


2018 / Kriege ohne
Ende. Mehr Diplomatie –
weniger Rüstungsexporte /
friedensgutachten

BICC Bonn International Center for Conversion

HSFK Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

IFSH Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

INEF Institut für Entwicklung und Frieden



2018 / Kriege ohne Ende. Mehr Diplomatie – weniger Rüstungsexporte / **friedensgutachten**

BICC Bonn International Center for Conversion

HSFK Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

IFSH Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

INEF Institut für Entwicklung und Frieden

STELLUNGNAHME	5
↗ EMPFEHLUNGEN	4
STATEMENT	13
↗ RECOMMENDATIONS	12

2018 / friedensgutachten

F FOKUS	
Kriegerischer Zerfall im Nahen und Mittleren Osten /	21
↗ EMPFEHLUNGEN	22
F.1 Verheerende Kriege und Zersplitterung der Staaten	23
F.2 Transnationale und internationale Konfliktlinien	29
F.3 Wenig Aussichten auf Frieden: Laufende Verhandlungsprozesse	34
SCHLUSSFOLGERUNGEN	37
1 BEWAFFNETE KONFLIKTE	
Deutsche Stabilisierungspolitik auf dem Prüfstand /	43
↗ EMPFEHLUNGEN	44
1.1 Aktuelle Konflikte und Interventionen 2017/18	45
1.2 Friedensmissionen, Militärinterventionen und Ertüchtigung	50
SCHLUSSFOLGERUNGEN	59
2 NACHHALTIGER FRIEDEN	
Liberal-demokratische Friedenskonzepte unter Druck /	65
↗ EMPFEHLUNGEN	66
2.1 Ungünstige Trends: Hohes Gewaltniveau, „Demokratische Stagnation“ und Einschränkungen bei Menschenrechten	68
2.2 Gemischte Bilanz: Initiativen, Instrumente und Politiken multilateraler Organisationen	73
2.3 Die Deutsche Außen- und Entwicklungspolitik: Wertorientierte Leitlinien – und äußerst ungleich verteilte Mittel	75
SCHLUSSFOLGERUNGEN	79

3 RÜSTUNGSDYNAMIKEN	
Aufrüstungstrends stoppen /	85
↗ EMPFEHLUNGEN	86
3.1 Militärausgaben und Rüstungsexporte	87
3.2 Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung	93
3.3 Nuklearwaffen: Fernziel Atomwaffenfreie Welt	96
SCHLUSSFOLGERUNGEN	100
4 INSTITUTIONELLE FRIEDENSSICHERUNG	
Wozu Institutionen? Friedensarchitektur in der Krise /	105
↗ EMPFEHLUNGEN	106
4.1 Zahl und Aufgaben internationaler Institutionen haben zugenommen – leider auch ihre Krisenanfälligkeit	107
4.2 Die europäische Friedensarchitektur unter Druck	113
4.3 Die europäische Friedensarchitektur muss wiederbelebt werden	119
SCHLUSSFOLGERUNGEN	121
5 TRANSNATIONALE SICHERHEITSRISIKEN	
Der innere Frieden in Gefahr /	125
↗ EMPFEHLUNGEN	126
5.1 Transnationale Risiken	127
5.2 Flucht, Terrorismus und innerer Frieden in Deutschland	134
SCHLUSSFOLGERUNGEN	140
	Abkürzungsverzeichnis
	144
	Impressum
	146

↓ EMPFEHLUNGEN

4

1 **Europäische Friedensordnung wiederherstellen**

Wir brauchen ein aktives Konfliktmanagement in Europa. Dazu ist ein gesamteuropäischer Diskurs notwendig, der die europäische Friedensordnung mittelfristig wieder auf ihre normativen Grundlagen wie Demokratie und Menschenrechte hin ausrichtet.

2 **Aufkündigung des Iran-Abkommens geschlossen beantworten**

Vertrauen in verlässlichen Multilateralismus ist eine Stütze globaler Friedenspolitik. Die Bundesregierung muss gemeinsam mit ihren Partnern Strategien ausloten, wie sich der Schaden des US-Vorgehens für die internationalen Beziehungen begrenzen lässt.

3 **Rüstungsexporte endlich restriktiv ausrichten**

Die Bundesregierung sollte ein restriktives Rüstungsexportkontrollgesetz vorlegen. Genehmigungen für Exporte an Kriegsparteien im Jemen müssen widerrufen werden. Lieferungen an die Türkei sind zu unterbrechen, solange diese völkerrechtswidrig agiert.

4 **Intervention in Afghanistan evaluieren**

Das deutsche Afghanistan-Engagement muss entwicklungs-, friedens- und sicherheitspolitisch evaluiert werden. Angemessenheit und Wirkungen militärischer und ziviler Maßnahmen gehören auf den Prüfstand, ebenso ressortübergreifende Kohärenz.

5 **Militärische Interventionen und Stabilisierungsmaßnahmen prüfen**

Die Stabilisierungsmaßnahmen im Irak sollten ausgesetzt werden. In Mali sollte die Sicherheit der Bevölkerung anstelle von Terrorbekämpfung und Grenzsicherung im Vordergrund stehen.

6 **Proaktivere diplomatische Rolle im Nahen und Mittleren Osten**

Deutschland sollte seine Netzwerke in der Region noch stärker nutzen, um Gesprächskanäle zwischen verfeindeten Gruppen zu öffnen und eine moderierende Rolle einnehmen.

7 **Beteiligung an möglichen UN Friedensoperationen vorbereiten**

Wenn in einem der Kriege im Nahen und Mittleren Osten ein verlässliches Waffenstillstands- oder gar Friedensabkommen gelingt, sollte sich Deutschland an multilateralen Stabilisierungsmissionen mit UN-Mandat beteiligen.

8 **Fluchtursachenbekämpfung nicht auf Kosten der Menschenrechte**

Die EU und Deutschland dürfen „Migrationspartnerschaften“ mit autoritären Ländern wie Ägypten, Äthiopien, Libyen oder dem Tschad nicht länger betreiben, ohne die Folgen für den Schutz der Menschenrechte systematisch zu berücksichtigen.

9 **Kein Schlingerkurs gegenüber der Türkei**

Die deutsche Kritik an Menschenrechtsverletzungen in der Türkei darf mit der Freilassung eigener Staatsbürger nicht verstummen. Nicht nur die Verletzung des humanitären Völkerrechts, auch die völkerrechtswidrige Intervention in Afrin muss Berlin verurteilen.

10 **Flüchtlings- und Migrationspolitik gestalten**

Der Bundestag sollte ein Einwanderungsgesetz zur fairen Regulierung von Migration beschließen, das den Schutz von Flüchtlingen und Asylsuchenden nicht beeinträchtigt. Integration und Familiennachzug sind humanitär geboten, sie liegen im deutschen Interesse.

STELLUNGNAHME / Kriege ohne Ende. Mehr Diplomatie – weniger Rüstungsexporte /

Von einer stabilen und gerechten Friedensordnung ist die Welt gegenwärtig weit entfernt. Die Kriege etwa im Nahen und Mittleren Osten und in Afrika fordern Tausende Opfer und zwingen Menschen zur Flucht. Die gemeinsame Sorge für den Frieden auf dem Wege der internationalen Zusammenarbeit – beispielsweise in den Vereinten Nationen (UN) – wird von Konflikten überschattet. Von Deutschland und der Europäischen Union sind deshalb verstärkte Anstrengungen nötig, um Frieden in der Welt herzustellen und zu erhalten.

2017 war ein Jahr der Krisen und eskalierenden Konflikte: Der Krieg in Syrien wird mit immer größerer Härte geführt, er zieht die Nachbarländer in Mitleidenschaft, und Staaten und nichtstaatliche Gruppen sind über Grenzen hinweg beteiligt. Die völkerrechtswidrige Intervention der Türkei in Afrin ist dafür nur das jüngste Beispiel. Bürgerkriege halten in Ländern wie dem Jemen, Afghanistan, Mali, Somalia, Südsudan oder dem Kongo unvermindert an. Trotz einiger Zeichen der Annäherung schwelt auch der Konflikt zwischen den USA und Nordkorea weiter. Gleichzeitig droht das Abkommen über die friedliche Nutzung von Kernenergie, das die fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats und Deutschland mit dem Iran erfolgreich geschlossen haben, unter dem Druck der neuen US-Administration zu zerbrechen. In der derzeit gefährlichsten Konfliktregion Naher und Mittlerer Osten, aber nicht nur dort, ist der UN-Sicherheitsrat durch die Konfrontation zwischen dem Westen und Russland blockiert. Vor diesem Hintergrund ist es nötig, dass Deutschland seine Friedenspolitik neu justiert und entschlossen umsetzt.

↘ **EUROPÄISCHE FRIEDENSORDNUNG IN DER SACKASSE**

Die sicherheitspolitische Lage in Europa bleibt angespannt: Russland macht wenig Anstalten, die völkerrechtswidrige Annexion der Krim oder die Unterstützung der Separatisten im Osten der Ukraine zu revidieren. Von den Grundprinzipien der Charta der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) von Paris (1990) hat sich Russland immer weiter entfernt. Präsident Erdogan höhlt in der Türkei die Gewaltenteilung aus und greift massiv in die Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger ein. Auch in Ungarn oder Polen, wenn auch in geringerem Maße, gerät die liberale Demokratie unter Druck. Diese Staaten verletzen damit die Europäische Menschenrechtscharta und geltende EU-Verträge.

Aus einem schwierigen Miteinander ist ein Gegeneinander geworden. Dies zeigt sich in der Schwächung gemeinsamer Institutionen: OSZE und Europarat sind im Bereich der Menschenrechts- und Demokratieförderung immer weniger handlungsfähig. Die OSZE ist zwar bei der Sicherheitsvorsorge im Aufwind, insbesondere durch ihre Aufgabe in der Ostukraine, aber sie kann den erstarkenden Spannungen zwischen EU und NATO auf der einen und Russland auf der anderen Seite nur wenig entgegensetzen. Der Aufbau von Verteidigungskapazitäten bei EU und NATO findet statt, ohne dass die Auswirkungen auf die gesamteuropäische Friedensordnung mitgedacht werden. Dies macht eine entschlossene Dialoginitiative im Rahmen der OSZE notwendig. Zu fundamental sind die Differenzen, als dass die 2010 in Astana formulierte Vision einer „euroatlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft“ in naher Zukunft erreichbar ist. Zunächst muss das Eskalations- und Konfliktniveau gesenkt werden und die pragmatische Kooperation dort beginnen, wo gemeinsame Interessen vorliegen, um auf lange Sicht wieder grundlegende Fragen europäischer Sicherheit und Ordnung adressieren zu können. Wir plädieren für einen Aushandlungsprozess mit langem Atem, der jetzt hilft, Krisen zu deeskalieren und der gleichzeitig Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte als Elemente einer Friedensordnung wieder stärken soll. Die Entspannungspolitik in Zeiten des Ost-West-Konflikts setzte darauf, gemeinsame Sicherheitsinteressen zu betonen. Fortschritte bei den Menschenrechten und Grundfreiheiten, bei Demokratie und Rechtsstaatlichkeit wurden durch den Anreiz wirtschaftlicher Kooperation erzielt. Analog ließen sich auch heute mit Blick auf Staaten jenseits der EU konkrete Visa- und Handelserleichterungen sowie belastbare Perspektiven auf Assoziierung eröffnen, die mit substanziellen Finanzhilfen versehen werden, um soziale Unwuchten aufzufangen.

↘ **VEREINTE NATIONEN UND REGIONALORGANISATIONEN STÄRKEN**

Die komplexen und oft grenzüberschreitenden Herausforderungen für Frieden und Sicherheit lassen sich nicht im nationalen Rahmen lösen. Gleichzeitig stehen aktuell multilaterale Institutionen der Friedenssicherung vielfach unter Druck und werden aktiv geschwächt. Ein eklatantes Beispiel hierfür sind die Vereinten Nationen (UN). Der neue UN-Generalsekretär António Guterres ist mit einer umfangreichen Agenda zur Stärkung der Prävention angetreten. Doch der UN-Sicherheitsrat ist durch die Vetomächte in zentralen Krisensituationen handlungsunfähig – so im Syrienkonflikt, bei der Zuspitzung in Israel/ Palästina oder der massenhaften Vertreibung der muslimischen Rohingya in Myanmar.

Die UN-Friedensmissionen operieren zunehmend in Konfliktgebieten „*where there is little or no peace to keep*“, wie eine hochrangige UN-Kommission 2015 feststellte: in Regionen also, wo nur wenig oder gar kein Frieden herrscht, der erhalten werden könnte. Gleichzeitig zielt gerade die US-Regierung auf Einsparungen im Peacekeeping-Budget. Deutschland sollte sich noch aktiver und mit eigenem Personal für UN-Friedenseinsätze und eine Reform des Sicherheitsrates einsetzen und im Sinne von Kapitel VIII der UN-Charta die regionale Friedenssicherung stärken. Zusammen mit anderen Staaten sollte die Bundesregierung die finanziellen und organisatorischen Lücken der UN schließen. Die für 2019/2020 angestrebte Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat ist die Gelegenheit, Gestaltungsmöglichkeiten zu nutzen.

↘ **US-ANGRIFF AUF DEN MULTILATERALISMUS – UND AUF MEHR**

Am 8. Mai 2018 kündigte Donald Trump das Atomabkommen mit dem Iran. Es handelt sich um die bisher weitreichendste außenpolitische Entscheidung des US-Präsidenten. Der Schritt ist ein Frontalangriff gegen die multilaterale Friedens- und Sicherheitsordnung, besonders den UN-Sicherheitsrat, der das Iran-Abkommen im Juli 2015 einstimmig billigte. Überdies ist die Aufkündigung des Abkommens eine Attacke auf den Grundsatz *pacta sunt servanda*: Verträge sind einzuhalten. Hierbei handelt sich um die Kernvoraussetzung eines zivilisierten Umgangs in der Staatenwelt – unabhängig davon, ob ein Staat demokratisch verfasst ist oder nicht, auch unabhängig davon, ob eine Regierung den Multilateralismus unterstützt oder untergräbt. Die Bundesregierung hat die grobe US-Verletzung des Prinzips *pacta sunt servanda* und der Folgen für die Staatenbeziehungen öffentlich bisher nicht klar thematisiert. Schließlich ist die mit der Aufkündigung des Abkommens verbundene Sanktionspolitik als Versuch zu werten, die EU ökonomisch und machtpolitisch nachhaltig zu schwächen. Faktisch kündigt die US-Regierung normative Grundlagen im transatlantischen Verhältnis auf. Deutschland und Frankreich scheinen dies erkannt zu haben. An den zeitgleichen Äußerungen der Kanzlerin und französischer Spitzenpolitiker in der ersten Maihälfte lässt sich ablesen, dass das Vorgehen gut abgestimmt ist, wobei die Bundesregierung sich schärfer äußert. Diese Arbeitsteilung zwischen Merkel und Macron ist diplomatisch klug und verdient breite politische und öffentliche Unterstützung.

↘ **ATOMWAFFENVERBOT UNTERSTÜTZEN**

Der Beschluss von 122 UN-Mitgliedern für ein vollständiges Atomwaffenverbot vom 7. Juli 2017 ist ein klares Votum für eine tiefgreifende nukleare Abrüstung. Die Verleihung des Friedensnobelpreises an die International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN) unterstreicht den weltweiten Wunsch, den Einsatz von Nuklearwaffen zu verhindern und diese Waffenkategorie zu ächten. Erstmals liegt damit ein internationales Abkommen vor, das den Besitz, die Stationierung und den Einsatz von Kernwaffen verbietet. Der Ban Treaty sieht vor, die bestehenden Kernwaffenarsenale inklusive der militärrelevanten Produktionsanlagen vollständig zu eliminieren. Er wurde mittlerweile von 58 Staaten unterzeichnet und bereits von neun Staaten ratifiziert (Stand Mai 2018) und wird 90 Tage nach der Ratifizierung durch 50 Staaten in Kraft treten.

Die Bundesregierung lehnt den Vertrag ab, da die nukleare Abschreckung Russlands die Stationierung US-amerikanischer Kernwaffen in Deutschland erfordere. Dies läuft dem Bemühen entgegen, das unersetzliche INF-Abkommen von 1987 zu bewahren, welches die Abschaffung aller US-amerikanischen und russischen landgestützten, nuklearen Mittelstreckenwaffen zum Gegenstand hat. Mit der Entwicklung kleinerer, „flexibler“ einsetzbarer Sprengköpfe entfernen sich die USA vom Ziel einer atomwaffenfreien Welt, für dessen Ankündigung dem damaligen US-Präsidenten Barack Obama 2009 der Friedensnobelpreis verliehen wurde. In seiner Rede am 1. März 2018 stellte Präsident Putin wiederum neue nukleare Trägersysteme vor, die ebenfalls die nukleare Rüstungskontrolle untergraben können. Langfristig lässt sich die Teilhabe Deutschlands an den Nuklearwaffen der USA nicht

mit dem Geist seiner Verpflichtung vereinbaren, auf Nuklearwaffen zu verzichten. Das gilt erst recht für eine Modernisierung der US-Nuklearwaffen oder gar weitere Stationierungen auf deutschem Boden. Deutschland sollte Verhandlungen mit den USA führen, um den Abzug dieser Waffen zu erwirken.

↘ **RÜSTUNGSEXPORTE ENDLICH RESTRIKTIV AUSRICHTEN**

Die deutsche Rüstungsexportpolitik ist weder restriktiv noch friedenspolitisch sinnvoll. Waffenexporte an Staaten wie Saudi-Arabien oder Ägypten, die im Jemen massiv das Humanitäre Völkerrecht verletzen, stehen im Widerspruch zum Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty) und zum Gemeinsamen Standpunkt der EU zu Rüstungsexporten. Deutschland unterläuft, wie auch andere EU-Mitglieder, mit seinen Rüstungsexporten an diese Staaten die selbst gesetzten Standards.

Die Bundesregierung genehmigte 2017 Rüstungsexporte im Wert von 6,2 Milliarden €, 61% davon an Drittstaaten außerhalb der NATO und der EU. Darunter sind zahlreiche problematische Empfängerstaaten. Besonders besorgniserregend sind die hohen Genehmigungs-raten für Saudi-Arabien. Dessen Luftangriffe im Jemenkrieg treffen viele zivile Einrichtungen. Die von Riad organisierte völkerrechtswidrige Seeblockade trägt maßgeblich zur humanitären Katastrophe bei. Die im März 2018 im Koalitionsvertrag festgehaltene Aussage, dass die Bundesregierung keine Rüstungsexporte in Länder genehmigen werde, solange diese unmittelbar am Jemen-Krieg beteiligt sind, führte die Ausfuhrgenehmigung für acht Patrouillenboote für Saudi-Arabien kurz vor Amtsantritt der neuen Großen Koalition ad absurdum.

Deutschland liegt auch bei Kleinwaffenexporten weltweit in der Spitzengruppe. Ob diese Waffen beim Empfängerstaat verbleiben, ist besonders schwer zu kontrollieren; und sie dienen Kriegsparteien in besonderem Maße dazu, Waffenstillstandsabkommen zu torpedieren. Laut Koalitionsvertrag sollen Kleinwaffen grundsätzlich nicht mehr an Drittstaaten geliefert werden. Das begrüßen wir. Allerdings sieht die Bundesregierung Ausnahmen vor. Um die politischen Hürden möglichst hoch zu legen, fordern wir, dass die Bundesregierung derartige Ausnahmen explizit begründet und im Bundestag zur Debatte stellt. Selbst nach dem Einmarsch der türkischen Armee in Afrin, u. a. mit Leopard-Panzern aus deutscher Produktion, genehmigte die Bundesregierung Rüstungsgüter für die Türkei im Wert von knapp 4,4 Mio. €. Dies ist angesichts der völkerrechtswidrigen Intervention nicht vertretbar. Die Bundesregierung sollte ein restriktives Kontrollgesetz vorlegen, das Rüstungsexporte von dem Nachweis abhängig macht, mit Blick auf die Verletzung von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht unbedenklich zu sein. Unverzüglich muss sie bereits jetzt alle erteilten Genehmigungen für Rüstungsexporte an die Staaten, die im Jemen Krieg führen, widerrufen. Auch der NATO-Partner Türkei darf keine Rüstungsgüter erhalten, solange die Armee Krieg gegen die kurdische Bevölkerung in der Nachbarschaft oder im eigenen Land führt.

↘ **BEWAFFNETE KONFLIKTE UND STABILISIERUNG**

Zwischen 2012 und 2015 stieg die Anzahl der Bürgerkriege nach den Daten des renommierten Uppsala Conflict Data Programme rasant von 32 auf 51, das höchste Niveau seit 1945.

2016 und 2017 ist die Zahl nur geringfügig zurückgegangen. Kriegsverbrechen, wie die gezielte Vernichtung der Zivilbevölkerung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, prägen viele Kriege: Der Islamische Staat (IS) beging einen Völkermord an den Jesiden im Nordirak; im Krieg in Syrien wird Giftgas eingesetzt; die Regierung in Myanmar vertreibt brutal die muslimischen Rohingya. Die Bundesregierung leistet in vielen Krisenregionen nennenswerte humanitäre Hilfe. Seltener tut sie sich allerdings mit diplomatischen Initiativen hervor, die darauf zielen, gewaltsame Konflikte beizulegen. Wegen ihrer zunehmenden Verwicklung durch Rüstungsexporte und die „Ertüchtigung“ von Militär in Konfliktgebieten beschneidet sie selbst ihre Möglichkeiten, glaubwürdig und über verfeindete Fronten hinweg zu vermitteln. Die Beteiligung an multilateralen Militäreinsätzen zeitigte in Afghanistan und Mali nicht die erhofften Wirkungen. Diese Einsätze gehören auf den Prüfstand. Die Ausstattungs- und Ausbildungshilfen im Bereich Polizei und Militär im Irak oder in Mali (sogenannte Ertüchtigungsinitiative) haben sich nicht bewährt. Politische Prozesse, die auf Rechtsstaatlichkeit, eine integrative Ordnung und Stabilität abzielen, wurden nicht eingeleitet; stattdessen kooperiert man etwa im Irak mit Militärapparaten, die ethno-regionalen oder konfessionellen Konfliktlinien folgen und weit von parlamentarischer Kontrolle entfernt sind. Daher sollten die Stabilisierungsmaßnahmen im Irak eingestellt werden.

Kurzfristige Ertüchtigungsprojekte wurden bislang nicht in langfristige politische Strategien eingebettet; auch mangelt es an Unterstützung für gute Regierungsführung, um Reform und demokratische Kontrolle des Sicherheitssektors voranzutreiben. Hier sollte dringend die Lücke zwischen der Stärkung einzelner Sicherheitskräfte und umfassenderen Reformen des Sicherheitssektors (SSR) geschlossen werden. Um nachhaltig erfolgreich sein zu können, müssen Ausbildungs- und Ausstattungsvorhaben auch in schwierigen Situationen auf klare politische Ziele und eine längerfristige Reformagenda orientiert sein. In Mali heißt dies konkret, den Kapazitätsaufbau im Sicherheitssektor mit der Förderung demokratischer Kontrolle und guter Regierungsführung sowie mit wirksamer Bekämpfung von Armut zu verbinden. Terrorbekämpfung und Grenzsicherung sollten nicht primäre Ziele sein, sondern die Sicherheit der Bevölkerung. An der Schnittstelle zwischen Krisenbewältigung, Krisenprävention und Entwicklungspolitik müssen zudem die Ressortzuständigkeiten der Bundesministerien geklärt und die Koordination gemeinsamer Strategien verbessert werden. Nicht zuletzt müssen SSR-Maßnahmen durch systematische Prozessbegleitung und politische Erfolgskontrollen flankiert werden, um konfliktverschärfende Effekte zu vermeiden.

➤ **KRIEGERISCHER ZERFALL IM NAHEN UND MITTLEREN OSTEN**

Die Kriege in Libyen, Syrien, im Jemen und bis vor kurzem im Irak forderten hunderttausende Todesopfer, allein vor dem Syrienkrieg flohen mehr als elf Mio. Menschen oder wurden im Land zu Vertriebenen. Die Giftgaseinsätze in Syrien und die Eroberungen von Aleppo, Deir al-Zur, Raqqa, Mosul, Ost-Ghouta und Afrin stehen für die massive Verletzung des humanitären Kriegsvölkerrechts in der Region. Der Jemen erlebte 2017 die größte humanitäre Katastrophe weltweit. Irak bleibt gespalten, auch wenn der Islamische Staat (IS) weitgehend besiegt ist. Staatskollaps, Auftragsmorde, Sklavenhandel und Terroranschläge bestimmen die Situation in Libyen.

Die Friedensperspektiven sind düster: Iran und Saudi-Arabien stehen einander feindlich gegenüber; die USA und Russland befinden sich auf Konfrontationskurs; die Rolle der Türkei ist destruktiv; lokale und externe Konfliktparteien sind nahezu unüberschaubar miteinander verflochten. Dennoch müsste ein Zielkorridor definiert werden, um die Gewaltspirale zu stoppen: weniger externe Einmischung; gleichberechtigter Zugang der verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu ökonomischen Ressourcen und politischen Institutionen; verlässliche regionale Autonomieregelungen für die kurdischen Bevölkerungen; legitime und funktionierende Regierungssysteme. Die blockierten Gesprächskanäle müssten aktiviert werden, die Bundesregierung kann durch vielfältige Kontakte dazu beitragen. Sie sollte weiterhin hohe humanitäre Hilfe leisten und endlich ernsthaft eine restriktive Rüstungsexportpolitik umsetzen.

↘ **LIBERALE FRIEDENSKONZEPTE UNTER DRUCK**

Einen Negativtrend gibt es nicht nur bei Bürgerkriegen, sondern auch bei menschlicher und gesellschaftlicher Sicherheit. Seit 2012 stagniert die globale Demokratisierung, viele Länder erleben herbe Rückschläge, z. B. Bangladesch, Libanon, Nicaragua oder Uganda. Gefährdet sind vor allem Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit, Regierungen schränken zunehmend Handlungsspielräume zivilgesellschaftlicher Akteure („shrinking spaces“) ein, anfangs in autoritären Regimen (z. B. Ägypten, Äthiopien, Venezuela und Russland), nun auch in demokratisch verfassten Staaten wie Ecuador, Indien oder in der Türkei. Laut der Political Terror Scale ist die Zahl der Länder mit besonders schlechter Menschenrechtsbilanz von acht im Jahr 2007 auf 13 Staaten im Jahr 2016 gestiegen.

Die EU und Deutschland sind nicht konsequent genug im Umgang mit repressiven Regimen, wenn es um kurzfristige wirtschafts- oder sicherheitspolitische Interessen geht. Mittel- und langfristig schadet es dem ökonomischen Erfolg und der sicherheitspolitischen Stabilität Deutschlands, wenn Teile der Wirtschaft, der Rüstungsindustrie oder der politischen Führung Herrschaftsregime hofieren, die von Korruption in der Außenwirtschaft profitieren und Kräfte der demokratischen Kontrolle in Zivilgesellschaft, Parlament und Medien ausschalten wollen. Zudem finden sich unter den „Migrationspartnerschaften“ Länder mit verheerender Menschenrechtslage. „Fluchtursachenbekämpfung“ wird nicht auf menschenrechtliche Folgen hin überprüft. Ägypten, Äthiopien, Libyen und Tschad sind offensichtliche Beispiele, bei der Türkei gibt es einen Schlingerkurs, der von Empörung (→ Bundestagswahlkampf 2017) bis zu Stillschweigen (→ Flüchtlingsdeal von 2016, Freilassung deutscher Staatsangehöriger 2017/18) reicht. Menschenrechtliche Kohärenz ist aber eine zentrale Voraussetzung für tragfähigen Frieden: die Achtung von Rechtsstaatlichkeit, der Schutz grundlegender Menschenrechte und die Möglichkeit demokratischer Partizipation.

↘ **FRIEDENSPOLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN: FLUCHT UND MIGRATION**

Obwohl die Zahl der Asylsuchenden in Deutschland deutlich zurückgegangen ist, bleiben Flucht und Migration zentrale Herausforderungen. Denn Konflikte um die Flüchtlingspolitik bedrohen den gesellschaftlichen Frieden: Fremdenfeindliche Gewalt hat im Zuge

des dramatischen Fluchtgeschehens drastisch zugenommen. Abwertende und feindselige Einstellungen gegenüber Minderheiten nehmen zu. Islamfeindlichkeit ist auch in der sogenannten Mitte der Gesellschaft hoffähig geworden und erschwert die Integration von Flüchtlingen und Migranten. Dabei spielt *ein* Argument eine wichtige Rolle, das wir besonders kritisch sehen: Flüchtlinge und Migranten würden die Gefahr des Terrorismus erhöhen. Abgesehen davon, dass damit eine Bevölkerungsgruppe unter Generalverdacht gestellt und Ressentiments gegenüber Fremden geschürt wird, ist die These unhaltbar. Auch wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass gewaltbereite Kämpfer als Flüchtlinge getarnt nach Europa gelangen, spielt Flucht im Vergleich zu anderen Faktoren eine untergeordnete Rolle für die Entstehung von Terrorismus. Die überwiegende Zahl derjenigen, die sich an Terroranschlägen in Europa beteiligt haben, sind Bürger europäischer Staaten in zweiter oder dritter Generation. Gründe für ihre Radikalisierung müssen in ihren Lebensbedingungen, Zukunftsperspektiven und Beteiligungsmöglichkeiten in den europäischen Gesellschaften selbst gesucht werden. Um der Radikalisierung von Flüchtlingen vorzubeugen, müssen die Integrationsanstrengungen verstärkt, ein Einwanderungsgesetz verabschiedet und der Familiennachzug erleichtert werden. Diskriminierung, Ausgrenzung und Erniedrigung sind Faktoren, die Radikalisierung befördern. Anerkennung und Wertschätzung können dem entgegenwirken. Familiäre, gemeinschaftliche und gesellschaftliche Strukturen können das Abdriften junger Männer in den Extremismus verhindern. Ein erleichterter Familiennachzug, auch für Flüchtlinge mit subsidiärem Schutz, ist nicht nur aus humanitären Gründen, sondern auch sicherheitspolitisch geboten.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Außen- und Friedenspolitik der Bundesregierung umfasst ein breites Spektrum von Aufgaben, doch sie bleibt diffus. In vielen Bereichen fehlt die notwendige strategische Ausrichtung der jeweiligen Instrumente, Ziele werden nicht abgestimmt. Es mangelt an einer Prozessbegleitung, um durch Reflexion und Lernprozesse Fehlsteuerungen entgegenzuwirken. Politische Entscheidungsträger beleuchten nur sehr bruchstückhaft komplexe Konfliktkonstellationen, Evaluierungen fehlen. Der Politik der Bundesregierung fehlt es auch gegenüber aktuellen Verwerfungen in der europäischen Friedens- und Sicherheitsordnung an mittel- bis langfristiger Orientierung. Notwendig ist ein grundsätzliches Bekenntnis zu transparenten Entscheidungs- und Überprüfungsverfahren. Solche Verfahren basieren notwendig auf Ressortabstimmungen und mehr noch auf ressortübergreifender Kooperation – seit langem offene Baustellen. Für die gegenwärtige Krisenlage ist die Bundesregierung trotz wichtiger Strukturreformen im Auswärtigen Amt nicht hinreichend aufgestellt.

Prof. Dr. Christopher Daase

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Tobias Debiel

INEF – Institut für Entwicklung und Frieden, Duisburg

Prof. Dr. Nicole Deitelhoff

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Conrad Schetter

BICC – Bonn International Center for Conversion

Prof. Dr. Ursula Schröder

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

↓ RECOMMENDATIONS

12

- 1 Re-establishing the European peace order** We need active conflict management in Europe. This requires a pan-European discourse that, in the medium term, re-establishes the European peace order on the basis of its normative foundations such as democracy and human rights.
- 2 United States' exit from Iran agreement requires unanimous reaction** Trust in reliable multilateralism is a foundation of global peace politics. The German government should jointly with its partners devise a strategy to reduce the damage done to the international multilateral order by the US government's decision.
- 3 Finally impose more restrictions on arms exports** The German government should present an arms export control law. Approvals for exports to warring parties in Yemen must be revoked. Supplies to Turkey must be discontinued for as long as Turkey violates international law.
- 4 Evaluate the intervention in Afghanistan** The German mission in Afghanistan must be evaluated in terms of development, peace and security policy. The appropriateness and effects of military and civil measures should be subject to review, as should their coherence across the involved ministries.
- 5 Conduct a review of military interventions and stabilization measures** Stabilization measures in Iraq should be suspended. The safety of the local population has to be the primary focus in Mali, instead of fighting against terror and securing borders.
- 6 A more proactive diplomatic role in the Middle East** Germany should make more use of its networks in the region to open up channels of communication between rival groups and assume a more active role of an intermediary.
- 7 Prepare for participation in potential UN peace operations** If a reliable cease-fire or even peace agreement succeeds in one of the wars in the Middle East, Germany should participate in multilateral stabilization missions with a UN mandate.
- 8 No combating of the causes of flight at the cost of human rights** The EU and Germany must no longer operate "migration partnerships" with authoritarian countries such as Egypt, Ethiopia, Libya or Chad without systematically taking the consequences for the protection of human rights into account.
- 9 No wavering in dealing with Turkey** The German criticism of human rights violations in Turkey must not cease with the release of its own citizens. Berlin must condemn not only the violation of international humanitarian law, but also the violation of international law in Afrin.
- 10 Establish a refugee and migration policy** The German government should pass an immigration law which regulates migration fairly and does not interfere with the protection of refugees and asylum seekers. Integration and family reunification are humanitarian requirements. They are in Germany's interest.

STATEMENT /

Endless wars. More diplomacy – fewer arms exports /

The world is currently far removed from a stable and just peace order. The wars in the Middle East, Africa and elsewhere have claimed thousands of victims and are forcing people to flee. The common concern for peace through international co-operation – for example in the United Nations (UN) – is overshadowed by conflicts. Germany and the European Union thus need to intensify their efforts to establish and maintain peace in the world.

2017 was a year of crises and escalating conflicts: The war in Syria is becoming increasingly harsh. It is drawing neighboring countries into the suffering, and other states and non-governmental groups are becoming involved across borders. The intervention of Turkey in Afrin in violation of international law is the most recent example of this. Civil wars are continuing unabated in countries such as Yemen, Afghanistan, Mali, Somalia, South Sudan or the Congo. Despite some signs of rapprochement, the conflict between the US and North Korea continues to smolder. At the same time, the agreement on the peaceful use of nuclear energy, which the five permanent members of the Security Council and Germany successfully concluded with Iran, is threatening to collapse under the pressure of the new US administration. In the currently most dangerous conflict region of the Middle East, but not only there, the UN Security Council is at an impasse due to the confrontation between the West and Russia. Against this background, it is necessary for Germany to readjust and resolutely implement its peace policy.

↘ EUROPEAN PEACE ORDER IN A BLIND ALLEY

The security situation in Europe continues to be tense: Russia is making little effort to reverse its illegal annexation of the Crimea or its support of the separatists in the East of Ukraine. Russia has moved further and further away from the basic principles of the Paris Charter of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) (1990). In Turkey, President Erdogan is undermining the separation of powers and is massively interfering with the freedoms of the country's citizens. Also in Hungary or Poland, albeit to a lesser extent, liberal democracy is coming under pressure. These states are violating the European Charter of Human Rights and existing EU treaties.

Difficult co-existence has turned into conflict. This is reflected in the weakening of common institutions: The OSCE and the Council of Europe are becoming less and less capable of acting in the field of human rights and democracy promotion. Although the OSCE is becoming more effective in providing security, in particular through its role in Eastern Ukraine, it has little capacity to counter the growing tensions between the EU and NATO, on the one hand, and the EU and Russia, on the other. The build-up of defense capabilities in the EU and NATO is taking place without consideration of the implications for the pan-European peace order. This requires a strong dialogue initiative within the OSCE. The differences are too fundamental for the 2010 Astana vision of a “Euro-Atlantic and Eurasian security community” to be achievable in the near future. First of all, the level of escalation and conflict must be lowered, and pragmatic cooperation must begin at the point where there are common interests, in order to be able to address fundamental questions of European security and order in the long term. We call for an ongoing negotiation process that will help to de-escalate crises while strengthening democracy, the rule of law and human rights as elements of a peaceful order. The policy of *détente* in times of East-West conflict was to emphasize common security interests. Progress on human rights and fundamental freedoms, democracy and the rule of law has been achieved through the incentive of economic cooperation. Similarly today, with regard to countries outside the EU, concrete easing of visa and trade requirements, as well as firm prospects for association could be opened up, which would receive substantial financial support in order to compensate for social imbalances.

✎ **STRENGTHENING THE UNITED NATIONS AND REGIONAL ORGANIZATIONS**

The complex challenges to peace and security, which often extend across borders, cannot be solved in a national framework. At the same time, multilateral peacekeeping institutions are currently often under pressure and are being actively weakened. A blatant example of this is the United Nations. The new UN Secretary-General António Guterres has launched a comprehensive agenda for strengthening crisis prevention. But because of the veto powers the UN Security Council continues to be powerless in crisis situations of essential importance – such as the Syrian conflict, the escalation in Israel/Palestine or the mass expulsion of the Muslim Rohingya in Myanmar.

UN peacekeeping operations are increasingly operating in conflict areas “where there is little or no peace to keep,” as a high-level UN Commission noted in 2015. At the same time, the US government is aiming at reducing its financial contributions toward peacekeeping. Germany should engage even more actively and with its own personnel in UN peacekeeping operations, and at the same time strengthen regional peacekeeping in the sense of Chapter VIII of the UN Charter. Together with other states the federal government should close the financial and organizational gaps of the UN. The German membership of the UN Security Council, which is being sought for 2019/2020, is the opportunity to use appropriate structural options.

✚ **US ATTACK ON MULTILATERALISM – AND ON MUCH MORE**

On 8 May 2018, Donald Trump announced that the US would withdraw from the Iran nuclear agreement. This is the US President's most far-reaching decision in foreign policy so far. The exit from the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) amounts to a frontal attack on the multilateral order of peace and security, and in particular on the UN Security Council which unanimously approved the agreement in July 2015. Moreover, the United States' withdrawal from the JCPOA is an attack on the principle "pacta sunt servanda": agreements must be kept. This principle is a key prerequisite for civilized interactions between states – regardless of whether a state is democratic or not or whether a government supports or undermines multilateralism. So far, the German government has not positioned itself publicly with regard to the severe breach of the "pacta sunt servanda" principle and its consequences for international relations. Finally, the sanctions policy associated with the US's exit from the agreement must be seen as an attempt to weaken the EU in the long run, both economically and politically. The US government has in fact revoked the normative foundations of the transatlantic relationship, and Germany and France seem to have realized this. Both the German chancellor and French top-ranking politicians have simultaneously made statements in early May which indicate that their steps are well coordinated, with the Federal Government speaking out more sharply. This division of labor between Merkel and Macron is a smart diplomatic move and should receive broad political and public support.

15

✚ **SUPPORT THE BAN ON NUCLEAR WEAPONS**

The decision of 122 UN members on 7 July 2017 to ban nuclear weapons completely is a clear vote for substantial nuclear disarmament. Awarding the Nobel Peace Prize to the International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN) underlines the worldwide desire to prevent the use of nuclear weapons and to outlaw this category of weapons. For the first time, an international agreement exists that prohibits the possession, deployment and use of nuclear weapons. The ban treaty provides for the complete elimination of existing nuclear arsenals, including military-related production facilities. It has now been signed by 58 states, and has already been ratified by nine states (as of May 2018), and will enter into force 90 days after ratification by 50 states.

The federal government rejects the treaty because nuclear deterrence of Russia requires the deployment of US nuclear weapons in Germany. This is an attempt to preserve the irreplaceable INF Agreement of 1987, which covered the abolition of all US and Russian land-based, medium-range nuclear weapons. With the development of smaller, "flexibly" deployable warheads, the US is moving away from the goal of a nuclear-weapon-free world, for the announcement of which then US President Barack Obama was awarded the 2008 Nobel Peace Prize. In his speech on March 1, 2018 President Putin in the same vein presented new nuclear delivery systems that could also undermine nuclear arms control. In the long term, Germany's participation in US nuclear weapons programs cannot be reconciled with the spirit of its obligation to renounce nuclear weapons. This applies even more strongly to the modernization of US nuclear weapons or even further deploy-

ment on German soil. Germany should conduct negotiations with the US to obtain the withdrawal of these weapons.

✎ **FINALLY RESTRICT ARMS EXPORTS**

Germany's arms export policy is neither restrictive nor sensible in terms of peace policy. Arms exports to countries such as Saudi Arabia and Egypt, which are massively violating international humanitarian law in Yemen, are in conflict with the Arms Trade Treaty and the EU's Common Position on Arms Exports. Like other EU members, Germany is undermining its own standards through its arms exports to these states.

16

In 2017 the federal government approved €6.2 billion worth of arms exports, 61% of which went to third countries outside NATO and the EU. Among them are many problematic recipient countries. Particularly worrying are the large number of approved arms exports bound for Saudi Arabia. Its air raids in the Yemen War are hitting many civilian facilities. The illegal international maritime blockade organized by Riyadh is contributing significantly to the humanitarian catastrophe. The statement made in March 2018 in the coalition agreement that the federal government would not approve arms exports to countries directly involved in the Yemen war reduced to absurdity the export permits granted for eight patrol boats bound for Saudi Arabia shortly before the new Grand Coalition took office.

Germany is also among the world leaders in the export of small arms and light weapons ("small arms"). Whether such small arms remain with the recipient state is particularly difficult to control; and they help warring parties in particular to torpedo ceasefire agreements. According to the coalition agreement, small arms should basically no longer be delivered to third countries. We welcome such a development. However, the German government provides for exceptions. To raise the political hurdles as high as possible, we demand that the German government explicitly justify such exceptions and debate them in the Bundestag. Even after the entry of the Turkish army into Afrin, among other things with Leopard tanks produced in Germany, the German government approved military equipment for Turkey worth just under €4.4 million. This is unacceptable in view of the intervention in violation of international law. The German government should introduce a restrictive control law that makes arms exports subject to proof that such exports do not raise concern about human rights and international humanitarian law violations. It must now immediately revoke all licenses granted for arms exports to the countries that are at war in Yemen. In addition, the NATO partner Turkey should not receive any military equipment as long as the army is at war against the Kurdish population in the neighborhood or in their own country.

✚ **ARMED CONFLICTS AND STABILIZATION**

Between 2012 and 2015 the number of civil wars rose rapidly from 32 to 51, the highest level since 1945 according to the Uppsala Conflict Data Programme. In 2016 and 2017 that figure decreased only slightly. War crimes such as the targeted annihilation of the civilian population and crimes against humanity are characteristic of many wars: The Islamic State (IS) committed genocide against the Yazidis in Northern Iraq; in the war in Syria poison gas is being used; the government in Myanmar is brutally expelling the Muslim Rohingya. The German government provides significant humanitarian aid in many crisis regions. However, diplomatic initiatives aimed at resolving violent conflicts are less frequent. Because of its growing involvement in arms exports and the “upgrading” of military forces in conflict areas, the government itself is curtailing its own ability to communicate credibly and between hostile groups. Participation in multilateral military operations did not produce the hoped-for effects in Afghanistan and Mali. These missions should be subjected to scrutiny. Equipment and training support for police and military services in Iraq and Mali has not proven successful. Political processes aimed at the rule of law, an inclusive order and stability were not initiated; instead, Iraq cooperates with military organizations that operate according to ethno-regional or denominational lines of conflict and are not under parliamentary control. Consequently, stabilization measures in Iraq should be discontinued.

Short-term train and equip-projects have not yet been embedded in long-term political strategies; there is also a lack of support for good governance to promote reform and democratic control of the security sector. It is important to close the gap between the strengthening of individual security forces and wider security sector reforms (SSR). In order to be successful in the long term, training and equipment projects, even in difficult situations, must be geared towards clear political goals and a longer-term governance agenda. Specifically, in Mali, this means combining capacity building in the security sector with the promotion of democratic control and good governance, as well as effectively fighting against poverty. Not the fight against terrorism and border security but the safety of the population should be the primary goal. At the interface between crisis management, crisis prevention and development policy, the specific responsibilities of the federal ministries must be clarified and the coordination of common strategies improved. Last but not least, SSR measures must be flanked by systematic process monitoring and monitoring of political success, in order to avoid effects which worsen conflicts.

✚ **WARLIKE DISINTEGRATION IN THE MIDDLE EAST**

The wars in Libya, Syria, Yemen and, until recently, Iraq have claimed hundreds of thousands of victims. Before the Syrian war alone, more than 11 million people had fled the country or became displaced. The employments of poison gas in Syria and the conquests of Aleppo, Deir ez-Zor, Raqqa, Mosul, East Ghouta and Afrin represent a massive violation of international humanitarian law in the region. Yemen experienced the biggest worldwide humanitarian disaster in 2017. Iraq remains divided, even if Islamic State (IS) has largely

been defeated. State collapse, contract killings, the slave trade and terrorist attacks shape the situation in Libya.

The prospects of peace are bleak: Iran and Saudi Arabia are hostile to each other; the United States and Russia are on a confrontational course; the role of Turkey is destructive; local and external parties to the conflict are almost inexplicably intertwined. Nevertheless, a target corridor would have to be defined to stop the spiral of violence: less external interference; equal access of the various population groups to economic resources and political institutions; reliable regional autonomy arrangements for the Kurdish populations; legitimate and functioning systems of government. The blocked communication channels must be activated, and the German government can contribute by using its many different contacts. It should continue to provide high levels of humanitarian aid and at last seriously implement a restrictive arms export policy.

18

✚ **LIBERAL PEACE CONCEPTS UNDER PRESSURE**

There is a negative trend not only in civil wars, but also in human and social security. Global democratization has stagnated since 2012, with many countries experiencing severe setbacks. Bangladesh, Lebanon, Nicaragua and Uganda are cases in point. Above all, freedom of speech, the press and assembly are at risk, governments are increasingly restricting the scope for action of civil society actors (“shrinking spaces”), initially in authoritarian regimes (e.g., Egypt, Ethiopia, Venezuela and Russia), but now also in democratically constituted states such as Ecuador, India or Turkey. According to the relevant political terror scale, the number of countries with a particularly poor level of human rights has risen from eight in 2007 to 13 in 2016.

The EU and Germany are not consistent enough in dealing with repressive regimes when it comes to shortsighted economic or security interests. On the long run, it will harm Germany’s economic success and security stability if parts of its economy, arms industry, or the political elites court regimes which benefit from corruption in international trade and aim to stifle democratic control in civil society, parliament, and the media. In addition, “migration partnerships” include countries with a devastating human rights situation. “Strategies for fighting the causes of flight” are not assessed in terms of consequences for human rights. Egypt, Ethiopia, Libya and Chad are obvious examples; Turkey is an example of a vacillating course that ranges from indignation (Bundestag election campaign 2017) to silence (refugee deal of 2016, release of German nationals 2017/18). Human rights coherence, however, is a key prerequisite for sustainable peace: this entails respect for the rule of law, the protection of fundamental human rights and the possibility of democratic participation.

✚ **PEACE POLICY CHALLENGES: FLIGHT AND MIGRATION**

Although the number of asylum seekers in Germany has declined significantly, flight and migration remain key challenges. Because conflicts over refugee policy threaten social peace: Xenophobic violence has dramatically increased in the course of the dramatic

flight events. Disparaging and hostile attitudes towards minorities are on the increase. Islamophobia has become acceptable even in the so-called non-partisan sectors of society and is making the integration of refugees and migrants difficult. One argument which we see as particularly critical plays an important role in this regard: saying that refugees and migrants increase the risk of terrorism. Apart from the fact that this places an entire social group under general suspicion and stokes resentment against foreigners, the thesis is untenable. Although it cannot be ruled out that fighters ready for violence are being disguised as refugees in Europe, compared with other factors, flight plays a minor role in the emergence of terrorism. The vast majority of those who have participated in terrorist attacks in Europe are second- or third-generation citizens of European countries. Explanations for their radicalization must be sought in their living conditions, prospects for the future and opportunities for participation in the European societies themselves. In order to prevent the radicalization of refugees, integration efforts must be strengthened, an immigration law passed, and family reunification facilitated. Discrimination, exclusion and humiliation are factors that promote radicalization. Recognition and appreciation can counteract this. Family, community and social structures can prevent the drift of young men into extremism. Facilitating family reunification, even for refugees with subsidiary protection, is necessary not only for humanitarian reasons but also for security policy.

CONCLUSIONS

The foreign and peace policy of the German government covers a wide range of tasks, but it remains diffuse. In many areas of German policy-making, the necessary strategic orientation of its policy instruments is missing; goals are not coordinated. There is a lack of support for reflection and learning processes that could help prevent mismanagement. Political decision makers look at complex conflict constellations in very fragmented ways, while comprehensive policy evaluations remain scarce. The German government also lacks a medium- to long-term response towards current upheavals in the European peace and security order. What is needed is a fundamental commitment to transparent decision-making and review procedures. Such procedures are necessarily based on coordination and, even more importantly, on cooperation between ministries – measures that should have long been established. Despite important structural reforms in the Foreign Office, the German government is not adequately positioned for the current crisis situations.

Prof. Dr. Christopher Daase
PRIF – Peace Research Institute Frankfurt

Prof. Dr. Tobias Debiel
INEF – Institute for Development and Peace, Duisburg

Prof. Dr. Nicole Deitelhoff
PRIF – Peace Research Institute Frankfurt

Prof. Dr. Conrad Schetter
BICC – Bonn International Center for Conversion

Prof. Dr. Ursula Schröder
IFSH – Institute for Peace Research and Security Policy
at the University of Hamburg

F



2018 / Kriegerischer Zerfall im Nahen und Mittleren Osten / **FOKUS**

- F.1** ↘ Verheerende Kriege und Zersplitterung der Staaten
- F.2** ↘ Transnationale und internationale Konfliktlinien
- F.3** ↘ Wenig Aussichten auf Frieden: Laufende Verhandlungsprozesse

↓ EMPFEHLUNGEN

F

22

- 1 Deutsche militärische Zurückhaltung konsequent beibehalten** Deutschland beteiligte sich zu Recht nicht an den völkerrechtswidrigen Militäroperationen gegen die syrische Regierung im April 2018, befürwortete diese jedoch andererseits. Die Bundesregierung sollte solche Vergeltungsschläge ohne UN-Mandat konsequent ablehnen.¹
- 2 Rüstungsexporte und militärische Ausbildung einstellen** Rüstungsexporte an die Türkei und Saudi-Arabien können Völkerrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen befördern. Die Bundesregierung muss sie einstellen. Die militärische Ausbildung und Ausrüstungshilfe im Irak sollte sie einstellen.
- 3 Verstöße gegen das Völkerrecht konsequent verurteilen** Die Bundesregierung muss Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und das zwischenstaatliche Gewaltverbot unmissverständlich verurteilen, auch wenn sie von NATO-Verbündeten oder Partnern in der Region begangen werden.
- 4 Pro-aktivere diplomatische Rolle** Deutschland sollte seine Netzwerke in der Region stärker nutzen, um als Mittler Gesprächskanäle zwischen verfeindeten Gruppen zu öffnen, so wie der frühere Außenminister Frank-Walter Steinmeier es zwischen Iran und Saudi-Arabien versucht hat.
- 5 Gesellschaftlicher Radikalisierung entgegenwirken** Die externe Kriegsbeteiligung fordert extrem viele zivile Opfer, die nicht auf Entschädigungsregelungen oder Klagewege zurückgreifen können. Die Bundesregierung sollte internationale Initiativen gegen diese Schutzlosigkeit einleiten – nicht zuletzt auch, weil sie Dschihadisten Zulauf bringt.
- 6 Demilitarisierung der Gesellschaften vorbereiten** Die Bundesregierung sollte frühzeitig planen, sich an umfassenden Deradikalisierungs- und Wiedereingliederungsprogrammen ehemaliger Kämpfer des Islamischen Staates (IS) und der verschiedenen Milizen zu beteiligen.
- 7 Bereitschaft zur Beteiligung an Friedensmissionen** Wenn in einem der Kriege im Nahen und Mittleren Osten ein verlässliches Waffenstillstands- oder gar Friedensabkommen gelingt, sollte sich Deutschland an multilateralen Einsätzen mit UN-Mandat beteiligen.
- 8 Humanitäres Engagement beibehalten** Deutschland engagiert sich humanitär im Nahen und Mittleren Osten. Dieses Engagement sollte – auch jenseits des Motivs, Flucht zu verhindern – in hohem Maße weitergeführt werden.

FOKUS / Kriegerischer Zerfall im Nahen und Mittleren Osten /

Der Nahe und Mittlere Osten² zerfällt. Die Kriege in Libyen, Syrien, im Jemen und bis vor kurzem im Irak forderten hunderttausende Todesopfer. Die dortigen Giftgaseinsätze sowie die Militäroffensiven, Belagerungen und Eroberungen von Aleppo, Deir al-Zur, Raqqa, Mosul, Ost-Ghouta und Afrin stehen für die massive Verletzung des humanitären Kriegsvölkerrechts. Friedensperspektiven gibt es wenige.

F.1 ✓ Verheerende Kriege und Zersplitterung der Staaten

Die Hintergründe für die akuten Kriege in der Region sind sehr unterschiedlich. Dennoch gibt es gemeinsame regionale Konfliktursachen. So lähmten autoritäre Herrschaftssysteme und schlechte Regierungsführung Wirtschaft, Verwaltung, Politik und Alltag.

