Solange diese nur mit von der IAEA überwachten Leichtwasserreaktoren arbeiten, sind die Gefahren heimlicher militärischer

Zweckentfremdung relativ gering. Gefährlicher wird es hingehen, wenn sensitive Technologien wie Urananreicherung und Wiederaufbereitung hinzukommen. Sie lassen sich recht leicht für Atomwaffenprojekte nutzen. Daher muss das Ziel sein, die Verbreitung der entsprechenden Einrichtungen auf freiwilliger Basis zu begrenzen, und Kernkraftwerksbetreibern den Zugang zu nuklearem Brennstoff zu garantieren, ohne dass sie diesen mittels Urananreicherung selbst herstellen. Das Fernziel könnte darin bestehen, dass sich alle Staaten aus international betriebenen Anlagen versorgen. Entsprechende Diskussionen werden seit geraumer Zeit bei der IAEA geführt, und Russland hat bereits eine erste Anlage für die gesicherte Brennstoffversorgung identifiziert.

Auch wäre eine Welt ohne Kernwaffen keine Welt ohne Raketen. Künftig werden immer mehr Staaten in die friedliche wie auch die militärische Nutzung des Weltraums einsteigen. Vor allem aber wäre eine Welt ohne Atomwaffen keine Welt ohne Diktaturen. Deren Bereitschaft zu Transparenz wird immer begrenzt bleiben. Der effektiven Überwachung sind daher Grenzen gesetzt. Es bestünde also die Möglichkeit heimlicher Atomprogramme in einem Land, das auch über Raketen verfügt und somit schnell ein weitreichendes atomares Drohpotenzial aufbauen könnte. Gegen diese Gefahr ist eine Rückversicherung durch eine von möglichst vielen Staaten gemeinsam getragene Raketenabwehrarchitektur erforderlich. Die USA und Russland haben erste vorsichtige Sondierungen in diese Richtung unternommen. Doch bleibt dies ein sehr komplexes Vorhaben.

Der Gipfel der nuklearen Abrüstung bleibt wolkenverhangen, und wir wissen noch nicht, wie wir die vielen Gletscherspalten dorthin überwinden können. Dennoch müssen wir den Weg nach oben fortsetzen, denn unser derzeitiger Standplatz ist brüchig geworden, und unter uns tut sich eine tiefe Schlucht auf. In ihr lauert die Gefahr der nuklearen Anarchie und der Vernichtung ganzer Städte und Landschaften durch die stärkste Waffe, die der Mensch je entwickelt hat. Daher kann das Motto nur lauten: Der Weg ist das Ziel.

Abbildung: Atommächte



Christopher Daase

Wandel der Sicherheitskultur

Sicherheit ist der zentrale Wertbegriff unserer Gesellschaft. Das war nicht immer so. Noch vor wenigen Jahren konkurrierten die

Christopher Daase
Dr. phil., geb. 1962; Leiter des Programmbereichs „Internationale Organisationen und Völkerrecht“ der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Professor für Internationale Organisationen an der Goethe-Universität Frankfurt/M. im Rahmen des Exzellenzclusters „Die Herausbildung normativer Ordnungen“; Senckenberganlage 31, 60325 Frankfurt/M. daase@normativeorders.net

Begriffe „Sicherheit“ und „Frieden“ um den Vorrang in Strategie-Debatten und Parteiprogrammen. Heute ist „Sicherheit“ der Goldstandard nationaler und internationaler Politik, und vom Frieden wird fast nur noch in politischen Sonntagsreden gesprochen. Darin zeigt sich eine veränderte Wahrnehmung politischer Probleme und das, was

man den Wandel der Sicherheitskultur nennen kann. Unter „Sicherheitskultur“ soll die Summe der Überzeugungen, Werte und Praktiken von Institutionen und Individuen verstanden werden, die darüber entscheiden, was als eine Gefahr anzusehen ist und wie und mit welchen Mitteln dieser Gefahr begegnet werden soll. Dieses Verständnis verbindet zwei Forschungsstränge, nämlich technikwissenschaftliche Ansätze zu *safety culture* und politikwissenschaftliche Ansätze zu *strategic culture*.

Ursprünglich geht der Begriff der Sicherheitskultur auf eine Expertengruppe zurück, die im Auftrag der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) 1986 den Reaktorunfall von Tschernobyl untersuchte. Im Anschluss daran werden in der technischen Sicherheitsforschung die institutionellen Grundlagen des Sicherheitsmanagements und das Sicherheitsbewusstsein der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Organisation als „Sicherheitskultur“ bezeichnet.¹ In der politikwissenschaftlichen Sicherheitsforschung hat sich demgegenüber der Begriff der „strategischen Kultur“ etabliert, um die politischen Überzeugungen, Ansichten und Ver-

haltensmuster nationaler Eliten im Hinblick auf militärische Sicherheitsbelange zu erfassen.² Führt man diese Verständnisse unter konstruktivistischer Perspektive zusammen – das heißt einer Perspektive, die kulturelle und normative Aspekte internationaler Politik ernst nimmt³ – kann man von Sicherheitskultur als den Überzeugungen, Werten und Praktiken sprechen, die das Sicherheits- und Unsicherheitsempfinden von Staaten, Gesellschaften und Individuen bestimmen und die Sicherheitspolitik prägen.

Diese Sicherheitskultur, so das zentrale Argument dieses Beitrags, wandelt sich und stellt die Sicherheitspolitik zunehmend vor Aufgaben, die kaum noch zu erfüllen sind. Es besteht gegenwärtig ein Widerspruch zwischen dem gesellschaftlichen Sicherheitsbedürfnis und der Fähigkeit staatlicher und internationaler Akteure, dieses Bedürfnis zu befriedigen. Dabei ist nicht so sehr die absichtsvolle Dramatisierung von politischen Problemen von Seiten politischer Entscheidungsträger, das häufig als die „Versicherheitlichung“ (*securitization*) bezeichnet wird,⁴ die treibende Kraft, sondern das Zusammenspiel zwischen den stetig wachsenden Sicherheitsbedürfnissen liberaler Gesellschaften und den bereitwillig gegebenen Sicherheitsversprechen der Staaten. Die Pointe ist, dass der Staat gleichsam zum Opfer seines eigenen Erfolgs wird. Denn in dem Maße, in dem der Staat für elementare Sicherheit sorgt, entwickelt die Gesellschaft weitergehende Sicherheitsbedürfnisse. Obwohl der Staat immer weniger in der Lage ist, diese Bedürfnisse zu befriedigen, kann er sie nicht zurückweisen, ohne seine Legitimationsgrundlage – die Gewährleistung von Sicherheit – zu unterminieren. Schon Wilhelm von Humboldt hat auf diesen latenten Widerspruch hingewiesen, als er 1792 schrieb: „Diejenigen, deren Sicherheit erhalten werden muss, sind auf der einen Seite alle Bürger in völliger Gleichheit, auf der

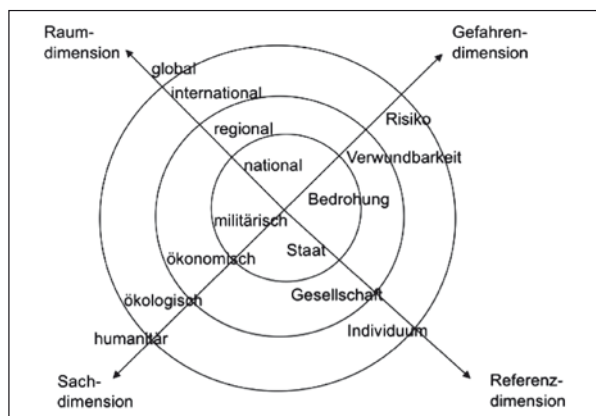
¹ Vgl. Thorsten Büttner/Babette Fahlbruch/Bernhard Wilpert, *Sicherheitskultur. Konzepte und Analysemethoden*, Kröning 2007.

² Vgl. Jack Snyder, *The Soviet Strategic Culture: Implementation for Nuclear Options*, Santa Monica 1973.

³ Vgl. Peter Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York 1996.

⁴ Vgl. Barry Buzan/Ole Weaver/Jaap de Wilde, *Security. A New Framework for Analysis*, Boulder 1998.

Abbildung: Die vier Dimensionen des erweiterten Sicherheitsbegriffs



Quelle: Eigene Darstellung.

anderen der Staat selbst.“¹⁶ Die These dieses Beitrags ist, dass unter den Bedingungen von Globalisierung und Denationalisierung dieser Widerspruch manifest wird und sich gegenwärtig dramatisch verschärft.

Der Wandel der Sicherheitskultur lässt sich anhand der graduellen Erweiterung des Sicherheitsbegriffs in den vergangenen fünfzig Jahren darstellen. Dabei lassen sich vier Dimensionen unterscheiden. Die erste Dimension betrifft das Referenzobjekt, also die Frage, wessen Sicherheit gewährleistet werden soll. Die zweite Dimension ist die Sachdimension, also die Frage, in welchem Problembereich der Politik Sicherheitsgefahren festgestellt werden. Die dritte Dimension betrifft die Raumdimension, mithin die Frage, für welches geografische Gebiet Sicherheit angestrebt wird. Die vierte Dimension betrifft schließlich die Gefahrendimension, also die Frage, wie das Problem konzeptualisiert wird, auf das Sicherheitspolitik antworten soll (*Abbildung*).

Von der nationalen zur menschlichen Sicherheit

Zunächst stellt sich die Frage, auf wen sich Sicherheitspolitik – sei es die eines Staates oder einer internationalen Organisation – eigentlich bezieht, oder besser: *Wessen* Sicherheit soll gewährleistet werden? Historisch ist der

¹⁵ Wilhelm von Humboldt, Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen [1792], Stuttgart 1967, S. 118.

Sicherheitsbegriff eng mit der Konsolidierung des Staates als Akteur der internationalen Politik verbunden. In der frühen Neuzeit etablierte sich der Nationalstaat als Garantmacht für die Sicherheit seiner Untertanen. Ohne eine weltpolitische Zentralmacht blieb die Sicherheit des Staates allerdings prekär. Sicherheit bedeutet deshalb in der Lesart des politischen Realismus der 1950er und 1960er Jahre vor allem die Sicherheit des Staates und die Verteidigung seiner Souveränität gegenüber anderen Staaten.¹⁶

Diese Vorstellung blieb jedoch nicht unwidersprochen. Liberale Theoretiker wie John Locke betonten, dass der Staat vor allem ein Instrument sei, um die Sicherheit seiner Bürger zu gewährleisten und das eigentliche Referenzobjekt folglich die Gesellschaft sein müsse. Gesellschaftliche Sicherheit (*social security*), wie liberale Theoretiker seit den frühen 1970er Jahren sie im Anschluss an Locke konzipiert haben, zielt demnach auf eine Situation, in der ein Kollektiv von Bürgerinnen und Bürgern in Frieden und Freiheit leben und Produktivität und Wohlstand entwickeln kann.¹⁷ Einen Schritt weiter geht das Konzept der „menschlichen Sicherheit“ (*human security*), das seit den 1990er Jahren diskutiert wird. Hier ist nicht der Staat oder die Gesellschaft als Kollektiv das Referenzobjekt, sondern das menschliche Individuum. Berufen kann sich diese Konzeption der Sicherheit auf Immanuel Kant und einen Kosmopolitismus, der dem Individuum unbedingten Vorrang vor dem Kollektiv einräumt. Menschliche Sicherheit bedeutet deshalb nicht nur den Schutz der Menschen vor Krieg und Gewalt, sondern auch die Gewährleistung derjenigen Funktionen, die ein individuelles Leben in Freiheit und Würde ermöglichen. Mit diesem Perspektivwechsel geraten neue Gefahren für die Sicherheit in den Blick: Kriminalität, soziale Not, Krankheit, Armut, Arbeitslosigkeit, Migration, illegaler Drogen- und Waffenhandel und vieles mehr.

Trotz der erkennbar „guten Absicht“, Sicherheitspolitik stärker in den Dienst menschlicher Bedürfnisse zu stellen, ist diese Erweiterung vielfach kritisiert worden. Der Begriff

¹⁶ Vgl. Hans J. Morgenthau, In Defense of the National Interest, New York 1952.

¹⁷ Vgl. Ole Weaver, Societal Security: The Concept, in: ders. et al. (eds.), Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe, London 1993, S. 17–40.

„menschliche Sicherheit“ sei so vage, dass er kaum praktikabel sei und Entscheidungsträgern, die zwischen konkurrierenden politischen Zielen wählen müssten, keine Hilfestellung böte.¹⁸ Dass dieser Begriff trotzdem eine beispiellose Karriere insbesondere in den Vereinten Nationen (VN) gemacht hat und sich Länder wie Kanada, Norwegen und Japan der Verbreitung dieses Konzepts verschrieben haben, zeigt, dass es vor allem darum geht, gewandelten gesellschaftlichen Wertvorstellungen auch politischen Ausdruck zu verleihen. Die Konsequenz ist eine diffuse Forderung, nicht nur den zwischenstaatlichen Frieden zu erhalten, sondern darüber hinaus die Menschen vor den Folgen von Kriegen, Bürgerkriegen, Terroranschlägen und zerfallender Staatlichkeit, vor Naturkatastrophen, Hungersnöten und Krankheiten, vor den Folgen der Umweltzerstörung und Ressourcenknappheit zu schützen. Die Erweiterung der Referenzdimension führt also zu einer dramatischen Vermehrung der Adressaten von Sicherheitspolitik und einer umfassenden Fürsorgepflicht und Schutzverantwortung des Staates und internationaler Organisationen.

In welchem Maße sich diese Verantwortung in konkreten, rechtsverbindlichen Ansprüchen von Individuen völkerrechtlich niederschlagen wird, hängt von der Bereitschaft der sicherheitspolitischen Akteure ab, ihrer Rhetorik Taten folgen zu lassen. Allerdings hat das Völkerrecht in großen Teilen immer schon appellativen Charakter gehabt und gemeinsame Ziele und Werte mehr beschworen als durchgesetzt.¹⁹ Dennoch könnten die immer größeren politischen Versprechen menschlicher Sicherheit und die Deklaration umfassenderer individueller Schutzrechte im Völkerrecht dazu führen, dass die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit zu einer Legitimationskrise des internationalen Rechts wächst.

Von der militärischen zur ökologischen Sicherheit

Die Ausdehnung des Sicherheitsverständnisses vom Staat über die Gesellschaft auf das

¹⁸ Vgl. Roland Paris, *Human Security: Paradigm Shift or Hot Air*, in: *International Security*, 26 (2001) 2, S. 87–102.

¹⁹ Vgl. Martti Koskeniemi, *What Is International Law For?*, in: Malcom D. Evans (ed.), *International Law*, Oxford 2006, S. 57–82.

Individuum hat auch Auswirkungen auf die Politikbereiche, in denen Gefahren identifiziert und Sicherheit gewährleistet werden soll. Traditionell sind Sicherheitsprobleme als militärische wahrgenommen worden. Der Grund dafür ist, dass für den Staat lange Zeit die größte Gefahr ein militärischer Angriff und der Verlust politischer Selbstbestimmung war. Deshalb bedeutet nationale Sicherheit zunächst Schutz vor militärischen Bedrohungen. Dieser Gedanke setzte sich nicht zufällig mit dem Politischen Realismus zu Beginn des Kalten Kriegs durch, als es galt, die Konsequenzen aus dem Scheitern idealistischer Projekte wie dem Völkerbund und der Beschwichtigungspolitik gegenüber dem „Dritten Reich“ zu ziehen. Angesichts des Sicherheitsdilemmas und struktureller Anarchie, so das realistische Credo, sei Machtpolitik das einzig wirksame Mittel und das höchste politische Gut militärische Sicherheit.¹⁰

Diese Position wurde erst erschüttert, als – vor dem Hintergrund politischer Entspannung – in den 1970er Jahren neue Probleme wahrgenommen wurden. Die Ölkrise der Jahre 1973 und 1979 machten den Menschen klar, dass ihr Wohlergehen nicht nur von militärischen Bedrohungen, sondern auch durch wirtschaftliche Verwundbarkeit gefährdet war. Der Sicherheitsbegriff wurde folglich erweitert und umfasste fortan auch den Zugang zu Öl oder anderen „strategischen Ressourcen“.¹¹

Eine weitere Ausdehnung erfuhr der Sicherheitsbegriff durch die Einbeziehung ökologischer Aspekte. 1987 betonte der „Brundtland-Report“, dass die Zerstörung der Umwelt dazu führe, „die Sicherheit im globalen Maßstab zu bedrohen“.¹² Seither werden unter dem Begriff „ökologische Sicherheit“ (*environmental security*) Umweltprobleme als Sicherheitsprobleme diskutiert, auch wenn die empirischen Belege für einen direkten Zusammenhang zwischen Umweltzerstörung und Gewaltkonflikten umstrit-

¹⁰ Vgl. Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, New York 1979, S. 126.

¹¹ Vgl. Joseph S. Nye, *Energy Security Strategy*, in: Samuel P. Huntington (ed.), *The Strategic Imperative*, Cambridge 1982, S. 301–329.

¹² World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, S. 19, online: <http://worldinbalance.net/pdf/1987-brundtland.pdf> (22.11.2010).

ten sind.¹³ Wieder schien es vor allem um die Symbolik zu gehen, um der Dringlichkeit der Umweltproblematik politischen Nachdruck zu verleihen.

Die jüngste Erweiterung erfuhr der Sicherheitsbegriffs jedoch nach dem Ende des Ost-West-Konflikts durch die Forderung nach „humanitärer Sicherheit“ (*humanitarian security*). Damit war nach der Militär-, Wirtschafts- und Umweltpolitik der letzte große Politikbereich – nämlich die Menschenrechtspolitik – in den Bannkreis des Sicherheitsbegriffs gezogen. Humanitäre Sicherheit bezieht sich nicht nur auf die Sicherung von Schutz-zonen und Katastrophenhilfe in Krisenregionen, sondern auch auf die Gewährleistung elementarer Menschenrechte im Rahmen einer allgemeinen Schutzverantwortung (*responsibility to protect*) der internationalen Gemeinschaft. Dabei macht die Nähe zum Konzept der „humanitären Intervention“ deutlich, wie leicht durch die begriffliche Verbindung von Menschenrechten und Sicherheit zumindest die Möglichkeit eröffnet wird, auch militärisch humanitär zu handeln oder sogar, wie es während des Irakkriegs hieß, „humanitäre Kriege“ zu führen.¹⁴

Die häufig geäußerte Befürchtung, dass mit der Erweiterung der Sachdimension zwar nicht-militärische Gefahren in das politische Bewusstsein gehoben werden könnten, aber die Möglichkeit bestehe, dass diese vom traditionellen Sicherheitsdenken gleichsam „kontaminiert“ und in eine militärische Logik integriert würden, ist nicht ganz von der Hand zu weisen. Allerdings hat eine allgemeine „Militarisierung der Außenpolitik“ bislang nicht stattgefunden. Tendenziell führt aber die Unterordnung von bislang getrennten Politikbereichen unter den Begriff „Sicherheit“ zur Aufhebung traditioneller Unterscheidungen zwischen innerer und äußerer Sicherheit sowie zwischen militärischen und zivilen Sphären der Politik. Das wiederum hat Auswirkungen sowohl auf die institutionelle wie operative Umsetzung von Sicherheitspolitik (innenpolitisch wie außenpolitisch). Die immer wieder aufflammende

Diskussion darüber, ob angesichts drohender Terrorgefahren die Bundeswehr auch im Inneren der Bundesrepublik eingesetzt werden dürfe, wird durch die Entdifferenzierung des Sicherheitsbegriffs begünstigt. Zwar liegt die Hilfe von Bundeswehrsoldaten zum Beispiel bei Überschwemmungen wie im April 2006 an der Elbe nahe und erfreut sich großer Beliebtheit. Aber der Einsatz des Militärs bei Großdemonstrationen oder zum Schutz sensibler ziviler Infrastruktur wirft verfassungsrechtliche Fragen auf und würde eine Änderung des Grundgesetzes erfordern.

Auch in der operativen Umsetzung wie etwa in Friedenseinsätzen führt die Vermischung ziviler und militärischer Komponenten zu Schwierigkeiten. Die Übernahme von polizeilichen Aufgaben durch militärische Einheiten der KFOR in Kosovo oder von ISAF in Afghanistan unterminiert die Bemühungen, im Rahmen der Sicherheitssektorreform die Trennung von Polizei und Militär sowie ihre politische Kontrolle in diesen Ländern verfassungsrechtlich zu verankern. Zudem widerspricht es den expliziten Forderungen der so genannten Brahimi-Kommission, die im Jahre 2000 eine klarere Trennung von zivilen und militärischen Aspekten bei internationalen Friedenseinsätzen gefordert hatte.¹⁵

Von der territorialen zur globalen Sicherheit

Eine dritte Erweiterung des Sicherheitsbegriffs betrifft das geografische Gebiet, für das Sicherheit gewährleistet werden soll, also die Raumdimension. Traditionell bezieht sich Sicherheit auf das nationale Territorium eines Staates. Vertreter des Politischen Realismus betonen, es sei unsinnig nach Sicherheit jenseits des Nationalstaates zu streben, weil es keine Möglichkeit gäbe, globale Probleme auch global zu lösen.¹⁶ In ihrem Verständnis bezieht sich Sicherheit deshalb vor allem auf das eigene Staatsgebiet. Diese Beschränkung wird allerdings schon dann problematisch, wenn sich mehrere Staaten zusammenschließen, um ihre Sicherheit gemeinsam in einem

¹³ Vgl. Niels Petter Gleditsch, *Armed Conflict and The Environment: A Critique of the Literature*, in: *Journal of Peace Research*, 35 (1998), S. 381–400.

¹⁴ Vgl. Susan L. Woodward, *Humanitarian War: A New Consensus?*, in: *Disasters*, 25 (2001) 4, S. 331–344.

¹⁵ Vgl. Cornelius Friesendorf, *Gefährliche Gemengelage: Polizei, Militär und Probleme der Sicherheitssektorreform in Afghanistan*, HSFK-Standpunkt, Nr. 4/2009, Frankfurt/M. 2009.

¹⁶ Vgl. K. Waltz (Anm. 10), S. 44.

Bündnis zu gewährleisten. Als die NATO 1949 gegründet wurde, entstand eine Sicherheitsgemeinschaft, der es nicht nur um territoriale Verteidigung, sondern um die regionale Sicherheit des euro-atlantischen Raumes ging – intern und gegenüber einer äußeren Bedrohung. Der Begriff „internationale Sicherheit“ geht über diese Begrenzung hinaus und bezieht sich auf zwischenstaatliche Kooperationsanstrengungen mit dem Ziel internationaler Stabilität. Er setzt sich von realistischen Annahmen insofern ab, als er die Möglichkeit der Kooperation konkurrierender Staaten auch ohne die Existenz eines übergeordneten Rahmens annimmt, der die Staaten zur Einhaltung ihrer Kooperationsversprechen zwingen würde.¹⁷ Es geht also nicht länger um die Maximierung der nationalen Sicherheit, sondern um die Herstellung eines internationalen Umfeldes, in dem alle Staaten ein vernünftiges Maß an Sicherheit genießen.

Der Begriff der „globalen Sicherheit“ geht auch hier noch einen Schritt weiter. Er bezieht sich nicht länger auf das Staatensystem und die Möglichkeit einer internationalen Staatengesellschaft (*international society*), sondern auf die Menschheit als Ganzes und die Aussicht auf eine globale Weltgesellschaft (*world society*) freier Individuen. Insofern ist er eng mit den Begriffen der menschlichen und humanitären Sicherheit verknüpft und unterstreicht, dass das Recht auf menschenwürdige Lebensverhältnisse nicht nur für die Menschen in unserer Nähe, sondern prinzipiell für alle Menschen auf der Welt gilt.

