

**2019 /** Vorwärts  
in die Vergangenheit?  
Frieden braucht Partner /  
**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





**2019 /** Vorwärts  
in die Vergangenheit?  
Frieden braucht Partner /  
**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

<b>STELLUNGNAHME</b>	<b>5</b>
----------------------	----------

↗ EMPFEHLUNGEN	4
----------------	---

<b>STATEMENT</b>	<b>15</b>
------------------	-----------

↗ RECOMMENDATIONS	14
-------------------	----

2

---

# 2019 / friedensgutachten

## **F FOKUS**

Nukleare Weltordnung in der Krise /	25
-------------------------------------	----

↗ EMPFEHLUNGEN	26
----------------	----

<b>F.1</b> Krise der nuklearen Weltordnung	27
--	----

<b>F.2</b> Krise der nuklearen Rüstungskontrolle	32
--	----

<b>F.3</b> Chancen für eine neue nukleare Ordnung	37
---	----

SCHLUSSFOLGERUNGEN	42
--------------------	----

## **1 BEWAFFNETE KONFLIKTE**

Stabilisierung darf keine Interessenpolitik sein /	45
--	----

↗ EMPFEHLUNGEN	46
----------------	----

<b>1.1</b> Aktuelle Konflikte und Interventionen 2018/2019	47
--	----

<b>1.2</b> Deutsche und europäische Stabilisierungspolitik in Mali	57
--	----

SCHLUSSFOLGERUNGEN	65
--------------------	----

## **2 NACHHALTIGER FRIEDEN**

Flucht und Gewalt /	71
---------------------	----

↗ EMPFEHLUNGEN	72
----------------	----

<b>2.1</b> Nachhaltiger Frieden – eine ernüchternde Bilanz	74
--	----

<b>2.2</b> Flucht und Gewalt: Trends im Globalen Süden	77
--	----

<b>2.3</b> Fluchtursachen- und Fluchtfolgenbearbeitung durch die Europäische Union	84
--	----

SCHLUSSFOLGERUNGEN	88
--------------------	----

### 3 RÜSTUNGSDYNAMIKEN

Rüstungskontrolle schärfen /	93
➤ EMPFEHLUNGEN	94
3.1 Militärausgaben, Rüstungsexporte und Rüstungskontrolle	95
3.2 Militärische Risiken in Osteuropa	105
SCHLUSSFOLGERUNGEN	110

### 4 INSTITUTIONELLE FRIEDENSSICHERUNG

Vereinte Nationen unter Druck: Wo sich ein deutsches Engagement lohnt /	115
➤ EMPFEHLUNGEN	116
4.1 Bedeutungsverlust institutioneller Friedenssicherung?	117
4.2 Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen:	
Drei Handlungsfelder auf dem Prüfstand	120
SCHLUSSFOLGERUNGEN	132

### 5 TRANSNATIONALE SICHERHEITSRISIKEN

Manipulation und Mobilisierung im Netz /	137
➤ EMPFEHLUNGEN	138
5.1 Aktuelle Trends	139
5.2 Strategien der Manipulation und Mobilisierung im Internet	142
5.3 Wirkungsmechanismen von Manipulations- und Mobilisierungsversuchen	146
5.4 Gegenmaßnahmen – und ihre Schwächen	148
SCHLUSSFOLGERUNGEN	155

---

Abkürzungsverzeichnis	158
Impressum	160

↓ **EMPFEHLUNGEN**

4

- 1 Internationale Politik innovativ und tatkräftig gestalten** Globale Institutionen und Regeln der Friedens- und Sicherheitspolitik stecken in der Krise. Die Bundesregierung muss endlich mehr Initiative ergreifen und internationale Politik gestalten.
- 2 Neue Partnerschaften, neue Kooperationsformate** Deutschland sollte strategische Bündnisse eingehen, um die liberale Friedensordnung dort zu schützen, wo es möglich ist, und dort, wo das nicht möglich ist, zumindest das multilaterale Regelwerk erhalten.
- 3 Nukleare Abrüstung fordern und fördern** Die Bundesregierung muss sich für den Erhalt der nuklearen Rüstungskontroll- und Nichtverbreitungsverträge einsetzen. Zugleich sollte Deutschland konkrete Schritte zur nuklearen Abrüstung vorschlagen und dazu seinen Einfluss in der NATO nutzen.
- 4 Stabilisierungspolitik neu denken** Stabilisierungspolitik muss Konfliktursachen bearbeiten, statt deutsche und europäische Interessen durchzusetzen. Der gegenwärtig starke Fokus auf die Stärkung staatlicher Sicherheits- und Verwaltungsorgane ist kontraproduktiv.
- 5 Migrationspolitische Zusammenarbeit muss menschenrechtskonform sein** Die migrationspolitische Kooperation der EU mit autoritär-repressiven Regimen muss beendet werden. Sie birgt das Risiko, demokratischen Wandel zu blockieren und zu neuen Krisen und Fluchtbewegungen beizutragen.
- 6 Risiken zwischen NATO und Russland minimieren** Die europäische Sicherheit kann kein weiteres Auseinanderdriften von NATO und Russland verkraften. Die Bundesregierung sollte sich in der EU für neue bi- und multilaterale Formate zur militärischen Risikominimierung im Ostsee- und Schwarzmeerraum einsetzen.
- 7 Multilaterale und regelbasierte Rüstungsexportkontrolle stärken** Die Bundesregierung muss den Gemeinsamen Standpunkt der EU zu Rüstungsexporten und den internationalen Waffenhandelsvertrag stärken, indem sie sich für ein Waffenembargo gegen die Kriegsparteien im Jemen einsetzt.
- 8 Stillstand in den Vereinten Nationen beenden** Strategische Allianzen sind nötig, um die politische Blockade in friedenspolitisch zentralen Fragen in den VN zu überwinden. Ziel muss sein, das multilaterale Regelwerk der VN zu sichern und zu stärken.
- 9 International gegen Hassrede vorgehen** Die Bundesregierung muss sich für die Regulierung des Internets und gegen Hassrede auf EU- und VN-Ebene einsetzen – in den Grenzen von Freiheits- und Datenschutzrechten.
- 10 Friedens- und sicherheitspolitische Konzepte umsetzen** Deutschland ist stark in der Entwicklung von zukunftsweisenden Konzepten der Friedens- und Sicherheitspolitik, aber schwach in der Umsetzung. Benötigt wird eine visionäre und tatkräftige Politik.

# STELLUNGNAHME / Vorwärts in die Vergangenheit? Frieden braucht Partner /

In der Friedens- und Sicherheitspolitik stehen internationale und regionale Regelwerke ebenso unter Druck wie die Institutionen zu ihrer Umsetzung. In dieser Situation müssen die vorhandenen Regeln und Institutionen geschützt und zugleich neue Regeln und Verfahren der Friedenssicherung vorangetrieben werden. Beide Aufgaben lassen sich nur mit neuen Partnerschaften umsetzen. Das diesjährige Friedensgutachten diskutiert solche Partnerschaften in den einzelnen Feldern der Friedens- und Sicherheitspolitik.

Vorwärts in die Vergangenheit – in diese Richtung bewegt sich aktuell die Politik im Umgang mit Fragen des Friedens und der Sicherheit. Errungenschaften der multilateralen Kooperation, die das friedliche Zusammenleben weltweit sichern halfen, werden Stück für Stück über Bord geworfen: Die Kriegsparteien in Syrien und im Jemen missachten die Regeln des gewaltfreien Konfliktaustrags. Die russische Annexion der Krim steht für einen Bruch des Völkerrechts. Das humanitäre Völkerrecht und grundlegende Menschenrechte sind weltweit in Gefahr. Das Vertrauen in internationale Abkommen und Verfahren geht verloren, wenn Vereinbarungen wie der Vertrag über nukleare Mittelstreckensysteme (INF-Vertrag) oder das Nuklearabkommen mit dem Iran aufgekündigt werden. Insbesondere die Großmächte, allen voran die USA, entziehen den Vereinten Nationen (VN) zunehmend die politische und finanzielle Unterstützung für ihre zentralen Aufgaben in der Friedenssicherung.

Diese Erosion etablierter Regeln und die Schwächung internationaler Institutionen wiegen umso schwerer angesichts der Entwicklung von Kriegen und Konflikten weltweit. Die Zahl der Gewaltkonflikte hat auch im vergangenen Jahr weiter zugenommen. Vor allem Auseinandersetzungen mit dschihadistischen Rebellengruppen im Nahen Osten und in Afrika weiten sich aus. Rund 68,5 Mio. Menschen sind auf der Flucht, weil ihr Leben von Krieg, Repression und fragiler Staatlichkeit bedroht ist.

Das Friedensmodell Europa ist vom Zerfall der internationalen Ordnung und ihrer Regeln besonders betroffen. Es hat sowohl nach innen als auch nach außen an Glaubwürdigkeit und Gestaltungskraft verloren. Die „Flüchtlingskrise“ vertieft innereuropäische Spaltungen. Den Vorrang des Schutzes von Menschenleben setzt die EU im Mittelmeer stillschweigend aus, menschenverachtende Bedingungen an Europas „Außengrenzen“, wie zum Beispiel in Libyen, nimmt sie in Kauf oder unterstützt sie sogar. An der Grenze zwischen NATO-Staaten und Russland setzen die beteiligten Staaten seit der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim durch die Russische Föderation und dem Beginn des Krieges im Donbass auf militärische Abschreckung, statt sich der etablierten Verfahren und Formate kooperativer Sicherheit zu bedienen.

Doch wie kann Europa, wie kann Deutschland den Zerfall aufhalten? Angesichts der friedens- und sicherheitspolitischen Herausforderungen der Gegenwart gilt es, weitere Spaltungen und die Schwächung etablierter kooperativer Verfahren zu verhindern. Allerdings wird eine bloße Rückkehr zur alten Ordnung, ein bloßes Bewahren, nicht ausreichen: zu neu und zu komplex sind viele der aktuellen Entwicklungen.

Die deutsche Außenpolitik ist daher gefordert, vorwärtsgerichtet zu agieren, indem sie neue Partner identifiziert und mit ihnen neue Koalitionen und Kooperationsformen in den zentralen Feldern der Friedens- und Sicherheitspolitik entwickelt und umsetzt.

Diese Partner können Staaten sein, mit denen Deutschland im Rahmen der VN strategische Allianzen bildet, um konkrete Initiativen voranzubringen – beispielsweise eine auf Konfliktursachen fokussierte Stabilisierungspolitik oder einen international abgestimmten Umgang mit Hassrede im Internet. Auf diese Weise kann neues Vertrauen in die multilaterale Zusammenarbeit gewonnen werden, die nicht zuletzt durch den Wandel der US-amerikanischen Außenpolitik unter Präsident Donald Trump stark gelitten hat.

Zugleich gehören bestehende Partnerschaften auf den Prüfstand: So ist es in Konfliktsituationen wie in Mali, in denen eine Regierung zu Gewalt und Repression beiträgt, problematisch, sich allein auf staatliche Akteure als Partner für die deutsche und europäische Politik der Stabilisierung zu stützen. In solchen Fällen gilt es, neue Kooperationen auch mit nichtstaatlichen Akteuren einzugehen, um Frieden und Stabilität zu schaffen. Auch müssen die sogenannten Migrations- und Mobilitätspartnerschaften mit autoritären Regimen beendet werden, wenn sie die Gefahr beinhalten, selbst zu Repression und Menschenrechtsverletzungen beizutragen.



Die Herausforderung neuer Partnerschaften und Koalitionen besteht nicht nur darin, innovative und unkonventionelle Formate und Verfahren der Kooperation zu entwerfen, sondern vor allem in ihrer Umsetzung. Von der Bundesregierung erwarten wir daher eine ebenso visionäre wie tatkräftige Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs- und auch Innenpolitik, die neue Formen der Zusammenarbeit entwickelt und einfordert – und dann auch implementiert. Aus den Themenfeldern des Friedensgutachtens 2019 nennen wir im Folgenden einige Beispiele.

### ↘ **IM STREIT UM DIE NUKLEARE ABRÜSTUNG VERMITTELN**

Die globale Nuklearordnung ist im Begriff zu zerbrechen. Die Supermächte Russland und USA demontieren die bilateralen nuklearen Rüstungskontrollverträge und befeuern ein neues Wettrüsten. Aber auch generell nehmen die Spannungen zwischen Nuklearwaffen- und Nichtnuklearwaffenstaaten, Befürwortern und Gegnern nuklearer Abrüstung deutlich zu. Die Überprüfungskonferenz des Atomwaffensperrvertrags 2020 droht schon im Vorfeld zu scheitern. Angesichts dieser Entwicklungen ist es wichtiger denn je, die Vision einer nuklearwaffenfreien Welt aufrechtzuerhalten und nach neuen Wegen zu suchen, um nukleare Rüstungskontrolle, Nichtverbreitung und Abrüstung zu verwirklichen.

Mit ihrem Festhalten am „Gemeinsamen umfassenden Aktionsplan“ mit dem Iran (JCPOA) hat die Bundesregierung gezeigt, dass sie sinnvolle Maßnahmen zur nuklearen Nichtverbreitung und Abrüstung auch gegen den Willen der USA und in ungewohnter internationaler Konstellation (nämlich zusammen mit Russland und China) durchsetzen will. Diesen Weg sollte sie konsequent fortsetzen und einen eigenständigen und um Kooperation bemühten Kurs in der Debatte um nukleare Rüstungskontrolle und Abrüstung verfolgen. Das bedeutet nicht, alte Allianzen aufzukündigen, sondern Brücken zwischen unterschiedlichen Ansätzen zu bauen, um neue Perspektiven für nukleare Rüstungskontrolle und Abrüstung zu eröffnen.

Zusammen mit nichtnuklearen europäischen NATO-Staaten könnte die Bundesrepublik dafür eintreten, die Rolle von Nuklearwaffen in der NATO-Strategie zu reduzieren und die nukleare Teilhabe so zu überarbeiten, dass dadurch ein Abzug taktischer Nuklearwaffen aus Europa möglich werden kann.

Gemeinsam mit Staaten, die ähnlich wie Deutschland unter dem US-Nuklearschirm sind, aber am Ziel der Überwindung von Nuklearwaffen festhalten (wie z.B. Japan), sollte die Bundesrepublik für eine Verständigung zwischen Gegnern und Befürwortern des Atomwaffenverbotsvertrags werben. Ziel muss es sein, die Vereinbarkeit des nuklearen Nichtverbreitungsvertrags und des Atomwaffenverbotsvertrags zu betonen. Es geht um Perspektiven, wie die Staaten, die bislang dem Atomwaffenverbotsvertrag nicht beigetreten sind, sich zu seinen humanitären Zielen bekennen und ihm langfristig beitreten können.

- 8 In Europa sollte Deutschland verstärkt mit den Staaten zusammenarbeiten, die an einer Verständigung zwischen Befürwortern und Kritikern nuklearer Abschreckung interessiert sind. Die EU sollte wieder zu einer glaubwürdigen Stimme im nuklearen Abrüstungsdiskurs werden.

### ↘ **NICHTSTAATLICHE AKTEURE IN STABILISIERUNGSPOLITIK EINBEZIEHEN**

Weltweit nimmt die Anzahl an Gewaltkonflikten mit mehr als 25 gefechtsbedingten Toten pro Jahr wieder zu, 2017 waren es 131 solcher Konflikte. Das Gros der bewaffneten Konflikte ist dadurch geprägt, dass neben staatlichen Akteuren viele nicht-staatliche und externe Akteure (unter anderem VN-Missionen, einzelne Staaten) involviert sind. Die Stabilisierungspolitik, in der westliche Staaten und internationale Organisationen ihre militärischen, polizeilichen, diplomatischen und entwicklungspolitischen Interventionen bündeln, richtet sich aber in erster Linie darauf, Staatlichkeit wiederherzustellen und durchzusetzen. Dabei werden die Belange und Interessen der Bevölkerungen zu wenig berücksichtigt.

Das zeigt das Beispiel Mali: Dort will die EU mit ihrer Stabilisierungspolitik vorwiegend europäische Interessen durchsetzen. Sie zielt darauf ab, Terrorismus und organisierte Kriminalität zu bekämpfen und Flüchtlings- und Migrationsbewegungen aus dem Sahel nach Norden zu begrenzen. Die Absicht besteht darin, den malischen Staat zu stärken – vor allem seine Sicherheitsorgane. Die malische Regierung gilt allerdings als korrupt und eng verwoben mit kriminellen und teilweise auch dschihadistischen Gruppen. Die malischen Sicherheitskräfte haben wiederholt massive Menschenrechtsverletzungen begangen und erheblich zur Gewalteskalation beigetragen.

Auch weil diese Verstrickungen nicht adäquat in die Politik der Stabilisierung einbezogen werden, hat sich die menschliche Sicherheit in Mali drastisch verschlechtert. Die Umsetzung des Friedensabkommens von 2015 hat kaum Fortschritte gemacht. Ein Stabilisierungsansatz, der die Regierung als Partner stärkt, obwohl diese hauptverantwortlich für

die Instabilität ist, kann nicht zum Erfolg führen. Deshalb muss die Zusammenarbeit mit dem malischen Staat neu ausgehandelt werden. Als Alternative müssen die europäischen Missionen Formate etablieren, in denen sie mit der Zivilgesellschaft und mit lokalen Gemeinschaften zusammenarbeiten. Denn wenn Stabilisierungspolitik nicht nur in Mali, sondern auch in anderen Ländern Frieden bringen soll, muss sie die Sicherheit der Bevölkerung in den Vordergrund rücken.

### ↘ **MIGRATIONSPARTNERSCHAFTEN NICHT AUF KOSTEN DER MENSCHENRECHTE EINGEHEN**

9

In zentralen Dimensionen nachhaltiger Friedenssicherung wurden in den vergangenen Jahren kaum Fortschritte erzielt. Insbesondere ist die Bilanz von Ziel 16 der Agenda für nachhaltige Entwicklung (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen) ernüchternd. Die Zahl der weltweiten Flüchtlinge, Asylsuchenden und Binnenvertriebenen verdoppelte sich zwischen 2007 und 2017 von 30 Mio. auf 68,5 Mio. Krieg, Repression und fragile Staatlichkeit sind Triebfedern dieser Entwicklung. Gleichzeitig sind Geflohene oftmals auch in Aufnahmegebieten Gewalt und Ausgrenzung ausgesetzt.

Die EU ist kein Vorreiter für eine humane Flüchtlingspolitik. Im Gegenteil: Sie schottet sich ab und setzt auf problematische Partnerschaften. Die EU hat die tödlichste Außengrenze weltweit. Schätzungsweise 35.000 Menschen sollen seit dem Jahr 2000 im Mittelmeer ertrunken sein. Die europäische Außengrenze ist durch ein umfassendes und ausgeklügeltes „Non-Entrée-Regime“ geprägt. Hierzu gehören seit einigen Jahren sogenannte Migrations- und Mobilitätspartnerschaften mit autoritär regierten Transit- und Herkunftsstaaten wie Libyen, Sudan oder der Türkei. Die Entwicklungszusammenarbeit steht zunehmend im Dienst sicherheits- und migrationspolitischer Überlegungen. Die europäische Unterstützung der G5 Sahel Joint Force der Länder Mauretanien, Mali, Burkina Faso, Niger und Tschad ist ein weiterer Beleg für den Vorrang sicherheitspolitischer und militärischer Kalküle. Eine menschenrechtsorientierte Politik gerät dabei ins Hintertreffen.

Ein Umsteuern ist erforderlich. Vielversprechende Ansätze, die eine partnerschaftliche Unterstützung verdienen, bieten regionale Initiativen wie der Cartagena-Prozess in Lateinamerika oder die progressiven Flüchtlingspolitiken in Uganda und Äthiopien. Auf globaler Ebene müssen finanzkräftige Staaten gemeinsam der dramatischen Unterfinanzierung des VN-Flüchtlingskommissariats entgegenwirken. Vor allem aber sollte die Bundesregierung in der EU für Wege der legalen Migration werben. Ein wichtiger Schritt ist die Initiative für ein humanitäres europäisches Visum, die das Europäische Parlament im Dezember 2018 auf den Weg brachte.

## ↘ **POLITISCHEN DIALOG MIT RUSSLAND FÜHREN**

10

Die Sicherheitslage in Europa verschlechtert sich. Seit Beginn des Ukraine Konflikts setzen die NATO und die Russische Föderation auf den Wiederaufbau konventioneller Abschreckung, insbesondere im Baltikum und in der Schwarzmeer-Region. Bewährte Mechanismen kooperativer Sicherheit zerfallen: Seit der Suspendierung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) 2007 fehlen verlässliche Vertragswerke als Basis von Informationsaustausch, wechselseitigen Beobachtungen und Inspektionen. Auch die NATO-Russland-Grundakte von 1997 und die KSE-Schlussakte von 1999 sind gefährdet. Wechselseitiges Misstrauen blockiert Formate der Konfliktregulierung wie die Kontaktgruppe auf Regierungs- und Außenministerebene zwischen Deutschland, Frankreich, Russland und der Ukraine zu Fragen des Donbass-Konflikts (Normandie-Format).

Um eine weitere Erosion der Beziehungen zu verhindern, sollte die deutsche Außenpolitik den Strukturierten Dialog fortführen und zusätzlich auf Formate zur militärischen Risikominimierung und zur subregionalen Konfliktbearbeitung setzen. Dies könnte im Rahmen von bilateralen oder multilateralen Vereinbarungen zur Verhinderung von Vorfällen in und über internationalen Gewässern geschehen. Zudem braucht es statusneutrale Mechanismen zur weiteren Bearbeitung der Konflikte im postsowjetischen Raum, also Verfahren, bei denen politische und territoriale Statusfragen ausgeklammert werden. Zunächst könnten sich die Konfliktparteien auf eine Reihe von Schritten verständigen, beispielsweise vertrauensbildende Maßnahmen, die ohne Klärung des Status der Parteien erreichbar sind. Dies könnte im Rahmen bestehender Formate und unter Vermittlung vertrauenswürdiger dritter Parteien geschehen. Als Basis einer wirksamen Strategie der Risikobegrenzung auf allen Ebenen, das heißt global, regional und subregional, ist ein politischer Dialog auf höchster Ebene notwendig. Hierfür sollte sich die Bundesregierung in der EU stark machen.

## ↘ **MULTILATERALE UND REGELBASIERTE RÜSTUNGSEXPORTKONTROLLE STÄRKEN**

Deutschland exportiert Waffen an autoritäre Regime und in Spannungsgebiete. Der derzeitige Rüstungsexportstopp nach Saudi-Arabien darf nicht bloßen Moratoriumscharakter haben, sondern muss eine dauerhafte Abkehr von dieser fatalen Politik einleiten. Die Bundesregierung hält sich damit an die Regeln des Gemeinsamen Standpunkts der EU zu Rüstungsexporten und des internationalen Waffenhandelsvertrags. Sie darf diese multilateralen Regelwerke nicht unter Verweis auf die Pläne einer europäischen und insbesondere deutsch-französischen Rüstungskooperation untergraben. Dies sind falsche Freundschaftsbekundungen, sie schwächen die internationale regelbasierte Ordnung und letztlich auch die EU. Stattdessen muss sich die Bundesregierung zusammen mit ähnlich

gesinnten Staaten wie den Niederlanden, Dänemark, Finnland, Schweden, Österreich, Norwegen oder Kanada für eine Stärkung der multilateralen Rüstungsexportkontrolle einsetzen. Hierzu sollte sie in der EU und im VN-Sicherheitsrat für ein Waffenembargo gegen alle Kriegsparteien im Jemen eintreten.