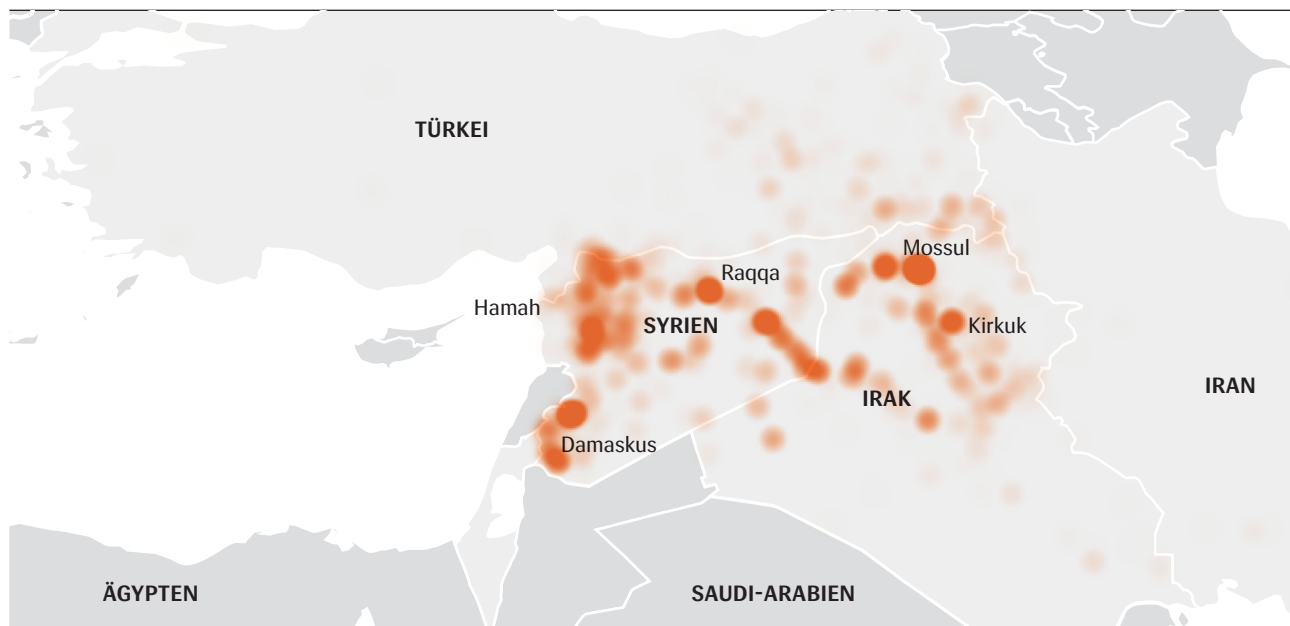
Seit 2010 kam es in zahlreichen arabischen Staaten zu friedlichen Massendemonstrationen. In Marokko, Jordanien und dem Oman boten die Regierungen der Bevölkerung symbolische oder kleinere substanzielle Reformen als Verbesserungen an. In Tunesien und Ägypten stellte sich das Militär nach einigen Wochen gegen die jeweiligen Regierungen. In Libyen und Syrien gingen die Herrschenden mit militärischer Gewalt gegen Demonstranten vor. Das Regime in Libyen spielte Stämme durch eine geschickte Politik des „Teile und Herrsche“ gegeneinander aus. In Syrien ging die Regierung brutal gegen Oppositionskräfte vor. Alawitischen, christlichen und schiitischen Syrern gegenüber empfahl sie sich als Schutzmacht. Im Irak spielte der damalige Ministerpräsident Maliki die „schiitische Karte“, setzte also auf die Spaltung entlang konfessioneller Zugehörigkeiten, die sich nach der US-Invasion von 2003 verschärfte. Dies öffnete die Tür für ausländische, aber auch irakische Dschihadisten, vor allem für den Islamischen Staat (IS), die als Verteidiger „der Sunniten“ Legitimität gewannen.

1 Konfliktintensität anhand von Todesopfern im Zeitraum 01.01.2017 bis 10.04.2018 Quelle → F / 41

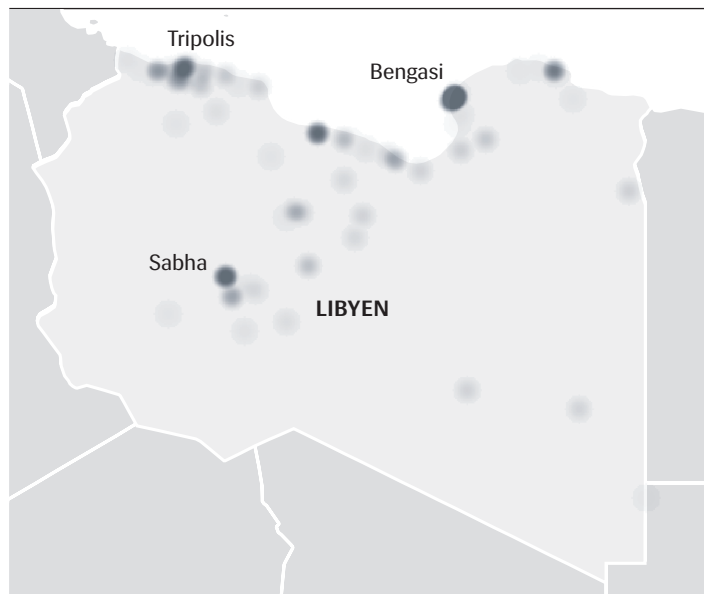
Bei den genannten Opferzahlen handelt es sich um konservative Näherungswerte.
So wurden indirekte Opferzahlen (etwa durch Kriegsfolgen) und Dunkelziffern nicht einbezogen.

→ 9 / 46

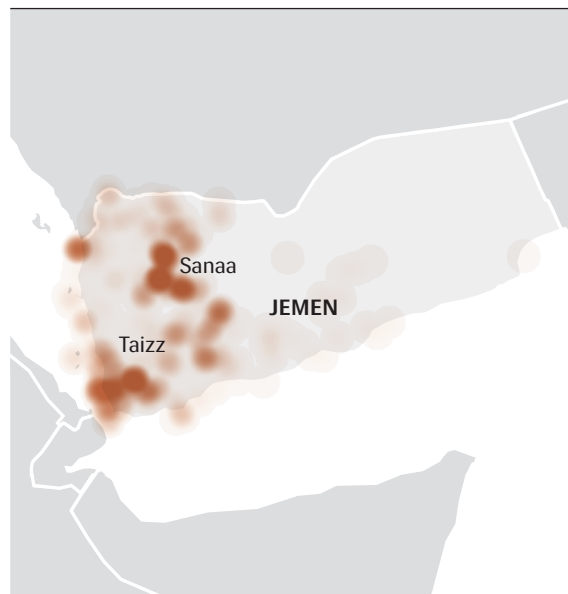
F
24



Iran, Irak, Syrien, Türkei



Libyen



Jemen



Zugunsten der besseren Lesbarkeit sind einige Ländernamen nicht dargestellt. Die dargestellten Grenzen und Namen spiegeln nicht unbedingt die Sichtweise des BICC wider.

Wir konzentrieren uns bei der Konfliktanalyse auf die vier Länder, in denen die bewaffneten Konflikte am gewaltsamsten ausgetragen werden, namentlich: Irak, Jemen, Syrien und Libyen → **1**/24. Wichtig ist darüber hinaus: Die innenpolitischen Situationen in Tunesien, Ägypten, im Libanon, im Irak, in der Türkei und im Iran sind weiterhin angespannt. Der Israel-Palästina-Konflikt spitzte sich 2017/18 erneut zu und befindet sich trotz international vereinbarter Lösungswege in der Sackgasse → **2**/25.

2 Der Israel-Palästina-Konflikt in der Sackgasse

F

25

// Im Israel-Palästina-Konflikt steht ein international akzeptierter und gangbarer Weg zum Frieden bereit, nämlich die Zweistaatenlösung und ein Tausch von „Land für Frieden“. Doch fehlt es am politischen Willen der Akteure vor Ort – insbesondere der israelischen Regierung. Der strategisch vorangetriebene, völkerrechtswidrige Siedlungsbau in den besetzten Gebieten untergräbt gezielt diese Zweistaatenlösung. Auf palästinensischer Seite werden Fatah und Hamas wegen Korruption und Repression in der eigenen Gesellschaft zunehmend abgelehnt und sind politisch kaum noch handlungsfähig.

// US-Präsident Trump entschied im Dezember 2017, Jerusalem als israelische Hauptstadt anerkennen und die US-Botschaft dorthin verlegen zu lassen. Damit wurde der internationale Konsens aufgekündigt, die Annexion Ost-Jerusalems durch Israel als völkerrechtswidrig einzuordnen. Washington verliert damit die Möglichkeit, als Vermittler den Friedensprozess wieder in Gang zu setzen, und stärkt letztlich Extremisten auf beiden Seiten.

// Ende März 2018 versammelten sich zehntausende Demonstranten im Gaza-Streifen entlang der Grenzanlagen zu Israel. Anlässlich des 70. Jahrestages der Staatsgründung Israels erinnerten sie an die Vertreibung hunderttausender Palästinenser im Jahr 1948, die sich als Katastrophe (Nakba) ins kollektive Gedächtnis eingebrannt hat. Sie forderten ein Rückkehrrecht. Hamas unterstützte diesen Protest. Neben den überwiegend friedlichen Demonstranten gab es auch einige Gewalttäter, die Reifen anzündeten sowie Steine und Molotow-Cocktails warfen. Unter dem Vorwand „Terroristen“ abzuwehren, töteten israelische Scharfschützen über 50 Menschen und verletzten mehrere Tausende. Human Rights Watch bezeichnete die Gewalt als „exzessiv“. Der UN-Generalsekretär, die EU-Außenbeauftragte und Amnesty International forderten eine unabhängige Untersuchung der Vorfälle.

IRAK DER ISLAMISCHE STAAT AUF DEM RÜCKZUG, GEWALT HÄLT AN

Die USA stürzten mit ihrer Invasion von 2003 nicht nur den Diktator Saddam Hussein und seine Baath-Partei, sondern zerschlugen auch die bis dahin bestehenden politischen und militärischen Staatsstrukturen. Infolgedessen bildete sich eine Vielzahl bewaffneter Akteure heraus: Die USA förderten u. a. den Aufbau einer neuen irakischen Armee, die kurdischen Peschmerga-Milizen und die sunnitischen Sahwa-Milizen. Die Regionalmächte, vor allem der Iran, unterstützten rivalisierende Gruppen – u. a. die Badr-Organisation und Muqtada al-Sadrs Mahdi-Armee.

USA und Iran
fördern rivalisierende
Gewaltakteure

Die US-amerikanische Besatzungsmacht verschärfte durch ihr Vorgehen Konflikte entlang ethnischer (vor allem Kurden vs. Araber) und konfessioneller (Schiiten vs. Sunniten) Trennlinien. Dies blockierte die demokratische Neuausrichtung des politischen Systems. Nicht zuletzt die Zerschlagung und Neustrukturierung der irakischen Armee trieb die

politische Marginalisierung von Sunniten und Parteigängern des Regimes von Saddam Hussein weiter voran. Dies bildete einen idealen Nährboden für den IS, der sich hierzu als Alternative präsentierte und zeitweise ein Drittel des irakischen Territoriums unter seine Herrschaft brachte.

F
26

Obgleich der IS seit Dezember 2017 als besiegt gilt, stellen versprengte Kämpfer eine Gefahr dar → 3/26. Die humanitäre Situation bleibt prekär, die Spannungen zwischen sunnitischen und schiitischen Konfliktparteien halten an. Die Abstimmung der Bevölkerung über die Unabhängigkeit der Kurdischen Region Irak (KRI) am 25. September 2017 zahlte sich für die Kurden nicht aus: Irakische Streitkräfte (ISF) und die Milizen der Hashd al-Shabi nahmen das Referendum zum Anlass, einen Großteil der zwischen Erbil und Bagdad umstrittenen Gebiete wieder unter ihre Kontrolle zu bringen. Die Hashd al-Shabi (bis zu 120.000 Kämpfer) sind formell, wie die ISF, dem Ministerpräsidenten untergeordnet, folgen jedoch einem iranisch-dominierten Oberkommando und sind zahlenmäßig den ISF (ca. 64.000 aktive Kämpfer) weit überlegen. Im Zuge der Parlamentswahlen im Irak (Mai 2018) konkurrieren iranisch beeinflusste Gruppen mit irakisch-nationalistischen politischen Allianzen und zentralistisch orientierte Kräfte mit regionalen Akteuren.

Angespannte Lage
zwischen Bagdad
und Erbil

3 Der IS – zwischen Kalifat und Terrororganisation

Der Islamische Staat (IS), in der Region Daesch genannt, wird international meist als Terrororganisation eingestuft. Er verfolgt das Ziel, die nationalstaatliche Ordnung durch ein selbstproklamiertes, weltweites Kalifat zu ersetzen. Der IS steht für die gewaltsame Durchsetzung einer eigenwilligen, salafistisch-dschihadistischen Auslegung des Korans. Angesichts fortschreitender Eroberungen formierte sich Mitte 2014 die von den USA angeführte sogenannte „Internationale Allianz gegen den IS“. Mit deren Unterstützung für Luftangriffe und Bodentruppen gelang irakischen Streitkräften und kurdischen Peschmerga die Rückeroberung Mossuls (Juli 2017). Die kurdisch dominierte Syrische Demokratische Front (SDF) nahmen

Raqqa ein (Oktober 2017), syrische pro-Regime-Truppen brachten Deir al-Zur unter ihre Kontrolle (November 2017). Die Bekämpfung des IS forderte viele zivile Opfer. Die Höhe der Opferzahlen und die vermutlich groben Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht blendeten westliche Medien nahezu aus. Zudem wurden schätzungsweise 25.000–60.000 IS-Kämpfer bis 2017 getötet. Den IS-Kämpfern wie auch den Rekruten der verbundenen Nusra Front (bzw. Hayat Tahrir al-Sham, HTS), die lange Zeit eng mit Al Kaida verbunden war, gewährten die syrische Regierung und die westlichen Streitkräfte wiederholt freies Geleit im Rahmen von Waffenruhen.

SYRIEN DIE DRAMATISCHE INTERNATIONALISIERUNG DES BÜRGERKRIEGES

Massenproteste in Syrien (2011) forderten ein Ende staatlicher Willkür und Repression sowie stärkere Teilhabe und Mitsprache. Dies ist heute fast in Vergessenheit geraten: Mittlerweile sind zivile Oppositionsgruppen marginalisiert, das Land ist zerrissen und einer (aus dem Ausland geförderten) salafistisch-dschihadistischen Radikalisierung stehen Erschöpfung, Resignation und Repression der Bevölkerung gegenüber. Den Krieg prägen regionale und internationale Machtinteressen und die Konstellation der beteiligten

Akteure ist vielschichtig: Eine Allianz aus Russland, dem Iran und der libanesischen Hisbollah stützt das syrische Regime mit militärischer Präsenz. Russland ist seit 2015 vor allem mit der Luftwaffe vor Ort und setzt private Militärfirmen aus dem Umfeld des Kremls ein. Dieser Pro-Regime-Allianz stehen ca. 700–800 bewaffnete, fragmentierte und teils verfeindete Gruppen gegenüber, die demokratische, nationalistische, salafistisch-dschihadistische und konfessionell motivierte Akteure umfassen. Die größten Gruppen sind die Freie Syrische Armee (FSA), die zunehmend intern gespalten ist, die maßgeblich kurdisch beeinflusste Syrisch Demokratische Front SDF und der IS, bzw. dessen ehemalige Kämpfer. Die Milizen erhalten politischen, finanziellen und militärischen Rückhalt von außen: Die USA und die Türkei gaben den Sturz Assads als ihr Ziel aus und haben Gewaltakteure wie die FSA unterstützt. Saudi-Arabien, die Türkei und Katar setzten bewusst auf islamistische Gruppierungen. Außerdem sind neben Russland und dem Iran auch die USA und die Türkei mit eigenen Truppen im Land: die USA stationierten ca. 2.000 Soldaten in Syrien. Die Türkei ist spätestens mit ihrer militärischen Intervention im nordsyrischen Afrin im Januar 2018 zur Kriegspartei geworden, nachdem sie bereits seit 2015 immer wieder mit eigenen Truppen vor Ort eingriff und über die Operation Euphrat Shield in Nordsyrien lokale Akteure unterstützte → 4 / 27. Zudem führt Ankara auch Militäroperationen im Nordirak durch.

4 Der türkische Angriff auf das nordsyrische Afrin

Die Türkei marschierte im Januar 2018 in Afrin ein. Zuvor hatten die USA die Stationierung einer Truppe von 30.000 amerikanischen und Kämpfern der SDF einschließlich der kurdischen Yekîneyên Parastina Gel (YPG) entlang der türkischen Grenze angekündigt. Die YPG konnte sich seit 2011 unter Rückgriff auf die Logistik der PKK in Nordsyrien etablieren. Die Türkei sieht die YPG aufgrund der Verbindungen zur PKK als terroristische Organisation an und verfolgt das Ziel, die YPG in Syrien – etwa 60.000 Kämpfer – „auszulöschen“. Sie setzt dafür Waffen und Geräte ein, die sie von NATO-Partnern im Zuge ihrer Aufrüstung bekommen hat – darunter auch aus Deutschland gelieferte Leopard-Panzer. Und sie mobilisiert dafür pro-türkische Gruppen der FSA. In Reaktion auf die türkische Bedrohung solidarisierte sich die YPG mit dem syrischen Regime, nachdem sie seit Kriegsbeginn zunächst

ein weitgehend neutrales Verhältnis zueinander unterhalten hatten. Nach Norden vorrückende, syrische Regierungstruppen versuchen, durch Bombardements den Vormarsch der Türkei nach Süden zu stoppen. Die USA und die Türkei befinden sich trotz gemeinsamer NATO-Mitgliedschaft zurzeit auf gegensätzlichen Seiten der Front, da die USA bislang die SDF unterstützte. Ob sich dies angesichts der Brisanz der Lage ändern wird, ist derzeit offen. Dass die USA den völkerrechtswidrigen Einmarsch der Türkei³ toleriert, deutet allerdings darauf hin. Zudem hat Frankreich seine Präsenz in Nordsyrien und dem Nordirak verstärkt. Dennoch werden vielfach Zwangsvertreibung von Kurden in türkisch kontrollierten Gebieten und die Zwangsansiedlung sunnitischer Araber, z. B. aus Ost-Ghouta, dokumentiert.

2017 erklärten Russland, der Iran und die Türkei im Rahmen der Verhandlungen in Astana, dass sie vier Deeskalationszonen einrichten wollen, um die Kämpfe und das Notleiden der Zivilbevölkerung in Syrien zu reduzieren. Doch dieses Vorhaben ist gescheitert. So verschärfte die gezielte, auch russische Bombardierung der Deeskalationszone Ost-Ghouta nahe Damaskus zwischen Januar und März 2018 und danach in Homs und Idlib den Konflikt weiter.

JEMEN KONFLIKT IM SCHATTEN IRANISCH-SAUDISCHER RIVALITÄTF
28

2011 protestierte die Bevölkerung gegen den langjährigen Präsidenten Ali Abdullah Saleh. Als die Lage eskalierte, kam es unter Vermittlung des Golf-Kooperationsrates im Februar 2012 zu Präsidentschaftswahlen, die der vorherige Vizepräsident Abed Rabbo Mansour al-Hadi gewann. Im Herbst 2014 eroberten die schiitischen Huthis aus dem Norden des Landes die Hauptstadt Sanaa. In einem Bündnis mit Ex-Präsident Saleh setzten sie Anfang 2015 den von Saudi-Arabien protegierten neuen Machthaber Hadi ab. Dieser floh zunächst nach Aden, wo er 2015 eine Gegenregierung ausrief. Aden steht seit Januar 2018 unter Kontrolle der südlichen Sezessionsbewegung, die ein Unabhängigkeitsreferendum anstrebt. Mittlerweile residieren Hadi und Teile seiner Regierung in Riad. Auch der IS und Al Kaida brachten Gebiete im Süd- und Ost-Jemen unter ihre Kontrolle. Alle drei Bewegungen sind mit den schiitischen Huthis verfeindet, die wiederum Indizien zufolge vom Iran unterstützt werden – womöglich auch mit Waffenlieferungen (→ Conflict Armament Research 2017).

Die saudische Koalition, welche neben Saudi-Arabien die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE), Kuwait, Bahrain, Sudan, Ägypten und die USA umfasst, setzt Luftangriffe und eine Seeblockade gegen die Huthis ein. Die Maßnahmen der saudischen Koalition verstoßen gegen das humanitäre Völkerrecht und tragen massiv zu einer humanitären Katastrophe im Land bei: 18,8 Mio. Menschen sind auf humanitäre Hilfe angewiesen, mehr als acht Mio. Menschen von Hunger bedroht und etwa eine Mio. Menschen mit Cholera infiziert – ein Ausmaß, das alle bisher aufgezeichneten Cholera-Epidemien übersteigt. Als Saleh im Dezember 2017 ankündigte, den Pakt mit den Huthis einseitig aufzulösen und auf internationale Vermittlungsversuche eingehen zu wollen, ermordeten die Huthis ihn wenige Tage später.

Humanitäre
Katastrophe im Jemen**LIBYEN STAATSERFALL NACH NATO-INTERVENTION**

Die NATO intervenierte im März 2011 im libyschen Bürgerkrieg, legitimiert durch die UN-Sicherheitsratsresolution 1973, welche das Mandat auf den Schutz von Zivilisten begrenzte. Allerdings verletzte die NATO dieses Mandat, indem sie die Gegner Gaddafis militärisch unterstützte und das Regime zu Fall brachte. Der Sturz Gaddafis löste neue Machtkämpfe aus, die 2014 in einer weiteren Kriegsphase und einem völligen Staatszerfall mündeten. Eine wesentliche Konfliktlinie verläuft zwischen der „Nationalen Einheitsregierung“ des international anerkannten Regierungschefs Fajis al-Sarraj mit Sitz in Tripolis einerseits und General Khalifa Haftar andererseits. Dessen Machtgebiet im Osten des Landes verteidigt die Libysche Nationale Armee (LNA). Haftar regiert mit einem eigenen Parlament in Tobruk. Internationale Unterstützung erhält er durch Ägypten, die VAE und Russland, wobei umstritten ist, inwiefern Russland militärisch involviert ist (→ Atilgan et al. 2017). Unterschiedliche Milizen stehen entweder auf Seiten eines der beiden Machthaber oder versuchen, eigene Machtgebiete zu erobern. Kriminalität, etwa in Form politischer Auftragsmorde (u. a. am Bürgermeister von Misrata im

Staatszerfall und
Machtkampf in Libyen

Dezember 2017), Menschenhandel, Schmuggelnetzwerke und Terroranschläge heizen das Gewaltniveau und die grassierende Unsicherheit weiter an. Auch der IS ist in Libyen präsent, wurde allerdings aus seinen früheren Hochburgen an der Küste (z. B. Sirte) vertrieben und ist deutlich geschwächt.

F.2 Transnationale und internationale Konfliktlinien

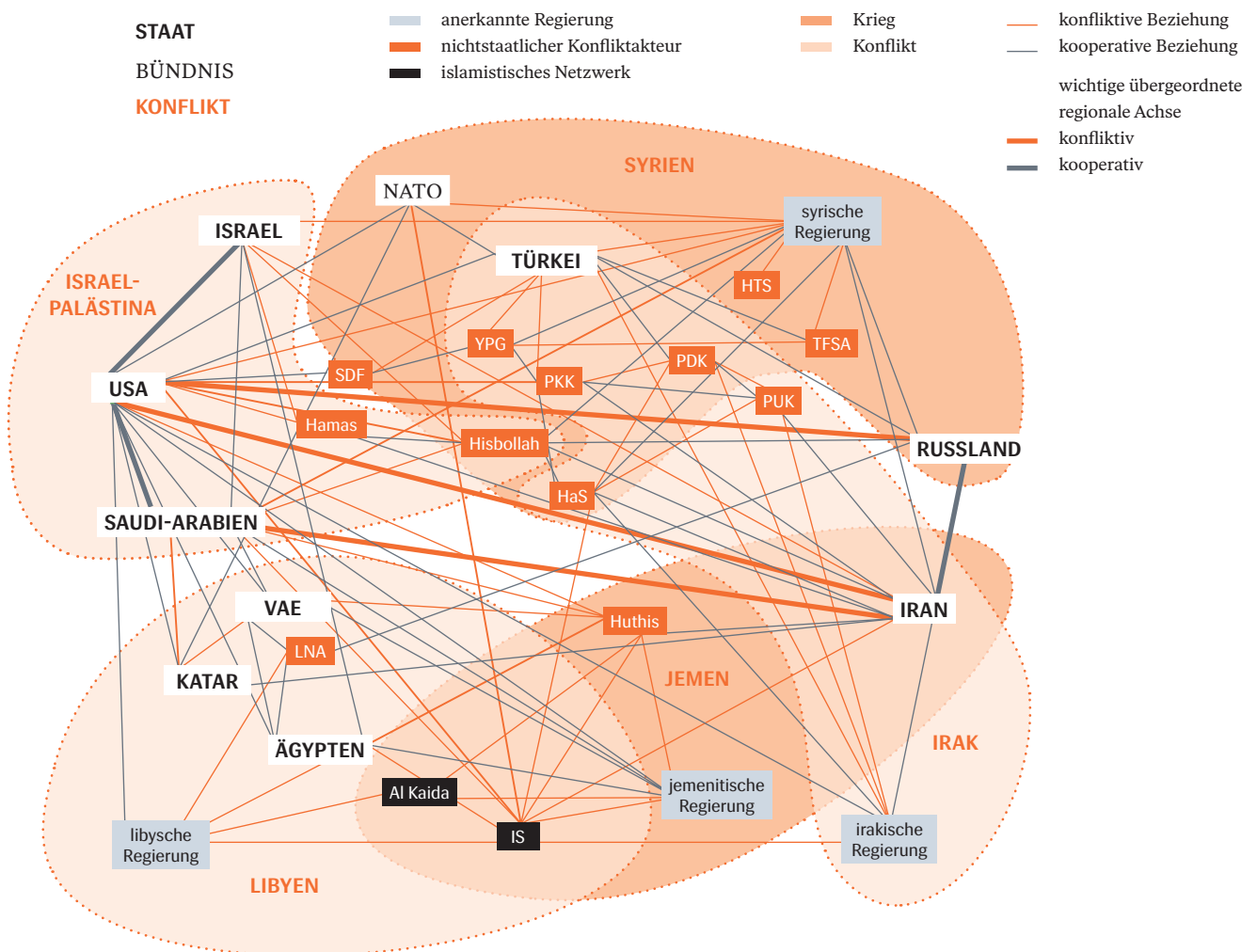
F

29

Die zunehmende Verflechtung dieser vier Bürgerkriege mit den Anrainerstaaten sowie die Interventionen durch Großmächte wie die USA und Russland destabilisieren die Region → 5 /29. Eine Dimension des Konfliktes, den Dschihadismus, sprachen wir bereits an. Im Folgenden stellen wir drei weitere transnationale und internationale Konfliktlinien heraus, die die Gewalt anfachen und Friedensregelungen blockieren.

5 Verflechtungen von internationalen, regionalen und lokalen Konfliktakteuren

Quelle → F /41



IRAN VS. SAUDI-ARABIEN KAMPF UM REGIONALE VORHERRSCHAFT

F
30

Der Iran nutzt die Bürgerkriege, um seine regionale Stellung auszuweiten. Dazu baute er vor allem schiitische Milizen auf. Nach Syrien entsandte er die Al-Quds-Spezialeinheit seiner Revolutionsgarde (7.000 Kämpfer). Teheran ist Förderer der schiitisch-irakischen Milizen (über seine Al-Quds-Brigade) sowie der schiitisch-afghanischen Milizen und auch der Hisbollah-Einheiten in Syrien. Die al-Quds-Brigade ist zudem über Hashd al-Shabi im Irak und in Syrien aktiv. Dieser Milizenverbund ist mittlerweile dem irakischen Militär gleichgestellt, agiert aber davon unabhängig, mit erheblichem Einfluss Teherans auf die Kommandostrukturen. Westliche Staaten, Israel und Saudi-Arabien sehen hierin eine aggressive Expansionspolitik des Irans. Die US-amerikanische Aufkündigung des Nuklearabkommens mit dem Iran steht damit in Zusammenhang → 3/100. Israel und Saudi-Arabien, die die Palästinafrage in der Vergangenheit entzweite, rücken aufgrund ihrer Feindschaft zum Iran näher aneinander. In Saudi-Arabien reißen Diskussionen über eine eigene atomare Aufrüstung nicht ab.

Iran und
Saudi-Arabien führen
Stellvertreterkriege
im Nahen und
Mittleren Osten

Saudi-Arabien steht seit langem in konfessioneller und regionalpolitischer Rivalität zu Iran. Riad erhebt einen eigenen Hegemonieanspruch in der Region und kontert den iranischen Einfluss zunehmend offensiv: Im mehrheitlich schiitischen Bahrain unterstützte Riad 2010 das sunnitische Königshaus bei der gewaltsamen Niederschlagung von Demonstrationen; in vielen Konfliktländern fördert Saudi-Arabien anti-schiitische Dschihadisten; im Libanon, wo die Hisbollah in der Regierung sitzt, erzwang Saudi-Arabien am 4. November 2017 den (zeitweisen) Rücktritt von Ministerpräsident Hariri, um den schiitischen Einfluss einzudämmen. Im Jemen flog die saudische Luftwaffe über 15.000 Angriffe; die von Riad koordinierte, im April 2018 noch anhaltende Seeblockade, verschärft die humanitäre Katastrophe im Jemen. Deutschland hält mit der Lieferung von militärischen Ersatzteilen die Einsatzfähigkeit der saudischen Luftwaffe aufrecht.

Israel, das sich offiziell aus allen Bürgerkriegen heraushält, fliegt Luftangriffe in Syrien – so etwa am 9. April 2018 gegen den Luftwaffenstützpunkt T4, den auch iranisches Militär nutzt. Die israelische Regierung befürchtet, dass Iran einen Korridor schafft und kontrolliert, der sich von Iran über Irak (Hashd-al-Shabi) und Syrien (Assad-Regime) bis zum Libanon (Hisbollah) erstreckt. Nach dem Abschuss eines israelischen Kampffjägers über Syrien durch schiitische Milizen am 10. Februar 2018 kündigte Israel an, in Zukunft militärisch Vergeltung zu üben. Wiederholte Drohungen Tel Avivs, mit einem Militärschlag gegen Iran vorzugehen, gewinnen an Brisanz.

DIE INTERNATIONALISIERUNG DER KONFLIKTE

Das Gewicht der externen Großmächte in der Region verschob sich seit der russischen Intervention auf Seiten der syrischen Regierung 2015 deutlich. Moskau ermöglichte durch Beteiligung an Luftangriffen auf Oppositionsgebiete das Überleben des Regimes und unterstützte syrische Truppen bei der Eroberung wichtiger Städte. Das russische

Veto im UN-Sicherheitsrat verhinderte wiederholt Resolutionen, die das syrische Regime verurteilen. Zur Festigung seiner Rolle als Großmacht im Nahen und Mittleren Osten ist Russland offenkundig bereit, menschenverachtende und brutale Regime zu unterstützen.

Die Erfahrungen in Libyen 2011, aber auch in Afghanistan und im Irak, wo sich externe Mächte erfolglos in Kriegswirren verstrickten, hielten die USA davon ab, sich im Syrien-Krieg in größerem Ausmaß militärisch zu engagieren. Dennoch deklarierte Washington das Ziel, Bashar Assad stürzen zu wollen. Die „rote Linie“, die der damalige US-Präsident Barack Obama im Hinblick auf syrische Giftgaseinsätze zog, blieb folgenlos. Erfolglos blieben auch Hilfsleistungen der USA, beispielsweise die Ausbildung und finanzielle Unterstützung der FSA, die begrenzte Lieferung von Militärgerät, der Einsatz eigener Special Operations Forces und diplomatische Initiativen. Im Irak, wo die USA eine stärkere Militärpräsenz (rund 5.200 Soldaten) haben, ist das Verhältnis zum Iran am kompliziertesten, da dort beide Länder gemeinsam gegen den IS vorgehen. Zugleich konkurrieren Washington und Teheran darum, den Aufbau der Streitkräfte und der Staatsverwaltung mitzugestalten, sowie um die Vergabe großer Infrastrukturprojekte – wobei die Zeit offenbar für den Iran arbeitet.

US-Engagement in
Syrien und Irak
erfolglos, EU hält sich
zurück

Die Europäische Union und ihre Mitgliedsländer sind sowohl im Syrien-Krieg als auch im Irak politisch randständig. Sie beschränken sich weitgehend auf die Beteiligung an der „Internationalen Allianz gegen den IS“ und auf humanitäre Hilfe. Deutschland ist der zweitgrößte Geber für humanitäre Hilfe im Nahen und Mittleren Osten – nicht zuletzt, um weitere Flüchtlingsbewegungen in Richtung Europa und Deutschland einzudämmen. Allein Frankreich startete eine politisch-diplomatische Initiative. So stellte Präsident Macron der kurdisch dominierten SDF Unterstützung in Aussicht und kündigte seine Absicht an, im Konflikt mit der Türkei zu vermitteln – was in Ankara auf brüske Ablehnung stößt.

VERFLECHTUNGEN KURDISCHER MILIZEN

Die Kurden verbindet über die Staatsgrenzen hinweg eine ethno-nationale Identität, die allerdings von regionalen Unterschieden (u. a. sprachlich) und Machtrivalitäten politischer Akteure gekennzeichnet ist. Zwar unterstützten irakisch-kurdische Peschmerga die syrisch-kurdischen YPG bei der Verteidigung von Kobane im Oktober 2014. Allerdings verhindern politische, religiöse und lokale Unterschiede und Interessen eine gemeinsame kurdische Politik, von einer übergreifenden Organisation ganz zu schweigen. Es gibt in der Türkei, in Syrien, im Irak und im Iran eine Vielzahl pro-kurdischer Parteien und Milizen, deren Einfluss regional begrenzt ist → **6** / 32 → **7** / 33. Umstritten ist die Form kurdischer Selbstbestimmung: Während u. a. die aus der Türkei stammende Arbeiterpartei Kurdistans (Partîya Karkerên Kurdistanê, PKK) und die syrische Partei der Demokratischen Union (Partîya Yekîtiya Demokrat, PYD) einen demokratischen Konföderalismus innerhalb bestehender nationalstaatlicher Grenzen fordern, streben die Demokratische Partei Kurdistans (Partîya Demokratî Kurdistanê, PDK) und die Patriotische

Union Kurdistans (Yekîtiya Nîştimaniya Kurdistan, PUK) im Irak einen unabhängigen Staat der dortigen Kurden an. Auch steht z. B. die in Erbil/ Dohuk agierende PDK der türkischen Regierung nahe, die kurdischen Akteure im nordirakischen Sulaimaniyya (v. a. PUK) kooperieren aus taktischen Gründen mit Iran.

6 Übersicht über ausgewählte kurdische Akteure

F

32

// **PKK (Partîya Karkerên Kurdistanê)** wurde in der Türkei gegründet; Hauptrückzugsgebiet sind die Qandil-Berge, Irak. Sie kämpft mit militärischen Mitteln für politische Rechte. Die Türkei stuft die PKK als terroristische Organisation ein.

// **PYD (Partîya Yekîtiya Demokrat)** ist die Schwesterpartei der PKK und hat seit Beginn des Krieges in Syrien 2011 mit ihrer Miliz YPG (Yekîneyên Parastina Gel) große Teile des Landes gegen den IS verteidigt und zurückerobert. In Nordsyrien etablierte sie ein autonomes Gebiet, die Demokratische Föderation Nordsyrien.

// **PDK (Partîya Demokratî Kurdistan)** ist eine der beiden dominierenden Parteien der kurdischen Regionalregierung. Der langjährige Vorsitzende und Präsident der Autonomen Region Kurdistan im Irak, Masud Barzani,

trat im Anschluss an das gescheiterte Unabhängigkeitsreferendum im Herbst 2017 zurück, die Amtsgeschäfte übernahm sein Neffe, Nerchivan Barzani.

// **PUK (Yekîtiya Nîştimaniya Kurdistan / Patriotic Union of Kurdistan)** wurde von Jalal Talabani († 2017) angeführt. Die Sulaimaniyya Region, der südliche Teil des kurdischen Gebietes im Nordirak, ist ihr politisches Stammgebiet. Sie verliert gegenwärtig an politischem Gewicht; die Coalition for Democracy and Justice spaltete sich als neue Partei von der PUK ab.

// **Jesidische Milizen** agieren in Sindschar. Diese verstehen sich primär als Jesiden, aber auch als Kurden. Es gibt unterschiedliche jesidische Milizen (u. a. Yekîneyên Berxwedana Şingal, Êzîdxan Protection Force).

Die USA bewaffneten sowohl die irakisch-kurdischen Peschmerga als auch die syrisch-kurdische YPG als Bodentruppen im Kampf der „Internationalen Allianz gegen den IS“; zugleich erhielten die Peschmerga im Nordirak zu Beginn des Kampfes gegen den IS auch Unterstützung von Iran. Infolgedessen verteidigten kurdische Milizen auch Gebiete außerhalb der KRI und kontrollierten z. B. das zwischen Bagdad und Erbil umkämpfte Kirkuk. Das kurdische Unabhängigkeitsreferendum vom 25. September 2017 erkannte Bagdad nicht an. Seither eroberten irakische militärische Kräfte (v. a. ISF, Hashd-al Shabi) zuvor von kurdischen Kräften besetzte Gebiete zurück, wobei es zu gewaltsamen Zusammenstößen kam. Beide Seiten werden von Deutschland unterstützt → 1/55.

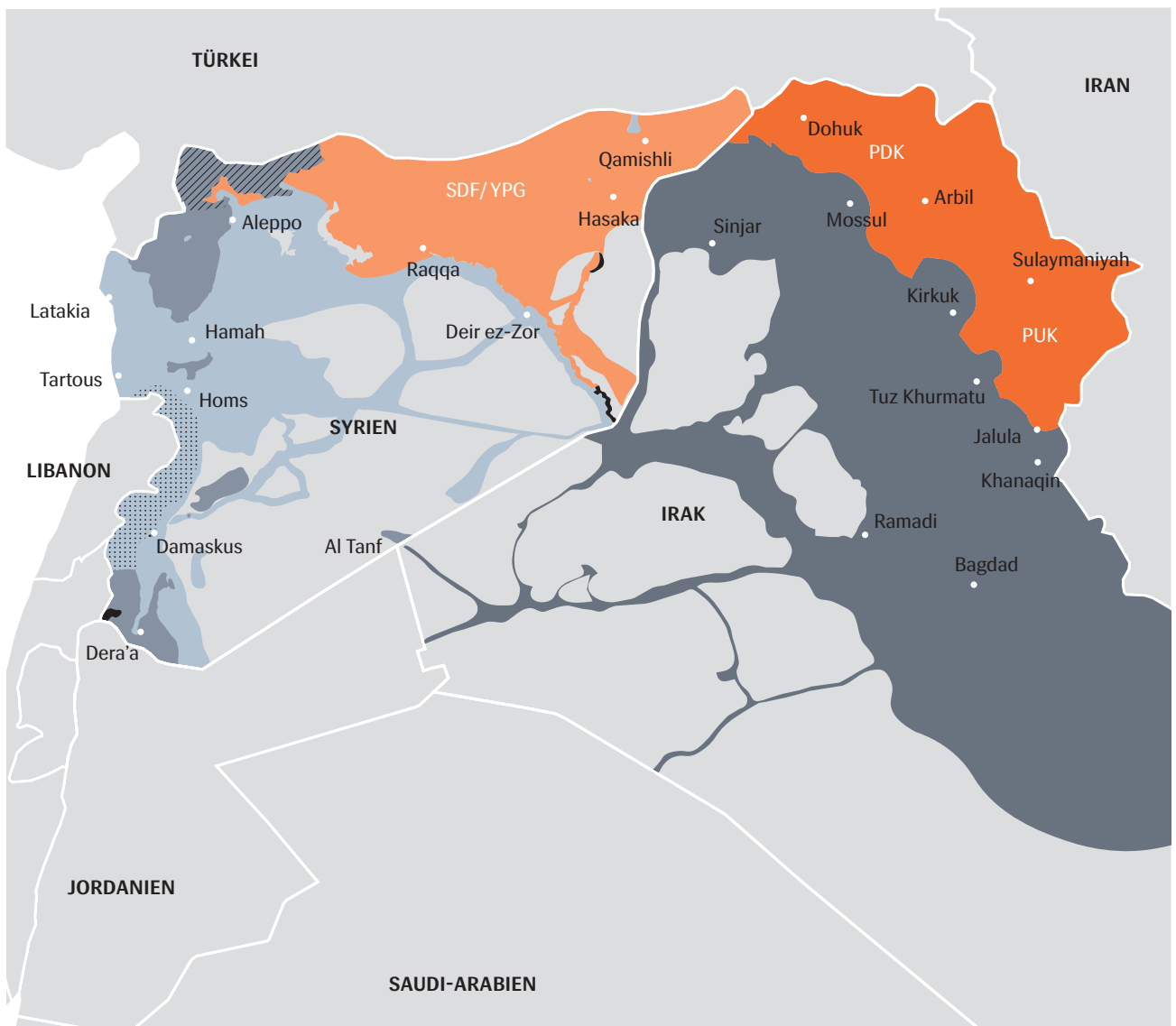
Deutschland unterstützt gegnerische Konfliktparteien

Die Türkei verfolgt eine Politik, die Ansätze einer Selbstverwaltung oder politischen Repräsentanz der Kurden mit Gewalt verhindert: Bekämpft werden Sympathisanten nicht nur der PKK und PYD, sondern auch der pro-kurdischen Oppositionspartei HDP (Halkların Demokratik Partisi). Leidtragende der erneuten Gewalteskalation in Südostanatolien seit 2015 sowie des türkischen Einmarsches in Afrin/Syrien im Januar 2018 sind vor allem die Kurden.

7 Militärisch kontrollierte Gebiete

Quelle → F / 41

- | | | | |
|-------|-------------------|---|--|
| PDK | Bewaffnete Kräfte | ■ | Irakische Streitkräfte (ISF und Hashd) |
| //// | Türkei | ■ | Peschmerga |
| | Hisbollah | ■ | Syrische Regimeallianz |
| | | ■ | Antiregime Milizen |
| | | ■ | SDF/YPG |
| | | ■ | IS |



Zugunsten der besseren Lesbarkeit sind einige Ländernamen nicht dargestellt. Die dargestellten Grenzen und Namen spiegeln nicht unbedingt die Sichtweise des BICC wider.

F.3 Wenig Aussichten auf Frieden: Laufende Verhandlungsprozesse

Erfolgversprechende Friedensbemühungen gibt es kaum. Sie werden dadurch erschwert, dass sich Regional- und Großmächte massiv einmischen und lokale und externe Akteure über Staatsgrenzen hinweg eng verflochten sind. Daher wäre es bereits ein Erfolg, wenn in naher Zukunft auch nur einer dieser vier gewaltsamen Konflikte in Syrien, im Jemen, in Libyen und im Irak friedlich zu Ende gebracht werden könnte. Zugleich sind alle vier Kriege eng miteinander verwoben. So stoßen isolierte Lösungsansätze an Grenzen, wenn sie nicht in ein regionales Gesamtkonzept eingebunden sind. Dieses muss sowohl die erhebliche externe Einmischung von internationalen und regionalen Akteuren einhegen als auch die vielschichtigen Konfliktkonstellationen vor Ort bearbeiten. Diese zeichnen sich durch die hohe Anzahl von Gewaltakteuren, die starke Vernetzung von Gewaltakteuren, durch intensive Finanz- und Waffenströme, ein starkes Ausmaß an Gewalt und Vertreibungen sowie durch umkämpfte wirtschaftliche Ressourcen (v. a. Öl, Gas) aus.

Friedensbemühungen müssen in ein Gesamtkonzept für den Nahen und Mittleren Osten eingebettet sein

F
34

Weil viele externe Akteure selbst involviert sind, gibt es kaum noch einflussreiche Staaten, die eine „neutrale“ Vermittlerrolle einnehmen könnten. Im Syrien-Krieg wurden die Friedensverhandlungen, die die UN seit 2011 in Genf organisieren, ins Abseits gedrängt. Während der UN-Sicherheitsrat noch im Dezember 2015 einstimmig eine „Road Map for Peace in Syria“ in Resolution 2254 beschloss, die an die Verhandlungen anknüpfte, starteten Russland, der Iran und die Türkei 2017 einen Parallelprozess (Astana, Sotschi). Der Ansatz lokaler Deeskalationszonen, wie ihn der Astana-Prozess zum Ergebnis hatte, ist gescheitert. Denn genau um deren Kontrolle ging es in der jüngsten Gewalteskalation.

Im Irak bestehen Streitigkeiten zwischen der Zentralregierung und der kurdischen Regionalregierung fort. Sie betreffen insbesondere jene Verfassungsartikel, die die Ressourcenverteilung (→ Art. 111/112) und die Zugehörigkeit der umstrittenen Gebiete (→ Art. 140) behandeln. Auch sonst ist das Land gespalten. Die nach der US-Intervention (2003) geschaffene Ent-Baathifizierungskommission trug dazu bei, indem sie sunnitische Eliten systematisch aus dem politischen Prozess ausschloss. Wiederkehrende Gewalt und politische Machtkämpfe drängten die United Nations Assistance Mission for Iraq an den Rand. Auch scheiterte der Prozess gesellschaftlicher Aussöhnung: 2006 bis 2008 verliefen die Gewaltkonflikte entlang konfessioneller Gruppenidentitäten, und nach den Wahlen von 2010 verfolgte Maliki eine Politik, die die Sunniten diskriminierte. Der weitgehend gelähmte, extrem leistungsschwache, fragmentierte und parteiliche Staatsapparat verstärkt diese Konflikte noch.

Im Jemen und in Libyen sind Versuche der Friedensvermittlung mehrfach gescheitert, so Initiativen der UN, Russlands, europäischer (u. a. Frankreich, Großbritannien, Italien) und arabischer Regierungen (u. a. Ägypten, Algerien, VAE). In beiden Ländern bestehen konkurrierende Machtzentren und Regierungen nebeneinander. Die Staaten zerfallen, ausgehend vom ohnehin fragilen Zustand der Staatlichkeit bereits vor den Bürgerkriegen.

Die bisherigen Friedensinitiativen konzentrieren sich auf die Interessen mächtiger Akteure vor Ort (Syrien, Libyen, Jemen). Tiefergehenden, letztlich verfassungsrechtlichen Fragen wie der kurdischen Autonomie gehen sie aus dem Weg; sie sehen keine Vorkehrungen gegen ethno-religiöse Diskriminierung (Irak) vor und sind selten in ein regionales Gesamtkonzept eingebunden. Die Astana-Initiative Russlands, des Irans und der Türkei unterläuft nicht nur den relativ inklusiv ausgerichteten Syrien-Prozess der UN, sondern setzt auf die Schaffung eines „eiskalten Friedens“, der wichtige Gruppen ausschließt. Der Repressionsapparat würde somit aufrechterhalten.

Friedensinitiativen sollten verfassungsrechtliche Fragen aufgreifen und alle wichtigen Akteure einschließen

F

35

In solch einer Situation Perspektiven für eine Beilegung der Gewaltkonflikte zu entwickeln erscheint fast unmöglich, ist aber notwendig, wenn die Region nicht über Jahrzehnte in Gewalt und Zerfall verfangen bleiben soll, wie es etwa in Somalia oder Afghanistan zu beobachten ist. Die folgenden Voraussetzungen halten wir für wichtig, um mittel- bis langfristig zumindest die Grundlagen für eine Verständigung zu erreichen:

- a) Eine regional angelegte Friedensregelung muss die massive Einmischung von außen reduzieren. Aufgrund der faktischen Veto-Rolle, die internationale und regionale Mächte mittlerweile haben, müssen deren Kerninteressen auch nach Ende der Gewalt berücksichtigt werden. Diese können aber nur dann legitim sein, wenn sie nicht darauf abzielen, die Gewalt fortzusetzen und die betroffenen Länder weiter zu zerrütten – und jene Diktaturen zu stützen, die Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen haben. Gesprächskanäle zwischen den Konfliktparteien müssen offen gehalten oder geschaffen werden. Das gilt insbesondere für den saudisch-iranischen Gegensatz; internationale Foren wie die Genfer Verhandlungen unter Ägide der UN werden derzeit zur Austragung dieser Rivalität genutzt. Nur konzertierter Druck von außen würde helfen; doch die USA bzw. Russland stehen zurzeit stärker denn je auf Seiten Saudi-Arabiens bzw. des Iran.
- b) Die lokalen, subnationalen, ethnischen, konfessionellen, nationalen, regionalen und transnationalen Akteure mit ihren je eigenen Interessen müssen einbezogen werden. Dabei spielen verfassungsrechtliche Regelungen ebenso eine Rolle wie der gleichberechtigte Zugang zu politischen Institutionen und ökonomischen Ressourcen.
- c) Ein dauerhaftes Ende der Gewalt in der Region ist nur möglich, wenn die kurdischen Minderheiten in den beteiligten Staaten über substanzielle und verfassungsmäßig garantierte Möglichkeiten politischer, ökonomischer und kultureller Selbstbestimmung verfügen. Die genauen Regelungen müssen in jedem einzelnen Staat ausgehandelt werden. Vorstellbar ist aber zum Beispiel, dass – ähnlich wie zwischen Irland und Nordirland – nationale Grenzen in geregelter Weise durchlässig sind. Auch könnten in den Ländern regionale Institutionen geschaffen werden, die grenzüberschreitende Aufgaben wahrnehmen (z. B. im kulturellen Bereich).

- F**
- 36
- d) Friedensvereinbarungen halten nicht lange, wenn sie nicht ein legitimes und funktionierendes Regierungssystem vorsehen. Dies bedeutet Machteinbußen für verschiedene Eliten, die zugleich aber unter der Voraussetzung internen Wandels einen Platz in einer veränderten Ordnung finden müssen. Dabei geht es um die Garantie, bei Verzicht auf politische Macht mit einer gewissen ökonomischen Sicherheit weiter leben zu können. Grenzen zieht allerdings die internationale Ahndung terroristischer Akte und völkerrechtlicher Verbrechen. Werden diese Verbrechen vom Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag oder von den nationalen Rechtsprechungen verfolgt, ist zumindest die internationale Mobilität der Beschuldigten begrenzt. Die Hauptverantwortlichen für Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Genozid müssen zur Rechenschaft gezogen werden, was ihnen die Möglichkeit einer fortdauernden Beteiligung an politischer Herrschaft versperrt.
- e) In Syrien ist ein politischer Wandel erforderlich, der eine Verfassungsreform unter Beteiligung aller relevanten politischen und militärischen Oppositionstruppen gewährleistet. Schwer wird die Frage wiegen, ob und gegebenenfalls wie Kriegsverbrecher an einer künftigen politischen Regelung beteiligt sein können. Dies gilt insbesondere für den syrischen Präsidenten Assad, dessen Stellung vorübergehend gefestigt ist, der aber zugleich eine Hauptverantwortung für Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit trägt. Diese moralisch wie politisch prekäre Frage können letztlich nur die an einem Friedensprozess beteiligten Parteien entscheiden. Zurzeit gilt es, nicht durch vorschnelle Beschlüsse zum Wiederaufbau die Stellung Assads unnötig weiter zu stärken.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Giftgaseinsatz im syrischen Duma Mitte April verstärkte die Spannungen zwischen den USA und Russland. Der gemeinsame Militärschlag von USA, Frankreich und Großbritannien am 13. April 2018 blieb zwar begrenzt. Doch zeugt die Kommunikationsstrategie sowohl auf Seiten westlicher Staaten als auch Russlands nicht nur von einer Verhärtung der Fronten, sondern auch von einem riskanten Spiel jenseits der nüchternen Rationalität, wie sie für den Kalten Krieg prägend war. Gerade die Sprache und Unberechenbarkeit der extrem einflussreichen Twitter-Diplomatie des US-Präsidenten ist angesichts der Gefahr einer auch nuklearen Eskalation hochriskant. Dass die Bundesregierung sich an den Militärschlägen nicht beteiligte, war richtig. Sie waren völkerrechtswidrig, hatten allein symbolischen Charakter und vermochten kaum, die syrische Regierung vom zukünftigen Einsatz chemischer Waffen abzuhalten. Sie dienten letztlich der Innenpolitik in den angreifenden Ländern. Im Widerspruch zur deutschen Zurückhaltung steht jedoch die vorbehaltlose Befürwortung des Vergeltungsschlags durch die Bundesregierung.⁴

Ein Grundproblem friedenspolitischer Vorschläge im Westen besteht darin, dass die meisten mächtigen Staaten wegen ihrer parteilichen Verstrickung als Vermittler ausscheiden und sich einige Akteure Verhandlungen verweigern oder diese an schwer erfüllbare Vorbedingungen knüpfen. Die lange Fixierung auf einen Sturz des Assad-Regimes beförderte den Einfluss Russlands, das eine äußerst brutale Alternative zu Staatsverfall und Dschihadismus anbot, nämlich eine nicht-fundamentalistische Diktatur mit extrem repressivem Gewaltapparat. Vor diesem Hintergrund ist die Relevanz der deutsch-französischen Friedensinitiative für Syrien vom 16. April 2018 fraglich – auch wenn sie begrüßenswert ist. Die widersprüchlichen, ja erratischen Äußerungen aus Washington lähmen die US-Politik: Präsident Trumps Ankündigung, das US-Militär aus Syrien abzuziehen, revidierte das Pentagon umgehend; Trumps unmissverständliche Ankündigung des Vergeltungsschlags via Twitter wurde ebenfalls in Washington umgehend relativiert. Unberechenbarkeit ist hier zum Merkmal von Politik geworden – ermöglicht sie doch, nicht nur den Gegner zu verwirren, sondern auch die eigene Politik gegenüber rationaler Kritik zu immunisieren. Der immer wieder angekündigte Abzug der US-Truppen aus Syrien würde zudem zur Folge haben, dass die türkische Regierung einen Freibrief erhielte, die syrischen Kurdengebiete unter derzeitiger Kontrolle der YPG vollständig zu erobern. Das internationale Versagen in Syrien überlagert die Bemühungen in den drei weiteren Kriegen (Jemen, Libyen, Irak), weil sowohl die lokalen und nationalen Gewaltstrategien als auch die Kalküle regionaler und globaler Interventionsmächte in der Region eng verkoppelt sind.

Kann die deutsche Regierung in dieser Situation eine konstruktive Rolle übernehmen? Ja, und angesichts der Ergebnisse des deutschen Engagements der letzten Jahre bedarf es Reformen. Deutschland beteiligte sich vor allem durch Aufklärungsflüge an der „Internationalen Allianz gegen den IS“. Im Irak unterstützt die Bundesregierung zwei Parteien (kurdische Peschmerga, irakische Armee) militärisch, die sich konfrontativ gegenüber stehen. An den Kriegen im Jemen, in Libyen und Syrien ist Deutschland nicht direkt beteiligt.