Wenn man das Konzept der globalen Sicherheit ernst nimmt, dann stellt sich die Frage, wer für ihre Gewährleistung verantwortlich ist. Nationale Sicherheit wird vom Nationalstaat garantiert; für regionale Sicherheit zeichnen Regionalorganisationen verantwortlich (seien es Unterorganisationen der VN im Sinne von Kapitel VIII der VN-Charta, Regionalorganisationen wie die Afrikanische Union (AU), Allianzen zur kollektiven Verteidigung wie die NATO oder regionale Dialogforen wie die ASEAN); internationale Sicherheit ist das Ziel internationaler Organisationen und internationaler Regime; aber globale Sicherheit, so scheint es, hat noch kei-

¹⁷ Vgl. Helga Haftendorn/Robert Keohane/Celeste Wallander (eds.), *Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space*, Oxford 1999.

nen institutionellen Träger gefunden. Zwar liegt es nahe die VN für globale Sicherheit zuständig zu halten, zumal der Begriff auch in ihrem Rahmen propagiert worden ist. Doch sind ihre Ressourcen bekanntermaßen begrenzt, so dass Anspruch und Wirklichkeit deutlich auseinander klaffen.

Der Effekt, der dabei auftritt, kann als Verantwortungsdiffusion beschrieben werden, ein Phänomen, das in der Organisationssoziologie mit Kompetenzüberschneidungen und der Inkongruenz von Rolle und Aufgabe einer Organisation erklärt wird. Dabei kommt es trotz einer im Prinzip hinreichenden Zahl zuständiger Akteure zu Situationen, in denen offensichtlich notwendige Aufgaben und Verantwortlichkeiten nicht wahrgenommen werden. So könnte man die lange Untätigkeit der internationalen Gemeinschaft angesichts der Konflikte im ehemaligen Jugoslawien auf den so genannten *bystander effect* zurückführen, der nicht nur in der interinstitutionellen Konkurrenz zwischen VN, NATO, OSZE und EU, sondern auch dem Missverhältnis von institutioneller Kompetenzbehauptung und Verantwortungsübernahme begründet lag. In dem Maße, in dem sich viele Akteure „im Prinzip“ zuständig fühlen, steigt auch die Neigung, kostspielige Entscheidungen auf andere abzuwälzen.

Einen solchen Effekt kann man auch bei internationalen Friedenseinsätzen nachweisen. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts war die Zahl der VN-Friedenseinsätze zunächst schlagartig gestiegen. Das lag nicht zuletzt daran, dass sich die informelle Natur des *peacekeeping* als flexibel genug erwies, um an die neuen Bedingungen angepasst zu werden. Relativ schnell wurde jedoch deutlich, dass die VN aus finanziellen und organisatorischen Gründen nicht in der Lage sein würde, immer mehr und immer umfangreichere Friedensmissionen durchzuführen. Aus diesem Grund sollten zunehmend Regionalorganisationen in die Verantwortung genommen und in die Lage versetzt werden, Friedensmissionen selbstständig durchzuführen und in einem kosmopolitischen Sinne die *Humansecurity*-Agenda der VN zu stärken.¹⁸ Der Er-

¹⁸ Vgl. Tom Woodhouse/Oliver Ramsbotham, *Cosmopolitan Peacekeeping and the Globalization of Security*, in: *International Peacekeeping*, 12 (2005) 2, S. 139–156.

folg dieser Regionalisierung des *peacekeeping* ist jedoch zwiespältig. Einerseits ist die Krisenreaktionsfähigkeit einiger Regionalorganisationen gestärkt worden. Andererseits ist die Bereitschaft, diese Fähigkeiten konstruktiv einzusetzen kaum gewachsen, weil institutionelle Zuständigkeiten und geografische Verantwortlichkeiten ungeklärt blieben, wie etwa das Nichteingreifen der ASEAN in Ost-Timor zeigte. Theoretisch böte das Konzept der Subsidiarität hier ein Mittel, die Verantwortlichkeiten räumlich zu differenzieren. Doch solange das Verhältnis von nationaler, regionaler, internationaler und globaler Sicherheit nicht interinstitutionell geklärt ist, droht das Konzept „globaler Sicherheit“ an einer institutionalisierten Verantwortungslosigkeit zu scheitern.

Von der Bedrohungsabwehr zur Risikovorsorge

Die vierte und vielleicht folgenreichste Dimension der Ausdehnung des Sicherheitsbegriffs betrifft die Art und Weise, wie Gefahr verstanden und Unsicherheit konzeptualisiert wird. Traditionell werden Sicherheitsprobleme als Bedrohungen wahrgenommen und auf der Grundlage relativ sicheren Wissens über feindliche Akteure, ihre Absichten und ihre Militärpotenziale eingeschätzt. So war es paradigmatisch während des Kalten Kriegs, als sich Ost und West bis an die Zähne bewaffnet gegenüberstanden. Dieses Konzept von (Un-)Sicherheit wurde allerdings problematisch, als in den 1970er Jahren diffuse Gefahren für das Wohlergehen der Gesellschaften wahrgenommen wurden. In Zeiten wachsender gesellschaftlicher und ökonomischer Interdependenz musste man feststellen, dass ernsthafte Gefahren nicht notwendigerweise feindliche Akteure und militärische Kapazitäten voraussetzen. Unsicherheit musste dementsprechend anders konzeptionalisiert werden, zum Beispiel als „Verwundbarkeit“ gegenüber externen Effekten (*externalities*), was immer ihre Ursachen sein mochten. Damit erweiterte sich der Fokus der Sicherheitsdebatte über die Bekämpfung der Stärken des Gegners hinaus auf die Reduzierung der eigenen vermeintlichen Schwächen.

Ein weiterer Schritt zur Ausweitung des Gefahrenspektrums – und folglich des Sicherheitsbegriffs – ist die Bezeichnung von Sicher-

heitsproblemen als „Risiken“ nach dem Ende des Kalten Kriegs.¹⁹ Die klare und gegenwärtige Bedrohung eines sowjetischen Angriffs ist unklaren und zukünftigen „Risiken und Herausforderungen“ gewichen. Die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, transnationaler Terrorismus, organisierte Kriminalität, Umweltzerstörung und viele andere Probleme werden als nationale, internationale und globale Sicherheitsrisiken diskutiert. Was sie eint, ist ihre relative Unbestimmtheit.

Warum ist dieser Begriffswandel so bedeutsam? Weil mit ihm existenzielle Gefahren in den Blick geraten, die noch gar keine sind, die aber die Möglichkeit haben, welche zu werden. Mit dieser ultimativen Ausdehnung des Unsicherheitsverständnisses auf Ungewisses (*uncertainties*) verändern sich die Anforderungen an die Sicherheitspolitik abermals. Denn wenn Sicherheitspolitik Risiken begegnen soll, kann sie nicht länger reaktiv bleiben wie während des Kalten Kriegs, sondern muss proaktiv werden und Gefahren identifizieren, bevor sie sich zu Bedrohungen auswachsen.

Proaktive Sicherheitspolitik kann sich dabei entweder auf die Ursachen oder die Effekte von Risiken richten, also vorbeugend oder vorsorgend sein. Vorbeugende – oder präventive – Sicherheitspolitik zielt darauf, dass ein ungewisser Schaden nicht eintritt. Vorsorgende – präkautive – Sicherheitspolitik ist demgegenüber darauf gerichtet, die Auswirkungen des Schadens zu minimieren, falls sich der Schadensfall nicht verhindern lässt. Vorbeugende und vorsorgende Sicherheitspolitik können wiederum mit diplomatischen Mitteln oder mit militärischem Zwang betrieben werden und so ergeben sich vier idealtypische Strategien proaktiver Sicherheits- oder besser: Risikopolitik.

Hier ist nicht der Ort, auf die Möglichkeiten und Grenzen proaktiver Sicherheitspolitik einzugehen.²⁰ Wichtig ist aber zu betonen, dass mit der Wendung zum Risiko nicht nur der vorläufige Höhepunkt der Erweiterung des Sicherheitsbegriffs erreicht ist, sondern

¹⁹ Vgl. Christopher Daase/Susanne Feske/Ingo Peters (Hrsg.), *Internationale Risikopolitik*, Baden-Baden 2002, S. 9–35.

²⁰ Vgl. Christopher Daase/Cornelius Friesendorf (eds.), *The Unintended Consequences of Security Governance*, London 2010.

sich auch die liberale Definition von Sicherheit im politischen Diskurs endgültig durchgesetzt hat. Denn Risiken beziehen sich nicht nur wie Bedrohungen auf territorialstaatlich begrenzte Räume oder wie Verwundbarkeit auf kollektive Güter, sondern auf die natürlichen und gesellschaftlichen Funktionszusammenhänge, in die jedes Individuum existenziell eingebunden ist. Insofern gipfelt hier die säkulare Dissoziation von Staat und Gesellschaft in einem Sicherheitsverständnis, das konzeptionell denationalisiert und ideell globalisiert ist.

Die Erweiterung des Sicherheitsverständnisses auf die Reduzierung internationaler Risiken erfordert eine Politik, die aktiver und offensiver ist als eine Politik, die auf Sicherheitsbedrohungen antwortet und eine, die über die Reduzierung eigener Verwundbarkeit hinausgeht und die Ursachen der Gefahr angreift. Ein gutes Beispiel dafür ist die Antiterrorstrategie der USA. Um das Risiko des Terrorismus – insbesondere des Nuklearterrorismus – zu reduzieren, ist eine proaktive Sicherheitspolitik entwickelt worden, die diplomatische Präventivmaßnahmen ebenso vorsieht wie präventive Kriegführung. In der Nationalen Sicherheitsstrategie von 2002 hieß es programmatisch: „Die Vereinigten Staaten haben sich seit langem die Option präemptiver Aktionen offen gehalten, um gegen eine hinlängliche Bedrohung vorzugehen. Je größer die Bedrohung, desto größer ist das Risiko der Untätigkeit – und desto zwingender die Notwendigkeit, antizipatorische Maßnahmen zu unserer Verteidigung zu ergreifen, selbst wenn eine Ungewissheit hinsichtlich der Zeit und des Orts des gegnerischen Angriffs bestehen bleibt. Um solche feindlichen Akte durch unsere Gegner zu verhindern oder ihnen zuvorzukommen, werden die Vereinigten Staaten, wenn notwendig, präemptiv handeln“.^{F1} Der Irakkrieg 2003 war in diesem Sinne ein angekündigter Krieg, nur dass es sich nicht um einen präemptiven, sondern um einen präventiven Krieg handelte.

Und genau hier liegt die Problematik proaktiver Sicherheitspolitik, die dadurch, dass sie früher zu einem Eingreifen gezwungen ist als reaktive, die normativen Grundlagen traditioneller Sicherheitspolitik verlässt – national wie international. Denn eine Politik,

^{F1} The National Security Strategy of the United States of America, Washington DC 2002, S. 15.

die auf Risiken fokussiert und vom Abwehr- zum Präventionsparadigma übergeht, erfordert neue politische und rechtliche Rahmenbedingungen mit denen traditionelle Rechte außer Kraft gesetzt werden. Innenpolitische Grundrechte sind zunächst als Freiheits- und Abwehrrechte gegenüber dem Staat konzipiert. Mit dem Übergang zum Präventionsparadigma, so plausibel es zunächst klingt, werden diese Grundrechte jedoch zur Rechtfertigung für das vorbeugende und vorsorgliche Eingreifen auch in bürgerliche Freiheitsrechte. Damit werden Grundfreiheiten und Abwehrrechte gegenüber dem Staat „in primäre Schutzpflichten des Staates und damit in Eingriffsermächtigungen umgedeutet“.^{F2} Die feine Grenze zwischen Rechtsstaat und Präventionsstaat werde überschritten: „Beide gehorchen den Regeln jeweils spezifischer Funktionslogiken, jener denen der Freiheit und der Autonomie, dieser denen der Sicherheitsmaximierung und der instrumentellen Effizienz.“^{F3} Diese Präventionspolitik gegen Individuen findet ihre Entsprechung auf internationaler Ebene im Sicherheitsrat, der mit dem *Counter-Terrorism-Committee* (CTC) ein Instrument geschaffen hat, das gezielte Sanktionen gegen Individuen aussprechen kann. Das *Al-Qaeda/Taliban Sanctions Committee* (1267-Ausschuss) hat in diesem Rahmen Finanzmittel von Personen, die Al-Qaida oder der Taliban nahestehen, eingefroren, ohne dass gegen diese Entscheidung Rechtsmittel eingelegt werden könnten. Diese gezielten Sanktionen richten sich folglich nicht mehr gegen Staaten, sondern gegen Individuen und drohen daher, grundlegende Menschenrechte zu unterlaufen, sofern keine Überprüfung und rechtliche Kontrollen vorgesehen sind.

Schließlich wird das Argument, dass zur Vorbeugung vor Risiken traditionelle Freiheitsrechte kontraproduktiv sind, auch in der internationalen Politik verwendet. Angesichts asymmetrischer Kriegführung und des Risikos, dass transnationale Terrororganisationen in den Besitz von Nuklearwaffen gelangen könnten, sei das bestehende Völ-

^{F2} Erhard Denninger, Prävention und Freiheit. Von der Ordnung der Freiheit, in: Stefan Huster/Karsten Rudolf (Hrsg.), Vom Rechtsstaat zum Präventionsstaat, Frankfurt/M. 2008, S. 95.

^{F3} Ders., Freiheit durch Sicherheit? Anmerkungen zum Terrorismusbekämpfungsgesetz, in: APuZ, (2002) 10–11, S. 23.

kerrecht geradezu dysfunktional.²⁴ Traditionelle Souveränitätsrechte dürften nicht dazu führen, dass sich Risiken – schon gar nicht die Risiken des Nuklearterrorismus – potenzierten. Unter bestimmten Bedingungen könnte es deshalb notwendig sein, die strikten Grenzen des Völkerrechts zu lockern und den antizipatorischen Gebrauch militärischer Gewalt zu gestatten.²⁵ Unter der Maßgabe sicherheitspolitischer Risikoversorge wäre also eine präventive Interventionspolitik nicht nur gestattet, sondern geradezu geboten.

Ansprüche und Ressourcen demokratischer Sicherheitspolitik

Das Argument dieses Beitrags ist nicht, dass es nicht neue, ernstzunehmende Gefahren gäbe, auf welche die Sicherheitspolitik reagieren muss; es ist auch nicht, dass sich die Sicherheitspolitik auf die traditionellen Aufgaben militärischer Verteidigung zurückziehen sollte. Das Argument ist vielmehr, dass die Wahrnehmung dessen, was als Gefahr angesehen wird, von einem sich stetig verstärkenden Sicherheitsbedürfnis der Gesellschaft und dem sich beständig ausweitenden Sicherheitsversprechen des Staates geprägt wird. Daraus ergibt sich ein Wandel der Sicherheitskultur, der sich an der sukzessiven Erweiterung des Sicherheitsbegriffs ablesen lässt. Noch sind die Mechanismen dieses Wandels nicht genau erforscht,²⁶ aber schon jetzt lässt sich zeigen, dass der Wandel der Sicherheitskultur nicht nur zu institutionellen Veränderungen und rechtlichen Verwerfungen in der Sicherheitspolitik führt, sondern generell staatliche Sicherheitsorgane und internationale Sicherheitsinstitutionen zu überfordern beginnt. Wie zukünftig Ansprüche und Ressourcen der Sicherheitspolitik in ein vertretbares Verhältnis gesetzt werden können, ist eine der großen Zukunftsfragen der Sicherheitsforschung und einer demokratischen Sicherheitspolitik.

²⁴ Vgl. Herfried Münkler, Asymmetrie und Kriegsvölkerrecht, in: Die Friedens-Warte, 81 (2006) 2, S. 59–65.

²⁵ Vgl. ausführlich Michael Doyle, *Striking First. Preemption and Prevention in International Conflict*, Princeton 2008.

²⁶ Dieser Frage ist ein Forschungsprojekt an der Goethe-Universität Frankfurt gewidmet, online www.sicherheitskultur.org (22.11.2010).

Harald Müller · Niklas Schörnig

Drohnenkrieg: Die konsequente Fortsetzung der westlichen *Revolution* in *Military Affairs*

Spätestens mit dem Rücktritt von Donald Rumsfeld als Verteidigungsminister der USA im Dezember 2006 schien die vor allem von den USA vorangetriebene *Revolution in Military Affairs* (RMA), also das Streben nach Hightech-Waffensystemen und die umfassende Vernetzung dieser Waffen mit modernster Informationstechnologie, ihr Ende gefunden zu haben. So sehr sich amerikanische Hochtechnologie in den zwischenstaatlichen Kriegen gegen den Irak, Serbien und Afghanistan aus militärischer Sicht bewährt hatte, so wenig schienen die neuartigen Waffensysteme für

asymmetrische Guerilla-Kriege geeignet. *Boots on the ground*, also Bodentruppen schienen die Lösung zu sein, mit der westliche Staaten die Situation im Irak und in Afghanistan wieder unter Kontrolle bekommen wollten, das Streben nach umfassenden Hightech-Armeen schien für die neuen asymmetrischen Szenarien der vermeintlichen Nachkriegszeit nicht geeignet. Allerdings zeigt sich aktuell, dass sich zentrale Elemente der RMA und der Gedanke einer über Informationstechniken (IT) vernetzten Kriegsführung inzwischen vom zwischenstaatlichen Szenario emanzipiert haben. Sie werden auch für die Aufstandsbekämpfung (*counter insurgency*) oder die Terroristenjagd als zentrale Erfolgsrezepte angesehen. Mit dem rasant ansteigenden Einsatz zunehmend auch

Harald Müller

Dr. phil., geb. 1949; Professor für internationale Beziehungen an der Universität Frankfurt/M., geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt/M. mueller@hsfk.de

Niklas Schörnig

Dr. phil., geb. 1972; Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Lehrbeauftragter an der Universität Frankfurt/M. (s. o.). schoernig@hsfk.de

bewaffneter Drohnen (*unmanned combat aerial vehicles*, UCAV) auf den Schlachtfeldern des Irak, Afghanistans und zunehmend auch Pakistans kommen nämlich Systeme zum Einsatz, welche die Grundgedanken der *Revolution in Military Affairs* in ganz besonderer Weise in sich vereinen und als idealtypische Waffen des militärischen Transformationsgedankens zählen können. RMA und die Transformation westlicher Streitkräfte hin zu Hightech-Armeen sind in den Köpfen militärischer Planer also mitnichten überholt. Entsprechend kommen beim Streben nach und dem Einsatz von U(C)AVs zumindest in westlichen Staaten die gleichen Motive zum Ausdruck, die auch als wichtige Antriebskräfte hinter der RMA standen: das politisch motivierte Streben, Militäreinsätze durchzuführen, bei denen die eigenen Truppen einer so geringen Gefahr wie möglich ausgesetzt werden.

Damit ist die RMA im gesamten Spektrum militärischer Aufgaben im 21. Jahrhundert angekommen und das westliche Streben nach militärischer technologischer Überlegenheit wird fortgesetzt. Im Windschatten dieser Entwicklung müssen aber in verschärftem Maße Risiken und Gefahren thematisiert werden, die schon mit der RMA assoziiert wurden und sich durch die jüngsten Entwicklungen nochmals verschärfen.

Revolution in Military Affairs der westlichen Hightech-Krieger

Seit dem Ende des Kalten Krieges, spätestens aber seit den militärischen Erfolgen der technologisch hochgerüsteten US-Streitkräfte während des Golfkrieges 1991, war das Schlagwort der „militärischen Transformation“ beziehungsweise der *Revolution in Military Affairs* in aller Munde. Während in Deutschland unter dem Begriff Transformation oft der immer noch andauernde Umbau der Bundeswehr zu einer „Armee im Einsatz“ verstanden wird, bedeutet er für die meisten anderen Staaten die Ausrichtung ihrer Streitkräfte am amerikanischen Vorbild einer vernetzten Hightech-Armee.¹ Die Veränderun-

¹ Vgl. Jan Helmig/Niklas Schörnig, Die Transformation der Streitkräfte im 21. Jahrhundert – Eine kritische Bestandsaufnahme, in: dies. (Hrsg.), Die Transformation der Streitkräfte im 21. Jahrhundert, Frankfurt/M. 2008, S. 11–32.

gen, die sich durch neue Technologien, daran angepasste Strategien, entsprechende Organisation und Training der Streitkräfte ergaben, wurden schnell mit dem Begriff der „Revolution“ belegt.

Die Ursprünge der aktuellen RMA gehen noch auf die Zeit des Kalten Krieges zurück, als der Westen versuchte, den quantitativ überlegenen Truppen des Warschauer Paktes mit qualitativ überlegener Technologie entgegenzutreten.² Allerdings hat die RMA seitdem eine eigene Dynamik entwickelt. Legt man den Fokus auf die technologischen Entwicklungen innerhalb der RMA, so treten vier Elemente hervor:

- Der Schutz eigener Einheiten vor feindlicher Entdeckung. Bekannt sind hier vor allem „Tarnkappenbomber“ mit der „Unsichtbarkeit“ für Radar (*stealth*), wobei zunehmend ein multispektraler Schutz gegen jedwede Ortung (optisch, Wärme) erzielt werden soll.
- Die optimierte Aufklärung. Mittels Satelliten, unbemannten Aufklärungsdrohnen und immer leistungsfähigeren Sensoren ist es möglich, hochwertige Ziele präzise aufzuklären und ein immer genaueres und zeitnäheres Lagebild zu erhalten.
- Präzision. Seit den 1970er Jahren geht die Entwicklung hin zu immer genaueren Sprengkörpern und Raketen. Besondere Fortschritte in der Zielgenauigkeit wurden mit der Einführung von Laser- und GPS-geleiteten Präzisionsbomben erzielt.³
- Die Vernetzung dieser Elemente in einem „System der Systeme“, innerhalb dessen der kontinuierliche Datenaustausch zwischen allen Einheiten ein zeitnahes und vor allem einheitliches Lagebild ermöglicht. Dies ist das zentrale Element der RMA. Die umfangreichen Fortschritte im Bereich der Kommunikations- und Informationselektronik der letzten Jahre ermöglichen wesentlich schnellere Aktions- und Reaktionszeiten und ein bislang unbekanntes Maß an Koordination im mi-

² Vgl. Götz Neuneck/Christian Alwardt, The Revolution in Military Affairs, its Driving Forces, Elements and Complexity, IFSH Working Paper, Nr. 13, Hamburg 2008, S. 4f.

³ Vgl. David A. Koplow, Death by Moderation. The U.S. Military's Quest for Useable Weapons, Cambridge 2010, S. 79–103.

litärischen Vorgehen. So erzeugt die RMA – zumindest in der Theorie – eine Multiplikation der Wirkung weit über die Summe der Fähigkeiten der einzelnen Elemente hinaus. Das wohl bedeutendste Beispiel ist, dass sich die Zeitspanne zwischen Aufklärung eines Ziels und seiner Bekämpfung – die so genannte *sensor-to-shooter gap* – von Tagen und Stunden inzwischen auf wenige Minuten reduziert hat.

In amerikanischen Strategiepapieren werden als primäres Ziel der RMA immer wieder *fast and decisive victories* genannt. Der Golfkrieg 1991, der Kosovo-Krieg 1999, der Afghanistankrieg 2001 und der Irakkrieg 2003 haben bewiesen, dass westliche Armeen, mit den USA an der Spitze, den Anspruch schneller und entscheidender Siege im klassischen zwischenstaatlichen Krieg zumindest gegenüber Staaten erzielen können, die nicht über ähnlich fortschrittliche Technologie verfügen.