### ↘ **STILLSTAND IN DEN VEREINTEN NATIONEN DURCH STRATEGISCHE PARTNERSCHAFTEN ÜBERWINDEN**

Die Vereinten Nationen (VN) sind durch die politische Großmachtkonfrontation, den finanziellen und politischen Rückzug der USA aus der multilateralen Arbeit und die fragmentierten Organisations- und Arbeitsprozesse im Bereich der Friedenssicherung geschwächt. Die VN können in vielen der gegenwärtigen Gewaltkonflikte nicht oder nicht hinreichend tätig werden: Zentrale Entscheidungen im VN-Sicherheitsrat blockieren einzelne Ratsmitglieder durch den verstärkten Gebrauch des Vetos. Zugleich sinkt das Budget für VN-Friedensmissionen.

Diese Probleme löst nicht ein ständiger deutscher Sitz im Sicherheitsrat. Stattdessen sollte die Bundesregierung ihre Energie in strategische Partnerschaften investieren und so eine aktive und sichtbare Rolle in den Vereinten Nationen übernehmen. Der programmatische Ausgangspunkt dafür ist mit der Like-Minded-Initiative von Außenminister Heiko Maas gesetzt. Strategische Partnerschaften könnten helfen, das von weiteren Kürzungen bedrohte Peacekeeping-Budget zu schützen, die überfällige Debatte um eine Reform der Mandatierung von VN-Friedensmissionen voranzutreiben und die Stärkung des humanitären Völkerrechts nach dem gescheiterten Genfer Prozess neu zu beleben. Darüber hinaus könnten strategische Partnerschaften innerhalb des Sicherheitsrats genutzt werden, um dringende Reformen der Arbeitsweisen der VN auf den Weg zu bringen.

Um das zu erreichen, muss die Bundesregierung allerdings ihre Ziele für solche Partnerschaften klar definieren. Ist das Ziel eine Stärkung der liberalen Weltordnung oder „nur“ der multilateralen Ordnung? Ersteres würde ein erheblich kleineres, nämlich liberal-demokratisches Set von Partnern bedeuten und damit auch geringere Manövrierfähigkeit in der Weltordnung. Letzteres gewährt mehr Flexibilität in der Gewinnung möglicher Partner, wirft aber Dilemmata auf: zwischen der Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie einerseits und dem Schutz multilateraler Abkommen durch Partnerschaften mit Staaten, die diese Werte nur bedingt oder gar nicht teilen, andererseits. Die Empfehlung des Friedensgutachtens dazu lautet, die liberale Ordnung dort zu schützen, wo es möglich ist, und dort, wo das nicht möglich ist, zumindest das multilaterale Regelwerk zu erhalten. Neue Partnerschaften und Kooperationen können dabei helfen.

## ↘ **INTERNATIONALE PARTNERSCHAFTEN GEGEN HASSREDE**

Neue internationale Partnerschaften gegen die Manipulation demokratischer Willensbildung und gegen die Mobilisierung zu Radikalität und Gewalt in sozialen Medien sind dringend erforderlich. Das zeigen die von Russland ausgehenden Versuche, auf Wahlprozesse Einfluss zu nehmen, ebenso wie die transnationalen Kommunikationsstrategien von rechtsextremen und dschihadistischen Gruppierungen.

12

International werden aktuell verschiedene Initiativen und Programme auf den Weg gebracht. Auch wenn die US-Regierung derzeit viele multilaterale Vereinbarungen infrage stellt, verdient die von den USA vorangetriebene und auf Kooperation angelegte Initiative einer UN Group of Governmental Experts die Unterstützung der Bundesregierung. Sie soll bis 2021 Grundlinien für eine gemeinschaftsorientierte und völkerrechtlich basierte Internetregulierung erarbeiten. Kritischer ist hingegen die Open-ended Working Group zu sehen, die von Russland initiiert wurde, und bei der nationale Souveränität – und damit die nationale Kontrolle des Internets – im Zentrum steht.

Dagegen ermöglicht der von VN-Generalsekretär António Guterres initiierte Aktionsplan gegen Hassrede neue Allianzen, die die Bundesregierung aktiv mitgestalten sollte. Kanada, Neuseeland, Südkorea und Japan sind schon Teil von neuen multilateralen Initiativen der Bundesregierung. Der Aktionsplan sollte auch in diesen Initiativen Widerhall finden. Ob sich die USA unter ihrer aktuellen Regierung aktiv gegen Hassrede stellen werden, ist zweifelhaft. Daher ist eine zusätzliche EU-weite Koordinierung und Regulierung der sozialen Medien notwendig. Während es auf VN-Ebene darum geht, den Zensur- und Kontrollbestrebungen illiberaler Staaten etwas entgegenzusetzen, stehen auf Ebene der EU andere Aufgaben an: Dort sind Vereinbarungen in der Regel unverbindlich, und die Regulierung ist weitgehend auf Kontrolle ausgelegt. Dieser Politik sollte eine Agenda zur Seite gestellt werden, die aktiv auf Primärprävention setzt. Das bedeutet, mehr Mittel bereitzustellen für Praxisinitiativen und Forschung in den Bereichen politische Bildung und Medienkompetenz, aber auch für Aufklärungsarbeit in Bildungseinrichtungen und im Strafvollzug. In der Zusammenarbeit mit internationalen Konzernen der sozialen Medien sollte nicht zu viel Verantwortung vom Staat auf die Konzerne übertragen werden. Zudem müssen Transparenzregeln nicht nur deklariert, sondern – durch unabhängige Agenturen und gesetzliche Verpflichtungen – auch durchgesetzt werden.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

---

Trotz der Krise der globalen Friedensordnung bieten sich der Bundesregierung viele Möglichkeiten, entschlossen für Frieden und Sicherheit einzutreten. Zusammen mit neuen und alten Partnern, staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, kann Deutschland Allianzen und Kooperationen eingehen, um politische Initiativen voranzubringen – in der nuklearen Rüstungskontrolle und Abrüstung, bei der Stabilisierung von Kriegs- und Nachkriegsgesellschaften, im Konflikt zwischen NATO und Russland, beim Kampf gegen Fluchtursachen, für eine Reform der VN und gegen Hassrede und Wahlkampfmanipulation im Internet. Dazu braucht es neue, innovative Formate der Kooperation, die das Vertrauen in multilaterale Vereinbarungen und Institutionen wiederherstellen.

---

**Dr. Claudia Baumgart-Ochse**

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und  
Konfliktforschung

**Prof. Dr. Christopher Daase**

HSFK - Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und  
Konfliktforschung

**Prof. Dr. Tobias Debiel**

INEF – Institut für Entwicklung und Frieden

**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

14

- 1 Innovatively and proactively shape international politics** Global institutions and rules of peace and security policy are in crisis. The German government must finally become more proactive in shaping international politics.
- 2 New partnerships, new formats of cooperation** Germany should forge strategic alliances in order to protect the liberal peace order wherever possible; and where it is not possible, at least preserve the multilateral framework of rules.
- 3 Demand and promote nuclear disarmament** The German government must push for the preservation of the nuclear arms control and non-proliferation treaties. At the same time, Germany should propose concrete nuclear disarmament steps and bring to bear its influence in NATO in this regard.
- 4 Rethink stabilization policy** Stabilization policies must deal with the root causes of conflicts instead of pursuing German and European interests. The current strong focus on strengthening security forces and administrative structures is counterproductive.
- 5 Cooperation on migration policy must conform with human rights** The EU's cooperation with authoritarian repressive regimes on migration policy must end. It carries the risk of contributing to the prevention of democratic change and to the emergence of new crises and refugee movements.
- 6 Minimize military risks between NATO and Russia** European security cannot withstand relations between NATO and Russia drifting further apart. The German government should increasingly advocate in the EU for new bi- and multilateral formats in order to minimize risks in the Baltic and Black Sea regions.
- 7 Strengthen multilateral and rule-based arms export control** The German government must strengthen the EU's Common Position on arms export controls and the international Arms Trade Treaty by pushing for an arms embargo against the warring parties in Yemen together with like-minded states.
- 8 End standstill in the United Nations** Strategic alliances are needed in order to overcome the current political gridlock on key issues of peace policy in the UN. The goal must be to secure and strengthen the UN's multilateral framework of rules.
- 9 International action against hate speech – but not at all costs** The German government must advocate for regulating the digital space, e.g. for initiatives against hate speech at the EU and UN levels – but within the narrow confines of civil liberties and data protection rights and only with selected partners.
- 10 Implement peace and security policy concepts** Developing pioneering concepts in peace and security policy is Germany's strong suit, but implementation is not. A visionary and proactive policy is required.



# STATEMENT / Forward into the past? Peace needs partners /

In peace and security policy, international and regional regulatory frameworks are under pressure, as are the institutions that serve to implement them. In this situation, the existing rules and institutions must be protected, and at the same time new rules and processes for securing peace must be promoted as challenges change. Neither of these can be accomplished alone; both require new partnerships. This year's Peace Report discusses such partnerships in the individual areas of peace and security policy.

Forward into the past – this is the direction in which policies that address issues of peace and security are currently heading. Achievements of multilateral cooperation that helped to globally secure peaceful coexistence are being jettisoned bit by bit: The warring parties in Syria and Yemen flout rules of non-violent conflict resolution. The Russian annexation of Crimea represents a breach of international law. International humanitarian law and fundamental human rights are globally threatened. Trust in international conventions and procedures is lost when agreements such as the INF Treaty or the nuclear agreement with Iran are rescinded. Particularly the major powers, first and foremost the US, are increasingly withdrawing political and financial support from the United Nations for its key peacekeeping functions.

This diagnosis of the erosion of established rules and the weakening of international institutions weighs all the more heavily when the global development of wars and conflicts is taken into account. The number of violent conflicts continued to increase in the past year. Especially conflicts with jihadist rebel groups in the Middle East and in Africa are growing. Roughly 68.5 million people have fled because their life is threatened by war, repression and fragile statehood.

Europe as a peace model is particularly affected by the disintegration of the international order and its rules. It has lost much of its credibility and its ability to shape events, both

internally and externally. The “refugee crisis” deepens internal European divisions. The EU is tacitly suspending the primacy of protecting human lives in the Mediterranean and accepting or even supporting inhuman conditions on Europe’s “external borders”, e.g. in Libya. On the border between NATO states and Russia, the parties have been relying on military deterrence since the illegal annexation of Crimea by the Russian Federation and the start of the war in the Donbass, instead of making use of the established procedures and formats of cooperative security.

16 But how can the disintegration be stopped? In view of the current challenges in peace and security policy, further divisions and the weakening of established cooperative procedures must be prevented. However, a mere return to the old order, a mere preservation, will not suffice, as many of the current developments are too new and too complex.

German foreign policy must therefore be proactive in identifying new partners and developing and implementing new coalitions and forms of cooperation in the key areas of peace and security policy with them.

These partners could be states with which Germany forms strategic alliances in the framework of the UN in order to advance concrete initiatives – for example a stabilization policy focused on the root causes of conflicts or an internationally coordinated approach to hate speech on the internet. This can establish new trust in multilateral cooperation, which has taken a severe blow not least due to the change in US foreign policy under Trump.

At the same time, existing partnerships must be put to the test: For instance, in conflict situations such as in Mali, where a government contributes to violence and repression, it is problematic to rely solely on state actors as partners for German and European policies. In such cases, new cooperations including non-state actors must be entered into in order to achieve peace and security. Also, the so-called migration and mobility partnerships with authoritarian regimes must be ended if they carry the risk of themselves contributing to repression and human rights violations.

The challenge of new partnerships and coalitions lies not only in designing innovative and unconventional formats and procedures of cooperation, but mainly in their implementation. We therefore expect the German government to adopt a visionary and proactive foreign, security, development and domestic policy that develops and demands new forms of cooperation – and then goes on to implement them. In the following, we provide some examples from the topics of the Peace Report 2019.

## ↳ **MEDIATING IN THE DISPUTE OVER NUCLEAR DISARMAMENT**

The global nuclear order is about to shatter. The superpowers Russia and the US are dismantling the bilateral nuclear arms control treaties and fueling a new arms race. But also more generally, the tensions between nuclear-weapon and non-nuclear-weapon states, proponents and opponents of nuclear disarmament are mounting considerably. The 2020 Review Conference of the Non-Proliferation Treaty is at risk of failing before it has started. In view of these developments, it is more important than ever to uphold the vision of a world free of nuclear weapons and to search for new ways of realizing nuclear arms control, non-proliferation and disarmament.

17

By upholding the “Joint Comprehensive Plan of Action” (JCPOA) with Iran, the German government has demonstrated that it is willing to advance useful measures on nuclear non-proliferation and disarmament even against the will of the US and in an unusual international constellation (namely together with Russia and China). It should consistently continue to pursue this path and take an approach in the debate on nuclear arms control and disarmament that is independent and geared towards cooperation. This does not mean breaking old alliances, but rather building bridges between different approaches in order to open up new perspectives for nuclear arms control and disarmament.

Together with non-nuclear European NATO states, Germany could advocate for reducing the role of nuclear weapons in NATO’s strategy and for modifying nuclear sharing so as to allow tactical nuclear weapons to be withdrawn from Europe.

Germany should promote understanding between opponents and proponents of the Nuclear Weapon Ban Treaty together with states that, like Germany, are under the US nuclear umbrella but continue to pursue the goal of overcoming it (e.g. Japan). The goal must be to emphasize the compatibility of the Non-Proliferation Treaty and the Nuclear Weapon Ban Treaty and to offer perspectives how the states that have so far not acceded to the Nuclear Weapon Ban Treaty can commit to its humanitarian goals and accede in the long term.

In Europe, Germany should strengthen its cooperation with those states that are interested in promoting understanding between proponents and critics of nuclear deterrence. The EU should return to being a credible voice in the discourse on nuclear disarmament.

### ↘ **INCLUDE NON-STATE ACTORS IN STABILIZATION POLICY**

The number of violent conflicts with more than 25 combat-related deaths per year is increasing again globally; in 2017, it was 131. The bulk of armed conflicts is characterized by the involvement, besides state actors, of a large number of non-state and external actors (e.g. UN missions, individual states). However, the stabilization policy under which Western states and international organizations combine their military, police, diplomatic and development interventions focuses mainly on restoring and enforcing statehood. The concerns and interests of the populations are not sufficiently taken into account.

18

For instance, the stabilization policy in Mali primarily wants to assert European interests. It aims to fight terrorism and organized crime and to limit refugee and migration movements from the Sahel northward. The intention is to strengthen the Malian state – first and foremost its security forces. However, the Malian government is considered to be corrupt and closely tied to criminal and sometimes even jihadist groups. The Malian security forces have repeatedly perpetrated massive human rights violations and significantly contributed to the escalation of violence.

Human security has drastically deteriorated on the ground, not least because these entanglements are not sufficiently being factored into the policy of stabilization. The implementation of the peace agreement of 2015 has made little progress. A stabilization approach that strengthens the government as a partner even though it is primarily responsible for existing instability cannot succeed. The cooperation with the Malian state thus needs to be renegotiated. Alternatively, formats of interaction with civil society and with local communities must be established. For if stabilization policy is to bring peace not only in Mali but also in other countries, the security of the population must take centre stage.

### ↘ **NO MIGRATION PARTNERSHIPS AT THE EXPENSE OF HUMAN RIGHTS**

Little progress has been made in recent years in key dimensions of sustainable peace-keeping. The record with respect to Goal 16 of the Agenda for Sustainable Development (peace, justice and strong institutions) is particularly sobering. The number of refugees, asylum seekers and internally displaced persons doubled from 2007 to 2017, from 30 million to 68.5 million. War, repression and fragile statehood are the driving forces of this development. At the same time, refugees often continue to be exposed to violence and exclusion in host regions.

The EU is not a pioneer of a humane refugee policy. Quite the contrary: It pursues a closed-door policy and relies on problematic partnerships. The EU has the most deadly external border in the world. 35,000 people are estimated to have drowned in the Mediterranean since the year 2000. The European external border is characterized by a comprehensive and sophisticated “non-entrée regime”. For several years now, this has included so-called migration and mobility partnerships with states of transit and origin such as Libya, Sudan or Turkey that have authoritarian governments. Development cooperation is increasingly subordinated to considerations of security and migration policy. European support for the G5 Sahel Joint Force of the countries of Mauritania, Mali, Burkina Faso, Niger and Chad illustrates the priority of security and military considerations. This is at the expense of policies oriented towards human rights.

A reorientation is required. Regional initiatives such as the Cartagena process in Latin America or the progressive refugee policies in Uganda and Ethiopia offer promising approaches that deserve to be supported in partnerships. At the global level, financially strong states must join forces to counter the dramatic underfunding of the UNHCR. But above all, the German government should push for legal access routes in the EU. The initiative for a humanitarian European visa that the European Parliament launched in December 2018 is an important step.

### ↳ **CONDUCT POLITICAL DIALOGUE WITH RUSSIA**

The security situation in Europe is deteriorating. Since the beginning of the conflict in Ukraine, NATO and the Russian Federation alike are pursuing the restoration of conventional deterrence, in particular in the Baltic and Black Sea regions. Proven mechanisms of cooperative security are disintegrating: Since the suspension of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE Treaty) in 2007 there has been a lack of reliable treaty frameworks as a basis of information exchange, mutual observations and inspections. The NATO-Russia Founding Act of 1997 and the CFE Final Act of 1999 are also at risk. Mutual distrust is blocking formats of conflict regulation such as the contact group at the level of governments and foreign ministers between Germany, France, Russia and Ukraine on issues of the Donbass conflict (Normandy format).

In order to prevent a further erosion of the relationship, German foreign policy should continue the Structured Dialogue and additionally promote formats for military risk minimization and subregional conflict management. This could take place in the framework of bilateral and multilateral agreements on the prevention of incidents in and over international waters. Moreover, status-neutral mechanisms are required for further processing

the conflicts in the post-Soviet space, that is, procedures in which political and territorial issues of status can be put to aside. The conflict parties can first agree on a series of steps, for instance confidence-building measures, which are achievable without resolving the status of the parties. This could occur in the framework of existing formats and under the mediation of trusted third parties. A political dialogue at the highest level is required as a basis of an effective strategy of risk limitation at all levels, i.e. global, regional and subregional. The German government should advocate for this in the EU.

20

### ↘ **STRENGTHEN MULTILATERAL AND RULE-BASED ARMS EXPORT CONTROL**

Germany exports weapons to authoritarian regimes and to regions of tension. The current halt to arms exports to Saudi Arabia must not be a mere moratorium, but must rather lead to a permanent departure from this fatal policy. Finally, for once the German government is adhering to the rules of the EU's Common Position on arms export controls and the international Arms Trade Treaty. It must not undermine these multilateral regulatory frameworks on account of the plans for a European and in particular German-French arms cooperation. These are false avowals of friendship, they weaken the international rule-based order and ultimately also the EU. Instead, the German government must push for strengthening multilateral arms export control together with like-minded states such as the Netherlands, Denmark, Finland, Sweden, Austria, Norway or Canada. To this end, it should advocate in the EU and in the UN Security Council for an arms embargo against all warring parties in Yemen.

### ↘ **OVERCOMING STANDSTILL IN THE UNITED NATIONS THROUGH STRATEGIC PARTNERSHIPS**

The United Nations (UN) are weakened by the political confrontation of major powers, the financial and political withdrawal of the US from multilateral activities and the fragmented organizational and work processes in the area of peacekeeping. The UN cannot take action, at least not sufficient action, in many of the current violent conflicts: Key decisions in the UN Security Council are being blocked by individual council members through increased use of the veto. At the same time, the budget for UN peace missions is shrinking.

These problems are not solved by a permanent German seat on the Security Council. Instead, the German government should invest its energy in strategic partnerships and thus take on an active and visible role in the United Nations. Foreign Minister Maas set the programmatic point of departure for this with the Like-Minded Initiative. Strategic

partnerships can help protect the peacekeeping budget that is threatened by further cuts, advance the long overdue debate on a reform of the process of mandating UN peace missions and revive the strengthening of international humanitarian law after the failed Geneva Process. Furthermore, strategic partnerships within the Security Council could be used to launch urgently needed reforms in the work processes of the UN.

However, to achieve this goal, the German government needs to clearly define its goals for such partnerships. Is the goal to strengthen the liberal world order or “only” the multilateral order? The former would imply a considerably smaller, namely liberal-democratic set of partners and thus also less manoeuvrability in the current world order. The latter offers more flexibility in finding potential partners but raises dilemmas: between the promotion of the rule of law and democracy on the one hand and the protection of multilateral agreements through partnerships with states that share these values to a limited degree or not at all on the other hand. The Peace Report’s recommendation in this regard is to protect the liberal order wherever possible and, where it is not possible, to at least preserve the multilateral regulatory framework. New partnerships and cooperations can contribute to this.

### ↘ **INTERNATIONAL PARTNERSHIPS AGAINST HATE SPEECH**

New international partnerships against the manipulation of democratic processes and against the mobilization towards radicalism and violence in social media are urgently needed. This is illustrated by the attempts originating from Russia to influence electoral processes and by the transnational communication strategies of extreme right-wing and jihadist groups.

Various initiatives and programmes are currently being launched internationally. Even though the US government is currently calling many multilateral agreements into question, the initiative of a UN Group of Governmental Experts, which is geared towards cooperation and is being advanced by the US, deserves the German government’s support. It is to develop basic guidelines for community-oriented internet regulation based on international law by 2021. A more critical stance should be taken towards the Open-ended Working Group, which was initiated by Russia and which focuses on national sovereignty – and thus on national control of the internet.

By contrast, the action plan against hate speech initiated by UN Secretary-General Guterres enables new alliances, and the German government should take an active part in shaping them. Canada, New Zealand, South Korea and Japan are already part of new multilateral initiatives of the German government. The action plan should also be reflected in

these initiatives. Whether the US will take an active stance against hate speech under its current government appears doubtful. An additional EU-wide coordination and regulation of social media is therefore necessary. Whereas at the UN level the focus is on standing up against efforts of illiberal states to impose censorship and control, other tasks are pending at the EU level: Here, agreements are usually not binding, and regulation is to a large extent geared towards control. This policy should be supplemented by an agenda that actively promotes primary prevention. That means providing more funds for practical initiatives and research in the areas of political education and media skills, but also informational work in educational institutions and in the penal system. The cooperation with international social media corporations should avoid transferring too much responsibility from the state to the corporations. Moreover, transparency rules should not only be declared, but also enforced – through independent agencies and legal obligations.

---

## CONCLUSION

Despite the crisis of the global peace order, several opportunities present themselves to the German government to take resolute action for peace and security. Together with new and old partners, state and non-state actors, Germany can enter into alliances and cooperations in order to advance political initiatives – in nuclear arms control and disarmament, in stabilizing war and post-war societies, in the conflict between NATO and Russia, in fighting the root causes of forced migration, for a reform of the UN, and against hate speech and the manipulation of election campaigns on the internet. This requires new, innovative formats of cooperation that restore trust in multilateral agreements and institutions.