Allerdings spielen deutsche Rüstungsgüter in all diesen Kriegen eine wesentliche Rolle → 3 / 89. Saudi-Arabien setzt deutsche Waffen im Jemen ein, die Türkei beim Angriff auf Nordsyrien – beide Kriege sind völkerrechtswidrig und durch massive Verletzungen des humanitären Völkerrechts gekennzeichnet. Gleichzeitig stellt Deutschland humanitäre Hilfe für die Region bereit.

Rüstungsexporte und humanitäre Hilfe münden in einer widersprüchlichen Orientierungslosigkeit der Bundesregierung: Der fehlende politische und normative Kompass kommt auch in der deutschen Stabilisierungs- und Ertüchtigungsinitiative zum Ausdruck → 1 / 51. Eine unmissverständliche Verurteilung grösster Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und das Gewaltverbot des Völkerrechts ist nicht in allen Fällen zu hören, wie das lange Schweigen der Bundesregierung zur Invasion der Türkei in Afrin deutlich macht. Die Bundesregierung sollte sich entsprechend ihrer eigenen Leitlinien für eine kohärente und langfristig angelegte Friedenspolitik einsetzen, um als „ehrlicher Makler“ zu vermitteln. Kurzsichtige Eigeninteressen muss Berlin endlich einer Konfliktbeilegung unterordnen. Natürlich kann Deutschland nur einen begrenzten Beitrag leisten, dieser sollte jedoch konsequent sein. Um dies zu erreichen, empfehlen wir:

- a) **Waffenexporte und Militärhilfe in der Region beenden** Das Konfliktumfeld im Nahen und Mittleren Osten ist so unbeständig und komplex, dass militärisches Engagement – von Rüstungsexporten bis hin zu Ausbildungs- und Ausstattungshilfen – sich weder stabilisierend noch friedensstiftend auswirkt. Auch das Argument, man müsse zur Abwendung humanitärer Katastrophen eine Ausnahme machen, bewährte sich nicht: Waffen wurden in der Region weitergeleitet, ihre Belieferung beförderte durch die vorhersehbare Gegenreaktion der Türkei eine weitere Eskalation. Die Unterstützung der irakisch-kurdischen Peschmerga bleibt, trotz anderslautender Rhetorik der Bundesregierung, widersprüchlich und kontraproduktiv, von anderen Akteuren (Saudi-Arabien, Türkei) ganz zu schweigen. Daher fordern wir die Bundesregierung auf, Waffenexporte in die Region (v. a. Irak, Saudi-Arabien, Türkei, Katar, VAE) zu stoppen sowie den militärischen Fähigkeitenaufbau von bewaffneten Akteuren im Irak, einschließlich der ISF und Peschmerga, sowie die militärische Ausbildung von Soldaten in der gesamten Region auszusetzen. Zugleich sollte Deutschland sich bei einem verlässlichen Waffenstillstands- oder gar Friedensabkommen an multilateralen Maßnahmen beteiligen, wenn sie durch einen Beschluss des UN-Sicherheitsrats legitimiert sind.
- b) **Türkische Syrien-Intervention verurteilen** Die Türkei trug mit ihrem Einmarsch nach Syrien zu einer weiteren Eskalation des Konfliktes bei, brach das Völkerrecht und trieb Menschen in die Flucht. Berlin kann zur türkischen Invasion in Nordsyrien nicht schweigen. Vielmehr muss die Bundesregierung diplomatisch wie öffentlich darauf hinwirken, dass sich türkische Truppen aus Syrien und dem Irak zurückziehen. Sie sollte sich nachdrücklich für eine politische Lösung der Fragen einsetzen, die mit den kurdischen Forderungen nach Selbstbestimmung einhergehen. Dazu sollte sie auf die Einbeziehung der PYD in die Verhandlungen über Syriens Zukunft bestehen. Denn

bislang folgte auf die zeitweise Unterstützung kurdischer Organisationen immer, dass diese letztlich im Machtpoker oder aus bündnispolitischer Rücksichtnahme am Ende fallengelassen wurden.

- c) **Humanitären Katastrophen entgegenwirken** Deutschland vermochte es bislang nicht, zur Verhinderung humanitärer Katastrophen im Nahen und Mittleren Osten (Jemen, Ost-Ghouta, Afrin etc.) beizutragen. Die Bundesregierung sollte sich mit ganzem Gewicht dafür einsetzen, diese Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu beenden. Vor dem Hintergrund der eigenen Geschichte hat Deutschland eine besondere Verantwortung, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Genozid ohne Unterscheidung zwischen den Kriegsparteien klar zu benennen und ihnen entgegenzuwirken. Die Bundesregierung muss sich auf multilateraler Ebene mit Nachdruck für entsprechende Beschlüsse und Sanktionierungen einsetzen. Gefordert ist eine konsistente und glaubwürdige Politik, die externe Unterstützung der oftmals verbrecherischen Kriegsparteien substanziell vermindert.
- d) **Diplomatie stärken** Deutschland verfügt im Nahen und Mittleren Osten über exzellente Netzwerke, um diplomatisch Friedensprozesse zu unterstützen. Hier sollte Deutschland nicht nur auf nationaler und internationaler Ebene, sondern auch auf subnationaler Ebene (u. a. Kurden vs. Bagdad und Ankara) eine pro-aktivere Rolle spielen, wie es der frühere Außenminister Frank-Walter Steinmeier als Vermittler zwischen Iran und Saudi-Arabien versucht hat. Auch bei der Verhandlung des Atomabkommens mit Iran spielte Deutschland als Teil der EU-3 eine zentrale Rolle. Die Bundesregierung sollte ihr politisches Kapital einsetzen, um die Erhaltung des Atomabkommens zu unterstützen und sich aktiv für Gespräche über eine neue Sicherheitsarchitektur in der Region einsetzen.
- e) **Deradikalisierung vorbereiten** Dschihadisten erhalten auch deshalb Zulauf, weil die massive Kriegsbeteiligung der „Internationalen Allianz gegen den IS“ (Irak), der saudischen Allianz (Jemen) ebenso wie die russische und iranische Beteiligung (v. a. Syrien) viele zivile Opfer fordern, die Dunkelziffer der durch Drohnenangriffe Getöteten nicht einmal eingerechnet. Angehörige erhalten weder Entschädigung, noch stehen ihnen Rechtswege zur Verfügung, um dem Unrecht Einhalt zu gebieten. Die Bundesregierung sollte das Problem anerkennen und auf internationaler Ebene Partner suchen, um Gegenstrategien zu dieser Schutzlosigkeit zu entwickeln. Außerdem sollte die Bundesregierung frühzeitig planen, sich an umfassenden Deradikalisierungs- und gesellschaftlichen Wiedereingliederungsprogramme ehemaliger Kämpfer des IS und der verschiedenen Milizen zu beteiligen.

1 ABWEICHENDE AUTORENEINSCHÄTZUNG

Dr. Esther Meininghaus befürwortet die Position, dass die Luftschläge erforderlich waren, hielt es jedoch für notwendig, dass diese in eine weitreichendere und langfristige politische Strategie eingebunden worden wären.

2 Unter Nahem und Mittleren Osten verstehen wir die geographische Region zwischen Türkei, Libyen und Iran inklusive der Arabischen Halbinsel.

3 Wir orientieren uns bei der Frage, ob die Türkei mit der Intervention in Nordsyrien das Völkerrecht bricht oder sich legitimerweise auf ihr Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 UN-Charta berufen kann, u. a. an der Einschätzung von Anne Peters, Direktorin am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg. Sie formuliert in einem FAZ-Interview vom Januar 2018 prägnant: „Eigentlich kann man das relativ klar sagen. Selbst wenn das Selbstverteidigungsrecht prinzipiell gegen nichtstaatliche Akteure zur Verfügung steht, müsste ein Angriff auf das Territorium der Türkei aktuell vorliegen oder unmittelbar bevorstehen und die Reaktion darauf müsste auch verhältnismäßig sein, also notwendig und angemessen. Die Türkei müsste auch als verfahrensmäßiger Schritt den UN-Sicherheitsrat informieren. Ich sehe aktuell keinen bewaffneten Angriff. Die bloße Tatsache, dass diese Gruppen in dem Gebiet autonom sind, liefert dafür keine Anhaltspunkte.“

Siehe: <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/syrien-verstoest-die-tuerkei-gegen-das-voelkerrecht-15412253.html> (25.03.2018)

4 Siehe Endote 1.

Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Tobias Debiel

INEF – Institut für Entwicklung und Frieden

PD Dr. Jochen Hippler

INEF – Institut für Entwicklung und Frieden

Dr. Esther Meininghaus

BICC – Bonn International Center for Conversion

Prof. Dr. Conrad Schetter

BICC – Bonn International Center for Conversion

Carina Schlüsing

BICC – Bonn International Center for Conversion

F

41

Quellenverzeichnis

Atilgan, Canan/Ertl, Veronika/Engelkes, Simon 2017: Scheiternder Staat. Libyen als überregionale Sicherheitsbedrohung, in: www.kas.de/wf/doc/kas_51232-544-1-30.pdf?180108102459; 19.04.2018.

BBC World 2018: US plans open-ended military presence in Syria, in: www.bbc.com/news/world-middle-east-42731222; 19.04.2018.

Conflict Armament Research 2018: Iranian Technology Transfers to Yemen, in: http://www.conflictarm.com/download-file/?report_id=2465&file_id=2467; 19.04.2018.

Woody, Christopher 2017: ‘We’re being pretty darn prolific’ — top US general claims 60,000 ISIS fighters have been killed, in: <https://www.businessinsider.de/us-claims-to-have-killed-60000-isis-fighters-2017-2?r=UK&IR=T>; 19.04.2018.

Abbildungen, Grafiken, Tabellen

1 /24

Konfliktintensität anhand von Todesopfern im Zeitraum 01.01.2017 bis 10.04.2018

Quellen: ACLED 2018, Natural Earth 2018

Kartenlayout: Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC. April 2018.

5 /29

Verflechtungen von internationalen, regionalen und lokalen Konfliktakteuren

Layout Infografik: Carina Schlüsing, Ugur Sevindik, Lars Wirkus, Hannes Blitza. BICC April 2018.

7 /33

Militärisch kontrollierte Gebiete

Quellen: Thomas van Linge 2017 und 2018, The Carter Center 2018,

Le Monde 2017, ISW 2017 und 2018, BICC 2017 und 2018, Natural Earth 2018

Kartenlayout: Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC. April 2018.

1

2018 / Deutsche Stabilisierungspolitik auf dem Prüfstand /

BEWAFFNETE KONFLIKTE

1.1 ↘ Aktuelle Konflikte und Interventionen 2017/2018

1.2 ↘ Friedensmissionen, Militärinterventionen und Ertüchtigung

↓ EMPFEHLUNGEN

1

44

- 1 Neue Mechanismen für Friedenseinsätze schaffen** Die Bundesregierung sollte sich für die Entwicklung alternativer Mechanismen (u. a. Institutionalisierung von Uniting for Peace) für multilaterale Friedenseinsätze unter UN-Dach einsetzen.
- 2 Ausstattungs- und Ausbildungshilfen an Bedingungen knüpfen** Die Bundesregierung sollte Hilfen für Ausstattung und Ausbildung von Polizei und Militär nur gewähren, wenn zugleich demokratische Kontrolle und gute Regierungsführung gefördert werden.
- 3 Transparenz und Monitoring bei Ertüchtigung** Wir fordern eine transparente Definition und Auflistung von Maßnahmen und Projekten sowie eine klare Darlegung von Zielen und Zuständigkeiten im Rahmen der Ertüchtigungsinitiative, die ein externes Monitoring erlauben.
- 4 Gute Regierungsführung und Armutsbekämpfung in Mali fördern** Weder die Bekämpfung dschihadistischer Gruppen noch die Migrationsabwehr sollten für die Bundesregierung in Mali im Vordergrund stehen. Vielmehr sollte sie auf gute Regierungsführung und Armutsbekämpfung fokussieren.
- 5 Für Kohärenz von G-5 Sahel Initiative und ECOWAS sorgen** Die Bundesregierung sollte gemeinsam mit Frankreich dafür Sorge tragen, dass mit der G-5 Sahel Initiative keine parallelen Strukturen zur westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) geschaffen werden.
- 6 Waffenlieferungen und Militärausbildung im Irak nicht wieder aufnehmen** Die Ertüchtigung der kurdischen Autonomieregierung wie auch der irakischen Zentralregierung trägt nicht zur Konfliktberuhigung bei.
- 7 Im Kurdenkonflikt vermitteln** Aufgrund ihrer guten Vernetzung in der Region sollte die Bundesregierung zwischen Erbil, Bagdad und der Türkei zur Verständigung beitragen.
- 8 Verlängerung des Afghanistan-Mandats an Wirksamkeit koppeln** Die Bundesregierung muss Kriterien für die Wirksamkeit ihres Militäreinsatzes in Afghanistan aufstellen. Werden diese nicht erfüllt, dann sollte die Bundesregierung den militärischen Einsatz in Afghanistan schrittweise beenden.
- 9 Selbstkritische Bestandsaufnahme initiieren** Die Bundesregierung soll eine unabhängige Kommission zur systematischen, ressortübergreifenden Bilanzierung ihres Engagements in Afghanistan einsetzen, um klare Vorgaben für Grenzen und Möglichkeiten von Interventionen zu erarbeiten.
- 10 Ziviles Engagement für Afghanistan stärken** Die Bundesregierung soll jenseits ihres Militäreinsatzes Verantwortung für die weitere Entwicklung in Afghanistan übernehmen. Gefragt sind in erster Linie politische Alternativen, nicht zusätzliche Gelder. Die Rückführungen afghanischer Migranten müssen ausgesetzt werden.

BEWAFFNETE KONFLIKTE / Deutsche Stabilisierungspolitik auf dem Prüfstand /

Weltweit nimmt die Intensität und Komplexität gewaltsamer Konflikte zu. Neue Allianzen und sich überlappende Konfliktlinien erschweren vor allem im Nahen Osten und in Afrika die Suche nach friedlichen Lösungen. Die Bundesregierung übt über zivile und militärische Maßnahmen Einfluss auf viele Gewaltkonflikte aus. Insbesondere versucht sie, mit sogenannten Stabilisierungsmaßnahmen zu Konfliktlösungen beizutragen. Das Friedensgutachten zeigt an den Beispielen Mali, Irak und Afghanistan, wie problematisch diese Politik ist.

1.1 ✓ Aktuelle Konflikte und Interventionen 2017/2018

Die gewaltintensiven Kriege im Nahen Osten und in Nordafrika, allen voran die Kriege in Syrien, Irak, im Jemen und in Libyen → **F**, dominieren das Konfliktschehen 2018 und sind unmittelbar mit Massenvertreibungen verbunden. Mit mehr als 400.000 Todesopfern und über zehn Millionen Flüchtlingen und Binnenvertriebenen ist der Syrienkrieg der derzeit gewaltsamste Konflikt. Die dramatischen Folgen der humanitären Krise sind in den Nachbarstaaten Jordanien, Libanon und der Türkei deutlich zu spüren, die zusammen fast fünf Millionen Flüchtlinge aufnehmen.

Für den Zusammenhang von Krieg und gewaltsamer Vertreibung steht auch der Rohingya-Konflikt in Myanmar, den die Vereinten Nationen (United Nations, UN) als ein „Musterbeispiel für eine ethnische Säuberung“ (→ UN News 2017) bezeichnen. Im zweiten Halbjahr 2017 flohen ca. 700.000 Rohingya allein nach Bangladesch (→ Inter Sector Coordination Group 2018). Auch der anhaltende Gewaltkonflikt im Donbass zwischen der Ukraine und Russland bedingte – neben 10.000 Kriegstoten und über 24.000 verwundeten Soldaten und Zivilisten (→ OHCHR 2017) – mehr als 1,6 Millionen Binnenvertriebene und 240.000 Flüchtlinge (→ IDMC 2018).

8 Daten zu Gewaltkonflikten

Die nachfolgende Beschreibung und Analyse globaler Konflikte stützt sich im Wesentlichen auf Definitionen sowie eine Auswertung der Daten des Uppsala Conflict Data Program (UCDP). Die aktuellsten vorliegenden Datensätze dokumentieren Kriege, Konflikte, Konfliktakteure und Kriegsoffer der vergangenen Jahrzehnte bis einschließlich 2016. Daten für das Jahr 2017 werden

erst im Sommer 2018 veröffentlicht. Die hier verwendeten Daten enthalten Informationen über Kriege (gemäß UCDP: Beteiligung mindestens eines Staates am Konflikt und jährlich mehr als 1.000 durch Kampfhandlungen Getötete) und kleinere Gewaltkonflikte (gemäß UCDP: im Jahresverlauf mehr als 25 durch Kampfhandlungen Getötete).

1

46

Globale Konflikttrends

Weltweit ist in den 2010er Jahren eine Zunahme und Ausbreitung bewaffneter Konflikte mit mehr als 25 gefechtsbedingten Todesopfern pro Jahr zu verzeichnen. Auch die Zahl konfliktbedingt Geflohener steigt von Jahr zu Jahr kontinuierlich an → **10** /47. Entgegen dem Trend der vergangenen Jahre sank die Gesamtzahl der Gewaltkonflikte zwischen 2015 und 2016 von 125 auf 112. Dies liegt vor allem am Nachlassen der gewaltsamen Expansion des Islamischen Staates (IS). Ebenso ist die Zahl der durch Kampfhandlungen Getöteten für 2016 mit knapp über 102.000 im Vergleich zu den Vorjahren leicht rückläufig (2014: 131.000; 2015: 119.000 Opfer). Dennoch bleibt sie die fünfthöchste seit 1989. Ungebremst hingegen ist der zahlenmäßige Anstieg der Menschen, die vor Kriegen fliehen. Mit 10,3 Mio. Flüchtlingen allein im Jahr 2016 wuchs ihre Gesamtzahl auf weltweit 65,6 Mio. Menschen an (→ IDMC 2017; → UNHCR 2017). Dabei war die Zahl der Binnenvertriebenen mit 40,3 Mio. fast doppelt so hoch wie die der Menschen, die über Staatsgrenzen geflohen sind (25,3 Mio.). Für das Jahr 2018 lässt sich prognostizieren, dass diese Zahlen aufgrund neuer Konfliktlinien und -akteure in Syrien und Afghanistan sowie neu aufflammender Konflikte, unter anderem auf der Arabischen Halbinsel, in Myanmar, Südsudan und der Zentralafrikanischen Republik, weiter ansteigen werden.

Immer mehr Menschen fliehen vor Kriegen und Konflikten

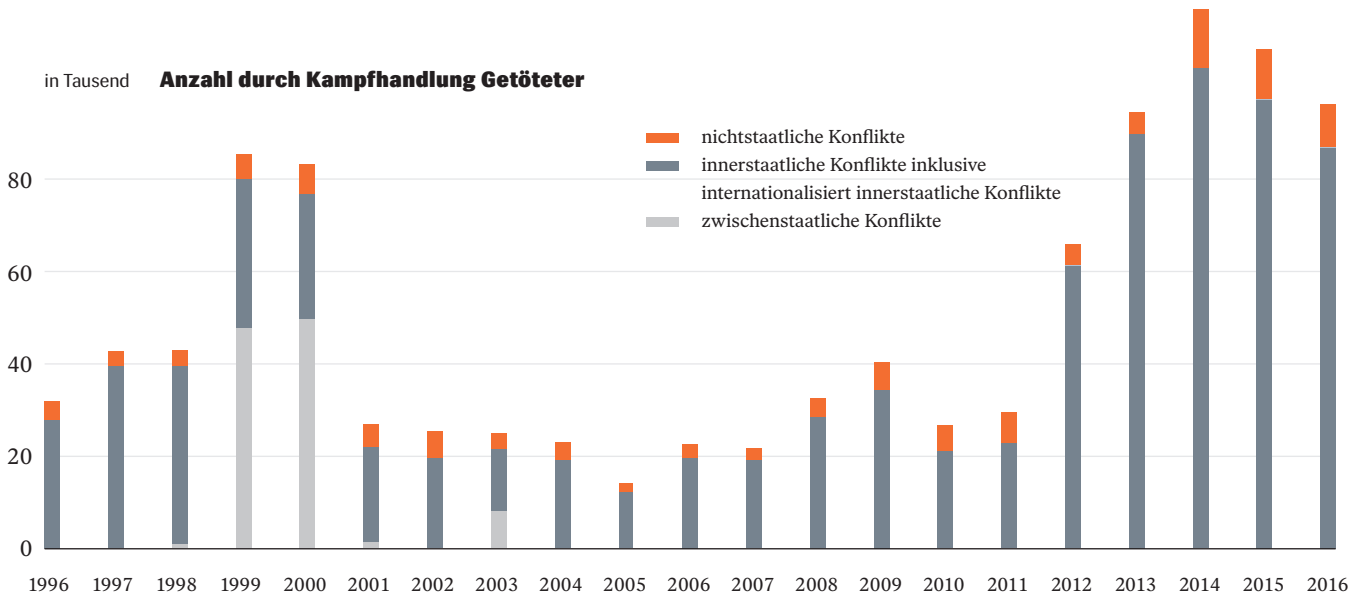
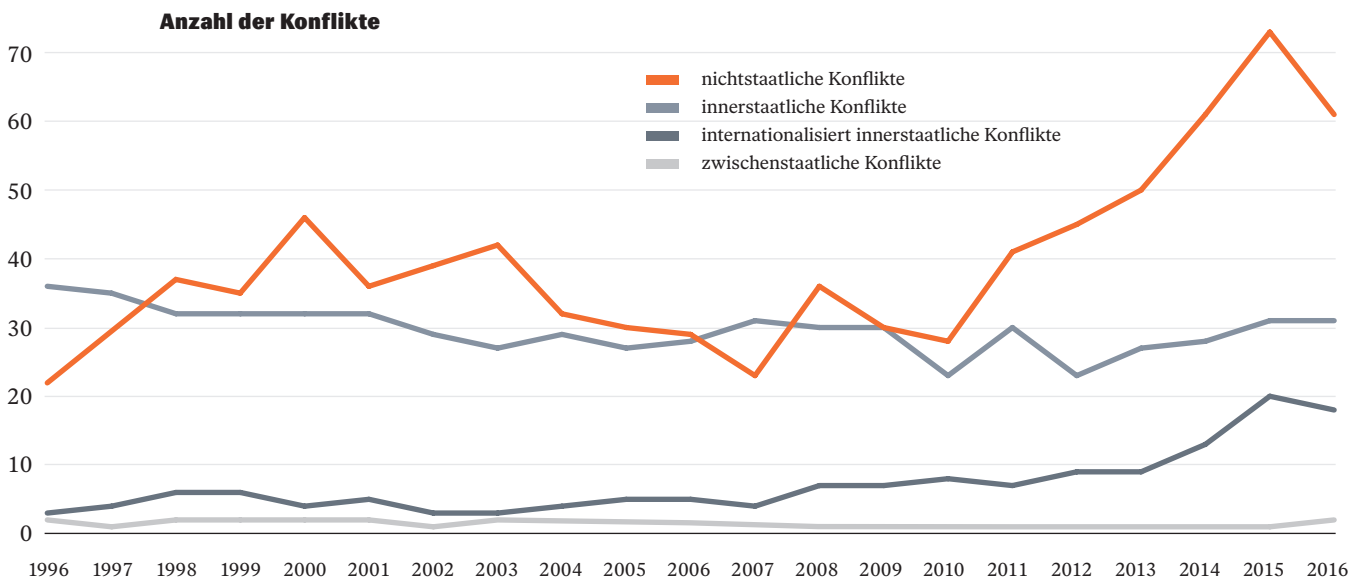
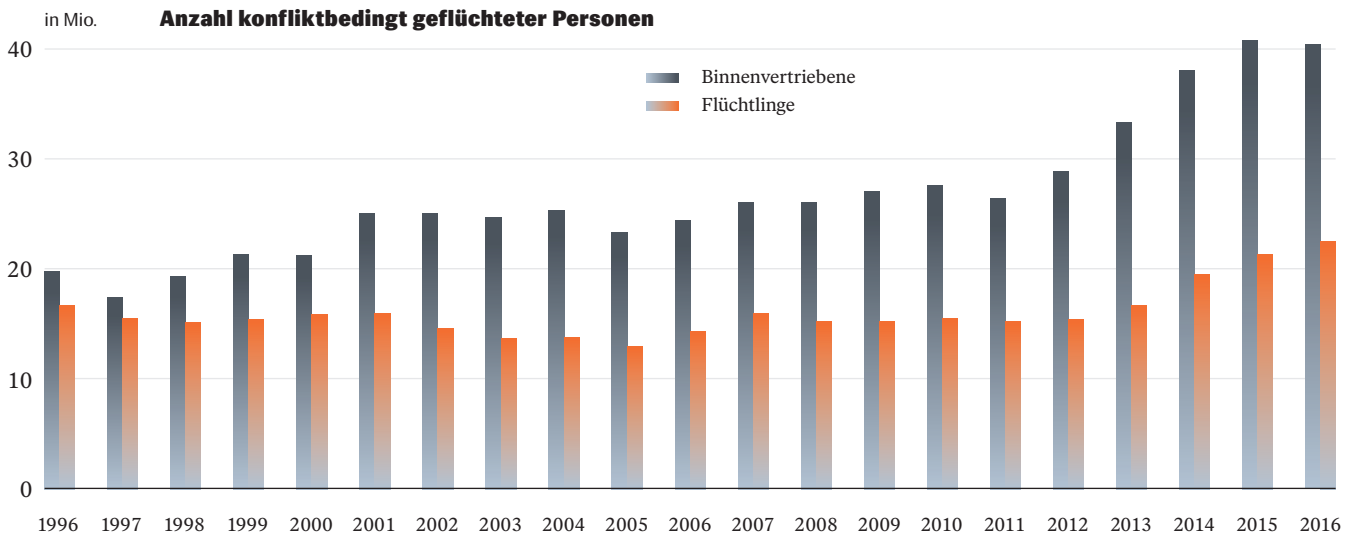
9 Opferzahlen

Bei den genannten Opferzahlen handelt es sich um konservative Näherungswerte. Es besteht eine hohe Dunkelziffer, da nur Opfer erfasst werden, die mindestens zwei voneinander unabhängige Quellen bestätigen. Je nach gewählter Methodik und in Abhängigkeit von der zu Grunde gelegten Konfliktdefinition finden zudem Opferzahlen unterhalb eines Schwellwertes (im Falle der UCDP Daten 25 durch Kampfhandlungen Getötete) keinen Eingang in die Berechnungen. Die Opferzahlen von Kampfhandlungen allein beschreiben zudem nicht das tatsäch-

liche Ausmaß der Gewaltintensität und indirekte Folgen der Konflikte, wie etwa Hungersnöte und Krankheiten. Zahlen über das Ausmaß dieser Opfer sind jedoch nicht valide, zumal mit Blick auf Verwundete oft nur diejenigen erfasst werden, die eine medizinische Versorgung erhalten. Schließlich wirken sich Konflikte auch auf die langfristige Lebenserwartung betroffener Gesellschaften aus. Im Irak ist ein Drittel des Anstiegs der Sterblichkeitsrate auf die Folgen des Krieges zurückzuführen.

10 Globales Konfliktgeschehen

Quelle → 1/63



Von den 112 (2016) erfassten bewaffneten Konflikten fanden 54 in Subsahara-Afrika statt. Weitere 17 Gewaltkonflikte wurden in asiatischen Staaten ausgetragen, zehn auf den amerikanischen Kontinenten sowie drei in Europa – nämlich im Donbass, in Berg-Karabach und Tschetschenien → **11** /40. Seit Beginn des Syrienkrieges 2011 nahm auch die Zahl der Gewaltkonflikte im Nahen Osten und Nordafrika zu und belief sich 2016 auf 28. Gemäß dem Global Militarization Index (GMI) 2017 liegen die relativen Ausgaben der Staaten des Nahen Ostens und Nordafrikas für den Militärssektor deutlich über dem weltweiten Durchschnitt. Mit Ausnahme des Irak finden sich alle Länder der Region unter den ersten 30 Plätzen des GMI (→ BICC 2018).

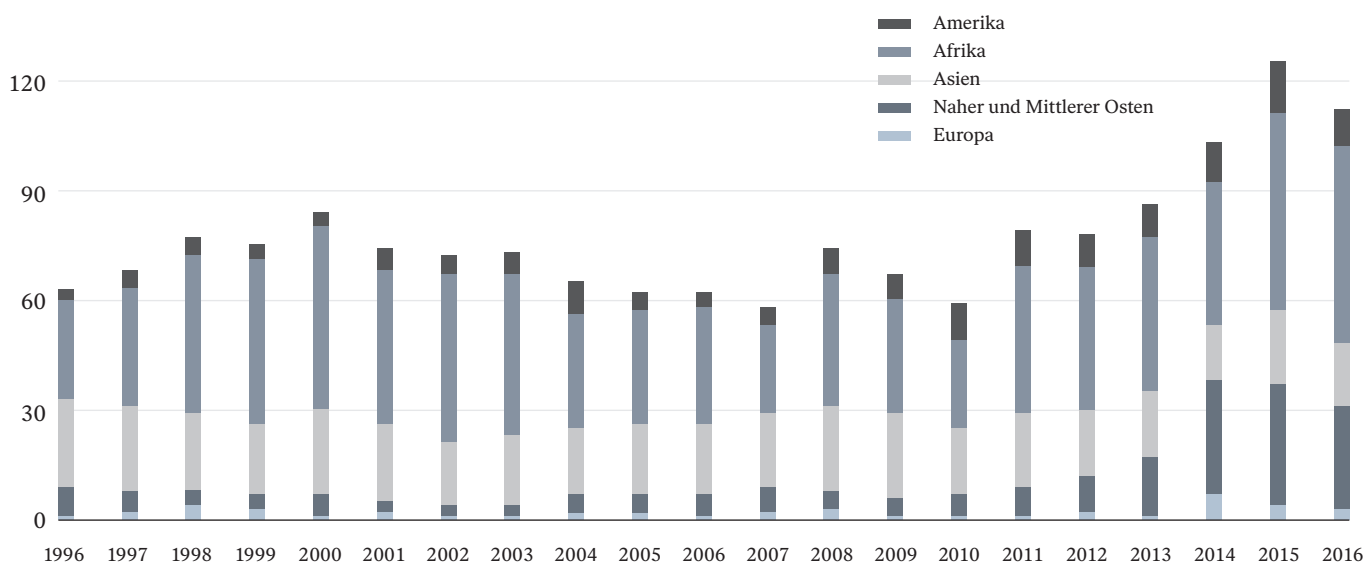
2016 waren, ähnlich wie in den Vorjahren, die Konflikte in Afghanistan, Irak und Syrien für drei Viertel aller Kriegsopfer verantwortlich. Hier sticht besonders der Krieg in Syrien mit rund 40.500 Toten hervor. Über die Hälfte aller Flüchtlinge weltweit stammt aus Gewaltkonflikten in nur drei Ländern – Afghanistan, Südsudan und Syrien.

Konflikte im Nahen Osten fordern die meisten Opfer

Die Anzahl der Gewaltkonflikte zwischen nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen (Rebellen, Milizen, Drogenkartellen) (→ **10** /47, Trendlinie *Nichtstaatliche Konflikte*) liegt seit 2011 über der von Gewaltkonflikten, an denen staatliche Akteure beteiligt sind (*innerstaatliche und zwischenstaatliche Konflikte*). Dies ist vor allem auf die Ausbreitung dschihadistischer Rebellengruppen wie den Taliban, Al Kaida und IS zurückzuführen, aber auch auf Kriege zwischen Drogenkartellen in Lateinamerika, besonders in Mexiko. 2016 gab es 60 nichtstaatliche Konflikte mit insgesamt mindestens 15.000 durch Kampfhandlungen Getöteten – die dritthöchste Zahl seit 1996.

11 Globale Gewaltkonflikttrends im regionalen Vergleich

Quelle → **1** /63



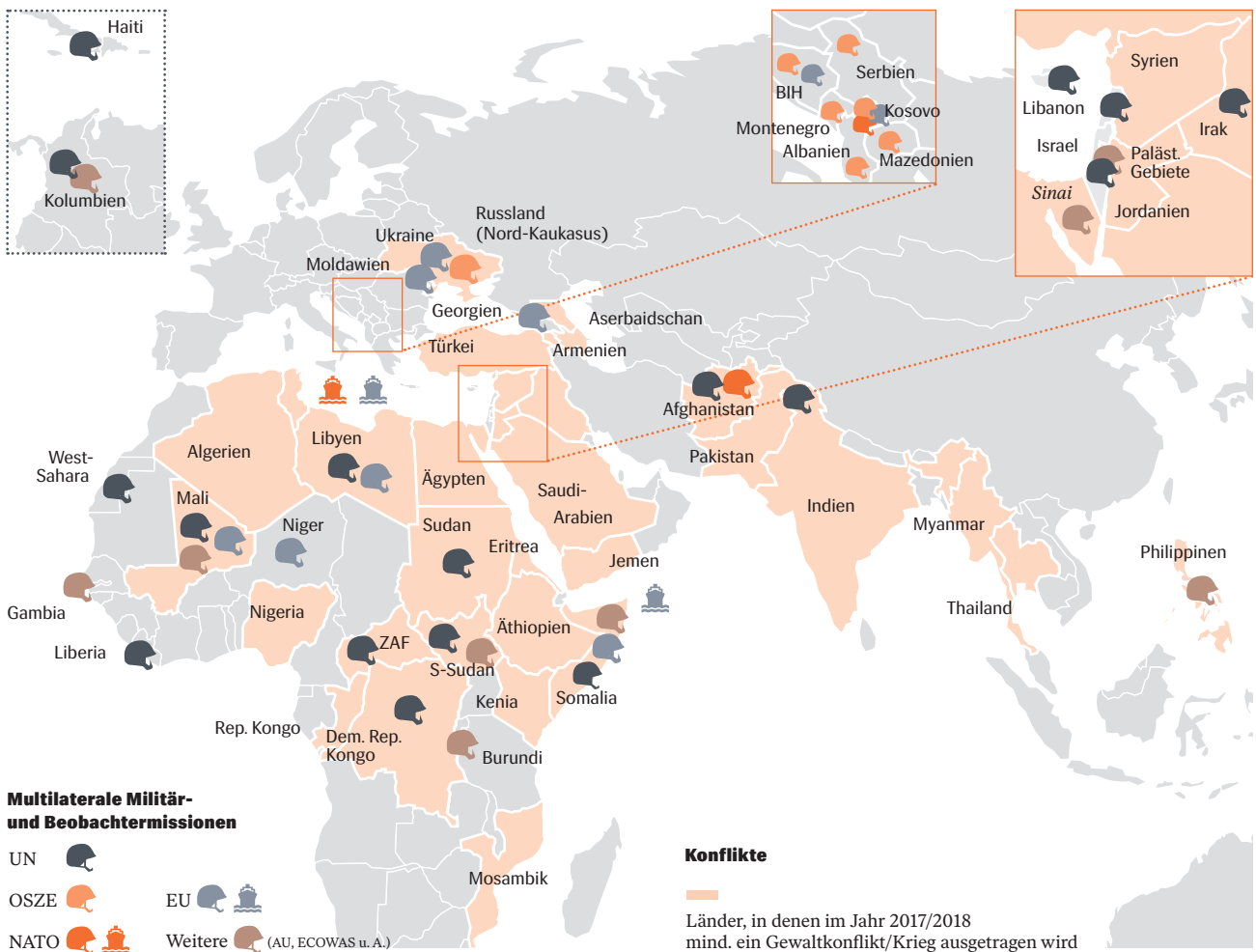
Nichtstaatliche
Gewaltakteure ver-
stärkt an Konflikten
beteiligt

Da nichtstaatliche bewaffnete Gruppen wie der IS, Al Kaida und Boko Haram über Staatsgrenzen hinweg operieren, steigt das Risiko eines Wiederaufflammens ruhender oder scheinbar befriedeter Konflikte (→ Gates et al. 2016). Zudem lehnen viele dieser Gruppen bestehende Regierungen und internationale Institutionen als legitime Verhandlungspartner ebenso ab wie nationales und auch international geltendes Recht. Friedenspolitische Instrumente, die eng an staatlichen Akteuren ausgerichtet sind, stoßen hier an ihre Grenzen.

Die Anzahl an Gewaltkonflikten mit mindestens einem staatlichen Akteur (*innerstaatliche Konflikte*) war 2016 mit 51 annähernd gleich hoch wie im Vorjahr mit 52. An Bedeutung gewonnen hat die Internationalisierung vieler Gewaltkonflikte: Konflikte, in denen mindestens ein Drittstaat aufgrund militärischer Interventionen als Konfliktpartei aktiv beteiligt ist, nehmen zu und weiten sich aus (→ Allanson et al. 2017). Mehr als ein Drittel der innerstaatlichen Konflikte sind in dieser Weise internationalisiert. 2017 trugen die Entwicklungen im Syrienkrieg und auf der Arabischen Halbinsel zu einer weiteren Internationalisierung bei.

12 Gewaltkonflikte und multilaterale Militär- und Beobachtermissionen 2017/2018

Quelle → 1 /63



Zugunsten der besseren Lesbarkeit sind einige Ländernamen nicht dargestellt. Die dargestellten Grenzen und Namen spiegeln nicht unbedingt die Sichtweise des BICC wider.

1.2 ✓ Friedensmissionen, Militärinterventionen und Ertüchtigung

Zusätzlich zu den Büros der UN und OSZE in einzelnen Ländern, die nur mit wenigen zivilen oder militärischen Vertretern besetzt sind, gab es im Juli 2017 insgesamt 62 multilateral organisierte militärische Missionen. Diese sind entweder von der UN, NATO, OSZE, EU, AU mandatiert oder werden in einer Allianz mehrerer Staaten geführt, wie die militärische Intervention im Irak gegen Daesch → **12**/49.

1

50

Die Bundeswehr beteiligt sich an 15 Einsätzen → **13**/50. In ihren außen- und sicherheitspolitischen Leitlinien formulierte die Bundesregierung 2017 ein neues „Stabilisierungskonzept“. Insbesondere bekräftigte sie ihren Willen, „politische Prozesse der Konfliktlösung [zu unterstützen] und Impulse [zu setzen], damit Konfliktparteien den bewaffneten Kampf einstellen“ (→ Bundesregierung 2017: 69). Dies beinhaltet zivile und diplomatische Maßnahmen. Die Bundesregierung unterstützte 2017 Vermittlungsprozesse zwischen verschiedenen Konfliktparteien unter anderem in Mali, im Jemen, in Syrien und Libyen. Ihr Schwerpunkt liegt jedoch auf der Stärkung staatlicher Strukturen in Krisenregionen → **13**/50 und → **15**/52. Diese umfassen, neben polizeilicher Aufbauhilfe (etwa in Afghanistan, Tunesien und Mali), auch militärische Instrumente. Unter letztere fallen etwa die Militärische Ausbildungshilfe (MAH), welche die Teilnahme ausländischer Soldaten an Bundeswehrlehrgängen finanziert, oder das Ausstattungshilfeprogramm (AH-P) des Verteidigungsministeriums (BMVg), das die Abgabe militärischer

Bundesregierung
setzt auf Stabilisierung
in Krisenregionen

13 Aktuelle Einsätze der Bundeswehr 2016–2018 (Personalstärke März 2018)

Quelle → **1**/63

Einsatz	Kürzel	Einsatzgebiet	Stärke	Obergrenze
Resolute Support Mission	Resolute Support (RSM)	Afghanistan	1.152	1.300
Kosovo Force	KFOR	Kosovo	408	800
UN Mission in South Sudan	UNMISS	Südsudan	15	50
UN/AU Mission in Darfur	UNAMID	Sudan	3	50
UN Interim Force in Lebanon	UNIFIL	Libanon	131	300
European Union Training Mission in Mali	EUTM Mali	Mali	148	300
UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali	MINUSMA	Senegal, Mali	974	1.000
European Union Naval Force – Operation Atalanta	NAVFOR Atalanta	Horn von Afrika	66	600
European Union Training Mission in Somalia	EUTM Somalia	Somalia	4	20
NATO-Mission	Sea Guardian	Mittelmeer	367	650
Operation Sophia	EUNAVFOR MED	Mittelmeer	197	950
Unterstützung der Anti-IS-Koalition	Anti-IS-Einsatz (Counter Daesh)	Nahost	301	1.200
Ausbildungsunterstützung Irak	Ausbildungsunterstützung Irak	Nordirak	137	150
Strategical Air Medical Evacuation	STRATAIRMEDEVAC	Deutschland	42	k. A.
UN Mission for the Referendum in Western Sahara	MINURSO	Westsahara	3	20

Ausrüstung an afrikanische Streitkräfte ermöglicht. Zwischen 2013 und 2016 unterstützte das AH-P acht Staaten, darunter Mali und Nigeria, mit insgesamt 30 Mio. €. Zusätzlich bildete die Bundeswehr ausländische Soldaten in internationalen Missionen der UN, NATO und EU aus.

2016 schuf die Bundesregierung mit dem sogenannten „Ertüchtigungstitel“ im Rahmen des Stabilisierungskonzepts ein eigenes Haushaltsinstrument für die Ausbildungs- und Ausstattungshilfe. Wenngleich der Begriff aufgrund seines paternalistischen Diktums problematisch ist, steht seine Zielsetzung im Einklang mit den Leitlinien, ausländische Streitkräfte „so zu unterstützen, dass sie [...] eigene Krisenprävention, Krisennachsorge und Friedenskonsolidierung betreiben können“ (→ Deutscher Bundestag 2017). 2016 war der Titel mit 100 Mio. €, 2017 mit 130 Mio. € ausgestattet. Derzeit werden etwa 70 Projekte in sieben Schwerpunktpartnerländern aus diesen Mitteln finanziert. Im Unterschied zum AH-P oder zu EU-Programmen ermöglicht er die Unterstützung ausländischer Streitkräfte mit Waffen und Munition. Der Haushaltstitel erlaubt zudem eine größere Flexibilität. Im Folgenden bewerten wir die militärischen Stabilisierungsmaßnahmen der Bundesregierung in volatilen Krisenkontexten aus friedenswissenschaftlicher Perspektive.

Ertüchtigung: Vor allem Unterstützung ausländischer Streitkräfte

14 Ertüchtigungstitel

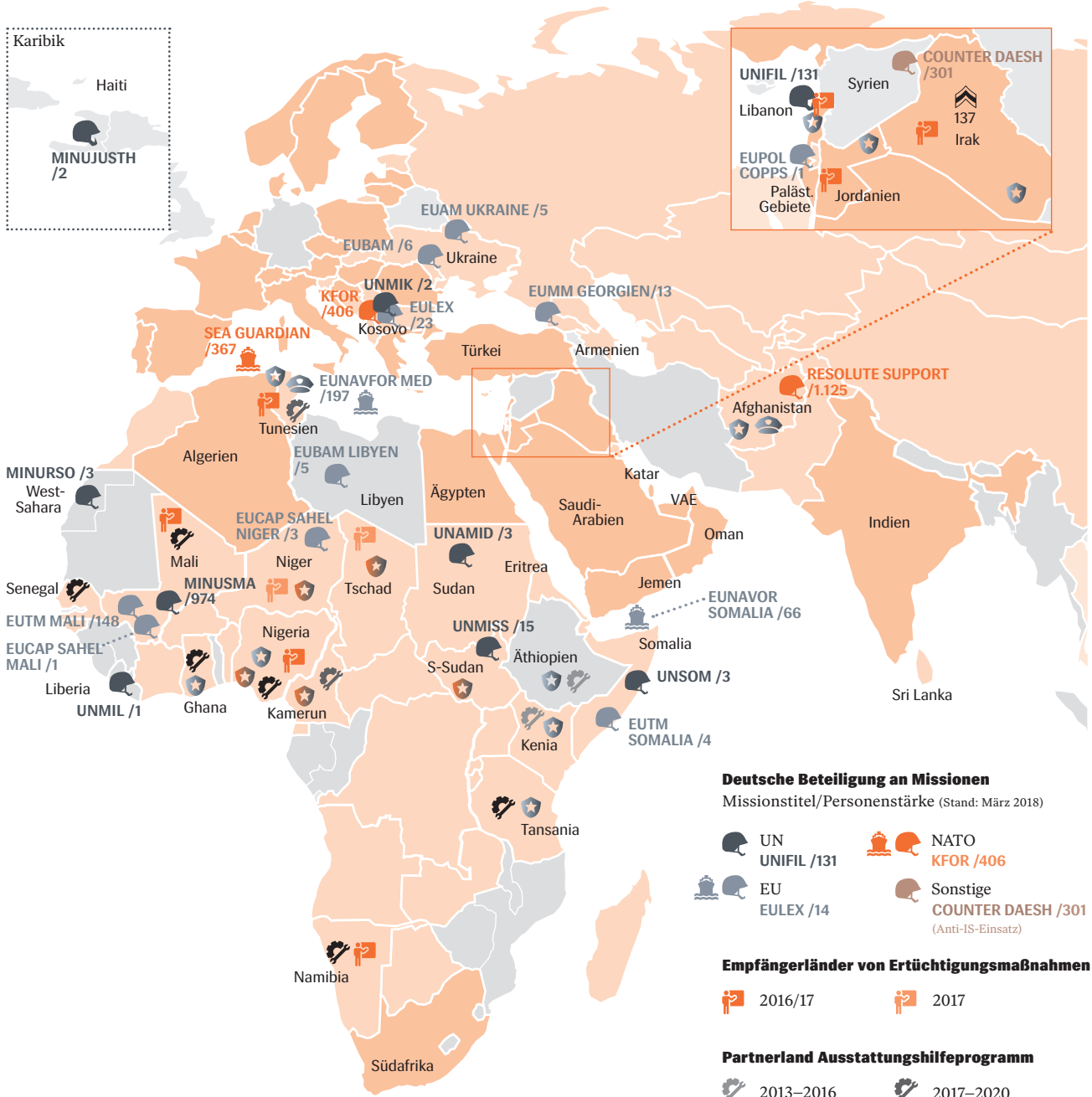
Das Verteidigungsministerium (BMVg) und das Auswärtige Amt (AA) teilen sich die Zuständigkeit für den Ertüchtigungstitel. Genaue Angaben zu seiner Verwendung können nicht gemacht werden, da die Bundesregierung diese Informationen als geheim einstuft. Pressemitteilungen und Antworten auf parlamentarische Anfragen können jedoch einige Maßnahmen entnommen werden: 2016 wurden aus dem Titel 60,2 Mio. € für die Finanzierung von mobilen Kommunikationsmitteln zur schnelleren Einsatzbereitschaft von UN-Missionen ausgegeben.

Der Ertüchtigungstitel ermöglicht auch bilaterale militärische Ausbildungs- und Ausstattungshilfe. 2017/18 finanzierte er zum Beispiel die Lieferung von Schützenpanzern und Kleinwaffen nach Jordanien. Nigerianische Sicherheitskräfte erhielten Bodenradarsysteme und Tunesien mobile Radar- und Nachtsichtgeräte. In beiden Fällen übernahmen Mitarbeiter des Rüstungskonzerns Airbus Defence and Space die Ausbildung.

15 Fußabdruck Deutschlands in Gewaltkonflikten (2016–2018)

Quelle → 1 / 63

1
52



■ Genehmigte Rüstungsexporte 2016*
■ Genehmigte Rüstungs- und Kriegswaffenexporte 2016*

* Inklusive Lieferungen für EU- und UN-Missionen

Zugunsten der besseren Lesbarkeit sind einige Ländernamen nicht dargestellt. Die dargestellten Grenzen und Namen spiegeln nicht unbedingt die Sichtweise des BICC wider.

MALI TERRORISMUSBEKÄMPFUNG UND MIGRATIONSABWEHR

Die Gewaltintensität in Mali ist hoch und steigt weiter an. Sie wird sowohl durch lokale Konflikte als auch durch transnationale, dschihadistische und kriminelle Gruppen befeuert. Allerdings ist die Gewalt weniger Ausdruck eines bewaffneten politischen Konflikts als vielmehr Symptom dysfunktionaler staatlicher Institutionen. Als Katalysator wirken große Armut, grassierende Korruption und Straflosigkeit. Häufig lassen sich Gewaltakte auf konkurrierende Ressourceninteressen von bewaffneten Gruppen und Kriminellen, mittelbar auch von Teilen der politischen und militärischen Eliten, zurückführen.



16 FOKUS MALI

Kontext Die Rebellion separatistischer Gruppen im Norden Malis sowie der Staatsstreich aus Kreisen des Militärs offenbarten 2012 die Schwäche des malischen Zentralstaates. Separatisten und Dschihadisten besetzten Teile des Nordens und drangen ins Zentrum des Landes vor. Das Eingreifen westafrikanischer Truppen unter Führung der ECOWAS sowie vor allem die französische Militärintervention Opération Serval stoppten ihre weitere Expansion. 2015 schloss die malische Regierung mit Verbänden verschiedener Rebellengruppen ein Friedensabkommen. Die malische Regierung und die Vertragsparteien sind bislang nicht in der Lage, das Friedensabkommen und notwendige Reformen aufgrund widerstreitender Interessen umzusetzen.

Interventionen

// **MINUSMA** Die militärische, polizeiliche und zivile UN-Mission umfasst 12.000 Soldaten und 1.700 Polizisten. Das Mandat sieht neben der Unterstützung bei der Umsetzung des Friedensabkommens und der nationalen Aussöhnung den Schutz von Zivilpersonen, die Bekämpfung asymmetrischer Bedrohungen, Waffen- und Munitionsmanagement und die Stabilisierung Nord-Malis vor.

// **G5 Sahel-Initiative (seit 2014)** Die Force Conjointe der G5-Sahel (Mauretanien, Mali, Burkina Faso, Niger

und Tschad) führt seit 2017 gemeinsam mit der französischen Mission Opération Barkhane (ca. 4.000 Soldaten) Militäroperationen gegen Dschihadisten durch und wird von einem Mandat des UN-Sicherheitsrates unterstützt. Die EU, die USA und Deutschland unterstützen die Initiative finanziell und logistisch. Ursprünglich umfasste G5 weitere zivile Komponenten, die bisher kaum mit internationaler Unterstützung ausgebaut wurden.

// **EUTM (European Union Training Mission)** berät und bildet seit 2013 die malischen Streitkräfte aus und unterstützt die G5 Sahel-Initiative. EUCAP Sahel Mali (European Union Capacity Building Mission) stellt seit April 2014 das polizeiliche Pendant dazu dar.

Deutschlands Rolle Bundeswehr und Polizei sind seit 2013 an MINUSMA, EUTM (unter deutscher Führung zwischen Mai 2015 und Juli 2016) und seit 2014 an EUCAP in Mali (deutsche Führung Juli 2015–Juli 2017) beteiligt. Mali ist neben Afghanistan der größte deutsche Auslandseinsatz mit 148 (EUTM) bzw. 974 Soldaten (MINUSMA). Für MINUSMA und EUTM wendet Deutschland gegenwärtig 187,4 Mio. € pro Jahr auf. Mali ist eines der Schwerpunktpartnerländer der Ertüchtigungsinitiative. MINUSMA erhielt 2016 hieraus 3,5 Mio. € für die Anschaffung sondergeschützter Fahrzeuge.

Die internationale Gemeinschaft ist mit verschiedenen militärischen und zivilen Missionen in Mali engagiert. Die UN-Mission MINUSMA, an der sich auch Deutschland beteiligt, soll vorrangig die Einhaltung des Friedensabkommens von 2015 überwachen und für die Stabilisierung des Landes sorgen. Aufgrund der Verzögerungen und Blockaden bei der Umsetzung des Friedensabkommens sowie angesichts der unbeständigen Sicherheitslage konnte sie ihren Auftrag bisher nicht erfolgreich umsetzen. Der Schutz vor asymmetrischen Bedrohungen bindet derzeit zudem viele Ressourcen der Mission.

1

54

Die Bundeswehr stellt außerdem Soldaten für eine Trainingsmission der EU (EUTM-Mali), die den Kapazitätsaufbau der malischen Streitkräfte unterstützt. Kombiniert mit Ausstattungshilfen im Rahmen der neuen „Ertüchtigungsinitiative“ zielt diese Maßnahme unter anderem auf den Kampf gegen dschihadistische Gruppen ab. Dasselbe Anliegen steht im Mittelpunkt der von Frankreich geführten Mission Opération Barkhane. Darüber hinaus ist die G-5 Sahel-Initiative im westlichen Sahel stark auf die militärische Terrorbekämpfung ausgerichtet → **16** /53. Die zivile EU-Mission EUCAP Sahel Mali unterstützt seit 2014 die malische Polizei, Gendarmerie und Nationalgarde. Im Januar 2017 wurde ihr Mandat um die Ausbildung malischer Sicherheitskräfte für die Grenzsicherung erweitert. Insgesamt besteht das Risiko, dass die militärischen und zivilen Missionen verstärkt ihren Schwerpunkt auf Terrorismusbekämpfung, Grenzschutz und Migrationsabwehr legen. Es ist zu befürchten, dass die Verbesserung der alltäglichen Sicherheit der malischen Bevölkerung ins Hintertreffen gerät.

Mali: Sicherheit der Zivilbevölkerung nur nachrangiges Ziel?

17 Innere Lage und Menschenrechtssituation in Schwerpunktpartnerländern der Bundesregierung

* Failed State Index 2017

** Der Political Terror Scale stellt auf einer Skala von 1 bis 5 den Grad der Menschenrechtsverletzungen durch die jeweilige Regierung des Landes und ihre Sicherheitsbehörden dar.

*** Freedom in the World 2017

	Platzierung Failed State Index *	Political Terror Scale **	Freedom House ***
Burkina Faso	44 (88,0)	2 / 3 / –	teilweise frei
Irak	10 (105,4)	5 / 5 / 5	nicht frei
Jordanien	71 (78,7)	3 / 3 / 2	teilweise frei
Mali	31 (92,9)	3 / 4 / 4	teilweise frei
Niger	20 (97,4)	4 / 3 / –	teilweise frei
Nigeria	13 (101,6)	5 / 4 / 3	teilweise frei
Tunesien	89 (74,2)	3 / 3 / 3	frei

IRAK AUSWAHL „LEGITIMER PARTNER“

Das Stabilisierungskonzept will explizit „legitime Partner“ stärken. Ziel ist es, in komplexen Gewaltkonflikten Bündnispartner zu identifizieren, die Legitimität genießen und die Stabilisierungsziele nicht unterlaufen. Alle sieben Schwerpunktpartnerländer des Ertüchtigungstitels fallen allerdings durch teils erhebliche Mängel in puncto Menschenrechten und guter Regierungsführung auf → **17** /54. Bislang gibt es keine Überprüfung, inwiefern die von Deutschland gelieferte militärische Ausrüstung womöglich bei Menschenrechtsverletzungen zum Einsatz kommt.