Was aus heutiger Sicht ganz natürlich erscheint, nämlich die besondere technologische Überlegenheit des Westens gegenüber fast allen nichtwestlichen Staaten, ist aber keine Selbstverständlichkeit. Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes hätte angesichts der deutlich gesunkenen Bedrohung die Chance bestanden, die Forschung und Entwicklung neuer Waffensysteme drastisch zu reduzieren und stattdessen eine umfangreiche Friedensdividende zu realisieren. Gerade in den USA entschied man sich aber dafür, zwar nicht die Beschaffung, doch zumindest die Forschung und Entwicklung auf konstant hohem Niveau zu halten und den technologischen Vorsprung nicht nur ins neue Jahrtausend mitzunehmen, sondern sogar noch auszubauen.¹⁴ Hierbei spielten neue militärische Einsatzszenarien und deren Rückhalt in der Bevölkerung eine wichtige Rolle.

Kriege der Wahl und der „neue westliche Weg der Kriegsführung“

Bis zum Fall der Mauer galt für die NATO ein aufgezwungener, mit der Erwartung extrem vieler militärischer und ziviler Opfer verbundener Verteidigungskrieg gegen den Warschauer Pakt als wahrscheinlichstes mi-

¹⁴ Vgl. Niklas Schörnig, *Theoretisch gut gerüstet?*, Baden-Baden 2007, S. 159.

litärisches Einsatzszenario. Nach 1990 wandelten sich die Militäreinsätze des Westens weitgehend zu „Kriegen der Wahl“.¹⁵ Solche *wars of choice* sind beispielsweise die Verteidigung des Völkerrechts (Golfkrieg 1991), humanitäre Interventionen (Somalia 1993, Kosovo 1999) oder auch gewaltsame Demokratisierung (Irak 2003).

Im Gegensatz zum Verteidigungskrieg sind diese Kriege innergesellschaftlich wesentlich stärker umstritten, die möglichen politischen Kosten einer Beteiligung sind hoch. Denn die Forschung hat gezeigt, dass die Bevölkerungen westlicher Staaten (speziell der USA) deutlich sensibler auf eigene Verluste reagieren, wenn es sich weder um Verteidigungskriege handelt noch ein klarer Bezug zum nationalen Interesse gegeben ist und ferner eigenen Verlusten dann eine besonders große Bedeutung zukommt, wenn das ursprünglich verkündete Missionsziel nicht im angekündigten Zeitraum erfüllt wird.¹⁶ Westliche Öffentlichkeiten schauen also immer kritischer darauf, wofür die eigenen Soldaten ihr Leben riskieren.

In Weltordnungskriegen und humanitären Interventionen ist die Bereitschaft, eigene Opfer hinzunehmen, entsprechend gering. Für die politischen Entscheidungsträger bedeuten eigene Verluste deshalb immer die Gefahr, dass die öffentliche Meinung bezüglich einer militärischen Mission kippt und die Regierung so unter politischen Druck gerät. Hinzu kommt, dass angesichts weltweit agierender Massenmedien gerade der Westen bei der Kriegsführung militärischen Erfordernissen nicht einfach nachgeben kann, da er den eigenen moralischen Ansprüchen gerecht werden muss. Dies drückt sich in einer ansteigenden öffentlichen Sorge um zivile Opfer – oftmals verharmlosend als „Kollateralschäden“ bezeichnet – aus. Allerdings deuten aktuelle Studien darauf hin, dass für die Befürworter von Militäreinsätzen immer noch eine deutliche Normenhierarchie besteht, die den Schutz der eigenen Soldaten

¹⁵ Von allen westlichen Kriegen nach 1990 kann der Krieg gegen die Taliban in Afghanistan 2001 noch am ehesten als Verteidigungskrieg interpretiert werden.

¹⁶ Vgl. Eric V. Larson, *Casualties and Consensus. The Historical Role of Casualties in Domestic Support for U.S. Military Operations*, Santa Monica 1996; Christopher F. Gelpi/Peter D. Feaver/Jason Reifler, *Success Matters. Casualty Sensitivity and the War in Iraq*, in: *International Security*, 30 (2006) 3, S. 7–46.

über den von Zivilisten stellt.¹⁷ Amerikanische Militärs sprechen inzwischen sogar davon, dass der Schutz der eigenen Soldaten ein eigenständiges und dem eigentlichen Missionsziel gleichgestelltes Ziel darstelle. Überspitzt formuliert: Nur wenn der Schutz der eigenen Truppen gewährleistet werden kann, können andere Ziele wie beispielsweise die Verhinderung eines Genozids in Angriff genommen werden.

Allerdings zeigt sich, dass die Vernachlässigung ziviler Opfer zugunsten der eigenen Soldaten nicht nur moralisch problematisch ist, sondern auch zu einer verstärkten Mobilisierung für die Aufständischen führt.¹⁸ Es sei hier an den 2009 unter US-General Stanley Allen McChrystal durchgeführten Kurswechsel in Afghanistan erinnert, der aus diesen Gründen erstmals seit 2002 mehr Wert auf den Schutz von Zivilisten unter Inkaufnahme eigenen Risikos legte – und von vielen Alliierten bestenfalls verhalten begrüßt wurde.

Die Zielsetzung und Umsetzung militärischer Missionen haben sich nach dem Ende des Kalten Krieges also stark verändert. Entsprechend argumentiert der britische Politologe Martin Shaw, der liberale Westen sei seit dem Ende des Kalten Krieges gezwungen, einen „neuen westlichen Weg der Kriegsführung“, den eines „Risikotransferkrieges“, einzuschlagen, in dem möglichst viele Risiken abgewälzt oder vermieden würden. So ist es denkbar, gefährliche Kampfhandlungen von einer dritten Partei durchführen zu lassen und sich selbst auf Unterstützungsleistungen zu beschränken. Diese dritte Partei können lokale Gruppen (wie die Nordallianz in Afghanistan) oder private Sicherheitsanbieter (PSAs) sein, also private Firmen, die regulären Armeen Personal mit militärischem Hintergrund als „Leiharbeiter“ zur Verfügung stellen.¹⁹ Die vom

Westen bevorzugte Alternative bringt aber die RMA ins Spiel und setzt dabei auf Technologien, um die eigenen Kämpfer vom Schlachtfeld zu distanzieren, deren Sichtbarkeit (und damit Verwundbarkeit) zu minimieren oder sie gar ganz durch Technologie zu ersetzen. Spielt eine RMA-Armee ihre technologische Überlegenheit konsequent aus, können selbst relativ stark eingeschätzte, aber nicht über die letzte Generation von Waffen verfügende Gegner wie der Irak die eigenen Armeen praktisch nicht mehr gefährden. Hatten 1991 noch 148 amerikanische Soldaten ihr Leben im überwiegend aus der Luft geführten Golfkrieg verloren, so waren es 2003 bis zur Einnahme von Bagdad nur 138, obwohl der Kriegsverlauf durch umfangreiche Bodenoperationen grundsätzlich erheblich gefährlicher geworden war. Entsprechend verspricht eine RMA-Armee einen „Krieg ohne Blutvergießen“ – zumindest für die eigenen Soldaten.¹¹⁰

Allerdings zeigte die Zeit nach der Besetzung des Irak und der Eroberung Afghanistans, dass zwar der eigentliche, klassische Krieg vom Westen inzwischen mit sehr wenigen eigenen Opfern geführt werden kann, moderne Kampfflugzeuge und GPS-gestützte Präzisionsbomben aber nur bedingt für die Zeit nach einem Krieg geeignet sind, wenn sich die Gegenseite auf Guerilla-Kriegsführung und Terror verlegt. Die größte Bedrohung alliierter Truppen in Afghanistan und im Irak sind inzwischen improvisierte Bomben am Straßenrand (so genannte IEDs oder *improvised explosive devices*), die gegen vorbeifahrende Konvois oder Patrouillen eingesetzt werden. Inzwischen haben über 6800 westliche Soldatinnen und Soldaten in beiden Ländern ihr Leben gelassen, davon 4700 im Irak – über die Zahl der getöteten Zivilisten liegen bestenfalls Schätzungen vor, die der getöteten Aufständischen ist unbekannt.¹¹¹ Rückblickend wirkt es geradezu erschreckend naiv, dass Präsident George W. Bush am 1. Mai 2003 an Bord des Flugzeugträgers Abraham Lincoln vor dem Schriftzug *mission accomplished* das Ende der Kampfhandlungen im Irak verkündete. Aus dieser Sicht scheint die Hightech-Transformation nach dem Ost-West-Konflikt an den aktuel-

¹⁷ Vgl. Anna Geis/Harald Müller/Niklas Schörnig, Liberale Demokratien und Krieg, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 17 (2010) 2, S. 171–202.

¹⁸ Vgl. Luke N. Condra et al., The Effect of Civilian Casualties in Afghanistan and Iraq, National Bureau of Economic Research Working Paper, Nr. 16152, Cambridge 2010.

¹⁹ Vgl. Peter W. Singer, Outsourcing War, Ithaca 2003. Studien haben zum Beispiel für die USA ergeben, dass die Öffentlichkeit Opfer privater Sicherheitsunternehmen kaum zur Kenntnis nimmt. Vgl. Stephen L. Schooner, Why Contractor Fatalities Matter, in: Parameters, 38 (2008) 3, S. 78–91.

¹¹⁰ Vgl. Robert Mandel, Security, Strategy, and the Quest for Bloodless War, Boulder 2004.

¹¹¹ Vgl. Iraq Coalition Casualty Count, online: <http://icasualties.org> (28.9.2010).

len Ansprüchen vorbeizugehen und eine Abkehr von technologischer Überlegenheit hin zu klassischen *boots on the ground* notwendig. Die militärischen Trends sehen aber anders aus.

Der neue Drohnenkrieg

1998 kam der britische Militärexperte Lawrence Freedman zu dem Schluss, *cruise missiles* seien die paradigmatischen Waffen der *Revolution in Military Affairs*, da sie von einer Vielzahl an Plattformen mit hoher Präzision abgeschossen werden könnten und so nur geringe Kollateralschäden verursachen würden.¹² Aus heutiger Sicht scheint ein anderes Waffensystem in noch viel besserer Weise geeignet, diesen Platz einzunehmen: bewaffnete Drohnen.¹³ Auch bei diesen Systemen führt der Westen die technologische Entwicklung mit Abstand an. Unter den inzwischen mehr als 40 Staaten weltweit, die militärische Drohnen besitzen, befinden sich nur wenige Nicht-OECD-Staaten. Die Entwicklung wird von den USA und Israel angeführt.

Ursprünglich wurden unbemannte Drohnen im Rahmen der RMA primär zur Aufklärung eingesetzt, wobei die Daten immer häufiger per Funk oder Satellitenverbindung in Echtzeit an den relevanten Kommandostand weitergeleitet werden. Sie verhelfen befreundeten Einheiten zu einem umfassenden und aktuellen Lagebild und tragen schon so zum Schutz eigener Einheiten bei. Dabei werden die Drohnen entweder durch einen „Piloten“ (der dank Satellitenverbindung mehrere tausend Kilometer vom Einsatzort entfernt sein kann) ferngesteuert oder sie folgen semiautonom einer vorprogrammierten Route. Modernste Systeme können sogar komplizierte Flugmanöver wie Start und Landung ohne menschliche Eingriffe bewerkstelligen.

¹² Vgl. Lawrence Freedman, *The Revolution in Strategic Affairs*, Adelphi Paper, Nr. 318, London 1998.

¹³ Obwohl viele der genannten Argumente auch auf unbemannte Land- oder Marinesysteme übertragen werden können, konzentriert sich dieser Artikel aufgrund der aktuell deutlich größeren Verbreitung auf unbemannte Luftsysteme. Für eine breitere Analyse vgl. Niklas Schörnig, *Die Automatisierung des Krieges*, HSFK Standpunkt Nr. 5/2010, Frankfurt/M. 2010.

Schon kurz nach der Einführung größerer unbemannter Aufklärungsdrohnen wie beispielsweise der amerikanischen Predator Mitte der 1990er Jahre wurden Anstrengungen unternommen, die Drohnen zu bewaffnen. Man spricht dann von UCAVs. Im Jahr 2002 griffen mit Hellfire-Raketen bewaffnete Predator erstmals bewegliche Ziele – vermutete Al-Qaida-Mitglieder – in Afghanistan und dem Jemen an. Da die Drohnen nun selbst als Waffenplattform eingesetzt werden und nicht mehr mit anderen Plattformen wie Kampfflugzeugen interagieren müssen, konnte die *sensor-to-shooter gap* praktisch vollständig geschlossen werden.

Zumindest im unumkämpften Luftraum bieten Drohnen gegenüber bemannten Flugzeugen aus militärischer Sicht aber noch mehr Vorteile: Bewaffnete Drohnen können deutlich länger in der Luft beziehungsweise über dem Einsatzgebiet bleiben (zum Teil bis zu 20 Stunden). Mit ihren hochauflösenden Sensoren sind sie in der Lage, mehrere potenzielle Ziele gleichzeitig zu überwachen. Sie können auf der Lauer „liegend“ den optimalen Zeitpunkt für einen Angriff abpassen oder Bodentruppen mit dauerhaftem Schutz unterstützen. Moderne Kampfdrohnen wie die amerikanische Reaper können aufgrund ihrer hohen Zuladung mit verschiedenen Raketen oder Bomben ausgestattet werden – die Reaper kann 14 Luft-Boden-Raketen oder mehrere 500 Pfund Präzisionsbomben tragen.

Aufgrund ihrer Vielseitigkeit und der Fähigkeit unmittelbare hochauflösende Aufklärung und Präzisionsbekämpfung zu vereinen, werden UCAVs vom amerikanischen Militär, der CIA und der Regierung laut „New York Times“ als „weapons of choice“ gegen Al-Qaida und Aufständische angesehen.¹⁴ Während die Aufklärungselektronik helfen kann, Feindbewegung, Hinterhalte oder gar IEDs aus der Luft aufzuklären, bietet die Bewaffnung die Möglichkeit, erkannte Aufständische ohne Zeitverzögerung zu bekämpfen und Bodentruppen so erheblich zu entlasten.

Gerade vor dem Hintergrund kontinuierlich steigender alliierter Verluste in Af-

¹⁴ Vgl. New York Times vom 16.3.2009, online: www.nytimes.com/2009/03/17/business/17uav.html (1.10.2010).

ghanistan und dem Irak scheint der Rückgriff aufUCAVs deshalb einen Ausweg aus der politischen Zwickmühle zwischen eigenen und fremden Opfern zu bieten. Erstens werden die eigenen Verluste durch den Einsatz bewaffneter unbemannter Systeme deutlich reduziert und zweitens gestehen selbst Menschenrechtsorganisationen ein, dass der Einsatz vonUCAVs zu relativ geringen Opfern unter der Zivilbevölkerung führt – zumindest wenn Sprengkörper mit geringer Sprengwirkung genutzt werden und festgelegte Routinen zur Minimierung von zivilen Opfern während des Einsatzes eingehalten werden.¹⁵

Vor diesem Hintergrund muss es nicht verwundern, dass es in den vergangenen drei Jahren zu einem wahrenUCAV-Boom gekommen ist. Die USA setzen bewaffnete Drohnen nicht mehr nur in Afghanistan ein, sondern greifen zunehmend auch (vermeintliche) Taliban im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet mit an – vermutlich mit der stillen Zustimmung der pakistanischen Regierung. Gab es in den Jahren 2004 bis 2007 insgesamt neun Drohneneinsätze in Pakistan, so stieg die Anzahl 2008 auf 36 und 2009 auf 53. Bis Ende September 2010 fanden bereits 76 Angriffe statt.¹⁶

Bislang wurden bewaffnete Drohnen nur dann eingesetzt, wenn keine ernsthafte Luftabwehr zu erwarten war. Ingenieure arbeiten allerdings daran, zukünftigeUCAVs auch in die Lage zu versetzen, in umkämpftem Luftraum zu bestehen. Dazu gehört, dass die nächste Generation wie die britische Taranis-Drohne über *stealth*-Eigenschaften verfügt. Auch werden zukünftige Modelle über die Fähigkeit zum Luftkampf verfügen. Da sie nicht auf menschliche Piloten Rücksicht nehmen müssen, können deutlich schwierigere Manöver geflogen werden. In den USA rechnet der Kongress sogar damit, dass der vor der Auslieferung stehende F-35 *Joint Strike Fighter* voraussichtlich das letzte bemannte Flugzeug der USA sein könnte.

¹⁵ Vgl. Human Rights Watch, „Troops in Contact“. Airstrikes and Civilian Death in Afghanistan, 2008, S. 2.

¹⁶ Vgl. <http://counterterrorism.newamerica.net/drones> (29.9.2010). Auf die diffizile völkerrechtliche Problematik amerikanischer Drohnenangriffe in Pakistan kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden.

Damit vereinen Drohnen nicht nur alle zentralen Elemente der RMA in sich, sondern decken praktisch das gesamte Spektrum aktueller militärischer Einsatzszenarien ab. Eine Entwicklung, die sich selbst Apologeten der RMA in den 1990er Jahren sicher kaum hätten träumen lassen.

Kehrseite der Drohnenkriege

Vor dem Hintergrund der „Risikotransferkriege“ stellen bewaffnete Drohnen und Roboter gerade für westliche Staaten eine besonders vorteilhafte Entwicklung dar, da sie erheblich dazu beitragen können, die politischen Kosten militärischer Einsätze kontrollierbar zu halten. Der Schutz eigener Soldaten wird durch die Distanzierung der Kämpfer vom Schlachtfeld beziehungsweise ihre Substitution maximiert. Gleichzeitig verspricht die Technologie eine bislang nicht erreichte Reduzierung ziviler Opfer.

Vertreter einer konsequenzialistisch-universalistischen Logik argumentieren deshalb, mittels des Rückgriffs auf Roboterkrieger seien zukünftig „gerechte Kriege“ wie humanitäre Interventionen denkbar, die westliche Regierungen aus Furcht vor eigenen Verlusten und einem damit verbundenen Schwenk der öffentlichen Meinung bislang unterlassen haben.¹⁷ Selbst wenn man der konsequenzialistischen Logik keine kategorischen Einwände gegenüberstellen würde, so bleibt die Frage, ob den kurzfristigen Vorteilen nicht doch mittel- und langfristige Nachteile gegenüberstehen, welche die konsequente Verfolgung des eingeschlagenen RMA-Pfades hin zu bewaffneten robotischen Systemen grundsätzlich infrage stellen.

Schon im Zusammenhang mit der *Revolution in Military Affairs* wurde diskutiert, dass die Möglichkeit, Kriege ohne eigene Kosten und Risiko durchzuführen, die Hemmschwelle für militärische Lösungen deutlich senkt, noch ehe alle zivilen Lösungen aus-

¹⁷ Persönliches Gespräch eines Autors mit einem Vertreter der US Air Force im Jahr 2010. Vgl. auch die Aussagen des Völkerrechtlers Claus Kreß zit. nach: John A. Kantara, Maschinen mit Marschbefehl, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 18.7.2010.

gelotet wurden.¹⁸ Diese Gefahr wird durch die Möglichkeit, gezielte Angriffe aus der sicheren Distanz durch ferngelenkte Drohnen durchzuführen, drastisch erhöht. Der Ruf nach humanitären Interventionen mit bewaffneten Drohnen ist hier möglicherweise nur die Spitze des Eisbergs.

Auf der internationalen Ebene betrachten China und auch Russland die Hochtechnologisierung konventioneller westlicher Armeen zunehmend mit Sorge. Noch sind es einzelne Experten, die in diesen Ländern die Möglichkeit eines konventionellen Entwaffnungsschlags gegen ihre strategischen Nuklearstreitkräfte als mögliches Szenario diskutieren. Doch scheint zumindest das intensivierte chinesische Streben nach seegestützten Nuklearwaffen von dieser Furcht angetrieben zu werden. Gleichzeitig versuchen China und Russland ihre eigenen Armeen nach dem Vorbild der USA umzubilden und mit eigenen Hightech-Produkten auszustatten. Schließlich setzt die westliche technologische Überlegenheit nichtwestliche Staaten, die nicht in der Lage sind, diesen technologischen Vorsprung auch nur zu verkürzen, unter Druck, die konventionelle Asymmetrie durch das Streben nach Massenvernichtungswaffen auszugleichen.

Schließlich ist festzustellen, dass neben *counter insurgency*-Experten selbst der ehemalige CIA-Chef Michael Hayden Drohnenangriffe gegen Aufständische als das falsche Mittel ansieht.¹⁹ Gerade der hochtechnisierte Charakter der Drohnenangriffe führe in besonderem Maße zu einer Mobilisierung und stärkerem Widerstand der Aufständischen.²⁰ Die Hoffnung einiger UCAV-Befürworter, die westliche technologische Überlegenheit, konkret: der Rückgriff auf unbemann-

te Drohnen, führe bei den Aufständischen im Irak und in Afghanistan zu einem Gefühl der absoluten Hilflosigkeit und schließlich zur Aufgabe, hat sich bekanntlich nicht erfüllt. Die Anzahl der Angriffe mit Sprengfallen und Selbstmordattentaten hat sich im Kriegsverlauf kontinuierlich erhöht. Der Versuch, nun die Soldaten abzuziehen und stattdessen auf einen kontinuierlichen, robotisierten Krieg unterhalb der Fühlbarkeitsschwelle westlicher Öffentlichkeiten zu setzen, wird zwar nicht länger eigenen Soldaten das Leben kosten, aber auch keine Stabilität und Zukunftsaussichten bringen. Wahrscheinlicher ist es aber, dass die Distanzierung westlicher Soldaten vom Schlachtfeld und ihr Ersatz durch bewaffnete Roboter zukünftig dazu führen wird, dass Aufständische den Krieg dorthin tragen werden, wo diejenigen sitzen, welche die bewaffneten Roboter in den Kampf steuern: in die Heimatländer der westlichen Truppen.

Die fortdauernde Illusion des führbaren Krieges

Die RMA und die Wette auf die Kampfdrohne als Schlüsselinstrument der Kriegführung schreiben das neueste Kapitel in einer unendlichen Geschichte der Menschheitsentwicklung: die Verwirklichung des Traumes vom unblutigen Krieg mit garantiertem Sieg. Die Armbrust und der Langbogen, die Schusswaffe, die Chemiewaffe, das Kampfflugzeug, die „reinerassige“ Panzerdivision, um nur einige Etappen dieser Geschichte zu benennen, erzeugten und bedienten zuerst hochfliegende Erwartungen und endeten in der bitteren Enttäuschung, dass der Krieg eben doch blutig blieb und gelegentlich in der Niederlage endete.

In unseren heutigen Demokratien verbinden sich technologische Fähigkeiten mit der Sehnsucht nach dem unblutigen Sieg und der Hoffnung, der Menschheit Gutes zu tun: das Recht durchzusetzen, die Tyrannen zu besiegen, bedrängte Menschen zu schützen, staatliche und gesellschaftliche Ordnung ins Chaos zu bringen. Die Kombination beider Elemente, der guten Zwecke und der schonenden Mittel, ist ein besonders gefährlicher Illusionsproduzent. Denn der Krieg bleibt, was er ist: das gewaltsame Aufeinanderprallen zweier gegensätzlicher politischer Willen, die sich nicht nachgeben wollen.

¹⁸ Vgl. Andrew Butfoy, *The Rise and Fall of Missile Diplomacy? President Clinton and the 'Revolution in Military Affairs' in Retrospect*, in: *Australian Journal of International Affairs*, 52 (2006) 1, S. 98–114.

¹⁹ Vgl. Noah Shachtman, *CIA Chief Warned Obama in '09: Drone Strikes Won't Win War*, September 2010, online: www.wired.com/dangerroom/2010/09/cia-chief-warned-obama-in-09-drone-strikes-wont-win-war (10.10.2010).

²⁰ Vgl. Spencer Ackerman, *New Poll: Pakistanis Hate the Drones, Back Suicide Attacks on U.S. Troops*, September 2010, online: www.wired.com/dangerroom/2010/09/new-poll-pakistanis-hate-the-drones-back-suicide-attacks-on-u-s-troops/ (10.10.2010).