---

**Dr. Claudia Baumgart-Ochse**

PRIF – Peace Research Institute Frankfurt

**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**



# 2019 / Nukleare Weltordnung in der Krise / **FOKUS**

- F.1** ↘ Krise der nuklearen Weltordnung
- F.2** ↘ Krise der nuklearen Rüstungskontrolle
- F.3** ↘ Chancen für eine neue nukleare Ordnung

## ↓ EMPFEHLUNGEN

## F

26

- 1 Engagement in der nuklearen Rüstungskontrolle liegt im Interesse Deutschlands und der EU** Deutschland sollte noch stärker für nukleare Rüstungskontrolle, Nichtverbreitung, Abrüstung und eine Welt ohne Nuklearwaffen eintreten. Das erfordert neue Ideen, um die aktuellen Spannungen zu überwinden.
- 2 Nuklearwaffen nicht allein den Strategen überlassen** Eine glaubwürdige Strategie muss auf einer gesellschaftlichen Debatte basieren. Die Bundesregierung muss die Öffentlichkeit besser über Chancen und Risiken von Nuklearwaffen informieren und ihre Strategie hinsichtlich des langfristigen Ziels vollständiger nuklearer Abrüstung präzisieren.
- 3 Die Rolle von Nuklearwaffen in der Sicherheitspolitik reduzieren** Die Entwicklung und Stationierung taktischer Nuklearwaffen und die Idee ihres frühzeitigen Einsatzes in einem Konflikt ist abzulehnen. Die Bundesregierung sollte zudem auf den Abzug existierender taktischer Nuklearwaffen aus Deutschland drängen.
- 4 Keine nukleare Option für Deutschland** Rechtliche, politische und ethische Gründe sprechen klar gegen deutschen Nuklearwaffenbesitz. Stattdessen sollten Schritte geprüft werden, wie die umstrittene „nukleare Teilhabe“ reduziert werden kann.
- 5 Die Rolle Europas in der Nuklearwaffen-debatte stärken** Die EU kann in der Krise der nuklearen Weltordnung ein stabilisierender Faktor sein, wenn die innereuropäischen Meinungsverschiedenheiten zur nuklearen Abrüstung überwunden werden. Deutschland sollte zu einer Annäherung konträrer Positionen beitragen.
- 6 Nichtverbreitung und Abrüstung sind keine Widersprüche** Die Bundesregierung sollte ihre Haltung aufgeben, der Atomwaffenverbotsvertrag und der Nukleare Nichtverbreitungsvertrag seien unvereinbar. Stattdessen sollte sie aktiv Brücken bauen, um ein Scheitern der NVV-Überprüfungskonferenz 2020 zu verhindern.
- 7 Verlängerung des N-START-Abkommens fordern** Die Bundesregierung, die EU und die europäischen NATO-Staaten müssen sich für die Verlängerung des N-START-Abkommens um fünf Jahre einsetzen. Fällt der INF-Vertrag weg, sollten die Europäer den US-Kongress und die russische Duma zu einer restriktiven nuklearen Entwicklungs- und Beschaffungspolitik drängen.

# FOKUS / Nukleare Weltordnung in der Krise /

Die nukleare Weltordnung ist in akuter Gefahr und mit ihr die Stabilität des internationalen Systems. Die nach dem Kalten Krieg vereinbarte Abrüstung zwischen den nuklearen Supermächten ist blockiert und ein neues Wettrüsten zeichnet sich ab; bestehende Rüstungskontrollverträge werden gekündigt oder laufen in Kürze aus; regionale Nuklearkrisen drohen zu eskalieren. Nie war die Welt vom Ziel der Nuklearwaffenfreiheit weiter entfernt als heute, und das Risiko einer nuklearen Katastrophe steigt wieder. Deutschland muss in dieser Situation entschlossener als bislang eine auf nukleare Abrüstung gerichtete Außen- und Sicherheitspolitik verfolgen.

## F.1 ✓ Krise der nuklearen Weltordnung

**D**ie nukleare Weltordnung ist ein komplexes Gebilde aus bi- und multilateralen Institutionen, Verträgen und informellen Übereinkommen. Mit ihm ist es zeitweise gelungen, das nukleare Wettrüsten zu begrenzen, die Weiterverbreitung von Nuklearwaffen einzudämmen und deren Einsatz zu verhindern. Diese Ordnung entstand nach dem Zweiten Weltkrieg und beruhte auf der Überzeugung, dass Nuklearwaffen singular sind hinsichtlich ihrer technischen Natur, ihrer Zerstörungskraft und ihrer ökologischen und humanitären Folgen im Falle ihres Einsatzes. Nuklearwaffen, so die vorherrschende Meinung, könnten deshalb nur politisch zum Zwecke der Abschreckung, nicht aber militärisch zur Erreichung politischer Ziele eingesetzt werden. Ihr tatsächlicher Einsatz unterliege einem strengen Tabu.

Bis heute fußt die Logik und Stabilität dieser Ordnung auf zwei Elementen, nämlich Konflikt und Kooperation gleichermaßen: Einerseits basiert sie auf der gegenseitig gesicherten Zerstörungsfähigkeit (Mutually Assured Destruction) der Nuklearwaffenstaaten, welche eine nukleare Zweitschlagskapazität erfordert, die nach einem

Erstschlag des Gegners noch erlaubt, diesem durch Vergeltung inakzeptablen Schaden zuzufügen. Andererseits ist Zurückhaltung (Restraint) notwendig, also die Bereitschaft, sich an Normen und Beschränkungen zu halten, um gemeinsam das sogenannte „Gleichgewicht des Schreckens“ aufrechtzuerhalten.

Diese Ordnung droht nun zu zerbrechen. Die zur Zeit des Kalten Krieges und kurz danach geschlossenen bilateralen Rüstungskontrollverträge zwischen den nuklearen Supermächten werden gekündigt oder laufen ohne Aussicht auf Verlängerung aus. Die multilateralen Verträge zur nuklearen Nichtverbreitung (NVV) oder zur Beendigung nuklearer Testexplosionen (CTBT) sind in der Krise oder werden nicht ratifiziert. Damit drohen Beschränkungen nuklearer Rüstung, Transparenz- und Verifikationsvereinbarungen hinfällig zu werden und einer neuen Rüstungsdynamik Platz zu machen. Die Ursachen dafür sind vielfältig. Im Zentrum stehen die sich stetig verschlechternden Beziehungen zwischen den USA und Russland einerseits und die sich verstärkende Rivalität zwischen den USA und China andererseits. Beide Konflikte sind eng verbunden mit regionalen Krisen in Europa (Ukraine), im Nahen Osten (Syrien, Iran) und Asien (Nord-Korea, Indien/Pakistan), die alle eine nukleare Komponente aufweisen und erhebliches Eskalationspotenzial haben.

Bisherige Nuklear-  
ordnung droht zu  
zerbrechen

Auch wenn die Rüstungskontrolle zur Zeit selbst Gegenstand des Konflikts ist, könnte sie doch zum Ausgangspunkt von Entspannung und sicherheitspolitischer Kooperation werden. Während des Kalten Krieges gelang es, in Gesprächen über nukleare Rüstungskontrolle Vertrauen und Stabilität zu schaffen und damit die Grundlage zur Überwindung des Ost-West-Konflikts zu legen. Auch in der gegenwärtigen Krise könnten neue Initiativen und Konzepte zur nuklearen Rüstungskontrolle dazu beitragen, die internationale Stabilität zu stärken und neues Vertrauen aufzubauen.

## ENTWICKLUNG DER NUKLEARARSENALE

Trotz (oder wegen) der Widersprüche, die der nuklearen Abschreckungslogik innewohnen, ist es den Supermächten während des Kalten Krieges gelungen, eine Reihe bilateraler Verträge zu schließen, mit dem Ziel, einen ruinösen Rüstungswettlauf zu verhindern, Fehlwahrnehmungen zu vermeiden und einen „Atomkrieg aus Versehen“ zu verhindern. Parallel dazu wurde mit dem Nichtverbreitungsvertrag (NVV) 1968 ein multilaterales Abkommen geschlossen, das nur den fünf Ständigen Sicherheitsratsmitgliedern (USA, Russland, China, Großbritannien, Frankreich) ein Recht auf Nuklearwaffenbesitz einräumt und allen anderen Staaten Erwerb oder Entwicklung von Nuklearwaffen verbietet. Im Gegenzug verpflichteten sich die Nuklearwaffenstaaten (NWS), „in redlicher Absicht Verhandlungen über wirksame Maßnahmen zur Beendigung des nuklearen Wettrüstens in naher Zukunft und zur nuklearen Abrüstung zu führen“.

Die Erfolge der nuklearen Rüstungskontrolle sind nicht gering zu achten. Zwar gibt es heute neben den fünf offiziellen NWS drei weitere Staaten, die außerhalb des NVV Nuklearwaffen besitzen (Israel, Indien und Pakistan). Mit Nordkorea gibt es einen weiteren Staat, der als NVV-Mitglied den Vertrag verletzte und jetzt nuklear bewaffnet ist. Doch die Zahl der offiziellen und nichtoffiziellen Nuklearwaffenstaaten ist weit geringer als in den sechziger und siebziger Jahren befürchtet worden war.

Auch die bilaterale Rüstungskontrolle kann Erfolge vorweisen. Tatsächlich konnte der Aufwuchs an nuklearen Trägersystemen und Sprengköpfen während des Kalten Krieges verlangsamt und (weitgehend) auf Offensivwaffen beschränkt werden. Mit dem INF-Vertrag (1987), den Verträgen zur strategischen Rüstungskontrolle, SALT I und II (1972 und 1979), START I und II (1991 und 1993), dem Vertrag zur Reduzierung Strategischer Offensivwaffen SORT (2002) und dem New-START-Vertrag (2010) sank die Zahl nuklearer Sprengköpfe von ca. 70.300 im Jahre 1986 auf heute ca. 14.500<sup>1</sup> → 1/31.

Gegenwärtig sind ca. 3.750 nukleare Sprengköpfe auf operativen Waffen stationiert. Davon werden ca. 2.000 in Alarmbereitschaft gehalten. Trotz substanzieller Abrüstung der Supermächte ist nach wie vor der Großteil der Nuklearwaffen im Besitz der USA und Russlands (92%). Zusammen verfügen beide Staaten über ca. 13.800 Nuklearwaffen und zeigen keine Anzeichen, weiter abrüsten zu wollen. Im Gegenteil. Beide haben langfristige Programme zur Modernisierung ihrer land-, see- und luftgestützten Nuklearwaffen und der entsprechenden Infrastruktur aufgelegt. Zudem entwickeln beide neue Trägersysteme und Sprengköpfe und planen neue Einsatzmöglichkeiten für ihre Nuklearwaffen.

USA und Russland  
modernisieren ihre  
Nuklearwaffen

Die USA verfügen über ca. 1.650 strategische Sprengköpfe, die auf Interkontinentalraketen (ICBMs), U-Boot-gestützten ballistischen Raketen (SLBMs) und Strategischen Bombern stationiert sind, sowie über ca. 180 taktische Nuklearwaffen auf Bomberbasen in fünf verschiedenen europäischen Ländern. US-Präsident Trump hatte bereits Anfang 2018 eine „brandneue Nuklearstreitmacht“ angekündigt, die alles bisher Dagewesene in den Schatten stellen werde. Darüber hinaus haben die USA unter Trump die von seinem Vorgänger Obama betriebene Reduzierung der Rolle von Nuklearwaffen umgekehrt. In der Nuclear Posture Review 2018 (NPR) heißt es, Nuklearwaffen könnten auch gegen „nicht-nukleare strategische Bedrohungen“ eingesetzt werden, ohne diese näher zu bestimmen (→ US Department of Defense 2018). Zudem wird die Entwicklung neuer, leichter einsetzbarer Nuklearwaffen angekündigt. Beides deutet darauf hin, dass die Schwelle zum nuklearen Ersteinsatz sinkt. Das ist aus sicherheits- und friedenspolitischer Sicht ein gefährlicher Schritt, weil er die Wahrscheinlichkeit von Fehlwahrnehmungen erhöht und den Gegner dazu zwingt, seinerseits über einen frühen Einsatz von Nuklearwaffen nachzudenken.

Russland hat, wie vom New START-Abkommen gefordert, zum 5. Februar 2018 die Zahl seiner Nuklearsprengköpfe auf unter 1.550 reduziert. Diese sind auf ca. 316 ICBMs, 11 SLBMs und 68 Bombern stationiert. Hinzu kommen, wie bei den USA, Sprengköpfe und Trägersysteme, die zurzeit nicht einsatzbereit sind, aber jederzeit funktionsfähig gemacht werden können. Darüber hinaus verfügt Russland über ca. 2.000 taktische Nuklearwaffen, die keinen vertraglichen Beschränkungen unterliegen. Moskau argumentiert, dass diese seine konventionelle Unterlegenheit in Europa kompensieren würden. Diese Rechtfertigung hat auf amerikanischer Seite zu Sorgen geführt, Russland plane einen möglichen Ersteinsatz von Nuklearwaffen, um im Falle einer militärischen Auseinandersetzung die Beendigung des Konflikts zu seinen Bedingungen zu erzwingen. Diese angebliche escalate to de-escalate-Strategie wird in der amerikanischen NPR 2018 als Rechtfertigung genutzt, neue nukleare Gefechtsfeldwaffen (insbes. low yield nuclear weapons) zu entwickeln (→ US Department of Defense 2018: 8, 30). Unabhängige Experten bezweifeln allerdings die Einschätzung der NPR. Zwar behalte sich Moskau (ebenso wie Washington) vor, nicht nur gegen Angriffe mit Nuklear- oder anderen Massenvernichtungswaffen, sondern auch gegen konventionelle Angriffe, die die Existenz des Staates bedrohen, nuklear zu reagieren, doch sei damit keine Senkung der nuklearen Schwelle verbunden (→ Tertrais 2018). Gleichwohl haben mehrdeutige Stellungnahmen russischer Militärplaner und die Ankündigungen Präsident Putins, eine ganze Reihe neuer nuklearer Waffensysteme zu entwickeln, die Unsicherheit hinsichtlich der russischen Nuklearstrategie erhöht.

China besitzt gegenwärtig etwa 280 nukleare Sprengköpfe, die unabhängig von ihren ballistischen Trägersystemen gelagert werden. Damit unterstreicht China die defensive Natur seines Nukleardispositivs, das auf eine Minimalabschreckung (minimum deterrence) zielt und keinen Ersteinsatz von Nuklearwaffen vorsieht (no-first-use). Gleichwohl modernisiert China seine seit 2016 in einer eigenen Raketen-Streitkraft zusammengefassten Nukleararsenale mit Hochdruck (→ Kile/Kristensen 2018). Dabei wird weniger die Erhöhung der Zahl der Nuklearwaffen, als ihre qualitative Verbesserung angestrebt (→ Cunningham/Fravel 2015). Denn angesichts der Stationierung US-amerikanischer (und in geringerem Maße auch russischer) Raketenabwehrsysteme (missile defense) fürchtet China um seine Zweitschlagskapazität. Folglich investiert es in die Überlebensfähigkeit seiner Arsenale und die Fähigkeit, Defensivsysteme zu überwinden, z.B. durch die Verwendung von Mehrfachsprengköpfen (MIRVs).

Großbritannien verfügt über ca. 215 Nuklearsprengköpfe und verfolgt einen minimum deterrence-Ansatz. Nachdem die britische Regierung 2015 beschlossen hat, ihr Arsenal zu verkleinern, sind gegenwärtig noch 120 auf vier Trident-U-Booten stationiert. Ehrgeizige Pläne, sowohl die U-Bootflotte als auch die auf ihnen stationierten ballistischen Raketen zu modernisieren, werden kontrovers diskutiert und zum Teil in die Zukunft verschoben.



Frankreich hat seine strategischen und taktischen Nuklearkapazitäten von ca. 540 Nuklearsprengköpfen Anfang der 1990er Jahre auf gegenwärtig 300 reduziert und beabsichtigt auf diesem Niveau zu bleiben. Das Weißbuch des französischen Verteidigungsministeriums bezeichnet die eigenen Nuklearwaffen als „strikt defensiv“, hält aber am Recht zu einem „prästrategischen“ Nuklearwaffeneinsatz fest, um einen nuklearen oder konventionellen Angriff abzuschrecken, verfolgt also keinen no first use-Ansatz. Für die Modernisierung nuklearer Waffen und Infrastruktur beabsichtigt die Regierung bis 2025 ca. 37 Mrd. Euro auszugeben.

Indien und Pakistan, beide Nicht-Mitglieder des NVV, sind dabei, ihre Nuklearstreitkräfte nicht nur zu modernisieren, sondern auch deutlich zu vergrößern. Beide Rivalen besitzen gegenwärtig zwischen 130 und 150 Nuklearwaffen. Nicht nur die regionale Rivalität heizt ihren Rüstungswettlauf an, sondern auch das Verhältnis zwischen Indien und China, das seinerseits wieder vom Verhältnis Chinas zu den USA beeinflusst ist.

Am wenigsten ist über die Nuklearwaffen Israels bekannt, das ebenfalls kein Mitglied des NVV ist. Weder bestätigt noch bestreitet die Regierung den Besitz von Nuklearwaffen. Es wird allgemein angenommen, dass Israel seit den 1960er Jahren ein Arsenal von ca. 80 Nuklearwaffen aufgebaut hat, die auf landgestützten ballistischen Raketen, Bombern und als Marschflugkörper vermutlich auf Dolphin-U-Booten aus deutscher Produktion stationiert sind.

## 1 Schätzung der nuklearen Streitkräfte, Januar 2018

Quelle → F/43

Land	Stationierte Sprengköpfe*	Andere Sprengköpfe**	Gesamt 2018
USA	1.750	4.700	6.450
Russland	1.600	5.250	6.850
UK	120	95	215
Frankreich	280	20	300
China		280	280
Indien		130-140	130-140
Pakistan		140-150	140-150
Israel		80	80
Nord Korea			(10-20)
Gesamt	3.750	10.715	14.465

\*Stationierte Sprengköpfe sind Sprengköpfe auf Raketen oder Basen mit einsetzbaren Kampfflugzeugen.

\*\*Andere Sprengköpfe sind gelagerte bzw. Reservesprengköpfe oder Sprengköpfe, die auf die Zerlegung warten.

Nordkorea hat als Mitglied des NVV seine Vertragsverpflichtung gebrochen und gab 2016 öffentlich bekannt, hoch-angereichertes Uran für Nuklearwaffen produziert zu haben. Gegenwärtig wird sein Nukleararsenal auf zehn bis 20 Nuklearwaffen geschätzt, die auf selbst entwickelten Kurz-, Mittel- und Langstreckenraketen stationiert werden können. Ob Nordkorea bereits über nuklearfähige Interkontinentalraketen verfügt, die das Kernland der USA treffen können, ist umstritten.

F  
32

Insgesamt ergibt sich ein uneinheitliches Bild. Die USA und Russland haben ihre Nuklearwaffenarsenale aus dem Kalten Krieg deutlich reduziert, befinden sich aber gegenwärtig in einem neuen Rüstungswettlauf, der von einer Offensiv-Defensiv-Dynamik zusätzlich angeheizt wird. Die Nukleararsenale Chinas, Großbritanniens und Frankreichs bleiben vom Umfang weitgehend gleich, werden aber einer Modernisierung unterzogen. Indien und Pakistan bauen quantitativ und qualitativ ihre Arsenale aus.

## F.2 ✓ Krise der nuklearen Rüstungskontrolle

**D**er Zerfallsprozess der bipolaren nuklearen Rüstungskontrolle zwischen den USA und der Russischen Föderation setzt sich nach dem am 2. Februar 2019 angekündigten Rückzug der USA aus dem INF-Vertrag weiter fort. Die beiden zentralen Verträge, die das Ende des Kalten Krieges einläuteten, INF und N-START, sind in akuter Gefahr, ihre Vertragswirkung zu verlieren (→ Neuneck 2018). Fallen beide Verträge weg, gibt es keine vertragsbindenden Verpflichtungen mehr und keine Beschränkungen der beiden Nuklearwaffenarsenale der Supermächte. Verhandlungen für weitere nukleare Abrüstung sind nicht vorgesehen. Beide Seiten verfügen heute immer noch über ca. 92 % aller Nuklearwaffen weltweit. Angesichts neuer technologischer Entwicklungen wie der Raketenabwehr, konventioneller Präzisionswaffen und neuer Modernisierungsbestrebungen könnte das Abschreckungssystem aus der Balance geraten und das nukleare Nichtverbreitungsregime nachhaltigen Schaden nehmen. Die Gefahr eines neuen Wettrüstens ist akut. Eine neue Rüstungsdynamik insbesondere in Europa ist wahrscheinlich.

USA und Russland verfügen über 92 % aller Nuklearwaffen weltweit

### DER INF-VERTRAG VOR DEM AUS

Der INF-Vertrag, der 1987 von US-Präsident Ronald Reagan und Generalsekretär Michail Gorbatschow unterschrieben wurde, gilt als entscheidender Durchbruch am Ende des Kalten Krieges und leitete eine Ära von weiteren Rüstungskontrollverträgen ein. In der Folge wurden u.a. der Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) und der START-Vertrag von 1991 möglich, welcher zu einem umfassenden nuklearen Abrüstungsprozess führte. Der Vertrag verbietet den Vertragsparteien Herstellung, Tests und Stationierung von zwei Klassen bodengestützter INF-Systeme,

und zwar ballistische Raketen und Marschflugkörper mit einer Reichweite zwischen 500 und 5.500 km. Er hat zur Abrüstung und Zerstörung von 2.700 nuklearbestückten Raketen geführt. Dies bedeutete eine signifikante Verringerung der nuklearen Bedrohung insbesondere für Europa und nährte die Hoffnung auf eine nuklearwaffenfreie Welt, wie dies vor zehn Jahren vom damaligen US-Präsidenten Obama in Prag vorge schlagen wurde → 3/101.

US-Präsident Trump hat am 1. Februar 2019 aufgrund von Vertragsverletzungen Russlands den INF-Vertrag ausgesetzt. Der russische Präsident Putin folgte einen Tag später mit einer ähnlichen Erklärung und dem Hinweis, man wolle „nicht in ein teures Wettrüsten hineingezogen werden“. Grund für die Vertragskündigung durch die USA ist der seit 2014 erhobene Vorwurf, dass Russland einen neuen Marschflugkörper (SSC-8/9M729) getestet habe, dessen Flugweite jenseits der 500 km liege. Inzwischen sollen vier Bataillone mit ca. 100 Flugkörpern ausgestattet sein. Die russische Regierung bestreitet, vertragsverletzende Tests unternommen und die Reichweite von 500 km überschritten zu haben. Die NATO-Länder, darunter Deutschland, sehen die Vertragsverletzung als erwiesen an, allerdings sind der Öffentlichkeit immer noch keine Details bekannt. Russland hat kurz vor Ablauf der Kündigungsfrist eine öffentliche Vorführung des umstrittenen Marschflugkörpers organisiert, jedoch ist damit die Reichweite und Funktion des umstrittenen Systems nicht geklärt. Im Westen wird allerdings oft unterschlagen, dass Russland seinerseits seit längerem Vertragsverletzungen seitens der USA kritisiert. Zum einen seien die Startkanister (Mk-41) der NATO-Raketenabwehr in Polen und Rumänien auch für die Stationierung von offensiven US-Marschflugkörpern geeignet. Technisch gesehen sind diese Anschuldigungen berechtigt. Zum anderen verwendeten die USA für ihre Raketenabwehrtests spezielle Zielraketen. Und schließlich forcierten die USA die Herstellung von unbemannten „schweren Angriffsdrohnen“. Eine recht einfache Klärung dieser Anschuldigungen u.a. durch gegenseitigen Datenaustausch, Vor-Ort-Inspektionen und Expertentreffen wäre möglich, doch bemühen sich beide Seiten nicht ernsthaft darum. Auch könnte für umstrittene INF-Systeme ein reziprokes Verifikationssystem aufgebaut werden. Die unabhängige „Deep Cuts Commission“, die aus russischen, amerikanischen und deutschen Experten besteht, hatte Details dazu ausgearbeitet, aber beide Vertragsparteien scheinen an kooperativen Lösungen gegenwärtig kein Interesse zu haben. Die USA fordern die sofortige Zerstörung des Systems und Russland pocht auf ein Zusatzabkommen mit gegenseitigen Verifikationsrechten.