Die Bundesregierung unterstützt seit August 2014 sowohl die irakische Zentralregierung in Bagdad als auch die kurdische Regionalregierung (KRG) in Erbil im Rahmen der „Globalen Allianz gegen den IS“. Sie erkennt beide als legitime Partner an. De facto unterstützt die Bundesregierung damit Akteure, die zwar staatliche Institutionen repräsentieren, deren legitimer Vertretungsanspruch für die Mehrheitsbevölkerung in den von ihnen kontrollierten Gebieten jedoch höchst umstritten ist. Die Spaltungen der irakischen Gesellschaft entlang konfessioneller und ethnischer Konfliktlinien sowie Diskriminierungspraktiken und korrupte Eliten sind Hauptgründe dafür. Diese wurden insbesondere durch die Politik der USA seit 2003 verstärkt. Bislang versäumten es die Regierungen in Bagdad und Erbil, die gesellschaftlichen Konfliktursachen zu bearbeiten. Dazu gehören konkurrierende Machtansprüche von Mehrheitsbevölkerungen und Minderheiten, Fragen um Landbesitz und Rückkehrrechte von teils mehrfach Vertriebenen, die Verteilung von Ressourcen, unklare Zuständigkeiten von Zentral- und Regionalregierung oder die Konkurrenz zwischen Milizen und staatlichen Streitkräften. Im Hinblick auf deutsche Unterstützung bedeutet dies, dass Waffen und Training vorrangig den ethnisch oder konfessionell dominanten Eliten zugutekommen, die in all diesen innerirakischen Problemlagen involviert sind.

Problematische
Auswahl der Partner
bei Stabilisierung
im Irak

Eine Stabilisierung der Situation im Irak, wie sie die Bundesregierung anstrebt, kann weder kurz- noch langfristig erfolgreich sein, da die teils seit Jahrzehnten bestehenden Konfliktlinien lokale Prioritäten bestimmen: In der Autonomen Region Kurdistan hat die Bundesregierung offiziell das Ministerium für Peschmerga-Angelegenheiten, faktisch aber die Milizen der kurdischen Regierungsparteien Demokratische Partei Kurdistans (PDK) und Patriotische Union Kurdistans (PUK) trainiert und ausgestattet. Das erklärte Ziel der Bundesregierung war zunächst, den Völkermord an den Jesiden zu stoppen, später dann den IS zurückzudrängen und zu besiegen. Während die Notwendigkeit humanitärer Unterstützung am Anfang gegeben war, zeitigte die gewählte Strategie der militärischen Ausstattung lokaler Akteure langfristig negative Konsequenzen – etwa mehr Gewalt und autoritäre Strukturen.



18 FOKUS IRAK

1
56

Kontext Der politische Prozess nach der Etablierung eines demokratischen Systems durch eine neue Verfassung 2005 verlief dysfunktional: Machtstreitigkeiten, Diskriminierungen, konfessionelle Instrumentalisierung sowie iranischer und amerikanischer Einfluss heizten Gewaltkonflikte an. Daesh entstand in diesem Klima vor allem aus Al Kaida und ehemaligen sunnitischen Militärs, die marginalisierte Bevölkerungsgruppen mobilisieren konnten. 2014 nahm Daesh ein Drittel des irakischen Territoriums ein und rief ein Islamisches Kalifat aus.

Interventionen

// Globale Allianz gegen den Islamischen Staat (IS)

Sie besteht seit September 2014 aus über 70 Staaten und Organisationen (u. a. NATO). Im Dezember 2017 verkündete der irakische Ministerpräsident Haidar al-Abadi den Sieg über Daesh im Irak.

// Nato-Einsätze Die NATO Trainingsmission im Irak war von 2004 bis 2011 am Aufbau der irakischen Streitkräfte beteiligt und führt seit 2016 erneut eine Trainings- und Fähigkeitsaufbaumission durch. Seit 2014 ist die NATO zudem mit dem Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC) vor Ort. Im Februar 2018 beschloss die NATO einen neuen Einsatz zur Ausbildung von Sicherheitskräften im Irak. Im Kampf gegen den IS war die NATO als Teil der „Globalen Allianz gegen den IS“ im Irak aktiv.

// EUAM (European Advisory Mission) Irak Die Europäische Union beschloss im Oktober 2017 die Einsetzung einer zivilen Beratungsmission zur Umsetzung der zivilen Aspekte einer Sicherheitssektorreform im Irak unter Leitung eines deutschen Bundespolizisten. Das Mandat ist zunächst für ein Jahr erteilt und umfasst ein Budget von 14 Mio. €.

Deutschlands Rolle Als Teil der „Globalen Allianz gegen den IS“ lieferte die Bundesregierung zwischen 2014 und 2016 militärische Ausrüstung (gepanzerte Fahrzeuge, Panzerabwehrraketen, Kleinwaffen und Munition) im Wert von über 90 Mio. € an die kurdische Regionalregierung im Nordirak. Diese Projekte wurden teilweise aus dem Ertüchtigungstitel finanziert. Die zentralirakischen Streitkräfte erhielten Ausrüstung für ABC- und Kampfmittelabwehr sowie Sanitätsmaterial. Zudem finanziert die Bundesregierung den Aufbau von Polizeieinheiten auf Gemeindeebene und gab seit 2014 etwa 1,2 Mrd. € für humanitäre Hilfe und Entwicklungsmaßnahmen im Irak aus. Das Mandat für den Einsatz der Bundeswehr im Nordirak mit einer Obergrenze von 150 Soldaten war bis Ende April 2018 befristet. Ein neues Mandat „Counter Daesh“ vom 22. März 2018 sieht die Ausbildung der irakischen Streit- und Sicherheitskräfte – vor allem in den Bereichen Kampfmittelräumung, Sanitätsdienst, Logistik sowie Führungs- und Fähigkeitsaufbau – vor. Es ist bis Ende Oktober 2018 befristet.

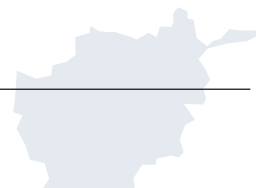
Das kurdische Referendum vom 25. September 2017 für staatliche Unabhängigkeit mündete im Oktober 2017 in Konfrontationen zwischen kurdischen Peschmerga und irakischen Streitkräften um Gebietsfragen. Die „Globale Allianz gegen den IS“, darunter auch Deutschland, hatte zuvor beide Parteien ausgestattet. Zur Stärke der irakischen Sicherheitskräfte trägt der unabhängige Milizenverbund Hashd al-Shabi erheblich bei. Hashd al-Shabi verfolgt eine schiitisch ausgerichtete Agenda und beteiligte sich an massiven Menschenrechtsverletzungen. Die Ausbildung und Ausstattung der irakischen Streitkräfte, die eng mit Hashd al-Shabi operieren und inzwischen große Gebiete von den Peschmerga zurückeroberten, stärkt die politische Dominanz schiitisch-orientierter Kräfte in Bagdad, in die ein erheblicher Teil der Bevölkerung kein Vertrauen setzt → **F** / 25–26. Während deutsche Hilfen im Bereich der Kampfmittelräumung und bei Sanitätsleistungen angebracht sind, bleibt unklar, welche Maßnahmen der Führungs- und Fähigkeitsaufbau der irakischen Sicherheitskräfte konkret umfasst und welche Folgen dieser gegebenenfalls haben wird. Der von der Bundesregierung ausdrücklich geforderte

Ausschluss der Hashd al-Shabi von dieser Unterstützung ist nicht realistisch. Angesichts der ambivalenten Führungsstruktur und Funktionslogik der irakischen Streitkräfte ist fraglich, wie die politische Kontrolle über die Sicherheitskräfte von außen hergestellt werden kann. Das von der Bundesregierung im Eilverfahren durchgesetzte Mandat im März 2018, das den Schwerpunkt von den kurdischen Peschmerga auf den Fähigkeitenaufbau der zentralirakischen Streitkräfte verlagert, ist vor allem ein politisches Signal zur Unterstützung des Ministerpräsidenten Abadi vor den irakischen Parlamentswahlen im Mai 2018. Das Mandat ist fehlgeleitet: Denn die Voraussetzung für eine deutsche Unterstützung im Sicherheitssektor sollte sein, dass die irakische Regierung zunächst konkrete Schritte für politische Reformen umsetzt, die auf eine integrative Ordnung hinwirken.

AFGHANISTAN AUSWAHLKRITERIEN FÜR SCHWERPUNKTPARTNERLÄNDER

Für die Auswahl der Schwerpunktpartnerländer existieren keine öffentlich zugänglichen Kriterien. Weshalb werden bestimmte Akteure unterstützt, andere nicht? Dies lässt vermuten, dass es an einer langfristigen Strategie der Konfliktlösung mangelt und der Ertüchtigungstitel als Instrument kreiert wurde, um stattdessen ad hoc und flexibel auf sicherheitspolitische Herausforderungen reagieren zu können – namentlich, um Flüchtlingsströme nach Europa zu unterbinden, etwa über Jordanien und Tunesien, und um islamistische Milizen zu bekämpfen (Mali, Irak, Nigeria). Afghanistan ist interessanterweise kein Schwerpunktpartnerland des Ertüchtigungstitels – trotz des vergleichsweise großen und jahrelangen Engagements der Bundeswehr dort. Und tatsächlich zeigt gerade dieses Beispiel die Grenzen und Unzulänglichkeiten der „Ertüchtigungspolitik“ auf: Deutschlands Beteiligung an der internationalen Stabilisierungsmission ISAF zwischen 2001 und 2014 ließ weder einen greifbaren Staatsaufbau noch Stabilisierungseffekte erkennen. Das gegenwärtige Mandat der NATO-geführten Beratungsmission Resolute Support ist neben seiner symbolischen Bedeutung vor allem bündnispolitischen Erwägungen geschuldet. Es ist zu bezweifeln, dass der jüngst aufgestockte Kräfteinsatz die gewünschten Effekte einer langfristigen Stabilisierung erzielt.

Afghanistan zeigt
Grenzen der
Ertüchtigung auf



19 FOKUS AFGHANISTAN

1
58

Kontext Afghanistan befindet sich seit 1979 fast durchgehend im Krieg. Die Beteiligung und Einflussnahme internationaler Akteure lösen bis heute immer wieder neue Gewaltdynamiken aus. Die militärische Intervention 2001 beendete die Herrschaft der Taliban und installierte eine Regierung, in der diverse Konfliktparteien vertreten waren. Die ISAF-Stabilisierungsmission der NATO sowie massive zivile Aufbauhilfen brachten bis zum Abzug 2014 weder Sicherheit noch Stabilität. 2018 ist die Sicherheitslage in Afghanistan so prekär wie seit 2001 nicht mehr: Bewaffnete Milizen weiten ihre Kontrolle gegenüber der afghanischen Regierung beständig aus. Die afghanischen Streit- und Sicherheitskräfte schaffen keine Sicherheit für die Bevölkerung. Nur in 30 % der Distrikte übte die Zentralregierung 2017 uneingeschränkte Kontrolle aus. Zivile Opferzahlen waren 2016 mit 11.434 Verletzten und Getöteten auf dem Höhepunkt, 2017 wurde ein Höchststand von Zivilisten erreicht, die durch Selbstmordattentate und sogenannte komplexe Attacken ums Leben kamen. Über die aktuell steigenden Verluste und Desertationsraten der Sicherheitskräfte sind keine verlässlichen Zahlen verfügbar. Hinzu kommen die regionalen Flüchtlingsbewegungen, zunehmende Armut und eine schwindende Legitimität staatlicher Akteure.

Interventionen

//ISAF (International Security and Assistance Force, 2001–2014) NATO-geführte multinationale Sicherheits- und Wiederaufbaumission mit UN-Mandat zur Friedens erzwingung. Die jährlich erneuerten UN-Mandate wurden den Sicherheitsherausforderungen angepasst (zunehmende Kampfeinsätze). Der ISAF-Einsatz war von der militärischen Unterstützung der USA (Operation Enduring Freedom) abhängig.

// NATO-Mission Resolute Support NATO-Mission zur Ausbildung und Beratung sowie Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte (ISAF-Folgemission) seit Januar 2015. Beteiligt sind etwa 12.000 Soldaten.

Deutschlands Rolle Auf dem Höhepunkt des ISAF-Einsatzes 2011 waren 5.300 deutsche Soldaten in Afghanistan stationiert. Deutschland konzentrierte sich auf die afghanischen Nordostprovinzen, wo die Bundeswehr die Führung von zwei Provincial Reconstruction Teams (Faisabad und Kundus) sowie die Leitung des Regionalkommandos Nord übernahm. Seit 2011 sind deutsche AWACS Aufklärungsflugzeuge in Afghanistan im Einsatz. Die Kosten des Bundeswehreininsatzes belaufen sich bislang auf ca. 8,8 Mrd. €.

// Polizeiausbildung Verschiedene Missionen, z. B. deutsche Polizisten beteiligen sich u. a. am Aufbau einer Polizeiakademie in Kabul (2002–7) und eines Polizei-Mentoring Teams (seit 2009). Es gibt ein German Police Project Team Afghanistan mit ca. 45 Polizisten (Februar 2018).

// Resolute Support Die Bundeswehr konzentriert sich seit 2015 auf die Unterstützung afghanischer Militär- und Sicherheitskräfte. Als „Rahmennation“ für den Einsatz unterhält sie im Camp Marmal in Mazar-i Sharif das Einsatzgeschwader Resolute Support (AW-RS). Das deutsche Mandat umfasst neben Beratung, Ausbildung und Unterstützung auch Logistik, militärische Aufklärung, sanitätsdienstliche Versorgung und zivil-militärische Zusammenarbeit. Gegenwärtig sind 1.152 deutsche Soldaten im Einsatz. Im Zuge der Verlängerung des Mandats bis Ende März 2019 soll die Mandatsobergrenze auf 1.300 Soldaten aufgestockt und das Einsatzgebiet um den Raum Kundus erweitert werden.

Die Bundesregierung nimmt den ausbleibenden Erfolg in den letzten 16 Jahren nicht zum Anlass, um ihre Herangehensweise in Afghanistan – aber auch in Mali und im Irak – grundlegend zu überdenken. Im Gegenteil: Sie glaubt noch immer daran, dass die Instrumente die richtigen sind, aber die Zeit bislang nicht ausreichte. Dies übersieht, dass nicht nur die Militärpräsenz, sondern auch Fehler in der Umsetzung der politischen und zivilen Interventionskomponenten in Afghanistan seit 2001 den Wandel der Bundesregierung vom angenommenen Konfliktüberwinder zum Konfliktmitverursacher bedingten.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die bisherige deutsche Interventionspolitik war ein bequemer Mittelweg, um einerseits nicht als Partei in einem Gewaltkonflikt aufzutreten („kein zweites Afghanistan“) und um andererseits seinen internationalen Bündnisverpflichtungen nachzukommen und seine Eigeninteressen durchzusetzen (Grenzsicherung, Terrorbekämpfung, Flüchtlingskontrolle). Friedenspolitische Erwägungen spielten dagegen eine untergeordnete Rolle.

Genozide, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und die gezielte Vernichtung der Zivilbevölkerung, etwa in Syrien, Irak, Myanmar oder im Jemen, erfordern entschlossenes Handeln, dem sich die Bundesregierung in erster Linie verpflichtet fühlen sollte. Dies beinhaltet nicht-militärische und militärische Zwangsmaßnahmen, die durch die UN autorisiert sind. Angesichts der schlechten Bilanz bisheriger Interventionen muss intensiv geprüft werden, welche Erfolgschancen es hierfür gibt. Im Sicherheitsrat verhindern Blockaden das gemeinsame Handeln. Wir fordern daher die Bundesregierung auf, sich für die Entwicklung alternativer Mechanismen (u. a. Uniting for Peace) für multilaterale Friedenseinsätze unter UN-Dach einzusetzen. Zudem muss der Sicherheitsrat reformiert werden. Für den Fall, dass Deutschland in den Sicherheitsrat gewählt wird, sollte sich die Bundesregierung für einen restriktiveren Gebrauch und für eine Begründungspflicht des Vetos einsetzen.

In ihren militärischen Missionen stuft die Bundesregierung eine Vielzahl wichtiger Informationen für die Bewertung von Auslandseinsätzen als Verschlussache ein – unter anderem über Projekte im Rahmen des Ertüchtigungstitels, über Kooperationspartner und die Einbettung der Maßnahmen in multinationale Strukturen von UN und NATO. Dadurch erzeugt sie Intransparenz. Auch sind die jeweiligen Zuständigkeiten von AA, BMVg und BMZ nicht erkennbar. Wir fordern eine transparente Definition und Auflistung von Maßnahmen und Projekten sowie eine klare Darlegung von Zielen und Zuständigkeiten der Ausbildungs- und Ausstattungshilfe.

Schließlich macht unsere Analyse deutlich, dass die Ausbildungs- und Ausstattungshilfen für ausländische Polizei- und Streitkräfte („Ertüchtigung“) für sich allein keine Gewaltkonflikte lösen können. Die Bundesregierung muss der Tatsache Rechnung tragen, dass Konfliktursachen nur langfristig zu bearbeiten sind. Sie sollte dafür ausreichend Mittel bereitstellen, die nicht die Stärkung einer Konfliktpartei gegenüber einer anderen, sondern politische Reformprozesse für inklusive gesellschaftliche Ordnungen bewirken. Jegliche Unterstützung seitens der Bundesregierung muss zudem mit klar überprüfbaren Zielen und dem Fortschritt in politischen Lösungen verknüpft werden. Ausbildungs- und Ausstattungshilfen kommen nur in Verbindung mit der Förderung demokratischer Kontrolle und guter Regierungsführung sowie der Einhaltung von Menschenrechten in Frage.

MALI

1
60

Priorität der Bundesregierung sollte sein, die Sicherheit der malischen Bevölkerung zu verbessern und die Gewalt im Land einzudämmen. Obwohl die MINUSMA-Mission nur eingeschränkt handlungsfähig ist, so übt sie durch ihre bloße Präsenz und das damit einhergehende Drohpotenzial doch eine abschreckende Wirkung auf lokale Gewaltakteure aus und vermindert damit einstweilen das Risiko einer weiteren Eskalation. Der Kapazitätsaufbau malischer Sicherheitskräfte, wie die europäischen Trainingsmissionen ihn betreiben, ist eine notwendige Bedingung, die Gewalt im Land langfristig einzudämmen. Dabei sollten aber weder die Bekämpfung dschihadistischer Gruppen noch die Grenzsicherung und Migrationsabwehr im Vordergrund stehen. Vielmehr sollte die Bundesregierung die Verbesserung der Regierungsführung ins Zentrum ihrer Arbeit rücken. Hier spielen neben einer effektiven Bekämpfung der Korruption die Reform des Sicherheitssektors und des Justizwesens eine zentrale Rolle. Ein solches Programm wäre zudem an wirksame Maßnahmen der Armutsbekämpfung zu koppeln. Die Förderung der malischen Zivilgesellschaft kann den Druck auf die Regierung erhöhen, Veränderungen durchzusetzen. Sollte die Regierung sich grundlegenden Reformen dennoch verweigern, bleibt den Gebern die Option, ihre Budgethilfen auszusetzen – Erfahrungen bestätigen die Wirksamkeit dieses Druckmittels.

Perspektivisch haben jedoch die Staaten der Region die Verantwortung für die Sicherheit in Mali zu tragen. Hier sollte die Bundesregierung gemeinsam mit Frankreich dafür sorgen, dass mit der G-5 Sahel-Initiative keine parallelen Strukturen zur westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) geschaffen werden.

IRAK

Wir begrüßen die Ankündigung des BMVg, keine neuen Waffenlieferungen in den Irak durchzuführen. Während wir die Unterstützung bei der Kampfmittelräumung und der Lieferung von Sanitätsmitteln im Rahmen des neuen Mandates gutheißen, halten wir jegliche Ausstattung mit Waffen und Munition wie auch den Fähigkeitsaufbau der zentralirakischen Streitkräfte für einen Fehler. Die Annahme der Bundesregierung, im Irak legitime Partner vorzufinden, die eine Transformation des politischen Prozesses zu Rechtsstaatlichkeit, einer integrativen Ordnung und Stabilität des Landes einleiten, widerspricht den empirischen Befunden.

Wir empfehlen zudem, die militärische Unterstützung der kurdischen Regionalregierung einzustellen, jedoch die in den vergangenen Jahren aufgebaute Partnerschaft auf diplomatischer Ebene weiterzuführen. Die Bundesregierung sollte das Vertrauen, das sie bei vielen Akteuren der Region genießt, nutzen, um auf der diplomatischen Ebene aktiver

in Erscheinung zu treten und Verhandlungsformate zu organisieren, die auf verschiedenen Ebenen – im Gesamtirak, zwischen Erbil und Bagdad sowie in der regionalen Kurdenfrage (v. a. mit der Türkei) – auf Verständigung hinarbeiten. Die starke Bewegung für kurdische Selbstbestimmung muss politisch anerkannt werden. Diese Frage darf nicht bündnispolitischen Prioritäten untergeordnet werden. Zusätzlich können deutsche Mediatoren und Experten in der Aushandlung diverser Konflikte im Irak (unter anderem Diskriminierungsprozesse, Landrechtsfragen, Zugang zu Ressourcen, Bearbeitung von Verfassungsartikeln) eine wichtige vermittelnde Funktion übernehmen.

AFGHANISTAN

Die vergleichsweise lange Dauer des militärischen und zivilen Engagements der Bundesregierung prädestiniert Afghanistan für eine systematische Bilanzierung des Verhältnisses von Aufwand und Wirksamkeit → 2 /80. Kanada, Norwegen und die USA initiierten bereits derart selbstkritische Bestandsaufnahmen. Die Bundesregierung weicht einer kritischen Selbstreflektion bislang aus. Dabei könnten hieraus klare Zielindikatoren für mögliche Einsätze in der Zukunft erarbeitet werden.

Angesichts der Verschlechterung der humanitären Situation und Sicherheitslage muss die Bundesregierung grundsätzlich die Wirksamkeit des militärischen Auslandseinsatzes in Afghanistan und ihres gegenwärtigen Engagements in der NATO-Ausbildungs- und Beratungsmission auf den Prüfstand stellen. In dieser Hinsicht ist die unter Donald Trump erfolgte US-amerikanische Kehrtwende hin zu einem aggressiven militärischen Vorgehen in Afghanistan zu berücksichtigen. Die Bundesregierung muss Mittelaufwand, Bündnisverpflichtungen und die Wirksamkeit ihres Militäreinsatzes gegeneinander abwägen. Dazu müssen Wirksamkeitskriterien erarbeitet und ihre Überprüfung institutionalisiert werden. Werden diese Kriterien nicht erfüllt, dann sollte die Bundesregierung den militärischen Einsatz in Afghanistan beenden.

Schließlich sollte die Bundesregierung anerkennen, dass sie in Afghanistan Konfliktpartei ist und somit für den Verlauf des Konflikts, die Gewalteskalation und die schlechte Erfolgsbilanz der ISAF-Intervention eine Mitverantwortung trägt. Mit der Beteiligung an Resolute Support kann Deutschland dieser Verantwortung nicht gerecht werden. Deshalb muss sie die politische Partnerschaft mit Afghanistan auf eine breitere Grundlage stellen und ihr nicht-militärisches Engagement ausweiten. Geflohene Afghanen, die sich in Deutschland aufhalten, sollten eine Bleibeperspektive für die Dauer des Gewaltkonflikts in Afghanistan erhalten. Rückführungen sollten aufgrund der unsicheren Lage vor Ort komplett ausgesetzt werden. Zu einer glaubwürdigen Unterstützung der Afghanen gehören auch Investitionen in die Bildung und Qualifizierung afghanischer Migranten.

Autorinnen und Autoren

Dr. Marc von Boemcken

BICC – Bonn International Center for Conversion

Dr. Esther Meininghaus

BICC – Bonn International Center for Conversion

Dr. Katja Mielke

BICC – Bonn International Center for Conversion

Prof. Dr. Conrad Schetter

BICC – Bonn International Center for Conversion

Carina Schlüsing

BICC – Bonn International Center for Conversion

Claire Trancart

BICC – Bonn International Center for Conversion

Lars Wirkus

BICC – Bonn International Center for Conversion

1

63

Quellenverzeichnis

Allanson, M., Melander, E. and Themnér, L. 2017: Organized Violence 1989–2016, in: *Journal of Peace Research*, 54 (4), 574–587.

Bonn International Center for Conversion 2018: Global Militarization Index, in: <https://gmi.bicc.de/>; 02.04.2018.

Deutsche Bundesregierung 2017: Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung, Berlin.

Deutscher Bundestag 2017: Antwort der Bundesregierung. Drucksache 18/11889, Berlin, in: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/118/1811889.pdf>; 02.04.2018.

Gates, S., Nygård, H.M., Trappeniers, E. 2016: Conflict Recurrence. *Conflict Trends*, 2. Oslo: PRIO, in: <https://www.prio.org/utility/DownloadFile.ashx?id=9&type=publicationfile>; 02.04.2018.

Hagopian, A. et al. 2013. Mortality in Iraq Associated with the 2003–2011 War and Occupation: Findings from a National Cluster Sample Survey by the University Collaborative Iraq Mortality Study, in: *PLOS Medicine* 10 (10): e1001533, <http://journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.1001533>; 02.04.2018.

Marchal, R. (2013). Mali: Visions of War. *Stability: International Journal of Security & Development*, 2 (2): 17, 1–8. DOI: <http://dx.doi.org/10.5334/sta.bc>

Inter Sector Coordination Group 2018: *Situation Report: Rohingya Refugee Crisis*, in: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/180127_weekly_iscg_sitrep_final.pdf; 02.04.2018.

Internal Displacement Monitoring Center 2017: Global Internal Displacement Database (GIDD), in: <http://www.internal-displacement.org/database/>; 15.02.2018.

Internal Displacement Monitoring Centre 2018: Ukraine, in: <http://www.internal-displacement.org/countries/ukraine/>; 02.04.2018.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights 2017: Report on the human rights situation in Ukraine 16 August to 15 November 2017, Genf.

United Nations High Commissioner for Refugees 2017. *Global Trends: Forced Displacement in 2016*. Geneva.

UN News 2017: UN human rights chief points to 'textbook example of ethnic cleansing' in Myanmar, in: <https://news.un.org/en/story/2017/09/564622-un-human-rights-chief-points-textbook-example-ethnic-cleansing-myanmar>; 02.04.2018.

Abbildungen, Grafiken, Tabellen

10 /47

Globales Konfliktgeschehen
UCDP 2017, IDMC 2017, UNHCR 2017

11 /48

Globale Gewaltkonfliktrends im regionalen Vergleich
Quelle: UCDP 2017

12 /49

Gewaltkonflikte und multilaterale Militär- und Beobachtermissionen 2017/2018, Quellen: ACLED 2018, AKUF 2017, NATO 2018, Natural Earth 2017, UCDP/PRIO 2017, UN DPKO 2018, ZIF 2017
Kartenlayout: Hannes Bliza, Lars Wirkus. BICC. März 2018

13 /50

Aktuelle Einsätze der Bundeswehr 2016–2018
Bundesministerium der Verteidigung, Einsatzzahlen 23.03.2018

15 /52

Fußabdruck Deutschlands in Gewaltkonflikten (2016–2018) 2017/2018, Quellen: BMWi 2017, Bundespolizeipräsidium 2108, Deutscher Bundestag 2016/2017, Natural Earth 2017, UN DPKD 2018.
Kartenlayout: Hannes Bliza, Lars Wirkus. BICC. März 2018

2

2018 / Liberal- demokratische Friedens- konzepte unter Druck / **NACHHALTIGER FRIEDEN**

- 2.1** ✎ Ungünstige Trends:
Hohes Gewaltniveau, „Demokratische Stagnation“
und Einschränkungen bei Menschenrechten
- 2.2** ✎ Gemischte Bilanz:
Initiativen, Instrumente und Politiken multilateraler Organisationen
- 2.3** ✎ Die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik:
Wertorientierte Leitlinien – und äußerst ungleich verteilte Mittel

↓ **EMPFEHLUNGEN****2**

66

- 1 ILO-Konvention 169 zum Schutz der indigenen Völker ratifizieren** Deutschland sollte die ILO-Konvention völkerrechtlich in Kraft setzen und sich außerdem einem UN-Abkommen zu Menschenrechtsverpflichtungen international operierender Unternehmen nicht weiter verweigern.
- 2 Ausgewählte Regionalorganisationen stärken** Pioniere unter den Regionalorganisationen bei demokratischen und menschenrechtlichen Mindeststandards sollte die Bundesregierung vorrangig unterstützen, so v. a. die westafrikanische ECOWAS oder das Interamerikanische Menschenrechtssystem.
- 3 Demokratieförderung in Afghanistan evaluieren** Die Demokratieförderung in Afghanistan gehört ebenso wie die gesamte Unterstützung für das Land auf den Prüfstand, da ein verheerendes Korruptionsniveau und ausbleibende Transformation erhebliche Zweifel an der Wirksamkeit begründen.
- 4 Klare Kriterien für die deutsche Demokratieförderung** Die deutsche Demokratieförderung braucht operative Leitlinien. Eine unabhängige Auswertung bisheriger Maßnahmen sollte identifizieren, unter welchen Bedingungen sich eine Liberalisierung befördern oder ein Rückschlag verhindern lässt.
- 5 Flexible Maßnahmen für bedrohte NGOs und Menschenrechtsschützer** BMZ und AA sollten ihr Engagement gegen Repressionen ausbauen, indem sie Standards und Verfahren der Förderung und Nothilfe angemessen auslegen und neue Instrumente (Notfallfonds, Schutzmechanismen) in Erwägung ziehen.
- 6 Auch in Deutschland brauchen politische NGOs Rechtsklarheit** Die Entscheidung des Hessischen Finanzgerichts von 2016, die ATTAC eindeutig Gemeinnützigkeit attestierte, enthält die zentralen Kriterien zu einer verlässlichen und vorbildlichen Regelung.
- 7 Vermeintliche Stabilität nicht auf Kosten der Menschenrechte** „Migrationspartnerschaften“ und die Förderung von „Stabilitätsankern“ wie Ägypten, Äthiopien und Ruanda dürfen EU und Deutschland nicht länger ohne systematische Berücksichtigung der Menschenrechtsfolgen betreiben. Die jetzige Politik ist kurzsichtig.
- 8 Keine Rücksichtslosigkeit bei Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen** Die Außenwirtschafts- und Rüstungsexportpolitik darf menschenrechtlicher Kohärenz nicht widersprechen und Entwicklungs- und Außenpolitik nicht konterkarieren. Die Bundesregierung sollte bei entsprechenden Einschätzungen Zivilgesellschaft und Wissenschaft einbeziehen.
- 9 Kein menschenrechtlicher Schlingerkurs gegenüber der Türkei** Die Kritik an den Menschenrechtsverletzungen in der Türkei darf mit der Freilassung deutscher Staatsbürger nicht verstummen. Neben der Verletzung des humanitären Völkerrechts muss auch die völkerrechtswidrige Intervention in Nordsyrien verurteilt werden.

NACHHALTIGER FRIEDEN / Liberal-demokratische Friedenskonzepte unter Druck /

Seit 2010 haben kriegerische Konflikte zugenommen, gesellschaftliche Sicherheit hat sich verschlechtert. In vielen Ländern sind Demokratisierungsprozesse gewaltsam gescheitert, Regierungen schränken Freiheitsrechte und zivilgesellschaftliche Handlungsmöglichkeiten ein. Das Interesse an vermeintlichen „Stabilitätsankern“ und „Migrationspartnerschaften“ überlagert bei EU und Bundesregierung eine klare Menschenrechtsorientierung. Deutschland könnte Demokratieförderung effektiver einsetzen.

Die im September 2015 von der UN-Generalversammlung verabschiedeten Sustainable Development Goals (SDGs) betonen im SDG 16, dass dauerhafter Frieden maßgeblich von Inklusion, Partizipation und Rechtsstaatlichkeit abhängt. UN-Generalsekretär António Guterres hob gleich nach seinem Amtsantritt hervor, dass umfassende Prävention das Gebot der Stunde sei. Auch in Deutschland haben Fragen ziviler Konfliktbearbeitung Konjunktur, wie die im Juni 2017 verabschiedeten Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ zeigen.

Finden diese konzeptionellen Fortschritte eine Entsprechung bei friedenspolitischen Kernindikatoren? Leider nein. Die Gründe sind vielschichtig: So scheiterten im Nahen und Mittleren Osten sowie Nordafrika (MENA-Region) die Protestbewegungen des Arabischen Frühlings u. a. in Syrien, Libyen und im Jemen. Die Region ist heute weltweiter Brennpunkt dschihadistischer und staatlicher Gewalt, regionale wie internationale Großmächte mischen mit → **F**/26–27. Der langjährige afghanische Bürgerkrieg ist geprägt durch die Fragmentierung von Staat und Gesellschaft, externe Intervention und islamistisch motivierte Gewalt. Ansonsten hat Asien kriegerische Gewaltkonflikte weitgehend überwunden. Schwache staatliche Institutionen, stockende Demokratisierung, Armut und Marginalisierung sowie regionale Destabilisierung und islamistischer Terror prägen Subsahara-Afrika. Gewaltkonflikte gibt es insbesondere in der Demokratischen Republik Kongo, im Südsudan, in Mali und Nigeria. In Lateinamerika hingegen trugen demokratische Transformationen dazu bei, die meisten Bürgerkriege beizulegen. Allerdings sorgen Drogenbanden und korrupte staatliche Institutionen dafür, dass allein in Mexiko 2017 mehr als 20.000 Menschen Opfer von organisierter Kriminalität wurden.

Im diesjährigen Friedensgutachten beleuchten wir die Frage, wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte zu nachhaltigem Frieden beitragen können. Auch wenn wir ökonomische und soziale Menschenrechte für äußerst relevant halten, betonen wir hier den Schutz politischer und bürgerlicher Menschenrechte: Denn gerade das Scheitern von Demokratisierungsbewegungen hat sich in den letzten Jahren als sehr prekär erwiesen, insbesondere im arabischen Raum. Liberal-demokratische Friedenskonzepte, die auf die Stärkung von Zivilgesellschaften, die Unabhängigkeit von Justiz und Medien sowie parlamentarische Kontrolle der Regierung setzten, sind unter Druck geraten: In den letzten Jahren gab es global gesehen eine „demokratische Stagnation“ oder gar „Regression“, Regierungen schränken zivilgesellschaftliche Handlungsspielräume verstärkt ein. Wir umreißen deshalb nachfolgend zunächst zentrale Trends bei der Entwicklung von Gewalt und Demokratiequalität. Im Anschluss fragen wir: Welche konkreten Politiken verfolgen multilaterale Organisationen oder auch die Bundesregierung, um dieser Tendenz entgegenzuwirken? Für welche Länder setzt die Bundesregierung konkret ihre Mittel für bilaterale Demokratieförderung ein? Unsere Empfehlungen mahnen eine deutlichere Menschenrechtsorientierung in der operativen Politik an, außerdem Wirksamkeitsanalysen und inhaltlich schlüssige Kriterien für die Demokratieförderung an.

2.1 ✓ Ungünstige Trends: Hohes Gewaltniveau, „Demokratische Stagnation“ und Einschränkungen bei Menschenrechten

ZUNEHMENDES GEWALTNIVEAU

Zwischen 2012 und 2015 stieg die Anzahl innerstaatlicher Gewaltkonflikte von 32 auf 51, das höchste gemessene Niveau seit Ende des Zweiten Weltkrieges. Die einschlägigen Daten der Universität von Uppsala weisen im Jahr 2016 immer noch 47 Bürgerkriege nach (→ Allansson et al. 2017) → **1**/45–49. Einen mittelfristigen Negativtrend, insbesondere nach 2010, stellt der Global Peace Index (GPI) 2017 fest (→ IEP 2017: 2–3). Dieser umfasst auch die menschliche und gesellschaftliche Sicherheit, die z. B. über Mordraten, Menschenrechtsverletzungen oder die Militarisierung von Staaten ermittelt wird. Neben der Respektierung von Rechten Andersdenkender ist ein funktionierender Regierungsapparat sowie die Verringerung von Korruption von hoher friedenspolitischer Bedeutung (→ IEP 2017: 86). Hohe Korruptionsniveaus deuten auf Defizite staatlicher Institutionen und fehlendes Vertrauen in transparente und faire Verfahren hin. Der Bertelsmann Transformationsindex (BTI 2018) hat jüngst festgestellt, dass Anti-Korruptionspolitiken zwar in 17 % der Demokratien, die sie eingeführt haben, gelingen, jedoch nur in 2 % der Autokratien (→ Bertelsmann Stiftung 2018). Der Faktor Demokratie kommt im SDG 16 dennoch nicht vor, aufgrund eines fehlenden Konsenses. Dabei ist die Bedeutung von Demokratie für nachhaltigen Frieden hochrelevant, wenn auch ambivalent. So ist der Weg hin zur Demokratie riskant: Viele Studien

Anstieg von Bürgerkriegen, Verminderung gesellschaftlicher Sicherheit

haben gezeigt, dass Bürgerkriege eine besondere Gefahr für Staaten im Übergang von autoritären zu demokratischen Systemen (Transitionsländer) darstellen. Ähnliches gilt für Länder, bei denen sich die Merkmale von Demokratien und Autokratien überschneiden (Anokratien). In beiden Fällen funktionieren die Institutionen nur unzureichend; Proteste gegen fortbestehende Repression und Forderungen nach mehr Beteiligung lassen sich schwer in demokratischer und friedlicher Weise kanalisieren, Einmischung von außen trägt in vielen Fällen eher zu einer Eskalation bei.

Das Kriegsrisiko für konsolidierte Demokratien und Autokratien ist hingegen niedriger (→ Hegre 2014). Dennoch: Autokratien bieten in aller Regel nur auf Zeit eine Alternative. Sie neigen aufgrund von Missmanagement zu wirtschaftlichen Einbrüchen (so etwa in Simbabwe und Nordkorea), die regelmäßig politische Krisen nach sich ziehen. Zwar gibt es bemerkenswerte autokratische Erfolgsbeispiele, so etwa China, Vietnam, Malaysia, Singapur oder, auf tieferem Niveau, Ruanda. Aber auch bei ihnen ist fraglich, ob ein sogenannter „anpassungsfähiger Autoritarismus“ dauerhaft in der Lage sein wird, den gerade bei Wirtschaftswachstum steigenden Partizipationsforderungen der Bevölkerung gerecht zu werden. Die zunehmende Repression und Monopolisierung von Herrschaft in China zeigt aktuell die Grenzen auf.

Gewaltanfälligkeit bei politischem Umbruch, prekäre Stabilität von Autokratien

Globale Demokratiekrise und Rückschläge bei Menschenrechten

Experten haben in den vergangenen Jahren eine globale Demokratiekrise ausgemacht, die sie als demokratische Stagnation oder gar Rezession diskutieren (→ Diamond & Plattner 2015). Während die Welt seit Mitte der 1970er Jahre eine stetige Ausbreitung von Demokratie erlebt, stagniert die globale Demokratisierung seit 2012 bzw. ist in den vergangenen Jahren sogar leicht rückläufig, wie das renommierte Varieties of Democracies-Projekt feststellt (→ V-Dem Institute 2017). Der im März 2018 erschienene BTI bestätigt diesen Trend eindrücklich → **20** /69.

20 „Demokratie unter Druck“:

Ausgewählte Ergebnisse des Bertelsmann Transformationsindex (BTI) 2018

Der politische und ökonomische Wandel in 129 Transformations- und Schwellenländern ist seit 2006 ins Stocken geraten: Während vor zwölf Jahren noch jedes sechste Land demokratische Wahlen in vorbildlicher Weise abhielt, galt dies für den aktuellen Untersuchungszeitraum (Februar 2015 bis Januar 2017) nur noch für jeden 14. Staat. Die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit nahm ebenso wie die Meinungsfreiheit ab. Besonders auffällig waren die Verschlechterungen in den letzten zwei Untersuchungsjahren: In 24 Ländern untergrub die Exekutive die Gewaltenteilung, besonders

systematisch in der Türkei; nur sieben Länder wiesen Fortschritte auf. Zunehmend sind es nicht nur Autokratien, sondern auch die Regierungen sogenannter „defekter Demokratien“, die Rechtsstaatlichkeit und politische Beteiligung einschränken. Entsprechend ordnet der BTI 2018 fünf Länder (Bangladesch, Libanon, Mosambik, Nicaragua und Uganda) nicht mehr als Demokratien ein, während nur zwei Staaten (Burkina Faso und Sri Lanka) den Sprung von einer Autokratie zur Demokratie geschafft haben.

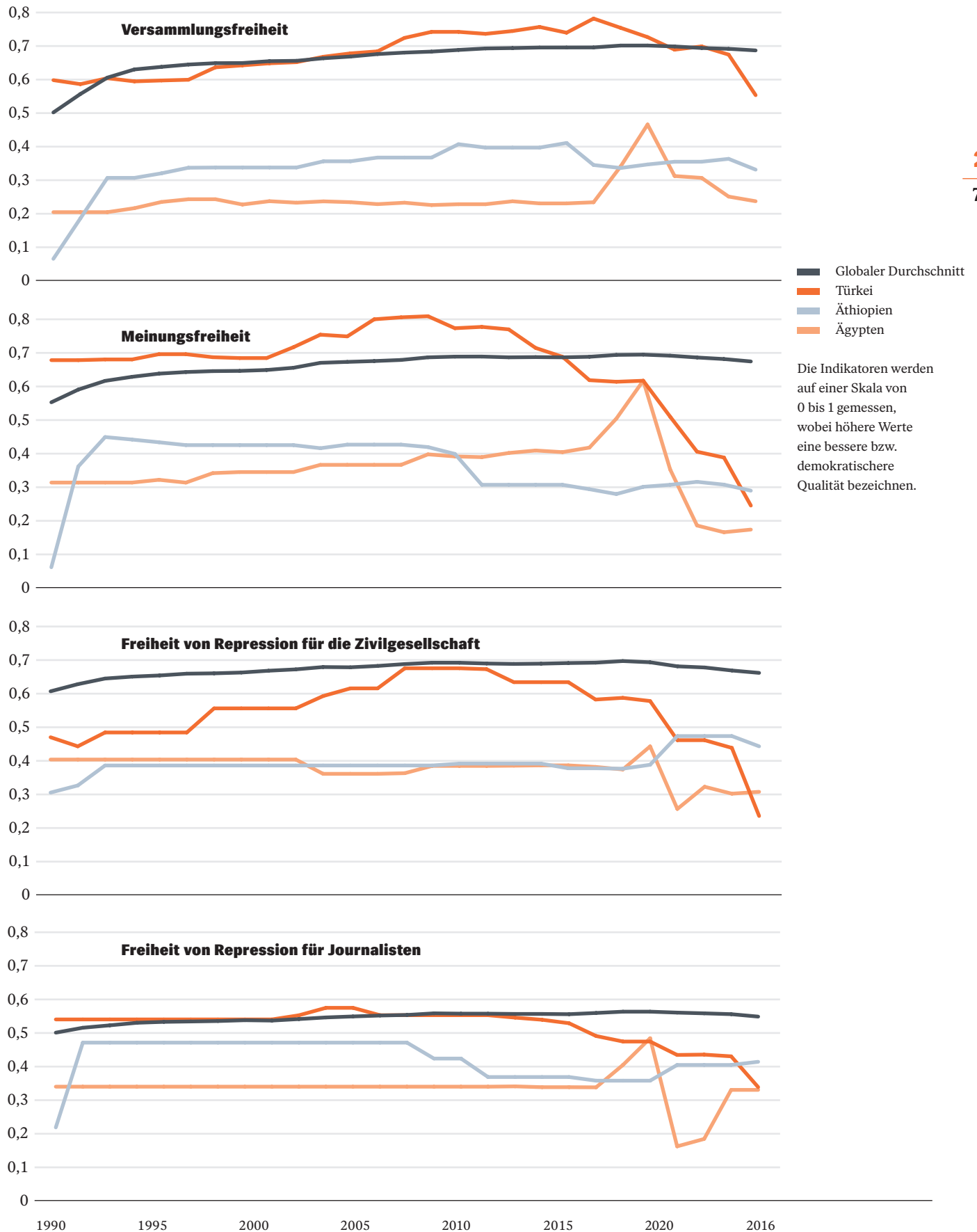
Der Abwärtstrend hängt eng mit Entwicklungen im Nahen und Mittleren Osten sowie in Nordafrika (MENA-Region) zusammen. Proteste gegen schlechte Regierungsführung und Korruption mündeten 2011 in politischen Umbrüchen. Doch nur im Ausnahmefall Tunesien gelang ein ernsthafter Demokratisierungsprozess. Außerdem ist die Türkei – an der Schnittstelle der MENA-Region zu Europa – in repressive Herrschaftspraktiken zurückgefallen. In Westeuropa und Nordamerika ist die Qualität von Demokratien immer noch sehr hoch. Negativ schlägt aber zu Buche, dass die US-Demokratie zunehmend durch gesellschaftliche Polarisierung und mangelnde Unabhängigkeit in der medialen Berichterstattung geprägt ist, und zudem Wahlen für Manipulationen anfällig sind.

In Lateinamerika nahm nach substantziellen Fortschritten der 1980er und 1990er Jahre die Demokratiequalität seit Anfang der 2000er Jahre leicht ab, was in den letzten fünf Jahren u. a. auf Korruptionsprobleme in Brasilien und eine Erosion der Demokratie in Venezuela zurückgeht. Asien verzeichnete seit den 1990er Jahren einen insgesamt stetigen Aufstieg beim Demokratisierungsniveau, doch bedeutete gerade der Putsch des Militärs in Thailand einen Rückschlag. Das Bild in den postkommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas fällt gemischt aus: Während etwa die Regierung in Polen Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung abbaut, hat Rumänien transparente Rechtsdurchsetzung und Korruptionsbekämpfung deutlich verbessert. Das Demokratielevel in Subsahara-Afrika ist marginal angestiegen, nicht zuletzt aufgrund der demokratischen Transition in Burkina Faso (2014) sowie jüngst in Gambia. Getrübt wird das Bild aber durch dramatische Einbrüche, wie in Burundi.

Global betrachtet beziehen sich Rückschläge im Demokratielevel weniger auf institutionelle Kernbereiche, d.h. das Wahlrecht der Bevölkerung, die demokratischen Verfahren zur Bestimmung der Exekutive oder das Prinzip der Freiheit und Gleichheit der Wahlen. Gefährdet sind dagegen Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit, also originäre bürgerliche Freiheitsrechte, sowie die Handlungsspielräume zivilgesellschaftlicher Akteure („shrinking spaces“) → **21** /71. Wie die angesehene Political Terror Scale der Universität North Carolina feststellt, ist zudem die Zahl der Länder, die bei der Beachtung der Menschenrechte am schlechtesten abschneiden, von acht Staaten im Jahr 2007 auf dreizehn Staaten im Jahr 2016 gestiegen.¹

21 „Shrinking Spaces“ anhand ausgewählter Indikatoren

Quelle → 2 /83



EINSCHRÄNKUNGEN FÜR DIE ZIVILGESELLSCHAFT („SHRINKING SPACES“)**2**
72

Die „shrinking spaces“ sind vorrangig in autoritär regierten Ländern zu beobachten (z. B. in Ägypten, Äthiopien, Venezuela und Russland), aber vermehrt auch in demokratisch verfassten Staaten, so in Ecuador, Indien und Ungarn. In den vergangenen zwei Jahren war die Lage insbesondere in der Türkei dramatisch: Seit dem gescheiterten Putschversuch vom Sommer 2016 erlebt das Land eine Welle massiver Repression. Angebliche Verbindungen zur Gülen-Bewegung, zu der als terroristisch eingestuften Arbeiterpartei Kurdistans (PKK) oder zu linksgerichteten Gruppen nutzen staatliche Behörden für Massenentlassungen im Staatsdienst, zur Auflösung mehrerer Hundert Nichtregierungsorganisationen (Non-Governmental Organisations, NGOs) sowie zur Verhaftung von regimekritischen Journalisten, Wissenschaftlern und Menschenrechtsaktivisten, darunter auch Deutsche.

Mehrheitlich befinden sich Länder mit „shrinking spaces“ im globalen Süden sowie im postsowjetischen Raum. Aber auch in den USA und Osteuropa gibt es problematische Entwicklungen, wenngleich mit deutlich niedrigerer Intensität. Nicht zuletzt hat der von den USA ausgerufene „globale Krieg gegen den Terror“ bis heute zahlreichen Regierungen einen Vorwand geliefert, um nicht-staatliche Gruppen und grenzüberschreitende Geldflüsse staatlichen Kontrollen zu unterwerfen. In Deutschland sind die zivilgesellschaftlichen Handlungsmöglichkeiten nach wie vor auf sehr hohem Niveau. Besorgnis bei politisch agierenden NGOs löste jedoch die Aberkennung der Gemeinnützigkeit für die globalisierungskritische Organisation ATTAC aus, die natürlich finanzielle Rückwirkungen (u. a. steuerliche Absetzbarkeit von Spenden) hat → **22** /72.

22 Gemeinnützigkeit politisch agierender NGOs in Deutschland

Eine kritische Debatte kam auf, nachdem das Finanzamt Frankfurt a. M. der globalisierungskritischen Organisation ATTAC im April 2014 die Gemeinnützigkeit entzogen hatte. Mit bemerkenswerter Klarheit hat das Hessische Finanzgericht im November 2016 ATTAC die Gemeinnützigkeit dann erneut attestiert. Das Gericht argumentierte, dass politische Aktivitäten damit vereinbar sind, solange sie einem gemeinnützigen Zweck dienen und von einem umfassenden Informationsangebot begleitet werden.

Das Gericht ließ keine Revision zu. Qua Intervention des Bundesfinanzministeriums (übrigens ein zentraler Adressat politischer Forderungen von ATTAC) legte das Finanzamt Frankfurt a. M. 2017 beim Bundesfinanzhof (BFH) dennoch Beschwerde ein, der stattgegeben wurde. NGOs wie die Allianz „Rechtssicherheit für politische Willensbildung“ hätten eine gesetzliche Klärung anstelle des Rechtsweges bevorzugt.

Die Organisation Civicus verzeichnete im September 2017 ernsthafte Restriktionen in 108 Ländern (im Vergleich: 2014 waren es 96).² Das International Center for Not-for-Profit Law (ICNL) kommt für die Jahre 2004 bis 2010 auf über 50 Länder, in denen sogenannte „NGO-Gesetze“ erwogen oder tatsächlich erlassen wurden, im Zeitraum zwischen 2012 und 2014 waren es bereits 60. 2015 bis 2016 zählte ICNL (2016) 64 neue restriktive Gesetze, Regulationen oder Initiativen, die oftmals sehr subtil wirken.

So dürfen in Äthiopien einheimische NGOs seit 2009 nur noch maximal 10 % ihrer Einnahmen aus dem Ausland erhalten, sofern sie in Themen tätig sind, die die herrschende Regierung als kritisch einstuft. Damit wird ihnen finanziell das Wasser abgegraben. Auch internationale Menschenrechtsorganisationen und entwicklungspolitische NGOs, parastaatliche Organisationen wie die deutschen politischen Stiftungen oder die Agenturen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) sind betroffen → **22** /72. So wurden in Ägypten 2011 die Büros mehrerer Demokratieförderorganisationen – darunter die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) – durchsucht und geschlossen. Strafen und Ausreiseverbote folgten. Ägyptische Gerichte verurteilten KAS-Personal schließlich (in Abwesenheit) zu Gefängnisstrafen.

2.2 ✓ Gemischte Bilanz: Initiativen, Instrumente und Politiken multilateraler Organisationen

Globale und regionale Organisationen

Wie reagieren ausgewählte multilaterale Organisationen auf die Herausforderungen, die sich aus der „demokratischen Stagnation“, einer prekären Menschenrechtslage und „shrinking spaces“ ergeben?

Die bereits erwähnte Präventionsagenda von UN-Generalsekretär Guterres will u. a. Menschenrechtsverletzungen vorbeugen, indem die zentralen Antriebsfaktoren identifiziert und bestehende Schutzinstrumente auf Möglichkeiten der Vorbeugung hin ausgewertet werden. Diese grundsätzlich sinnvollen Bemühungen bleiben jedoch für operative Politik zu vage; auch stellen sie keine Verbindung zwischen der Achtung der Menschenrechte und der demokratischen Qualität eines Landes her. Darin spiegelt sich die jahrzehntelange Zurückhaltung der UN im Feld der Demokratieförderung wider, die sich auch bei den SDGs bemerkbar macht.

Vereinte Nationen ohne effektive Stoßrichtung, Regionalorganisationen als mögliche Vorreiter

Umso bedeutsamer sind regionale Organisationen im globalen Süden, auch wenn die Ansätze stark variieren. Während sich die Association of South East Asian Nations (ASEAN) bewusst zu universalistisch definierten Menschenrechts- und Demokratiekonzepten abgrenzt, finden sich in Subsahara-Afrika und Lateinamerika Verfechter einer Idee des liberal-demokratischen Friedens. In exemplarischer Weise hat die Economic Cooperation of West African States (ECOWAS) seit Ende der 1990er Jahre Demokratieförderung immer mehr in den Mittelpunkt gerückt – nicht zuletzt, weil eine wachsende Gruppe dieser Staaten sich demokratisierte und deren Eliten in regionalen Normen einen Schutzmechanismus gegen Militärputsche sahen → **23** /74.

23 Die ECOWAS als Pionier bei der Verteidigung demokratischer Standards

Die ECOWAS zeigt sich entschlossen, Rückfälle in autoritäre Herrschaft zur Not auch mit (militärischen Zwangsmaßnahmen zu verhindern. Das hat sie in zwei Protokollen von 1999 und 2001 zur regionalen Friedensschaffung sowie zur Förderung von Demokratie und guter Regierungsführung vereinbart. Die Androhung einer militärischen ECOWAS-Intervention sorgte Anfang 2017 für einen Demokratisierungsschub in Gambia, nachdem der langjährige Präsident seine Wahlniederlage nicht anerkennen wollte. Bereits nach der – allerdings umstrittenen – Wahlniederlage des ivoirischen Staatschefs Gbagbo im Oktober 2010 war ECOWAS von großer

Bedeutung für die internationale Anerkennung des Wahlsiegs von Oppositionsführer Ouattara gewesen. In vielen anderen Fällen, wie zuletzt in Togo, stößt die westafrikanische Regionalorganisation allerdings an ihre Grenzen. Bei der Ahndung von autoritären Tendenzen mangelt es ihr zudem an klaren Standards jenseits des Kriteriums „verfassungswidriger Umsturz“, das sich in der Praxis (Mali, Burkina Faso, Guinea) als dehnbar oder interpretationsbedürftig erwiesen hat. 2015 scheiterte ECOWAS nur knapp daran, ein allgemeines Verbot von mehr als zwei aufeinander folgenden Amtszeiten für Präsidenten verbindlich festzulegen.