Der Gegner ist kein passives Objekt, sondern erfindungsreich, listig, reaktiv und aktiv zugleich. Deshalb geschieht im Krieg stets das Überraschende und Unerwünschte. Das macht es unendlich schwer, selbst mit modernsten militärischen Mitteln Ordnung zu stiften, wie die Erfahrungen im Irak und Afghanistan beweisen. Die Chaosstifter haben es da leichter. Ordnung wird immer nach dem risikoreichen Einsatz in der Fläche verlangen, mit der Konsequenz hoher Risiken für die eigenen Soldaten und die zu schützende Bevölkerung. Gegen den entschlossenen Gegner hilft technische Überlegenheit nur begrenzt. Und mit zeitlicher Verzögerung nimmt der Gegner eben auch am militärtechnischen Fortschritt teil, wie beispielsweise Israel bei verschiedenen Drohnenangriffen der Hamas schmerzlich erfahren musste.

Westliche Gesellschaften und ihre politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger tun daher gut daran, das Motto von der militärischen Gewalt als *ultima ratio* bitter ernst zu nehmen und den Verlockungen der als unblutig angepriesenen neuen Waffensystemen zu widerstehen. Der leichte Anfangssieg bedeutet eben nicht *mission accomplished* – das dicke Ende kommt nach, mit oder ohne Kampfdrohnen. Und darauf sollte sich nur einlassen, wer wirklich muss und nicht anders kann.

Johannes Varwick

Das neue strategische Konzept der NATO

Die Staats- und Regierungschefs der 28 Mitgliedstaaten der NATO haben auf ihrem Gipfeltreffen am 19. und 20. November in Lissabon ein neues strategisches Konzept beschlossen. Nach langen Vorarbeiten und intensiven Richtungsdebatten liegt eine Blaupause für die NATO des nächsten Jahrzehnts vor. Ob diese trägt, hängt aber weniger von dem Text, sondern mehr von dem Willen der Mitgliedstaaten ab, sich den erzielten Konsens zu Eigen zu machen und sich aktiv an der Umsetzung zu beteiligen. Der folgende Beitrag stellt das neue Konzept in den Kontext der bisherigen Strategieentwicklung der NATO, fragt nach den Debatten sowie den unterschiedlichen Ansätzen und Interessen der Mitgliedstaaten im Vorfeld des Lissabonner Gipfels, analysiert das neue Konzept und diskutiert schließlich, ob die NATO damit den künftigen Herausforderungen begegnen und ein relevanter sicherheitspolitischer Akteur bleiben kann.

Johannes Varwick

Dr. phil., geb. 1968; Professor für Politikwissenschaft an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Regensburger Straße 160, 90478 Nürnberg. post@johannes-varwick.de

Weitere bpb-Angebote zum Thema:

Tony Judt

Das vergessene 20. Jahrhundert
Schriftenreihe Band 1064

Afrika, Online-Dossier
www.bpb.de/themen/2MDWSY

Innerstaatliche Konflikte, Online-Dossier
www.bpb.de/themen/K2ATUD

Terror und Sicherheit, Online-Spezial
www.bpb.de/themen/38L6XK

Linkliste zu internationaler Sicherheitspolitik
www.bpb.de/wissen/EMH9Q8



Entwicklung der NATO-Strategie

Das strategische Konzept der NATO ist nicht ein Papier unter vielen, sondern spiegelt den zentralen gemeinsamen Sicherheitsansatz der derzeit 28 Mitgliedstaaten wider. Die jeweils gültige Strategie bildet die Basis für die Entwicklung der Verteidigungspolitik, des operationellen Konzepts, der Struktur der Streitkräfte und der kollektiven Verteidigungsplanung der Allianz. Aus ihr ist folglich die politische und militärpolitische Grundrichtung des Bündnisses abzulesen. Da jede Strategie einstimmig vom NATO-Rat beschlossen werden muss, haben auch kleinere Mitgliedstaaten formal Mitsprache-

recht bei der Ausformulierung, wenngleich die mächtigen Staaten – und hier insbesondere die USA – sicherlich faktisch eine dominante Rolle spielen.

Die Bewertung der jeweiligen NATO-Strategie ist gleichwohl ein schwieriges Unterfangen.¹ Die erste öffentlich zugängliche Strategie der 1949 gegründeten Allianz war das strategische Konzept aus dem Jahr 1991. Allerdings unterliegen die – für die richtige Interpretation zentralen – detaillierten militärpolitischen Vorgaben stets der Geheimhaltung. In unregelmäßigen Abständen werden so genannte Ministerrichtlinien verabschiedet, die detaillierte, öffentlich nicht zugängliche Weisungen vor allem für die Streitkräfteplanung enthalten. Oftmals gibt es zudem nichtöffentliche Anlagen zu dem offiziellen Dokument, die strategische und operative Aspekte enthalten.²

Die erste offizielle NATO-Strategie datierte vom 19. Oktober 1949. Ihre konzeptionellen Vorstellungen orientierten sich an der amerikanischen Globalstrategie des *Containments* und der *Vorneverteidigung* auf konventioneller Basis, das heißt einem Angriff der Sowjetunion auf das Bündnisgebiet sollte so weit östlich wie möglich mit nicht-nuklearen Streitkräften begegnet werden. Allerdings war fraglich, wie genau auf eine Aggression zu reagieren war, weil die Europäer in einer ersten Kriegsphase wesentlich auf sich allein gestellt gewesen wären. Westeuropa verfügte kaum über genügend Präsenztruppen, so dass allenfalls so lange Widerstand geleistet werden konnte, bis die Verstärkungen aus den USA und Kanada eintrafen. Seit 1957 praktizierte die Allianz daher die Strategie der massiven Vergeltung (*massive retaliation*). Sie ging von der Existenz eines strategisch unverwundbaren – amerikanischen – NATO-Nuklearpotenzials aus, das den potenziellen Gegner (die Sowjetunion und ihre Verbündeten) abschrecken sollte. Sollte dies scheitern,

¹ Vgl. Johannes Varwick, *Die NATO. Vom Verteidigungsbündnis zur Weltpolizei?*, München 2008, S. 84–96.

² Im Falle des Lissabon-Konzeptes soll es ein mehrere hundert Seiten umfassendes Zusatzdokument geben, in welchem dargelegt wird, wie die NATO konkret auf terroristische, konventionelle, nukleare oder sonstige Bedrohungen reagiert. Vgl. Judy Dempsey, *NATO Document Addresses Nuclear Disarmament*, in: *International Herald Tribune* vom 30. 9. 2010.

würde der Schwerpunkt der asymmetrischen Antworten aber nicht mehr auf der Verteidigung des Territoriums, sondern bei der sofort eingeleiteten atomaren Gegenoffensive liegen. In den operativen Planungen der NATO wurde also von der Absicht des Einsatzes von Atomwaffen mit der Folge ausgegangen, dass die Schwelle vom konventionellen zum nuklearen Krieg frühzeitig hätte überschritten werden können. Die konventionellen Streitkräfte hatten lediglich die Aufgabe, lokale Übergriffe abzuwehren und größere Angriffe für eine begrenzte Zeit zu verzögern. Sie sollten die Schildfunktion der NATO wahrnehmen, während das amerikanische strategische Potenzial als „nukleares Schwert“ verwendet werden sollte.

Neben der Fundamentalkritik von Atomwaffengegnern geriet die Strategie der massiven Vergeltung auch von anderen Seiten in die Kritik. Der Abschreckung liegt das Dilemma zugrunde, dass *ex ante* die Wirkung dann am größten ist, wenn dem Gegner auch im Falle eines begrenzten Angriffes glaubwürdig ein vernichtender Gegenschlag angedroht wird. *Ex post*, also im Falle eines tatsächlichen Angriffes, ist ein massiver Gegenschlag jedoch irrational, da durch ihn kein vernünftiges politisches Ziel mehr erreicht werden kann und ein weiterer Schlag gegen die eigene Bevölkerung provoziert würde.

Angesichts des Verlustes des amerikanischen Kernwaffenmonopols Anfang der 1960er Jahre waren nukleare Drohungen zur Abschreckung begrenzter Aggressionen zunehmend unglaubwürdig, weil ein Einsatz mit hoher Wahrscheinlichkeit eine nukleare Gegenreaktion hätte auslösen können. Die atomaren Potenziale neutralisierten sich in einem *Gleichgewicht des Schreckens*. Nachdem die Sowjetunion in der strategischen Waffenentwicklung einen annähernden Gleichstand erreicht hatte, änderten die Amerikaner 1962 ihre Planungen in die Strategie der flexiblen Reaktion (*flexible response*), die im Januar 1968 offiziell von der NATO übernommen wurde. Insbesondere die USA erwarteten hiervon größeren strategischen Handlungsspielraum, weil sie nicht mehr auf die Option eines Atomkrieges festgelegt waren.

Die Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa, der strategische Rückzug der Sow-

jetunion aus diesem Gebiet sowie ihre Auflösung im Dezember 1991, die Erfolge im Abrüstungsprozess und der Beginn eines neuen Zeitalters in Europa hatten die bis 1990 gültige Strategie der NATO obsolet werden lassen und zu einer drastischen Veränderung geführt. Auf dem Gipfel der 16 Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitglieder am 7. und 8. November 1991 in Rom wurde das „Strategische Konzept des Bündnisses“ verabschiedet. Angesichts der weitreichenden Veränderungen in der europäischen Sicherheitsarchitektur wie auch in der NATO selbst wurde im Verlauf der 1990er Jahre deutlich, dass das Konzept endgültig vom Ballast des Ost-West-Konflikts befreit werden musste. Im Sommer 1997 gaben die Staats- und Regierungschefs der damals 16 Mitgliedstaaten den Auftrag für die Formulierung eines neuen Konzeptes, das nach intensiven Auseinandersetzungen auf dem Gipfeltreffen aus Anlass des 50-jährigen Bestehens am 24. und 25. April 1999 in Washington beschlossen wurde.

Das strategische Konzept vom April 1999 – zeitgleich führte die NATO Krieg gegen Jugoslawien – wurde schließlich zu einem Konsenspapier, in dem die neuen Aufgaben und Instrumente des Bündnisses in allgemeiner Form beschrieben wurden und damit durch ein hohes Maß an Flexibilität und Interpretierbarkeit gekennzeichnet waren. Die neue NATO sollte nach diesem Konzept größer, schlagkräftiger und flexibler werden. Ungeachtet der von der NATO konstatierten positiven Gesamtentwicklung in ihrem Umfeld sowie der Unwahrscheinlichkeit eines Angriffs gegen das Bündnis, so die Annahme, bestehe jedoch auch weiterhin die Möglichkeit, dass sich „eine Bedrohung längerfristig entwickelt“. Die Sicherheit des Bündnisses bliebe „einem breiten Spektrum militärischer und nichtmilitärischer Risiken unterworfen, die aus vielen Richtungen kommen und oft schwer vorherzusagen sind. Zu diesen Risiken gehören Ungewissheit und Instabilität im und um den euroatlantischen Raum sowie die mögliche Entstehung regionaler Krisen an der Peripherie des Bündnisses, die sich rasch entwickeln können“, wie es im Konzept von 1999 in Ziffer 20 heißt.

In diesem Zusammenhang wurde unter anderem auf die Verbreitung von Massenver-

nichtungswaffen, Flüchtlingsströme infolge von bewaffneten Konflikten wie auch Risiken umfassender Natur wie etwa Terrorakte, Sabotage, organisiertes Verbrechen oder die Unterbrechung der Zufuhr lebenswichtiger Ressourcen verwiesen. Zur klassischen Kernfunktion der Bündnisverteidigung kam damit die Krisenbewältigung im euroatlantischen Raum hinzu. In Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen wollte die NATO zudem „Konflikte verhüten oder, sollte eine Krise auftreten, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht zu deren wirksamer Bewältigung beitragen, darunter auch durch die Möglichkeit von nicht unter Artikel 5 fallenden Krisenreaktionseinsätzen“, wie es in Ziffer 31 des Konzeptes von 1999 heißt.

Obwohl zahlreiche Grundannahmen dieses Konzeptes weiterhin gültig sind, haben sich die strategischen Rahmenbedingungen für die NATO seitdem erheblich verändert. Die Bedrohung durch internationalen Terrorismus und fragile Staatlichkeit, weltweite Einsätze wie in Afghanistan und am Horn von Afrika, die Verschiebung von Mächtegleichgewichten, Energiesicherheit, Bedrohung der Handelswege und das Risiko von Cyberangriffen, aber auch die Erweiterung auf 28 Mitgliedstaaten stellen die Allianz vor die Notwendigkeit der Strategieanpassung. Zumal sich Schwierigkeiten der NATO offenbart haben, einen Konsens über die wichtigsten strategischen Fragen herzustellen. Für ein Bündnis von demokratischen Staaten ist es zudem erforderlich, sich von Zeit zu Zeit des erreichbaren Konsenses zu versichern und diesen in den nationalen Öffentlichkeiten zur Diskussion zu stellen.

Weg zu einem neuen Konzept

Der Wandel der NATO zu einem Bündnis im Dauereinsatz gegen nicht von allen Alliierten als gleichermaßen existenziell wahrgenommene Risiken und Bedrohungen hatte das Bündnis in den vergangenen Jahren oftmals zu einem Spielball zunehmend divergierender Interessen der Mitgliedstaaten werden lassen. Das Bündnis zerfaserte zusehends in Fraktionen mit teils sehr unterschiedlichen Vorstellungen über die Rolle und Aufgaben der Organisation.

Identifiziert werden kann dabei ein Lager, das die NATO grundlegend in Richtung eines global agierenden Ordnungsfaktors reformieren will. Diese *Reformer* wurden von den USA angeführt. Dagegen steht eine Gruppe von Staaten, die *status-quo*-orientiert waren und große Veränderungen ablehnten wie Deutschland und Frankreich. Die osteuropäischen Staaten schließlich wünschten sich gerade nach dem russisch-georgischen Konflikt im Spätsommer 2008 eine *Rückbesinnung* der Allianz auf die klassische Territorialverteidigung nach Artikel fünf des Nordatlantikvertrags.³

Diese sehr unterschiedlichen Herangehensweisen und Prioritätensetzungen der Mitgliedstaaten gaben bereits früh einen Vorschmack auf die Notwendigkeit, Kompromisse zwischen unterschiedlichen Positionen zu finden. Es war und ist dabei eine offene Frage, ob sich die Allianz eher dazu entschließen sollte, Konflikte durch unverbindliche und blumige Kompromissformeln zu überdecken, oder aber in der Sache entscheidet. Auch diese Wahl zwischen Überdecken und Entscheidung ist nicht neu. Denn traditionell finden sich in allen NATO-Strategiedokumenten Kompromissformulierungen, die breiten Raum für Interpretationen bieten. Die inhaltliche Füllung dieser Kompromissformeln wird im Einzelfall immer wieder zu Konflikten zwischen den Mitgliedstaaten führen.

Bereits im November 2006 hatte die NATO auf ihrem Gipfeltreffen in Riga ein Schlüsseldokument beschlossen, das als politische Richtungsvorgabe für die Transformation der NATO in den kommenden Jahren konzipiert wurde. Die so genannte umfassende politische Leitlinie (*Comprehensive Political Guidance*) gibt insbesondere die Prioritäten für alle fähigkeitsbezogenen Fragen, Planungsdisziplinen und das Nachrichtenwesen des Bündnisses vor.⁴ Mit diesem Papier waren bereits wichtige Leitplanken für die militärische Transformation der NATO vorgegeben. Diese beziehen sich aber – was bei einem Militärbündnis auch nicht überraschen sollte –

vorwiegend auf die militärischen Fähigkeiten. Ein strategisches Konzept muss jedoch mehr leisten: eine Vision für die Allianz.

Daher beschlossen die Staats- und Regierungschefs der NATO auf ihrem Gipfeltreffen 2009, bis spätestens Ende 2010 ein neues Konzept zu erarbeiten. Diese Entscheidung war nicht unumstritten, denn einige Mitgliedstaaten wie Beobachter befürchteten, dass der NATO die Kraft zu einer konzeptionellen Neubestimmung fehlen würde und die Suche nach einem neuen Konsens allenfalls die Bruchstellen offen legen könne.

Streitpunkte zwischen den Mitgliedstaaten bestanden insbesondere in der Frage des Umgangs mit Russland, der Gewichtung von Territorialverteidigung und operativer Tätigkeit, der Bedeutung von Nuklearwaffen und Raketenabwehrsystemen, des Aktionsradius der Allianz, dem Stellenwert von neuen Themen wie Cyberangriffen, der Bedeutung und der Ausgestaltung von Partnerschaften zu anderen internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen (VN) und der Europäischen Union (EU) sowie zu Staaten außerhalb der NATO wie China, Südkorea oder Australien. Hinzu kam die Frage, ob die NATO über eigene Mechanismen und Instrumente verfügen soll, mit der sie „vernetzte Sicherheit“ gestalten kann.

NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen beanspruchte von Beginn an eine zentrale Rolle bei der Erarbeitung des neuen Konzeptes. Ihm schwebte ein Drei-Phasen-Ansatz vor:

- Phase 1 sollte durch einen breiten öffentlichen und zivilgesellschaftlichen politischen Diskurs in den Mitgliedstaaten geprägt sein, auch unter Nutzung moderner Kommunikationsformen wie Internetforen.
- In Phase 2 sollte sich eine Gruppe von Experten konstituieren, die – von den Regierungen ernannt und die Diskussionen aus Phase 1 aufgreifend – einen Entwurf für ein neues Konzept vorlegen sollte. Die nach ihrer Vorsitzenden, der ehemaligen US-amerikanischen Außenministerin, benannte „Albright-Gruppe“ legte ihren Bericht am 17. Mai 2010 vor. Der NATO-Rat und die Regierungen der Mitgliedstaaten hatten Gelegenheit zur Stellungnahme und Diskussi-

³ Vgl. Benjamin Schreer/Johannes Varwick, 60 Jahre NATO: Ein Bündnis im Wandel, in: Österreichische Militärische Zeitschrift, (2009) 4, S. 403–412.

⁴ Vgl. www.nato.int/docu/basic/b061129e.htm (15.10.2010).

Zentrale Inhalte des neuen Konzepts

on.⁵ Der Bericht sollte herausstellen „was die NATO für jeden einzelnen Alliierten tun könne und was jeder einzelne Alliierte für die NATO tun könne“. 15 Themenbereiche werden besonders herausgehoben, dazu zählen die Bekräftigung der kollektiven Verteidigung als zentrale Aufgabe, Schutz gegen unkonventionelle Bedrohungen, Erfolgsbedingungen des Afghanistan-einsatzes, Entwicklung von Kriterien für Operationen außerhalb des Bündnisgebiets, Konsultationen zum Krisenmanagement, eine neue Ära von Partnerschaften, Mitwirkung an einem vernetzten Sicherheitsansatz, Einbindung Russlands, Offenhalten für weitere Beitritte, militärische Transformation, Nuklearwaffen, Raketenabwehr, Cyberattacken, interne Reformen und bessere Öffentlichkeitsarbeit. Daraus wird ein „doppelter Imperativ für die NATO“ abgeleitet: „Garantierte Sicherheit für alle Mitgliedstaaten und dynamisches Engagement über das Bündnisgebiet hinaus, um Risiken zu minimieren“.⁶

- In Phase 3 sollte der Generalsekretär die Diskussionen bündeln und einen Entwurf vorlegen. Dies geschah am 27. September 2010, als ein zehnteiliger Textentwurf an die Mitgliedstaaten übermittelt wurde. Dieser Textentwurf war nicht öffentlich zugänglich und selbst damit befasste Parlamentarier durften ihn nicht einsehen. Es wurde befürchtet, dass dies die komplizierte Suche nach Kompromissformulierungen zwischen den Regierungen hätte erschweren können.⁷ Nach einem so genannten „Jumbo-Gipfel“ der Außen- und Verteidigungsminister Mitte Oktober 2010 in Brüssel und intensiven Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten auf der Ebene der zuständigen Ministerien und des NATO-Generalsekretariats waren die Arbeiten an dem Textentwurf so weit fortgeschritten, dass mit einer Einigung bis zum Gipfelreffen gerechnet werden konnte.

⁵ Vgl. Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO, NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement, Brüssel 2010.

⁶ Ebd., S. 12.

⁷ Dies ist unter demokratietheoretischen Aspekten überaus fragwürdig, zeigt aber, wie ausgeprägt die Exekutivdominanz bei außen- und sicherheitspolitischen Fragen ist. Einzelne Passagen wurden gleichwohl der Presse zugespielt und auch der NATO-Generalsekretär skizzierte in öffentlichen Reden zentrale Bausteine.

Im Vergleich zu den Konzepten von 1991 und 1999 ist das neue strategische Konzept deutlich kürzer und fokussierter. Es knüpft damit an den NATO-Vertrag vom August 1949 an, der mit 14 Artikeln in nicht mehr als 23 Sätzen ein Dokument von bemerkenswerter Klarheit war. Mit ihrer am 19. November 2010 in Lissabon unter dem Titel „Aktives Engagement, Moderne Verteidigung“ beschlossenen neuen Strategie versucht die NATO sich effektiv mit neuen Fähigkeiten und neuen Partnern gegen neue Bedrohungen in einer sich wandelnden Welt einzustellen.⁸

Als Kernaufgabe wird die Wahrung der Freiheit und der Sicherheit der Mitgliedstaaten mit politischen und militärischen Mitteln in den drei Bereichen kollektive Verteidigung (*collective defence*), Krisenmanagement (*crisis management*) und kooperative Sicherheit (*co-operative security*) genannt. Unter Bezug auf Artikel fünf des NATO-Vertrages wird erklärt, dass sich die NATO-Mitglieder einander beistehen und gegen eine Aggression oder gegen aufkommende Sicherheits Herausforderungen gemeinsam verteidigen, wenn diese die fundamentale Sicherheit einzelner Alliiertter oder der Allianz als Ganzes berühren.

Auch wenn die Gefahr eines konventionellen Angriffs auf das NATO-Gebiet als gering eingeschätzt wird, halte das Sicherheitsumfeld eine Reihe von Herausforderungen bereit wie die Verbreitung ballistischer Raketen, von Nuklearwaffen und anderen Massenvernichtungswaffen, Terrorismus einschließlich der Verfügungsgewalt von Terrorgruppen über nukleare, chemische, biologische oder radiologische Kapazitäten, Instabilitäten an den NATO-Grenzen, Angriffen auf die Informationstechnologie einzelner Staaten oder des Bündnisses. Zudem wird ausgeführt, dass alle Staaten in wachsendem Maße auf offene und zuverlässige Kommunikation, Transport und Transit angewiesen seien und der internationale Handel, Energiesicherheit und Wohlstand davon abhinge. Zu allen Be-

⁸ Vgl. Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation, Adopted by Heads of State and Government in Lisbon, online: www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm (20. 11. 2010).

reichen wird zunächst eine kurze Problemanalyse vorangestellt und dann eine Reihe von konkreten Ansatzpunkten und Maßnahmen zur Bearbeitung dieser Probleme genannt.

Verteidigung und Abschreckung – letztere basierend auf einer Mischung von nuklearen und konventionellen Fähigkeiten – seien dabei Kernelemente der Strategie. Es wird auch unmissverständlich formuliert, dass die NATO, so lange Nuklearwaffen existierten, eine nukleare Allianz bleibe.⁹ Sodann werden eine Reihe von Maßnahmen vorgestellt, die sicherstellen sollen, dass die NATO ein breites Spektrum an notwendigen Fähigkeiten zur Verfügung hat, um Bedrohungen der Sicherheit abzuschrecken und zu verteidigen wie die Fähigkeit zur Durchführung von Operationen mit robusten, mobilen und einsetzbaren Truppen sowie die Fähigkeit, dem vollen Spektrum an konventionellen und aufkommenden Sicherheitsrisiken mit Training, Planung und Informationsaustausch zu begegnen. Unter anderem wird dazu auch der Aufbau eines Raketenabwehrsystems, die Fähigkeit zur Verteidigung gegen chemische, biologische, radiologische, nukleare und Cyberangriffe sowie die Fähigkeit zur Terrorismusbekämpfung und dem Schutz von kritischer Energieinfrastruktur angekündigt.