USA und Russland  
werfen einander  
Verletzung des  
INF-Vertrags vor

Die Kündigung des INF-Vertrages durch die USA haben viele Regierungen, Politiker und Experten bedauert. Es ist klar, dass die Vertragsbeendigung Russland nicht in den Vertrag zurückbringen wird und die Trump-Administration keinen Plan hat, Russland vom Bau neuer Systeme abzuhalten. Die Gefahr eines neuen Wettlaufs mit INF-Systemen, die konventionell oder nuklear bestückt sind, ist akut. Allerdings regt

sich Widerstand in der NATO, denn neben dem Bau neuer INF-Systeme muss geklärt werden, wo diese stationiert werden sollen. Außenminister Maas hat bereits versucht, mit Moskau, Washington und Peking ins Gespräch zu kommen und betont, dass „wir nicht eine Nachrüstungsdebatte, sondern eine Abrüstungsdebatte“ benötigen, und den Aufbau eines neuen Transparenz- und Verifikationsregimes für Marschflugkörper vorgeschlagen.

F  
34

Allerdings haben die USA und Russland bereits Schritte unternommen, um weitere Rüstungsmaßnahmen einzuleiten. 2018 wurde das Pentagon vom US-Kongress im Rahmen des National Defense Authorisation Act (NDAA) aufgefordert, Forschung und Entwicklung für neue bodengestützte INF-Flugkörper zu betreiben. Im Nuclear Posture Review vom Februar 2018 werden zusätzlich zwei neue strategische Nuklearwaffen vorgeschlagen: Längerfristig soll ein seegestützter Marschflugkörper (SLCM) entwickelt werden, der keiner Zustimmung eines Gastlandes bedarf, sowie ein seegestützter Sprengkopf „mit geringer“ Sprengkraft (unter 15 kt) für seegestützte, ballistische Raketen als Antwort auf „Lücken bei der regionalen Abschreckung“. Die NATO hat noch keinen „Nachrüstungsbeschluss“ gefasst, jedoch diverse Aufrüstungsmaßnahmen diskutiert. Sie reichen von Neustationierung konventioneller Streitkräfte über die Einführung von konventionellen, zielgenauen Raketen (A2/AD) bis hin zu neuen taktischen Nuklearwaffen. Der russische Verteidigungsminister hat angekündigt, Russland werde in den nächsten zwei Jahren eine bodengestützte Variante seines seegestützten Marschflugkörpers Kalibr sowie eine ballistische Rakete mit größerer Reichweite entwickeln.

Eine Stationierung von „mehr nuklearen Mittelstreckenraketen“ oder neuen bodengestützten Trägersystemen in Europa ist die falsche Antwort und setzt eine neue, gefährliche und teure Rüstungsdynamik in Gang. Insbesondere die Stationierung von low yield tactical weapons (die immer noch ein Drittel der Sprengkraft einer Hiroshima-Bombe hätten) wäre problematisch, weil sie die Schwelle des Nuklearwaffeneinsatzes verringern würde. Der Vertrag selbst wird erst Anfang August 2019 ungültig, sodass noch diplomatische Möglichkeiten zur Lösung der Krise bestehen.

Statt Scheingefechte über die Einbeziehung Chinas in den INF-Vertrag zu führen, sollten die USA und Russland die verbleibende Zeit nutzen, um die gegenseitigen Anschuldigungen zu klären. Sind die umstrittenen Raketensysteme nicht vertragskonform, sollten sie zerstört werden. Eine andere Möglichkeit ist, die INF-Systeme oder Startgeräte so zu modifizieren, dass sie nicht länger den INF-Vertrag verletzen. Ein gegenseitiges Transparenz- und Verifikationsregime sollte mit Unterstützung der Europäer aufgebaut werden, um Stationierungsorte, die INF-widrige Systeme enthalten können, durch Inspektionen auf Vertragseinhaltung überprüfen zu können. Schließlich könnten bei Wegfall des INF-Vertrages Russland und die NATO erklären, dass sie keine Neustationierungen von bodengestützten INF-Systemen vornehmen werden, solange dies die Gegenseite nicht tut. Dies hätte erheblichen Einfluss auf den Beschaffungsprozess

Noch ist Zeit für  
diplomatische  
Lösung der Krise des  
INF-Vertrags

in den USA und in Russland. Eine weitere Möglichkeit wäre, ein neues verifizierbares Verbotsregime für bodengestützte, nuklearbestückte ballistische Raketen und Marschflugkörper in Europa zu schaffen. Die betroffenen Parteien sollten ein maximales Interesse daran haben, nukleare Instabilitäten, Überraschungsangriffe und neue Stationierungswettläufe zu vermeiden, die die strategische Balance verändern und in einem Nuklearkrieg enden könnten.

## NEW-START

Der “New Strategic Arms Reduction Treaty” (N-START) von 2010 ist der einzig verbliebene nukleare Begrenzungsvertrag mit einem intakten Verifikationssystem zwischen den beiden nuklearen Supermächten. Beschränkt werden die strategischen Trägersysteme (ICBM, SLBM und Bomber) auf 800 und die Nuklearsprengköpfe auf 1.550 pro Seite. Der Vertrag ist die neueste Version des bilateralen SALT/START-Abrüstungsprozesses, der im Kalten Krieg zwischen der Sowjetunion und den USA begonnen wurde. Beide Seiten haben die vereinbarten Obergrenzen am 5. Februar 2018 erfüllt und halten sich bis jetzt an die Vorgaben. Formal läuft der Vertrag im Februar 2021 aus. Der N-START Vertrag könnte über dieses Datum hinaus ohne einen erneuten Ratifikationsprozess für fünf Jahre verlängert werden; allerdings werden zurzeit keine Verhandlungen zwischen den USA und Russland geführt und angesichts der gegenseitigen Vorwürfe in Bezug auf den INF-Vertrag ist dies auch für die nahe Zukunft unwahrscheinlich. US-Präsident Trump hält den von seinem Amtsvorgänger Obama ausgehandelten Vertrag für einen „bad deal“. Die USA haben mit dem Prüfprozess begonnen. In einem Interview im März 2018 hatte Putin erklärt, Russland sei bereit, N-START zu verlängern und Trägersysteme und Sprengköpfe weiter zu reduzieren. Beim Gipfeltreffen in Helsinki im Juli 2018 haben beide Präsidenten erklärt, den Dialog zur strategischen Stabilität wiederaufzunehmen. Allerdings setzen das innenpolitische Klima in den USA und die Kritik an den persönlichen Beziehungen zwischen Trump und Putin der innenpolitischen Unterstützung für neue Rüstungskontrollinitiativen enge Grenzen.

Zukunft des  
N-START Vertrags ist  
ungewiss

Obwohl die Vertragsbestimmungen als umgesetzt gelten, zeichnen sich Kontroversen ab, etwa über die Unumkehrbarkeit der Konversion von nuklearen zu konventionellen Trägersystemen. Ein weiteres Problem sind die strategischen Modernisierungsprogramme, die beide Seiten beschlossen haben und die nicht durch Rüstungskontrollbeschränkungen abgedeckt sind. Beispiele hierfür sind konventionelle see- oder luftgestützte Marschflugkörper mit hoher Treffergenauigkeit, Hyperschallflugkörper mit großer Reichweite oder neue schwere Interkontinentalraketen. Der russische Präsident Putin hat bei seiner Rede am 1. März 2018 neue, futuristische Trägersysteme vorgestellt, die über eine große Reichweite, Geschwindigkeit und Manövrierbarkeit verfügen, die die US-Raketenabwehr umgehen können. Am 17. Januar 2019 wurde der vom US-Kongress geforderte „Missile Defense Review“

(MDR) des Verteidigungsministeriums veröffentlicht, in dem Präsident Trump das Ziel der neuen Raketenabwehrpolitik der USA vorstellt. Wie bei Reagans SDI-Programm sollen „alle Raketen überall, zu jeder Zeit und an jedem Ort“ abgefangen werden können. Dafür müsse die strategische Raketenabwehr der USA ausgebaut und der Weltraum mit einbezogen werden.

Es ist abzusehen, dass Russland und China diese Bestrebungen mit eigenen Programmen beantworten werden und das Offensiv-Defensiv-Wettrüsten angeheizt wird. Ein ernsthafter Dialog zwischen den USA und Russland über den Erhalt der strategischen Stabilität ist überfällig, aber gegenwärtig nicht in Sicht. In diesen Dialog müsste zumindest mittelfristig auch China einbezogen werden, um überhaupt ein gemeinsames Verständnis nuklearer Stabilität herzustellen.

Dialog zwischen  
Russland und USA  
über strategische Sta-  
bilität ist überfällig

## NUKLEARE RÜSTUNGSKONTROLLE DER VEREINTEN NATIONEN

Auch in der multilateralen nuklearen Rüstungskontrolle der Vereinten Nationen, der Genfer Abrüstungskonferenz (Conference of Disarmament, CD), herrscht seit Jahren Stillstand. Dabei gab es nach dem Ende des Kalten Krieges große Hoffnung auf massive Abrüstung, die vielleicht sogar in einer nuklearwaffenfreien Welt hätte münden können. Als wichtige Meilensteine wurden ein Teststoppvertrag (CTBT) und ein Fissile Material Cutoff Treaty (FMCT) gesehen.

Tatsächlich herrschte bei den Teststoppverhandlungen noch Optimismus. Von 1994 bis 1996 wurde ein umfassendes Vertragswerk ausgehandelt. Besonders innovativ sind die Vorkehrungen zur Verifikation, die auf verschiedenen Technologien basieren, die zum Teil extra für den Zweck der Nukleartestverifikation entwickelt worden sind (Detektion von seismischen Erschütterungen mit Unterscheidung von Erschütterungen durch Erdbeben, Unterwassermikrofone, Infraschall-Detektoren, Radionuklid-Messungen und spezielle Inspektionen). Auch wenn es nicht gelang, sich auf eine Definition von Teststopp zu einigen, konnten die Diplomaten auf Grundlage von Vorschlägen einer Group of Scientific Experts (GSE) ein Verifikationsregime aushandeln, das Nuklearexplosionen klar identifizieren kann.

Trotzdem ist der Vertrag bis heute nicht in Kraft getreten. Dabei spielt der Konflikt zwischen Nuklearwaffenstaaten und Nicht-Nuklearwaffenstaaten eine entscheidende Rolle. Die Nuklearwaffenstaaten hatten bereits umfangreiche Testserien absolviert und besaßen genug Messdaten, um mit Computersimulationen die Zuverlässigkeit ihrer Sprengköpfe weiterhin zu gewährleisten. Sie hatten daher das gemeinsame Interesse, anderen Staaten Nukleartests zu verwehren, die für die Entwicklung neuer Nuklearwaffen notwendig sind. Die Nicht-Nuklearwaffenstaaten hingegen sahen das Ende des „qualitativen nuklearen Rüstungswettlaufs“ als vordringlich an. Die Schwellenstaaten, allen voran Indien, wollten dagegen selbst Tests durchführen. Sie nutzten

die Abrüstungsrhetorik und forderten nichts weniger als eine vollständige nukleare Abrüstung in einem definierten Zeitrahmen. In der daraus entstehenden Blockadesituation der folgenden Jahre führten sie selber Nukleartests durch.

Ob vorgeschoben oder nicht, die Forderung nach mehr Abrüstung ist einer der Hauptgründe, warum der Teststoppvertrag bis heute nicht in Kraft ist. Allerdings setzte sich mit der Trump-Administration in den USA eine Rüstungskontrollfeindliche Haltung durch, die ebenfalls die Ratifizierung des CTBT ablehnt. Als Begründung führen die Gegner an, dass die Verifikation unzureichend sei, obwohl es kaum einen Vertrag gibt, der genauere und gründlichere Verifikationen vorsieht als der CTBT.

Die Geschichte des Fissile Material Cutoff Treaty (FMCT) ist noch ernüchternder. Sein Ziel ist die Beendigung der Produktion von Spaltmaterial für Nuklearwaffen. Aber auch hier zeigte sich der gleiche Konflikt zwischen Nichtverbreitung und Abrüstung: Die Nuklearwaffenstaaten haben während des Kalten Krieges so große Mengen an Spaltmaterial produziert, dass sie auf eine weitere Produktion verzichten können. Stattdessen haben sie das Interesse, andere Staaten an solcher Produktion zu hindern. Die Nicht-Nuklearwaffenstaaten fordern hingegen eine Reduktion existierender Spaltmaterials, was die Nuklear-Waffenstaaten strikt ablehnen. Weil sich die Delegationen seit mehr als 20 Jahren über das Ziel, Nichtverbreitung oder auch Abrüstung, nicht einig werden, sind offizielle Verhandlungen über einen FMCT noch nicht aufgenommen worden. Es wäre wünschenswert, für den FMCT eine Group of Scientific Experts nach dem Vorbild der GSE für den CTBT einzurichten. Denn ein verifizierbarer FMCT könnte nicht nur eine Nichtverbreitungs- und Abrüstungswirkung entfalten, er könnte auch die Verifikation einer nuklearwaffenfreien Welt vorbereiten, da er internationale Überprüfungen auch in Nuklearwaffenstaaten einführen würde.

Die Verträge über Teststopps und das Ende der Produktion von Spaltmaterial sind blockiert

### F.3 ✓ Chancen für eine neue nukleare Ordnung

**N**euere Impulse für die nukleare Rüstungskontrolle und die Erneuerung der nuklearen Weltordnung sind aus zwei Richtungen zu erwarten. Erstens durch die Multilateralisierung der nuklearen Rüstungskontrolle, zweitens durch die Auflösung der Entgegensetzung von NVV und Atomwaffenverbotsvertrag (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW).

#### **MULTILATERALISIERUNG DER NUKLEAREN RÜSTUNGSKONTROLLE**

Eine stetig wiederkehrende Forderung ist, in die nukleare Rüstungskontrolle der Supermächte USA und Russland auch die anderen Nuklearwaffenstaaten, insbesondere China, aber auch Großbritannien und Frankreich einzubeziehen. Häufig, wie im Falle der jüngsten INF-Debatte, ist dies ein Vorwand, ernsthaften Verhandlungen aus

dem Weg zu gehen. Andererseits ist auch die Zurückweisung dieser Forderung mit dem Argument, Russland und die USA müssten erst einmal substanziell abrüsten, kurzschlüssig, da die Nuklearwaffenstaaten gemeinsam die Verantwortung für die Erfüllung der nuklearen Abrüstungsverpflichtung nach Art. 6 NVV tragen. Es ist aber wichtig, realistische Formate zu entwickeln, um die Multilateralisierung der nuklearen Rüstungskontrolle vorzubereiten und insbesondere China an die Ideen kooperativer Rüstungsbegrenzung heranzuführen (→ Bin 2011).

F

38

Für die Multilateralisierung der nuklearen Rüstungskontrolle kommen auf absehbare Zeit nur Großbritannien, Frankreich und China, also die offiziellen Nuklearwaffenstaaten im Sinne des NVV und zugleich permanenten VN-Sicherheitsratsmitglieder (P5) infrage. Eine Einbeziehung Indiens und Pakistans, ganz zu schweigen von Israel und Nord-Korea, ist höchst unwahrscheinlich. Ebenso unrealistisch ist es, sich von einer Multilateralisierung maßgebliche Abrüstungseffekte zu versprechen. Zu unterschiedlich sind die Nukleararsenale, als dass sich die USA und Russland auf eine Parität mit den anderen Nuklearwaffenstaaten einlassen könnten. Realistischer und in der gegenwärtigen Situation wichtiger ist es, im Rahmen der P5 einen strukturierten Dialog darüber zu beginnen, was strategische Stabilität unter den Bedingungen der Multipolarität bedeutet, und welche Rolle dabei Nuklearwaffen spielen (können). Entscheidend wäre es, sich nicht länger nur auf strategische Waffensysteme zu konzentrieren, sondern taktische Nuklearwaffen, Raketenabwehr, Marschflugkörper und Überschalltechnologie mit einzubeziehen.

Nuklearwaffenstaaten müssen in Dialog über strategische Stabilität in einer multipolaren Welt eintreten

Ein weiterer, darauf aufbauender Schritt könnte eine Vereinbarung der drei „kleinen Nuklearwaffenstaaten“ sein, die Zahl der Nuklearwaffen so lange nicht zu erhöhen, wie Russland und die USA über substanzielle Abrüstungsschritte verhandeln (→ Pifer/Tyson 2016). Solche einseitigen Verpflichtungen könnten mit Transparenzmaßnahmen verbunden werden, die zu einem regelmäßigen Datenaustausch ausgebaut werden könnten. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass Transparenz für Länder mit kleinen Nukleararsenalen ein größeres Risiko für die Zweitschlagskapazität darstellt als für Länder mit großen Arsenalen. Andere vertrauensbildende Maßnahmen könnten darin bestehen, den Bereitschaftsgrad von taktischen Nuklearwaffen zu reduzieren oder wechselseitige Manöverbeobachtungen oder Inspektionen zu gewähren.

Solche Maßnahmen wären zunächst darauf gerichtet, die Beziehungen zwischen den (offiziellen) Nuklearwaffenstaaten zu stabilisieren. Sie könnten aber zugleich die Grundlage für weitere Abrüstungsschritte bilden und damit die Spannungen reduzieren, die zwischen Nuklearwaffenstaaten und Nicht-Nuklearwaffenstaaten im nuklearen Nichtverbreitungsregime zuletzt drastisch gestiegen waren.



## ÜBERWINDUNG DES GEGENSATZES VON NICHTVERBREITUNG UND ABRÜSTUNG

Ein weiterer Ansatz zur Gestaltung der neuen nuklearen Weltordnung ist der im Juli 2017 verabschiedete Vertrag über das Verbot von Atomwaffen (TPNW). Ein Jahr nach seiner Annahme in der VN-Generalversammlung erhält der Vertrag steten Zulauf – 70 Staaten haben ihn inzwischen unterzeichnet, 20 ratifiziert (Stand 5. Februar 2019). Es ist abzusehen, dass er in den nächsten Jahren in Kraft tritt, nämlich 90 Tage nach der 50. Ratifizierung, vermutlich noch vor der nächsten Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrags (NVV) im Jahr 2020.

Die Innovationskraft des TPNW ruht auf zwei Säulen: Zum einen schließt der Vertrag eine völkerrechtliche Lücke, indem er eine neue Norm etabliert, die besagt, dass Atomwaffen aufgrund ihrer verheerenden humanitären Konsequenzen zu ächten sind. Der Verbotstatbestand ist umfassend: Den Vertragsparteien ist nicht nur untersagt, Atomwaffen herzustellen, einzusetzen und zu besitzen. Auch ihr Transfer und die Stationierung in anderen Staaten sowie die Androhung eines Atomschlages sind verboten. Damit delegitimiert der Vertrag ein Festhalten an der Politik nuklearer Abschreckung und stärkt das Tabu eines Nuklearwaffeneinsatzes.

Zum anderen unterstreicht der Verbotsvertrag die wachsende Bedeutung, die der transnationalen Zivilgesellschaft auch im traditionell von Staaten dominierten Feld der globalen Sicherheitspolitik zukommt: Angestoßen wurde der Verbotsprozess durch die sogenannte „Humanitäre Initiative“, einer Koalition aus abrüstungsfreundlichen Staaten und zivilgesellschaftlichen Bewegungen, denen es gelang, den Diskurs über Atomwaffen weg vom Fokus auf staatlicher Sicherheit und hin zu ihren katastrophalen Folgen für die menschliche und planetare Sicherheit zu lenken. Explizit adressiert der Vertrag Maßnahmen zum Schutz für Opfer vergangener Atomwaffeneinsätze und -tests sowie zur Umweltrehabilitation – nukleare Abrüstung wird als gemeinsame Verantwortung der Weltgemeinschaft festgelegt und damit der alleinigen Prärogative der Nuklearwaffenstaaten entzogen.

Im Bemühen, die globale nukleare Ordnung zu regulieren, tritt der Verbotsvertrag neben den Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) – der vielen als Herzstück eben jener Ordnung gilt. Tatsächlich haben der Streit um nukleare Abrüstung innerhalb des NVV und die Frustration angesichts der Blockadehaltung der Nuklearwaffenstaaten überhaupt erst den Verbotsvertrag möglich gemacht. Während aber zahlreiche Staaten und zivilgesellschaftliche Akteure den TPNW als notwendige Ergänzung des NVV verstehen, kritisieren ihn andere (so auch Deutschland) als Gefahr für die globale nukleare Ordnung. Insbesondere wird eingewendet, der TPNW könne den NVV schwä-

Der Atomwaffenverbotsvertrag - Ergänzung oder Gefahr für die nukleare Ordnung?

chen oder gar ersetzen (z. B. Auswärtiges Amt 2017, S. 12, Erklärung NATO-Rat 2017). Diese Kritik ist jedoch unbegründet, schließlich nimmt der Verbotsvertrag an mehreren Stellen explizit Bezug auf den NVV, bezeichnet ihn gar als Herzstück der multilateralen Rüstungskontrollarchitektur und hält damit fest, dass beide Verträge komplementär zu verstehen sind. Tatsächlich ergänzt der TPNW den vage formulierten und umstrittenen Artikel VI des NVV durch konkrete Regelungen. In einigen Punkten greift der Verbotsvertrag auf Bestimmungen des NVV zurück (Verifikation) oder geht sogar über den NVV hinaus (universelle Verbotstatbestände, Transfer, Stationierung, Drohung, Opferhilfe), in anderen enthalten beide Vertragsregime Schwachstellen (Umgang mit Vertragsbrüchen oder Austrittsverfahren).

Dennoch werden Kritiker nicht müde zu warnen, der Verbotsvertrag würde die Vertragsgemeinschaft des NVV spalten und könne womöglich zum Scheitern der für 2020 angesetzten NVV-Überprüfungskonferenz führen. Diese Behauptung übersieht, dass der Verbotsvertrag (auch) Ausdruck und Folge eben jener Spaltung ist. Sollte die Vertragsgemeinschaft des NVV tatsächlich weiter auseinanderdriften, ist dies nicht dem Verbotsvertrag zuzuschreiben, sondern den beteiligten Staaten.

Um zu verhindern, dass der Graben zwischen den (staatlichen und zivilgesellschaftlichen) Abrüstungsbefürwortern auf der einen und den Nuklearwaffenstaaten und ihren Verbündeten auf der anderen Seite noch tiefer wird und womöglich zum Scheitern der NVV-Überprüfungskonferenz führt, ist es daher dringend geboten, Brücken zwischen beiden Lagern zu bauen. Statt am Narrativ der Zerrissenheit festzuhalten und es damit diskursiv zu verfestigen, sollten sich die beteiligten Akteure (dies schließt auch die Zivilgesellschaft ein!) bemühen – das gemeinsame Ziel einer Welt ohne Nuklearwaffen vor Augen –, gemeinsame Schnittmengen auszuloten und aufeinander zuzugehen. Voraussetzung dafür ist die Erkenntnis, dass der Weg in eine atomwaffenfreie Welt weder allein durch einen Verbotsvertrag ohne Unterstützung der Nuklearwaffenstaaten noch durch ein (halbherziges) schrittweises Vorgehen in der nuklearen Abrüstung im Rahmen des NVV zu erreichen ist. Stattdessen bedarf es inklusiver Ansätze, die darauf abzielen, vorhandene Strukturen wie NVV, TPNW und weitere bilaterale und regionale Abrüstungsinstrumente miteinander in Einklang zu bringen und zu stärken. Eine zunehmend wichtige Rolle kommt dabei auch substaatlichen Akteuren auf der lokalen und kommunalen Ebene zu, beispielsweise die zunehmende Anzahl von Städten, die sich zum TPNW bekennen, oder die wachsende Anzahl von Banken, die sich aus Geschäften mit Atomwaffenherstellern zurückziehen.