DIE EU: INNOVATIVE ANSÄTZE, WENIG EINFLUSSNAHME

Wenige Geber haben bislang eine strategische Antwort auf das Phänomen der „shrinking spaces“ entwickelt. Eine Ausnahme bildet die Europäische Union (EU): Schnelle Unterstützung für akut bedrohte Menschenrechtsverteidiger bieten ein Notfallfonds des European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR) sowie die Finanzierung von ProtectDefenders.eu – einer Organisation, die einen Notruf für bedrohte Menschenrechtsverteidiger unterhält, lokale Organisationen unterstützt und auch die zeitweise Verlagerung des Lebensortes für bedrohte Aktivisten ermöglicht. Wenn es freilich um außen-, wirtschafts- oder sicherheitspolitisch relevante Staaten geht, vermeidet die EU Konflikte – selbst bei äußerst repressiven Regimen. Überall dort, wo es um die Unterbindung von Flucht- und Migrationsbewegungen geht, kann selbst von vorsichtigen Versuchen der menschenrechtsorientierten Einflussnahme kaum mehr die Rede sein. Äthiopien etwa ist eines von fünf prioritären afrikanischen Ländern, mit denen die EU im Rahmen sogenannter „Migrationspartnerschaften“ seit 2016 die Zusammenarbeit intensiviert hat. Mit Ägypten, Eritrea und dem Sudan profitieren weitere äußerst repressive Regime von den neuen Hilfsprogrammen. Libyen ist in diesem Feld ein zentraler Kooperationspartner für die EU, zugleich gibt es jedoch substanzielle Hinweise auf Folter und Menschenhandel. Ähnlich ist die Zusammenarbeit mit repressiven Regierungen entlang der Flüchtlingsrouten an der Sahara-Grenze von sicherheitspolitischen Interessen überlagert.

„Weiche“ Instrumente für Menschenrechtsverteidiger, ambivalente Praxis im Rahmen von „Migrationspartnerschaften“

2.3 ✓ Die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik: Wertorientierte Leitlinien – und äußerst ungleich verteilte Mittel

Die bereits angesprochenen Leitlinien der Bundesregierung zur Krisenprävention heben Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte als zentrale Bestandteile nachhaltigen Friedens hervor. Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 14. März 2018 wendet sich „entschlossen gegen die zunehmende und gezielte Einschränkung von Zivilgesellschaften („shrinking spaces“)“. Wie setzt die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik aber konkret ihre normativen Ansprüche um?

VEREINZELTE ERFOLGE – UND FRAGWÜRDIGE „PARTNERSCHAFTEN“

In der Praxis reagiert die Bundesregierung *ad hoc* auf Menschenrechtsverletzungen und die Einschränkung zivilgesellschaftlicher Handlungsmöglichkeiten. Mitunter durchaus flexibel und erfolgreich nutzt sie dabei bereits existierende Instrumente; von institutionellen Innovationen nach dem Muster der EU (Notfallfonds, Finanzierung zivilgesellschaftlicher Schutzmechanismen) ist auf deutscher Seite allerdings noch wenig zu erkennen. Außerdem überlagern regelmäßig andere Prioritäten den Anspruch auf eine „werteorientierte“ Politik, wenn sie diese nicht sogar offen konterkarieren. Dies zeigt sich ähnlich wie bei der EU im Rahmen der sogenannten Fluchtursachenbekämpfung. Diese verfolgt zum Teil sehr sinnvolle Ziele, wie etwa die Unterstützung von Flüchtlingslagern in Jordanien, dem Libanon oder Kenia. Es gibt aber auch eine sehr zwiespältige Zusammenarbeit mit wichtigen „Herkunfts-“ oder „Transitländern“. Ein paradigmatisches Beispiel ist Ägypten, wo es Massenverhaftungen gegeben hat, Menschen verschwinden, Häftlinge gefoltert und misshandelt werden. Das Land zählt dennoch zu den wichtigsten Empfängern deutscher Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA). Im August 2017 vereinbarten zudem die beiden Regierungen eine Vertiefung der „migrationspolitischen Zusammenarbeit“. Auch Äthiopien und Ruanda erhalten nennenswerte Förderung. Internationale Geber betrachten sie als „Stabilitätsanker“, obgleich Proteste das äthiopische Regime seit längerem von innen her herausfordern und Ruanda zur Destabilisierung der Demokratischen Republik Kongo maßgeblich beigetragen hat. Die beiden Länder gelten zudem als zwar autoritäre, aber sozioökonomisch doch relativ erfolgreiche Entwicklungsstaaten – und auch deshalb, trotz Menschenrechtsverletzungen, als interessante Partner für die EZ.

Ambivalent ist die Bilanz mit Blick auf die Türkei: Getrieben nicht zuletzt vom Bundestagswahlkampf, fohierte sich im Laufe des Jahres 2017 aus Bundesregierung und Bundestag zunehmend scharfe Kritik an der AKP-Regierung unter Präsident Erdoğan. Dies bedeutet eine Abkehr von einer zeitweisen Politik des Leisetretens, die auf den sogenannten Flüchtlingsdeal zwischen der Türkei und der EU aus dem Jahre 2016 folgte. Allerdings reagierte die Bundesregierung damit primär auf die Verhaftung deutscher Staatsbürger. Und so notwendig und legitim der diplomatische Einsatz für die Rechte deutscher Staatsbürger im Ausland ist, er sollte nicht mit einem generellen Engagement

für Menschenrechte verwechselt werden. Nach der Freilassung der betroffenen Deutschen ist der Ton wieder leise geworden. Dass die Bundesregierung lange zur Verletzung des humanitären Völkerrechts in Nordsyrien (Afrin) geschwiegen hat, passt in dieses Bild; ebenso, dass sie zu der Völkerrechtswidrigkeit des türkischen Einmarsches in Afrin bislang (Stand: 15. Mai 2018) keine Stellung bezogen hat.

TRENDS UND SCHWERPUNKTE DER DEUTSCHEN DEMOKRATIEFÖRDERUNG

2

76

Konkrete Politiken und ihre Wirksamkeit lassen sich nicht allein über Konzepte, Instrumente und diplomatische Praktiken untersuchen. Vielmehr ist immer auch die Zuweisung (Allokation) und Verteilung materieller und personeller Ressourcen relevant. Wie sieht dies in dem Bereich „Staat und Zivilgesellschaft“ aus? Hierfür gab das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2016 13 % seines Gesamtbudgets aus, außerdem ist mit 31 Partnerländern ein entsprechender Schwerpunkt der Kooperation vereinbart worden. Neben dem BMZ spielt in diesem Feld auch das Auswärtige Amt (AA) eine maßgebliche Rolle. Der Festlegung eines solchen Schwerpunkts gehen mühselige Verhandlungen mit den Partnerländern voraus. Die Höhe der jeweiligen Zuwendungen hängt dann in der politischen Praxis maßgeblich von der Nachfrage aus den Partnerländern ab, aber auch von Anträgen deutscher Träger. Jedoch geben offizielle Dokumente wenig Auskunft, ob diesen Aushandlungsprozessen ein konsistentes Konzept der Bundesregierung zugrunde liegt, das bestimmte Förderprioritäten favorisiert, als nachrangig erachtet oder ausschließt.

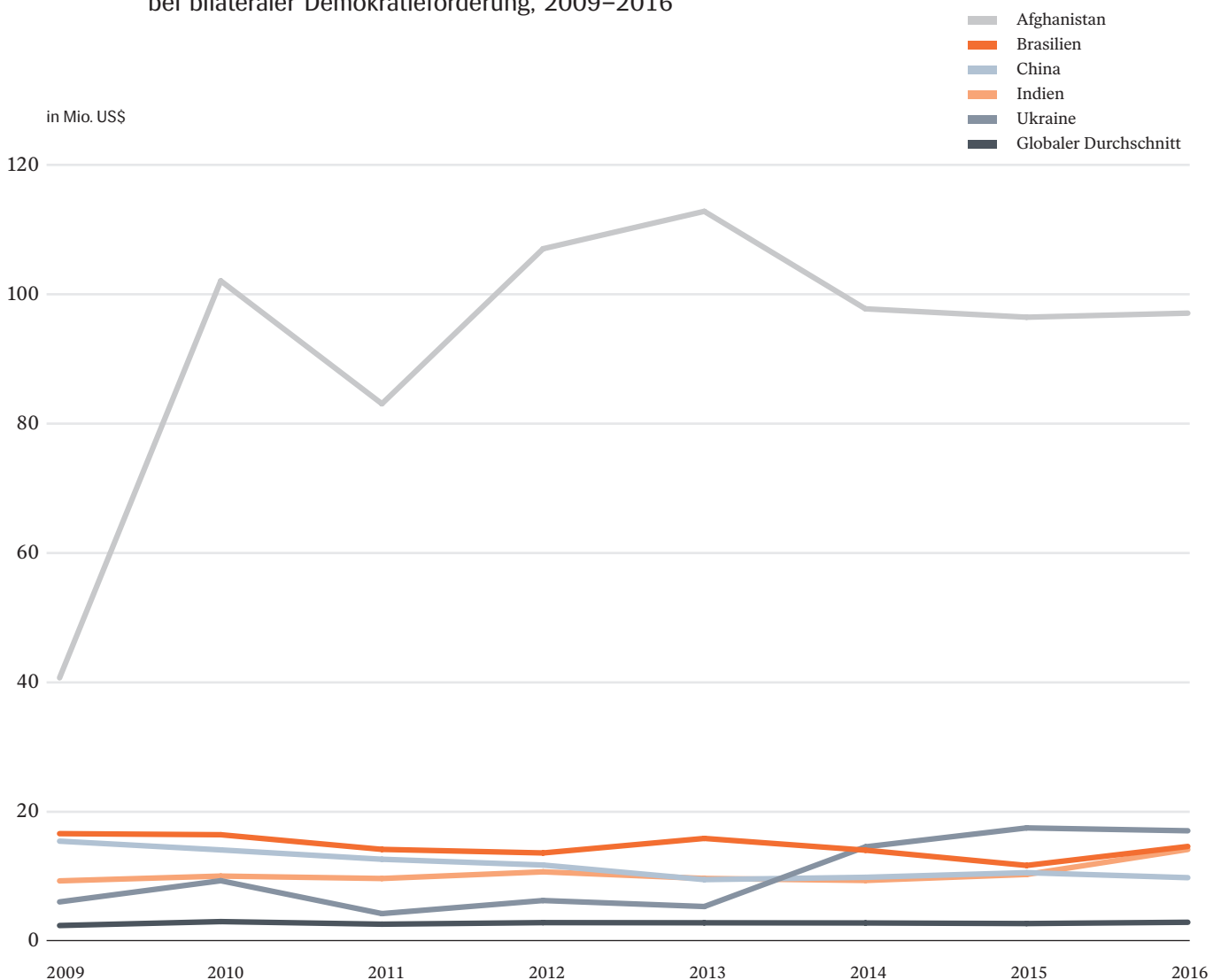
Daten der Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) ermöglichen es zugleich, anhand der aufgewendeten finanziellen Mittel Muster der bilateralen Förderung Deutschlands zu rekonstruieren. Wir konzentrieren uns dabei in einer eigenen Auswertung der öffentlich zugänglichen Daten auf Demokratieförderung der verschiedenen Ressorts (v. a. BMZ und AA), die ein Segment des oben angesprochenen Bereichs „Staat und Zivilgesellschaft“ darstellt. Unser *erster Befund*: Im untersuchten Zeitraum von 2009 bis 2016 geht ein Großteil der Mittel in die Förderung von „Rechts- und Justizsystemen“ sowie der „Demokratischen Partizipation der Zivilgesellschaft“, was wir für sinnvoll erachten. Ein *zweiter Befund* ist aber wichtiger: Die Einzelausschüttungen an die Partnerländer sind extrem ungleich verteilt → **24** /77. Die Spitzenreiter überraschen zum Teil: So liegt über den untersuchten Zeitraum hinweg Afghanistan, mit 2016 mehr als dreifach (!) so vielen Mitteln (96,9 Mio. US\$) wie der Durchschnitt der Partnerländer (2,9 Mio. US\$), mit weitem Abstand vorn. Weitere Länder mit hohen Mittelzuweisungen zwischen 2009 und 2016 sind u. a. Brasilien, China, Indien und die Ukraine, außerdem zeitweise Mali, Kolumbien und Chile.³

Mittel für Demokratie-
förderung ungleich
verteilt

Auffällig ist, so der *dritte Befund*, dass mehrere Länder besonders prominent bei der Demokratieförderung rangieren, die auch sonst zu den Top-Empfängern deutscher Entwicklungshilfe zählen. Dies legt die Vermutung nahe, dass die Konzentration deutscher Demokratieförderung oftmals einfach nur die übergreifende Konzentration deutscher ODA auf einige Länder anstelle einer eigenständigen Strategie widerspiegelt. *Viertens*, hat sich die absolute Summe der deutschen Demokratieförderung in den letzten acht Jahren zwar wenig verändert. Jedoch hat der relative Anteil der Demokratieförderung an den bilateralen ODA-Zahlungen in allen Sektoren, auch aufgrund der deutlich gestiegenen Gesamt-ODA, abgenommen → **25** /78. Lag der Anteil in 2010 noch bei knapp sieben Prozent, so erreichte er 2016 nur noch gut drei Prozent, ein klarer Bedeutungsverlust.

24 Ungleichgewicht deutscher Mittelzuweisungen bei bilateraler Demokratieförderung, 2009–2016

Quelle → 2 /83

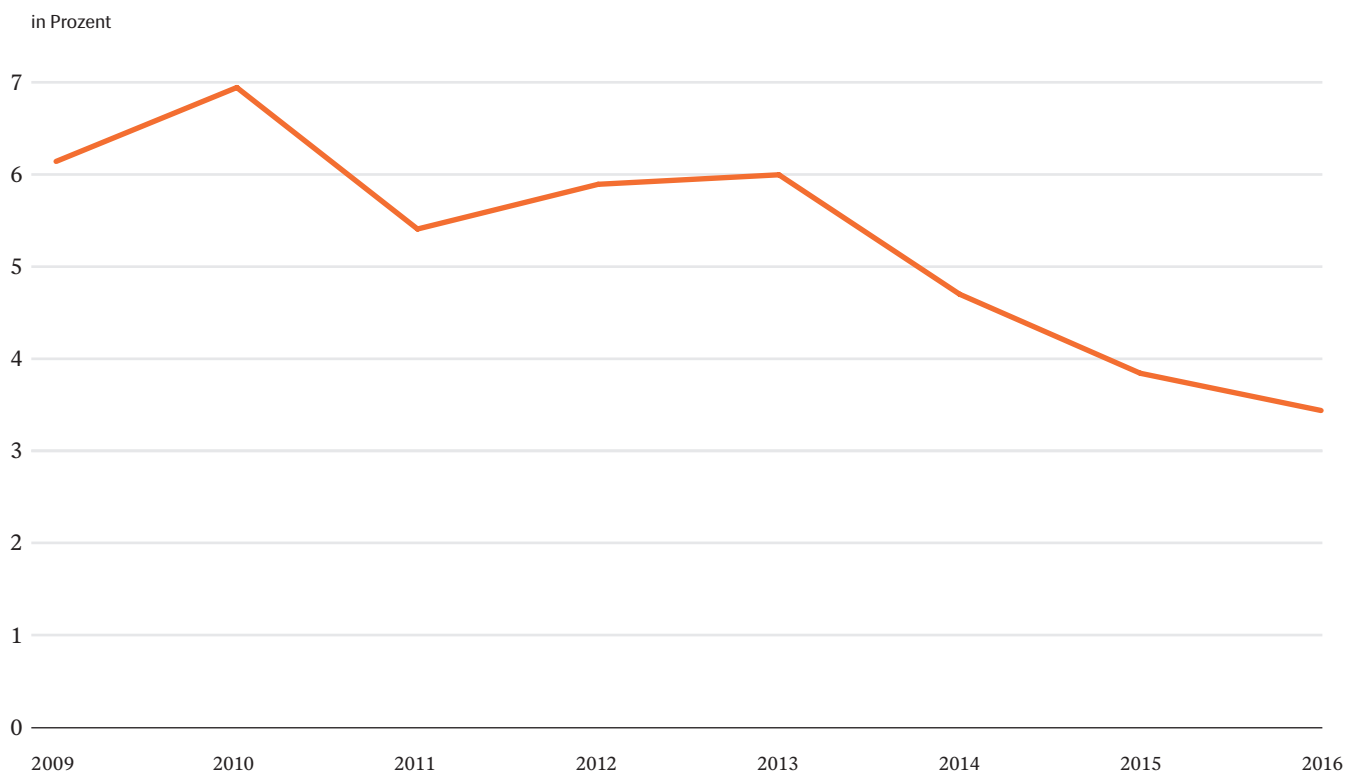


Diese Befunde erlauben Zweifel daran, dass es eine konsistente Strategie gibt, besondere Förderprioritäten zu setzen: Z. B. sich auf politische Konstellationen zu konzentrieren, in denen Demokratieförderung besonders wirksam und notwendig sein könnte. So war mit Chile etwa ein Land zwischen 2012 und 2014 auf den Plätzen 6, 5 und 7 vertreten, das der BTI 2018 bei politischer Transformation ganz oben auf Platz 3 anführt. Vermutlich spielen gewachsene bilaterale und transnationale Beziehungen eine Rolle. Ist es jedoch sinnvoll, prominent eine Demokratie zu fördern, die sehr weitgehend stabilisiert ist und über genügend eigene Expertise und Ressourcen verfügt – zumal Chile kein BMZ-Partnerland ist? Erklärungsbedürftig ist zudem, dass Syrien 2014 nur auf Platz 13 der deutschen Demokratieförderung rangierte. Nicht nur war die politische und humanitäre Lage in dieser Zeit schon verheerend, seit Mitte 2013 schritt auch die interne Fragmentierung der Opposition voran, der Einfluss dschihadistischer Gruppen wuchs und nur noch wenige demokratisch und säkular orientierte Akteure waren bedeutsam. Einleuchtender ist demgegenüber, dass Mali in den Jahren 2009/2010/2011 – also vor dem Putsch 2012 – hohe Zuwendungen erhielt und die Plätze 4, 6 und 8 deutscher Demokratieförderung einnahm. Angesichts des Legitimationsverlustes der demokratisch gewählten Regierung war dies eine naheliegende Stabilisierungsmaßnahme, auch wenn der Niedergang der Demokratie nicht aufgehalten werden konnte. Dies könnte auf die begrenzten Möglichkeiten externer Demokratieförderung in zugespitzten Krisensituationen hindeuten.

Keine konsistente
Strategie für
Demokratieförderung
erkennbar

25 Abnehmender Anteil der Demokratieförderung an der gesamten bilateralen Entwicklungshilfe Deutschlands

Quelle → 2 / 83



Wir begrüßen, dass sich unter den zentralen Empfängern der bilateralen Demokratieförderung Deutschlands vorwiegend Transitionsländer und nur wenige Autokratien befinden. Wohl aber rangiert mit China ein autokratischer Einparteienstaat auf den vorderen Rängen, der durch weitgehende Kontroll- und Repressionsmöglichkeiten das politische System zunehmend schließt. Demokratisierungshilfe kann zwar auch in Autokratien sinnvoll sein, wenn sie z. B. auf bestimmte Liberalisierungsphasen hin zugeschnitten wird. Mangelnde öffentliche und parlamentarische Kontrolle bergen allerdings eine besondere Gefahr, dass autokratische Regime externe Zuwendungen instrumentalisieren. Sie können Demokratieförderung missbrauchen, um Herrschaftsstrukturen zu legitimieren (→ Dutta et al. 2011), beispielsweise wenn staatlich inszenierte Quasi-NGOs oder repressiv orientierte staatliche Institutionen von Maßnahmen zur Stärkung der Selbstorganisationsfähigkeit (capacity building) profitieren.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die bundesdeutsche Außen- und Entwicklungspolitik ist konzeptionell bei Demokratisierung und Menschenrechten gut aufgestellt, was auch auf die entsprechenden Bemühungen zivilgesellschaftlicher Organisationen und politischer Stiftungen zurückgeht. Allerdings setzt die Bundesregierung die eigenen Standards nicht konsequent um, häufig dominieren andere Interessen. Das Instrument der Demokratieförderung verliert an Bedeutung und scheint nicht nach klaren Kriterien Anwendung zu finden.

Mehr Glaubwürdigkeit, Partner fördern

Die Präventionsagenda des UN-Generalsekretärs bleibt bei der Menschenrechtsdimension operativ schwach, ebenso bei Rechtsstaatlichkeit und (demokratischer) Partizipation. Die Bundesregierung könnte sich in diesem Feld mit diplomatischen Initiativen profilieren. Sie sollte zudem durch Selbstverpflichtungen die menschenrechtlichen Normen auf multilateraler Ebene stärken. Wir begrüßen die längst überfällige Ankündigung im Koalitionsvertrag vom 14. März 2018, das Zusatzprotokoll zum Sozialpakt der UN sowie die Konvention 169 der International Labour Organization (ILO) zum Schutz der indigenen Völker zu ratifizieren. Eine konsequente Menschenrechtsorientierung würde aber auch bedeuten, dass die Bundesregierung sich verbindlichen Menschenrechtsverpflichtungen transnational operierender Unternehmen, wie sie seit Juni 2014 durch eine offene Arbeitsgruppe des UN-Menschenrechtsrats diskutiert werden, nicht weiter verweigert.

Konsequente Menschenrechts- und Demokratieorientierung auf multilateraler Ebene, Unterstützung regionaler und subregionaler Initiativen

Subregionale und regionale Organisationen in Krisenregionen sollten nicht vorrangig als Partner für eine (oftmals militärische) „Ertüchtigung“¹ oder „Fluchtursachenbekämpfung“ gesehen werden. Vielmehr gilt es dort, wo es vielversprechende Ansätze gibt, Demokratie und Menschenrechte zu stärken. Bei der ECOWAS gehören zum Portfolio der deutschen EZ bereits Mechanismen der Krisenfrühwarnung, eine Stärkung ziviler Konfliktbearbeitung

sowie zur Unterstützung kompetitiver Wahlen die Professionalisierung der ECOWAS-Wahlbeobachtung. Die Bundesregierung könnte zudem die Förderung von Gewaltenteilung und politischer Rechenschaftspflicht ausbauen, gerade auch über zivilgesellschaftliche Organisationen und Medien. Für Lateinamerika, das normativ in vielen Dimensionen ebenfalls ein regionaler Vorreiter ist, empfehlen wir, v. a. die chronisch unterfinanzierten Institutionen des Interamerikanischen Menschenrechtssystems (Kommission und Gerichtshof) zu unterstützen. In Asien und Ozeanien gibt es hingegen weniger unmittelbare Anknüpfungspunkte bei den Regionalorganisationen.

Leitlinien für Demokratieförderung

Die Konzentration der bilateralen Demokratieförderung auf wenige Partnerländer scheint zumindest in einigen Fällen keiner besonders ausgeprägten Strategie für diesen Sektor zu folgen. Wir möchten hier insbesondere die hohe Mittelzuwendung für Afghanistan hervorheben, das mit äußerst weitem Abstand auf Platz 1 rangiert. Natürlich kann man argumentieren, dass es angesichts massiver deutscher Entwicklungshilfe an Afghanistan unabdingbar ist, diese durch deutliche Maßnahmen der Förderung von Governance und Zivilgesellschaft zu begleiten, um etwa Transparenz, Rechenschaftspflicht und öffentliche Kontrolle bei der Verwendung der Mittel zu erhöhen. Außerdem sind die Zuwendungen unbestreitbar in starker Weise durch sicherheitspolitische Interessen und multilaterale Geberverpflichtungen geprägt. Allerdings dürfte die Absorptionsfähigkeit Afghanistans für derart hohe Mittelzuweisungen in sämtlichen Feldern, so auch im nicht-staatlichen Bereich und in der Verwaltung, bei weitem überschritten sein, von den möglichen Negativwirkungen externer Zuwendungen (u. a. Erhöhung der Korruptionsanfälligkeit der begünstigten Akteure) einmal ganz abgesehen.

Transparente Kriterien für Schwerpunkte deutscher Demokratieförderung

Bewirkt derart massive Förderung wirklich die Partizipation und Interessenvertretung einheimischer Organisationen, oder trägt sie nicht eher zu einer Orientierung auch der zivilgesellschaftlichen Elite an der „Sprache“ und den Förderkriterien multilateraler Geber bei? Angesichts des offenkundigen Ausbleibens demokratischer Transformation und verlässlicher Rechtsstaatlichkeit in Afghanistan liegt die Vermutung nahe, dass die Mittel in anderen Ländern weitaus wirksamer einsetzbar wären. Die Korruption in dem Land ist gravierend und allgegenwärtig, wie auch der jüngste Afghanistan-Bericht der Bundesregierung vom Februar 2018 feststellt (→ Bundesregierung 2018). Eine umfassende Evaluation für die Demokratieförderung in Afghanistan ist überfällig, am besten im Rahmen einer Gesamtüberprüfung der bilateralen ODA an das Land. Sollte die Wirksamkeit substanziell infrage stehen, müssten Reduktionen erfolgen.

Demokratieförderung könnte zielgerechter eingesetzt werden, wenn eine umfassende Bestandsaufnahme (nicht zuletzt auch der konkreten Mittelverteilung) erfolgen würde. Die Prüfung könnte z. B. untersuchen, ob sich Demokratieförderung primär auf Länder beziehen sollte, in denen bereits lokale Demokratisierungsansätze bestehen. Grundsätzlich kommen sowohl Situationen in Betracht, bei denen Fortschritte in Aussicht stehen,

als auch solche, in denen Rückschritte drohen. Schließlich bedürfen Situationen einer besonderen Aufmerksamkeit durch AA und BMZ, in denen rasche Demokratisierungsprozesse ablaufen, da sie häufig ein hohes Gewaltrisiko bergen.

Bei vergleichsweise stabilen Autokratien könnte es demgegenüber eher nahe liegen, Governance-Verbesserungen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit und Korruptionsbekämpfung in den Vordergrund zu rücken. Der Fokus könnte außerdem auf der Minimierung schwerster Menschenrechtsverletzungen liegen, ggfs. ergänzt um Maßnahmen zur Förderung zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation (→ Dietrich 2013). Aber erst eine Evaluation könnte herausfinden, ob eine solche Strategie wirklich die erfolgversprechendste Grundlage für zukünftige Demokratisierung unter widrigen Bedingungen schafft.

Noch aktiveres Engagement gegen „shrinking spaces“

Die von der EU eingerichteten Notfallfonds und Finanzierungsinstrumente für „zivilgesellschaftliche Schutzmechanismen“ sollten analog auch für die bilaterale EZ geprüft werden. Das BMZ sollte erwägen, bedrohten zivilgesellschaftlichen Organisationen Ausnahmen von eingespielten Standards und Verfahren einzuräumen; Visaerleichterungen seitens des AA wären ein probates Mittel für akut gefährdete Menschenrechtsverteidiger (→ Forum Menschenrechte et al. 2016).

Wichtig ist in diesem Bereich nicht zuletzt die Bewahrung der hohen demokratischen Qualität „zu Hause“, ist doch der positive Vorbildeffekt ein wirkmächtiger Mechanismus. Ein konkretes Beispiel in Deutschland wäre Rechtsklarheit für politisch agierende NGOs, die, wie erwähnt → **22** /72, seit der Aberkennung der Gemeinnützigkeit für die globalisierungskritische Organisation ATTAC verunsichert sind.

Konsequente Menschenrechtsorientierung

Die Kohärenz deutscher Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik ist in der Menschenrechtsdimension häufig nicht zu erkennen. Als Minimalstandard fordern wir, Entscheidungen in allen relevanten Bereichen – so der Außenwirtschaftspolitik, aber auch der Rüstungsexportpolitik – systematisch und unter Einbeziehung unabhängiger Experten auf ihre Folgen für die Menschenrechtslage zu überprüfen.

Fluchtursachenbekämpfung und Interessenpolitik nicht auf Kosten der Menschenrechtsorientierung

Mit Sorge betrachten wir, dass die deutsche und europäische EZ bei ihrer derzeitigen „Fluchtursachenbekämpfung“ und der Suche nach sogenannten „Stabilitätsankern“ Menschenrechts- und Demokratiestandards häufig nur am Rande berücksichtigt. Gegenüber der Türkei sollte auch nach Freilassung deutscher Inhaftierter offen die Menschenrechtslage angesprochen werden. Zu völkerrechtswidrigen Interventionen und Verletzungen des humanitären Völkerrechts muss die Bundesregierung zeitnah und klar Stellung beziehen. Selektive und verspätete Verurteilungen vermindern die eigene Glaubwürdigkeit.

- 1 Die Political Terror Scale stützt sich auf die entsprechenden Jahresberichte des US State Department und von Amnesty International. Gelegentlich werden auch Reports von Human Rights Watch einbezogen. Siehe <http://www.politicalterrorsscale.org/> (15.03.2018).
- 2 Civicus 2018: World Map, in: <https://monitor.civicus.org/>; 17.02.2018
- 3 Wir stützen uns auf Angaben der Bundesregierung im sogenannten Creditor Reporting System (CRS) der OECD. Aus der einschlägigen Untergruppe „151 – Government and Civil Society“ haben wir diejenigen Positionen ausgewählt, die Demokratieförderung im engeren Sinne betreffen, konkret: 15130 Legal and judicial development, 15150 Democratic participation and civil society, 15151 Elections, 15152 Legislature and political parties, 15153 Media and free flow of information, 15160 Human rights, 15170 Women’s equality organisations and institutions. Nicht berücksichtigt sind demgegenüber Positionen, die zur weiter gefassten Governance-Förderung zählen, so etwa 15112 Decentralisation and support to subnational government, auch wenn hier natürlich auch Demokratieförderelemente mit enthalten sein können. Unsere Aussagen beziehen sich zudem nur auf bilaterale Geldflüsse, da die CSR-Daten für die ebenfalls vorhandene Regionalförderung bei den öffentlich verfügbaren Daten nur summarisch vorliegen und keinen Aufschluss darüber geben, welche einzelnen Länder hier jeweils profitieren.

Autorinnen und Autoren

Dr. Felix S. Bethke

Cologne Center for Comparative Politics /
INEF – Institut für Entwicklung und Frieden

Prof. Dr. Tobias Debiel

INEF – Institut für Entwicklung und Frieden

Prof. Dr. Christof Hartmann

INEF – Institut für Entwicklung und Frieden

Dr. Annika E. Poppe

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Jan Schablitzki

INEF – Institut für Entwicklung und Frieden

PD Dr. Jonas Wolff

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Quellenverzeichnis

Allanson, M., Melander, E. and Themnér, L. 2017: Organized Violence 1989–2016, in: *Journal of Peace Research*, 54 (4), 574–587.

Bertelsmann Stiftung (Hg.) 2018: Transformation Index BTI 2018. Governance in International Comparison, Gütersloh.

Bundesregierung 2018: Bericht der Bundesregierung zu Stand und Perspektiven des deutschen Afghanistan-Engagements. Zur Unterrichtung des Bundestages, Berlin.

Diamond, Larry/Plattner, Marc F. 2015: Democracy in decline? Baltimore, MD.

Dietrich, Simone 2013: Bypass or Engage? Explaining Donor Delivery Tactics in Foreign Aid Allocation, in: *International Studies Quarterly*, 57: 4, 698–712.

Dutta, Nabamita/Leeson, Peter T./Williamson, Claudia R. 2011: The Amplification Effect: Foreign Aid's Impact on Political Institutions, in: *Kyklos*, 66: 2, 208–228.

Forum Menschenrechte et al. (Hg.) 2016: Zivilgesellschaftliches Engagement weltweit in Gefahr. Für gerechte Entwicklung, Umweltschutz, Demokratie, Menschenrecht und Frieden, Diskussionspapier, Berlin.

Hegre, Håvard 2014: Democracy and armed conflict, in: *Journal of Peace Research* 51: 2, 159–172.

ICNL 2016: Survey of Trends Affecting Civic Space: 2015-16, in: *Global Trends in NGO Law*, 7: 4, 1–21.

IEP 2017: Global Peace Index 2017, in: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/06/GPI17-Report.pdf>; 18.02.2018.

V-Dem Institute 2017: V-Dem Annual Report 2017. Democracy at Dusk? V-Dem Working Paper, Gothenburg.

Abbildungen, Grafiken, Tabellen

21 /71

„Shrinking Spaces“ anhand ausgewählter Indikatoren
Quelle: V-Dem Institute 2017.

24 /77

Ungleichgewicht deutscher Mittelzuweisungen bei bilateraler
Demokratieförderung

Quelle: Eigene Datenauswertung auf Grundlage des Creditor Reporting System (CRS) der OECD, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1> (13.04.2018), → Endnote 3.

25 /78

Abnehmender Anteil der Demokratieförderung
an der gesamten bilateralen Entwicklungshilfe Deutschlands

Quelle: Eigene Datenauswertung auf Grundlage des Creditor Reporting System (CRS) der OECD, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1> (13.04.2018), → Endnote 3.

3



2018 / Aufrüstungs- **trends stoppen /** **RÜSTUNGSDYNAMIKEN**

- 3.1** ↘ Militärausgaben und Rüstungsexporte
- 3.2** ↘ Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung
- 3.3** ↘ Nuklearwaffen: Fernziel atomwaffenfreie Welt

↓ EMPFEHLUNGEN

3

86

- 1 **INF-Vertrag erhalten** Der INF-Vertrag ist ein zentraler Pfeiler europäischer Sicherheit. Um ihn zu erhalten, empfehlen wir zur Vertrauensbildung Vor-Ort-Inspektionen auf den Raketenabwehrbasen in Rumänien und Polen sowie der umstrittenen INF-relevanten Systeme in Russland.
- 2 **Am Iran-Abkommen festhalten** Deutschland muss nach dem Rückzug der USA aus dem Atom-Abkommen darauf insistieren, dass die nuklearrelevanten Sanktionen der USA gegen Iran wieder zurückgefahren werden und sich aktiv gegen die extraterritoriale Ausweitung dieser Sanktionen auf europäische Firmen wehren.
- 3 **Verbot autonomer Waffensysteme** Die Bundesregierung sollte ihre Bemühungen um ein völkerrechtliches Abkommen zum Verbot autonomer Waffensysteme fortsetzen und auf die Einführung bewaffnungsfähiger Drohnen verzichten.
- 4 **Cyberspace regulieren** Angesichts der rasanten digitalen Aufrüstung raten wir der Bundesregierung, auf Angriffsoptionen im *Cyberspace* zu verzichten und dafür zu werben, die Vertrauensbildenden Maßnahmen der OSZE zur Sicherheit im *Cyberspace* verbindlicher zu gestalten.
- 5 **Rüstungsexporte beschränken** Alle erteilten Genehmigungen für Rüstungsexporte an die Staaten, die im Jemen Krieg führen, sind zu widerrufen. Die Türkei darf keine Rüstungsgüter erhalten, insbesondere solange sie in Syrien Krieg gegen die Kurden führt.
- 6 **Rüstungsexporte neu regeln** Die Bundesregierung sollte ein restriktives Rüstungsexportkontrollgesetz vorlegen. Die Beweislast der Unbedenklichkeit von Rüstungsexporten muss bei deren Befürwortern liegen.
- 7 **Strengere Maßstäbe für den Export militärisch nutzbarer Technologien** Die Bundesregierung sollte bei der Umsetzung der neuen *Dual-Use*-Verordnung der EU auf strengere Maßstäbe insbesondere beim Export militärisch einsetzbarer neuer Technologien drängen.
- 8 **Zwei-Prozentziel auf den Prüfstand** Das Zwei-Prozentziel lenkt die Debatte in die falsche Richtung. Die Ausgaben müssen sich an ihren Aufgaben bemessen. Für eine einsatzfähige Bundeswehr müssen die Verfahren für Beschaffungen effektiver werden, auch durch ein gemeinsames Vorgehen in der EU.
- 9 **Keine Modernisierung der US-Nuklearwaffen in Deutschland** Die Bundesregierung sollte Gespräche mit dem Ziel führen, die Stationierung weiterer Atomwaffen in Deutschland zu verhindern und den Abzug noch vorhandener Waffen zu erwirken.
- 10 **Entspannungspolitik in Europa** Die Bundesregierung sollte den Strukturierten Dialog über die Herausforderungen und Risiken im OSZE-Raum auch gegen Widerstände in der NATO aufrechterhalten, um konventionelle Rüstungskontrolle wieder in Gang zu bringen.

RÜSTUNGSDYNAMIKEN / Aufrüstungstrends stoppen /

Die weltweite Rüstungsdynamik verschärft sich, angetrieben durch Neubeschaffungen von Waffen und den Anstieg der Militärausgaben in vielen Regionen. Weitere Zuwächse sind hochwahrscheinlich. Auch Deutschland folgt diesem Trend. Im nuklearen Bereich spitzt die Nordkorea-Krise Gefahren zu. Gleichzeitig stehen zentrale Rüstungskontrollabkommen auf der Kippe (z. B. INF-Vertrag, Iran-Abkommen). Initiativen für neue Ansätze der Rüstungskontrolle, auch von Deutschland entwickelt, kommen kaum voran.

3.1 ✓ Militärausgaben und Rüstungsexporte

Wachsende globale Rüstungskonkurrenz zwischen den großen Mächten, eskalierende regionale Konflikte, aber auch die Beschlüsse der NATO, Mitgliedstaaten zu höheren Ausgaben zu verpflichten, führen zu Rekordständen der globalen Militärausgaben von über 1.500 Mrd. €. Auch die meisten EU-Staaten haben ihre Ausgaben in den vergangenen Jahren gesteigert → **26** /88. Nach seiner Wahl kündigte US-Präsident Trump an, die US-amerikanischen Militärausgaben wieder deutlich zu erhöhen. Der Entwurf der US-Regierung vom Februar 2018 sieht bis zum Finanzjahr 2020 eine Anhebung um 95 Mrd. US\$ vor (von 606 Mrd. US\$ im Finanzjahr 2017 auf 701 Mrd. US\$) (→ Office of the Undersecretary of Defense 2018: 1–3). Damit dürfte auch der Anteil der NATO an den globalen Militärausgaben weiter steigen. Rüstungsproduktion findet, trotz Bemühungen zahlreicher Staaten um nationale Fertigung, weiterhin überwiegend in einigen wenigen Staaten des Globalen Nordens statt. Das spiegelt sich auch im internationalen Rüstungshandel wider, der weitgehend ein Nord-Süd-Handel ist → **27** /88.

Militärausgaben
steigen weltweit auf
Rekordhöhe

Die EU-Staaten zeichnen sich dadurch aus, dass sie ein breites Spektrum an Abnehmern bedienen. So hat die Bundesregierung 2016 Rüstungsexporte im Wert von 6,8 Mrd. € (Einzelausfuhrgenehmigungen) an 135 Staaten genehmigt, davon mehr als die Hälfte für Drittstaaten (außerhalb der EU und NATO und gleichgestellte Länder) (→ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2017) → **28** /89. 2017 genehmigte die Bundesregierung insgesamt Rüstungsexporte im Wert von 6,2 Mrd. € (Einzelausfuhrgenehmigungen);

davon entfallen 3,8 Mrd. € (61 %) auf Drittstaaten. Nach einer Bewertung des BICC wurden 2016 Rüstungsexporte an 45 hoch problematische Länder genehmigt, die mindestens vier der acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunkts für Waffenexporte nicht erfüllen, darunter mit besonders hohen Genehmigungswerten Algerien, Ägypten und Saudi-Arabien (Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung 2017; Bonn International Center for Conversion 2018). Deutschland bleibt, trotz sinkender Exportwerte, auch einer der weltweit größten Kleinwaffenexporteure. Das offizielle Politikziel einer restriktiven Rüstungsexportpolitik wird nicht umgesetzt. Hierfür wären sowohl rechtliche Grundlagen als auch der politische Wille zu stärken, um die Interessen der Rüstungsindustrie ebenso einzudämmen wie die Nutzung von Rüstungsexporten für fragwürdige sicherheitspolitische Ziele → 1 / 59.

Deutschland liefert
Rüstungsgüter an
hochproblematische
Länder

26 Globale Militärausgaben und ausgewählte Anteile

Quelle → 3 / 103

in Mrd. € (Preise von 2016)	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Global	1.527	1.506	1.490	1.515	1.521	1.358
Anteile an Global in %						
NATO	57,6	54,4	52,4	50,9	51,7	51,2
USA	41,7	38,9	36,9	35,4	35,9	35,1
EU	15,0	14,6	14,6	14,7	15,0	14,4
Deutschland	2,4	2,3	2,3	2,4	2,4	2,5
China	10,0	11,1	12,1	12,7	13,4	13,4
Russland	3,2	3,4	3,7	3,9	4,2	3,8

27 Anteile an globalen Exporten von Großwaffen 2013–2017

Quelle → 3 / 103

USA	Russland	Frankreich	China	Deutschland	Großbritannien	Alle anderen
34,4 %	21,8 %	6,7 %	5,7 %	5,8 %	4,8 %	20,9 %

In besonderem Maße hat die Bundesregierung mit Lieferungen an Staaten, die im Jemen Krieg führen, gegen Grundsätze einer restriktiven Politik verstoßen. 2016 wurden Rüstungsexporte in Höhe von über einer Mrd. € an solche Staaten genehmigt, knapp die Hälfte davon (529 Mio. €) für Saudi-Arabien (→ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2017). Dessen Luftangriffe treffen immer wieder zivile Einrichtungen, und die Seeblockade der Militärkoalition unter saudischer Führung trägt maßgeblich zur humanitären Katastrophe im Jemen bei. Beides verstößt gegen Humanitäres Völkerrecht. Die Bundesregierung genehmigte dennoch 2016 und 2017 und sogar noch 2018 den Export von Rüstungsgütern, bei denen das Risiko besteht, dass sie im Jemen eingesetzt werden. Hierzu zählen etwa Teile für Kampfflugzeuge und Kampfhubschrauber sowie Patrouillenboote für Saudi-Arabien. Die Vereinigten Arabischen Emirate beziehen Teile für Kampfpanzer. Katar, mittlerweile nicht mehr Teil der Koalition, erhält 62 Kampfpanzer und 24 Panzerhaubitzen, die bereits 2015 genehmigt wurden. 2016 genehmigte die Bundesregierung den Export eines U-Boots für Ägypten (ein weiteres soll folgen).

Kritisch sind auch die erneuten deutschen Rüstungsexporte an den NATO-Partner Türkei. Beim türkischen Einmarsch in den Norden Syriens kamen auch Waffen aus Deutschland zum Einsatz. Unverständlich ist, dass die Bundesregierung selbst nach dem Einmarsch noch Genehmigungen im Wert von knapp 4,4 Mio. € erteilt hat. Dies ist angesichts des völkerrechtswidrigen Angriffs nicht vertretbar.

28 Deutsche Rüstungsexporte 2012–2016

Quelle → 3 /103

in Mrd. €	2012	2013	2014	2015	2016
Einzelausfuhrgenehmigungen	4,7	5,8	4,0	7,9	6,8
Anteile in %					
Drittländer (nicht EU, NATO und gleichgestellte)	55	62	61	59	54
hoch problematische Länder	16	34	37	20	40
in Mio. €					
Einzelausfuhrgenehmigungen für Kleinwaffen	76,1	82,6	47,4	32,4	46,9
Anteile in %					
Drittländer (nicht EU, NATO und gleichgestellte)	49	51	46	45	35

AKTUELLE ENTWICKLUNGEN IN DER NATO

Zur Erhöhung der globalen Militärausgaben trägt auch das Zweiprozentziel der NATO-Mitgliedstaaten bei. Bis 2024 sollen deren Ausgaben sich dem Wert von zwei Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP) annähern. Während die NATO insgesamt nach eigenen Angaben 2016 mit 2,4 % deutlich über diesem Zielwert lag, galt dies nur für fünf der NATO-Mitgliedstaaten (USA, Griechenland, Estland, UK, Polen) (NATO Public Diplomacy Division 2017).

3
90

Die Finanzplanung der Bundesregierung vom Mai 2018 sieht deutliche Ausgabensteigerungen gegenüber 2017 für den Bereich des Bundesverteidigungsministeriums (BMVg) vor → 29/90, die sich zwischen 2018 bis 2022 auf fast 30 Mrd. € summieren. Darüber hinaus fordert das BMVg weitere Mittel und hat eine umfangreiche Liste von Beschaffungsvorhaben vorgelegt. Der Anteil dieser Ausgaben am BIP steigt zwar deutlich, aber dennoch nur geringfügig in Richtung des 2%-Ziels der NATO.

Die Forderung, den deutschen Militärhaushalt weiter zu erhöhen, wird auch mit dem mangelhaften Zustand und der bedingten Einsatzfähigkeit vieler Waffensysteme und Engpässen selbst bei Gütern des täglichen Gebrauchs begründet. Allerdings ist es schwer einzusehen, dass ein Etat von etwa 40 Mrd. € nicht ausreicht, eine funktionsfähige Armee zu finanzieren, wenn denn klar wäre, welche Aufgaben die Streitkräfte erfüllen sollen. Eine politische Prioritätensetzung auf der Grundlage einer Analyse von Risiken und Bedrohungen Deutschlands und seiner Verbündeten, aber auch von Möglichkeiten und Grenzen militärischen Handelns → 1/59 steht – trotz Weißbuch 2016 – weiter aus. Wenig durchdachte Beschaffungen mögen im Interesse der Rüstungsindustrie liegen, die an jedem Auftrag verdient, führen aber zu den genannten Missständen (→ Deutscher Bundestag 2018).

Strategie und politische
Prioritätensetzung
für Bundeswehr fehlen

29 Tatsächliche und geplante deutsche Militärausgaben

Quelle → 3/103

in Mrd. €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Finanzplan Haushalt BMVg	35,1	37,0	38,8	42,3	43,8	43,9	44,8
Anteile in %							
BMVg am Bundeshaushalt	11,1	11,7	11,8	12,6	12,6	12,6	12,6
BMVg am BIP	1,20	1,24	1,27	1,37	1,41	1,40	1,41

AKTUELLE ENTWICKLUNGEN IN DER EU

Vor dem Hintergrund der neuen transatlantischen Unsicherheiten und äußerer Risiken sowie angesichts der inneren Krise und des Brexits unternimmt die EU einen Neustart ihrer Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Sie verabschiedete eine neue Globale Strategie, brachte ein Paket von Maßnahmen einschließlich eines Europäischen Verteidigungsfonds auf den Weg und startete Ende 2017 die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit, besser bekannt unter der Abkürzung PESCO (Permanent Structured Cooperation) → 4 /118. Mit dem Verteidigungsfonds will die Kommission die europäische Zusammenarbeit im Bereich der Rüstungsforschung und -entwicklung vorantreiben. Ob sich mit den veranschlagten Mitteln – nach 2020 sollen für transnationale Forschungsprojekte 500 Mio. € pro Jahr zur Verfügung stehen, für Entwicklungsvorhaben eine Milliarde – tatsächlich die ineffiziente Praxis nationaler Rüstungs- und Beschaffungspolitik aufbrechen lässt, ist zu bezweifeln.

Europäische
Zusammenarbeit in
der Rüstungsforschung
und -entwicklung
bleibt hinter
Erwartungen zurück

Laut Vertrag von Lissabon von 2007 sollten an PESCO nur solche Mitgliedstaaten teilnehmen, die im Hinblick auf ihre militärischen Fähigkeiten für Auslandseinsätze höchsten Anforderungen genügen. Acht Jahre später beschreiben die teilnehmenden Mitgliedstaaten PESCO als das wichtigste Instrument zur Förderung der gemeinsamen Sicherheit und Verteidigung. Das vorgelegte Ergebnis ist jedoch weit von der ursprünglichen Ambition verbesserter Interventionsfähigkeit im hochintensiven Bereich entfernt. Statt weniger leistungsstarker Länder beteiligen sich nun 25 EU-Mitglieder, die sich in verschiedener Zusammensetzung auf bislang 17 Projekte von sehr unterschiedlicher Qualität verständigt haben. Diese reichen von einem medizinischen Hauptquartier über eine gemeinsame Plattform für Cybervorfälle bis zur Entwicklung von Prototypen für Infanteriefahrzeuge. Vor diesem Hintergrund ist denn auch der französische Vorschlag einer Europäischen Interventionsinitiative zu verstehen, die wohl eine Wiederauflage der ursprünglichen PESCO-Idee ist.

TECHNOLOGIE: TRENDS

Bei den technologischen Trends stehen weiterhin unbemannte Waffensysteme und die Verlagerung von Kriegführungsoptionen in den Cyberspace im Vordergrund. Die Nachfrage nach (ferngesteuerten) militärischen Drohnen (Unmanned Aerial Vehicles, UAVs) ist weltweit konstant hoch. Während die meisten westlichen Staaten aufgrund freiwilliger Übereinkommen von Exporten besonders leistungsfähiger Systeme absehen, etabliert sich China zunehmend als Anbieter. In den USA machen sich die Herstellerfirmen von UAVs dafür stark, vereinbarte Beschränkungen zu lockern. Modifizierte zivile Drohnen werden inzwischen von Terrorgruppen wie z. B. dem Islamischen Staat bewaffnet und eingesetzt. Militärisch gewinnen aber auch unbemannte Bodensysteme und maritime Systeme an Bedeutung.

Ein zweiter, damit verbundener Trend ist Künstliche Intelligenz (KI) in Waffensystemen, ein Bereich mit gravierender Dual-use-Problematik. Immer mehr Funktionen autonomer militärischer Systeme werden (semi)autonom durch Computer gesteuert, wobei zunehmend von Fortschritten im zivilen Bereich, z. B. bei selbstfahrenden Systemen, profitiert wird. Oft ist der Mensch bereits in die Rolle des Beobachters gedrängt. So starten und landen autonome Luftsysteme selbstständig und fliegen ohne menschliche Eingriffe vorgegebene Routen ab. Noch ist das Auslösen einer Waffe (fast) immer an einen menschlichen Befehl gebunden, dies könnte sich in Zukunft ändern. Im Rahmen der UN-Waffenkonvention wird deshalb um ein Verbot vollautonomer Waffen gerungen. KI wird aber auch in anderen Bereichen relevant: Exemplarisch seien Schwarmtechnologie, also das koordinierte Vorgehen einer größeren Anzahl unbemannter Systeme durch Selbstorganisation, und Algorithmen-basierte Auswertung umfassender Aufklärungsdaten genannt.

Ein dritter Bereich, der künftig bedeutsam wird, allerdings noch deutlich weniger Aufmerksamkeit erfährt, ist die Verbesserung des menschlichen Körpers durch robotische Hilfen, aber auch durch biologische Optimierung. Jüngste zivile Fortschritte in der Miniaturisierung von Motoren, bei leichteren und trotzdem belastbareren Materialien und verbesserten Energiespeichern, haben für große Dynamik gesorgt. Dieser Bereich ist hochgradig dual-use-fähig: An den Körper geschnallte motorisierte Hilfen (Exoskelette) dienen nicht nur gelähmten Menschen als Gehhilfe, sondern erhöhen ebenfalls die Ausdauer und Tragekraft von Soldatinnen und Soldaten. Dies gilt künftig auch für Implantate, Prothesen oder für neue biochemische Wirkstoffe.

Dual-use-Problematik
neuer Technologien

In allen drei genannten Bereichen findet eine rasante technologische Entwicklung statt – und die politische Einhegung möglicher Gefahren hinkt hinterher. Dabei können diese neuen disruptiven Technologien erheblich destabilisierend wirken, wenn qualitative Vorteile, z. B. der eingesetzten Software, quantitative Gleichgewichte untergraben und klassische Rüstungskontrollmaßnahmen obsolet werden.

Die Militarisierung des Cyberspace stellt ein weiteres Problemfeld dar. Wie sich die Bundesrepublik gegen Hackerangriffe wie den auf das Auswärtige Amt im März 2018 zur Wehr setzen kann, aktiv oder passiv, ist eine komplexe Herausforderung. Dass ein besserer passiver Schutz nötig ist, ist unumstritten. Allerdings fließt inzwischen mehr Geld in Angriffsoptionen im Sinne von Abschreckung als in Schutzmaßnahmen (→ Schulzki-Haddouti 2017). Die Bundeswehr setzt zudem auf den Aufbau eigener Fähigkeiten im Kriegsfall. Zu diesem Zweck plant sie, ihre gesamte IT-Expertise zu bündeln. Im April 2017 wurde ein neues Kommando für den Cyber- und Informationsraum (KdoCIR) in Dienst gestellt, ohne dass zentrale Fragen zu Einsatzgrundlagen geklärt sind. Bis 2021 soll die „Cyber-Armee“ mit insgesamt 15.000 Beschäftigten voll einsatzbereit sein.

Zu der bereits 2016 angekündigten „Offensive im Cyber- und Informationsraum“ (→ Wiegold 2016) gehört auch die offensive Kriegführung im Cyberspace. Wie jeder

Ambivalenzen der
Cyber-Kriegführung

Militäreinsatz obliegt ihre Genehmigung dem Bundestag, insbesondere unter dem Vorbehalt des Verbots eines Angriffskrieges (→ Art. 26 GG). Daraus ergeben sich zentrale, bisher nicht geklärte Fragen: Was ist ein Cyber-Angriffskrieg und wer entscheidet über die Wahl der Ziele? Wie hängen Cyber-Defensive und -Offensive zusammen? Und vor allem: Wie wirkungsvoll sind potenzielle Cyberwaffen? Angriffe im Netz sind überdies extrem schnell. Ihre Zuordnung und damit die Unterscheidung von militärischen und zivilen Netzen ist höchst anspruchsvoll.