Krisenmanagement. Aus Krisen und Konflikten außerhalb des Bündnisgebiets könnten nach Einschätzung der NATO direkte Bedrohungen für die Sicherheit der Allianz resultieren. Daher werde sich die Allianz „wenn möglich und erforderlich engagieren, um Krisen zu verhüten und zu managen und um Postkonfliktsituationen zu stabilisieren und Wiederaufbau zu unterstützen“.¹⁰ Auch zu diesem Zwecke werden zahlreiche Maßnahmen vorgestellt wie die Verbesserung der militärischen Fähigkeiten zur Aufstandsbekämpfung und die stärkere

⁹ Insbesondere Deutschland beziehungsweise das Auswärtige Amt hat sich an diesem Punkt nicht durchgesetzt. Dies mag auch daran liegen, dass sowohl im Verteidigungsministerium als auch im Kanzleramt eine Position vertreten wurde, die weiterhin auf die Bedeutung der nuklearen Komponente setzte. Andererseits wird an mehreren Stellen des Dokuments auf die Vision einer nuklearwaffenfreien Welt Bezug genommen.

¹⁰ Strategisches Konzept (Anm. 8), Ziffer 20.

Berücksichtigung ziviler Aspekte der Konfliktbearbeitung.

Dies war und ist in der NATO nicht unumstritten. Starke Stimmen befürworteten, dass die NATO zwar keine „Entwicklungshilfeorganisation“ werden solle, aber eigene Schnittstellen schaffen müsse, um mit zivilen Akteuren besser zusammenzuarbeiten und notfalls auch eigene Instrumente vorhalten müsse, wenn in einem Krisenumfeld niemand anderes solche Fähigkeiten bereitstellt. Das Konzept formuliert zwar einige Punkte dazu, die jedoch sicher noch der genaueren Interpretation durch die Mitgliedstaaten bedürfen.

Kooperative Sicherheit. Neben den Bereichen Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie dem Bekenntnis zur grundsätzlichen Bereitschaft zur Aufnahme neuer Mitglieder wird insbesondere dem Bereich Partnerschaften breiter Raum eingeräumt. Durch eine engere Zusammenarbeit mit der EU, den VN sowie Nichtregierungsorganisationen will die NATO einen vernetzten Sicherheitsansatz (*comprehensive approach*) fördern, der für die Bewältigung neuer Herausforderungen als unabdingbar betrachtet wird. Zudem findet sich ein Bekenntnis zur Partnerschaft mit Staaten aus aller Welt. Diese werden eingeladen, sich mit der NATO in Sicherheitsfragen abzusprechen und Einfluss auf die Operationen zu nehmen. Konkrete Staaten werden, mit einer Ausnahme, allerdings nicht genannt. Die Tatsache aber, dass inzwischen über 60 Staaten Kooperationsabkommen mit der NATO haben, zeigt die Bedeutung dieser Kooperationen – nicht zuletzt für die Operationen der NATO.

Besondere Erwähnung findet Russland, dem eine echte strategische Partnerschaft sowie die Kooperation bei Fragen des gemeinsamen Interesses wie etwa Raketenabwehr, Terrorismus-, Drogen- und Pirateriebekämpfung angeboten werden. Dies ist zwar auch nicht grundsätzlich neu, aber angesichts der Auseinandersetzungen im Vorfeld zu dieser Frage doch ein deutliches Signal für mehr Kooperation an Moskau.¹¹ Neu ist zu-

¹¹ Auch die Tatsache, dass der russische Präsident am Gipfeltreffen teilnahm, zeigt die neue Qualität der Beziehungen an. Wie weit diese neue Partner-

dem, dass eine gemeinsame Bedrohungsanalyse vorgenommen werden soll.

Beim Versuch, die Aussagen aus dem Text in die jahrelange Debatte um die Richtung des Bündnisses einzuordnen, ist festzuhalten, dass die Allianz die klassische Bündnisverteidigung keineswegs aufgibt, sich künftig aber verstärkt um neuere Bedrohungen kümmern will. Bereits vor längerer Zeit hat die NATO in ihrem Brüsseler Hauptquartier dazu eine „Abteilung für aufkommende Sicherheitsrisiken“ eingerichtet, die aber mit deutlich unter 100 Personen eher eine Art „Denkfabrik“ ist, als dass sie operative Aufgaben hat. Das neue Konzept hat mithin das, was die Allianz faktisch seit Längerem macht, kodifiziert und auf eine allseits akzeptierte Grundlage gestellt. Es spricht einiges dafür, dass dies sogar ein grundsätzlicher Trend des Bündnisses ist: zunehmend lockere Analyseplattform für eine breite Palette an sicherheitspolitischen Themen statt eindimensionales Militärbündnis zur operativen Gestaltung konkreter sicherheitspolitischer Szenarien. Man könnte diese neue NATO auch eine „Sowohl-als-auch-Allianz“ nennen.

Denn die neuen Sicherheitsprobleme sind derart vielschichtig, dass eine automatische Reaktion der NATO wie im Falle einer Verletzung der territorialen Integrität des Bündnisgebietes nicht denkbar wäre. In dem neuen Konzept ist daher ausdrücklich und durchaus folgerichtig nicht mehr davon die Rede, dass die Abwehr gegen neue Bedrohungen – wie von etlichen Mitgliedstaaten im Vorfeld vertreten – unter den Artikel fünf des NATO-Vertrags fällt. Vielmehr heißt es deutlich: „Die NATO bleibt das einzigartige und notwendige Forum für Konsultationen in allen Fragen, die die territoriale Integrität, politische Unabhängigkeit und Sicherheit der Mitglieder betrifft, wie in Artikel 4 des NATO-Vertrags festgelegt ist.“¹² Der Bezug zu Artikel vier zeigt aber an, dass der Verbindlichkeitsgrad nicht mit dem des Artikels fünf („ein bewaffneter Angriff gegen einen wird als Angriff auf alle gesehen“) vergleichbar ist.

schaft trägt und welche Projekte tatsächlich gemeinsam angegangen werden können, bleibt jedoch abzuwarten.

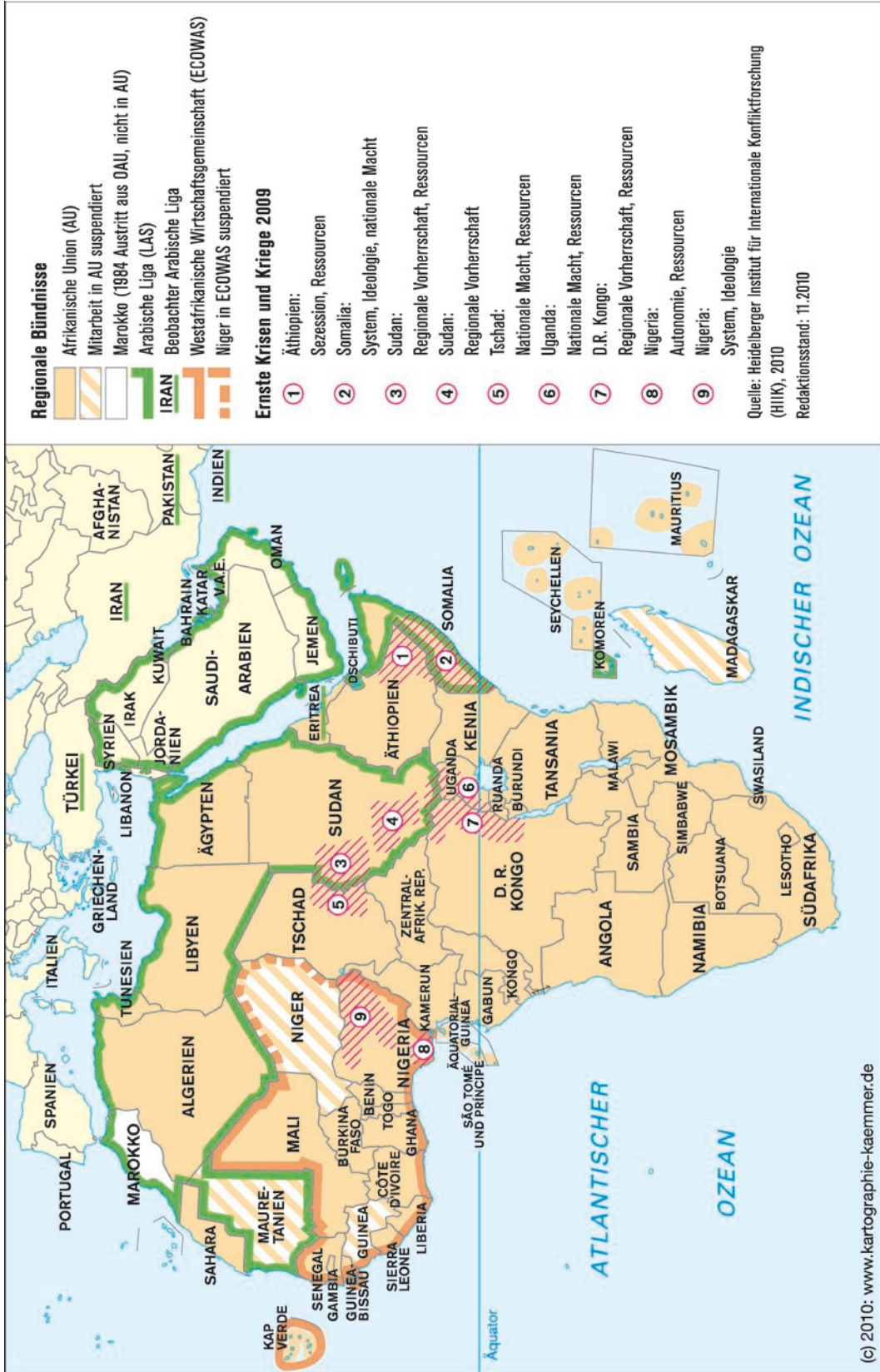
¹² Strategisches Konzept (Anm. 8), Ziffer 5.

Alles in allem werden sich die hohen Erwartungen an das neue strategische Konzept in der politischen Praxis und das konkrete Handeln der Allianz kaum erfüllen lassen und keine eindeutigen Antworten auf die drängenden Zukunftsfragen bieten. Die konkrete Umsetzung der allgemeinen Richtungsentscheidungen dürfte dann auch in den kommenden Jahren zu anhaltenden Auseinandersetzungen und Interpretationsnuancen zwischen den Mitgliedstaaten führen.

Dies wird die Tatsache reflektieren, dass die „NATO 3.0“ von einer hohen Komplexität als multipler Sicherheitsanbieter geprägt ist, die eine eindeutige Festlegung der strategischen Reichweite wie zu Zeiten des Ost-West-Konfliktes unmöglich macht. Dies macht die Allianz in gewisser Weise noch stärker zur Projektionsfläche unterschiedlicher Erwartungen und Interessen seitens ihrer Mitglieder. Zugleich bedeutet es auch, dass die NATO künftig noch in viel stärkerem Maße von ihrem tatsächlichen Handeln (oder Nicht-Handeln) geprägt sein wird als von festgelegten, strategischen Leitlinien. Mit anderen Worten: Das Ergebnis des Afghanistan-Einsatzes und die Entscheidung oder auch Nicht-Entscheidung zu anderen konkreten Einsätzen wird weitaus prägender sein für die Zukunft des Bündnisses als das neue strategische Konzept.

Die künftige Strategiefähigkeit der Allianz hängt in erster Linie davon ab, inwieweit es auch in operativen Fragen gelingt, einen Konsens über die künftige Rolle der NATO in einer sich wandelnden internationalen Sicherheitsarchitektur herzustellen. Wichtig für die Relevanz der NATO wird künftig zudem in noch stärkerem Maße sein, dass ein realistischer Abgleich zwischen den sicherheitspolitischen Ambitionen in konkreten Einsätzen mit dem politischen (Durchhalte-)Willen zum Erfolg und den von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Fähigkeiten stattfindet. Die ebenfalls in dem Konzept angekündigte Reform der inneren Strukturen der Allianz kann hier einen Beitrag leisten – sie muss sich aber in der Praxis bewähren.

Abbildung: Bündnisse und Konflikte in Afrika



(c) 2010: www.kartographie-kaemmer.de

Stefan Gänzle · Benedikt Franke

Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur: Institutionalisierte Zusammenarbeit in und für Afrika

Medienberichte über ethnisch und religiös motivierte Gräueltaten, Vorwürfe von Wahlfälschungen und Staatsstreichen haben

Stefan Gänzle

Dr. phil., geb. 1970; Associate Professor an der University of Agder, Department of Political Science and Management, Gimlemoen 25H, Service Box 422, 4604 Kristiansand/Norwegen. stefan.ganzle@uia.no

Benedikt Franke

Dr. phil., geb. 1981; Programmleiter am African Progress Panel, 9–11 Rue de Varembe, 1202 Genf/Schweiz. benedikt.franke@africaprogresspanel.org

auch in jüngster Vergangenheit das Bild von Afrika geprägt. Diesen Eindruck hat selbst die in Südafrika ausgetragene Fußball-Weltmeisterschaft 2010 nicht nachhaltig zu verändern vermocht, wie viele Beobachter im Vorfeld des sportlichen Großereignisses noch gehofft hatten. Doch wird ein solch negatives Bild den Fortschritten, die der Kontinent im vergangenen Jahrzehnt in vielen Bereichen gemacht hat, keinesfalls gerecht. Dies gilt neben dem wirtschaftlichen Aufschwung in vielen Ländern vor allem für den Bereich der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit in Afrika. Gerade im Hinblick auf den dritten Afrika-EU-Gipfel, der im November 2010 in Tripolis stattgefunden hat, ist es wichtig, Chancen und Risiken der sicherheitspolitischen Kooperation afrikanischer Staaten auszuloten.

Ausgehend von der Gründung der Afrikanischen Union (AU) im Jahre 2002 hat sich die schrittweise herausbildende und auf mehreren Säulen ruhende Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur (AFSA) zu dem institutionellen Kern neuer panafrikanischer

Sicherheitsüberlegungen entwickelt. Die Wiederbelebung des Gedankens einer kontinentalen Sicherheitsarchitektur¹ für Afrika hat sich vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Revision der institutionellen Beziehungen zwischen den 53 Staaten Afrikas sowie einer Neuinterpretation der dieser Kooperation zugrunde liegenden Normen vollzogen.²

Afrikanische Union als institutioneller Kern

Die AU war im Juni 2002 im südafrikanischen Durban feierlich aus der Taufe gehoben worden. Mit Ausnahme Marokkos sind heute sämtliche Staaten des Kontinents auch Mitgliedstaaten der AU.³ Hervorgegangen ist die AU aus der 1963 gegründeten OAU (Organisation für Afrikanische Einheit), die nach einer kritischen Evaluierung durch ihre Mitgliedstaaten im Jahr 2000 aufgelöst worden war. Die OAU stellte „im Wesentlichen einen Zusammenschluss der Staaten Afrikas zur Abwicklung der Dekolonisation dar“.⁴ Während die OAU dieser Aufgabe gerade im Hinblick auf die Bewältigung der langwierigen Befreiungskämpfe im südlichen Afrika durchaus mit einigem Erfolg begegnete, ist es ihr dagegen kaum gelungen, auf die Innenpolitik ihrer Mitgliedstaaten nachhaltig und im Sinne der Förderung von Demokratie und guter Regierungsführung einzuwirken. Eines der Haupthindernisse, das im Hinblick auf die Apartheidpolitik der damaligen südafrikanischen Regierung noch verhältnismäßig leicht zu überwinden war, bildete dabei das grundsätzliche und in den Statuten der Organisation fest verankerte Gebot staat-

¹ Vgl. Stefan Gänzle/Benedikt Franke, *African Developments: Continental Conflict Management – a Glass half full or half empty?*, Bonn 2010; Hany Besada (ed.), *Crafting an African Security Architecture*, Waterloo 2010; Benedikt Franke, *Security Cooperation in Africa: A Reappraisal*, Boulder 2009; Ulf Engel/João G. Porto (eds.), *The New Peace and Security Architecture of the African Union*, Aldershot 2009.

² Vgl. Sven Grimm/George Katito, *African Developments: Continental Integration in Africa – AU, NEPAD and the APRM*, Bonn 2010.

³ Das nordafrikanische Land hatte wegen des Konflikts mit der Frente Polisario um die Westsahara bereits die Vorgängerorganisation der AU, die Organisation Afrikanischer Einheit (OAU), im Jahr 1984 verlassen und es auch in der Folgezeit abgelehnt, dem neuen kontinentalen Bündnis beizutreten.

⁴ Ulf Engel, *Die Neuordnung Afrikas*, in: APuZ, (2009) 34–35, S. 8.

licher Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten. In zahlreichen Fällen schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen – zuletzt durch das nigerianische Regime des Sani Abacha (von 1993 bis 1998) oder auch den Genozid in Ruanda (1994) – berief sich die OAU auf dieses Prinzip und enthielt sich jeglichen Engagements. Nachdem sie bereits zuvor im Rufe stand, ein „Club von Diktatoren“ zu sein, verkam sie damit vollends in den Augen vieler Beobachter zu einem wirkungslosen Papiertiger.

Dieser Impotenz zu begegnen, war eines der Hauptanliegen der in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre artikulierten Modelle für eine Reform der kontinentalen Kooperation beziehungsweise Integration. Diese oszillierten zwischen einer Maximalposition, wie sie etwa von Libyen vertreten wurde, und einer von den regionalen Vormächten Nigeria und Südafrika empfohlenen Minimalposition: Während letztere ein loses Bündnis afrikanischer Staaten ohne Souveränitätstransfer der Mitgliedstaaten an die kontinentale Ebene vorsahen, empfahl Muammar al-Gaddafi eine geradezu revolutionäre Neugründung der Organisation mit dem Ziel die „Vereinigten Staaten von Afrika“ zu schaffen. Dabei sollte eine machtvolle „Unionsregierung“¹⁵ mit starken Institutionen ins Leben gerufen werden, die sich explizit auf eine Übertragung von Souveränitätsrechten durch Mitgliedstaaten berufen könnte. Bis heute durchziehen und verkomplizieren diese beiden Positionen die Diskussionen um die Zukunft der AU. Auf einem Gipfeltreffen in Lomé (Togo) im Juli 2000 stimmte schließlich die Mehrheit der OAU-Staaten dafür, eine neue Organisation mit einem äußerst hybriden Charakter ins Leben zu rufen. Zwar wurden deren Institutionen mit weiterreichenden Befugnissen ausgestattet als im Falle der OAU, aber dennoch blieb die Souveränität der Mitgliedstaaten verhältnismäßig unangetastet. Obschon mittlerweile leicht modifiziert,¹⁶ haben sich die zukünftigen AU-Staaten zu diesem Zeitpunkt grundsätzlich darauf verständigt, das Prinzip der Regimesicherheit zugunsten des neuen Prinzips der menschlichen Sicherheit (*human security*) und der völkerrechtlichen Norm der

Schutzverantwortung (*responsibility to protect*) aufzugeben. Die Schritte stellen eine besondere Leistung bei der Herausbildung dieser neuen völkerrechtlichen Norm dar.

Als wichtigstes Beschlussorgan der AU blieb die Versammlung der Staats- und Regierungschefs bestehen. Immerhin wurde das ehemals kleine und lediglich mit Koordinationsaufgaben betraute Sekretariat in eine mit Initiativrechten ausgestattete Kommission nach Vorbild der Europäischen Kommission umgewandelt sowie ein Panafrikanisches Parlament und ein Afrikanischer Gerichtshof geschaffen.¹⁷ Vor dem Hintergrund dieser institutionellen Vielfalt vollzog sich dann in einem weiteren Schritt die Herausbildung der Strukturen für eine Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur.

Säulen der Sicherheitsarchitektur

Institutionell ist die Sicherheitsstruktur in die zentralen Organisationen der AU eingebettet. Sie besteht aus einem Friedens- und Sicherheitsrat (*Peace and Security Council*), zwei beratenden Gremien jeweils für zivile und militärische Aspekte, einem Fonds für friedensbildende Maßnahmen (*Special Peace Fund*), der Afrikanischen Eingreiftruppe (*African Stand-by Force*), dem kontinentalen Frühwarnsystem (*Continental Early Warning System*) und schließlich der Abteilung für Frieden und Sicherheit im Sekretariat der AU (*Peace and Security Department*).

Die Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur ist eine Einrichtung, die institutionelle Aspekte gleich mehrerer Modelle in einzigartiger Weise miteinander verschmilzt: Der Friedens- und Sicherheitsrat stellt aufgrund seiner Entscheidungsbefugnisse das Rückgrat der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur dar, das sich am Vorbild des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen orientiert. Allerdings hebt er sich zugleich von seinem Vorbild ab, da es formal

¹⁷ Vgl. John Akokpari/Angela Ndinga-Muvumba/Timothy Murithi, *The African Union and its Institutions*, Johannesburg 2008; Samuel M. Makinda/F. Wafula Okumu, *The African Union. Challenges of Globalization, Security and Governance*, London–New York 2008; Timothy Murithi, *The African Union: Pan-Africanism, Peacebuilding and Development*, Aldershot 2005.

¹⁵ Vgl. Timothy Murhiti, *Towards an African Union Government: Challenges and Opportunities*, Pretoria 2008.

¹⁶ Vgl. U. Engel (Anm. 4), S. 9.

keine Vetomächte gibt. Der Rat besteht aus 15 Mitgliedern, die vom Exekutivrat der AU, der wiederum aus den Außenministern beziehungsweise den Vertretern sämtlicher 53 Mitgliedstaaten gebildet wird, gewählt werden. Um für Kontinuität in diesem zentralen Gremium zu sorgen, das seine Entscheidungen im Konsens trifft, ist vorgesehen, jeweils fünf Mitglieder für drei Jahre und zehn Mitglieder für die Dauer von zwei Jahren zu wählen. Turnusgemäß standen bei der 16. Sitzung des Exekutivrates nach sechs Jahren, also im Januar 2010, einmal sämtliche Mitglieder vor der (Wieder-)Wahl. Der Rat stattete dabei Äquatorial-Guinea, Kenia, Libyen, Simbabwe und Nigeria mit einem Mandat für drei sowie Djibuti, Ruanda, Mauretanien, Namibia, Südafrika, Benin, die Elfenbeinküste und Mali mit einem Mandat für zwei Jahre aus. Nigeria ist das einzige Land, das dem Gremium seit seiner Gründung angehört. Dieses ist sicherlich auf die besondere Bedeutung des Landes bei Truppenentsendungen zur Unterstützung zahlreicher Einsätze der AU und der Vereinten Nationen (VN) in Afrika sowie seiner Rolle innerhalb der westafrikanischen Regionalorganisation ECOWAS (*Economic Community Of West African States*) zurückzuführen.

Ein Protokoll legt fest, dass nicht nur auf eine angemessene regionale Vertretung (geografisches Proporzprinzip) und Rotation der Länder aus den fünf Hauptregionen (Nord-, Zentral-, West-, Ost- und das Südliche Afrika), sondern auch darauf geachtet werden muss, dass die betreffenden Länder *in good standing* sind, das heißt ihre Mitgliedsbeiträge bezahlt haben sowie Verfassungs- und Rechtsstaatlichkeit beachten. Die Auswahl der Mitglieder Anfang 2010 stellt jedoch diese Prinzipien ernsthaft infrage: Äquatorial-Guinea und Simbabwe sind Beispiele für Länder, die rechtstaatliche Grundsätze missachten; andere Staaten wiederum genießen keinen guten Ruf, wenn es um ihre verfassungsstaatlichen Grundlagen geht, oder waren selbst erst Zielländer für friedensbildende Maßnahmen wie Kenia und die Elfenbeinküste. Das Aufgabenspektrum des Friedens- und Sicherheitsrats umfasst eine ganze Reihe von Maßnahmen und reicht von Konfliktprävention, -intervention und Wiederaufbauleistungen über die Schaffung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik für die AU bis hin zur Förderung von Demokratie, guter Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechtsschutz.