Brücken bauen zwischen Verbotsvertrag und Nichtverbreitungsvertrag

Mit Blick auf die 2020 anstehende Überprüfungskonferenz des NVV gilt es dafür zu sorgen, dass sich der ideologische Graben zwischen Befürwortern des Verbotsvertrags und Gegnern nicht weiter verbreitert – immerhin waren verhärtete Fronten auf beiden

Seiten mit für das Scheitern der Überprüfungskonferenz 2015 verantwortlich. Damals war es auch der Europäischen Union nicht gelungen, sich auf eine gemeinsame Position zu verständigen. Zwar ist es wenig wahrscheinlich, dass die EU-Mitglieder eine einvernehmliche Haltung zum Atomwaffenverbotsvertrag formulieren werden – zu stark sind die Divergenzen und zu komplex die Gemengelage aus europäischen Abrüstungsbefürwortern wie Österreich oder Irland, Ländern der nuklearen Teilhabe wie Deutschland oder Polen und dem Nuklearwaffenstaat Frankreich.

Dennoch wäre die EU gut beraten, an ihr traditionelles Engagement im Bereich nuklearer Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung anzuknüpfen und sich dem Thema nuklearer Abrüstung endlich offen zu stellen. Die EU hat sich im Feld nuklearer Rüstungskontrolle in der Vergangenheit als starker, glaubwürdiger und verlässlicher Akteur hervorgetan – man denke nur an ihre Rolle beim Zustandekommen des Nuklearabkommens mit Iran und ihr gegenwärtiges Bemühen um dessen Erhalt. Es ist längst überfällig, einen offenen Dialog zum Thema nukleare Abrüstung zwischen den Mitgliedsstaaten zu führen und sich darüber einig zu werden, wie die EU zur Stabilisierung der nuklearen Weltordnung und zum Gelingen der anstehenden NVV-Überprüfungskonferenz beitragen kann.

Damit dies gelingt, ist die Initiative einzelner Staaten oder Koalitionen gleichgesinnter Staaten notwendig. Die Bundesregierung wäre eine geeignete Kandidatin dafür, sich als Brückenbauerin zu betätigen und einen inklusiven Austausch zwischen Abrüstungsbefürwortern und -gegnern, Nicht-Nuklearwaffenstaaten und Nuklearwaffenstaaten einzuleiten. Dessen Ziel sollte es sein, Argumente auszutauschen, gegnerische Positionen zu respektieren und über alle Unstimmigkeiten hinweg die Möglichkeiten für gemeinsame Schritte auszuloten.

Deutschland als Mittler in der polarisierten Debatte um nukleare Rüstungskontrolle und Abrüstung

Daneben sollte Deutschland im Rahmen des NVV für weitere nukleare Abrüstungsschritte werben oder zumindest Sorge dafür tragen, dass nuklearwaffenbesitzende EU- und NATO-Staaten nicht (weiter) hinter ihren vertraglich eingegangenen Verpflichtungen zurückbleiben. Weiterhin sollte die Bundesregierung ihr Engagement aufrechterhalten, das nukleare Einsatztabu von Nuklearwaffen zu stärken, etwa durch Initiativen wie den gemeinsamen Vorstoß von Belgien, Deutschland, Kanada und Schweden zur Schaffung verbindlicher Sicherheitsgarantien.

Zentral ist es, den Atomwaffenverbotsvertrag als Tatsache anzuerkennen und sich darum zu bemühen, ihn in die neue nukleare Weltordnung zu integrieren. Dazu gehört es, nicht länger die Unvereinbarkeit von NVV und TPNW zu behaupten, sondern die gemeinsame Vision einer Welt ohne Atomwaffen zu betonen, die nach wie vor das langfristige Ziel der Bundesrepublik Deutschland ist.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

---

F  
42

Die desolate Lage der nuklearen Weltordnung erfordert neue Initiativen – besonders von Deutschland als neues Sicherheitsratsmitglied. Als Nicht-Nuklearwaffenstaat hat Deutschland zwar nur begrenzt Möglichkeiten, auf die nukleare Rüstungsdynamik, auf Einsatzdoktrinen und regionale Krisen Einfluss zu nehmen. Gleichwohl sollte die Bundesregierung alles daransetzen, dass sowohl die bilateralen Verhandlungen zwischen Russland und den USA als auch multilaterale Verhandlungen im Rahmen der Conference on Disarmament und des Nichtverbreitungsregimes wiederaufgenommen bzw. mit verstärktem Engagement geführt werden. Es liegt im deutschen Interesse, dass ein nukleares Wettrüsten verhindert und substanzielle Abrüstungsschritte erzielt werden.

Rüstungskontrolle im 21. Jahrhundert muss der gewachsenen Komplexität der internationalen Beziehungen gerecht werden. Während es zur Zeit des Kalten Krieges vor allem darum ging, eine nukleare Konfrontation der Supermächte zu verhindern, müssen heute auch die anderen nuklearen Akteure (vor allem China, Großbritannien und Frankreich) in Rüstungskontrollverhandlungen einbezogen werden. Die Multilateralisierung der nuklearen Rüstungskontrolle bietet die Möglichkeit, die Bedingungen nuklearer Stabilität unter multipolaren Vorzeichen zu diskutieren. Sie hat aber auch Risiken, weil die Wahrscheinlichkeit kooperativer Lösungen bei multilateralen Verhandlungen in der Regel geringer ist. Vor allem darf Multilateralisierung nicht als Vorwand dienen, bilaterale Rüstungskontrollgespräche zu verweigern.

Technologische Entwicklungen müssen vorausschauend in Rüstungskontrollregime einbezogen werden. Fortschritte in der Raketenabwehr unterminieren die klassische, auf Offensivwaffen basierende Abschreckungspolitik. Der Effekt sind Anstrengungen, die Überlebensfähigkeit von Offensivwaffen zu erhöhen und durch Marschflugkörper, Überschalltechnologie und Mehrfachsprengköpfe die Defensivsysteme zu überwinden. Ziel von Rüstungskontrollgesprächen muss es sein, Einigkeit darüber herzustellen, wie Offensivwaffen, Defensivwaffen, Überschalltechnologie und offensive Cyberkriegführung zusammenwirken und gemeinsamen, verifizierbaren Beschränkungen unterworfen werden können. Wissenschaftliche Beratungsgremien sollten damit beauftragt werden, entsprechende Optionen zu entwickeln.

Die wachsende Kluft von Nuklearwaffenstaaten (und ihren Alliierten) und Nicht-Nuklearwaffenstaaten muss überwunden werden. Dafür ist es notwendig, den Nichtverbreitungsvertrag und den nuklearen Verbotvertrag nicht als unvereinbar anzusehen. Deutschland sollte eine vermittelnde Position einnehmen und einen Dialog zwischen den Positionen (insbesondere in der EU) anregen. Ziel muss es sein, Nichtverbreitung und Abrüstung als notwendige und gleichberechtigte Strategien für eine Welt ohne Atomwaffen anzuerkennen.

1 Die exakten Zahlen über Trägersysteme und Sprengköpfe unterliegen i.d.R. der Geheimhaltung, sodass man auf Schätzungen angewiesen ist. Die verlässlichsten Informationen über Nuklearbewaffnung liefern SIPRI und FAS.

## Autorinnen und Autoren

### Prof. Dr. Christopher Daase (Koordination)

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Prof. Dr. Götz Neuneck

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

### Dr. Annette Schaper

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Dr. Hans-Joachim Schmidt

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Dr. Carmen Wunderlich

INEF – Institut für Entwicklung und Frieden

F

43

## Quellenverzeichnis

*Bin, Li* 2011: China's Potential to Contribute to Multilateral Nuclear Disarmament, in: [https://www.armscontrol.org/act/2011\\_03/LiBin](https://www.armscontrol.org/act/2011_03/LiBin); 04.04.2019.

*Cunningham, Fiona/Fravel, M. Taylor* 2015: Assuring Assured Retaliation: China's Nuclear Posture and US-China Strategic Stability, in: *International Security* 40:2, 7-50.

*Kile, Shannon N./Kristensen, Hans M.* 2018: Chinese Nuclear Forces, in: SIPRI (Hrsg.): *SIPRI Yearbook* 2018, Oxford.

*Neuneck, Götz* 2018, Nukleare Rüstungskontrolle. Stand und zentrale Herausforderungen, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 11:4, 581-601.

*Pifer, Steven/Tyson, James* 2016: Third-Country Nuclear Forces and Possible Measures for Multilateral Arms Control, *Brookings Arms Control and Non-Proliferation Series Paper* 12, Washington D.C.

*Tertrais, Bruno* 2018: Russia's Nuclear Policy: Worrying for the Wrong Reason, in: *Survival* 60:2, 33-44.

*US Department of Defense* 2018: Nuclear Posture Review 2018, in: <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>; 08.04.2019.


## Abbildungen / Grafiken / Tabellen

1/31

*Schätzung der nuklearen Streitkräfte (Januar 2018)*

Quelle: SIPRI Yearbook 2018.

1



**2019 /** Stabilisierung  
darf keine Interessenpolitik  
sein /

## **BEWAFFNETE KONFLIKTE**

- 1.1** ↘ Aktuelle Konflikte und Interventionen 2018/2019
- 1.2** ↘ Deutsche und europäische Stabilisierungspolitik in Mali

## ↓ EMPFEHLUNGEN

1

46

**1. Europäische und deutsche Interessen in der Stabilisierungspolitik zurückstellen** Stabilisierungspolitik muss an der Bearbeitung von Konfliktursachen ansetzen. Wenn Stabilisierungspolitik deutsche und europäische Interessen durchsetzen will, bedingt sie eher eine Verschärfung von Konflikten.

**2 Keine bedingungslose Partnerschaft mit repressiven Regierungen** Auch wenn Regierungen wichtige Partner im Zuge von Stabilisierungsbemühungen sein können, sind sie oft selbst Konfliktpartei. Bei eklatanten Verstößen gegen die Menschenrechte muss Unterstützung eingestellt werden.

**3 Enges Monitoring und Evaluierung von Interventionen und Stabilisierung einführen** Anders als viele demokratische Staaten (u.a. Norwegen, Kanada) verfügt Deutschland nicht über ein regierungsunabhängiges Evaluierungsinstrumentarium seiner militärischen Interventionen.

**4 Mali: Schutz von Zivilisten Vorrang einräumen** Deutschland muss sich dafür einsetzen, das Mandat von MINUSMA auf die Überwachung des Friedens gemäß des Neutralitätsprinzips zu konzentrieren und dafür das robuste Mandat zu nutzen. Dieses muss dem Schutz von Zivilisten, auch gegen Übergriffe staatlicher Sicherheitskräfte, Vorrang einräumen.

**5 Keine bedingungslose Unterstützung der malischen Regierung** Vor allem die Ausbildung und Ausstattung ihrer Sicherheitskräfte muss an die konsequente Beachtung von Menschenrechten, an die Verbesserung der Regierungsführung und die Umsetzung des Friedensabkommens geknüpft werden. Hierzu bedarf es eines Stufenplans und Sanktionierungsmechanismen.

**6 Entwicklungs- und Migrationspolitik an den Bedürfnissen der Menschen vor Ort ausrichten** Die Bundesregierung muss grenzüberschreitende Mobilität unterstützen, statt sie durch Rückkehrprogramme und Migrationsmanagement einzuschränken. Entwicklungspolitik muss sich auf die Verbesserung der Lebensbedingungen und Erwerbsmöglichkeiten statt auf die Regulierung von Grenzen konzentrieren.



# BEWAFFNETE KONFLIKTE / Stabilisierung darf keine Interessenpolitik sein /

In Afrika zeichnet sich eine rasante Zunahme gewaltsamer Konflikte ab. Hier liegt auch der gegenwärtige Fokus europäischer und deutscher Interventionen. Unter dem Begriff der Stabilisierungspolitik bündeln westliche Staaten und internationale Organisationen ihre militärischen, polizeilichen, diplomatischen und entwicklungspolitischen Maßnahmen. Am Beispiel Mali zeigen wir auf, dass diese Politik eher darauf zugeschnitten ist, die Interessen der EU und Deutschlands sowie der malischen Regierung durchzusetzen, als dass sie dazu dient, Konfliktursachen zu bearbeiten und menschliche Sicherheit zu verbessern.

## 1.1 ✓ Aktuelle Konflikte und Interventionen 2018/2019

**E**rneut sind es die gewaltintensiven Kriege im Nahen Osten und in Afrika, die das aktuelle Konfliktgeschehen bestimmen – allen voran in Syrien und Jemen, aber auch in der Zentralafrikanischen Republik (ZAR), dem Südsudan und der Demokratischen Republik Kongo (DRK). Ungebrochen ist als Folge dessen die steigende Zahl der Menschen, die vor Krieg fliehen oder vertrieben werden, wie auch die Belastung der Staaten, die diese aufnehmen. Allein drei Länder – Türkei, Pakistan und Uganda – nehmen 6,3 Mio. Flüchtlinge auf, d.h. knapp ein Viertel aller Flüchtlinge weltweit → 2/77.

### Globale Konflikttrends

2016 wurde erstmalig in in diesem Jahrzehnt – entgegen des bis dahin anhaltenden Trends – eine Abnahme bewaffneter Konflikte mit mehr als 25 gefechtsbedingten Toten verzeichnet (→ Allansson et al. 2017). Die Hoffnung auf die Umkehr des langfristigen Trends erfüllte sich jedoch nicht – im Gegenteil: Mit insgesamt 131 bewaffneten Konflikten und Kriegen wurde 2017 die höchste Zahl gewaltsam ausgetragener

Anstieg gewaltsamer  
Konflikte

---

## 2 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 2017. Daten für das Jahr

2018 werden erst im Sommer 2019 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  
48

---

Konflikte der vergangenen 20 Jahre registriert → **4**/49 und → **5**/51. Elf dieser Konflikte erreichten den Grad eines Krieges, d.h. mit mehr als 1.000 Kriegstoten. Der Anstieg um 16 Konflikte gegenüber dem Vorjahr ist auf die Fortsetzung der Kämpfe in Syrien und auf eine deutliche Zunahme von Gewaltkonflikten auf dem afrikanischen Kontinent zurückzuführen. So werden etwa in der ZAR parallel sechs Konflikte zwischen unterschiedlichen Gruppen gewaltsam ausgetragen; im Südsudan entstanden vier neue Konflikte zwischen unterschiedlichen Kriegsparteien. Trotz der Zunahme nicht-staatlicher Konflikte ist die Zahl der durch Kampfhandlungen Getöteten für 2017 mit knapp über 82.000 im Vergleich zu den Vorjahren stark rückläufig (2015: 109.000 Opfer; 2016: 98.000 Opfer) (→ Petterson/Eck 2018).

---

## 3 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 zugrunde 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 beschreiben zudem nicht das tatsächliche Aus-

maß der Gewaltintensität und indirekte Folgen der Konflikte, wie etwa Hungersnöte und Krankheiten. Zahlen über das Ausmaß dieser Opfer sind 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 etwa ein Drittel des Anstiegs der Sterblichkeitsrate auf die Folgen des Krieges zurückzuführen.

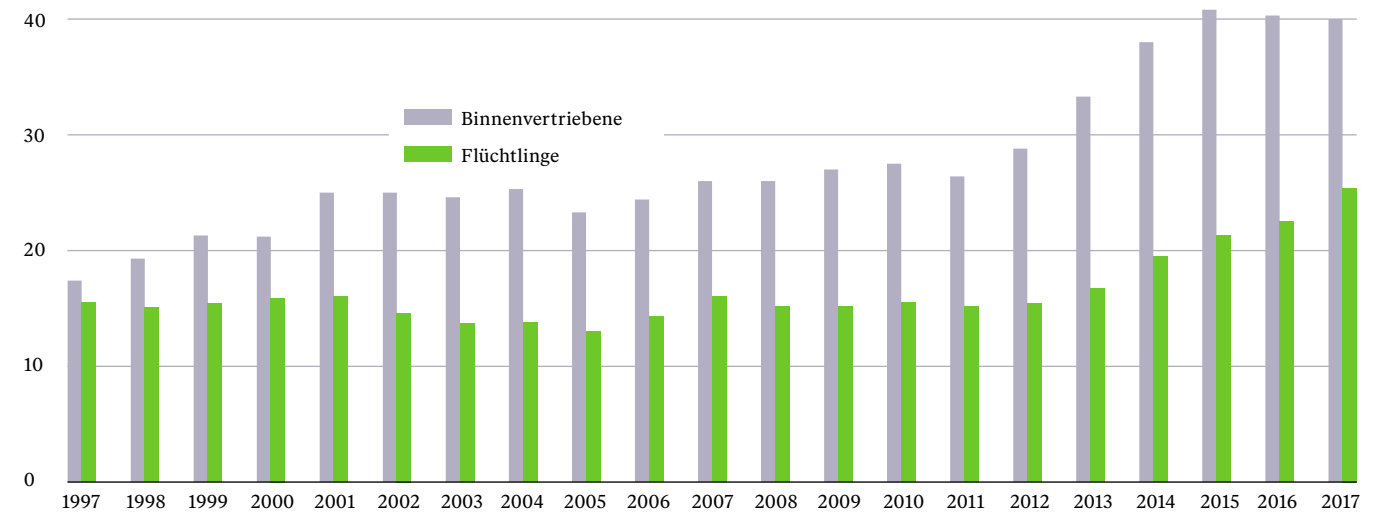
---

**4** Globales Konfliktgeschehen

Quelle → 1/69

in Mio.

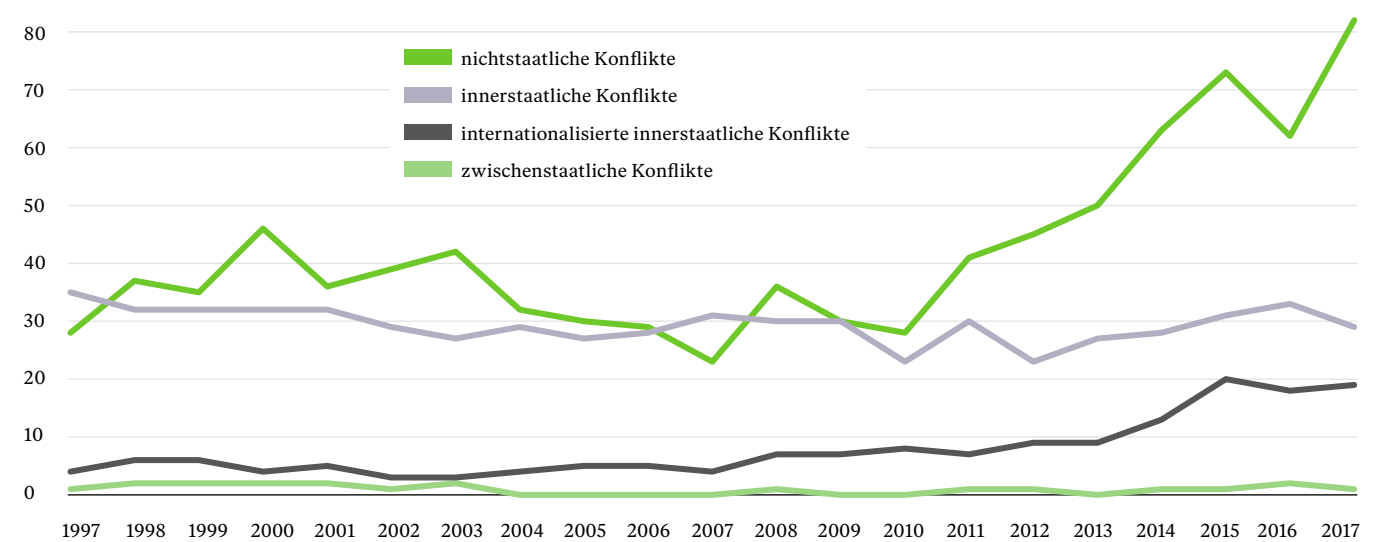
**Anzahl konfliktbedingt geflüchteter Personen**



1

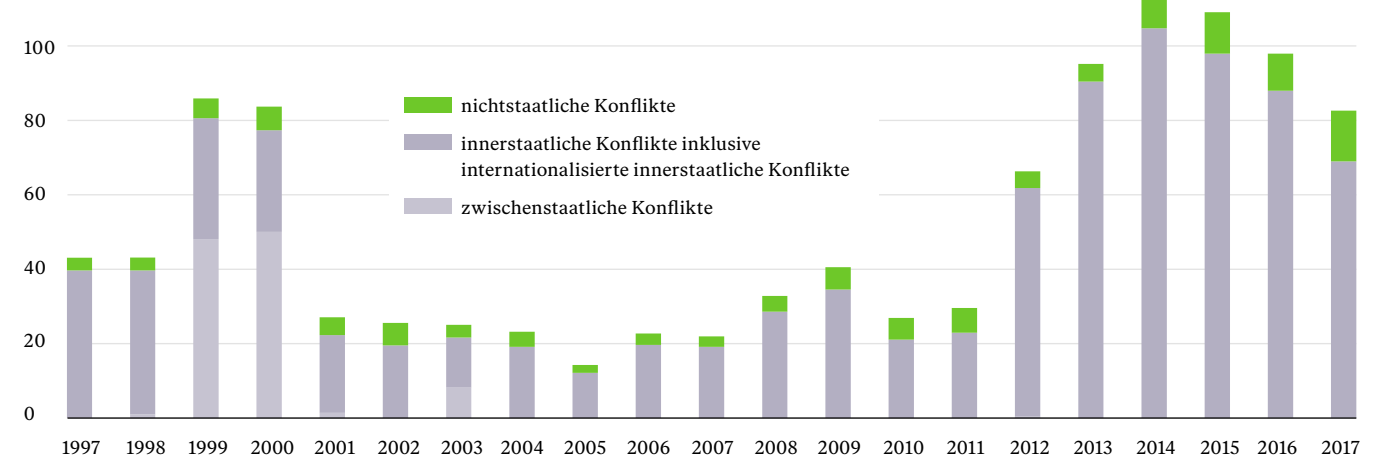
49

**Anzahl der Konflikte**



in Tausend

**Anzahl durch Kampfhandlungen Getöteter**



Die Fortsetzung von Kriegen und Gewaltkonflikten sowie das Aufflammen neuer Konflikte führten zu einem weiteren zahlenmäßigen Anstieg der Menschen, die vor Kriegen fliehen: Mit 16,2 Mio. Flüchtlingen in 2017, knapp 6 Mio. mehr als in 2016, bzw. täglich durchschnittlich 44.400 gewaltsam vertriebenen Menschen stieg die Gesamtzahl Geflüchteter 2017 auf weltweit 68,5 Mio.<sup>1</sup> Menschen an (→ IDMC 2018; UNHCR 2018a, 2018b) → **2/77**.

**1**  
50

Zwei gegenläufige Trends sind zu beobachten: einerseits die leichte Abnahme von Konflikten, an denen mindestens ein staatlicher Akteur als Konfliktpartei beteiligt ist → **4/49** (Trendlinien innerstaatliche Konflikte und zwischenstaatliche Konflikte); andererseits eine starke Zunahme an Konflikten zwischen nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen (Rebellen, Milizen, Drogenkartelle) → **4/49** (Trendlinie nichtstaatliche Konflikte), deren Zahl von 62 (2016) auf 82 (2017) erheblich anstieg. Hinter diesen Zahlen steckt eine hohe Dynamik: Von den 62 nichtstaatlichen Konflikten 2016 endeten 24 noch im selben Jahr. Der letztjährige Anstieg um 20 auf 82 nichtstaatliche Konflikte ist durch das Aufflammen insgesamt 44 neuer Konflikte zu erklären. Der Großteil ereignete sich in Afrika (37) sowie im Nahen und Mittleren Osten (12), von denen wiederum allein zehn in Syrien zu verzeichnen waren (→ UCDP 2018b; Pettersson/Eck 2018). In Summe bestimmen – wie schon 2016 – die gewaltsamen, teils expansionistischen Aktivitäten dschihadistischer Gruppen in fragilen Staaten (u.a. Syrien, Somalia, Nigeria, ZAR) wie auch die Drogen- und Bandengewalt in Lateinamerika (v.a. Mexiko) das Konfliktgeschehen.