3.2 ✓ Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung

Globale Rüstungskontroll- und Rüstungsexportkontrollverträge

Die humanitäre Rüstungskontrolle und Abrüstung hat Fortschritte gemacht. Die Anti-Personenminenkonvention besteht seit 20 Jahren, zählt 164 Staaten als Mitglieder, das Übereinkommen über Streumunition von 2008 haben 103 Staaten ratifiziert. Dennoch gab es 2017 Berichte über Einsätze dieser weithin geächteten Waffen. So soll die Armee Myanmars Anti-Personenminen an der Grenze zu Bangladesch verlegt haben, um zuvor geflohene Rohingya an einer Rückkehr zu hindern. Saudi-Arabien setzte im Krieg gegen den Jemen Streumunition ein, die aus US-Produktion stammt. Waffenexporte an Staaten, die das Humanitäre Völkerrecht verletzen wie Saudi-Arabien und weitere Staaten im Jemen, stehen im Widerspruch zum Waffenhandelsvertrag (Arms Trade Treaty, ATT) und zum Gemeinsamen Standpunkt der EU zu Rüstungsexporten. Einige EU-Mitgliedstaaten, auch Deutschland, unterlaufen mit ihren Rüstungsexporten an diese Staaten die Standards des Vertrags und bestätigen die Zweifel der Nicht-Mitglieder an seiner Effektivität. So lässt sich die Universalisierung des ATT nicht realisieren.

Im Bereich Chemiewaffen war 2017 positiv zu vermerken, dass deren Zerstörung in Russland und Libyen abgeschlossen wurde und somit 96 % der weltweiten Bestände vernichtet sind. Spätestens mit dem Sarin-Angriff im April 2017, für den nach Ermittlungen der UNO und der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW) die syrische Regierung verantwortlich ist, wurde jedoch ein eklatanter Bruch des Chemiewaffenübereinkommens (CWÜ) offensichtlich. Syrien war dem CWÜ 2013 beigetreten, seine Verurteilung scheiterte jedoch am russischen Widerstand. Moskau legte auch gegen die Verlängerung des zuständigen OVCW-UN-Mechanismus im November 2017 ein Veto ein. Vorschläge Russlands und der USA für neue, auf Chemiewaffen zugeschnittene Untersuchungsinstrumente liegen vor, eine Einigung ist aber nicht in Sicht. Um der Straffreiheit entgegenzuwirken und das Chemiewaffenverbot zu stärken, hat Frankreich im Januar 2018 die International Partnership Against Impunity for the Use of Chemical Weapons ins Leben gerufen. Ihr gehören derzeit 25 Staaten, auch Deutschland, sowie die EU an. Darüber hinaus bleiben eine Neuauflage des OVCW-UN-Mechanismus und die Strafverfolgung durch UN-Institutionen nötig.

Verstöße gegen das
Chemiewaffenverbot

NUKLEARE RÜSTUNGSKONTROLLE UND NICHTVERBREITUNG

3
94

Der Beschluss von 122 UN-Mitgliedern für ein vollständiges Atomwaffenverbot vom 7. Juli 2017 ist ein klares Votum für weitere tiefgreifende nukleare Abrüstung. Die Verleihung des Friedensnobelpreises an die International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (ICAN) unterstreicht den weltweiten Wunsch, einen künftigen Nuklearwaffeneinsatz zu verhindern und diese Waffenkategorie zu ächten. Doch neue Entwicklungen untergraben zentrale Fortschritte der letzten Jahrzehnte bei der Einhegung der Rüstungskonkurrenz: Die USA und Russland werfen einander Verletzungen des Intermediate Range Nuclear Forces (INF)-Abkommens von 1987 vor. Die USA haben das Atomabkommen mit Iran einseitig aufgekündigt, weiten ihre Sanktionen massiv aus und stellen damit die Lebensfähigkeit eines bisher gut funktionierenden Non-Proliferations-Abkommens mit Iran als einer potenziellen Atommacht infrage. Mit der geplanten Modernisierung ihrer Atomwaffen und der Entwicklung kleinerer, „flexibler“ einsetzbarer Sprengköpfe, wie in der Nukleardoktrin vom Februar 2018 vorgesehen, entfernen sich die USA vom Ziel einer atomwaffenfreien Welt. In seiner Rede am 1. März 2018 hat Präsident Putin neue nukleare Trägersysteme vorgestellt, die ebenfalls die nukleare Rüstungskontrolle weiter unterminieren können. Nordkorea bedroht mit Nuklear- und Raketentests die internationale Non-Proliferationspolitik und die regionale Sicherheit in Asien.

Rückschläge in der
Rüstungskontrolle

Die Spannungen um das nordkoreanische Atomprogramm haben sich 2017 verschärft, ausgelöst durch die militärischen Fortschritte Nordkoreas und seine militante Rhetorik, die US-Präsident Trump mit Kriegsdrohungen beantwortete. Parallel dazu bieten jedoch Gipfeltreffen zwischen Nord- und Südkorea und von Donald Trump mit Kim Jong Un eine Chance für ernsthafte Verhandlungen.

KONVENTIONELLE RÜSTUNGSKONTROLLE UND VERTRAUENS- UND SICHERHEITSBILDENDE MASSNAHMEN IN EUROPA

Die Regime konventioneller Rüstungskontrolle in Europa verfallen weiter. Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) wird zunehmend militärisch irrelevant und politisch obsolet, Russland suspendierte seine Mitgliedschaft bereits 2007. Der Angepasste KSE-Vertrag von 1999 trat nie in Kraft. Ein letzter Versuch, über informelle Gespräche „zu 36“ (30 KSE-Staaten und sechs neue NATO-Mitglieder) die konventionelle Rüstungskontrolle neu zu beleben, scheiterte 2011. Das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (→ WD 2011) wird zwar weiter implementiert, bedarf aber umfassender Modernisierung. Ein umfangreiches Paket von Vorschlägen, besonders zu den Schwellenwerten für Manöverbeobachtungen, zur Zahl der Inspektionen und zum Krisenmechanismus, scheiterte 2016 an Russland, das kein Interesse an mehr Transparenz hat, solange Fragen wie die US-Raketenabwehr oder Schritte der militärischen Deeskalation in Europa nicht thematisiert werden. Wechselseitige Vorwürfe über Vertragsverletzungen belasten auch den Vertrag über den Offenen Himmel (*Open Skies*), ein Luftinspektionsregime.

Verfall konventioneller
Rüstungskontrolle in
Europa

In dieser Lage war die Initiative des damaligen deutschen Außenministers Frank-Walter Steinmeier vom August 2016 für einen „Neustart der Rüstungskontrolle“ ein notwendiger Schritt. Die Initiative zielt auf Vereinbarungen über regionale Obergrenzen, die Einbeziehung neuer militärischer Fähigkeiten und Waffensysteme, auch in Krisenzeiten umsetzbare Verifikation und Rüstungskontrollregelungen für Gebiete mit umstrittenem territorialem Status. Eine Group of Friends, zu deren mittlerweile 21 Mitgliedern auch vier neutrale Staaten (Finnland, Österreich, Schweden, Schweiz) zählen, entwickelt die Steinmeier-Initiative weiter. Die USA lehnen jedoch Gespräche über neue Abkommen ab, solange Russland bestehende Verträge, etwa den INF-Vertrag oder den Open-Skies-Vertrag, verletze. Dennoch gab die Steinmeier-Initiative den Impuls für die beim Hamburger OSZE-Ministerrat im Dezember 2016 verabschiedete „Erklärung zum 20. Jahrestag des Rahmens für Rüstungskontrolle der OSZE“, welche „die Aufnahme eines strukturierten Dialogs über die aktuellen und künftigen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Risiken im OSZE-Raum“ vorsieht (→ OSZE: Von Lissabon bis Hamburg 2016).

NEUE RÜSTUNGSKONTROLLANSÄTZE UND -INITIATIVEN

Militärs nutzen zunehmend den Weltraum für Aufklärung, Navigation und Kommunikation. Der multilaterale Weltraumvertrag von 1967 verbietet die Stationierung von Massenvernichtungswaffen im Orbit, nicht aber die Entwicklung von „Weltraumwaffen“, um feindliche Satelliten im Weltraum zu zerstören. Programme in den USA, Russland oder China weisen auf Entwicklungen in Richtung Anti-Satellitenfähigkeit inklusive neuer Raketenabwehr im Weltraum hin. Der Versuch der EU, einen politisch bindenden International Code of Conduct zu etablieren, blieb ebenso erfolglos wie die Vertragsvorschläge Russlands und Chinas. Die internationalen Anstrengungen konzentrieren sich darauf, freiwillige Vertrauensbildende Maßnahmen einzuführen, um gefährlichen Weltraummüll, Kollisionen und elektromagnetische Interferenz zu vermeiden. Ein schleichen des Wettrüsten mit neuen Weltraumwaffen ist damit nicht wirkungsvoll unterbunden.

Anders als zum Weltraum haben Milliarden von Nutzern Zugang zum Cyberspace, der vermehrt für individuelle, kommerzielle und politische Zwecke genutzt wird. Propaganda und Manipulationen konterkarieren Errungenschaften des globalen Informationsaustauschs und der freien Rede. Beunruhigend ist die Zunahme von Vorfällen, die der Spionage, Sabotage und Kriegsvorbereitung zuzurechnen sind. Westliche Staaten plädieren für ein „offenes, sicheres und friedliches Internet“, zugleich bereitet sich das Militär maßgeblicher Staaten auf den elektronischen Kampf im Cyberraum vor. Damit stellt sich für Regierungen, Streitkräfte und die Gesellschaft als Ganzes die Frage nach der Sicherung der friedlichen Nutzung der Cybersphäre, der Abwehr künftiger Bedrohungen und dem Aufbau einer wirkungsvollen, demokratischen Kontrolle militärischer Aktivitäten im Cyberspace. Vertrauensbildende Maßnahmen wie die der OSZE, welche die Konfliktrisiken bei der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien vermindern sollen, können den Weg hierzu bahnen. Eine zentrale Aufgabe von

Cyber Governance ist die Suche nach gemeinsamer Nomenklatur und verantwortungsvollen Abwehrmaßnahmen. Der Gefahr eines digitalen Wettrüstens lässt sich nur begegnen, wenn die Staatenwelt auf der Basis gemeinsamer Normen Regelungen zur Kontrolle destabilisierender Anwendungen vereinbart und umsetzt.

3
96

Gegenwärtige Bemühungen um die Regulierung oder ein Verbot autonomer Waffensysteme sind von der Sorge getragen, dass sie nicht den Prinzipien des Humanitären Völkerrechts genügen werden. Im Kontext der Convention on Certain Conventional Weapons (CCW) findet unter dem Begriff Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS) hierzu seit drei Jahren ein internationaler Diskurs statt. Er wird seit November 2017 im Rahmen einer Group of Governmental Experts intensiviert. Indes konnte sich die Staatengemeinschaft noch nicht auf eine gemeinsame Definition des Autonomiebegriffs oder eine operationalisierbare Abgrenzung von LAWS einigen. Erst auf dieser Grundlage sind weiterführende Verhandlungen über notwendige Beschränkungen oder ein Verbot von LAWS möglich. Wie die sicherheitspolitischen Gefahren eingehegt werden könnten, die sich aus dem Einsatz von LAWS ergeben, wird international allerdings noch gar nicht verhandelt.

Kontrolle neuer
Rüstungstechnologien
ganz am Anfang

3.3 ✓ Nuklearwaffen: Fernziel atomwaffenfreie Welt

Der Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons (Ban-Treaty) wurde am 7. Juli 2017 im UN-Hauptquartier in New York von 122 Staaten angenommen. An der Konferenz hatten die Kernwaffenstaaten und ihre Alliierten, darunter auch Deutschland, nicht teilgenommen. Erstmals liegt nunmehr ein internationales Abkommen vor, das den Besitz, die Stationierung und den Einsatz von Kernwaffen verbietet. Der Vertrag wurde von 58 Staaten unterzeichnet und bereits von neun Staaten ratifiziert (Stand Mai 2018). Er wird 90 Tage nach der Ratifizierung durch 50 Staaten inkrafttreten. Der Ban Treaty sieht vor, die bestehenden Kernwaffenarsenale inklusive der militärrelevanten Produktionsanlagen vollständig zu eliminieren. Der Vertrag regelt zudem die Verifikation und die Unterstützung der Opfer von Kernwaffentests. Er delegitimiert die Kernwaffenarsenale und die Begründungen für ihren Einsatz und stärkt das Tabu eines Kernwaffeneinsatzes. Frankreich, Großbritannien und die USA lehnten jegliche Beteiligung an dem Vertrag ab und warnten vor „gefährlichen Fehlern“, da er die „internationale Sicherheitsdimension“ (z. B. Nordkorea) nicht berücksichtige.

Auch die nuklear bewaffneten Staaten Russland und China sowie Indien, Pakistan und Israel blieben der Konferenz fern, Iran und Saudi-Arabien hingegen votierten für den Vertrag. Deutschland lehnte ihn mit der Begründung ab, die nukleare Abschreckung Russlands erfordere die Stationierung US-amerikanischer Kernwaffen auf seinem Territorium.

Der Vertrag fordert nicht nur die nukleare Abschreckungspolitik heraus, sondern provoziert auch Fragen nach der künftigen Wirksamkeit des nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV). Schwächt oder verwässert der Ban Treaty mittelfristig den NVV und dessen Regelungen, z. B. zur Überwachung von Nuklearmaterial (Safeguards)? Steht gar zu befürchten, dass NVV-Mitglieder sich von ihm und seinen erprobten Überprüfungsregeln abwenden und das Vertragsregime wählen, das ihren Interessen mehr entspricht? Angesichts akuter Krisen in der nuklearen Rüstungskontrolle besteht die Gefahr, dass Kontroversen zwischen den Ban-Befürwortern und dessen Gegnern Fortschritte im NVV-Überprüfungsprozess blockieren. Konkrete Abrüstungspläne und Schritte zur Risikoreduzierung und Vertrauensbildung durch die Kernwaffenstaaten bleiben ebenso unerlässlich wie der Versuch moderater Staaten, den sich auftuenden Graben zu überbrücken. Die Befürworter beider Verträge sollten aufeinander zugehen, etwa bei der Schaffung gemeinsamer Verifikationsregeln und Standards oder gemeinsamen Workshops zur Stärkung beider Verträge.

Der Ban Treaty:
eine Konkurrenz zum
Nichtverbreitungs-
vertrag?

Der INF-Vertrag von 1987 galt als zentraler Durchbruch am Ende des Kalten Krieges. Das zwischen den USA und der UdSSR geschlossene Abkommen verbietet ihnen die Entwicklung, das Testen und den Besitz landgestützter Mittelstreckensysteme (Marschflugkörper und ballistische Raketen) mit einer Reichweite von 500 bis 5.500 km, bestückt mit nuklearen oder konventionellen Sprengköpfen. Insgesamt wurden 2.700 INF-Systeme samt ihrer Startgeräte zerstört. Der Vertrag hat die nukleare Bedrohung in Europa deutlich reduziert und ist bis heute ein Kernelement der europäischen Sicherheit. Ohne ihn stünden weitere Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung auf dem Spiel und der Weg wäre frei für ein Wettrüsten mit neuen Mittelstreckensystemen in Europa und Asien. Eine Globalisierung des Vertrags, der auch stationierte Mittelstreckensysteme anderer Staaten (China, Iran, Saudi-Arabien, Indien, Pakistan, Nordkorea) einbezöge, gelang bisher nicht.

Erstmals 2014 warf die Obama-Administration Russland vor, durch das Entwickeln und Testen eines neuen Marschflugkörpers (SSC-8) den INF-Vertrag verletzt zu haben. 2017 soll Russland mit der Stationierung zweier hiermit auszurüstender Bataillone begonnen haben. Russland weist die Vorwürfe zurück und antwortet mit Gegenanschuldigungen: Als Vertragsverletzung wertet es Teile der Raketenabwehr in Polen und Rumänien, Zielraketen für Raketenabwehrtests der USA und die Produktion unbemannter „schwerer Angriffsdrohnen“. Die Special Verification Commission (SVC) des INF-Vertragswerks konnte die gegenseitigen Vorwürfe bisher nicht ausräumen.

INF-Vertrag in Gefahr

Der US-Kongress hat 2017 als Reaktion auf den vermeintlichen Vertragsbruch Russlands 58 Mio. US\$ bereitgestellt, um einen Marschflugkörper mit INF-Reichweite zu entwickeln. Zur Debatte steht ferner ein Maßnahmenpaket (INF Preservation Act) mit bis zu 500 Mio. US\$. Hierzu gehört auch die Bereitstellung eines neuen, möglicherweise schon in einem Jahr testreifen, straßenmobilen INF-Systems an Alliierte. Diese Drohkulisse soll Russland dazu bewegen, zur INF-Vertragstreue zurückzukehren.

Die NATO hat sich zwar 2016 für den Erhalt des Vertrags ausgesprochen. Aber im November 2017 forderte US-Verteidigungsminister Mattis die NATO-Mitglieder auf, eine gemeinsame Position beim nächsten NATO-Gipfel einzunehmen; andernfalls würden sich die USA einseitig positionieren. Am 8. Dezember 2017, 30 Jahre nach Unterzeichnung des INF-Vertrags, legte die Trump-Administration eine „integrierte Strategie“ zu den russischen Vertragsverletzungen vor. Sie umfasst weitere diplomatische Anstrengungen im Rahmen der SVC, Forschung und Entwicklung von Optionen für konventionell bestückbare, bodengestützte INF-Systeme und Sanktionen gegen russische Einrichtungen, die an der SSC-8-Entwicklung beteiligt sind. Technisch ließen sich die gegenseitigen Anschuldigungen klären, wenn beide Seiten zur Kooperation bereit wären. Doch die wirklichen Probleme sind politischer Art: In den USA wie in Russland betrachten manche politischen Entscheider den INF-Vertrag als Einschränkung und wollen ihn abschaffen. Die Veröffentlichung des Nuclear Posture Review, der das Fundament für die künftige US-Nuklearpolitik legt und für neue, „stärker nutzbare Nuklearwaffen mit geringer Sprengkraft“ sowie neue seegestützte Nuklearraketen und Marschflugkörper eintritt, beendet die Abrüstungspolitik Obamas und öffnet die Tür für ein neues Wettrüsten in Europa.

Die Fortschritte Nordkoreas bei seinem illegalen Nuklearprogramm und seiner Raketenentwicklung stellen die größte Gefahr für die Nichtverbreitung von Kernwaffen dar. 2017 hat es erstmals erfolgreich neue Langstreckenraketen sowie eine U-Boot-gestützte Rakete getestet. Pjōngjang kann damit im Prinzip alle amerikanischen Militärbasen in Nordostasien und amerikanisches Territorium erreichen. Gleichzeitig demonstrierte der sechste, bisher stärkste Atomtest (ca. 60–200 kt) im September 2017, dass das Land eine Wasserstoffbombe entwickelt. Es besitzt aktuell vermutlich Nuklearmaterial für etwa 20 Atomsprengköpfe und kann derzeit pro Jahr ein bis zwei Sprengköpfe aus Plutonium und zwei bis vier Sprengköpfe aus hochangereichertem Uran herstellen. An der Miniaturisierung der Sprengköpfe zwecks Montage auf Raketen und der Entwicklung von Wiedereintrittskörpern, die den Sprengkopf beim Wiedereintritt in die Atmosphäre vor Hitze schützen, wird gearbeitet. In einigen Jahren dürfte Nordkorea in der Lage sein, auch die kontinentalen USA mit einem kleinen Nukleararsenal zu bedrohen. In dieser Lage könnte die nukleare Abschreckungsdrohung der USA, die auch ihre Verbündeten einschließt, an Glaubwürdigkeit verlieren. Das befeuert in Japan und Südkorea die Diskussion über eine eigene künftige atomare Bewaffnung.

Nichtverbreitung
von Kernwaffen durch
nordkoreanisches
Nuklear- und Raketen-
programm bedroht

Konflikt um
nordkoreanisches
Atomprogramm:
von starken Worten
zu diplomatischen
Gesten

Die USA haben die direkte nukleare Bedrohung ihres Territoriums durch Nordkorea stets zu einer roten Linie erklärt. Sie fordern seine vollständige verifizierbare nukleare Abrüstung. Schon Obama leitete am Ende seiner Amtszeit den Strategiewechsel vom eher passiven Konzept der Strategischen Geduld zu mehr Druck auf China und Nordkorea ein. US-Präsident Trump erhöhte diesen Druck drastisch, durch die

- Androhung eines Wirtschaftskriegs gegen China, damit es die UN-Sanktionen gegen Nordkorea umsetzt und ausbaut,
- Verschärfung nationaler und multinationaler UN-Sanktionen,
- Androhung eines Präventivschlags „Fire and Fury“ und der vollständigen Vernichtung Nordkoreas im Falle eines Angriffs,
- Entsendung strategischer Bomber und U-Boote sowie von Flugzeugträgerkampfgruppen und durch größere bi- und multilaterale Manöver,
- Stationierung von Raketenabwehrsystemen in Südkorea und auf Schiffen, verstärkt durch neue landgestützte Systeme in Japan und Alaska,
- Androhung einer Seeblockade, sollte Nordkorea seine Tests fortsetzen.

China gab dem Druck nach und verschärfte seine Sanktionen so weit, dass sie nun erste Wirkung zeigen. Im Kontext der Olympischen Winterspiele signalisierten alle Seiten Gesprächsbereitschaft, um einen militärischen Konflikt zu vermeiden. Der nordkoreanische Führer Kim Jong Un unterstrich dies durch die Reaktivierung der militärischen Hotline, und die USA erklärten sich bereit, das zunächst während der Spiele geplante Großmanöver mit Südkorea zu verschieben. Die Gipfeldiplomatie zwischen Nord- und Südkorea und zwischen den USA und Nordkorea hat nunmehr die Chance für neue Gespräche eröffnet, wenn sich die USA und Südkorea militärische Zurückhaltung bei den Manövern auferlegen. Offen bleibt einstweilen, wie ernst es Nordkorea mit der nuklearen Abrüstung wirklich ist. Umgekehrt bestehen Zweifel daran, dass die USA zu einem nachhaltigen Dialog bereit sind. Ernsthafte Verhandlungen sind nur dann erreichbar, wenn die USA und Nordkorea an ihrer militärischen Mäßigung festhalten. Indes hat die Aufkündigung des Atomabkommens mit Iran der Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit einer Vereinbarung mit den USA schweren Schaden zugefügt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Ein Ende des INF-Vertrags würde den USA und Russland Argumente für die Entwicklung und Neustationierung von Trägersystemen mit 500 bis 5.500 km Reichweite in Europa und Asien liefern.

3
100

Eine mögliche Folge wäre ein neues nukleares wie konventionelles Wettrüsten in Europa, eine neue Bedrohung für europäische Hauptstädte und in deren Folge eine Intensivierung der Raketenabwehr. Zum Erhalt und zur Stärkung des INF-Vertrags sollte die NATO auf dem Rüstungskontrollsektor Angebote an Russland erarbeiten. Die Raketenabwehr bietet Ansatzpunkte, Vertrauensbildung kann den Weg dazu ebnen. Vor-Ort-Inspektionen auf den beiden Basen in Rumänien und Polen wären ein geeigneter erster Schritt um zu zeigen, dass dort keine Marschflugkörper stationiert werden.

Die Teilhabe Deutschlands an den Nuklearwaffen der USA lässt sich nicht mit dem Geist seiner Verpflichtung vereinbaren, auf Nuklearwaffen zu verzichten. Das gilt erst recht für eine Modernisierung der US-Nuklearwaffen oder gar weitere Stationierungen auf deutschem Boden. Deutschland sollte Verhandlungen mit den USA aufnehmen, um den Abzug dieser Waffen zu erwirken. Im Rahmen des NVV sind Maßnahmen zu identifizieren, die geeignet sind, auf die Unterstützerländer des Nuclear Ban Treaty zuzugehen, z. B. konkrete Pläne und Protokolle für die multilaterale Demontage und Zerstörung von Atomsprengköpfen, Produktionsanlagen oder Lagerstätten.

Der Westen muss sich an das vereinbarte Zurückfahren der Sanktionen gegen Iran halten, solange die International Atomic Energy Agency keine Vertragsverstöße Irans feststellt. So unterstützt er nicht nur die Reformer in Iran, sondern stärkt auch das Vertrauen in seine Verlässlichkeit und verbessert die Chancen auf eine diplomatische Lösung der Krise um das Atom- und Raketenprogramm Nordkoreas. Angesichts der einseitigen Aufkündigung des Iranabkommens durch die USA muss die EU alles in ihren Kräften tun, um den Schaden zu begrenzen: ihre vorsichtige Öffnungspolitik gegenüber Iran aufrechterhalten und zugleich ihre Gesprächskanäle zu allen Vertragsteilnehmern des Atomabkommens, einschließlich USA und Iran, intensivieren, um die Substanz dieses diplomatischen Erfolgs, der auch ihrer ist, zu erhalten.

Die Europäer sollten die Aufnahme von Gesprächen mit Nordkorea nachhaltig unterstützen, um ein neues Wettrüsten in Ostasien zu vermeiden. Sie können eine diplomatische Lösung der Krise mit kleinen Schritten unterfüttern, z. B. durch die Pflege von Gesprächskanälen über ihre Botschaften in Pjöngjang oder die diskrete Ausrichtung von informellen Gesprächen zwischen den USA und Nordkorea wie 2017 in Oslo oder die Gastgeberchaft für einen USA-Nordkorea-Gipfel. Sie sollten ferner den Vorschlag eines Double Freeze – das Einfrieren der nordkoreanischen Nuklear- und Raketenaktivitäten gegen das Einfrieren der gemeinsamen Militärmanöver Südkoreas und der USA – als ein Zwischenziel der Bemühungen um nukleare Abrüstung unterstützen, um eine Eskalation des Konflikts zu

verhindern. Auch könnte Europa zusammen mit Japan für künftige Inspektionen Geld, Personal und Material zur Verfügung stellen.

Das Zweiprozentziel der NATO gehört auf den Prüfstand. Die Festlegung auf ein Belastungsniveau nationaler Volkswirtschaften widerspricht den Grundsätzen einer an Frieden und Sicherheit orientierten Militärpolitik. Fragen nach der Notwendigkeit, dem Sinn und den destabilisierenden Folgen zusätzlicher Militärausgaben werden damit verdrängt. Eine politische Prioritätensetzung für die Bundeswehr, unter Beachtung der Grenzen militärischen Handelns, steht weiter aus. Mehr Geld ist nicht die Lösung, sondern kann sogar Probleme verschärfen, insbesondere da die USA vor einer neuen Aufrüstungsrunde stehen und Gegenreaktionen anderer Staaten zu erwarten sind. Anstatt die Militärausgaben zu erhöhen, sollten die EU-Staaten bei ihren Bemühungen um bessere Zusammenarbeit im militärischen Bereich entscheiden, welche Fähigkeiten sie wirklich benötigen und dann mit Hilfe gemeinsamer Beschaffung die vorhandenen Gelder effektiver nutzen.

Die Bundesregierung sollte den „Strukturierten Dialog“ auch gegen Widerstände in der NATO aufrechterhalten und an das Kernthema Rüstungskontrolle heranführen. Auf dieser Basis ließe sich die Steinmeier-Initiative zu einem operationalisierbaren Konzept konventioneller Rüstungskontrolle in Europa weiterentwickeln. Künftige Rüstungskontrolle sollte in den breiten Ansatz einer Entspannungspolitik eingebettet sein, in deren Mittelpunkt ein gemeinsames Verständnis der europäischen Sicherheitsordnung auf der Grundlage der Schlussakte von Helsinki 1975 und der Pariser Charta 1990 stehen muss.

Die deutsche Rüstungsexportpolitik ist weder restriktiv noch friedenspolitisch sinnvoll. Als einer der weltweit größten Rüstungsexporteure liefert Deutschland an autoritäre Regime, in Spannungsgebiete und sogar an Kriegsparteien, die Kriegsverbrechen verübt haben. Die Absicht der Bundesregierung, keine Rüstungsexporte an die Staaten, die im Jemen Krieg führen, zu genehmigen, wird durch die Exportgenehmigung für acht Patrouillenboote kurz vor Amtsantritt der neuen Großen Koalition ad absurdum geführt. Alle bereits erteilten Genehmigungen für Waffenlieferungen in den Jemen sind zu widerrufen. Das gleiche gilt für die Türkei. Die Beweislast der Unbedenklichkeit von Rüstungsexporten muss bei deren Befürwortern liegen; die Bundesregierung sollte entsprechende Vorschläge für ein Rüstungsexportkontrollgesetz umsetzen. Ein solches Rüstungsexportkontrollgesetz müsste auch Regelungen beinhalten, mit denen sich die Praxis deutscher Rüstungskonzerne unterbinden lässt, Rüstungslieferungen an problematische Empfänger über eine Produktion im Ausland abzuwickeln und auf diese Weise die deutschen Exportrichtlinien zu unterlaufen. Dies geschieht z.B. über nicht-deutsche Tochterfirmen wie im Fall von RWM Italia, einer italienischen Tochterfirma von Rheinmetall, die seit 2013 Munition an Saudi-Arabien im Wert von über 500 Millionen Euro geliefert hat. Eine weiterer Weg, die Richtlinien zu unterlaufen, sind Joint Ventures mit ausländischen Unternehmen wie Rheinmetall BMC Defense Industry, einem Gemeinschaftsunternehmen von Rheinmetall und dem türkischen Rüstungskonzern BMC zum Bau von Kampfpanzern in der Türkei. Die Bundesregierung sollte auch bei der anstehenden Neufassung der Dual-Use-Verordnung der EU auf mehr

Restriktivität drängen. Wir begrüßen es, dass Kleinwaffen laut Koalitionsvertrag grundsätzlich nicht mehr an Drittstaaten geliefert werden. Weil Ausnahmen möglich sind, halten wir es für erforderlich, die politischen Hürden hoch zu legen. Sollte die Bundesregierung eine Ausnahme von diesem Grundsatz machen, so muss sie dies explizit begründen und im Bundestag zur Debatte stellen.

3
102

Die Bundesregierung sollte ihre Bemühungen um ein völkerrechtliches Abkommen zum Verbot autonomer Waffensysteme fortsetzen. Zudem sollte sie Gespräche mit anderen interessierten Staaten zur Einhegung weiterer potenzieller militärischer Technologien initiieren, so im Bereich der Verbesserung des menschlichen Körpers durch robotische Hilfen, aber auch durch biologische Optimierung. Um ihre Glaubwürdigkeit in diesem Kontext zu erhalten, sollte die Bundesregierung auf die Einführung bewaffnungsfähiger Drohnen verzichten.

Angesichts des globalen Rüstungswettlaufs im Cyberspace und der Schwierigkeiten bei der Identifizierung von Angreifern wäre die Bundesregierung gut beraten, sich mit eigenen Offensivmaßnahmen zurückzuhalten. Sie sollte sich auf die Entwicklung defensiver Fähigkeiten konzentrieren, klare Richtlinien für den Einsatz von Abwehroptionen im Cyberspace erarbeiten und sie im Dienste von Vertrauensbildung international diskutieren.

Autorinnen und Autoren

Dr. Christian Alwardt

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

Una Becker-Jakob

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Michael Brzoska

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

Dr. Matthias Dembinski,

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Hans-Georg Ehrhart

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

Dr. Jan Grebe

BICC – Bonn International Center for Conversion

Dr. Margret Johannsen

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

Dr. Max Mutschler

BICC – Bonn International Center for Conversion

Prof. Dr. Götz Neuneck

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

Dr. Hans-Joachim Schmidt

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Niklas Schörnig

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Simone Wisotzki

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Wolfgang Zellner

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

Quellennachweis

Bonn International Center for Conversion 2018:
<http://www.ruestungsexport.info>; 27.03.2018.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2017: Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2016, Berlin.

Deutscher Bundestag 2018: Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten. Jahresbericht 2017 (59. Bericht), Berlin 2018: <https://tinyurl.com/yysa5xjp>; 06.04.2018.

GKKE 2013-2017: Rüstungsexportberichte der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) 2013–2017, Bonn/Berlin; 27.03.2018.

NATO Public Diplomacy Division 2017: Defence Expenditure of NATO Countries. Communiqué PR/CP(2017)045, Brüssel.

OSZE: Von Lissabon bis Hamburg 2016: Von Lissabon bis Hamburg. Erklärung zum 20. Jahrestag des Rahmens für Rüstungskontrolle der OSZE: <https://tinyurl.com/yc63w455>; 05.04.2018.

Schulzki-Haddouti, Christiane 2017: Studie: Cyberoffensive erhält deutlich mehr staatliche Mittel als Schutzmaßnahmen, in: <https://tinyurl.com/yys4kwj4>; 27.03.2018.

Office of the Undersecretary of Defense 2018: Defense Budget Overview. Fiscal Year 2019 Budget Request. Revised February 13, 2018: <https://tinyurl.com/ybx6d6ld3>; 06.04.2018.

Wiegold, Thomas 2016: Ein Update ist verfügbar, in: <https://tinyurl.com/yckcg6rq>; 27.03.2018.

Abbildungen / Grafiken / Tabellen

26 /88

Globale Militärausgaben und ausgewählte Anteile

Quelle: SIPRI Yearbook 2017; SIPRI Fact Sheet 2018.

27 /88

Anteile an globalen Exporten von Großwaffen 2013–2017

Quelle: SIPRI Fact Sheet 2018.

28 /89

Deutsche Rüstungsexporte 2012–2016

Quelle: Bundeswirtschaftsministerium 2017; GKKE 2017.

29 /90

Tatsächliche und geplante deutsche Militärausgaben

Quelle: Stand Mai 2018, Bundesministerium der Finanzen und eigene Schätzungen.

4

2018 / Wozu Institutionen? Friedens- architektur in der Krise / **INSTITUTIONELLE FRIEDENSSICHERUNG**

- 4.1 ↘ Zahl und Aufgaben internationaler Institutionen haben zugenommen – leider auch ihre Krisenanfälligkeit
- 4.2 ↘ Die europäische Friedensarchitektur unter Druck
- 4.3 ↘ Die europäische Friedensarchitektur muss wiederbelebt werden

↓ EMPFEHLUNGEN

4

106

- 1 Die Europäische Friedensordnung wiederbeleben**
 Deutschland muss helfen, einen gesamteuropäischen Diskurs zu führen, der kurzfristig auf eine Deeskalation der Lage und langfristig darauf zielt, die normativen Grundlagen der Europäischen Friedensordnung zu erneuern. Hierfür bietet sich die OSZE an.
- 2 Auf Sicherheit und Wirtschaft konzentrieren**
 Der Neustart der Europäischen Friedensordnung sollte sich zunächst maßgeblich auf wechselseitige Interessen bei Sicherheit und Wirtschaft konzentrieren. Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte bleiben Grundlage der gesamteuropäischen Ordnung, aber ihre unmittelbare Umsetzung jenseits der EU ist nicht Voraussetzung für Kooperation.
- 3 Europäische Werte als Modell der Anziehung verstehen**
 Um weiter als Vorbild zu wirken, sollte die EU nach innen rechtsstaatliche Defizite unterschiedener angehen, nach außen durch Dialog, Anreize und Nachhaltigkeit für ihre Werte werben.
- 4 Neustart des sicherheitspolitischen Dialogs mit Russland**
 Der NATO-Russland-Rat muss wieder in Vertrauensbildung investieren und neue Formen der Zusammenarbeit suchen. Zugleich müssen Standards wie territoriale Souveränität oder der Verzicht auf Einflussnahme mit subversiven Mitteln eingehalten werden.
- 5 Der Europarat muss seine Standards glaubwürdig durchsetzen**
 Der Europarat muss auf den Erhalt seiner Legitimationsgrundlage achten. Dazu gehört auch, dass bei Regelverletzungen Konsequenzen folgen.
- 6 Krisendiplomatie und -prävention der EU verbessern**
 Die Bundesregierung sollte dafür werben, die EU-Sicherheitspolitik mit Substanz zu füllen. Ziele sind eine selbstbewusstere und gemeinschaftlich abgestimmte Krisendiplomatie und eine kostenbewusstere, arbeitsteilige Rüstungsproduktion und -beschaffung.
- 7 Die Vereinten Nationen stärken**
 Selbst eine gestärkte europäische Friedensarchitektur kann nur regional wirksam sein. Darum muss sich Deutschland für die Stärkung der Vereinten Nationen (UN) einsetzen und die Handlungsfähigkeit anderer regionaler Sicherheitsorganisationen fördern.
- 8 Lücken füllen, um Operativität und Glaubwürdigkeit zu schützen**
 Gerade angesichts der distanzierten UN-Politik der US-Administration von Präsident Trump muss Deutschland im EU-Rahmen dazu beitragen, die Handlungsfähigkeit der UN zu sichern und helfen, entstehende finanzielle und organisatorische Lücken füllen.
- 9 Mögliche Mitgliedschaft im Sicherheitsrat 2019/2020 zur Reform der Friedensarchitektur nutzen**
 Deutschland sollte schon jetzt Initiativen zur Stärkung des Kapitels VIII der UN-Charta anstoßen und sich für die Mitspracherechte regionaler Friedensorganisationen beispielsweise bei den Verhandlungen über Syrien einsetzen.

INSTITUTIONELLE FRIEDENSSICHERUNG /

Wozu Institutionen?

Friedensarchitektur in der Krise /

Internationale Institutionen tragen zur Friedenssicherung bei und sind zu Recht Kernpfeiler deutscher Außenpolitik. Viele dieser Institutionen, auch die europäischen, sind zuletzt in die Krise geraten. Deutschland kann zur Lösung dieser Krisen beitragen, indem es hilft, einen gesamteuropäischen Diskurs über die Grundlagen der europäischen Friedensordnung anzustoßen.

4.1 ✓ Zahl und Aufgaben internationaler Institutionen haben zugenommen – leider auch ihre Krisenanfälligkeit

Die Sicherung des Friedens durch internationale Institutionen ist das zentrale Merkmal der internationalen Nachkriegsordnung. Diese Ordnung gerät zunehmend unter Druck, sowohl auf globaler Ebene im Rahmen der Vereinten Nationen als auch auf regionaler Ebene. Für die deutsche Politik sind das besorgniserregende Entwicklungen. Gerade mit Blick auf die europäische Friedensordnung sehen wir ein deutsches Engagement besonders in zwei Bereichen geboten: erstens in der Wiederbelebung der Europäischen Friedensarchitektur durch einen Dialog insbesondere mit Russland. Kurzfristig sollte es dabei um Vertrauensbildende Maßnahmen sowie um die Bestätigung basaler Normen wie Souveränität und den Verzicht auf Einflussnahme mit subversiven Mitteln gehen. Demokratie und Menschenrechte sind das Fundament der europäischen Ordnung, ihre volle Umsetzung aber nicht der Maßstab für Kooperation mit Staaten außerhalb dieser Ordnung. Zweitens sollte die Bundesregierung eine bessere Verzahnung der europäischen Friedensarchitektur mit der globalen Ordnung anstreben.

Internationale Institutionen sollen zum Frieden beitragen, indem sie Staaten durch die Bereitstellung von Informationen und Regeln helfen, gemeinsame Interessen zu verwirklichen oder zumindest kooperativ mit Differenzen umzugehen. Als internationale Organisationen treten sie darüber hinaus als Akteure auf, die Friedensmissionen organisieren, für die Konfliktprävention und -nachsorge Verantwortung übernehmen, Mediation betreiben, Friedensprozesse orchestrieren und in Räumen begrenzter Staatlichkeit Regierungsfunktionen ausüben.

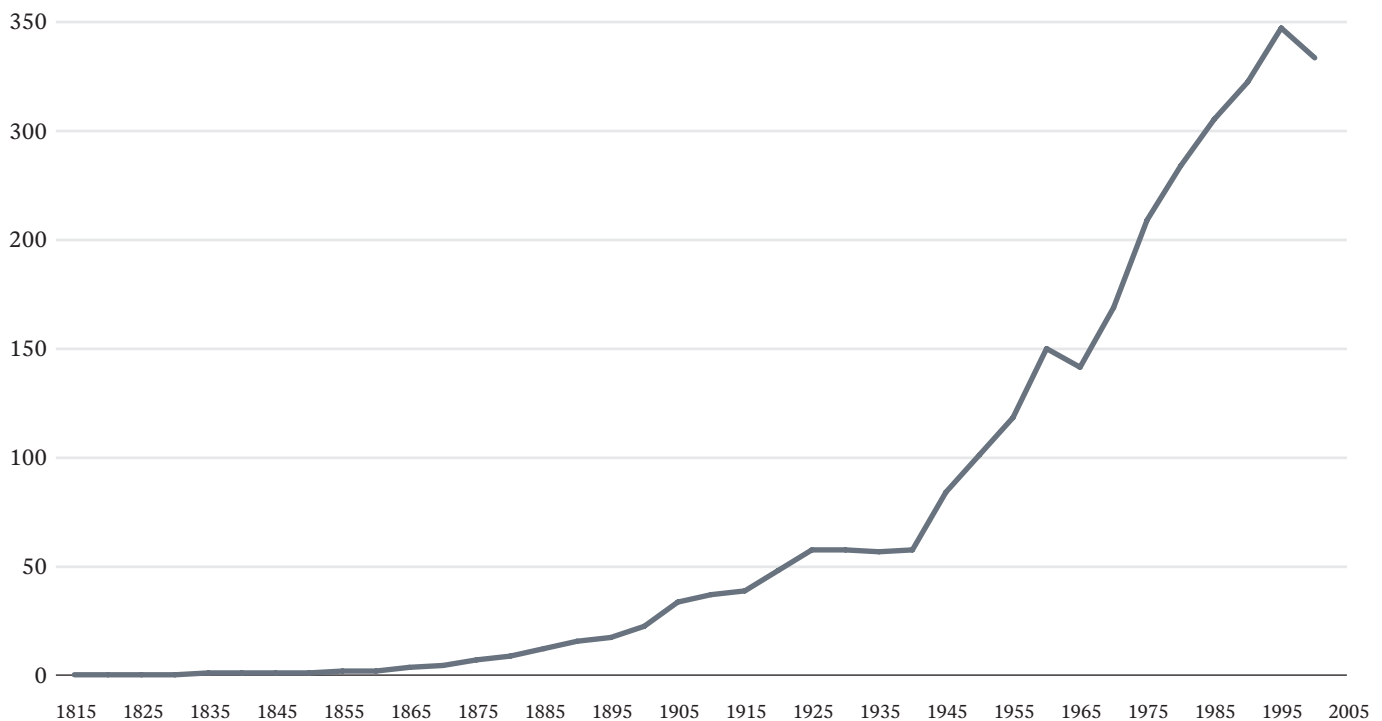
Die zunehmende Bedeutung internationaler Organisationen zeigt ein Blick auf ihre quantitative und qualitative Entwicklung. Seit 1945 verdreifachte sich ihre Zahl auf mittlerweile über 350 → **30**/108. Internationale Organisationen haben zudem an Einfluss auf ihre Mitgliedstaaten gewonnen. Zum einen greifen sie immer tiefer in Bereiche ein, die vormals als innerstaatliche Angelegenheiten angesehen wurden. Zum anderen werden sie bei der Formulierung und Durchsetzung ihrer Regeln unabhängiger von ihren Mitgliedstaaten. Seit Ende der 1980er Jahre lässt sich ein deutlicher Trend hin zu mehr Mehrheitsentscheidungen und der Delegation von Kompetenzen an internationale Organe, die mit nicht-staatlichen Akteuren besetzt sind, beobachten → **31**/109.

Diese Dynamik beschreibt die Entwicklung internationaler Institutionen im Allgemeinen, sie zeigt sich aber ganz ähnlich im Feld institutioneller Friedenssicherung. Notieren lässt sich erstens eine Zunahme der Aktivitäten von internationalen Organisation, die sich etwa an der Zahl von Friedensmissionen, insbesondere nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, ablesen lässt. Im Jahr 2016 gab es 62 aktive multilaterale Friedensmissionen, die von den Vereinten Nationen, regionalen Organisationen und Adhoc-Koalitionen entsandt wurden und in denen mehr als 150.000 ziviles und militärisches Personal eingesetzt wurde (→ Smit 2017) → **1**/49. Auch hier lässt sich eine fallspezifisch unterschiedlich ausgeprägte Zunahme von Autorität beobachten. Beispielsweise entscheiden einige Regionalorganisationen per Mehrheit über Zwangsmaßnahmen. Ebenso werden die Mandate von Friedenstruppen, Gewalt anzudrohen oder anzuwenden, zunehmend weniger restriktiv formuliert.

Mehr internationale Organisationen – mit mehr Kompetenzen

30 Zahl internationaler Organisationen steigt seit den 1940er Jahren rapide an

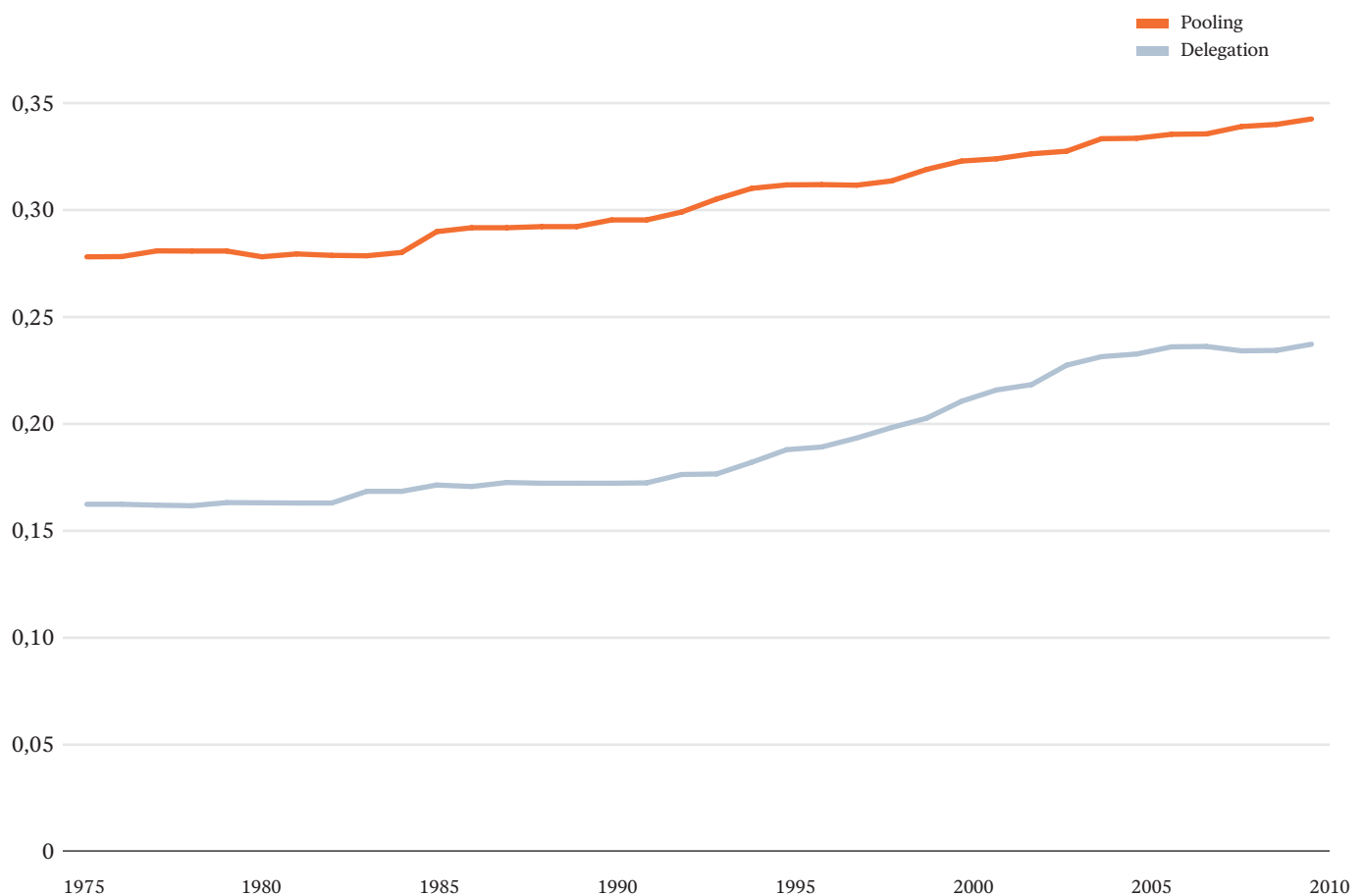
Quelle → **4**/123



Zweitens kann konstatiert werden, dass Institutionen die Normen und Prinzipien ausweiten, auf deren Grundlage sie Frieden und Sicherheit gestalten: beispielsweise durch die explizite Mandatierung des Schutzes von Zivilisten (Protection of Civilians, PoC) oder die UN-Resolution 1325 zur Rolle von Frauen, Frieden und Sicherheit. Die Aufgaben werden dadurch komplexer, wie sich exemplarisch an den Vereinten Nationen zeigen lässt → **33** /111. Von den 15 aktuell laufenden UN-Peacekeeping-Missionen haben bereits zehn eine PoC-Komponente. Das sind alle Missionen, die nach 2000 verabschiedet wurden (→ United Nations 2018).² Schließlich zeigt sich drittens eine Zunahme regionaler Organisationen mit einem Mandat für Frieden und Sicherheit → **32** /110. Seit dem Ende des Kalten Krieges wurden neue regionale Organisationen gegründet bzw. bestehende reformiert, die ein explizites Mandat im Bereich Frieden und Sicherheit haben. Aktuell verfügen heute rund 30 regionale Organisationen über den Auftrag zur Friedenssicherung (→ Williams/Haake 2011: 51). 2017 haben sechs Regionalorganisationen gemeinsam 42 Friedensmissionen entsendet – darunter auch rein zivile. Das macht 60 % aller im selben Jahr durch multilaterale Organisationen entsandten Missionen aus.³

31 Relative Zunahme von Mehrheitsentscheidungen in internationalen Organisationen („pooling“) und der Delegation von Kompetenzen an nicht-staatliche Organe

Quelle → 4 /123



32 Regionalorganisationen mit/ohne Mandat im Bereich Frieden/Sicherheit

Quelle → 4/123

mit Mandat im Bereich Frieden/Sicherheit
 ohne Mandat

ECOWAS

OAU

4
110

Afrika

LAS

LAS

OIC

Naher und Mittlerer Osten

ASEAN

Asien

SEATO

Warsaw Pact

WEU

CoE

NC

EEC

Europa

OSCE

NATO

Nordamerika

ANZUS

CARICOM

Mittelamerika und Karibik

OAS

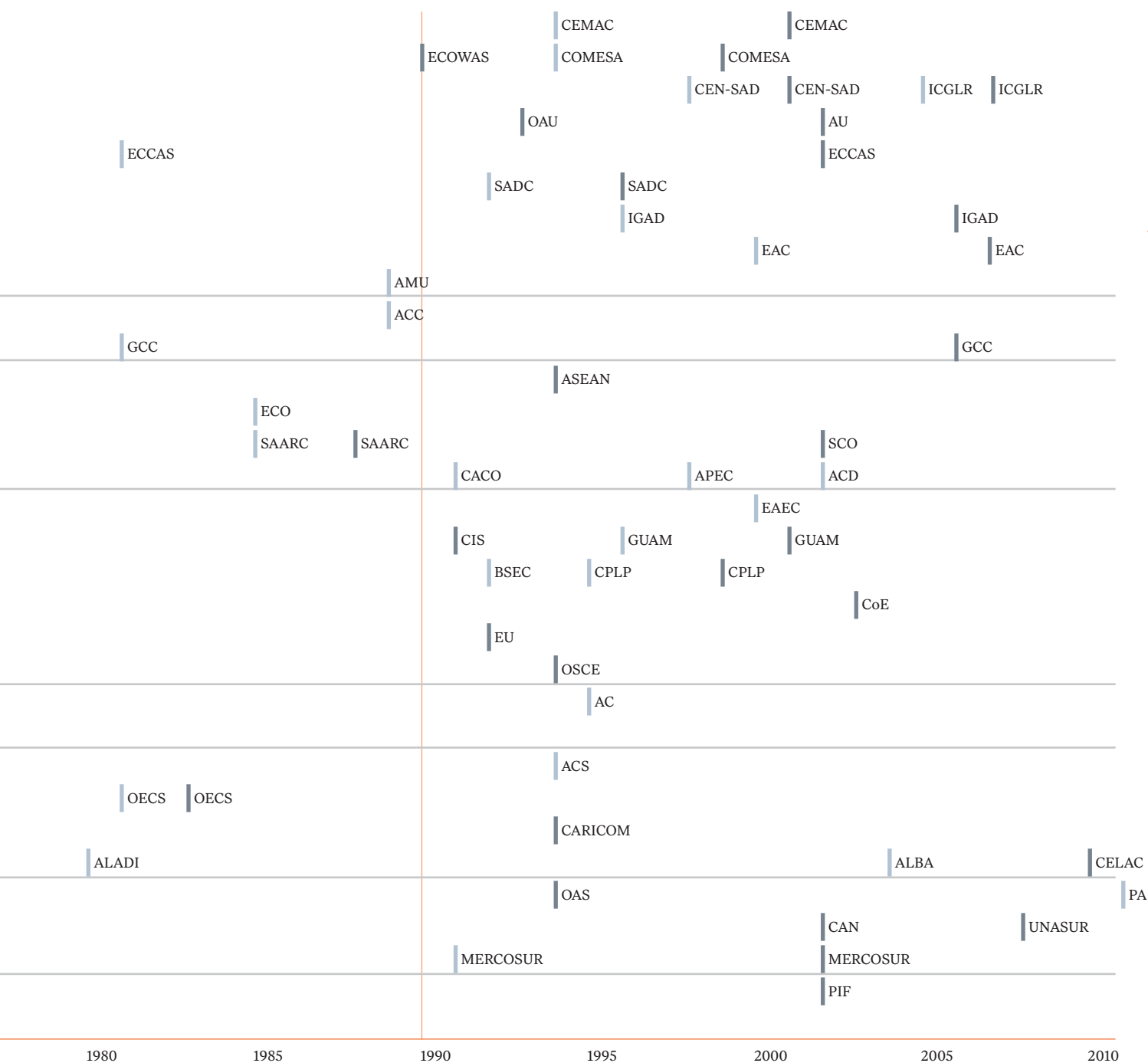
CAN

Südamerika

PIF

Australien und Ozeanien

1945	1950	1955	1960	1965	1970	1975
AC	Arctic Council	ASEAN	Association of South East Asian Nations	CEMAC	Communauté Economique et Monetaire de l'Afrique Centrale	
ACC	Arab Cooperation Council					
ACD	Asia Cooperation Dialogue	AU	African Union	CEN-SAD	Community of Sahel-Saharan States	
ACS	Association of Caribbean States	BSEC	Organisation of the Black Sea Economic Cooperation	CIS	Commonwealth of Independent States	
ALADI	Latin American Integration Association	CACO	Central Asian Cooperation Organization	CoE	Council of Europe	
ALBA	Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America	CAN	Andean Community	COMESA	Common Market of Eastern and Southern Africa	
AMU	Arab Maghreb Union	CARICOM	Caribbean Community and Common Market	CPLP	Community of Portuguese Speaking Countries	
ANZUS	Australia, New Zealand, United States Security Treaty	CELAC	Community of Latin American and Caribbean States	EAC	Eastern African Community	
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation			EAEC	Eurasian Economic Community	



1980 1985 1990 1995 2000 2005 2010

ECCAS	Economic Community of Central African States	IGAD	Intergovernmental Authority on Development	OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe
ECO	Economic Cooperation Organization	LAS	League of Arab States	PA	Pacific Alliance
ECOWAS	Economic Community of West African States	MERCOSUR	Common Market of the South	PIF	Pacific Island Forum
EEC	European Economic Community	NATO	North Atlantic Treaty Organization	SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation
EU	European Union	NC	Nordic Council	SADC	Southern African Development Community
GCC	Gulf Cooperation Council	OAS	Organization of American States	SCO	Shanghai Cooperation Organization
GUAM	Organization for Democracy and Development	OAU	Organization of African Unity	SEATO	South Asia Treaty Organization
ICGLR	International Conference on the Great Lakes Region	OECS	Organization of Eastern Caribbean States	UNASUR	Union of South American Nations
		OIC	Organization of the Islamic Conference	WEU	Western European Union

Mehr und komplexere Missionen, normativer Wandel und Regionalisierung haben zwar Zahl und Dichte internationaler Institutionen in der Friedenssicherung erhöht, zugleich aber auch die Krisenanfälligkeit der jeweiligen Institutionen sowie der Architektur als Ganzes verstärkt. Ein Krisensymptom ist die *abnehmende Leistungsfähigkeit* internationaler Institutionen. Die gestiegene Zahl vor allem regionaler Organisationen führt zu überlappenden Mandaten und konkurrierenden Machtansprüchen zwischen Institutionen. In Bürgerkriegen, wie in Mali 2012 oder der Zentralafrikanischen Republik 2013, kann das zu offener Konkurrenz führen, die schnelle Reaktionen und Ziele der Friedenssicherung unterläuft. Komplexere Aufgaben können nur durch effektive Unterstützung der Mitgliedstaaten verwirklicht werden, die angesichts der Vielzahl von Missionen immer schwieriger wird → 1/49. Das zeigt sich auch in der Finanzierung. Mangelnde Finanzierungssicherheit schränkt sowohl die UN als auch Regionalorganisationen aktuell darin ein, adäquat, schnell und effektiv auf Krisen zu reagieren. Schließlich bergen komplexere Aufgabenbereiche und breitere Mandate bei eher stagnierenden oder nur gering steigenden Ressourcen die Gefahr, dass Versprechen und Ergebnisse der Friedensbemühungen internationaler und regionaler Organisationen weiter auseinanderklaffen und diese damit anfällig für Politisierung und Widerspruch werden.