Als der Friedens- und Sicherheitsrat im Mai 2004 ins Leben gerufen wurde, ist seine Gründung als eine historische Leistung bei der Schaffung einer dauerhaften Friedens- und Sicherheitsordnung in Afrika gefeiert worden. Nach fünf Jahren und über 180 Treffen, auf denen die Minister über 100 Communiqués beschlossen, mehrere Sanktionen gegen afrikanische Staaten verhängt und friedensschaffende Einsätze im Sudan, auf den Komoren und in Somalia beschlossen haben, lässt sich festhalten: Viele Schwierigkeiten bestehen weiterhin. Dies betrifft die schlechte Zahlungsmoral vieler Mitglieder und deren mangelnden politischen Willen, die AU mit ausreichenden finanziellen und personellen Mitteln auszustatten ebenso wie die gelegentlich auftretende ostentative Missachtung gemeinsam beschlossener Verfahrensregeln. Trotz dieser Mängel hat der Friedens- und Sicherheitsrat das Potenzial, sich zum Herzstück der afrikanischen Sicherheitsordnung weiterzuentwickeln. Nicht zuletzt waren es Initiativen des Rates, die bei den Auseinandersetzungen in Burundi und Kenia sowie den Staatsstreich auf den Komoren und in Mauretanien entscheidende Lösungsimpulse vermittelt haben (*Tabelle*).

Neben dem Friedens- und Sicherheitsrat bestehen zwei weitere beratende Einrichtungen, die bislang jedoch keine entscheidende Wirkung entfalten konnten: der Rat der Weisen (*Panel of the Wise*) und der Generalstabsausschuss (*Military Staff Committee*). Der Rat der Weisen soll vermittelnd tätig werden, wenn es darum geht gewaltsame Konflikte und Auseinandersetzung im Keim zu ersticken oder Friedensabkommen vorzubereiten, abzuschließen und effektiv umzusetzen. Er stellt eine institutionelle Innovation der Afrikanischen Union dar, die zugleich in der afrikanischen Tradition unmittelbarer Vermittlungstätigkeit durch hochrangige und über jeden persönlichen Zweifel erhabene Persönlichkeiten steht. Zwar ist der 2007 ins Leben gerufene Rat bislang insgesamt neun Mal zusammengetreten, aber die Mitglieder sind noch nicht bei einer diplomatischen Vermittlung in Erscheinung getreten. Zu ihnen gehören unter anderem der Vorsitzende der Unabhängigen Wahlkommission Südafrikas Brigalia Bam, der ehemalige Präsident Algeriens Ahmed Ben Bella, die Präsidentin des Verfassungsgerichts Benins Elisabeth Pognon und Miguel Trovaoda, früherer Präsident von São Tomé und Príncipe an.

Tabelle: Beispiele für AU-geführte Missionen im Rahmen der AFSA

Bezeichnung, Ort	Zeit	Maßnahme
AMIB, Burundi	April 2003–Mai 2004	Erste peace-keeping-mission der AU (wurde 2004 zum UN-Einsatz)
AMIS, Sudan	2004–2007 und 2007–laufend	AMIS in UNAMID überführt, mit Schwierigkeiten beim Einsatz der Truppen
AMISOM, Somalia	Februar 2007–laufend	Einsatz von 2650 (Uganda: 1800; Burundi: 850) Soldaten
Electoral and Security Assistance Mission, Komoren	Mai 2007	Diesem Einsatz folgte eine Intervention in der Hauptstadt im Jahr 2008
Operation Democracy, Komoren	März 2008	Intervention in der Hauptstadt (Anjouan)
Electoral Mission, Ruanda	September 2008	AU- und südafrikanische Wahlbeobachter stellen faire Wahlen fest, wohingegen die EU-Wahlbeobachtung kritischer ist in ihrer Bewertung
Androhung von Sanktionen/Suspension der Mitgliedschaft in der AU		
Mauretanien	August 2005, August 2008	Nach Staatsstreich Mitgliedschaft in der AU suspendiert
Togo	Februar 2005	Nach AU-Protest muss Präsident Gnassingbé Neuwahlen abhalten, die ihn allerdings im Amt bestehen (unter Verdacht auf Wahlfälschung)
Guinea	Dezember 2008	Nach Staatsstreich Mitgliedschaft in der AU suspendiert
Madagaskar	März 2009	Nach Staatsstreich Mitgliedschaft in der AU suspendiert
Eritrea	Mai 2009	AU empfiehlt UN-Sicherheitsrat Sanktionen gegen Eritrea wegen Verdachts auf Unterstützung terroristischer Gruppen in Somalia
Niger	Februar 2010	Nach Staatsstreich Mitgliedschaft in der AU suspendiert

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Der Generalstabsausschuss ist das zweite beratende Gremium. Die AU-Charta selbst sieht vor, dass der Generalstabsausschuss den Friedens- und Sicherheitsrat in militärischen Angelegenheiten und Sicherheitsfragen beratend zur Seite steht. Daher besteht er aus hochrangigen Führungsoffizieren der 15 im Rat vertretenen Mitgliedstaaten der AU. Darüber hinaus agieren die Mitglieder des Generalstabsausschusses als Liaison-Offiziere zwischen dem Friedens- und Sicherheitsrat, hochrangigen Vertretern sämtlicher Verteidigungsministerien und den für Konfliktprävention zuständigen Abteilungen in den regionalen Organisationen. Allerdings hat der Generalstabsausschuss bislang kaum an Einfluss zu gewinnen vermocht – und dies trotz regelmäßiger Treffen mit dem Ziel, den Aufbau der Afrikanischen Eingreiftruppe und des kontinentalen Konfliktfrühwarnsystems voranzutreiben.

Zur Finanzierung ihrer Friedenseinsätze hat die AU zwar den bereits von ihrer Vorgängerorganisation 1993 ins Leben gerufenen Friedensfonds (*Special Peace Fund*) fortgeführt – zugleich bleibt dieser nach wie vor eine Schwachstelle. Es ist vorgesehen, den Fonds durch jährliche Beiträge aus dem AU-Haushalt, freiwilligen Beiträgen der Mit-

gliedstaaten und internationaler Partner zu füllen. Allerdings ist der Fonds in erheblichem Maße unterfinanziert und die Beiträge der afrikanischen Mitgliedstaaten haben zu keinem Zeitpunkt zwei Prozent der Gesamteinnahmen des Fonds überschritten.

Eine weitere, äußerst ambitionierte Einrichtung stellt die Afrikanische Eingreiftruppe dar. Sie wurde mit dem Ziel geschaffen, Friedenseinsätze auf dem Kontinent mit Hilfe afrikanischer Truppen und unter afrikanischem Kommando zu ermöglichen. Dies gilt insbesondere auch für das rasche militärische Eingreifen bei Genoziden und Verbrechen gegen die Menschlichkeit gemäß Artikel 4 Absatz h der AU-Charta.¹⁸ Es ist beabsichtigt, fünf Regionalkommandos mit einer jeweiligen Stärke von bis zu 5000 Personen (einschließlich Polizei) zu bilden, die unter der Aufsicht eines kontinentalen Oberkommandos stehen, das auch für die Kompatibilität und Harmonisierung der Truppenteile verantwortlich ist. Obschon es insbesondere bei der südlichen, der östlichen und westlichen Regionalbrigaden signifikante Fortschritte gegeben

¹⁸ Vgl. AU-Charta, online: www.au2002.gov.za/docs/key_oau/au_act.htm (25.10.2010).

hat, ist es insgesamt doch wenig wahrscheinlich, dass der Aufbau der Afrikanischen Eingreiftruppe wie ursprünglich vorgesehen bis Ende 2010 abgeschlossen sein wird, da vor allem die Aufstellung der zentral- und nordafrikanischen Verbände kaum vorangekommen ist.⁹ Durch das kontinentale Frühwarnsystem schließlich werden Instrumente bereitgestellt, die erlauben sollen, frühzeitig auf Anzeichen für die Entstehung potenziell gewalttätiger Konflikte zu reagieren. Es besteht aus einem Situationsraum in der Abteilung Konfliktmanagement innerhalb der AU, der wiederum mit fünf regionalen Beobachtungszentren in Hauptregionen Afrikas verbunden ist. Mit Hilfe der vor Ort gewonnenen Daten, die sich an klar definierten und allgemein akzeptierten politischen, militärischen, humanitären und sozioökonomischen Kriterien orientieren, informiert die AU über mögliche sicherheitspolitische Risiken und Trends in Afrika. Ähnlich wie im Falle der Afrikanischen Eingreiftruppe geht der Aufbau des Frühwarnsystems in einigen Regionen deutlich langsamer voran als in anderen. Während der Osten, Westen und Süden des Kontinents bereits dabei ist, die Mechanismen umzusetzen, liegen Zentral- und Nordafrika bei diesen Bemühungen noch weit zurück.

Trotz aller Mängel stellen die für Sicherheit in Afrika verantwortlichen Einrichtungen der AU einen erheblichen Fortschritt gegenüber denen der Organisation für Afrikanische Einheit dar. Für diese Fortschritte zeichnen im Wesentlichen afrikanische Regierungen selbst verantwortlich. Dennoch wären diese Fortschritte nicht ohne das Beispiel und die finanzielle und praktische Unterstützung internationaler Partner denkbar gewesen.

Internationale Unterstützung

Im Laufe der vergangenen zehn Jahre haben eine ganze Reihe internationaler Partner den Aufbau von Kapazitäten der AU unterstützt. Auf zwischenstaatlicher Ebene haben sich dabei vor allem die USA, Frankreich, Großbritannien und Deutschland als wichtigste Geber hervorgerufen. Deutschland hat in diesem Zu-

⁹ Vgl. Jakkie Cilliers, *The African Standby Force – An Update on Progress*, Pretoria 2008; Wolf Kinzel, *The African Standby Force of the African Union. Ambitious Plans*, Berlin 2008.

sammenhang etwa die Kosten für den Bau der Abteilung Frieden und Sicherheit der AU getragen und auch das Kofi Annan International Peacekeeping Training Center in Ghana finanziell unterstützt. In jüngster Zeit hat aber auch China sich immer stärker bei diesen Maßnahmen engagiert und zuletzt etwa den Bau von AU-Bürogebäuden in Addis Abeba im Wert von etwa 100 Millionen Dollar getragen.

Im Bereich der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit ist insbesondere die Bedeutung der EU erheblich gewachsen.¹⁰ Die beiden wichtigsten EU-Finanzierungsinstrumente stellen mit Blick auf die AFSA die Afrikanische Friedensfazilität (AFF) und das Instrument für Stabilität (IFS) dar. Die AFF wurde im Juli 2003 auf Bitten der AU ins Leben gerufen. Ursprünglich mit einem Finanzvolumen von 250 Millionen Euro ausgestattet, beläuft sich das Budget der AFF für die Zeit von 2008 bis 2010 auf 300 Millionen Euro. Das Geld stammt jeweils aus dem Haushalt des 9. und 10. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) und dient dazu, sich an den Kosten afrikanischer Truppensteller wie Truppentransport und Lebenshaltungskosten zu beteiligen. Obschon die AFF nicht zur Finanzierung von Waffen und sonstiger militärischer Ausrüstung herangezogen werden können, wird die überwiegende Zahl der Unterstützungsmaßnahmen nicht als Mittel der offiziellen Entwicklungshilfe im Sinne der von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) dafür entwickelten Kriterien anerkannt. Ein innovatives Element bei der Entscheidung über die Vergabe der Mittel besteht darin, dass dafür der Friedens- und Sicherheitsrat oder eine subregionale Organisation wie ECOWAS mit Zustimmung der AU dem Rat der EU einen Vorschlag unterbreiten.

Das 2007 im Zuge einer Reform der außenpolitischen Budgetlinien im EU-Haushalt geschaffene Instrument für Stabilität zielt primär darauf ab, im Falle von gewaltsamen Konflikten und Naturkatastrophen rasch finanzielle Mittel bereitzustellen und die zwischenstaatliche Komponente besser mit der gemeinschaftlichen Dimension der europäischen

¹⁰ Vgl. Cristina Barrios, *EU Cooperation with the African Union: Problems and Potential*, Madrid 2010; Stefan Gänzle/Sven Grimm, *The European Union (EU) and the Emerging African Peace and Security Architecture*, in: H. Besada (Anm. 1), S. 73–88.

Außenbeziehungen und -politik zu verzahnen. Für solche Maßnahmen stehen im aktuellen EU-Haushalt jährlich bis zu 200 Millionen Euro zur Verfügung. Afrika bildet dabei eine geografische Schwerpunktregion in der bis heute rund die Hälfte des Geldes ausgegeben worden ist. Über die finanzielle Hilfe hinaus hat die EU einen partnerschaftlichen Ansatz entwickelt, der in der „Gemeinsamen EU-Afrika Strategie“ aus dem Jahre 2007 festgeschrieben ist, und deren Weiterentwicklung jüngst in Tripolis diskutiert worden ist. Die EU ist darüber hinaus auch bemüht, die Anstrengungen einzelner Mitgliedstaaten besser zu koordinieren und auch mit neuen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika abzustimmen – und wird dabei auch von einer EU-Delegation bei der AU in Addis Abeba unterstützt.¹¹ Die Partnergruppe der AU ist ein anderes Beispiel dafür, wie die EU versucht, auch mit Hilfe ihrer Delegation bei der AU, ihre Aktivitäten zu konzentrieren. Die Partnergruppe ist ein loses Netzwerk von Geberländern, das 2006 gegründet wurde und neben den vor Ort vertretenen EU-Mitgliedstaaten die USA und andere wichtige Geberstaaten wie China, Brasilien, Indien und Russland umfasst. Mit Blick auf die AU lässt sich feststellen, dass die Aktivitäten der EU sich stark auf das AU-Sekretariat, die vormalige Kommission, konzentriert.

Ein weiteres internationales Netzwerk stellt das *Africa Clearing House* dar, welches wiederum seit 2005 besteht und Vertretern von G8-Staaten, der VN, den skandinavischen Ländern, Russland, China, Indien und der AU selbst eine Plattform bietet. Im Rahmen dieses Forums sollen Informationen ausgetauscht und die Möglichkeit geboten werden, einzelne entwicklungspolitische Maßnahmen zu koordinieren, um die AU nicht mit unterschiedlichen Agenden zu überlasten.

Herausforderungen: Worauf kommt es an?

Obschon nach wie vor erhebliche Defizite bei der Ausgestaltung der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur zu beklagen sind, sind die in jüngster Zeit erzielten Fortschritte unübersehbar. Afrikanische Staaten stehen

¹¹ Vgl. Julia Lieb, Die EU-Delegation bei der Afrikanischen Union, Berlin 2010.

heute sehr viel stärker in der Verantwortung für den Umgang und die Lösung gewaltsamer Konflikte auf dem Kontinent als dies noch vor zehn Jahren der Fall gewesen war. Dennoch ist die AU noch immer, wie jüngst die Beispiele in Somalia und dem Sudan gezeigt haben, auf Hilfe von außen, etwa durch die internationale Gemeinschaft im Rahmen der VN oder der EU angewiesen. Von beiden Seiten – internationalen Partnern wie den afrikanischen Staaten selbst – müssen drei besondere Herausforderungen angegangen werden:

Stärkung institutioneller Kapazitäten. Auf kontinentaler Ebene bleiben die institutionellen Schwächen ein zentrales Problem. Das Sekretariat der AU hat mit einem chronischen Mangel an geschultem und auch international erfahrenem Personal zu kämpfen. Hinzu kommt, dass qualifizierte jüngere Mitarbeiter oft nur kurz verbleiben, um dann lukrative Jobs in anderen internationalen Organisationen anzunehmen. Ein langwieriges und oftmals umständliches Rekrutierungsverfahren hilft auch nicht, diese unbefriedigende Situation zu ändern. Als direkte Folge dieser Zustände sind einzelne Abteilungen der AU nicht arbeitsfähig oder auch nur annähernd in der Lage, Projekte der Entwicklungszusammenarbeit effektiv und zeitnah umzusetzen.

Politischer Wille und Verbindlichkeit der Mitgliedstaaten. Viele dieser institutionellen Symptome müssen als Konsequenz eines unzureichenden politischen Willens der Mehrheit afrikanischer Staaten gewertet werden. Zwar befürwortet die Führung vieler afrikanischer Staaten lautstark eine Afrikanisierung der Sicherheitsbemühungen für den Kontinent; zugleich aber haben sich viele der Staats- und Regierungschefs äußerst zurückhaltend gezeigt, wenn es darum geht, diesem Anspruch mit der Bereitstellung ausreichender Ressourcen und Kompetenzen auch tatsächlich gerecht zu werden. Die Hauptlast ruht dabei nur auf einer geringen Zahl von Schultern: Wenn es etwa darum geht, Truppen bereitzustellen und die Führung eines Einsatzes zu übernehmen, gehören Ruanda, Nigeria, Südafrika und Uganda zu den wichtigsten Staaten. Mit Blick auf die finanzielle Unterstützung der AFSA haben sich insbesondere Länder wie Äthiopien, Kenia und Libyen hervorgetan. Daher ist es für die AU immer schwieriger geworden, ihre Friedenseinsätze personell in ausreichender Form auszustatten.

Qualitätsverbesserung und Koordination der internationalen Unterstützung. Mit der Rückkehr Afrikas auf die Weltbühne des 21. Jahrhunderts hat sich auch das Motiv für die internationale Unterstützung von Konfliktprävention und -management erheblich gewandelt. Eine wachsende Zahl von Staaten, darunter die USA, China oder auch europäische Staaten, befindet sich im Wettbewerb um politischen und wirtschaftlichen Einfluss in Afrika, insbesondere im Hinblick auf eine Ausbeutung der Rohstoffreserven. Unterstützung von außen ist daher sehr oft von geostrategischen Interessen geleitet und in hohem Maße selektiv. Damit sind einzelne Maßnahmen externer Geber und Akteure häufig nicht „aus einem Guss“, und Initiativen zum Kapazitätsaufbau im Rahmen der AFSA leiden an einer Reihe grundlegender Schwächen: Dazu zählen insbesondere die starke Betonung von Ausbildung afrikanischer Soldaten im Bereich der Friedenssicherung, die einhergeht mit dem Verzicht vieler Geber, Defizite im Bereich militärischer Ausstattung zu beheben. Zweitens betont eine Fülle von Maßnahmen bei der Krisenprävention einen kurzfristigen statt eines langfristigen Zielhorizonts. Drittens vermag die Summe der Einzelmaßnahmen, zwischen den Geberländern wenig koordiniert oder gar harmonisiert, keine gebündelte Wirkung zu entfalten.

Zum jetzigen Zeitpunkt steht die AU – und mit ihr die Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur – bei der Finanzierung ihrer Einrichtungen und laufenden Einsätze in einer allzu großen Abhängigkeit von der EU. Dieses enge Verhältnis hat sicherlich auch dazu geführt, dass viele Institutionen und Politikprozesse innerhalb der AU sich stark an Vorbildern aus der europäischen Integration angelehnt haben. Obschon eine solche Angleichung institutioneller Natur durchaus im Verhältnis beider Bürokratien positive Effekte erzielen und die AU von den institutionellen Erfahrungen der EU profitieren lässt, besteht darin die Gefahr, dass die EU damit die Eigenverantwortung Afrikas in diesen Institutionen nachhaltig untergräbt. Eine denkbare Möglichkeit, diese Entwicklung umzukehren, bestünde darin, dass die EU nicht nur die AU-Institutionen ins Blickfeld nähme, sondern darüber hinaus auch ihre bilateralen Kontakte zu den gerade im Hinblick auf Frieden und Sicherheit wichtigen Mitgliedstaaten der AU betonte.

Thomas Jäger · Daria W. Dylla

Diplomatischer Erfolg und kommunikatives Desaster: Die Raketenabwehrpläne der USA

Von seinem Amtsvorgänger George W. Bush hat der im Winter 2008 gewählte US-Präsident Barack Obama eine Reihe sehr unterschiedlicher sicherheitspolitischer Probleme geerbt: zwei Kriege (im Irak und in Afghanistan), den „Kampf gegen den Terrorismus“, eine mit vielen schwerwiegenden Folgen verbundene Energie- und Klimapolitik sowie mit der NATO ein Bündnis auf der Suche nach einer neuen mitgliedstaatlichen (hinsichtlich der Ukraine und Georgien) und aufgabenspezifischen Identität. Alle diese Aufgaben hängen mit einem Projekt zusammen, welches die amerikanische Sicherheitspolitik seit Präsident Ronald Reagan (1981–1989) intensiv beschäftigt: der Abwehr ballistischer Raketen, der autonomen (Wieder-)Herstellung von militärischer Unverwundbarkeit und dem Ziel, alle potenziell feindlichen Staaten vor eine nicht zu durchdringende Wand – den Raketenabwehrschirm – zu stellen. Das politische Ziel ist in den vergangenen Jahrzehnten dasselbe geblieben: Die USA sollen militärisch unverwundbar werden und unter Nutzung der politischen, ökonomischen und militärischen Mittel die eigene dominante Stellung in der Welt absichern.

Als eine der größten Herausforderungen der gegenwärtigen US-Sicherheitspolitik gilt hierbei der Aufbau des während der Ära George W. Bushs intensiv vorangetriebenen Raketenabwehrsystems (*Ballistic Missile De-*

Thomas Jäger

Dr. phil., geb. 1960; Professor am Lehrstuhl für internationale Politik und Außenpolitik an der Universität zu Köln, Gottfried-Keller-Straße 6, 50931 Köln. thomas.jaeger@uni-koeln.de

Daria W. Dylla

Dr. phil., geb. 1976; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln (s. o.). daria.dylla@uni-koeln.de

fense, BMD),[¶] dessen Aufstellung unter anderem in Mitteleuropa geplant ist. Nach monatelangen Verhandlungen mit Washington haben Polen der Aufstellung einer unterirdischen Basis mit zehn Abfangraketen und Tschechien der Installierung eines X-Band-Radars (Radarstation) auf eigenen Territorien zugestimmt. Die im Jahr 2008 abgeschlossenen Raketenabwehrgespräche wurden von Protesten Russlands und skeptischen Stimmen einiger NATO-Mitgliedstaaten begleitet.

Politikwechsel in der Raketenabwehr

Angesichts veränderter innen- und auch außenpolitischer Konstellationen stellt sich die Frage, ob dem Raketenabwehrschirm auch nach dem Machtwechsel in Washington dieselbe Bedeutung beigemessen wird. Denn bereits während des US-Präsidentenwahlkampfes stand Barack Obama dem BMD-Projekt wenig enthusiastisch gegenüber. So wurde in den Medien darüber spekuliert, ob seine Wahl das Ende für die Raketenabwehrpläne bedeute. Nach der Amtsübernahme verkündete das Weiße Haus, dass zunächst die Effektivität des Abwehrsystems überprüft und eine ausführliche Bedrohungsanalyse durchgeführt werden müsse, bevor die US-Regierung eine endgültige Entscheidung über die Fortsetzung des Projekts treffen könne. Im April 2009 kündigte der amerikanische Verteidigungsminister Robert Gates Kürzungen im Budget des Pentagons für das BMD-System um etwa 1,4 Milliarden US-Dollar an. Im August 2009 gingen die „New York Times“ und die polnische „Gazeta Wyborcza“ davon aus, dass die neue US-Administration auf das BMD-Projekt höchst wahrscheinlich verzichten werde. Schließlich verkündete Obama am 17. September 2009, dass die von seiner Vorgängerregierung geplanten Abwehrpläne nicht in derselben Form weiterverfolgt werden.