Gewaltkonflikte  
zwischen nichtstaat-  
lichen Akteuren  
nehmen zu

Die Anzahl an Gewaltkonflikten mit Beteiligung mindestens eines staatlichen Akteurs → **4/49** (Trendlinien innerstaatliche Konflikte und zwischenstaatliche Konflikte) lag 2017 mit 49 um 4 niedriger als 2016. Im dritten Jahr in Folge war damit ein Rückgang der Kriegsoffer in dieser Konfliktkategorie verbunden, der mit rund 69.000 Opfern 2017 den niedrigsten Stand seit 2012 erreichte (→ Pettersson /Eck 2018). Wie in den vergangenen Jahren bereits beobachtet, hält auch die Internationalisierung vieler Konflikte an. 2017 verzeichnet nach 2015 den zweithöchsten Wert seit 1997: In 40 % aller innerstaatlichen Konflikte intervenierte mindestens ein Drittstaat militärisch. Dieser Trend bestätigt, dass die externe Beteiligung sich ungünstig auf die Intensität und die Dauer von Konflikten auswirkt. Mit der Entsendung von Truppen in sieben innerstaatliche Konflikte waren die USA aktiv in mehr Bürgerkriege involviert als jeder andere Staat. Im Dezember 2018 verkündete Donald Trump jedoch den Abzug eines Großteils der US-Truppen aus Syrien und Afghanistan und läutete damit einen Politikwechsel ein.

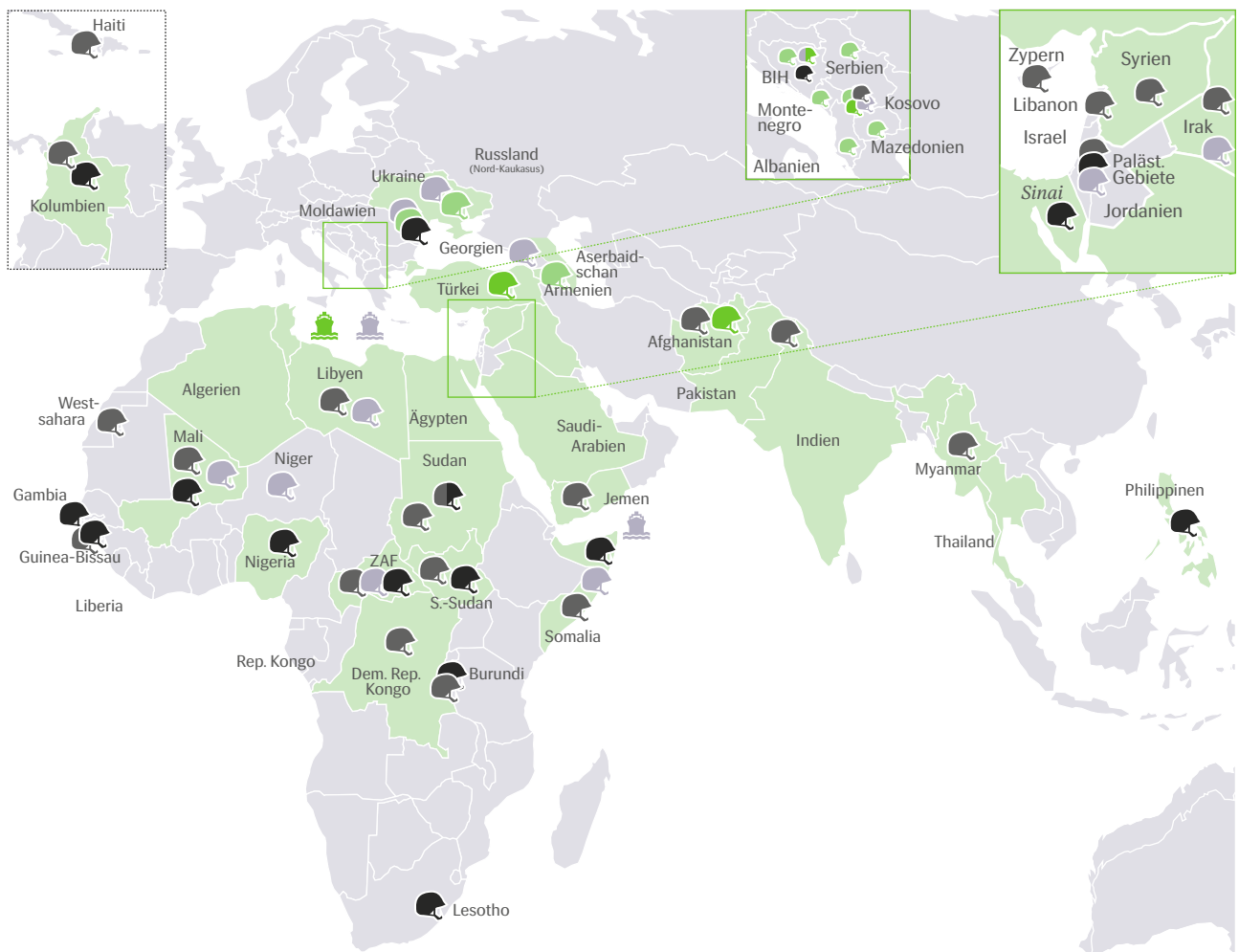
Unter den nichtstaatlichen Konfliktakteuren ist der Islamische Staat (IS) hervorzuheben. So ist der IS in Afrika und Westasien in 16 innerstaatliche Konflikte (u.a. Tschad, Libanon, Mali, Iran) involviert (→ UCDP 2018d). Allerdings vermochte es die internationale Koalition gegen den Islamischen Staat, den IS in der syrisch-irakischen Grenzregion nahezu aufzureiben. Auch verlor der IS in Kamerun, Jordanien und Tunesien 2017 an Kampfkraft.

Als einziger zwischenstaatlicher Konflikt → 4/49 (Trendlinie zwischenstaatliche Konflikte) eskalierte im Februar 2019 die Auseinandersetzung zwischen den Nuklearmächten Indien und Pakistan um die Kontrolle über Kaschmir. Äthiopien und Eritrea beendeten 2017 mit einem Friedensvertrag den lang anhaltenden Konflikt zwischen beiden Ländern.

Mit Blick auf die Zahl der durch Kampfhandlungen getöteten Personen lassen sich zwei gegenläufige Entwicklungen erkennen: Dem stark rückläufigen Gesamttrend von etwa 14.000 Kriegsopfern weniger als 2016 (2017: 82.000 Opfer; 2016: 96.000 Opfer),

5 Gewaltkonflikte und multilaterale Militär- und Beobachtermissionen 2018/2019

Quelle → 1/69



**Multilaterale Militär- und Beobachtermissionen**

- VN
- OSZE
- NATO
- EU
- Weitere (AU, ECOWAS u.A.)

**Konflikte**

Länder, in denen im Jahr 2017/2018 mind. ein Gewaltkonflikt/Krieg ausgetragen wurde

Zugunsten der besseren Lesbarkeit sind einige Ländernamen nicht dargestellt. Die dargestellten Grenzen und Namen entsprechen nicht der offiziellen Auffassung des BICC.

der auf eine Abnahme von Kriegstoten in innerstaatlichen Konflikte zurückzuführen ist, steht ein Anstieg von fast 3.700 Getöteten in nichtstaatlichen Konflikten gegenüber (2017: 13.662 Opfer; 2016: 9.979 Opfer). Letzterer ist auf die Zunahme bewaffneter Konflikte in Subsahara-Afrika, vor allem in der ZAR und in der DRK, zurückzuführen. Zudem bedingten die Kämpfe zwischen den kurdisch dominierten Kräften der SDF und dem IS im Jahr 2017 ca. 5.000 Opfer.

1  
52

Die Anzahl innerstaatlicher, d.h. mit Beteiligung mindestens eines staatlichen Akteurs in Syrien ausgetragener Konflikte, ist rückläufig. Waffenruhen, De-Eskalationszonen sowie ein Rückgang der Anzahl umkämpfter Gebiete führten zu einer deutlichen Reduktion gefechtsbedingt Getöteter und erreichten mit rund 20.000 Kriegstoten den niedrigsten Stand seit 2011 (2017: 20.000 Opfer; 2016: 40.000 Opfer; 2011: 1.000 Opfer).

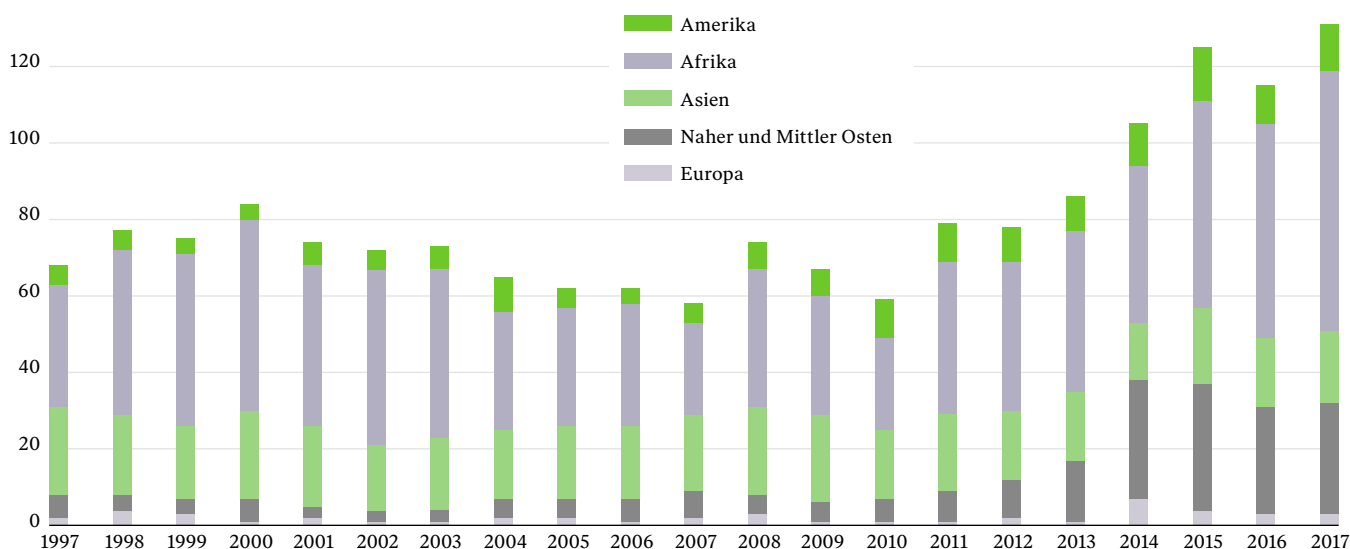
Konflikte in nur fünf Ländern – Syrien, Afghanistan, Südsudan, Myanmar und Somalia – sind für 68 % der Flüchtlinge weltweit verantwortlich (→ UNHCR 2018a) → 2. Seit Beginn des Krieges in Syrien 2011 flohen mit 12,5 Mio. Menschen mehr als die Hälfte der Bevölkerung aus dem Land (→ IDMC 2018).

Fast die Hälfte aller 131 erfassten bewaffneten Konflikte in 2017 (68) fand in Afrika statt – eine Zunahme um 20 Konflikte gegenüber dem Vorjahr. Alle anderen Regionen → 6/52. erfahren in der Summe keine (Europa 2017: 3 Konflikte) oder nur geringfügige Änderungen gegenüber dem Vorjahr. Der Nahe und Mittlere Osten ist die Region mit

Afrika stark von bewaffneten Konflikten betroffen

6 Globale Gewaltkonfliktrends im regionalen Vergleich

Quelle → 1/69



den höchsten Opferzahlen nicht-staatlicher Konflikte. Syrien – mittlerweile im siebten Konfliktjahr – sticht mit 19 Gewaltkonflikten als das Land mit der höchsten Gesamtzahl heraus.

## FRIEDENSMISSIONEN, MILITÄRINTERVENTIONEN

Die Gesamtzahl multilateral organisierter – i.d.R. von VN, NATO, OSZE, EU, AU mandatierter – militärischer Missionen<sup>2</sup> in 2018/2019 (→ **5**/51.) veränderte sich gegenüber 2017 nur unwesentlich. 2017 waren es 62 Missionen, 2018 61, da die VN-Mission in Liberia (UNMIL) im März 2018 beendet wurde. Die Anzahl der VN-Friedenssicherungseinsätze sank damit von 15 auf 14 → **4**/120. Inwiefern sich der angekündigte Abzug der USA aus Afghanistan und Syrien auf Militäreinsätze und Friedensmissionen weltweit auswirken wird, bleibt abzuwarten.

Seit der Wiedervereinigung veränderte sich die Art und Häufigkeit von Auslandseinsätzen der Bundeswehr grundlegend. Während die Bundeswehr zur Zeit des Kalten Krieges ausschließlich im Bereich humanitärer Hilfeleistung aktiv war, kamen in den 1990er Jahren erste militärische Auslandseinsätze hinzu (z.B. Bosnien, Kosovo). Nach dem 11. September 2001 folgten im Kontext der Operationen Enduring Freedom und ISAF in Afghanistan Kampfeinsätze der Bundeswehr. Aktuell bekämpfen Bundeswehrsoldaten den IS in Syrien und im Irak und bemühen sich um Friedenssicherung in Mali und im Sudan. Jedoch veränderte sich nicht nur die Art der Einsätze, sondern auch die Anzahl der Mandate nahm zu → **8a**/54. Von 1990 bis Ende 2018 führte die Bundeswehr insgesamt 60 Auslandseinsätze durch, von denen 14 noch andauern. Nach Schätzungen der Bundesregierung beteiligten sich in diesem Zeitraum über 400.000 Bundeswehrsoldaten an Auslandseinsätzen (→ Deutscher Bundestag 2018a).

Dementsprechend veränderte sich auch die politische Diskussion um Auslandseinsätze. In den 1990er Jahren waren Auslandseinsätze eine Ausnahme, die im Bundestag und in der breiten Öffentlichkeit kontrovers diskutiert wurden. Heute gehören Auslandseinsätze der Bundeswehr zur außenpolitischen Normalität. Angesichts dessen ist es umso wichtiger, selbige systematisch zu evaluieren, um die gesellschaftlichen und ökonomischen Kosten dem Nutzen dieser Einsätze gegenüberzustellen. Aktuell scheuen politische Entscheidungsträger die Auseinandersetzung um die Kosten von Auslandseinsätzen und bleiben hinsichtlich der Erfüllung der gesetzten Ziele stets vage und unverfänglich. Dabei gilt es, trotz Problemdruck durch humanitäre Krisen und Bündnisverpflichtungen, unabhängig zu evaluieren, ob und in welchem Maße Auslandseinsätze ihre Ziele erreicht haben und welche Kosten entstanden sind.

Auslandseinsätze der Bundeswehr sind zur Normalität geworden

Wesentliche Bestimmungsfaktoren für die Mandatierung von Auslandseinsätzen sind externer Problemdruck (d.h. akute Krisen, Konflikte und humanitäre Katastrophen), außenpolitische Verpflichtungen (z.B. völkerrechtliche Verträge und Bündnisse wie beim Afghanistan-Einsatz) sowie innenpolitische Interessen- und Stimmungslage (Terrorabwehr, Migrationsverhinderung, Glatz/Kaim/Vorrath 2018). Unilaterale geostrategische Interessen spielen bei der Entscheidung über deutsche Auslandseinsätze eine untergeordnete Rolle. Deutsche Auslandseinsätze finden in multilateralen Konstellationen und vornehmlich unter Leitung internationaler Organisationen statt. Insbesondere, wenn sich Deutschland an militärischen Interventionen beteiligt, geschieht dies unter der Leitung und mit der Legitimation der Vereinten Nationen (VN) oder im Verbund mit der Nato oder der EU.

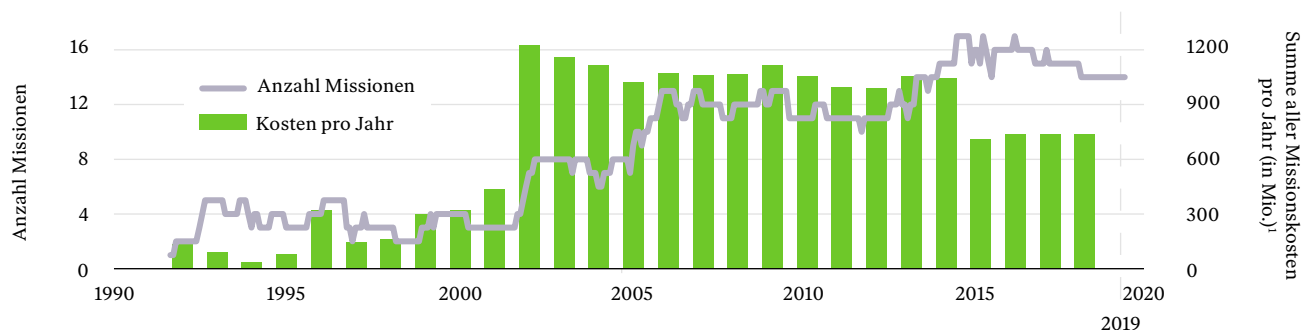
**7** Einsätze der Bundeswehr 2017-2019 (Stand: 8. April 2019)

Quelle → 1/69

Einsatz	Kürzel	Einsatzgebiet	Stärke	Obergrenze
Resolute Support Mission	Resolute Support (RSM)	Afghanistan	1.245	1.300
Kosovo Force	KFOR	Kosovo	66	800
UN Mission in South Sudan	UNMISS	Südsudan	13	50
UN / AU Mission in Darfur	UNAMID	Sudan	4	50
UN Interim Force in Lebanon	UNIFIL	Libanon	117	300
EU Training Mission in Mali	EUTM Mali	Mali	180	350
UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali	MINUSMA	Mali	929	1.100
EU Naval Force – Operation Atalanta	NAVFOR Atalanta	Horn von Afrika	80	600
NATO-Mission	Sea Guardian	Mittelmeer	175	650
Operation Sophia	EUNAVFOR MED	Mittelmeer	0	950
Unterstützung der Anti-IS-Koalition, Stabilisierung Irak	Anti-IS-Einsatz/ Fähigkeitsaufbau Irak	Syrien/Irak	474	800
Strategical Air Medical Evacuation	STRATAIRMEDEVAC	Deutschland	48	k. A
UN Mission for the Referendum in Western Sahara	MINURSO	Westsahara	3	20

**8a** Internationale Einsätze der Bundeswehr seit 1991 - Anzahl und Kosten

Quelle → 1/69

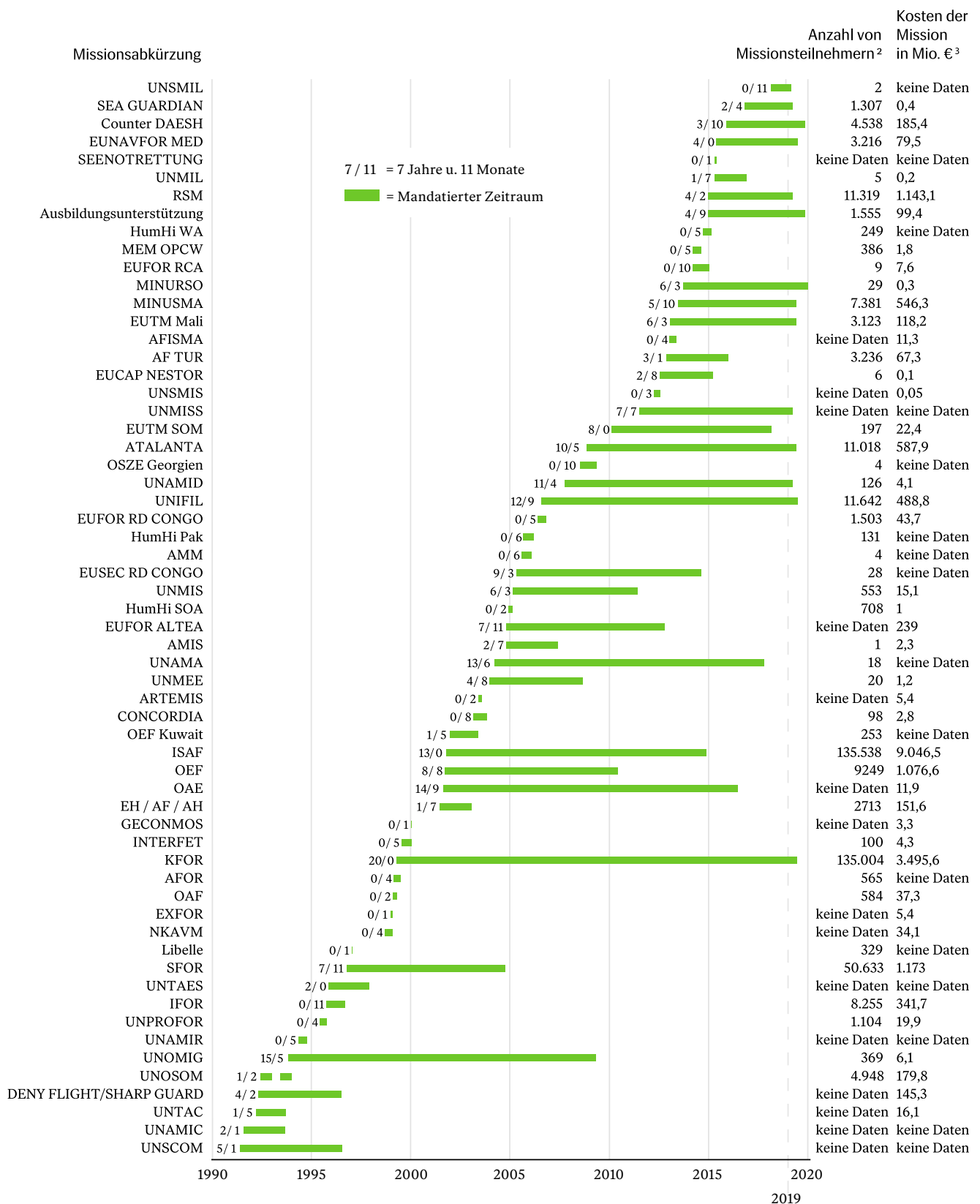


<sup>1</sup> Durchschnittliche Kosten pro Monat und Mission, aufsummiert auf das entsprechende Jahr.