Leistungsfähigkeit internationaler Organisationen nimmt ab

Mangelnde Leistungsfähigkeit ist schließlich auch Folge einer tieferen Krisenursache: Sicherheitsorganisationen wie die UN werden durch die wieder zunehmende Großmacht Konkurrenz beeinträchtigt. Traurigster Ausdruck dieser Entwicklung ist die Unfähigkeit der Staatengemeinschaft, den Bürgerkrieg in Syrien zu beenden oder zumindest das Leiden der syrischen Bevölkerung zu lindern → F/26–27. Die zweite Dimension der Krise zeigt sich im Widerstand unterrepräsentierter oder sich so wahrnehmender Länder gegen die Beschlüsse internationaler Organisationen. So unterlief die Intervention von NATO und UN-Sicherheitsrat in Libyen 2011 massiv die von der Afrikanischen Union präferierte Politik. Die Folge ist ein dramatischer Verlust an Zustimmung zur Schutzverantwortung (Responsibility to Protect) in Afrika.

Trotz nachweislicher Erfolge bedeutet also die Regionalisierung der internationalen Friedensarchitektur sowie die Ausweitung der an sie gestellten Aufgaben auch eine größere Krisenanfälligkeit für die globale wie auch die regionale Friedenssicherung. Das gilt auch für Europa, wo sich ebenfalls Organisationen und Mandate regional überlappen. Interne Auseinandersetzungen kennzeichnen nicht nur jene Organisationen, die ganz Europa einschließlich Russlands umfassen, wie die OSZE und den Europarat, und die Dauerkonflikten um die Rolle Russlands und die Interpretation von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ausgesetzt sind.

Auch die NATO ist durch die neue US-Administration im vergangenen Jahr zusätzlich unter Druck geraten. Die EU ist von einer Vielzahl innerer Krisen gekennzeichnet, die vom Druck auf den Euro über Migration bis hin zu der Frage reichen, welche Standards von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie für EU-Mitglieder gelten sollen. Diese inner- und zwischenorganisatorischen Krisenphänomene schwächen nicht nur die Möglichkeiten Europas, nach außen friedenssichernd zu wirken, sie bedrohen auch den Frieden in Europa.

33 Die Friedensarchitektur der Vereinten Nationen unter Druck

Zentraler Akteur der internationalen Friedenssicherung sind nach wie vor die Vereinten Nationen (UN). Während in den vier Dekaden zwischen 1948 und 1990 insgesamt nur 18 Peacekeeping-Missionen durch den UN-Sicherheitsrat mandatiert wurden, waren es zwischen 1990 und 2017 insgesamt 53 (United Nations Peacekeeping 2017). Jedoch ist der Sicherheitsrat durch die Großmachtpolitik ständiger Mitglieder aktuell weit davon entfernt, in Krisensituationen entschlossen zu handeln. Dies hat sich im letzten Jahr etwa im Falle des Syrienkonflikts, der Rohingya-Krise in Myanmar und der Jerusalem-Frage gezeigt. Die Reformdebatte über Repräsentativität und Legitimität des Rates, die seit den 1990er Jahren geführt wird, ist bisher ohne nennenswertes Ergebnis verlaufen. Das schwächt die Akzeptanz des

Sicherheitsrates als zentrales Organ, das den internationalen Frieden überwachen und absichern soll. Auch UN-Peacekeeping-Operationen stehen nach wie vor in der Kritik, weil ihre Mandate überdehnt seien. Multidimensionale Friedenseinsätze umfassen neben militärischen auch polizeiliche und zivile Komponenten. Die Missionen operieren zudem zunehmend in Konfliktgebieten, „where there is little or no peace to keep“ (High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations 2015). Trotz des wachsenden Aufgabenspektrums ist der Druck zu Einsparungen im Peacekeeping-Budget aktuell groß, insbesondere durch die US Regierung. Gleichzeitig wird – nicht zuletzt von truppenstellenden Staaten – die schlechte Ressourcenausstattung der Missionen beklagt.

4.2 ✓ Die europäische Friedensarchitektur unter Druck

Die europäische Friedensordnung galt lange Zeit als Aushängeschild und Modell gelungener (regionaler) multilateraler Friedenssicherung. Ihren Architekten gelang es, schon während des Kalten Krieges in Form der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) ein System kooperativer Sicherheit für den Kontinent zu etablieren, das die geopolitische Konfrontation zwischen den Blockmächten einhegte. Akzeptanz des Status quo, Unverletzlichkeit der territorialen Grenzen sowie blockübergreifende Kooperation wurden als gemeinsame Prinzipien für die Konfliktverhütung festgeschrieben (KSZE 1975).

Mit dem Ende des Kalten Krieges wandelte sich dieses System schließlich in eine neue Friedens- und Sicherheitsarchitektur für Gesamteuropa, die in die Gründung der OSZE 1995 als Nachfolgeorganisation der KSZE mündete. Die OSZE steht für einen Raum gemeinsamer Sicherheit und Werte von Vancouver bis Wladiwostock und soll die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den Dimensionen „Politische Normen und Menschen-

rechte“, „Sicherheit und Rüstungskontrolle“ sowie „ökonomische und ökologische Kooperation“ verbessern und vertiefen (→ OSZE 1999). Die Hoffnung war, dass nun eine tiefere Integration auf dem Kontinent möglich würde und dadurch nach und nach Gewalt oder deren Androhung als Mittel der Politik verschwinden würde. Allerdings stand diese Architektur immer unter Spannung, zum einen weil EU und NATO als regionale und thematisch exklusive Organisationen eigene Ziele verfolgten. Zum anderen, weil eine vertiefte Integration nur zum Preis deutlich abgeschwächter Standards zu haben war.

4

114

34 Die Charta von Paris für ein neues Europa

Die Charta ist das Schlussdokument des KSZE-Sondergipfels 1990, das die Spaltung Europas für beendet erklärte und gemeinsame Standards und Prinzipien einer Friedensordnung festlegte. Dazu zählten das Bekennt-

nis zu Demokratie, zu Menschenrechten und zu Rechtsstaatlichkeit ebenso wie das Prinzip der gemeinsamen Sicherheit und der Verzicht auf Gewaltandrohung zwischen den Staaten.

Zugespitzt haben sich diese Spannungen durch die Erweiterungsrounds von NATO und EU, die in Russland zusehends als Einkreisungstaktik verstanden wurden. Frühe Anzeichen für diese Spannungen waren die Aussetzung der Ratifizierung des angepassten KSE-Vertrags durch die Nato-Staaten und die schlussendliche Suspendierung des KSE-Vertrags durch Russland 2007. Russlands völkerrechtswidrige Annexion der Krim 2014 und die nachfolgende Destabilisierung der Ukraine brachten das Prinzip kooperativer Sicherheit nahezu vollständig zum Erliegen. Die neue Konfrontation – von Beobachtern bereits als Kalter Krieg 2.0 apostrophiert – gefährdet aber nicht nur die Sicherheit in Europa. Sie schwächt auch die Fähigkeit der EU, stabilisierend nach außen zu wirken; der Syrienkonflikt ist hierfür trauriges Beispiel. Wie zerrüttet das Verhältnis zwischen dem Westen und Russland inzwischen ist, wird in der Skripal-Affäre um die mutmaßliche Vergiftung des ehemaligen russischen Spions Skripal und seiner Tochter durch russische Agenten in Großbritannien deutlich, die trotz einer schwierigen Beweislage eine beispiellose Eskalation zwischen dem Westen und Russland zeitigt. Besonders augenscheinlich werden diese Krisendynamiken, wenn wir uns den Institutionen im Einzelnen zuwenden.

Neue Spannungen in Europa gefährden die Sicherung des Friedens

DER EUROPARAT KÄMPFT UM SEINE LEGITIMITÄT

Der 1949 gegründete Europarat hat kein explizites Friedenssicherungsmandat; vielmehr soll er die Integration auf dem Kontinent festigen, indem er Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit fördert. Das ist ihm zunächst auch gelungen, insbesondere durch die erfolgreiche Schaffung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, dem alle 47 Mitgliedstaaten beigetreten sind. Zugleich ist der Europarat als Organisation deutlich in die Kritik geraten. Ein Auslöser der wachsenden Spannungen war die schnelle Aufnahme neuer Mitglieder nach Ende des Kalten Krieges. Die Öffnung sollte den demokratischen Wandel in den neuen Staaten absichern, hatte aber den Preis zunehmender normativer Heterogenität. Zudem konnte der Europarat Rückschläge für die Demokratie

auch in alten Mitgliedsländern – die Türkei ist seit 1949 Mitglied – nicht verhindern. Mitgliedsländer wie die Türkei oder Russland fordern den Europarat mit ihrer aggressiven Politik heraus, andere wie Aserbaidschan ignorieren Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Damit steht der Rat vor dem Dilemma, entweder solche Mitglieder auszuschließen und damit auch die restlichen Möglichkeiten aufzugeben, seine Standards in diesen Ländern durchzusetzen; oder sich dem Vorwurf auszusetzen, er ver helfe autoritären Staaten zu internationaler Anerkennung. Seine Glaubwürdigkeit ist zudem durch Korruptionsskandale belastet, wie der Schmiergeldzahlungen Aserbaidschans.

DIE OSZE BLEIBT EINGESCHRÄNKT AKTIV

Für die zweite große, inklusive internationale Organisation auf dem europäischen Kontinent bedeutet die Wiederkehr der Großmacht Konkurrenz paradoxerweise zugleich eine Stärkung und eine Schwächung. Deutlich geschwächt wurde die OSZE in ihrem Bemühen, der menschlichen Dimension von Sicherheit Nachdruck zu verleihen. Russland und andere Staaten sorgen dafür, dass Verhandlungen über die Agenda von Menschenrechtstreffen wie dem Human Dimension Implementation Meeting (HDIM), der größten Menschenrechtskonferenz in Europa, erst Wochen, manchmal Tage vor Konferenzbeginn abgeschlossen werden können. 2017 verließ die Türkei das HDIM, um gegen die Zulassung bestimmter Nichtregierungsorganisationen (Non-Governmental Organisations, NGOs) zu protestieren. Geschwächt wurden auch die Feldoperationen der OSZE im Südkaukasus und in Zentralasien, die nicht im Zusammenhang mit Konflikten stehen. Im Mai 2017 musste die OSZE ihr Büro in Eriwan (Armenien) schließen. Das OSZE-Zentrum in Bischkek und das OSZE-Büro in Tadschikistan wurden zu OSZE-Programmbüros mit schwächerem Mandat herabgestuft. Ziel ist es weniger, die Büros zu schließen, sondern vielmehr ihr Engagement für die menschliche Dimension von Sicherheit zu beenden.

Im Bereich der Sicherheitsvorsorge und Vertrauensbildung sieht sich die OSZE dagegen mit neuer Nachfrage konfrontiert. Momentan hat die Organisation vier Konflikte auf der Agenda: Ukraine, Abchasien/Süd Ossetien, Berg Karabach und Transnistrien. Eine Aufwertung erfuhr die OSZE insbesondere durch den Auftrag, in der Ukraine eine Besondere Beobachtungsmission (Special Monitoring Mission, SMM) aufzubauen. Andererseits wird sie dadurch zum Anlass von Streit zwischen ihren Mitgliedstaaten, soll mit schwachen Mitteln einen Waffenstillstand überwachen, den es nicht gibt, muss also eine Aufgabe übernehmen, an der sie nur scheitern kann. Die SMM – Personalumfang im Januar 2018: 1.164 Personen aus 44 Staaten, davon knapp 700 Beobachter/innen – arbeitet unter schwierigen Bedingungen. SMM-Patrouillen wurden bedroht und beschossen, am 23. April 2017 starb ein OSZE-Sanitäter bei einer Minenexplosion. Die Hauptleidtragenden in der Ukraine sind jedoch Zivilisten, die Opfer von Artillerieduellen und Minen sind; bis zu 3.000 Abschüsse am Tag wurden gezählt. Die SMM kann diese Waffenstillstandsverletzungen nicht verhindern, registriert aber jeden Abschuss und veröffentlicht täglich ein detailliertes Protokoll. Außerdem verhandelt die Trilaterale Kontaktgruppe

Europarat, OSZE,
EU und NATO:
Europäische Organi-
sationen kämpfen mit
Krisen und neuen
Spannungen

(Trilateral Contact Group, TCG, Ukraine, Russland, OSZE), die auch als Bindeglied zwischen der SMM, der politischen Ebene des Normandie-Formats (Ukraine, Russland, Deutschland, Frankreich) und den Rebellenführungen dient, saisonale bzw. lokale Waffenruhen. Ende 2017 erreichte die TCG einen größeren Gefangenen austausch. Mandatsverlängerungen und Haushaltsverabschiedungen für die SMM (ca. 100 Mio. €/Jahr) verlaufen mittlerweile ohne größere Konflikte. Insgesamt trägt die SMM signifikant zu Verifikation und humanitärer Hilfe bei. Dessen ungeachtet steigt aber das Eskalationsniveau. Die geplante Lieferung von US-Panzerabwehrraketen an die Ukraine dürfte diesen Trend verstärken.

Bei den anderen drei ungelösten Konflikten, bei denen die OSZE tätig ist – Berg-Karabach, Abchasien und Südossetien sowie Transnistrien –, variiert die Leistungsbilanz der OSZE erheblich. Im Fall Berg-Karabach, wo im April 2016 ein opferreicher Vier-Tagekrieg ausgebrochen war, blieben die Bemühungen der drei Ko-Vorsitzenden der Minsk-Gruppe (Frankreich, Russland, USA) ohne jedes sichtbare Ergebnis. Für Abchasien und Südossetien wurden die beiden Incidents Prevention and Response Mechanisms ebenso fortgeführt wie die Genfer Internationalen Diskussionen, bei denen beide Entitäten unter dem Vorsitz von EU, OSZE und UN mit Georgien, Russland und den USA zusammenkommen. Fortschritte in Statusfragen gibt es nicht, man bleibt aber im Gespräch und löst lokale Probleme, während die Eingliederung der Entitäten in den russischen Herrschaftsbereich fortschreitet. Anders die Entwicklung zwischen Moldau und Transnistrien: Hier einigten sich die Parteien Ende 2017 unter Vermittlung der OSZE auf ein Paket praktischer Maßnahmen von der Anerkennung transnistrischer Schulabschlüsse bis zur Wiedereröffnung einer 25 Jahre lang geschlossenen Brücke. Damit decken die drei ungelösten Konflikte ein sehr breites Spektrum ab, das von Gewaltanwendung als einziger Kommunikationsform (Berg-Karabach) bis zu einem friedlichen Neben- und Miteinander bei ungelöstem Status (Transnistrien) reicht.

Seit dem Frühjahr 2017 findet in der OSZE der sogenannte Strukturierte Dialog (SD) statt. Dieser geht auf eine Erklärung des Hamburger OSZE-Ministerrates vom Dezember 2016 zurück. Unter Leitung des deutschen Botschafters Eberhard Pohl versucht eine Arbeitsgruppe, eine gemeinsame Faktenbasis militärischer Kräfteverhältnisse in Europa zu etablieren. Ziel ist es aus deutscher Sicht, Schritt für Schritt die Grundlagen für eine (Wieder-)Befassung mit konventioneller Rüstungskontrolle zu schaffen.

Das Bild bleibt somit uneinheitlich. Einerseits hat die OSZE mit Blick auf die Ukraine durchaus Erfolge zu vermelden, andererseits wird sie in vielen anderen Bereichen in ihrer Arbeit immer mehr beschnitten. Das gilt für Demokratie- und Menschenrechtsförderung, aber auch für die europäische Rüstungskontrolle. Seit der Suspendierung des KSE-Vertrags ist der Strukturierte Dialog das einzig vorwärtsweisende Element.

EU UND NATO PROFITIEREN NUR SCHEINBAR

Die im engeren Sinne europäischen Organisationen EU und NATO haben nach Jahren der Krise und Verunsicherung wieder etwas Wind in ihren Segeln. Allerdings bestehen auch bei diesen Organisationen die Ursachen der Krise fort und die innere Konsolidierung geht mit äußerer Abgrenzung einher.

In Bezug auf die Europäische Union verdichteten sich 2015 problematische Entwicklungen zu einer „Poly-Krise“. Die Zunahme interner Gegensätze zwischen den Mitgliedstaaten und externe Schocks, wie die Finanzkrise, verschärften eine Leistungskrise und führten zu sinkenden Zustimmungsraten. Augenfälliger Ausdruck dessen sind die Schwierigkeiten, die angeschlagenen Flaggschiffprojekte der Integration – die gemeinsame Währung und den Schengen/Dublin Raum – zu reparieren. Der Versuch, die mangelnde Leistungs- und Problemlösungsfähigkeit durch eine Erhöhung der Autorität der EU zu lösen und beispielsweise über die Verteilung von Flüchtlingen per Mehrheit zu entscheiden, mobilisiert Widerstände und stellt die Legitimität der EU als autoritatives Entscheidungszentrum infrage.

In der Kritik stehen aber auch zentrale Strategien und Konzepte der EU zur Beförderung des äußeren Friedens. Das gilt zum einen für den Ansatz, mit Hilfe von Kooperationsprogrammen und Anreizen den gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Wandel der Länder in der Nachbarschaft einzuleiten und diese in ein europäisches Normengefüge einzugliedern. Lediglich in Tunesien, der Ukraine und Georgien sind Teilerfolge zu verzeichnen. Dies gilt zum anderen für das Ende 1999 gestartete Vorhaben, im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ein zivil-militärisches Instrumentarium der Krisenvorsorge und des Krisenmanagements aufzubauen. Den Höhepunkt erreichten die Enttäuschungen über die GSVP in den Jahren 2011/12, als die EU weder eine geplante Mission zur Stabilisierung der Lage in Libyen auf den Weg brachte, noch rechtzeitig auf die Bürgerkriege in der Zentralafrikanischen Republik und Mali reagierte, sodass Frankreich in nationaler Regie eingriff. Selbst in den nicht-militärischen Bereichen der Sicherheitspolitik ist die Bilanz bestenfalls gemischt. Einerseits gelang es, die Russland-Sanktionen zu verstetigen und im Umgang mit dem iranischen Nuklearprogramm geschlossen aufzutreten. Andererseits zeigt die Gemeinsamkeit der EU immer wieder Risse, etwa im Umgang mit der Menschenrechtslage in China⁴ oder bei den Versuchen, Libyen zu stabilisieren (→ Harchaoui 2017). Die Krise der GSVP ist also zunächst eine Krise ihrer Leistungsfähigkeit. Verantwortlich für die mangelnde Effektivität und Kohärenz sei die intergouvernementale Struktur. In der Außenpolitik, so Verteidigungsministerin von der Leyen auf der Münchener Sicherheitskonferenz 2018, „blockiert uns das Gebot der Einstimmigkeit“. Dieses Hemmnis ist mit der Erweiterung und der zunehmenden Heterogenität auch der sicherheits- und verteidigungspolitischen Orientierungen nicht geringer geworden.

2016/17 reagierte die EU mit einer umfassenden Reform ihrer Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die Neufassung ihrer Nachbarschaftspolitik und die im Sommer 2016 vorgelegte Globale Strategie markieren eine (vorsichtige) Abkehr von Vorstellungen einer einfachen demokratischen Transformation dritter Staaten. Stattdessen betont die EU stärker die Ziele der Stabilisierung von Ländern in der Nachbarschaft und die Förderung der Sicherheit der EU und ihrer Bürger selbst. Schwieriger gestaltet sich die Aufgabe, die Leistungsfähigkeit ihrer Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu verbessern. Unter dem Eindruck des Wahlsiegs von Trump und neuer transatlantischer Unsicherheiten brachte die EU dennoch ein ganzes Bündel von Maßnahmen auf den Weg, um ineffiziente nationale Strukturen abzuschleifen und gemeinsam handlungsfähiger zu werden. Dazu gehören ein Verteidigungsfonds und Instrumente zur besseren Koordination und Verzahnung von militärischen Beschaffungen und Streitkräftenstrukturen. Die entscheidende Frage, wie sich europäische Instrumente trotz Konsensprinzip und politisch-kultureller Heterogenität einsetzen lassen, harrt allerdings weiterhin einer Antwort. Die bereits im Lissabon-Vertrag angedachte Möglichkeit, größere Entscheidungsfähigkeit durch die Bildung einer Kerngruppe zu erreichen, nutzte die EU nicht. Stattdessen gestaltete sie das Instrument der ständigen strukturierten Zusammenarbeit (Permanent Structured Cooperation, PESCO) so unverbindlich aus, dass sich fast alle EU-Staaten beteiligen → 3 / 91. Auch als Reaktion auf die Aufweichung von PESCO schlug Präsident Macron in seiner Rede an der Sorbonne am 26. September 2017 eine Interventionsinitiative vor und richtete an Berlin die Frage, wie sich Deutschland daran beteiligen wolle. Angesichts mangelnder militärischer Fähigkeiten, einer zögernden Öffentlichkeit und der bestenfalls gemischten Erfolgsbilanz bisheriger Auslandseinsätze sollte Berlin nicht mehr versprechen, als es halten kann. Umso bedeutsamer – nicht zu letzt angesichts der jüngsten Aufkündigung des Iran-Atom-Abkommens durch die USA im Mai 2018 – ist die enge deutsch-französische Zusammenarbeit bei der europäischen Krisendiplomatie, und der zivil-militärischen Krisenprävention. Angesichts der transatlantischen Unsicherheiten müssen sich die EU-Mitglieder auch Gedanken darüber machen, ob und wie sie Sicherheit und kollektive Verteidigung in Europa ohne die USA organisieren könnten.

Weniger deutlich ausgeprägt erscheint die Krisensymptomatik in Bezug auf die NATO. Und dies, obwohl sie ihren nach dem Ost-West-Konflikt neu definierten Aufgaben nicht gerecht wurde. Das Scheitern der ISAF-Intervention in Afghanistan stellt die NATO in ihrer Rolle als globale Ordnungs- und Friedensmacht infrage. Und mit ihrem Anspruch, sowohl neue Mitglieder in Osteuropa aufzunehmen, als auch mit Russland eine gesamt-europäische Friedensordnung nach dem Motto „Europe – whole and free“ aufzubauen, war sie sie bereits vor der russischen Annexion der Krim erfolglos. Diese bestenfalls gemischte Erfolgsbilanz der NATO erwies sich für die Organisation selbst nicht als Belastung. Im Gegenteil: Die Mitgliedstaaten besinnen sich auf die alte Identität als kollektive Verteidigungsorganisation. Auf ihren Gipfeln in Wales (September 2014) und Warschau (Juli 2016) einigten sie sich auf ein ganzes Bündel militärischer Maßnahmen zur Rückversicherung der östlichen Bündnispartner und zur Abschreckung Russlands. Dazu

zählen eine Verstärkung des Air-Policing im Baltikum, der Ausbau der maritimen Präsenz in der Ostsee, eine Ausweitung von Manövern sowie Maßnahmen zur schnelleren Verlegbarkeit und zur Aufnahmefähigkeit von militärischem Gerät und Truppen. Ins Gewicht fällt insbesondere die Aufstockung des Personals der NATO Response Force von 13.000 auf 40.000, die Aufstellung einer besonders schnell einsatzbereiten „Speerspitze“ (Very High Readiness Joint Task Force, VJTF) sowie die Stationierung je eines Bataillons auf Rotationsbasis in den baltischen Staaten und Polen. Selbst die Fähigkeit des Bündnisses, seine Mitglieder darauf zu verpflichten, ihre Verteidigungsausgaben zu erhöhen – unabhängig von der magischen 2 %-Marke –, scheint eher zu- als abzunehmen → 3/90.

Als eine der Ursachen ihrer im Vergleich zur EU besseren Leistungsfähigkeit gilt die hegemoniale Struktur der NATO. Genau diese steht mit der Absage Trumps an multilaterale Verpflichtungen im Allgemeinen und an den Artikel 5 des NATO-Vertrages im Besonderen in Frage. Im Augenblick ihrer wiedergewonnenen Kohärenz und Handlungsfähigkeit sah sich die NATO aufgrund der kollabierenden hegemonialen Führungsleistung in ihrem Zentrum bedroht. Mittlerweile haben der Kongress und das sicherheitspolitische Establishment der USA dem Präsidenten in den Fragen des Bündnisses und der Beziehungen zu Russland mit Hilfe des Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (→ H. R. 3364) enge Fesseln angelegt. Dieser sieht eine Verschärfung der Russland-Sanktionen vor. Die vorläufige Abwehr der nationalistischen America-First-Kampfansage an die multilaterale Struktur der NATO gelang mithin um den Preis einer Vertiefung und Versteifung der Konfrontation mit Russland.

4.3 ↙ Die europäische Friedensarchitektur muss wiederbelebt werden

■ nsgesamt signalisiert der Blick in die europäischen Organisationen eine deutliche Schwächung der europäischen Friedensarchitektur nach innen (Friedenssicherung in Europa), aber auch nach außen (Friedenssicherung in akuten Konflikten außerhalb Europas). Der Europarat verliert an Effektivität und Legitimität, wenn seine Beschlüsse wie auch die Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vermehrt infragegestellt oder sogar ignoriert werden. Die OSZE sieht sich erstarkendem Widerstand gegen ihre Arbeit im Bereich Menschenrechte ausgesetzt. Zwar hat sie durch ihre Rolle im Ukraine-Konflikt im Bereich der Sicherheitsvorsorge zunächst wieder an Bedeutung gewonnen, aber ihre Position dort bleibt ebenso prekär wie ihr genereller Status als zentrale Ansprechpartnerin für die Konfliktverhütung in Europa. Selbst EU und NATO, die die zunehmende Großmacht Konkurrenz zunächst nutzten, um ihre eigenen Fähigkeiten im Bereich der Friedens- und vor allem der Sicherheitspolitik auszubauen, sind nur scheinbar gestärkt: Die EU hat zwar neue Instrumente geschaffen, um die Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik vertiefen zu können, ohne breite Zustimmung zu dieser Vertiefung wird sie aber kaum Erfolge erzielen können. Die NATO mag zwar momentan gestärkt worden sein, aber spätestens in dem Moment,

in dem Russland dem MINSK-Implementierungsabkommen neues Leben einhaucht (etwa indem es der Stationierung einer internationalen Schutz- und Aufsichtstruppe im gesamten Gebiet Donezk/Luhansk zustimmt), wird zu sehen sein, wie nachhaltig diese Stärkung ist.

4
120

Diese Krisen und Krisenreaktionen der Einzelorganisationen bedingen die Schwächung der Gesamtarchitektur. Die scheinbare Aufwertung von EU und NATO ging mit einer Akzentuierung der Konfrontation mit Russland einher, die dafür sorgt, dass OSZE und Europarat weiter geschwächt werden, weil sich Russland, aber auch andere Mitgliedstaaten, zusehends von den Standards verabschieden. Nach außen ist die Architektur geschwächt, weil viele der akuten Konflikte ohne Kooperation Russlands oder der Türkei kaum zu bewältigen sind. Teils werden sie auch durch diese Staaten verstärkt oder gar verursacht, wie etwa der völkerrechtswidrige Afrin-Feldzug des NATO-Mitglieds Türkei.
→ F /27.

Europäische und globale Friedensarchitekturen sind umstritten

Wie die europäische ist auch die globale Friedensordnung zusehends umstritten. Dies drückt sich in der Kritik an ihrer mangelnden Leistungsfähigkeit aus. Wie wir gezeigt haben, hat diese einerseits mit der wachsenden Komplexität der alten und der stetigen Zuweisung neuer Aufgaben zu tun. Andererseits liegt sie darin begründet, dass bei Sicherheitsorganisationen zwischenstaatliche Entscheidungsstrukturen weit verbreitet sind. Das führt bei zunehmender Heterogenität der Mitglieder schnell zu Blockaden. Verstärkend hinzukommt erstens die mangelnde Repräsentativität und Legitimität der gegenwärtigen institutionellen Ordnung internationaler Friedenssicherung. Aufsteigende Mächte wie Indien, Südafrika oder Brasilien sehen ihre Anliegen nicht hinreichend berücksichtigt. Doch lassen sich zweitens Krisenphänomene verstärkt auch im Zentrum der liberalen Ordnung ausmachen. Der von Trump angekündigte und teilweise vollzogene Rückzug der USA aus globalen und europäischen Institutionen ist nur ein Beispiel für die wachsende Skepsis gegenüber der bestehenden institutionellen Ordnung im Westen selbst.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die von uns diagnostizierten Krisenphänomene sollten für Deutschland ein Signal sein, sich zukünftig noch stärker für die Wahrung einer tragfähigen institutionellen Ordnung der internationalen Friedenssicherung einzusetzen. Dabei muss es zum einen darum gehen, die europäische Friedensarchitektur neu zu beleben. Zum anderen muss sie besser mit der globalen Friedensarchitektur verkoppelt werden: Verstärkungen der einen dürfen nicht auf Kosten der anderen vorgenommen werden.

Die Notwendigkeit, europäische sicherheits- und verteidigungspolitische Kompetenzen zu verstärken, darf nicht losgelöst von der übergeordneten Friedens- und Sicherheitsarchitektur in Europa forciert werden. Spätestens mit der Ukraine-Krise ist die immer schon schwierige Balance zwischen der gesamteuropäischen Sicherheit und ihren Organisationen und den westlichen Organisationen EU und NATO gekippt. Die voranschreitende Erweiterung und Vertiefung von NATO und EU einerseits und der Abschied Russlands von der normativen Ordnung der Pariser Charta andererseits hat die Kompetenzen und Möglichkeiten der OSZE beschnitten und sie als erste Ansprechpartnerin in gesamteuropäischen Fragen obsolet werden lassen. Es gilt, diese Entwicklung zu stoppen. Um das zu leisten, ist zweierlei notwendig: Erstens bedarf es eines gesamteuropäischen Dialogs zwischen den europäischen Organisationen und ihren Mitgliedstaaten, um sich über Kernprinzipien und Verfahren der Europäischen Friedensordnung zu verständigen. Dabei wird es kurz- und mittelfristig nicht um eine Bestätigung der Pariser Charta gehen, sondern eher um die Organisation von Kooperation in den momentan verbleibenden Bereichen gemeinsamer Interessen. Ein solcher Dialog muss im Rahmen der OSZE geführt werden.

Dazu gehört zweitens auch ein Neustart des sicherheitspolitischen Dialogs mit Russland trotz der autoritären Wende unter Putin. Eine europäische Friedensordnung ist ohne Russland weder nach innen noch nach außen zu erreichen. Ein solcher Dialog muss gleichzeitig rote Linien ziehen. Darum sollten die Krim-Sanktionen so lange in Kraft bleiben, bis sich Russland und die Ukraine über den Status der Krim einigen. Die übrigen Sanktionen sollten in dem Maße zurückgefahren werden, in dem Russland eine Befriedung in der Ostukraine zulässt. Der Europarat wie auch die OSZE sollten von ihren Möglichkeiten der Sanktionierung von Regelverletzungen Gebrauch machen, bis hin zum Ausschluss von Mitgliedern. Die Legitimitätskrise, die sich aus der offenkundigen Aufweichung von Menschenrechts-, Demokratie- und Rechtsstaatstandards speist, droht ansonsten diese Organisationen insgesamt zu Fall zu bringen. Diese Krise macht sich auch in der EU immer deutlicher bemerkbar, und auch dort gilt es, dass das kurzfristige Aufweichen von Standards oder das Wegsehen bei offenkundigen Regelverstößen zwar die Arbeitsfähigkeit der Organisation für den Moment befördern mögen; langfristig zerstören sie aber ihre Arbeitsgrundlage.

Stattdessen muss es darum gehen, das ideelle Anziehungsmodell Europa wieder zu stärken. Dazu gehören eine energische Durchsetzung dieser Standards nach innen und eine nachhaltigere Werbung für sie nach außen, auch durch Anreize wie Visa- und Handelserleichterungen sowie belastbare und überprüfbare Kooperations-, Assoziations- und auch Mitgliedschaftsangebote. Die EU hat ein großes Interesse am Gelingen der Reformen in der Ukraine. Sie sollte diesen Prozess durch die Unterstützung der Zivilgesellschaft, mit Anreizen, aber auch mittels einer genauen Überwachung der Reformfortschritte fördern. Ohne eine nachhaltige finanzielle Komponente, die auch die sozialen Kosten solcher Reformen auffangen kann, die sich immer wieder in den Transformationsgesellschaften Mittel- und Osteuropas gezeigt haben, kann dies nicht gelingen.

Eine effektive europäische Friedensordnung ist nicht ohne enge Einbindung in die globale Friedensarchitektur zu haben. Nicht nur auf dem europäischen Kontinent wird momentan über die Krise der Friedenssicherung gesprochen. Ähnliche Probleme gibt es auch auf globaler Ebene und in anderen Weltregionen. Um die globale Friedensarchitektur zu stärken, sollte die Bundesregierung die Reformbemühungen unter UN-Generalsekretär António Guterres und die Ausrichtung der Organisation auf Krisenprävention und Friedenserhaltung unterstützen. Wenn Deutschland für die Jahre 2019/20 als nichtständiges Mitglied in den UN-Sicherheitsrat gewählt wird, kann es die Mandatszeit nutzen, um grundlegende Reformen der UN-Friedensarchitektur voranzutreiben. Das betrifft auch die Zusammensetzung und Arbeitsweise des Sicherheitsrats, wo sich aber in der gegenwärtigen politischen Lage kaum Veränderungen erreichen lassen. Deutschland sollte sich schließlich insbesondere für eine Aufwertung des Kapitels VIII der UN-Charta zur Verzahnung regionaler und globaler Bemühungen um Frieden und Sicherheit einsetzen und helfen, die Mitspracherechte regionaler Sicherheitsorganisationen zu verbessern.

1 Die aktuellste Fassung des Datensatzes „Intergovernmental Organizations“ des Projekts „Correlates of War“ weist für 1945 101 und für 2005 354 zwischenstaatliche Organisationen aus.

2 Alle laufenden Peacebuilding, Peacekeeping und Special Political Missions sind einsehbar im Field Missions Mandate Table (United Nations 2018).

3 Diese wurden von OSZE (16), EU (15), AU (5), NATO (2), ECOWAS (2) und OAS (1) entsendet. Siehe SIPRI 2017: SIPRI Map of Multilateral Peace Operations, 2017, in: https://www.sipri.org/publications/2017_sipri-map-multilateral-peace-operations-2017; 27.03.2018.

4 Das kuriose 16+1 Format und der wachsende wirtschaftliche Einfluss Chinas spiegeln die zunehmende Schwierigkeit der EU, in sensiblen Fragen wie den Menschenrechten Peking gegenüber gemeinsame Positionen zu formulieren. Vgl. FAZ, EU verzichtet auf China-Kritik, 9.12.2017, S. 9

Autorinnen und Autoren

Dr. Melanie Coni-Zimmer

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Nicole Deitelhoff

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Matthias Dembinski

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Dirk Peters

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Antonia Witt

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Wolfgang Zellner

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg

4

123

Quellennachweis

Harchaoui, Jalel 2017: How France Is Making Libya Worse, in: Foreign Affairs, September 21, 2017; <https://www.foreignaffairs.com/articles/france/2017-09-21/how-france-making-libya-worse>; 27.03.2018.

High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations 2015: Uniting Our Strengths for Peace – Politics, Partnership and People, in: http://peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2015/08/HIP-PO_Report_1_June_2015.pdf; 27.03.2018.

KSZE 1975: Schlussakte, Helsinki, <https://www.osce.org/de/mc/39503?download=true>

OSZE 1999: Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, <https://www.osce.org/de/node/125809?download=true>

Smit, Timo 2017. Global Trends in Peace Operations, in: SIPRI (Hrsg.): SIPRI Yearbook 2017, Oxford: Oxford University Press, 165–175.

United Nations 2018: Repertoire of the Practice of the Security Council. Tables, Graphs and Other Data, in: <http://www.un.org/en/sc/repertoire/data.shtml#rel-1>; 27.03.2018.

United Nations Peacekeeping 2017: List of Peacekeeping Operations 1948-2017, in: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/unpeacekeeping-operationlist_1.pdf; 27.03.2018.

Williams, Paul/Haake, Jürgen 2011: Regional Approaches to Conflict Management, in: Crocker, Chester/Hampson, Fen Osler/Aall, Pamela (Hrsg.): *Rewiring Regional Security in a Fragmented World*, Washington DC, 49–73.

Abbildungen / Grafiken / Tabellen

30 /108

Zahl internationaler Organisationen steigt seit den 1940er Jahren rapide an
Quelle: IGO Dataset v. 2.3 (Correlates of War Project). Die aktuellste Fassung des Datensatz „Intergovernmental Organizations“ des Projekts Correlates of War weist für 1945 101 und für 2005 354 zwischenstaatliche Organisationen aus.

31 /109

Relative Zunahme von Mehrheitsentscheidungen in internationalen Organisationen („pooling“) und der Delegation von Kompetenzen an nicht-staatliche Organe

Quelle: Lenz, Tobias 2017: Die wachsende Autorität internationaler Organisationen GIGA Focus Global 4/2017, <https://www.giga-hamburg.de/de/publikation/die-wachsende-autorit%C3%A4t-internationaler-organisationen>.

32 /110

Regionalorganisationen mit/ohne Mandat im Bereich Frieden/Sicherheit
Quelle: Börzel, Tanja A. 2013: Comparative Regionalism: European Integration and Beyond, in: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas & Beth A. Simmons (Hrsg.): *Handbook of International Relations*. Los Angeles/London: Sage, 509.

5



2018 / Der innere Frieden in Gefahr /

TRANSNATIONALE SICHERHEITSRISIKEN

5.1 ↘ Transnationale Risiken

5.2 ↘ Flucht, Terrorismus und innerer Friede in Deutschland

↓ EMPFEHLUNGEN

5

126

1 Transnationale Sicherheitsrisiken sind komplex und können sich wechselseitig verstärken

Risiken sind im Gegensatz zu Bedrohungen unbestimmt. Der Umgang mit ihnen ist durch Ungewissheit geprägt. Die Bundesregierung sollte Risiken mit der gebotenen Dringlichkeit aber ohne Alarmismus kommunizieren.

2 Konzeptionelle Debatte wieder aufnehmen

Transnationale Sicherheitsrisiken erfordern ein weites Sicherheitsverständnis, das von allen Ressorts getragen wird. So mühsam konzeptionelle Debatten sind, so wichtig sind sie für die interinstitutionelle Kooperation.

3 Multilateralismus stärken Transnationale Sicherheitsrisiken erfordern ein international abgestimmtes Vorgehen. Die Bundesregierung sollte sich dafür einsetzen, die EU zu einem globalen sicherheitspolitischen Akteur auszubauen mit dem Ziel, strategische Partnerschaften einzugehen.**4 So zivil wie möglich, so militärisch wie nötig**

Transnationale Sicherheitsrisiken sind nicht in erster Linie militärischer Natur. Deshalb sollte zivilen Ansätzen Priorität eingeräumt werden.

5 Der Flucht-Terror-Nexus ist irreführend

Im Verhältnis zu anderen Faktoren, die Terrorismus fördern, ist Flucht nachrangig. Der Behauptung, eine liberale Flüchtlingspolitik fördere Terrorismus, sollte offensiv entgegengetreten werden.

6 Integration und Familiennachzug ermöglichen

Die Bekämpfung des transnationalen Terrorismus darf nicht gegen eine liberale Flüchtlingspolitik ausgespielt werden. Um der Radikalisierung von Flüchtlingen vorzubeugen, müssen die Integration verbessert und der Familiennachzug erleichtert werden.

7 Integration braucht Wertschätzung

Die Behauptung, der Islam gehöre nicht zu Deutschland, erschwert die Integration. Deutschland braucht ein Integrationskonzept, das die friedliche Religionsausübung von Muslimen nicht nur als etwas Fremdes toleriert, sondern als etwas Eigenes wertschätzt.

8 Rechte Gewalt gegen Flüchtlinge und Asylunterkünfte ist Terrorismus und gefährdet den inneren Frieden

Die lange vernachlässigte Gefahr, die von gewaltbereiten rechten Gruppen gegenüber Flüchtlingen und Migrantinnen und Migrationen ausgeht, und ihre Billigung in Teilen der Gesellschaft erfordern entschlossene polizeiliche und strafrechtliche Verfolgung.

9 Flüchtlingspolitik beginnt nicht erst in Deutschland

Die schlechte Versorgung in Flüchtlingslagern ist ein Grund dafür, dass Flüchtlinge den gefährlichen Weg nach Europa wählen. Darum muss die Arbeit des UNHCR gestärkt werden.

TRANSNATIONALE SICHERHEITSRISIKEN /

Der innere Frieden

in Gefahr /

Transnationale Risiken (wie Terrorismus, zerfallene Staatlichkeit, Klimawandel, organisierte Kriminalität und unkontrollierte Migration) stellen eine doppelte Herausforderung dar. Zum einen gefährden sie die *innere Sicherheit*, indem sie Leben bedrohen, Kosten verursachen und Zukunftsängste schüren. Zum anderen untergraben sie den *inneren Frieden*, indem sie Zweifel an der Gestaltungsfähigkeit der Politik nähren, Vorurteile gegenüber Fremden wecken und den gesellschaftlichen Zusammenhalt bedrohen. Umso wichtiger sind Früherkennung und Prävention.

5.1 Transnationale Risiken

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts wird verstärkt von transnationalen Sicherheitsrisiken gesprochen. Gemeint sind damit Gefahren, die nicht von einem einzelnen Land ausgehen und auch nicht auf einzelne Länder beschränkt bleiben, sondern über Territorialgrenzen hinweg wirksam werden können. In der Sicherheitsforschung und Sicherheitspolitik sind Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und organisierte Kriminalität „klassische“ transnationale Risiken. In der breiteren Friedens- und Konfliktforschung zählen dazu auch zerfallene Staatlichkeit, Umweltzerstörung und Klimawandel, Flucht und Migration und nicht zuletzt Epidemien und Pandemien. Diese Risiken stellen Gefahren dar, die nicht nur das Leben vieler Menschen bedrohen, sondern auch die Stabilität von Staaten und Regionen, wenn nicht sogar des internationalen Systems untergraben können. Im Rahmen des Friedensgutachtens können wir nicht auf alle diese Risiken eingehen. Vielmehr sollen zunächst ihre allgemeinen Charakteristika dargestellt werden. Anschließend zeigen wir anhand der Thematik Flucht und Migration die Komplexität von nur scheinbar einfachen Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen und von nur scheinbar schnell wirkenden Lösungsansätzen auf. Vor allem aber ist der Nexus zu Terrorismus deutlich vielschichtiger und weniger gravierend als öffentlich dargestellt. Die primäre Herausforderung, die sich durch Flucht und Migration ergibt, ist nach innen die der Integration und nach außen die einer nachhaltigen Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik.

CHARAKTERISTIKA TRANSNATIONALER RISIKEN

5
128

Was transnationale *Risiken* von internationalen *Bedrohungen* unterscheidet, ist ihre Unbestimmtheit. Die Einschätzung transnationaler Risiken ist, anders als die militärischer Bedrohungen, immer von Ungewissheit geprägt. Selbst wenn man versucht, Risiken als das Produkt aus Eintrittswahrscheinlichkeit und erwarteten Schäden zu berechnen, bleibt ein Rest an Ungewissheit, der es politischen Entscheidungsträgern schwermacht, die Dringlichkeit bestimmter Probleme einzuschätzen, entsprechende – evtl. präventive – Maßnahmen einzuleiten und diese auch transparent zu kommunizieren, ohne der Verführung einfacher Erklärungen zu erliegen.

Transnationale Risiken stellen eine doppelte Herausforderung dar. Zum einen gefährden sie die *Sicherheit* von Staaten, Gesellschaften und ihren Bürgerinnen und Bürgern unmittelbar: Organisierte Kriminalität z. B. fordert das Gewaltmonopol des Staates heraus und verbreitet Unsicherheit und Angst in der Gesellschaft. Dem weltweiten Terrorismus fielen 2017 achtzehntausend Menschen zum Opfer und am Ebola-Virus starben in Westafrika zwischen 2014 und 2016 mehr als elftausend Menschen. Menschliche, gesellschaftliche und staatliche Sicherheit sind von transnationalen Risiken direkt betroffen.

Zum anderen wirken transnationale Risiken auch indirekt auf Staaten und Gesellschaften und gefährden deren inneren *Frieden*. Dort, wo ihnen Staaten nicht angemessen begegnen, können sie das Vertrauen in politische Institutionen erschüttern. Wenn Staaten beispielsweise organisierte Kriminalität nicht in den Griff bekommen, schwindet in der Gesellschaft das Zutrauen in die Macht des Staates. Entsprechendes gilt für die Bekämpfung von Terrorismus oder die Bewältigung von Epidemien – auch wenn bei transnationalen Risiken das subjektive Sicherheits- und Bedrohungsempfinden der Bevölkerungen oft nicht mit der tatsächlichen Wahrscheinlichkeit, davon betroffen zu werden, übereinstimmt. Dennoch: Wo die Effektivität staatlicher Institutionen angezweifelt wird, schwindet staatliche Legitimität und unter Umständen die Bereitschaft, sich an Recht und Gesetze zu halten.

Sicherheit und inner-
gesellschaftlicher
Frieden gefährdet

Diesen Risiken ist aber nicht mit eindimensionalen Maßnahmen zu begegnen. Auch wenn solche Risiken zu gewaltsamen Konflikten führen oder vorhandene verschärfen können, sind sie in der Regel selber nicht militärischer Natur. Sie militärisch zu bekämpfen, etwa gegen Terroristen Krieg zu führen oder gegen organisierte Kriminalität die Armee einzusetzen, hat kontraproduktive Nebenwirkungen, die die Situation verschärfen können. Allerdings benötigt die zivile Konfliktbewältigung ein relativ sicheres Umfeld, sodass von Fall zu Fall militärische und polizeiliche Maßnahmen integriert werden müssen.

Hinzu kommt, dass transnationale Risiken sich wechselseitig verstärken können. Es ist bekannt, dass Klimawandel und Umweltzerstörung vorhandene gesellschaftliche Konflikte verstärken und damit zum Zerfall von Staatlichkeit beitragen können. Schwache Staatlichkeit wiederum ist ein Nährboden für Terrorismus: Zum einen fördert sie die Entstehung von Bürgerkriegen, zum anderen bietet sie Freiräume, in denen sich transnationale Terrorgruppen organisieren können. Bürgerkrieg und Terrorismus wiederum lösen Flüchtlingsströme aus, die Nachbarländer destabilisieren, Umweltkrisen verursachen und vorhandene Konflikte verschärfen können.

Können, aber nicht müssen! Wie einzelne transnationale Sicherheitsrisiken zusammenhängen, ist noch weitgehend ungeklärt. Dass es verstärkende Effekte gibt, ist offensichtlich. Aber von keinem der genannten Risiken kann mit Bestimmtheit gesagt werden, es gefährde Sicherheit und Frieden in jedem Falle. Es ist sogar denkbar, dass durch Risiken neue Kooperationsmöglichkeiten entstehen. Selbst relativ einfache Zusammenhänge sind in der Forschung nach wie vor umstritten. Auch als illegitim empfundene autoritäre Staatlichkeit kann eine Ursache für Terrorismus sein ebenso wie polarisierte Gesellschaften. Im Folgenden soll anhand einzelner, scheinbar einfacher Zusammenhänge aufgezeigt werden, dass Widersprüchlichkeiten, Komplexitäten und Ungewissheiten transnationalen Risiken inhärent ist.

DIE GLOBALE ENTWICKLUNG DES TERRORISMUS

Terrorismus hat sich mit der Entstehung und Ausbreitung von Al Qaeda und dem Islamischen Staat zu einem globalen Phänomen von historischen Ausmaßen entwickelt. In den vergangenen Jahren gibt es jedoch Anlass zu gedämpftem Optimismus. Nachdem im Jahr 2014 ein historischer Höchstwert von 13.510 Terroranschlägen mit 32.775 Todesopfern erreicht war, setzte daraufhin ein Abwärtstrend ein → **35 / 36** /130. In den Jahren 2015 und 2016 erfolgte eine Reduktion der Anschläge um 18 Prozent auf 11.110. Auch die Anzahl der Todesopfer konnte auf 25.673 um knapp 22 Prozent reduziert werden. Die aktuellsten Daten legen nahe, dass sich dieser Trend 2017 fortgesetzt hat.¹ Diese substanzielle Reduktion ist vor allem den Entwicklungen in den am stärksten vom Terrorismus betroffenen Staaten geschuldet, die in den letzten Jahren deutlich weniger Terroranschläge erlebten.