Zwar wies das Weiße Haus einen Zusammenhang zwischen der Modifikation des Abwehrprojektes und den vorangegangenen Protesten Russlands zurück, dennoch gehen viele Analysen davon aus, dass diese Entwicklung im Zusammenhang mit einer angestrebten Verbesserung der amerikanisch-russischen Beziehungen betrachtet werden müsse. Denn die Aufnahme guter und ko-

operativer Beziehungen zu Moskau ist aus Sicht Washingtons zentral, um zwei Prioritäten der US-Außenpolitik unter Obama besser umsetzen zu können: (1) Fortschritte in der Abrüstungspolitik und (2) die Durchsetzung der UN-Sanktionen gegen den Iran.

Die russische Führung gab mehrfach zu verstehen, eine Unterstützung der UN-Sanktionen gegen den Iran wie auch die Unterzeichnung des START-Folgeabkommens (New-START) davon abhängig zu machen, inwiefern ihre Bedenken bezüglich des US-Raketenabwehrschildes berücksichtigt werden. Auf viele Beobachter wirkte der Verzicht auf die von George W. Bush prononcierte Version des Abwehrsystems wie ein Tauschgeschäft beziehungsweise Geschenk für Russland[¶] oder gar „Kniefall Obamas gegenüber dem Kremlin“.[¶] Der Politikwechsel in der Raketenabwehr und der Russlandpolitik wurde mit einer Vernachlässigung der Beziehungen Washingtons zu Mitteleuropa kontrastiert. So sprachen Kommentatoren von Enttäuschungen, Frust und Wut der Mitteleuropäer gegenüber Amerika sowie vom Ende der *special relationship* zwischen den USA und ihren Verbündeten aus dem ehemaligen Ostblock.[¶] Zum ersten Mal seit 20 Jahren hätten die USA ein besseres Verhältnis zu Russland ihren Beziehungen zu den mitteleuropäischen Staaten vorgezogen.[¶]

Doch der Abschied der USA von ihren ursprünglichen Abwehrplänen sollte auch aus einem anderen Blickwinkel betrachtet werden: Erstens ist es Obama durch die Modifizierung der Raketenabwehrpläne gelungen, die Beziehungen zu Russland – wenn auch nur temporär – zu verbessern, ohne auf ein auch Mitteleuropa einbeziehendes Abwehrsystem zu verzichten. Nicht zuletzt wurde es dadurch der russischen Regierung ermöglicht, innen- wie außenpolitisch das Gesicht zu wahren. Zweitens muss die Abkehr von dem BMD-System nicht unbedingt eine Vernachlässigung sicherheitspolitischer Interessen der zwei ursprünglich für dessen Installierung vorgesehenen Staaten – Polen und Tschechien – nach sich ziehen. Vielmehr wurde beiden Ländern eine Beteiligung an dem modifizierten Abwehrsystem angeboten, die sie annah-

¶ Vgl. Bulletin of the Atomic Scientists vom 14. 9. 2009.

¶ Vgl. Gazeta Wyborcza vom 18. 9. 2009.

¶ Neue Zürcher Zeitung vom 18. 9. 2009.

¶ Vgl. New York Times vom 16. 9. 2009.

¶ Vgl. Gazeta Wyborcza vom 18. 9. 2009.

men. Immerhin ging es Polen und Tschechien bei den Raketenabwehrvereinbarungen im Jahr 2008 weniger um einen Abwehrschutz gegen Bedrohungen aus dem Iran als vielmehr um die Präsenz amerikanischen Militärs auf eigenem Boden. Dies soll auch das neue Abwehrsystem gewährleisten. Da mit der Bekanntgabe der Projektmodifizierung die russischen Drohungen gegenüber Warschau und Prag ausblieben, kann die Entscheidung Obamas in diesem Kontext mit einem zusätzlichen Vorteil für Mitteleuropa verbunden sein. Drittens ist das neue Abwehrsystem auf eine engere Kooperation Washingtons mit anderen NATO-Mitgliedstaaten ausgelegt. Die „NATOisierung“ des amerikanischen Abwehrschildes kann nicht zuletzt dadurch gelingen, dass die russischen Bedenken teilweise ausgeräumt werden. So haben sich auch dem BMD-System skeptisch gegenüberstehende Bündnisstaaten wie Frankreich bereit erklärt, bei dem neuen Abwehrsystem mitzumachen. Vor diesem Hintergrund scheinen die Veränderungen in den amerikanischen Raketenabwehrplänen weniger das Ergebnis russischen Drucks als vielmehr durchaus eine im Interesse der USA liegende Entscheidung zu sein.

Die *hot potato* zwischen den USA und Russland

Bereits im Februar 2009 soll Barack Obama der „New York Times“ zufolge einen „Geheimbrief“ an den Kreml-Chef Dimitri Medwedew geschrieben haben. Darin wurde eine Abkehr von der unter der Bush-Regierung entwickelten Version des Abwehrschildes in Mitteleuropa angedeutet, sollte Moskau Washington helfen, den Iran von der Entwicklung von Langstreckenraketen abzubringen.[¶] Zuvor deutete die russische Führung dem Weißen Haus an, dass ein *reset* in den amerikanisch-russischen Beziehungen eine Reaktion Washingtons auf die sicherheitspolitischen Bedenken Moskaus voraussetzen würde. Hierbei wurde in erster Linie das von Moskau kritisierte BMD-System betont. Das war auch Russlands Zentralanliegen während der bilateralen Verhandlungen über das START-Folgeabkommen.

Ein amerikanisch-russisches *joint understanding*, in dem sich beide Seiten auf eine weitgehende Reduktion ihrer strategischen

¶ Vgl. New York Times vom 2. 3. 2009.

Nuklearwaffen geeinigt haben, wurde im Juli 2009 unterzeichnet. Einige Wochen später verkündete Barack Obama offiziell den Abschied von den Raketenabwehrplänen der Bush-Ära. Demzufolge sollen unter anderem die in Polen und Tschechien geplanten Abwehrranlagen durch ein mobiles see- und landgestütztes Abwehrsystem (AEGIS) ersetzt werden. Obama zufolge wurde diese Entscheidung auf der Basis von zwei Prämissen getroffen: Erstens solle eine Bedrohungsanalyse gezeigt haben, dass wider Erwarten die Entwicklung von Kurz- und Mittelstreckenraketen im Iran schneller vorangetrieben werde als die Entwicklung von Langstreckenraketen. Dadurch sei aktuell die unmittelbare Gefahr für die europäischen NATO-Mitgliedstaaten größer als für die USA selbst. Zweitens solle das neue System kosteneffektiver und technisch fortgeschrittener sein.[¶] Wenig überraschend begrüßte der Kreml den Kurswechsel als positives Signal und wertete ihn als Triumph der eigenen Diplomatie.[¶] Die Veränderungen in den Raketenabwehrplänen seien eine „Folge der kompromisslosen Haltung“ Moskaus, unterstrich das russische Außenministerium.[¶]

Trotz der positiven Erstreaktionen scheint diese Frage allerdings noch immer die *hot potato* der amerikanisch-russischen Beziehungen zu sein.[¶] So kündigte der russische Außenminister Sergei Lawrow im Juli 2010 an, dass sich Russland aus dem im April 2010 unterzeichneten START-Folgeabkommen zurückziehen werde, sollten die USA ihr in Mitteleuropa geplantes Abwehrsystem derart aufstellen, dass es die Effektivität des russischen strategischen Nuklearwaffenarsenals beeinträchtige.[¶] Auch äußerte Moskau Unzufriedenheit aufgrund der im polnisch-amerikanischen Raketenabwehrabkommen vereinbarten Lieferung der Patriot-Batterie nach Polen im Mai 2010, dies sei einem Vertrauensaufbau zwischen Russland, den USA und Polen nicht dienlich.[¶] Doch

¶ Vgl. die Rede des US-Präsidenten Obama am 17. 9. 2009, online: www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-Strengthening-Missile-Defense-in-Europe/ (25. 10. 2010).

¶ Vgl. New York Times vom 18. 9. 2009; Washington Post vom 18. 9. 2009.

¶ Der Spiegel vom 17. 9. 2009.

¶ Vgl. Lucian Kim, U.S.-Russia Accord on Missile Defense Almost Ready, Lavrov Says, in: Bloomberg Businessweek vom 7. 10. 2010.

¶ Vgl. Guardian vom 8. 7. 2010.

¶ Vgl. Dziennik vom 26. 5. 2010.

trotz dieser Kritik genehmigte der Kreml die NATO-Flüge durch den russischen Luftraum nach Afghanistan und unterstützte die UN-Sanktionen gegen den Iran. Hinzu kam, dass der russische Präsident Medwedew auf die Installation von Iskander-Raketen in der russischen Exklave Kaliningrad (an der Grenze zu Polen) verzichtete. Damit hatte der Kreml für den Fall gedroht, dass Anlagen des BMD-Systems in Polen und Tschechien aufgestellt würden.

Neben der Modifizierung der Raketenabwehrpläne bemühen sich die USA auch, durch eine verstärkte Einbindung Russlands in das geplante Abwehrsystem die bilateralen Spannungen zu reduzieren. Die genaue Ausgestaltung der Kooperation stand auf Initiative der USA und des NATO-Generalsekretärs Anders Fogh Rasmussen für den NATO-Gipfel in Lissabon im November 2010 auf dem Plan, zu dem auch der russische Präsident Medwedew eingeladen war. Eine Raketenabwehr von Vancouver bis Wladiwostok könnte die Bedenken Russlands ausräumen, so Rasmussen.¹³ Dass eine Zusammenarbeit zwischen den amerikanischen und russischen Raketenabwehrsystemen nicht zuletzt aufgrund des mangelnden Vertrauens und divergierender Bedrohungsanalysen lediglich in einem eingeschränkten Umfang realistisch erscheint, steht dabei außer Frage: Durch die Versuche, Russland in die amerikanischen Abwehrpläne einzubeziehen, soll eher die Kritik des Kremls am Abwehrsystem wie auch die russische Blockade weiterer Abrüstungsschritte verhindert werden.¹⁴ In diesem Zusammenhang erhoffen sich einige NATO-Staaten zudem eine Wiederbelebung der Beschlüsse des INF-Vertrags (Vertrag zur Vernichtung der nuklearen Mittelstreckensysteme zwischen den USA und der Sowjetunion aus dem Jahr 1987), aus dem Russland im 2007 aus Protest gegen das in Mitteleuropa geplante BMD-System austrat.

„NATOisierung“ des US-Raketenabwehrschirms

Eine der politischen Grundsatzentscheidungen, durch die sich die Obama-Administration von der Vorgängerregierung unterscheidet,

¹³ Vgl. New York Times vom 29. 8. 2010.

¹⁴ Vgl. Michael Paul/Oliver Thränert, Abrüstung, Abschreckung, Abwehr, SWP-Aktuell, März 2010.

den möchte, ist die verstärkte Orientierung an multilateralen Entscheidungen. Die Abkehr vom Unilateralismus der Bush-Administration und die Verbesserung des amerikanischen Ansehens in der Welt standen weit oben auf der Liste des US-Präsidenten Obama. Auch wenn dabei *de facto* die auf Gefolgschaft und nicht einem Mitentscheidungsrecht basierende Form des Multilateralismus praktiziert wird, beherrscht Barack Obama die multilaterale Rhetorik meisterhaft. Die modifizierten Raketenabwehrpläne sind ein Beispiel dafür: Sie werden nicht mehr als nationales Abwehrsystem der USA, sondern vielmehr als ein Projekt des NATO-Bündnisses vorgestellt, in das mehrere Mitgliedstaaten involviert sind. Wie der Direktor der *Missile Defense Agency* Patrick O'Reilly ankündigte, sollten die Abwehranlagen in sechs oder sieben europäischen Staaten aufgestellt werden.¹⁵ Neben Polen und Tschechien sind laut Ankündigungen des Pentagons Bulgarien beziehungsweise die Türkei als weitere Standorte für eine Radaranlage vorgesehen.¹⁶ Weitere Anlagen sollen in Rumänien und möglicherweise Spanien installiert werden.

Bereits während der Verhandlungen Washingtons mit Prag und Warschau haben einige NATO-Mitgliedstaaten keinen Hehl daraus gemacht, dass sie den US-Abwehrplänen skeptisch gegenüberstehen. Zwar haben die Allianzmitglieder in einer gemeinsamen Abschlusserklärung auf dem NATO-Gipfeltreffen in Bukarest im April 2009 den US-Raketenabwehrschild als Beitrag zur Verteidigung der Bündnisstaaten vor Langstreckenraketen gewürdigt. Darin haben sie gleichzeitig auch ihren Willen bekundet, das amerikanische Projekt eng mit dem geplanten NATO-Abwehrsystem zu verzahnen, damit alle Bündnismitglieder gleichermaßen durch das Abwehrschild geschützt würden.

Doch gab es auch kritische Stimmen: Der italienische Außenminister Franco Frattini appellierte, auf den Bau des Abwehrschildes in Polen und Tschechien zu verzichten, weil den europäischen Staaten sonst ein neuer Kalter Krieg drohe.¹⁷ Der französische Präsident Nicolas Sarkozy kritisierte, dass das US-Raketenabwehrprojekt nicht der Sicher-

¹⁵ Vgl. Rzeczpospolita vom 8. 10. 2009.

¹⁶ Vgl. Washington Post vom 1. 8. 2010.

¹⁷ Vgl. Gazeta Wyborcza vom 13. 11. 2008.

heit Europas nutze, sondern die Sicherheitslage eher verkompliziere.¹⁸ Im Kern ging es den Kritikern um die Gefahr, Europa durch das BMD-System in unterschiedliche sicherheitspolitische Sphären zu spalten und Zonen unterschiedlicher Bedrohung zu schaffen. Davor warnte auch der damalige Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier während der Bundestagssitzung am 21. März 2007: „Eine Spaltung Europas und der NATO und ein Russland, das in alte Reflexe zurückfällt, wären aus meiner Sicht ein sehr hoher Preis.“¹⁹

Die unter Obama modifizierten Pläne stießen auf eine weitergehende Akzeptanz der zuvor skeptischen NATO-Mitglieder. Trotz der Tatsache, dass Washington die Installierung der Abwehranlagen weiterhin durch bilaterale Verträge regelt, scheint das vermeintlich multilaterale Vorgehen der USA, die Skeptiker überzeugt zu haben. So erhoffte sich Frank-Walter Steinmeier eine breite Diskussion über die US-Abwehrpläne mit allen Allianzpartnern. Es sei „ein Signal an alle Partner, dass die amerikanische Regierung solche gemeinsamen Lösungen anstrebt“.²⁰ Auch für Bundeskanzlerin Angela Merkel war die Entscheidung des amerikanischen Präsidenten ein „hoffnungsvolles Signal zu mehr internationaler Gemeinsamkeit“.²¹ Die Einbindung der NATO-Partner in die amerikanischen Abwehrpläne entspreche laut NATO-Generalsekretär Rasmussen dem Solidaritätsprinzip der NATO und dem Prinzip der unteilbaren Sicherheit Europas. So habe die Modifizierung der US-Pläne unter anderem dazu beigetragen, einer Spaltung und Lagerbildung innerhalb des NATO-Bündnisses vorzubeugen.

Mitteuropäische Sicherheitsbedenken

Das Raketenabwehrabkommen und die damit verbundene Präsenz des US-Militärs auf ihren Territorien wurden in Polen und Tschechien vor allem als eine „Garantie“ vor einer Vereinnahmung durch Russland gesehen. Das *worst-case*-Szenario dieser mitteleuropäischen Staaten ging davon aus, dass bei einer ausbleibenden Kooperation der Europäer

beim Raketenabwehrsystem das US-Interesse an einer verstärkten sicherheitspolitischen Kooperation mit Europa abnehmen würde. Gerade mit Blick auf die innerhalb der NATO geführten Diskussionen um eine neue Strategie der Allianz und die Rolle eines gemeinsamen Abwehrschirms hätte dies nicht nur den Zusammenhalt und die gegenseitige Loyalität, sondern auch das Selbstverständnis der Atlantischen Allianz beschädigt.

Warschau und Prag rechneten damit, dass in diesem Falle die US-Regierung die geplante Raketenabwehrbasis auf ihrem eigenen Territorium aufgestellt (was technisch möglich, aber mit höheren Kosten verbunden ist) und zu diesem Zweck weitere US-Soldaten aus Europa abgezogen hätte. Der europäische Kontinent mit seinen begrenzten militärischen Kapazitäten hätte damit den amerikanischen Sicherheitsschirm verloren mit der Konsequenz, dass Russland das Bedrohungsempfinden der postkommunistischen Staaten, aber auch Schwedens, Norwegens und Finnlands verstärkt hätte.

Tatsächlich drohte Russland während des Verhandlungsprozesses bis zum Jahr 2008 mehrfach mit „Gegenreaktionen“. Vor allem Polen wurde zum Adressaten dieser Drohungen: Bereits im Herbst 2006 meinte der russische Generalstabschef Juri Balujewski: „Geht hin und baut den Schild. In den schwärzesten Träumen prophezeie ich keinen Nuklearkonflikt, doch überlegt euch, was euch dann auf eure Köpfe fällt.“²² Kurz vor dem G8-Gipfel in Heiligendamm im Juni 2007 drohte der russische Präsident Putin schließlich mit Vergeltungsmaßnahmen, sollten die USA an dem Bau der BMD-Stationen in Europa festhalten, sowie mit der Neuausrichtung russischer Raketen auf Ziele in Europa, gemeint war vor allem Polen.²³ Vor diesem Hintergrund war die Empörung in Polen und Tschechien nachvollziehbar, als am 17. September 2009 einige Medien unpräzise von der *Aufgabe* des Abwehrsystems statt ihrer *Modifikation* berichteten.²⁴ So meinte etwa der frühere tschechische Premierminister Mirek Topolanek, dass Obamas Entscheidung auf eine weitgehende Unbekümmertheit der USA bezüglich der Sicher-

¹⁸ Vgl. dies. vom 14. 11. 2008.

¹⁹ Rede online: www.bundesregierung.de/nn_1514/Content/DE/Bulletin/2007/03/34-1-bmaa-bt.html (25. 10. 2010).

²⁰ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. 9. 2009.

²¹ Handelsblatt vom 19. 9. 2009.

²² Gazeta Wyborcza vom 14. 9. 2006.

²³ Vgl. Polnische Presseagentur (PAP) vom 5. 6. 2007.

²⁴ Vgl. Daria Dylla, The Polish Missile Defence Decision – A Review in Light of the ‚Scrapping‘ of the Bush-era Missile Defence Plans, in: Central European Journal of International & Security Studies, 4 (2010) 2.

heit Mitteleuropas hindeute.^{F25} Der ehemalige Präsident Polens Lech Walesa sprach von der Notwendigkeit Polens, seine Interessen und den Blick auf Amerika zu revidieren.^{F26}

Zum Frust bei allen Beteiligten trug die besondere Rolle der Medien bei, die augenscheinlich eher Effekthascherei betrieben statt eine neutrale Berichterstattung der Regierungspolitik, als sie anstelle der neutralen Aussagen der Regierungspolitiker primär über die Empörung und Enttäuschung berichteten. Es wurde der Eindruck erweckt, als fühlten sich die Mitteleuropäer in erster Linie enttäuscht, verraten oder gar an Russland verkauft.^{F27} Insgesamt verbreitete sich die Meinung, dass die Tschechen und Polen bei den Änderungen in den Abwehrplänen von Washington völlig übergangen worden seien, dass die vertraglichen Verpflichtungen von 2008 nicht eingehalten wurden und dass als Grund dafür in erster Linie die Annäherungsversuche Washingtons an Moskau zu sehen seien.

Zur Atmosphäre des „verratenen Mitteleuropas“ trug ferner die in den Medien mehrfach zitierte Kritik der US-Republikaner an der Entscheidung Barack Obamas bei. Ihren Bewertungen zufolge sei die Aufgabe des Raketenabwehrsystems „a policy of appeasement that lets down allies and will embolden Russia“.^{F28} Einen ähnlichen Unterton hatte der im Juli 2009 in der Warschauer „Gazeta Wyborcza“ veröffentlichte offene Brief von mitteleuropäischen Spitzenpolitikern und Intellektuellen an den amerikanischen Präsidenten. Darin wurde die US-Administration unter anderem vor der „revisionistischen Macht“ Russland gewarnt, das seine Ziele aus dem 19. Jahrhundert mit Methoden des 21. Jahrhunderts verfolgen. Das in Mitteleuropa geplante Raketenabwehrsystem wurde zum Maßstab für die Glaubwürdigkeit Amerikas stilisiert. Zum Klima des „verratenen Mitteleuropas“ trug nicht zuletzt das Datum bei, an dem Präsident Obama seine Entscheidung

verkündete, die Pläne zum Raketenabwehrsystem zu modifizieren: der 17. September, der Jahrestag des Überfalls der Sowjetunion auf Ostpolen.

Der Ablauf dieser Ereignisse hat das innerhalb der polnischen und tschechischen Gesellschaften herrschende Misstrauen gegenüber der Administration Obamas erhöht. Eine im Jahr 2010 veröffentlichte Umfrage zeigt am Beispiel Polen, wie drastisch die Unterstützung Mitteleuropas für eine Führungsrolle der USA in der internationalen Politik nachgelassen hat. Während 2002 noch 64 Prozent der polnischen Befragten eine amerikanische Vorherrschaft als wünschenswert empfanden, so waren es im Jahr 2008 nur noch 35 Prozent. 40 Prozent der Befragten fanden eine amerikanische Führungsrolle als nicht wünschenswert (sechs Jahre zuvor teilten diese Meinung nur 22 Prozent).^{F29}

Abgesehen von der in den mitteleuropäischen Gesellschaften herrschenden Stimmung und dem Stil der Inkenntnissetzung sollte die Veränderung des Abwehrprojektes, das sich nun auf die Abwehr von Kurz- und Mittelstreckenraketen aus dem Iran konzentrieren soll, nicht als „Verrat“ der USA an den mitteleuropäischen Staaten betrachtet werden. Aufgrund der geplanten Installierung der Abwehrinfrastruktur in mehreren europäischen Staaten werden Tschechien und Polen zwar keine exklusive Rolle innerhalb des Systems spielen. Doch ihr eigentliches Ziel, eine US-Militäranlage auf eigenem Territorium zu haben, wird nach dem gegenwärtigen Stand der amerikanischen Planungen weiterhin realisiert.

So verhandelt Prag mit Washington über die Aufstellung eines Frühwarnsystems, welches im Falle der Zustimmung des tschechischen Parlaments bereits 2011 oder 2012 installiert werden soll. Auf polnischem Boden soll hingegen zwischen 2015 und 2018 eine landgestützte Version des AEGIS-Systems mit mobilen Abfangraketen mittlerer Reichweite stationiert werden. Bereits im Juli 2010 haben die USA und Polen ein Zusatzprotokoll unterzeichnet, wodurch das Raketenabwehrabkommen von 2008 an die veränderten Abwehrpläne angepasst wurde. Dem polnischen

^{F25} Vgl. Mixed Reactions in Europe to the U.S. Missile Defence U-Turn, in: Time vom 17. 9. 2009, online: www.time.com/time/world/article/0,8599,1924530,00.html (2. 11. 2010).

^{F26} Vgl. Amerykanie dbaja tylko o wlasny interes, in: TVN24 vom 17. 9. 2009, online: www.tvn24.pl/0,1619802,0,1,walesa-amerykanie-dbaja-tylko-o-wlasny-interes,wiadomosc.html (2. 11. 2010).

^{F27} Vgl. New York Times vom 16. 9. 2009.