**8b** Internationale Einsätze der Bundeswehr nach 1991 – Zeitraum, Dauer, Kosten und Personen

Quelle → 1/69

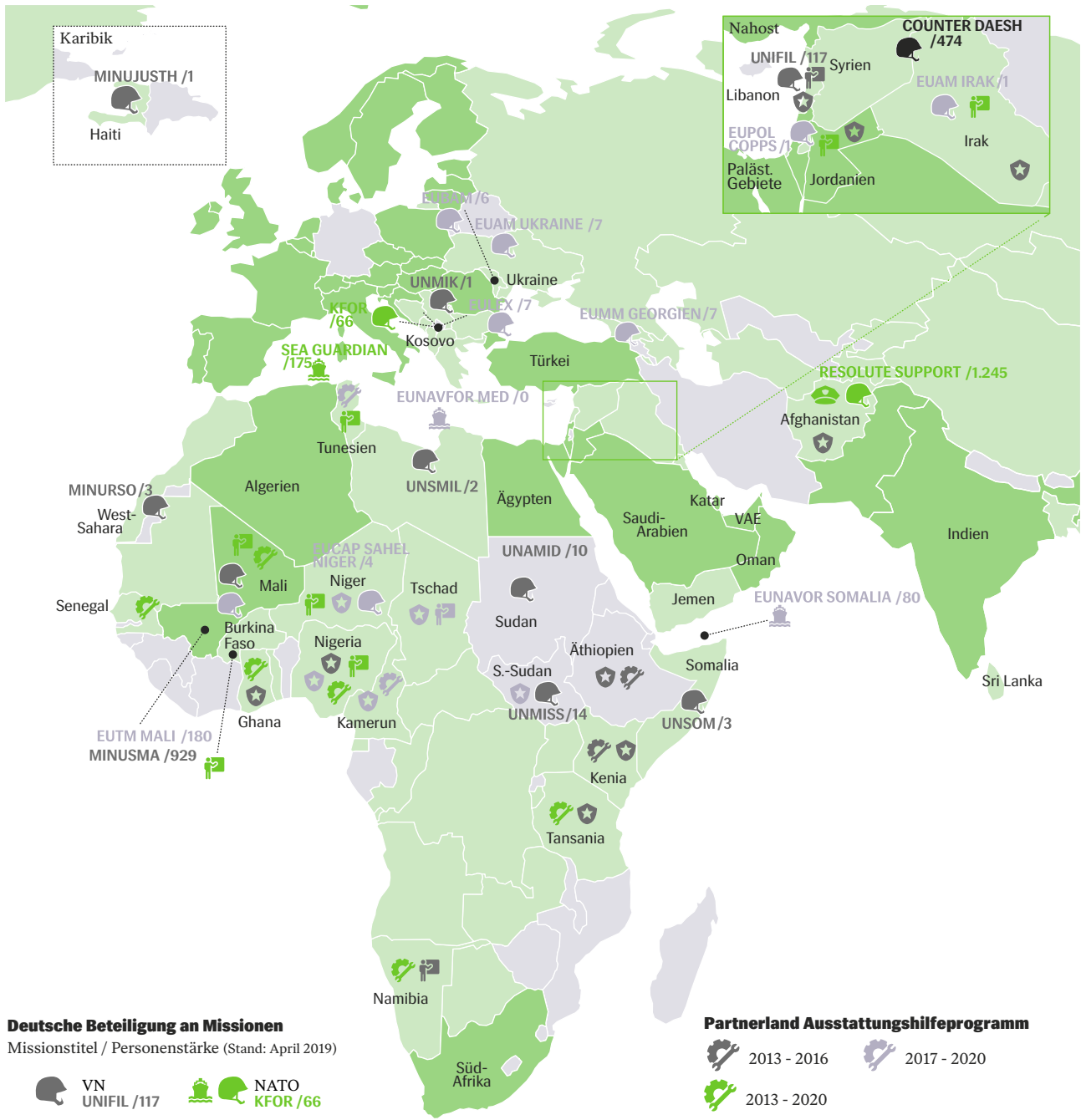


<sup>2</sup>Stand April 2018, <sup>3</sup>Stand September 2018

9 Fußabdruck Deutschlands in Gewaltkonflikten 2017-2019

Quelle → 1/69

1  
56



Zugunsten der besseren Lesbarkeit sind einige Ländernamen nicht dargestellt. Die dargestellten Grenzen und Namen entsprechen nicht der offiziellen Auffassung des BICC.

Aktuell liegt der regionale Fokus deutscher Auslandseinsätze auf der MENA-Region (Mittlerer Osten und Nordafrika) und auf Sub-Sahara Afrika → 7 / 54. Unter dem Begriff der „Stabilisierung“ hat ein vernetzter Ansatz militärischer, polizeilicher, diplomatischer und entwicklungspolitischer Maßnahmen an Bedeutung gewonnen. Der Stabilisierungsbegriff erfährt gegenwärtig in den Interventionsstrategien vieler westlicher Regierungen und Organisationen (VN, EU, Nato) eine zentrale Bedeutung, wenn gleich, je nach Akteur, unterschiedliche Zielsetzungen darunter verstanden werden (→ Meininghaus et al. 2019). Deutschland bündelt unter dem Begriff die Aktivitäten unterschiedlicher Ressorts (Auswärtiges Amt, Ministerium für Verteidigung, Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und Ministerium des Inneren, für Bau und Heimat) und ihrer Umsetzungsorganisationen (u.a. Bundeswehr, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ). Während Befürworter dieses Ansatzes die ganzheitliche Ausrichtung betonen, befürchten Kritiker, dass das Primat einer bestimmten Sicherheits- und Interessenslogik alle anderen Logiken – etwa die der humanitären Hilfe oder der Entwicklungszusammenarbeit – überschattet. Mali, wo gegenwärtig der größte Einsatz der Bundeswehr stattfindet, avancierte jüngst zu einem anschaulichen Beispiel deutscher und europäischer Stabilisierungspolitik, welches die Schwierigkeiten dieses Ansatzes verdeutlicht.

## 1.2 ✓ Deutsche und europäische Stabilisierungspolitik in Mali

**W**ie die VN und die EU hält die Bundesregierung die Situation in Mali für den Schlüssel zur Stabilisierung des gesamten Sahels. Ziel ist es, Entwicklung und Frieden für die Bevölkerung durch die Verbesserung menschlicher Sicherheit und eine erfolgreiche Bekämpfung von internationalem Terrorismus, irregulärer Migration und transnationaler Kriminalität zu schaffen. Dahinter steht maßgeblich das europäische Eigeninteresse, Europa vor einem weiteren Zuzug von Migranten und Flüchtenden aus Westafrika zu bewahren. Deutschland engagiert sich in Mali seit 2013 in unterschiedlichen Formaten: in der militärischen, zivilen und polizeilichen Zusammenarbeit unter dem Schirm der VN-Friedensmission MINUSMA, in den Programmen und Instrumenten der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU sowie bilateral.

Grundlegend ist zu konstatieren, dass die Umsetzung des Friedensabkommens von 2015 bisher kaum Fortschritte verzeichnet. In puncto Sicherheit und menschlicher

Sicherheitslage in Mali hat sich trotz Stabilisierungspolitik verschlechtert

Spannungen und eine allgemeine Zunahme der Unsicherheit in der Zentralregion Malis, punktuell auch im Süden, bedrohen die Zivilbevölkerung. Gewalt und Gegengewalt islamistischer Extremisten, Tuareg-Separatisten, bewaffneter Drogenbanden und Militärs (u.a. malische Sicherheitskräfte, G5-Sahel-Einsatztruppe und französische Antiterrorereinheiten) bestimmen die Instabilität im Norden Malis. Die Zahl sicherheits-

relevanter Angriffe verdoppelte sich nahezu zwischen Mitte 2017 und Mitte 2018 (→ UNSC 2018). Seit 2013 verzeichnet Mali einen rasanten Anstieg seiner Militärausgaben; gleichzeitig rüsteten illegale Netzwerke des Menschen-, Waffen- und Drogenhandels auf. Drogenbarone sind mit Regierungsbeamten und Repräsentanten von Gruppen, die Unterzeichner des Friedensabkommens von 2015 sind, sowie mit paramilitärischen Gruppen, die den Norden Malis in Unsicherheit halten, eng vernetzt (→ ICG 2018).

1

58

Trotz diverser Stabilisierungsversuche ist die Situation in Mali zunehmend fragil. Parallel verfehlten Maßnahmen das Ziel, die Migration aus und durch Mali nach Europa einzudämmen. Angesichts dieser Tendenzen, die die Wirksamkeit militärischer, polizeilicher und ziviler Maßnahmen zur Stabilisierung Malis infrage stellen, werden im Folgenden die drei zentralen Funktionsbereiche<sup>3</sup> der Stabilisierungsagenda untersucht: Friedenseinsätze, Ausbildungs- und Ausstattungshilfe sowie Migrationsmanagement.

### **STABILISIERUNG DURCH FRIEDENSSICHERUNG IM RAHMEN DER MINUSMA?**

Das deutsche Einsatzkontingent in der MINUSMA leistet einen Beitrag zur militärischen, polizeilichen und zivilen Komponente der Mission → **10** /59. Jedoch beinhaltet das Mandat der MINUSMA einen nur schwer aufzuhebenden Widerspruch, was die Wirksamkeit der Mission insgesamt berührt: Die Blauhelme sollen den Friedensplan mit den (Konflikt-)Parteien des Friedensabkommens umsetzen, obwohl dessen Unterzeichner die Bevölkerung nur in Teilen repräsentieren. MINUSMA soll außerdem die Wiederherstellung der territorialen Integrität Malis – also den Kampf gegen Separatisten und Dschihadisten – unterstützen. Dies ist, gemessen an den VN-Prinzipien für Friedenseinsätze, höchst problematisch. Denn die Blauhelme riskieren, als parteiisch wahrgenommen zu werden und durch die unscharfe Abgrenzung zur proaktiven Terror- und Separatistenbekämpfung das Prinzip der Neutralität aufzugeben.

Damit steht sich die Mission bei ihrer zweiten Aufgabe, nämlich den Schutz der Zivilbevölkerung zu gewährleisten und zu diesem Zweck auch asymmetrische Bedrohungen abzuwenden (wenn nötig proaktiv mit Waffengewalt), selbst im Wege. Vor dem Hintergrund sich stetig verschlechternder Sicherheitsbedingungen ist der Zugang zur Bevölkerung zunehmend schwierig. Die Mission hat Akzeptanzprobleme in der malischen Gesellschaft, was sich in der hohen Zahl der Angriffe auf Einrichtungen und Truppen der MINUSMA widerspiegelt: Von den 177 insgesamt getöteten MINUSMA-Soldaten kamen 106 durch Angriffe mit selbstgebauten Sprengfallen und infolge von Angriffen auf Camps und Logistikkonvois ums Leben (→ Cruz 2017: 26-27). Ein Selbstmordattentat am 24. Februar 2019 auf das Camp Gecko, in dem auch deutsche Soldaten stationiert sind, wies eine bis dahin in Mali nicht gekannte Dimen-

VN-Mission in Mali hat Akzeptanzprobleme in der Bevölkerung

**10** MINUSMA-Mandat und deutsche Rolle

Der Fokus der Multidimensionalen Integrierten Stabilisierungsmission der Vereinten Nationen in Mali (MINUSMA) liegt auf der Unterstützung der Umsetzung des Friedensabkommens von 2015. Sicherheitspolitisch beinhaltet dies, die staatliche Autorität wiederherzustellen und auszuweiten, den Sicherheitssektor zu reformieren, staatliche Dienstleistungen in allen Landesteilen verfügbar zu machen, Institutionen zu reformieren und die nationale Aussöhnung zu unterstützen. Deutschland beteiligt sich mit 878 Soldaten (14.1.2019) und elf Polizisten an der Stabilisierungsmission. Das deutsche Einsatzmandat läuft bis zum 31.5.2019 und sieht den Einsatz von bis zu 1.100 Soldaten vor. Die Stationierung konzentriert sich auf Gao (Camp Castor), das nationale Truppenhauptquartier in Bamako und den Lufttransportstützpunkt im benachbarten Niger (Niamey), von wo aus Material- und Personaltransporte und die medizinische Versorgung von Verwundeten organisiert werden. Weitere Einsatzschwerpunkte umfassen militärische Aufklärung und Objektschutz, Zivil-Militärische

Zusammenarbeit, Einsatzunterstützung durch auf Nachfrage temporär bereitgestellte Luftbetankung für französische Kräfte und die Ausbildungshilfe für VN-Angehörige. Die Polizei stellt u.a. ein Spezialteam (Specialized Training Team on Serious and Organized Crime, Counter Terrorism and Forensics) zum Fähigkeitsaufbau malischer Sicherheitskräfte zur Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität, organisierter Kriminalität und Kriminaltechnik (Deutscher Bundestag 2018d). Im zivilen Bereich unterstützt Deutschland die mittelfristige Wiedereingliederung ehemaliger Kämpfer des Nordens, weiterhin Dezentralisierungsprozesse und Governance-Reformen. Die Einsatzfinanzierung erfolgt über das VN-Budget, dessen Gemeinschaftskosten von 1,048 Mrd. € (Jahreszeitraum 07/2017-06/2018) Deutschland zu 6,39 % mitfinanziert (2017). Einsatzbedingte Zusatzausgaben für die Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an MINUSMA belaufen sich auf 268,9 Mio. € für den aktuell mandatierten Zeitraum über 13 Monate bis 31.5.2019.

sion an Professionalität und Zerstörungswucht auf. Diese Art von Bedrohungen durch Aufklärungsarbeit und Objektschutz zu verringern, stellt eine der Kernaufgaben des deutschen Einsatzkontingents der Bundeswehr dar. Die drohnengesteuerte Überwachung Nordmalis, v.a. durch das Modell Heron I, ist jedoch umstritten. Medienberichte über die angebliche Bereitstellung von Aufklärungsdaten für die französische Terrorismusbekämpfungsmission Barkhane 2018 verdeutlichen die Notwendigkeit einer klaren Abgrenzung der einzelnen Missionen. Auch wenn die Bundesregierung jedwede Mandatsüberschreitung im Falle der Aufklärungsdrohne abstreitet (→ Deutscher Bundestag 2018b: 12)<sup>4</sup>, kommt das deutsche Einsatzkontingent in mehrfacher Hinsicht mit anders gelagerten Missionen in Berührung. In ihren militärischen und polizeilichen Beratungs- und Ausbildungskomponenten als Teil von MINUSMA trainieren deutsche Kräfte – in geringerem Ausmaß als die European Union Training

Mission (EUTM) – indirekt auch die Kapazitäten von Soldaten der G5 Sahel Joint Force, der gemeinsamen Eingreiftruppe der G5-Sahel-Staaten (Mauretanien, Tschad, Burkina Faso, Niger und Mali); nämlich dann, wenn malische Absolventen in der G5-Sahel-Eingreiftruppe Verwendung finden (→ Deutscher Bundestag 2019: 6). Aufgrund von Menschenrechtsverletzungen gegen Gefangene und Zivilisten durch Soldaten der gemeinsamen Einsatztruppe der G5-Sahel-Staaten – wie auch Angehörigen der malischen Armee und Sicherheitskräfte – erfolgte eine Anpassung der Trainingsmaßnahmen. Aber der politische Wille, alle Akteure zur Rechenschaft zu ziehen, ist nicht allzu stark. Kritiker sehen als Grund hierfür, dass die französische Operation Barkhane und die G5-Eingreiftruppe dadurch, dass sie in der Arbeitsteilung der internationalen und regionalen Stabilisierungsakteure schwerpunktmäßig Maßnahmen zur Terrorbekämpfung durchführen, die VN-Mission weitgehend von der Notwendigkeit entlasten, selbst proaktiv Gewalt einzusetzen. Daher werden diese Verstöße in Kauf genommen.

Die VN-Friedensmission in Mali ist eng verzahnt mit regionalen und internationalen Antiterror-, Militär- (z.B. Barkhane und der regionalen G5-Sahel-Eingreiftruppe) sowie zivilen Stabilisierungsmissionen. Das explizite Terrorbekämpfungsmandat von Barkhane und der G5-Sahel-Eingreiftruppe schadet dem internationalen Stabilisierungsansatz insofern, als die Unterscheidung zwischen zivilen und Kampfeinsätzen in den Augen der Malier und oppositioneller bewaffneter Kräfte verschwimmt. Aus diesem Grund ist MINUSMA Ziel bewaffneter Angriffe und gilt als die gefährlichste UN-Mission, obwohl sie ihr robustes Mandat kaum ausschöpft und Antiterrormaßnahmen an die Franzosen oder die regionale Anti-Terroreinheit GAR-SI Sahel (Groupes d'Action Rapides – Surveillance et Intervention au Sahel) auslagert.

Zielkonflikte zwischen den verschiedenen Missionen zur Terrorbekämpfung und Stabilisierung in Mali

Die Stabilisierungsbemühungen mit Fokus auf die Gesamtregion Sahel ergeben auf den ersten Blick das Bild eines vernetzten Ansatzes, wo ein Akteur den anderen durch Präsenz und Aktivitäten komplementiert. Die Kehrseite ist, dass sich die Auszubildenden (malische Sicherheitskräfte und G5-Sahel-Kräfte) fast permanent im Kampfeinsatz befinden, die zu schützende Zivilbevölkerung immer mehr Bedrohungen ausgesetzt ist und sich selbst schützen muss – im Zweifelsfall, indem sie aus Mali flieht. Kritisch zu hinterfragen ist, ob damit Konfliktursachen (Land, Ressourcenverteilung) bearbeitet oder lediglich die Symptome tiefer liegender Konflikte behandelt werden. Die Verschlechterung der Sicherheitslage zeigt, dass Stabilisierung offensichtlich neue Konflikte schafft.

## **STABILISIERUNG DURCH AUSBILDUNG UND AUSSTATTUNG DER MALISCHEN SICHERHEITSKRÄFTE?**

Neben der Unterstützung von Friedenseinsätzen fördern Deutschland und die EU die malischen Sicherheitskräfte in ihren Stabilisierungsbemühungen durch Beratung und Ausbildung. Dies geschieht vor allem im Rahmen von Missionen der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. So bildet die EU mit der EUTM seit Februar 2013 die malischen Streitkräfte aus und berät sie. Eines der zentralen Ziele ist die Unterstützung des malischen Militärs bei der Wiedererlangung staatlicher Kontrolle über das gesamte Staatsgebiet. Mit 160 Soldaten (von insgesamt 580, Stand 07/2018) zählt Deutschland zu den größten Truppenstellern. 2018 bildete EUTM bereits rund 13.000 malische Soldaten aus (→ Deutscher Bundestag 2019: 6); das entspricht in etwa einem Drittel der malischen Armee. Seit 2016 berät und trainiert EUTM die G5-Sahel-Eingreiftruppe, die speziell zur Terrorismusbekämpfung und Eindämmung grenzüberschreitender Kriminalität in den Grenzregionen der G5-Sahel-Staaten eingesetzt wird. Beide Maßnahmenstränge trugen bislang nicht zu einer Verbesserung der Sicherheitssituation bei.

Im Januar 2015 startete die EU zusätzlich die EU Capacity Building Mission zur Beratung und Ausbildung der malischen Polizeikräfte, einschließlich der Nationalgarde und der Gendarmerie. Bis 2016 bildete EUCAP bereits 600 Polizeioffiziere und -unteroffiziere aus. 2017 wurde das Ausbildungs- und Beratungsmandat von EUCAP Sahel Mali auf die Bereiche Grenzschutz und -management sowie Terrorismusbekämpfung erweitert. Das internationale Personal von EUCAP Sahel besteht aus rund 100 Personen, gut ein Drittel davon Polizisten (Stand 01/2019). Deutschland beteiligt sich personell nicht an EUCAP.

Zusätzliche internationale Unterstützung der malischen Sicherheitskräfte erfolgt durch die Überlassung von Waffen und anderer Ausrüstung oder über die Gewährung entsprechender Kredite. Dies führte dazu, dass sich die Militärausgaben Malis zwischen 2013 und 2017 mehr als verdreifacht haben und 2017 mit 456 Mio. US-\$ 12,7 % der Staatsausgaben und 3,1 % des Bruttoinlandsprodukts ausmachten (→ SIPRI 2018). Insbesondere in die Luftwaffe investierte die malische Regierung in den letzten Jahren, u.a. durch den Kauf von zwei Transporthubschraubern und einem Transportflugzeug von Airbus. Inwiefern die malischen Sicherheitskräfte aus der sogenannten Ertüchtigungsinitiative Ausrüstungsunterstützung erhalten, stuft die Bundesregierung als Verschlussache ein (→ Deutscher Bundestag 2018b: 4).

Der Militärputsch 2012 und der Hilferuf der malischen Interimsregierung an Frankreich, um ihre Souveränität in Nordmali angesichts des dortigen Konflikts mit den separatistischen Tuareg und Islamistengruppen wiederherzustellen, zeigten, dass die malischen Sicherheitskräfte nicht nur unter Ineffizienz und Fähigkeitsmangel leiden. Vielmehr offenbarten sich hier grundlegende Probleme des gesamten Sicherheitssektors, nämlich Korruption und Parteilichkeit. Weite Teile der malischen Bevölkerung sehen sowohl die malische Polizei wie auch das Rechtssystem als die beiden korruptesten und am schlechtesten verwalteten Bereiche in Mali an. Soldaten aus dem Süden dominieren das Militär. Der malischen Armee werden, insbesondere im Zuge ihres Vorgehens im Norden Malis, zahlreiche Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen, darunter Folter, außergerichtliche Hinrichtungen und Angriffe auf die Zivilbevölkerung. Dies unterminiert die Legitimität der Armee und damit auch der Regierung im Norden Malis.

Daher bedarf es ernsthafter Reformen des Sicherheitssektors. Korruption, insbesondere bei Polizei und Justiz, muss eingedämmt werden. Sicherheitskräfte, die Menschenrechtsverletzungen begehen, müssen zur Rechenschaft gezogen werden. Nur so kann die Akzeptanz der Sicherheitskräfte in der Bevölkerung verbessert werden. Trotz anderslautenden Erklärungen hat die malische Regierung kein Interesse, solche Reformen anzugehen. Zentrale Punkte des Friedensabkommens von 2015, etwa zur Integration lokaler bewaffneter Gruppen in die staatlichen Sicherheitsstrukturen, werden nicht umgesetzt. Stattdessen konzentriert sich die malische Regierung auf den Ausbau ihrer militärischen Fähigkeiten.

Anstatt auf ernsthafte Bemühungen im Sicherheitsbereich zu drängen, unterstützen die internationalen Akteure – auch Deutschland – über ihre Stabilisierungsaktivitäten diesen Kurs der malischen Regierung. Zwar beinhalten die oben genannten Ausbildungsaktivitäten im Rahmen von EUTM, EUCAP Sahel Mali und MINUSMA meist auch Ausbildungsmodule zum Thema Menschenrechte. Deren Rolle ist jedoch marginal, und sie gehen nicht über eine oberflächliche Einführung hinaus. Ernsthafte Reformbemühungen hin zu einem Militär, das sich als Verteidiger der Sicherheit und

## 11 Bevölkerungs-, Migrations- und Fluchtdaten zu Mali

Quelle → 1/69

Gesamtbevölkerung	18,7 Mio.
Bedarf an humanitärer Hilfe	3,2 Mio.
Malische Migranten im Exil	1-4 Mio.
Malische Flüchtlinge (Mauretanien, Niger, Burkina Faso)	135.737
Binnenvertriebene	69.000
Rückführungen	77.000



der Rechte aller Bürger Malis sieht, stehen aus. Die Menschenrechtsverletzungen des malischen Militärs sind für den Zulauf zu dschihadistischen Gruppen mitverantwortlich (→ Human Rights Watch 2018).