Zahl der Terroranschläge und -opfer geht weltweit zurück

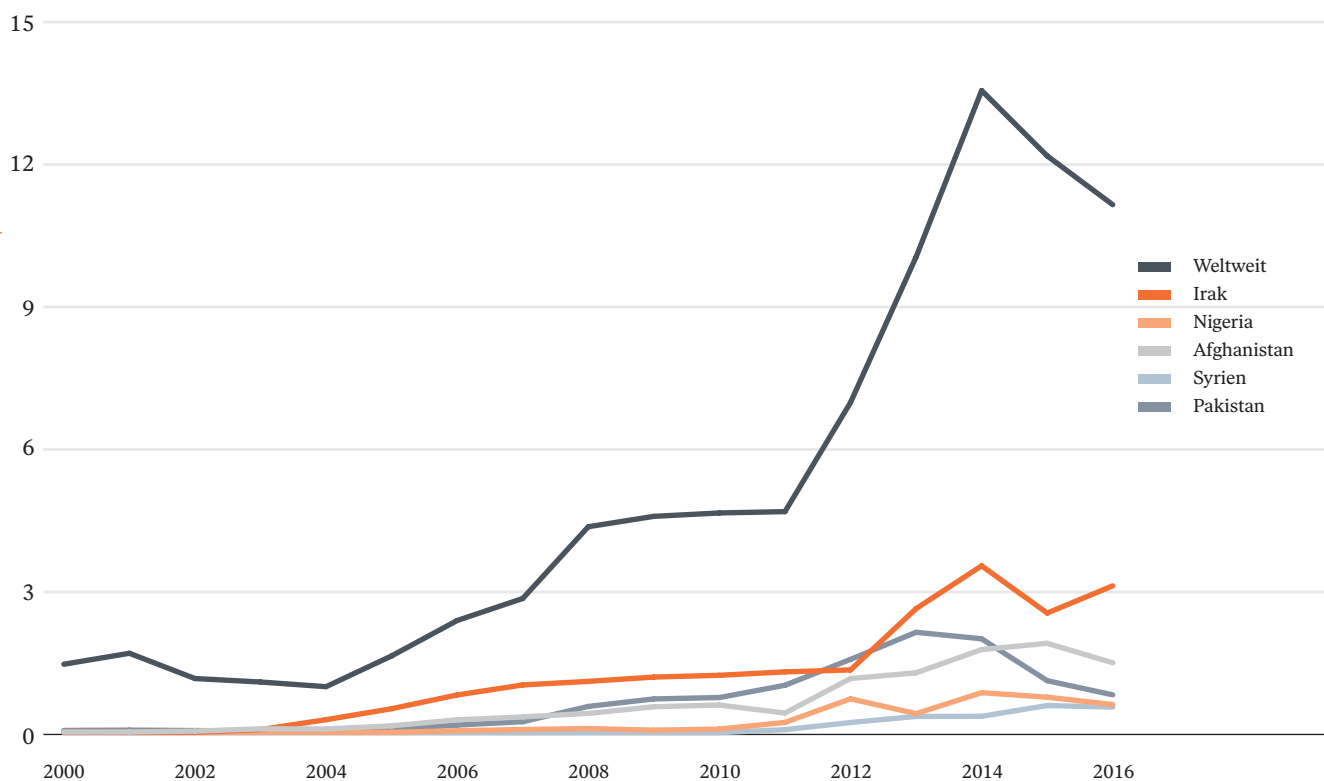
Vor allem in Afghanistan, Nigeria und Syrien sind die Zahlen der Anschläge und Terroropfer bis 2016 rückläufig. Allerdings sind in Afghanistan die Zahlen zuletzt wieder angestiegen. Zwischenzeitlich hatte es so ausgesehen, als ob die Taliban sich auf traditionelle Formen des Guerillakrieges besinnen würden, die Anschläge Anfang 2018 zielen allerdings wieder auf die Verbreitung von Angst und Terror. In Nigeria macht sich demgegenüber die Schwächung der Terrorgruppe Boko Haram durch Abspaltungen und Verlust von Territorium bemerkbar. Selbst in Syrien, wo es in den letzten zehn Jahren den größten Anstieg an Terroranschlägen gegeben hatte, fielen zuletzt die Terroropferzahlen. Zurückzuführen ist das unter anderem darauf, dass die al-Nusra-Front bestrebt ist,

35 Entwicklung von Terroranschlägen seit dem Jahr 2000

Quelle → 5 / 143

5
130

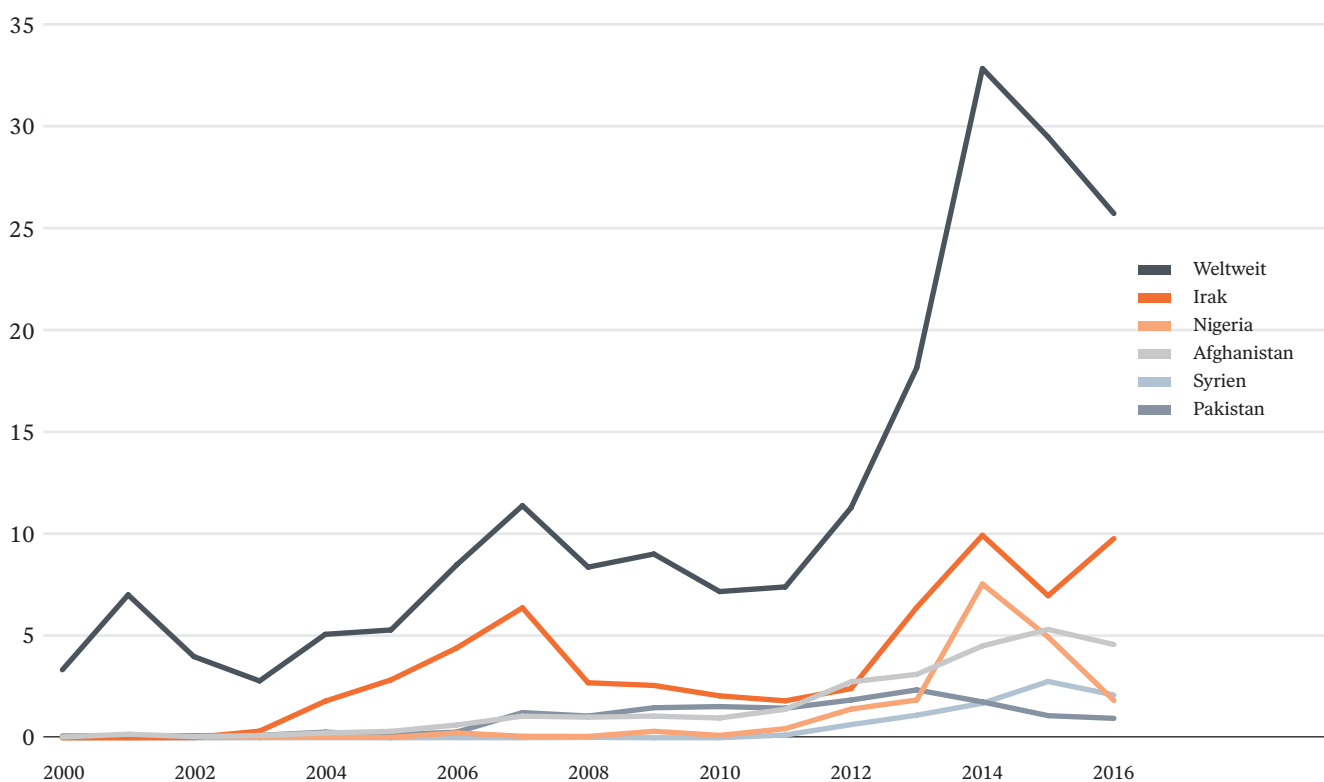
in Tausend



36 Entwicklung der Todesopfer bei Terroranschlägen seit dem Jahr 2000

Quelle → 5 / 143

in Tausend



sich weniger als Terrorgruppe denn als Rebellengruppe der Anti-Assad-Allianz (unter dem Namen Jabhat Fateh al-Sham) zu präsentieren. Entscheidend ist auch die militärische Niederlage des Islamischen Staates in Syrien und Irak. Waren die Anschläge im Irak 2016 noch drastisch auf fast 3.000 und die Opferzahlen auf fast 10.000 gestiegen, sank 2017 die Zahl der Anschläge um ein Drittel und die der Todesopfer um fast zwei Drittel.

Obwohl der IS im Laufe des Jahres 2017 fast sein gesamtes Territorium verloren hat, bleibt er mit ca. 4.500 Anschlägen, die ihm zuzurechnen sind, die aktivste Terrorgruppe weltweit → F /25–26. Allerdings fielen diesen Anschläge 40 % weniger Menschen zum Opfer als in den vergangenen Jahren, und es war kein einziger zentral geplanter Anschlag wie der in Paris im November 2015 oder in Brüssel im März 2016 darunter. Die größte Gefahr geht deshalb von militanten Gruppen oder Einzelpersonen aus, die behaupten, im Namen des Islamischen Staates zu handeln, wie im 2017 im Mai in Manchester oder im August in Barcelona.

Der Islamische Staat bleibt die aktivste Terrorgruppe

Entsprechend hoch schätzt Europol im Terrorism Situation and Trend Report 2017 nach wie vor die Bedrohung der Europäischen Union durch transnationalen Terrorismus ein. Zwar ist der Islamische Staat auf dem Rückzug, doch erhöhe das die Gefahr dezentraler Anschläge in westlichen Metropolen. Zudem könne die Konkurrenz zwischen Al Kaida und dem IS um die Führerschaft im globalen Dschihad eine Eskalation auslösen (→ Europol 2017: 26).

Der Globale Süden ist weit stärker vom Terrorismus betroffen als der Globale Norden. In OECD-Ländern sind ca. 1 % der weltweiten Terroropfer zu beklagen. Auch die mittelbaren Folgen des Terrorismus wie fragile Staatlichkeit, regionale Instabilität und Fluchtbewegungen betreffen vor allem die Länder des Globalen Südens. So haben die Nachbarländer Jordanien und Libanon den Großteil der 5 Mio. syrischen Flüchtlinge aufgenommen und große Hilfsbereitschaft gezeigt. Mitte 2017 spitzte sich die Situation in diesen Ländern allerdings wieder zu, als das UNO-Flüchtlingshilfswerk UNHCR nicht mehr die Mittel hatte, syrische Flüchtlinge angemessen zu versorgen. Schon 2015 hatte die drastisch verschlechterte Versorgung in den Flüchtlingslagern dazu geführt, dass viele Flüchtlinge den gefährlichen Weg nach Europa einschlugen. Der Zusammenhang zwischen Flucht und Terrorismus ist also deutlich vielschichtiger als häufig dargestellt, und die Kausalität liegt anders als häufig behauptet: Terrorismus führt vor allem zu Flucht; in Ausnahmefällen finden sich unter Flüchtlingen Terroristen. Die Herausforderungen, die sich Gesellschaften dadurch global stellen, sind ungleich verteilt – betroffen ist vor allem der Globale Süden.

Globaler Süden am stärksten von Terrorismus und Flucht betroffen

FRAGILE STAATLICHKEIT UND TERRORISMUS

Seit 9/11 wird verstärkt über den Zusammenhang von fragiler Staatlichkeit und Terrorismus diskutiert. Die Frage ist, in welchem Maße Staatszerfall oder Staatsschwäche die Entwicklung von Terrorismus begünstigen. Die Anschläge von New York und Washington 2001 legten zunächst den Verdacht nahe, dass es die „Anarchie“ in einem vom Bürgerkrieg zerrütteten Afghanistan war, die den Aufstieg Al Kaidas zu einer transnationalen Terrororganisation erst möglich gemacht hatte. Quantitative Untersuchungen deuten darauf hin, dass fragile Staatlichkeit sowohl mit der Anzahl der Terroranschläge *in* diesen Staaten, als auch mit der Anzahl der transnationalen Anschläge *aus* diesen Staaten korreliert (→ Piazza 2008; → Coggins 2014). In der auf dem Fragile States Index (FSI) basierenden Rangliste der fragilsten Staaten im Jahr 2016 sind dementsprechend vornehmlich Länder zu finden, die besonders stark von Terroranschlägen betroffen sind → **37** / 132.

Schwache Staaten begünstigen, dass Terrorgruppen entstehen und operieren

Die tatsächlichen Ursache-Wirkungs-Beziehungen sind jedoch komplexer und viele andere Faktoren spielen bei der Entstehung von Terrorismus ebenfalls eine Rolle. Insbesondere die Tatsache, dass Terrorismus und fragile Staatlichkeit analytisch schwer zu trennen sind, erschwert die wissenschaftliche Analyse und Politikberatung. Vermuten kann man jedoch, dass Terrororganisationen schwache Staaten mit einem Minimum an Infrastruktur solchen Gebieten vorziehen, in denen staatliche Strukturen vollkommen zusammengebrochen sind (→ Schneckener 2007). Auch wenn Staatlichkeit keine Garantie gegen Terrorismus ist, erhöht sie die Möglichkeit, transnationalen Terrorismus einzudämmen.

37 Terrorismus in den zehn fragilsten Staaten im Jahr 2016

Seit 2005 erstellt der private Think Tank Fund for Peace in Zusammenarbeit mit der Zeitschrift Foreign Policy einen jährlichen Index, in dem Staaten auf ihr Risiko von Staatszerfall hin untersucht werden. Dabei werden zwölf

verschiedene Faktoren zu einem Index von max. 120 Punkten zusammengefasst, welcher die Grundlage für die Rangliste in Tabelle 1 bildet. Zum Vergleich: Deutschland liegt auf Platz 165 von 178 untersuchten Staaten.

FSI-Rang	Land	Terroranschläge	Todesopfer
1	Somalia	359	740
2	Süd-Sudan	47	472
3	Zentralafrikanische Republik	33	183
4	Sudan	162	95
5	Jemen	366	641
6	Syrien	366	2102
7	Chad	3	7
8	Demokratische Republik Kongo	141	479
9	Afghanistan	1342	4574
10	Haiti	1	7

TERRORISMUS UND FLUCHT

Ein nicht weniger komplexer Zusammenhang ist der zwischen Terrorismus und Flucht, also die Frage, inwieweit Terrorismus Menschen dazu bewegt, aus ihrer Heimat zu flüchten. In der Forschung werden strukturelle Ursachen und akute Auslöser für Flucht und Migration unterschieden – wobei der Unterschied von Flucht und Migration im Grad der Freiwilligkeit besteht: Während Migration eine weitgehend freiwillige Entscheidung ist, ist Flucht eine durch die Umstände erzwungene Handlung. Darüber hinaus haben Flüchtlinge international einen anderen Rechtsstatus als Migranten, insofern sie gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 besonderen Schutz genießen. Strukturelle Faktoren von Flucht und Migration sind vor allem Armut und fehlende Entwicklungsperspektiven sowie politische Unterdrückung und mangelnde Teilhabe. Zur Flucht kommt es aber meist erst dann, wenn Auslöser wie Kriege, staatliche Verfolgung oder Naturkatastrophen als akute Anlässe wirken.

Die Erfahrung von Terrorismus, aber auch von staatlich verübtem Terror, kann so ein Anlass sein. Vor allem statistische Untersuchungen zeigen, dass Terrorismus ein Antriebsfaktor für Flucht und Migration ist. In der Türkei sind beispielsweise die Migrationsbewegungen aus Regionen mit häufigen Terroranschlägen größer als aus Regionen ohne, und sie korrelieren mit der Zahl der Opfer. Wenn man über einen Zeitraum von sieben Jahren die Länder, die am stärksten von terroristischer Gewalt betroffen sind – zum Zeitpunkt 2015: Irak, Afghanistan, Syrien und Pakistan –, in den Blick nimmt, dann zeigt sich, dass es eine direkte Beziehung zwischen der Zahl der Erstantragsteller für politisches Asyl in Europa und der Zahl der Terroropfer in diesen Ländern gibt. Das deutet darauf hin, dass Terrorismus ein entscheidender Grund zur Flucht ist (→ Schmid 2016: 27). Allerdings gilt es auch hier zu betonen, dass monokausale Erklärungen nicht ausreichen, um die komplexe Wirkung von Terrorismus auf Flucht zu erklären. Kontext (z. B. geographische Lage und ökonomische Ressourcen) und Art des Akteurs (Staatsterror oder Terror durch nicht-staatliche Gruppen) beeinflussen wesentlich die Wirkung von Terrorismus auf Flucht und Migration.

Terrorismus ist eine
der Ursachen für
Flucht und Migration

UMWELTZERSTÖRUNG UND FLUCHT

Zusätzlich zu Terrorismus, staatlicher Repression und Bürgerkrieg gelten Umweltzerstörung und Klimawandel als transnationale Risiken, die Fluchtbewegungen auslösen: Dürren, Wasserknappheit und Bodendegradation können zur Verschärfung bestehender Verteilungskonflikte beitragen. Wie der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen schon 2008 feststellte, „ist künftig damit zu rechnen, dass die Zahl der Umweltmigranten deutlich zunehmen wird“ (→ Wissenschaftlicher Beirat 2008: 3). Zwar ist wahrscheinlich, dass sich Umweltmigration zunächst innerhalb von Staatsgrenzen oder regional begrenzt vollzieht. Aber insbesondere in Kombination mit anderen Risikofaktoren, wie sie etwa in ethnisch gespaltenen Gesellschaften vorliegen, kann Umweltzerstörung zu Gewaltkonflikten führen (→ Schleussner et al. 2016) und dadurch den Migrationsdruck aus den Regionen verstärken, die vom Klimawandel bedroht sind.

Umweltzerstörung
trägt zu Migration und
Gewaltkonflikten bei

Zur Bewältigung dieser umweltgetriebenen Migration ist es wichtig, rechtzeitig Möglichkeiten ihrer Steuerung zu entwickeln. Dazu gehören die Klärung des völkerrechtlichen Status von Umweltflüchtlingen im internationalen Flüchtlings- und Migrationsrecht, die Entwicklung internationaler Kooperationsansätze und die verstärkte Berücksichtigung von Umweltmigration bei der Entwicklungszusammenarbeit.

5.2 ✓ Flucht, Terrorismus und innerer Friede in Deutschland

Die selektive Darstellung im ersten Teil hat gezeigt, wie sehr transnationale Sicherheitsrisiken miteinander verschränkt sind und wie schwierig es ist, klare Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge nachzuweisen. Voreilige Schlussfolgerungen verbieten sich deshalb ebenso wie kurzschlüssige Handlungsempfehlungen. Wie sehr sich aber transnationale Risiken dazu eignen, Ängste zu schüren und populistische Absichten zu verfolgen, zeigt die Diskussion um den Nexus zwischen Flucht und islamischem Terrorismus in Deutschland. Weil dabei nicht nur die innere Sicherheit, sondern auch der innere Frieden auf dem Spiel steht, soll dieses Thema im Zentrum des vertiefenden zweiten Teils stehen.

EINE UNGLÜCKSELIGE DISKUSSION

Seit der Zunahme der Flüchtlingszahlen im Zuge des Bürgerkriegs in Syrien und verstärkt seit den Anschlägen von Paris (November 2015) und Brüssel (März 2016) wird die Frage diskutiert, ob und inwiefern Flucht und Migration das Terrorrisiko in Deutschland erhöhen. Nicht nur Mitglieder rechtsgerichteter Parteien und Bewegungen, die die bislang eher liberale deutsche Flüchtlingspolitik ablehnen, sondern auch Vertreter nationaler und internationaler Sicherheitsinstitutionen sowie Anhänger gemäßiger

Positionen behaupten eine zunehmende Terrorgefahr durch Flüchtlinge. Damit werden muslimische Flüchtlinge und Migranten unter Generalverdacht gestellt und ihre Integration erschwert – dabei ist die Integration die eigentliche Herausforderung und Chance. Indem Ressentiments gegen Flüchtlinge geschürt und Aktionen gegen ihre Unterbringung legitimiert werden, tragen solche Behauptungen nicht nur dazu bei, die innere Sicherheit zu beeinträchtigen, sondern auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu schwächen.

Zunehmende
Terrorgefahr durch
Flüchtlinge?

Gleichzeitig darf man dem Thema nicht ausweichen. Einzelne Terroristen sind tatsächlich als Flüchtlinge getarnt nach Europa gelangt, und vereinzelt sind Ansprachen von Flüchtlingen durch IS-Sympathisanten in Flüchtlingsunterkünften bekannt geworden. Wie ist aber der Nexus Flucht und Terrorismus wissenschaftlich zu beurteilen?

DER FLUCHT-TERROR-NEXUS

Bislang gibt es wenig systematische Erkenntnisse über den Zusammenhang von Flucht, Migration und Terrorismus (wobei leider meist nicht zwischen Flucht und Migration unterschieden wird). Quantitative Studien haben zum Beispiel gezeigt, dass die Zahl registrierter Flüchtlinge mit der Zahl inländischer und transnationaler Terroranschläge korreliert (→ Choi/Salehyan 2013). Andere Studien zeigen, dass ein hoher Anteil von Migranten in der Bevölkerung generell das Terrorrisiko senkt, aber ein hoher Migrationsanteil aus Staaten, in denen viele Terroranschläge stattfinden, auch das Terrorrisiko im aufnehmenden Staat erhöht (→ Bove/Böhmelt 2016). Konkret konnte gezeigt werden, dass die Aufnahme von Flüchtlingen aus bestimmten Ländern das Risiko erhöht, dass Terroranschläge von Menschen aus diesen Ländern begangen werden (→ Milton/Spencer/Findley 2013). Allerdings sind diese Erkenntnisse mit Vorsicht zu genießen, weil sie auf aggregierten Länderdaten basieren, die die Entwicklungen der letzten Jahre nicht reflektieren. Zudem spezifizieren sie nicht die kausalen Mechanismen und es bleibt unklar, ob die Zunahme an Terrorismus durch eine Konfliktübertragung, durch falsche oder fehlende Integrationspolitik, durch Radikalisierung oder durch rechtsextreme Anschläge verursacht wird.

Zusammenhänge
zwischen Flucht und
Terrorgefahr nicht aus-
reichend erforscht

Konfliktübertragung (spill over) findet dann statt, wenn Flüchtlinge über Grenzen hinweg verfolgt und z. B. in Flüchtlingslagern angegriffen werden. Dieser Mechanismus spielt für Europa keine große Rolle, ist aber ein weit verbreitetes Phänomen im Globalen Süden. Dabei kann es zu grenzüberschreitenden Konflikten kommen, die ganze Regionen destabilisieren. Als Unterkategorie des spill over kann das Einschleusen von Terroristen als Flüchtlinge gelten, von dem behauptet wird, dass es in Europa zur Verbreitung von islamistischem Terrorismus beiträgt, deren Zahlen aber ebenfalls nicht eindeutig, tendenziell aber eher klein sind.

Radikalisierung findet dann statt, wenn Flüchtlinge (entweder im Gastland oder bereits zuvor) beginnen, sich zu extremistischen Ideologien zu bekennen und politische Gewalttaten unterstützen oder selbst begehen. Diskriminierung und schlechte Behandlung in Flüchtlingslagern, Ausgrenzung und Verweigerung von Integration in Gesellschaft und Arbeitsmarkt sind nachweisbare Ursachen für die Radikalisierung von Flüchtlingen. Am Beispiel Belgiens kann man den Zusammenhang zwischen gesellschaftlicher Exklusion und der Bereitschaft, sich dem IS anzuschließen, nachweisen (→ Verwimp 2016).

Rechtsextremismus kann ebenso eine Ursache für die Zunahme von Terrorismus durch Flucht sein. In ganz Europa haben rechte Parteien und Bewegungen durch die Flüchtlingskrise an Zulauf gewonnen. In Ländern wie Schweden und Deutschland ist es zu rechtsradikalen Anschlägen auf Flüchtlinge und ihre Unterkünfte gekommen. In Schweden machte der Fall Anders Breivik 2011 Schlagzeilen, in Deutschland wurden im März 2018 Mitglieder der „Gruppe Freital“ wegen der Bildung einer terroristischen Vereinigung und versuchten Mordes zu hohen Haftstrafen verurteilt. Sie hatten im Sommer 2015 Anschläge auf Asylheime und politische Gegner verübt.

Zur Beurteilung des Zusammenhangs von Flucht und Terrorismus müssen die Mechanismen im Detail untersucht werden. Voreilige Schlüsse und Dramatisierung verbieten sich unter diesen Umständen.

38 Salafistischer Terrorismus in der EU 2015–2017 (eigene Erhebung)

Quelle → 5 / 143

Anzahl	2015	2016	2017	gesamt
Anschläge	8	14	21	43
Angreifer	18	20	28	66
davon mit Staatsbürgerschaft des jew. Landes	12	10	12	34
davon in 1. Generation	0	2	5	7
davon in 2. Generation	12	8	6	26
davon ohne Angaben zur Generation	0	0	1	1
davon mit anderer Staatsbürgerschaft	6	8	16	30
davon als EU Bürger	2	1	1	4
davon als Touristen	0	0	1	1
davon als Studierende	0	0	1	1
davon andere legale Aufenthaltsgenehmigung	0	1	0	1
davon als Asylbewerber; laufendes Verfahren	2	1	0	3
davon als anerkannte Flüchtlinge	0	1	1	2
davon als abgelehnte Flüchtlinge	0	2	4	6
davon illegal, nicht als abgelehnte Flüchtlinge	0	1	1	2
keine Angaben zu Status	2	1	7	10
davon gar keine Angaben / sonstiges	0	2	0	2
Gezielt als Flüchtlinge ausgegeben	2	1	0	3

SALAFISTISCHER TERRORISMUS IN EUROPA 2015–2017

Betrachtet man die Anschläge salafistischer Terroristen in Europa genauer, lassen sich erste Erkenntnisse gewinnen → **38** /136. Zwischen 2015 und 2017 fanden 43 Anschläge statt, an denen 66 Angreifer beteiligt waren. Von diesen besaßen 34 die Staatsbürgerschaft des jeweils angegriffenen Staates, während 30 eine andere Staatsbürgerschaft hatten. Die Mehrzahl der Attentäter waren demnach keine Flüchtlinge, sondern eigene Staatsbürger mit Migrationshintergrund, mehrheitlich in zweiter (26), weniger in erster Generation (7). Unter den 30 Attentätern mit anderer Staatsangehörigkeit befinden sich elf mit einem Bezug zu Flucht: sechs mit abgelehnten Asylanträgen, zwei anerkannte Flüchtlinge und drei mit laufenden Verfahren. Einer war als Tourist, einer als Student eingereist. Drei Terroristen hatten sich explizit als Flüchtlinge ausgegeben, zwei Attentäter von Paris 2015 und der in Schweden geborene Attentäter von Brüssel 2016. Das größte Problem ist demnach der sogenannte „home grown terrorism“, ausgeführt von Individuen, die sich in ihrer eigenen Gesellschaft zunehmend fremd fühlen und sich dem dschihadistischen Salafismus zuwenden. Die zweite Generation von Eingewanderten scheint dabei anfälliger für extremes Gedankengut zu sein als die erste, was eher auf eine Integrationsherausforderung denn auf eine Grenzsicherungsproblematik deutet. Bei den Terroristen mit Fluchtbezug fällt auf, dass die Mehrzahl abgelehnte Asylanträge hatte und ausreisepflichtig war. Andere waren anerkannte Flüchtlinge oder waren in einem laufenden Verfahren. Nur von einem Bruchteil der Attentäter ist bekannt, dass sie schon radikalisiert nach Europa einreisten. Für die These, dass der Islamische Staat systematisch die Fluchtrouten wählte oder wählt, um Kämpfer nach Europa einzuschleusen, spricht deshalb relativ wenig. Eher belegt ist die Radikalisierung von Flüchtlingen im Gastland, wobei Erfahrungen der Erniedrigung, Ausgrenzung und Diskriminierung wichtige Prädiktoren für eine individuelle Radikalisierung sind (→ Frindte et al. 2013). Der Großteil der Attentäter hatte nachweislich eine kriminelle Vorvergangenheit. Neben Netzwerken, die sich während Gefängnisaufenthalten bildeten, scheinen familiäre Kontakte zu extremistischen Netzwerken Radikalisierung zu begünstigen. Unter den 66 Attentätern war übrigens nur eine Frau – wobei die Anzahl von nach Syrien ausreisenden Frauen und Mädchen deutlich höher lag; eine Tatsache, die häufig in Forschung und Praxis vernachlässigt wurde.

Kaum Hinweise darauf, dass salafistischer Terrorismus von Flüchtlingen ausgeht

Der islamistische Terrorismus ist eine reale Gefahr. Die Aufmerksamkeit, die dabei Flucht und Migration in der öffentlichen Debatte geschenkt wird, steht aber in keinem Verhältnis zur tatsächlichen Bedeutung des Nexus von Flucht und Terrorismus. Offenbar werden mit der simplifizierenden Gleichsetzung andere Motive verfolgt, etwa die Flüchtlingspolitik der Bundesrepublik zu diskreditieren (weil sie deutsche Interessen beeinträchtigt) oder die politische Stimmung gegen Flüchtlinge und Migranten anzuheizen (weil sie die innere Sicherheit Deutschlands gefährden würden). Wie sehr diese Behauptungen im politischen Diskurs verfangen, zeigt nicht nur die in den letzten Jahren stetig ansteigende Gewalt rechter Gruppen gegen Flüchtlinge, sondern auch das abnehmende subjektive Sicherheitsempfinden der Bürgerinnen und Bürger.

Der behauptete Zusammenhang von Flucht und Terror heizt die politische Stimmung auf

RECHTE GEWALT UND GESELLSCHAFTLICHE POLARISIERUNG

Trotz unterschiedlicher Zählkriterien stimmen staatliche (BKA, Verfassungsschutz) und private Institutionen (Pro Asyl, Amadeu Antonio Stiftung) darin überein, dass fremdenfeindliche Gewalt in Deutschland im Zuge der Flüchtlingskrise drastisch zugenommen hat → **39** /138.² Im Jahr 2017 gab es offenbar einen leichten Rückgang, der möglicherweise mit der abnehmenden Anzahl ankommender Flüchtlinge zu erklären ist.

5

138

Die jüngsten Zahlen des Bundeskriminalamts sind jedoch immer noch erschreckend hoch: Für 2017 wurden 2.219 Angriffe auf Flüchtlinge (1.906) und Flüchtlingsunterkünfte (313) registriert. Darin kommen nicht nur Islamfeindlichkeit und Fremdenhass zum Ausdruck, sondern auch eine verbreitete Bereitschaft, Recht zu brechen und Gewalt anzuwenden. Verschiedene Studien beobachten eine zunehmende Polarisierung innerhalb der deutschen Gesellschaft, die das Potential hat, den inneren Frieden zu gefährden. So konstatiert beispielsweise die Langzeitstudie „Deutsche Zustände“ eine Zunahme abwertender und feindseliger Einstellungen gegenüber bestimmten gesellschaftlichen Gruppen in Deutschland – dies betrifft vor allem Flüchtlinge und Muslime, aber auch zunehmend Arbeitslose und Obdachlose (→ Heitmeyer 2015). Andere Studien analysieren politische Milieus über Zeit. Obwohl sich das Verhältnis von demokratischen und antidemokratischen Milieus zugunsten von demokratischen umgekehrt habe, zeige sich in den antidemokratischen Milieus eine zunehmende Gewaltbereitschaft, die auf die Akzeptanz in anderen Milieus der politischen Mitte rechnen könne (→ Decker/Kiess/Brähler 2016). Die so genannte „Mitte“ sei zunehmend gespalten und der Zusammenhalt in der Gesellschaft gefährdet (→ Zick/Küpper/Krause 2016) – aber eben nicht durch angebliche Überfremdung, sondern durch gesellschaftliche Polarisierung.

Wachsende Feindseligkeit gegenüber Flüchtlingen und Muslimen

39 Rechtsextremistisch motivierte Gewalttaten mit fremdenfeindlichem Hintergrund

Gewalttaten	2015	2016
Tötungsdelikte	0	0
Versuchte Tötungsdelikte	7	12
Körperverletzungen	756	1.020
Brandstiftungen	83	92
Herbeiführen einer Sprengstoffexplosion	11	7
Landfriedensbruch	16	11
Gefährliche Eingriffe in den Bahn-, Luft-, Schiffs- und Straßenverkehr	4	8
Freiheitsberaubung	0	2
Raub	16	13
Erpressung	3	5
Widerstandsdelikte	21	19
Sexualdelikte	1	1
Fremdenfeindliche Gewalttaten insgesamt	918	1.190

SUBJEKTIVES SICHERHEITSEMPFINDEN

Diese Entwicklung macht sich auch bemerkbar im subjektiven Sicherheitsempfinden der Bürgerinnen und Bürger.

Die Furcht vor Terroranschlägen liegt auch 2017 mit deutlichem Abstand an der Spitze der „Ängste der Deutschen“, gefolgt von der Angst vor „politischem Extremismus“ und „Spannungen durch den Zuzug von Ausländern“ → **40** /139. Das deutet darauf hin, dass es gelungen ist, mit dem Flucht-Terror-Nexus die Bevölkerung nachhaltig zu verunsichern. Interessant ist zudem, dass schon auf Platz 6 mit 57% die „Überforderung von Deutschen/Behörden durch Flüchtlinge“ steht. Der Politik wird also von vielen nicht zugetraut, die Flüchtlingskrise zu bewältigen. Zwar haben sich die genannten Ängste seit dem Vorjahr geringfügig abgeschwächt, doch deuten sie nicht nur auf eine anhaltende Verunsicherung, sondern auf massive Zweifel an der Problemlösungsfähigkeit der Politik und damit auf eine Legitimationskrise hin.

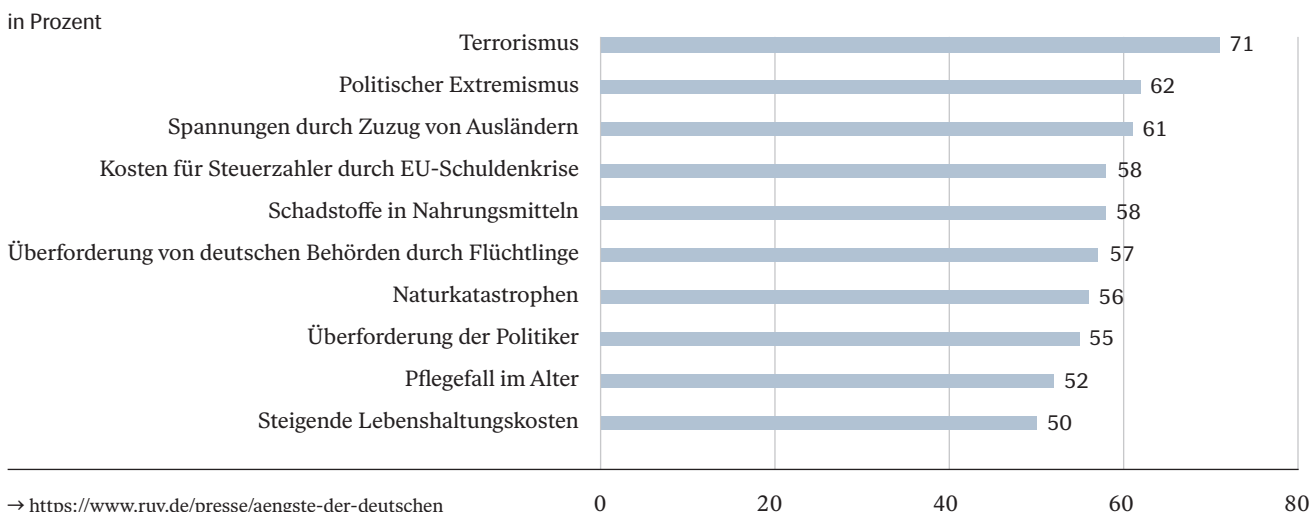
Auch wenn das subjektive Sicherheitsgefühl nicht der Einschätzung von Experten und wissenschaftlichen Untersuchungen entspricht, ist es doch insofern wichtig, als es politische Stimmungen und Befindlichkeiten und nicht zuletzt Wahlentscheidungen beeinflusst. Das ist kein Argument für populistische Politik, um mit symbolischen Maßnahmen Stimmungen zu bedienen, sondern vielmehr ein Aufruf, über die komplexen Zusammenhänge transnationaler Risiken zu informieren und irreführenden Darstellungen entgegenzutreten – also transparent, faktenbasiert und abwägend zu kommunizieren.

40 Die größten Ängste der Deutschen (Plätze 1–10)

Quelle → 5 /143

Unter dem Titel „Die Ängste der Deutschen“ befragt das Infocenter der R+V Versicherung seit über 20 Jahren in einer repräsentativen Umfrage rund 2.400 Bürger nach ihren größten wirtschaftlichen, politischen und persön-

lichen Ängsten. Die Ergebnisse erlauben Aufschluss über das subjektive Sicherheitsempfinden der Menschen und seine Entwicklung über Zeit.



SCHLUSSFOLGERUNGEN

Transnationale Sicherheitsrisiken sind komplex und können sich wechselseitig verstärken. Zu ihrer Bewältigung sind Strategien notwendig, die unterschiedliche Politikbereiche (Außenpolitik, Innenpolitik, Entwicklungspolitik, Sicherheitspolitik, Außenwirtschaftspolitik und Umweltpolitik) und politische Ebenen (vom Lokalen zum Globalen) verbinden. Dafür sind ein weites Sicherheitsverständnis und ein gemeinsamer Ansatz notwendig, die von allen Ressorts getragen werden. So mühsam konzeptionelle Debatten sind, so wichtig sind sie für die inter-institutionelle Kooperation.

Transnationale Risiken sind nicht in erster Linie militärischer Natur, auch wenn sie manchmal zu Gewaltkonflikten führen oder solche verstärken. Zur Ursachenbekämpfung sollte deshalb zivilen Ansätzen Priorität eingeräumt werden. Wo zivile Konfliktbearbeitung auf die Herstellung von Sicherheit angewiesen ist, müssen militärische und polizeiliche Maßnahmen zurückhaltend eingesetzt werden, um negative Nebenwirkungen zu minimieren.

Transnationaler Terrorismus ist eine Herausforderung, auch wenn er keine existenzielle Gefahr für den Staat darstellt – zumindest im globalen Norden. Vielmehr bedroht Terrorismus die innere Sicherheit sowie den inneren Frieden. Terrorismusbekämpfung muss beides im Blick haben, die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger und den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Die Behauptung, transnationale Fluchtbewegungen erhöhten das Terrorismusrisiko, ist irreführend. Im Verhältnis zu anderen Faktoren, die Terrorismus fördern, ist Flucht deutlich nachrangig. Der Behauptung, die das Ziel hat, muslimische Flüchtlinge und Migranten unter Generalverdacht zu stellen und die deutsche Flüchtlingspolitik zu diskreditieren, sollte offensiv entgegengetreten werden. Das heißt nicht, die Möglichkeit, dass Flüchtlinge sich radikalieren und zu terroristischen Tätern werden, zu verharmlosen. Im Gegenteil sind verstärkte Anstrengungen notwendig, Radikalisierung zu erkennen und zu verhindern – Prävention und Integration, nicht Repression und Abschottung sind hier zentral. Neben konkreten Anstrengungen zur Prävention und Deradikalisierung muss der wachsenden Ungleichheit in der Gesellschaft begegnet werden, die der Nährboden für Radikalisierung ist.

Um der Radikalisierung von Flüchtlingen vorzubeugen, müssen nicht die Grenzen undurchlässiger und Abschiebungen häufiger werden, sondern die Integration verbessert und der Familiennachzug erleichtert werden. Diskriminierung, Ausgrenzung und Erniedrigung begünstigen Radikalisierung. Ihr kann vorgebeugt werden, wenn Menschen anerkannt und wertgeschätzt werden. Familiäre Strukturen und möglichst umgehende Integration in den Arbeitsmarkt können verhindern, dass junge Männer in den Extremismus abdriften.

Ein erleichterter Familiennachzug ist deshalb nicht nur aus humanitären Gründen, sondern auch sicherheitspolitisch geboten. Ein Einwanderungsgesetz kann Perspektiven für legale Bleibe- und schnelle Beschäftigungsmöglichkeiten bieten. Die Einwanderung potenzieller Arbeitnehmer aus dem Ausland darf aber nicht gegen die Aufnahme von Flüchtlingen ausgespielt werden.

Rechte Gewalt gegen Flüchtlinge und Asylunterkünfte ist Terrorismus und gefährdet den inneren Frieden. Die lange vernachlässigte Gefahr, die von gewaltbereiten rechten Gruppen ausgeht, und ihre Billigung in Teilen der Gesellschaft erfordern entschlossene polizeiliche und strafrechtliche Verfolgung. Auch im Falle rechter Radikalisierung müssen Programme zur Prävention und Deradikalisierung ausgebaut werden.

Die Behauptung, der Islam gehöre nicht zu Deutschland, erschwert die Integration, wenn sie von Migrantinnen und Migranten fordert, wichtige Teile ihrer kulturellen Identität aufzugeben. Deutschland braucht ein Integrationskonzept, das die friedliche Religionsausübung von muslimischen Migranten und Flüchtlingen nicht nur als etwas Fremdes toleriert, sondern als etwas Eigenes wertschätzt. Das bedeutet nicht, auf Kritik demokratiefeindlicher Elemente im Islam verzichten zu müssen.

Flüchtlingspolitik beginnt nicht erst in Deutschland. Perspektivlosigkeit und unmenschliche Lebensbedingungen in Flüchtlingslagern sind mitverantwortlich dafür, dass Menschen nicht in Nachbarländern ausharren, sondern den gefährlichen Weg nach Europa wählen. Die Fähigkeit solcher Länder, große Mengen von Flüchtlingen angemessen zu versorgen, muss gestärkt werden. Ebenso muss die chronische Unterfinanzierung des UNO-Flüchtlingshilfswerks überwunden werden, damit es seiner Aufgabe gerecht werden kann. Zudem sind alle Anstrengungen zu unternehmen, Bürgerkriege zu beenden und strukturelle Fluchtursachen wie Umweltzerstörung, fragile Staatlichkeit und Terrorismus zu überwinden.

Umweltflüchtlinge müssten zukünftig besser geschützt werden. Es ist absehbar, dass der Klimawandel zu einer Zunahme von Umweltflüchtlingen führen wird. Schon jetzt sollten Vorkehrungen zum Schutz von Umweltmigranten und -flüchtlingen getroffen werden, etwa indem ihr völkerrechtlicher Status geklärt und internationale Kooperation bei der Bewältigung von Umweltmigration vereinbart wird.

Transnationale Sicherheitsrisiken erfordern ein international abgestimmtes multilaterales Vorgehen. Die Bundesregierung sollte sich deshalb verstärkt dafür einsetzen, die EU zu einem globalen sicherheits- und friedenspolitischen Akteur auszubauen mit dem Ziel, strategische Partnerschaften eingehen zu können. Die Einbeziehung der UNO und regionaler Organisationen ist für die Bewältigung transnationaler Risiken zentral.

- 1 Die historischen Daten zur Entwicklung des Terrorismus stammen von der Global Terrorism Database (2017). Die Angaben zum Terrorismus im Jahr 2017 beruhen auf Daten des Jane's Terrorism and Insurgency Centre (2018). Hierzu gilt es anzumerken, dass sozialwissenschaftliche Daten zu Terrorismus auf Berichten von Nachrichtenagenturen beruhen und somit nur bedingt zuverlässig sind. Mögliche Fehlerquellen sind dabei die selektive geographische Berichterstattung, die historische Zunahme von Nachrichtenagenturen und Möglichkeit von Konfliktparteien, die Berichterstattung zu beeinflussen.
- 2 Auch hier gilt es auf Probleme bei der Zuverlässigkeit der Daten hinzuweisen. Regionale und historische Vergleiche werden durch den Umstand erschwert, dass Behörden und private Institutionen die Erhebungsgrundlagen für Kriminalitätsstatistiken immer wieder verändert haben. Darüber hinaus ist es nicht immer möglich, Gewalttaten eindeutig als rechtsextrem oder rassistisch einzuordnen.

Autorinnen und Autoren

Dr. Felix S. Bethke

INEF – Institut für Entwicklung und Frieden

Prof. Dr. Christopher Daase

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Dr. Julian Junk

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Quellennachweis

Bove, Vincenzo/Böhmelt, Tobias 2016: Does Immigration Induce Terrorism?, in: *Journal of Politics*, 78: 2, 572–588.

Choi, Seung-Whan/Salehyn, Idean 2013: No Good Deed Goes Unpunished: Refugees, Humanitarian Aid, and Terrorism, in: *Conflict Management and Peace Science*, 30: 1, 53–75.

Coggins, Bridget L. 2014: Does State Failure Cause Terrorism? An Empirical Analysis (1999–2008), in: *Journal of Conflict Resolution* 59:3, 455–483.

Decker, Oliver/Kieß, Johannes/Brähler, Elmar 2016: Die enthemmte Mitte: Autoritäre und rechtsextreme Einstellung in Deutschland. Die Leipziger „Mitte“-Studie, Gießen.

Frindte, Wolfgang/Ben Slama, Brahim/Dietrich, Nico/Pisoiu, Daniela/Uhlmann, Milena/Kausch, Melanie 2013: Motivationen und Karrieren salafistischer Dschihadistinnen und Dschihadisten, in: *Biene, Janusz/Daase, Christopher/Junk, Julian/Müller, Harald, Hrsg., Salafismus und Dschihadismus in Deutschland*, Frankfurt am Main: Campus, 117–158.

Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.) 2015, *Deutsche Zustände* (Vol. 10). Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Milton, Daniel/Spencer, Megan/Findley, Michael 2013: Radicalism of the Hopeless: Refugee Flows and Transnational Terrorism, in: *International Interactions* 39: 5, 621–645.

Piazza, James A. 2008: Incubators of Terror: Do Failed and Failing States Promote Transnational Terrorism?, in: *International Studies Quarterly*, 52:3, 469–488.

Schleussner, Carl-Friedrich et al. 2016: Armed-conflict Risks Enhanced by Climate-related Disasters in Ethnically Fractionalized Countries, in: *PNAS*, 113:33, 9216–9221.

Schmid, Alex P. 2016: Links Between Terrorism and Migration, ICCT Research Paper May 2016.

Verwimp, Philip 2016: Foreign Fighters in Syria and Iraq and the Socio-Economic Environment They Faced at Home: A Comparison of European Countries, *Perspectives on Terrorism*, 10:6, 68–81.

Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen 2008: *Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel*, Wiesbaden: Springer.

Zick, Andreas/Küpper, Beate/Krause, Daniela (Hrsg.) 2016: *Gespaltene Mitte. Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2016*, Bonn.

Abbildungen / Grafiken / Tabellen

35 /130

Entwicklung von Terroranschlägen seit dem Jahr 2000
Quelle: Global Terrorism Database.

36 /130

Entwicklung der Todesopfer bei Terroranschlägen seit dem Jahr 2000
Quelle: Global Terrorism Database.

38 /136

Salafistischer Terrorismus in der EU 2015–2017 (eigene Erhebung)
Quelle: Fragile States Index und Global Terrorism Database.

40 /139

Die größten Ängste der Deutschen (Plätze 1–10)
Quelle: Verfassungsschutzbericht 2016.

Abkürzungsverzeichnis

A		G	
AA	Auswärtiges Amt	GMI	Global Militarization Index
AH-P	Ausstattungshilfeprogramm des BMVg	GPI	Global Peace Index
AQMI	Al-Qaeda in the Islamic Maghreb	GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
ASEAN	Association of South East Asian Nations		
ATT	Arms Trade Treaty	H	
AU	Afrikanische Union	HDIM	Human Dimension Implementation Meeting
		HDP	Demokratische Partei der Völker (Türkei)
		HSFK	Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
B			
BICC	Bonn International Center for Conversion	I	
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung	ICAN	International Campaign to Abolish Nuclear Weapons
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	ICNL	International Center for Not-for-Profit Law
BTI	Bertelsmann Transformationsindex	IDMC	Internal Displacement Monitoring Center
		IFSH	Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg
C		ILO	International Labour Organization
CCW	Convention on Certain Conventional Weapons	INEF	Institut für Entwicklung und Frieden
CMA	Coordination of Azawad Movements	INF	Intermediate Range Nuclear Forces
CVE	Counter Violent Extremism	IS	Islamischer Staat
CWÜ	Chemiewaffen-Übereinkommen	ISAF	International Security Assistance Force
		ISF	Irakische Streitkräfte
E		K	
ECOWAS	Economic Community of West African States	KdoCIR	Kommando für den Cyber- und Informationsraum
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte	KI	Künstliche Intelligenz
EIDHR	European Instrument for Democracy and Human Rights	KRG	Kurdische Regionalregierung
EU	Europäische Union	KRI	Kurdische Region Irak
EUTM	European Union Training Mission	KSE	Konventionelle Streitkräfte in Europa
EZ	Entwicklungszusammenarbeit	KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
F			
FEST	Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft	L	
FSA	Freie Syrische Armee	LAWS	Lethal Autonomous Weapons Systems
FSI	Fragile States Index	LNA	Libysche Nationale Armee

M		T	
MAH	Militärische Ausbildungshilfe	TCG	Trilateral Contact Group
MENA	Middle East and North Africa		
MINUSMA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali	U	
MOB	Mission Opération Barkhane	UAV	Unmanned Aerial Vehicle
MUJAO	Mouvement pour l'Unité du Jihad en Afrique de l'Ouest	UN	United Nations
		UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
N		V	
NATO	North Atlantic Treaty Organization	VAE	Vereinigte Arabische Emirate
NGO	Non-governmental organization	VJTF	Very High Readiness Joint Task Force
NVV	Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag	W	
O		WD	Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen
OAS	Organisation Amerikanischer Staaten	Y	
ODA	Official Development Assistance	YPG	Kurdische Volksverteidigungseinheiten
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development		
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights		
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa		
OVCW	Organisation für das Verbot chemischer Waffen		
P			
PDK	Demokratische Partei Kurdistan		
PESCO	Permanent Structured Cooperation		
PKK	Arbeiterpartei Kurdistans		
PoC	Protection of Civilians		
PUK	Patriotische Union Kurdistan		
PYD	Partei der Demokratischen Union (Kurdistan)		
S			
SD	Strukturierter Dialog		
SDG	Sustainable Development Goals		
SDF	Syrische Demokratische Front		
SMM	Special Monitoring Mission		
SVC	Special Verification Commission (INF-Vertragswerk)		

2018 /

**Kriege ohne Ende. Mehr Diplomatie –
weniger Rüstungsexporte /
friedensgutachten**

→ PDF

www.friedensgutachten.de

146

BICC Bonn International Center for Conversion

Prof. Dr. Conrad Schetter Director for Research

Pfarrer-Byns-Straße 1, 53121 Bonn

www.bicc.de

HSFK Leibniz Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Prof. Dr. Nicole Deitelhoff Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Prof. Dr. Christopher Daase Stv. Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt

www.hsfk.de

IFSH Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

Prof. Dr. Ursula Schröder Wissenschaftliche Direktorin

Beim Schlump 83, 20144 Hamburg

www.ifsh.de

INEF Institut für Entwicklung und Frieden

Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Tobias Debiel Direktor

Lotharstraße 52, 47057 Duisburg

www.inef.de

Redaktionsleitung

Dr. Claudia Baumgart-Ochse, HSFK

Redaktionelle Beratung, visuelle Konzeption und Gestaltung

Diesseits – Kommunikationsdesign, Düsseldorf

Übersetzung Matthew Harris

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

© **LIT VERLAG Dr. W. Hopf Berlin 2018**

Fresnostraße 2, 48159 Münster

Telefon +49 (0)251 62 03 20

lit@lit-verlag.de www.lit-verlag.de

Auslieferung Deutschland

LIT Verlag, Fresnostraße 2, 48159 Münster

Telefon +49 (0)251 62 03 222

vertrieb@lit-verlag.de

E-Books sind erhältlich unter www.litwebshop.de

ISBN 978-3-643-14023-4

Gefördert durch



Friedensgutachten 2017

Herausgegeben von Bruno Schoch, Andreas Heinemann-Grüder, Corinna Hauswedell, Jochen Hippler, Margret Johannsen

Wie lässt sich Gewalt bändigen, wenn die kooperative Weltordnung zerfällt?

Schwere Turbulenzen bestimmen die internationale Politik. Die Ansätze für eine kooperative Weltordnung erodieren, die globale Ungleichheit nimmt zu, Hoffnungen auf das Völkerrecht sind zurückgeworfen. Syrien steht für das Versagen der Staatengemeinschaft, Kriegsverbrechen und massenhafte Gräueltaten zu unterbinden. Annahmen im Westen, man könne mittels Militär Bürgerkriege eindämmen oder gar Demokratie erzwingen, haben sich nach den Erfahrungen in Afghanistan, im Irak und in Libyen verflüchtigt. Russland agiert in der Ukraine revisionistisch und führt in Syrien einen Krieg um den eigenen Großmachtstatus. Donald Trumps Wahl markiert eine Zäsur ins Ungewisse. Mit dem Motto „America first“ verabschieden sich die USA von ihrer seit 1941 verfolgten Weltordnungspolitik und scheinen Protektionismus an die Stelle multilateraler Zusammenarbeit setzen zu wollen.

Wir fragen, wie sich Gewaltkonflikte unter diesen Bedingungen bändigen lassen. Die EU, von Nationalisten und europafeindlichen Populisten mächtig unter Druck, muss sich den dramatisch veränderten Herausforderungen von innen und auch von außen stellen. Nolens volens wachsen Gewicht und Verantwortung Deutschlands in Europa und in der internationalen Politik. Welche Strategien und Instrumente taugen, um Gewaltexzesse zu verhindern und solidarisches und friedensförderliches Handeln auf den Weg zu bringen? Dazu analysieren wir eine Reihe von Friedensprozessen und -verhandlungen. In Kolumbien immerhin keimt Hoffnung, es könne gelingen, einen der langwierigsten Bürgerkriege zu beenden.

Bd. 25, 2017, 310 S., 12,90 €, 12,90 CHF, br., ISBN 978-3-643-13758-6

Abonnieren Sie das Friedensgutachten zum Vorzugspreis von 8,50 €.

Neuabonnenten erhalten die Ausgaben 2011 bis 2017 gratis.

LIT Verlag
Berlin – Münster – Wien – Zürich – London
www.friedensgutachten.de

Friedensgutachten 2016

Herausgegeben von Margret Johannsen, Bruno Schoch, Max M. Mutschler, Corinna Hauswedell, Jochen Hippler
2016, 290 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-13370-0

Friedensgutachten 2015

Herausgegeben von Janet Kursawe, Margret Johannsen, Claudia Baumgart-Ochse, Marc von Boemcken, Ines-Jacqueline Werkner
2015, 258 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-13038-9

Friedensgutachten 2014

Herausgegeben von Ines-Jacqueline Werkner, Janet Kursawe, Margret Johannsen, Bruno Schoch, Marc von Boemcken
2014, 368 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-12556-9

Friedensgutachten 2013

Herausgegeben von Marc von Boemcken, Ines-Jacqueline Werkner, Margret Johannsen, Bruno Schoch
2013, 336 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-12151-6

Friedensgutachten 2012

Herausgegeben von Bruno Schoch, Corinna Hauswedell, Janet Kursawe, Margret Johannsen
2012, 352 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-11598-0

Friedensgutachten 2011

Herausgegeben von Margret Johannsen, Bruno Schoch, Corinna Hauswedell, Tobias Debiel, Christiane Fröhlich
2011, 404 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-11136-4

Friedensgutachten 2010

Herausgegeben von Christiane Fröhlich, Margret Johannsen, Bruno Schoch, Andreas Heinemann-Grüder, Jochen Hippler
2010, 424 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-10602-5

Friedensgutachten 2009

Herausgegeben von Jochen Hippler, Christiane Fröhlich, Margret Johannsen, Bruno Schoch, Andreas Heinemann-Grüder
2009, 352 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-643-10087-0

Friedensgutachten 2008

Herausgegeben von Andreas Heinemann-Grüder, Jochen Hippler, Markus Weingardt, Reinhard Mutz, Bruno Schoch
2008, 352 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-8258-1182-2

Friedensgutachten 2007

Herausgegeben von Bruno Schoch, Andreas Heinemann-Grüder, Jochen Hippler, Markus Weingardt, Reinhard Mutz
2007, 360 S., 12,90 €, br., ISBN 978-3-8258-0429-9

Friedensgutachten 2006

Herausgegeben von Reinhard Mutz, Bruno Schoch, Corinna Hauswedell, Jochen Hippler, Ulrich Ratsch
2006, 336 S., 12,90 €, br., ISBN 3-8258-9511-4

Friedensgutachten 2005

Herausgegeben von Ulrich Ratsch, Reinhard Mutz, Bruno Schoch, Corinna Hauswedell, Christoph Weller
2005, 296 S., 12,90 €, br., ISBN 3-8258-8592-5

Friedensgutachten 2004

Herausgegeben von Christoph Weller, Ulrich Ratsch, Reinhard Mutz, Bruno Schoch, Corinna Hauswedell
2004, 344 S., 12,90 €, br., ISBN 3-8258-7729-9