^{F28} Guardian vom 18. 9. 2009

^{F29} Vgl. Transatlantic Trends, Key Findings, 2010, online: www.gmfus.org/trends/2010/keyfindings.html (2. 11. 2010).

Außenminister Radek Sikorski zufolge beschreibt das Zusatzprotokoll eine neue Konfiguration des Abwehrsystems, die „uns besser gefällt als die ursprüngliche Version“.³⁰ Auch haben die USA im Mai 2010 ihre Verpflichtung erfüllt, eine Patriot-Batterie und 120 US-Soldaten in Polen zu stationieren. Verglichen mit den Plänen der Bush-Administration bringen die veränderten US-Abwehrpläne somit weder Polen noch Tschechien sicherheitspolitische Nachteile. Ob Präsident Obama die kritische Stimmung in den mitteleuropäischen Gesellschaften dennoch zum Positiven wenden kann, wird daher in erster Linie von seiner Rhetorik abhängen, welche die „emotionalen Bedürfnisse“ der Mitteleuropäer stärker berücksichtigen müsste. Dies scheint auch in Washington inzwischen erkannt worden zu sein: Bereits im Oktober 2009 unterstrich der US-amerikanische Vizepräsident Joe Biden in Warschau, dass Polen einer der engsten Verbündeten der USA sei: „Polen ist in unseren Herzen.“³¹

Diplomatischer Erfolg

Von einem „Kniefall“ Obamas vor dem Kreml oder einem „Verrat“ Washingtons an Mitteleuropa zu sprechen, wäre eine Fehlinterpretation der amerikanischen Sicherheits- und Außenpolitik. Zu berücksichtigen sind demnach folgende Faktoren: Präsident Obama hat nicht auf ein Raketenabwehrschild verzichtet, sondern die Raketenabwehrpläne der Bush-Administration modifiziert, um das System umfassender, billiger, schneller, flexibler und effizienter zu machen. Darüber hinaus sind sowohl Polen als auch Tschechien als potenzielle Standorte für die neue Abwehrinfrastruktur vorgesehen. Statt in der Modifikation der Pläne primär eine Annäherung Washingtons an Moskau auf Kosten der mittel- und osteuropäischen Staaten zu sehen, können die veränderten US-Abwehrpläne ebenso als ein diplomatischer Erfolg der Obama-Administration betrachtet werden. Nicht nur die Kritik der russischen Regierung wurde aufgegriffen und abgemildert, sondern auch eine breite Zustimmung der Allianzpartner für den Aufbau des amerikanischen Raketenabwehrsystems in Europa gesichert.

³⁰ Rzeczpospolita vom 29. 6. 2010.

³¹ Vgl. ebd. vom 22. 10. 2009.

Gitti Hentschel

Friedens- und Sicherheitspolitik braucht Geschlechteranalysen

Essay

Deutschland hat seine Friedens- und Sicherheitsstrategie in den letzten Jahrzehnten grundlegend verändert. In dem Maße, wie Deutschland zum internationalen Akteur wurde, ist das Bild vom Bürger in Uniform auch in der öffentlichen Präsentation dem des Kämpfers gewichen, ergänzt durch den Cyberkrieger, wie die aktuelle Kriegsführung der USA mit Drohnen zeigt. Zwar beteuern führende PolitikerInnen weiterhin das Primat ziviler Konfliktlösungen und Krisenprävention. Doch faktisch wurden diese Konzepte in den Hintergrund gedrängt. Die Außen- und Sicherheitspolitik ist militarisiert worden. Begründet wird diese Entwicklung mit veränderten Bedrohungen in der globalisierten Welt wie internationaler Terrorismus und die mögliche Verbreitung von Massenvernichtungswaffen. Auch knapper werdende Ressourcen, regionale Konflikte, instabile Staaten, Armut und Klimawandel gelten als globale Sicherheitsgefährdungen. Weitgehend ausgeblendet werden in politischen und wissenschaftlichen Fachkreisen dagegen zwei weitere Faktoren, die für eine nachhaltige Sicherheits- und Friedenspolitik unverzichtbar sind: die Bedeutung von Frauen für Friedenslösungen und der Stellenwert der Geschlechterverhältnisse in Gesellschaften für die Dynamiken von Krisen und bewaffneten Konflikten.

Gitti Hentschel

Leiterin des Gunda-Werner-Instituts für Feminismus und Geschlechterdemokratie in der Heinrich-Böll-Stiftung, Schumannstr. 8, 10117 Berlin.
hentschel@boell.de

Das Engagement von Frauen gegen Krieg, gegen Frauen- und andere Menschenrechtsverletzungen und für die Aussöhnung der jeweiligen Konfliktparteien trägt wesentlich zu Krisenprävention und Konfliktlösung, zur Konsolidierung zerstörter Gesellschaften und zur Entwicklung demokratischer Verhältnisse bei. Jedoch werden sie im Main-

stream von Politik und Wissenschaft kaum anerkannt. Zwar entscheiden in Parlamenten und Regierungen inzwischen auch Frauen über Sicherheitsstrategien und Militärinterventionen mit. Doch trotz allen Proklamationen der Gleichberechtigung der Geschlechter werden die Institutionen der Konfliktaustragung von Männern dominiert. Fast überall sitzen sie in den Schlüsselpositionen und geben die Strukturen, den Orientierungsrahmen und die Bewertungsmaßstäbe vor.

Das gilt für die Vereinten Nationen (VN), den VN-Sicherheitsrat, die VN-Missionen und für Friedens- und Nachkriegsverhandlungen, aber erst recht für die klassischen Institutionen der Konfliktaustragung wie Streitkräfte, (para-)militärische Verbände oder Milizen. Dort werde laut dem Soziologen Rolf Pohl noch heute eine Männlichkeit sozialisiert, zu der Gewalt, Unterordnung und die Preisgabe selbstverantwortlichen Handelns gehörten: „Pflicht, Treue, Tapferkeit, Kameradschaft, eine aggressive Kampfbereitschaft, Härte und Opferbereitschaft gehören zu den klassischen Merkmalen einer soldatischen, kriegerischen Männlichkeit und müssen in der militärischen Sozialisation gleichsam in den Körper und die Seele des Soldaten eingeschrieben werden.“

Nach einer Studie des *United Nations Development Fund for Women* (UNIFEM) aus dem Jahr 2009 waren beispielsweise in 22 Friedensprozessen seit 1992 nur 7,5 Prozent der VerhandlerInnen, 2 Prozent der VermittlerInnen und nicht einmal 3 Prozent der Unterzeichnenden Frauen.[¶] In ihrer über 60-jährigen Existenz haben die VN nie eine Generalsekretärin gehabt, und nur eine Frau (in Liberia) leitete 2008 eine Friedensmission. Auch die Zusage, alle Friedensmissionen zumindest mit Gender-BeraterInnen auszustatten, wurde bisher nicht eingehalten.

Entscheidungen mit dramatischen Auswirkungen

Politische Entscheidungsträger, aber auch Friedens- und Konfliktforscher schieben oft

¶ So Ute Scheub, Mitglied des Frauensicherheitsrats, März 2010, online: www.epo.de/index.php?option=com_content&view=article&id=5962:lokale-friedensakteure-brauchen-mehr-unterstuetzung&catid=55&Itemid=50 (24.11.2010).

fehlende Qualifikation oder Verfügbarkeit von Frauen als Erklärung für deren Ausschluss vor. Dies ist irrational, zumal seit Jahrzehnten viele Frauen qualifiziert in dem Themenfeld arbeiten. Dabei haben Entscheidungen vor diesem Hintergrund dramatische Auswirkungen, wie das Beispiel Kosovo zeigt. Bei den Verhandlungen und dem Abkommen zum Status des Kosovo (1999 und 2007) versuchte das *Kosova Women's Network* vergeblich, seine ethnienübergreifenden Ansätze der Konfliktbeilegung einzubringen. Auch die im Jahr 2000 auf Betreiben des VN-Sondergesandten Bernhard Kouchner gebildete Übergangsregierung blieb trotz Bemühungen von Hilfsorganisationen vor Ort eine reine „Männertruppe“, bis sich eine OSZE-Mitarbeiterin an den damaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan wandte. Daraufhin wurde zwar eine Frau in den Übergangsregierungsrat aufgenommen – doch die OSZE-Mitarbeiterin wurde entlassen. Ihr Einsatz für Frauenrechte erschien wohl zu übereifrig.

Ein weiteres Beispiel sind die Camp David Verhandlungen im Jahr 2000 zur Regelung des Nahost-Konflikts, wo israelische und palästinensische Friedensaktivistinnen wie die *Coalition of Women for Peace*, die bereits lange vor offiziellen Verhandlungsinitiativen miteinander Bedingungen zur Aussöhnung entwickelt hatten, trotz aller Bemühungen und internationaler Unterstützung außen vor blieben. „Wenn wir Frauen auf Camp David gehabt hätten, hätten wir ein Abkommen erreicht“, kommentierte der damalige US-Präsident Bill Clinton das Scheitern der Verhandlungen – eine zu späte Einsicht, mit weitreichenden Auswirkungen, wie die Eskalation der Gewalt zwischen beiden Konfliktparteien zeigt.

Geschlechterstereotype

„Frauen kommt eine wichtige Rolle (...) bei der Verhütung und Beilegung von Konflikten und bei der Friedenskonsolidierung zu“, ist eine zentrale Aussage der UNIFEM-Studie von 2002.[¶] Wenn sie teilnehmen, ändere sich die „Natur“ des Dialogs. Selbstverständlich heißt das nicht, Frauen seien „von Natur

¶ Elisabeth Rehn/Ellen Johnson Sirleaf, *Women, War and Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-Building*, New York 2002.

aus“ friedlicher und bessere FriedensakteurInnen. Doch in den meisten Gesellschaften – nicht nur in denen des „Südens“, sondern auch in westlichen Staaten – herrschen traditionell unterschiedliche Geschlechterbilder und Rollenzuweisungen. Männer gelten als dominant-aggressive Kämpfer und Beschützer, Frauen als schutzbedürftige, friedfertige Versorgerinnen. Sie entwickeln vor einem anderen Erfahrungshorizont andere Kompetenzen und Verhaltensstrategien als Männer. Daher treten sie in Waffenstillstands- und Friedensverhandlungen oft vermittelnder auf und bringen andere Themen und Sichtweisen ein wie Ernährung, Gesundheit, Bildung und Besitzverhältnisse. Mit Frauen werden daher eher dauerhaftere Ergebnisse erzielt – vorausgesetzt, sie treten nicht vereinzelt auf: Erst eine kritische Masse von 30 bis 35 Prozent Frauenanteil kann Gremienentscheidungen nachhaltig beeinflussen und dazu beitragen, ihre Rechte und Interessen angemessen zu vertreten, die Themengewichtung zu beeinflussen und neue Themen und Strukturen durchzusetzen.

Umgekehrt hat der systematische Ausschluss von Frauen aus offiziellen Friedensprozessen schädliche Effekte auf die Nachhaltigkeit von Friedensabkommen, da ein „dauerhafter Frieden vielfach wesentlich von einer Einbeziehung und aktiven Beteiligung der Bevölkerung vor Ort am Friedensprozess abhängt“, so in einer Entschließung des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 2000.[¶] Länder wie Afghanistan und Irak sind dafür traurige Beispiele. Die politischen Verhältnisse dort sind extrem labil, auf den Entscheidungs- und Steuerungsebenen in Regierung, Parlament, Sicherheitsapparat und Justiz sind Frauen die Ausnahme, meist ohne Einfluss, ihre Rechte ausgehebelt und ihre Sicherheit gefährdet.

Sexualisierte Gewalt als Kriegsmittel

In bewaffneten Konflikten, aber auch in der Phase des Wiederaufbaus von Nachkriegsgesellschaften sind Frauen und Mädchen durch sexualisierte Gewalt besonders bedroht. Es hat lange gebraucht, bis diese geschlechterbasierte Form der Gewalt als Teil von Kriegsführung öffentlich und politisch anerkannt wurde. Massenvergewaltigungen, gewaltsa-

[¶] Entschließung Nr. 2000/2025(INI) vom 30.11.2000.

me Verschleppungen und Versklavung der „Kriegsbeute“ sollen die Feinde demütigen und demoralisieren, und die Gewaltbereitschaft der eigenen Kämpfer steigern. Somit ist geschlechtsbezogene Gewalt integraler Bestandteil kriegerischer Auseinandersetzungen mit hohem symbolischen Gehalt. Beispielsweise wurden während des Bürgerkriegs im ehemaligen Jugoslawien in den 1990er Jahren etwa 20000 bis 50000 Frauen vergewaltigt. In den letzten Jahren wurden „epidemische Ausmaße“ brutalster sexueller Gewaltverbrechen an Frauen im Kongo öffentlich. Doch die Täter werden nur selten strafrechtlich verfolgt und verurteilt.

Nach neueren Erkenntnissen von KonfliktforscherInnen werden auch Jungen und Männer Opfer dieser massenhaften sexualisierten Gewalt. Sie ist ein besonders tabuisiertes Thema, da sie traditionelle Männlichkeitsbilder unterläuft. Durch Männer als Opfer (nicht nur) sexualisierter Gewalt wird der Mythos von der männlichen Wehrhaftigkeit und Unverletzlichkeit zerstört, umso mehr, wenn diese Gewalt auch wie zum Beispiel in Abu Ghraib durch Frauen ausgeübt wird. Das „Tabu im Tabu“ nennt die Sozialwissenschaftlerin Dubravka Zarkov die Vergewaltigungen von Männern, die dazu die Balkankriege erforscht hat. Die Auswirkungen sind besonders verheerend, da sie die Gewaltspirale weiter antreiben. GewaltforscherInnen gehen davon aus, dass männliche Opfer sexualisierter Gewalt besonders anfällig sind, wieder zu Tätern zu werden. Dem zugrunde liegt ein hegemoniales Männlichkeitskonzept, das der „militarisierten Männlichkeit“: Demnach gehen Männer, deren traditionelle Identitäten zu zerbrechen drohen, mit Waffengewalt gegen „Feinde“ vor, um zu demonstrieren, dass sie „richtige“ Männer sind. Doch die Gewalt kann sich auch gegen die eigenen Frauen richten. Oft erleben Frauen nach bewaffneten Konflikten, in der Phase des (Wieder-)Aufbaus demokratischer Strukturen in potenziertem Maße häusliche Gewalt und Vergewaltigung durch die eigenen, zurückgekehrten Männer.

Offensichtlich wird hier die enge Verknüpfung zwischen häuslicher und militärischer Gewalt, aber auch das Versagen einer geschlechterblinden Friedens- und Sicherheitspolitik. Um diesen Gewaltkreislauf zu brechen, sind genderbasierte Strategien der

Konfliktbe- und -verarbeitung unerlässlich. Doch sie müssen schon bei der Analyse der Entstehung von Krisen und kriegerischen Konflikten ansetzen. Hier spielen neben anerkannten Faktoren wie Ethnie, Kultur, Religion und Interessenskonflikten die Beziehungen und Dynamiken zwischen den Geschlechtern in einer Gesellschaft eine wichtige Rolle. Denn die Verschiebung von Geschlechterbeziehungen in einer Gesellschaft und die Gefährdung traditioneller (männlicher) Geschlechteridentitäten kann im Zusammenspiel mit anderen Faktoren das Risiko für bewaffnete Konflikte steigern. Diese Erkenntnisse sind für die Ursachenanalyse, aber auch für die Bearbeitung von Konflikten wichtig. Welche Auswirkungen hat es zum Beispiel, wenn ehemalige Kombattanten etwa in Afghanistan, zu deren Männlichkeitsbild traditionell Waffenbesitz gehört, genötigt werden, ihre Waffen abzugeben, noch dazu unter Aufsicht ausländischer, selbst Waffen tragender Militärs? Oder wenn durch Niederlagen verunsicherte Männer erleben, wie ihre Frauen durch Programme zur Stärkung ihrer Position und Ermächtigung (*Empowerment*) in ihrer Selbstständigkeit gefördert und selbstbewusster werden? Zu solchen Fragen brauchen wir differenzierte Forschung und politische Handlungskonzepte. Offensichtlich ist: Bisherige Waffenstillstandsabkommen und zivile Konfliktlösungsprogramme greifen zu kurz, wenn sie die möglichen Dynamiken der Geschlechterbeziehungen außer Acht lassen. Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit bleiben auf der Strecke.

Ausschluss von Frauen unter völkerrechtlichen Aspekten

Die Ausgrenzung der Geschlechterdimension ebenso wie der Ausschluss von Frauen ist nicht nur politisch kurzfristig und ein Verstoß gegen demokratische Prinzipien. Er verstößt auch gegen geltendes Völkerrecht, nämlich gegen die VN-Resolution 1325, die am 31. Oktober 2000 vom VN-Sicherheitsrat verabschiedet wurde. Ihre zentralen Inhalte lassen sich unter den drei „Ps“ zusammenfassen: Prävention von bewaffneten Konflikten durch Einbeziehung geschlechterpolitischer Maßnahmen, Partizipation von Frauen in der Friedens- und Sicherheitspolitik, Protektion vor sexualisierter Gewalt in Kriegskontexten. Erstmals erkennt der VN-Sicher-

heitsrat hier offiziell auch den Stellenwert zivilgesellschaftlicher Frauengruppen für Friedensprozesse an. Inzwischen kam Protektion hinzu, das heißt die strafrechtliche Verfolgung von TäterInnen von geschlechterbasierten Gewalttaten in Kriegen und bewaffneten Konflikten. Dieses Prinzip in VN-Resolution 1820, die 2008 verabschiedet wurde, richtet sich ausdrücklich gegen sexualisierte Gewalt: „Vergewaltigung und andere Formen sexueller Gewalt [können] ein Kriegsverbrechen, ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder eine die Tatbestandsmerkmale des Völkermords erfüllende Handlung darstellen.“^f Zwei weitere Resolutionen, 1888 und 1889, im Jahr 2009 postulierten schließlich konkrete Maßnahmen wie die Einsetzung von Sonderbeauftragten und die systematische Datenerfassung.

Viel Papier und wenige Ergebnisse

Die Umsetzungsbilanzen, die anlässlich des 10. Jahrestages der Verabschiedung der Resolution 1325 Ende Oktober 2010 gezogen wurden, sind außerordentlich dürftig. Viel Papier und wenige Ergebnisse, so könnten sie pauschal zusammen gefasst werden. Selbst Deutschland, ein zunehmend bedeutsamerer Akteur in der internationalen Friedens- und Sicherheitspolitik, verweigert die 2005 vom damaligen VN-Generalsekretär Kofi Annan geforderten Nationalen Aktionspläne zur Umsetzung der Resolution. Er sei überflüssig, da Gender-Mainstreaming, zwei vorliegende Aktionspläne zur zivilen Krisenprävention und zur Gewalt gegen Frauen sowie regelmäßige Umsetzungsberichte zur Resolution ausreichen.^f Wie will Deutschland im VN-Sicherheitsrat gegenüber anderen Ländern glaubwürdig sein? Denn Deutschland führt als Negativbeispiel vor, wie wichtig konkrete und verbindliche Vorgaben in Form von Bewertungsmaßstäben und Kriterien zur wirksamen Umsetzung der Resolution sind.

^f www.gunda-werner-institut.de/web/un-resolutionen-un-resolution-1820-1595.html (24. 11. 2010).

^f So in einem Brief des Bundeskanzleramts (gezeichnet von Knut Abraham im Namen der Bundeskanzlerin) vom 6. 6. 2007 an die Verfasserin sowie einer mündlichen Mitteilung einer Vertreterin des Auswärtigen Amtes im Rahmen einer Diskussionsrunde des Forums „Globale Fragen“ am 9. August 2010.

APuZ

Nächste Ausgabe 51–52/2009 · 20. Dezember 2010

Armut in Deutschland

Stefan Hradil

Der deutsche Armutsdiskurs

Olaf Groh-Samberg

Armut verfestigt sich – ein übersehener Trend?

Karl August Chassé

Kinderarmut in Deutschland

Hartmut Häussermann

Armutsbekämpfung durch Stadtplanung?

Gabriele Lingelbach

Zur Entwicklung des Spendenverhaltens in Deutschland

Claudia Nospickel

Armutsbekämpfung durch Corporate Social Responsibility?

Maja Malik

Armut in den Medien

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn



Redaktion

Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Asiye Öztürk
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Johannes Piepenbrink
Anne Seibring (Volontärin)
Telefon: (02 28) 9 95 15-0
www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Redaktionsschluss dieses Heftes:
26. November 2010

Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main

Satz

le-tex publishing services GmbH
Weißenfelder Straße 84
04229 Leipzig

Abonnementservice

Aus Politik und Zeitgeschichte wird
mit der Wochenzeitung **Das Parlament**
ausgeliefert.

Jahresabonnement 34,90 Euro; für Schüle-
rinnen und Schüler, Studierende, Auszubil-
dende (Nachweis erforderlich) 19,00 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Vertriebsabteilung **Das Parlament**

Societäts-Verlag
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main
Telefon (069) 7501 4253
Telefax (069) 7501 4502
parlament@fsd.de

Nachbestellungen

IBRo
Kastanienweg 1
18184 Roggentin
Telefax (038204) 66 273
bpb@ibro.de
Nachbestellungen werden bis 20 kg mit
4,60 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen
in **Aus Politik und Zeitgeschichte**
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

- Oliver Thränert*
3–7 **Die „globale Null“ für Atomwaffen**
Die Krise des nuklearen Nichtverbreitungsregimes besteht fort. Das Ziel einer Welt ohne Kernwaffen ist daher sinnvoll. Kreative Lösungen wie die internationale Zusammenarbeit bei der Raketenabwehr sind erforderlich.
- Christopher Daase*
9–16 **Wandel der Sicherheitskultur**
Die Wahrnehmung dessen, was als Gefahr angesehen wird, wird von einem sich stetig verstärkenden Sicherheitsbedürfnis der Gesellschaft und den sich beständig ausweitenden Sicherheitsversprechen des Staates geprägt.
- Harald Müller · Niklas Schörnig*
16–23 **Fortsetzung der *Revolution in Military Affairs***
Westliche Staaten rüsten ihre Armeen immer häufiger mit modernsten Hightech-Waffensystemen aus. Dabei steht der Wunsch, eigene Verluste zu vermeiden, im Vordergrund. Der Ansatz birgt auch Gefahren, die oft heruntergespielt werden.
- Johannes Varwick*
23–29 **Das neue strategische Konzept der NATO**
Nach intensiven Richtungsdebatten liegt nun eine Blaupause für die NATO vor. Ob diese Blaupause trägt, hängt aber weniger vom Text, sondern mehr vom Willen der Mitgliedstaaten ab, sich aktiv an der Umsetzung der Beschlüsse zu beteiligen.
- Stefan Gänzle · Benedikt Franke*
31–37 **Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur**
Seit 2004 hat sich die Sicherheitskooperation in Afrika intensiviert und institutionalisiert. Trotz Fortschritten leidet die Sicherheitsarchitektur am mangelnden politischen Willen ihrer Mitglieder und der starken Abhängigkeit von auswärtiger Hilfe.
- Thomas Jäger · Daria W. Dylla*
37–43 **Diplomatischer Erfolg? Die Raketenabwehrpläne der USA**
US-Präsident Obama hat die Raketenabwehrpläne der USA modifiziert. Durch die stärkere Einbeziehung der NATO-Mitglieder und Russlands konnte eine breitere Unterstützung für die Abwehrpläne gewonnen werden.
- Gitti Hentschel*
43–46 **Sicherheitspolitik braucht Geschlechteranalysen**
Die Verschiebung von Geschlechterbeziehungen in einer Gesellschaft und die Gefährdung traditioneller Geschlechteridentitäten kann im Zusammenspiel mit anderen Faktoren das Risiko für bewaffnete Konflikte steigern.