## STABILISIERUNG DURCH MIGRATIONS MANAGEMENT?

Ein Schwerpunkt der deutschen und europäischen Stabilisierungspolitik in der Sahelzone liegt auf der Regulierung von Migration → 2/80–81. Mali ist von besonderem Interesse, da es – neben eigenen Flüchtlingen – ein wichtiges Transitland für Migranten aus Guinea, Gambia, der Elfenbeinküste und dem Senegal ist. Obwohl sich die Konflikte zunehmend verschärfen, liegt das Hauptaugenmerk der EU nicht auf der Versorgung malischer Flüchtlinge, sondern auf der Verhinderung der Migration nach Europa. 2015 hatten 90 % der in Mali dokumentierten Migranten ein afrikanisches Drittland und nur 10 % Industriestaaten zum Ziel (→ Maastricht Graduate School of Governance, 2017 : 2). Laut der Internationalen Organisation für Migration (IOM) sank zwar die Gesamtzahl von Flüchtlingen, Asylbewerbern und Migranten, die über die Mittelmeerroute nach Europa gelangten, von 362.300 (2016) auf 111.237 (2018) (→ IOM, 2018). Jedoch blieb der Anteil an Maliern mit 10.010 (2016) und 11.216 Personen (2018) davon unberührt (→ UNHCR, 2016, 2018a, 2018b). Tatsächlich wollten in der ersten Jahreshälfte 2018 38 % von in Mali erfassten Migranten und Geflüchteten nach Algerien oder Libyen reisen – jedoch 35 % nach Europa (→ ACAPS, 2018). Hinzu kommt eine Dunkelziffer von Menschenhandel (Zwangsarbeit, sexuelle Ausbeutung) v.a. in den Regionen Mopti und Gao (→ Molenaar/Van Damme, 2017). Unsicherheit und Kriminalität im Norden Malis werden dadurch befeuert, dass Algerien Flüchtlinge und Migranten im Sinne der EU-Flüchtlingspolitik an seiner Grenze mit Mali in der Wüste aussetzt, wo diese Opfer von Misshandlungen durch Sicherheitskräfte und von Menschenhandel werden → 11/62.

## 12 Mali betreffende EU Programme (Auswahl)

Quelle → 1/69

11 <sup>th</sup> European Development Fund (EDF)	2014-2020; 30,5 Mrd. €; davon 665 Mio. € für Mali in den Bereichen Friedensbildung und Staatsreform, ländliche Entwicklung und Ernährungssicherheit, Bildung, und Infrastruktur
Internationale Geberkonferenz 'Together for a New Mali'	2013; 3,25 Mrd. € zugesagt; davon 1,35 Mrd. € durch die EU und 523,9 Mio. € durch die Europäische Kommission .
European Trust Fund (EUTF)	Aktuell: Elf Projekte in Mali, ca. 200 Mio. €; z.B. RELAC II Programm (Luxemburg, Friedensabkommen im Norden Malis durch wirtschaftliche Regeneration und Unterstützung lokaler Behörden stärken, um dieses Gebiet in der post-Konfliktphase zu stabilisieren).
Instrument for Stability and Peace (IcSP)	Aktuell: 14 Projekte in Mali, 35,5 Mio. €; z.B. Sicherheitssektorreform, Prävention von gewaltsamem Extremismus, Jugendbeschäftigung, Wiedereingliederung ausgebeuteter Kinder
European Union's Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO)	Seit 2012; 275 Mio. € humanitäre Hilfe

Im Jahr 2015 markierten das Abkommen von Valletta und die Einrichtung des EU Emergency Trust Fund (EUTF) einen Wendepunkt der EU-Politik hin zu dem vagen Ziel der Stabilisierung Afrikas – ohne das Konzept der Stabilisierung definiert zu haben. Hierzu richtete die EU eine „Migrationspartnerschaft“ mit Mali ein, die seit 2016 rechtlich in das EU Migration Partnership Framework eingebettet ist. Problematisch ist, dass eine unübersichtliche Anzahl an Maßnahmen entstand, so dass innerhalb Malis und bei externen Gebern Unklarheit darüber herrscht, was bereits umgesetzt ist → **12/63**.

Insgesamt elf EUTF-Projekte mit einem Budget von fast 200 Mio. € zielen auf eine Verbesserung des Meldewesens und die Ausstellung von Personalausweisen ab. Direktes Migrationsmanagement (15 Mio. €) flankiert Projekte zu verbesserter Regierungsführung und Konfliktprävention sowie besseren Beschäftigungsmöglichkeiten, die Menschen Anreize zum Bleiben schaffen sollen (→ European Commission, 2019). Die Bundesregierung ist in Mali durch Projekte in der Entwicklungszusammenarbeit auf Regierungs- und auf Lokalebene involviert, die sich zwischen 2013 und 2018 mit 112 Projekten und Programmen auf insgesamt 634,41 Mio. € beliefen (→ BMZ, 2019). Mit Abschluss des Friedensabkommens 2015 wurden Mali weitere 133 Mio. € zugesagt. Schwerpunkte sind hierbei Dezentralisierung und gute Regierungsführung, Förderung einer produktiven und nachhaltigen Landwirtschaft, Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung sowie die Förderung des Friedens- und Stabilisierungsprozesses (→ BMZ 2019). Im Hinblick auf Migrationsmanagement beteiligt sich die Bundesregierung v.a. durch Maßnahmen im Norden des Landes an Vorhaben, die im Rahmen der EU-Migrationspartnerschaft zur Bekämpfung von Fluchtursachen beitragen sollen. Hierzu zählen Programme zur Grenzsicherung und Migrationskontrolle im engeren Sinn, z.B. die afrikaweite Unterstützung des Grenzprogramms der Afrikanischen Union (AU), die das Auswärtige Amt in Mali finanziert (→ GIZ 2019). Das bereits seit 2008 über die Afrikanische Union implementierte Programm soll „friedliche, offene und florierende Grenzen“ gewährleisten, wie es in der „Vision des Grenzprogramms der AU“ heißt. Dabei sollen in 23 Staaten Grenzmarkierungen ausgeweitet, gemeinsame Verfahren zum Grenzmanagement vereinbart und Personal geschult werden.

Diese Zusammenschau der zahlreichen deutschen und EU-Maßnahmen zeigt die Tendenz auf, durch Grenzkontrollen und eine Stärkung der Sicherheitskräfte Menschen zum Bleiben zu bewegen und Migration aus Mali zu kontrollieren und einzuschränken. Jedoch zeigen die genannten Zahlen, dass diese Logik nicht aufgeht. Zudem bedingen die Einsätze von MINUSMA und Barkhane – obgleich ihre Mandate humanitäre Hilfe im Rahmen der Terrorismusbekämpfung einschließen –, dass humanitäre NGOs kaum noch Zugang zur Bevölkerung haben und selbst zunehmend Angriffen ausgesetzt sind (→ Marín 2017).

Afrikanische Regierungen betonen, dass lokale Bedarfe und nicht europäische Sicherheitsinteressen ihre Innenpolitik bestimmen sollen. Die EU-Stabilisierungspolitik bedeutet jedoch das Gegenteil. Denn strengere Grenzregime erschweren die grenzüberschreitende Freizügigkeit, die vor der derzeitigen EU-Intervention zwischen allen Staaten der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) herrschte und von der gerade innerafrikanische Wanderungen von Saisonarbeitern und Nomaden profitierten. Malische Oppositionelle und Diasporavertreter wiesen eine Verlängerung der EU-Migrationspartnerschaft bereits 2016 scharf zurück (→ Castillejo 2017). Dies blieb erfolglos. Während die malische Regierung kooperationswillig ist, lehnen einflussreiche Vertreter und Gruppen der Zivilgesellschaft (z.B. Association Malienne des Expulsés) die europäische Migrationspolitik ab, weil sie strukturelle Ursachen für Migrationsbedarfe ignoriere, Migration fälschlicherweise mit Kriminalität gleichsetze und Spannungen unter ECOWAS-Staaten provoziere (→ Idrissa 2019: 30ff). Derweil gewinnen dschihadistische Gruppen an Unterstützung, indem sie sich u.a. für eine Abschaffung nationalstaatlicher Grenzen aussprechen. Angesichts dessen ist die deutsche Unterstützung von Rückkehr- und Migrationsmanagementprogrammen äußerst kritisch zu beurteilen. Die so unterstützte Immobilität innerhalb der ECOWAS hat das Potenzial, in Mali Unmut hervorzurufen und destabilisierend zu wirken.

Von der EU favorisierte strenge Grenzregime sind in Mali umstritten

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

---

Die Sicherheitslage in Mali verschlechterte sich nach dem Friedensabkommen 2015 weiter. Trotz neuerlicher Bekenntnisse zur Umsetzung des Abkommens hat sich an diesem Trend auch nach der Präsidentenwahl 2018 nichts geändert. Von einem Erfolg der internationalen Stabilisierungsbemühungen kann keine Rede sein. Das heißt im Umkehrschluss nicht automatisch, dass die Stabilisierungspolitik dafür hauptverantwortlich ist. Allerdings weisen die hier angestellten Überlegungen auf eine Reihe allgemeiner Probleme der Stabilisierungspolitik hin, die auch in anderen regionalen Kontexten (u.a. Irak, Afghanistan) zum Tragen kommen.

Weder die VN noch die EU haben bis heute definiert, was sie mit Stabilisierung eigentlich meinen, welche Maßnahmen und insbesondere welche Koordination zwischen den diversen Akteuren dafür notwendig sind. Stattdessen wird das Etikett „Stabilisierung“ genutzt, um zutiefst politische und umstrittene Maßnahmen als unkontroverse, pragmatische Problemlösung darzustellen. Interventions-Puzzlestücke stehen so in gefährlichem Widerspruch miteinander: Terrorbekämpfung und zivil-militärische Zusammenarbeit diskreditieren humanitäre Hilfe und Blauhelmsoldaten. Als Truppensteller, Ausrüster und Geldgeber riskiert die Bundesregierung unerwünschte Nebeneffekte, wie sie aus anderen Militärinterventionen (Afghanistan) bekannt sind. Auch in Mali entsteht der Eindruck, dass Regionen, die durch einen hohen Einsatz von Gewalt und durch Unsicherheit geprägt sind, prioritär mit Entwicklungsmaßnahmen bedacht werden.

Im Hinblick auf die Stabilisierung und die Ausbildungs- und Ausstattungshilfe liegt ein Hauptproblem darin, dass sie Regierungen und Sicherheitskräften zugutekommt, die selbst Konfliktparteien sind. In Mali sind die Tuareg ein Beispiel dafür, dass nicht alle bewaffneten Gruppen, die gegen den malischen Staat kämpfen, Dschihadisten oder Terroristen sind, wie es die Regierung darstellt. Ihre Nicht-Anerkennung als potenziell legitime Partner wirkt konfliktverschärfend. Viele Einwohner Malis sehen den Dialog mit diesen Gruppen als echte Option. Besonders bedenklich ist die Ausbildungs- und Ausstattungshilfe für das malische Militär, ohne dass ernsthafte Bemühungen zur Reform des Sicherheitssektors zu beobachten sind. In den Augen vieler Bürger Malis ist das Militär eher ein Unsicherheitsfaktor. Ähnliches gilt auch für den Bereich Migrationsmanagement. Programme der Entwicklungszusammenarbeit können nicht darüber hinwegtäuschen, dass verstärkter Druck auf die Bevölkerung, in Mali zu bleiben oder dorthin zurückzukehren, im Widerspruch zu einer zunehmenden Unsicherheit im Lande steht. Die Eindämmung von Migration mag aus der europäischen Perspektive als stabilisierend wahrgenommen werden, stellt sich aber für die Menschen in Mali aufgrund der damit verbundenen Sicherheitsrisiken und wirtschaftlichen Nachteile als destabilisierendes Element heraus. Ein Stabilisierungsansatz, der die Regierung als Partner stärkt, obwohl diese hauptverantwortlich für bestehende Instabilität ist, kann nicht zum Erfolg führen.

---

1 In dieser Zahl sind 3,1 Mio. Asylsuchende enthalten (→ UNHCR 2018c)

2 Ohne politische Missionen und permanente Büros.

3 Der Fokus ergibt sich aus einer empirischen Analyse von de facto-Selbstzuschreibungen dutzender Programme, Initiativen und Missionen von staatlichen Behörden, Regierungen und Organisationen in den Bereichen Militär-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik sowie humanitärer Hilfe. Unter denjenigen, die Stabilisierung betreiben, besteht eine Vielzahl heterogener Verständnisse davon, was mit Stabilisierung gemeint und wie diese umzusetzen ist. Die Dreierlinse zur Analyse von Stabilisierungsmaßnahmen dient rein der Strukturierung des Artikels, damit wird nicht der Anspruch erhoben, das Oxymoron Stabilisierung komplett zu erfassen.

4 Weitergehende Informationen zum Drohneneinsatz der Bundeswehr in Mali gelten als Verschlussache (→ Deutscher Bundestag 2018c).

## Autorinnen und Autoren

---

### Dr. Felix Bethke

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Dr. Esther Meininghaus

BICC – Bonn International Center for Conversion

### Dr. Katja Mielke

BICC – Bonn International Center for Conversion

### Dr. Max Mutschler

BICC – Bonn International Center for Conversion

### Prof. Dr. Conrad Schetter (Koordination)

BICC – Bonn International Center for Conversion

### Lars Wirkus

BICC – Bonn International Center for Conversion

## Quellenverzeichnis

---

ACAPS 2018: Crisis Analysis of Mali, in: <https://www.acaps.org/country/mali/crisis-analysis>; 22.01.2019.

Allansson, Marie/Melander, Erik/Themnér, Lotta 2017: Organized Violence 1989-2016, in: *Journal of Peace Research* 54: 4, 574-587.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) 2019: Mali, in: [http://www.bmz.de/de/laender\\_regionen/subsahara/mali/index.jsp](http://www.bmz.de/de/laender_regionen/subsahara/mali/index.jsp); 22.01.2019.

Castillejo, Clare 2017: The EU Migration Partnership Framework Time for a Rethink?, in: [https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP\\_28.2017.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_28.2017.pdf); 22.01.2019.

Cruz, Carlos Alberto dos Santos 2017: Improving Security of the United Nations Peacekeepers. We Need to Change the Way We Are Doing Business, New York.

Deutscher Bundestag 2018a: Antwort der Bundesregierung. Drucksache 19/6011 (22.03.2018), in: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/060/1906011.pdf>; 04.04.2019.

Deutscher Bundestag 2018b: Antwort der Bundesregierung. Drucksache 19/1372 (22.03.18), in: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/013/1901372.pdf>; 04.04.2019.

Deutscher Bundestag 2018c: Antwort der Bundesregierung. Drucksache 19/5136 (18.10.18), in: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/051/1905136.pdf>; 04.04.2019.

Deutscher Bundestag 2018d: Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 19/6540 (13.12.18), in: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/065/1906540.pdf>; 04.04.2019.

Deutscher Bundestag 2019: Antwort der Bundesregierung. Drucksache 19/6318 (25.01.2019), in: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/063/1906318.pdf>; 04.04.2019.

European Commission 2019: Mali: EU Emergency Trust Fund for Africa, in: [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/mali\\_en](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/mali_en); 22.01.2019.

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) 2019: Unterstützung des Grenzprogramms der Afrikanischen Union, in: <https://www.giz.de/de/weltweit/15759.html>; 23.01.2019.

Glatz, Rainer L.; Hansen, Wibke; Kaim, Markus; Vorrath, Judith 2018: Die Auslandseinsätze der Bundeswehr im Wandel. Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 7, Mai 2018.

Human Rights Watch 2018: Mali: Unchecked Abuses in Military Operations, in: <https://www.hrw.org/news/2017/09/08/mali-unchecked-abuses-military-operations>; 11.10.2018.

Idrissa, Rahmane 2019: Dialog im Widerstreit: Folgewirkungen der EU-Migrationspolitik auf die westafrikanische Integration. Dargestellt anhand der Fallbeispiele Nigeria, Mali und Niger, in: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/15283.pdf>; 04.04.2019.

Internal Displacement Monitoring Center (IDMC) 2018a: Global Internal Displacement Database (GIDD), in: <http://www.internal-displacement.org/database/>; 25.01.2019.

Internal Displacement Monitoring Center (IDMC) 2018b: Mid-Year Figures. Internal Displacement in 2018, in: <http://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/201809-mid-year-figures.pdf>; 25.01.2019.

## Quellenverzeichnis (Fortsetzung)

- International Crisis Group (ICG)* 2018: Drug Trafficking, Violence and Politics in Northern Mali. Report No. 267, in: <https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/mali/267-narcotraffic-violence-et-politique-au-nord-du-mali>; 13.12.2018.
- Internationale Organisation für Migration (IOM)* 2018: Mediterranean Migrant Arrivals Reach 111,237 in 2018; Deaths Reach 2,216, in: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Mediterranean%20Migrant%20Arrivals%20Reach%20111.pdf>; 24.01.2019.
- Maastricht Graduate School of Governance* 2017: Mali Migration Profile. Study on Migration Routes in South and West Africa, in: [www.merit.unu.edu/publications/uploads/1518184452.pdf](http://www.merit.unu.edu/publications/uploads/1518184452.pdf); 15.01.2019.
- Marin, Alejandro Pozo* 2017: Perilous Terrain - Humanitarian Action at Risk in Mali, in: <https://www.msf.org.za/about-us/publications/reports/perilous-terrain-humanitarian-action-risk-mali>; 04.04.2019.
- Meininghaus, Esther/Mielke, Katja/Mutschler, Max* 2019: Stabilisation for whom and to what ends? BICC Knowledge Notes 1 <https://www.bicc.de/publications/publicationpage/publication/stabilisation-for-whom-and-to-what-ends-844/>; 08.03.2019.
- Molenaar, Fransje/Van Damme, Thibault* 2017: Irregular Migration and Human Smuggling Networks in Mali, in: [https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/irregular\\_migration\\_and\\_human\\_smuggling\\_networks\\_in\\_mali.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/irregular_migration_and_human_smuggling_networks_in_mali.pdf); 24.01.2019.
- Pettersson, Therése/Eck, Kristine* 2018: Organized Violence 1989-2017, in: *Journal of Peace Research* 55:4, 535-547.
- Stockholm International Peace Research Institute SIPRI* 2018: SIPRI Military Expenditure Database, in: <https://www.sipri.org/databases/milex>; 24.01.2019.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* 2016: Refugees and Migrants: Sea Arrivals in Europe, in: <https://data2.unhcr.org/ar/documents/download/53447>; 25.01.2019.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* 2018a: Italy Sea Arrivals Dashboard, in: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/67555.pdf>; 25.01.2019.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* 2018b: Spain Sea and Land Arrivals, in: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/67552.pdf>; 25.01.2019.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* 2018c: Global Trends: Forced Displacement in 2017, Geneva.
- United Nations Security Council (UNSC)* 2018: Report of the Secretary-General on the situation in Mali, in: [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s\\_2018\\_1174.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2018_1174.pdf); 28.12.2018.
- Uppsala Conflict Data Program (UCDP)* 2018a: UCDP Georeferenced Event Dataset (GED) Global version 18.1 (2018), in: <http://ucdp.uu.se/downloads/#d1>; 03.12.2018.

## Abbildungen / Grafiken / Tabellen

**4** /49*Globales Konfliktgeschehen*

Quelle: UCDP 2018; IDMC 2018; UNHCR 2018

Layout: Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC. März 2019

**5** /51*Gewaltkonflikte und multilaterale Militär- und Beobachtermissionen (2018, 2019)*

Quellen: ACLED 2018, AKUF 2018, NATO 2018, Natural Earth 2017, UCDP/PRI0 2018, UN Peacekeeping 2018, UN DPA 2018, ZIF 2019

Kartenlayout: Hannes Blitza, Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC, April 2019.

**6** /52*Globale Gewaltkonflikttrends im regionalen Vergleich*

Quelle: UCDP 2018

Layout: Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC. März 2019

**7** /54*Aktuelle Einsätze der Bundeswehr 2017 - 2019*

Quelle: Bundesministerium der Verteidigung, Einsatzzahlen 1. April 2019

**8a** /54*Internationale Einsätze der Bundeswehr seit 1991 - Anzahl und Kosten*

Quellen: Deutscher Bundestag 2018. Layout: Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC. Februar 2019.

**8b** /55*Internationale Einsätze der Bundeswehr nach 1991 - Zeitraum, Dauer, Kosten und Personen- Anzahl und Kosten*

Quellen: Deutscher Bundestag 2018. Layout: Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC. Februar 2019.

**9** /56*Fußabdruck Deutschlands in Gewaltkonflikten 2017-2019*

Quellen: BMWi 2018, BMVg 2019, Bundespolizeipräsidium 2019, Deutscher Bundestag 2016/2017/2018, Natural Earth 2017, UN Peacekeeping 2019. Kartenlayout: Hannes Blitza, Vincent Glasow, Lars Wirkus. BICC. April 2019.

**11** /62*Bevölkerungs-, Migrations- und Fluchtfragen zu Mali*Quellen: Maastricht Graduate School of Governance (2017) Mali Migration Profile. Study on Migration Routes in South and West Africa. Available at: <https://www.merit.unu.edu/publications/uploads/1518182884.pdf> (Accessed: 9 April 2019).UNOCHA (2018) Plan de Réponse Humanitaire Mali 2019. Available at: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/mali\\_hrp2019\\_version\\_finale.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/mali_hrp2019_version_finale.pdf) (Accessed: 9 April 2019)UNOCHA (2019) Bulletin Humanitaire Mali, Janvier-Février 2019. Available at: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/BIH\\_Jan\\_fev\\_darft\\_210319\\_F.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/BIH_Jan_fev_darft_210319_F.pdf) (Accessed: 9 April 2019)**12** /63*Mali betreffende EU-Programme*

Quelle: Europäische Kommission 2013, 2018, 2019, Europäischer Auswärtiger Dienst 2019.

2





# **2019 /** Flucht und Gewalt / **NACHHALTIGER FRIEDEN**

- 2.1** ↘ Nachhaltiger Frieden – eine ernüchternde Bilanz
- 2.2** ↘ Flucht und Gewalt: Trends im Globalen Süden
- 2.3** ↘ Fluchtursachen- und Fluchtfolgenbearbeitung durch die Europäische Union

## ↓ EMPFEHLUNGEN

## 2

72

**1 UN-Sicherheitsratssitz für Schutz von**

**Flüchtlingen nutzen** Als nichtständiges Mitglied sollte die Bundesregierung sich 2019/2020 für eine krisenpräventive Flüchtlingspolitik einsetzen und der Schutzlosigkeit der Flüchtlinge durch gesellschaftliche Inklusion entgegenwirken.

**2 Zahlungen an das UNHCR und UNRWA aufstoc-**

**ken** Das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) ist dramatisch unterfinanziert; dem Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) entziehen die USA ihre Mittel. Die Bundesregierung sollte nicht-zweckgebundene Fördergelder massiv erhöhen.

**3 Europäische Abschottungspolitik beenden**

Die Bundesregierung sollte die Initiative des Europäischen Parlaments aufgreifen, verfolgten Menschen humanitäre Visa auszustellen, und auch darüber hinaus sichere Einreisewege für Menschen aus Konfliktregionen schaffen.

**4 Migrationspolitische Zusammenarbeit muss menschenrechtskonform sein**

Die Bundesregierung sollte darauf hinwirken, dass die Europäische Union (EU) ihre migrationspolitische Kooperation mit autoritär-repressiven Regimen beendet, da diese das Risiko birgt, zur Blockade demokratischen Wandels und zur Entstehung neuer Krisen und Fluchtbewegungen beizutragen.

**5 Den Cartagena-Prozess in Lateinamerika un-**

**terstützen** Deutschland sollte Lateinamerika finanziell und logistisch bei der Aufnahme von hunderttausenden venezolanischen Geflüchteten und Migranten noch stärker unterstützen.

**6 EZ-Programme gegen Gewaltkriminalität**

Der organisierten Kriminalität in urbanen Ballungszentren muss die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) verstärkt durch Programme entgegenwirken, die perspektivlosen jungen Menschen Beschäftigungsperspektiven und Gangmitgliedern Ausstiegsmöglichkeiten bieten.

**7 Auf restriktive EU-Grundsätze beim Klein-**

**waffenexport drängen** Kleinwaffen geraten allzu schnell in die Hände von Gewaltakteuren und verschärfen Konflikte und damit Fluchtursachen. Ihr Export an Drittländer sollte nur in begründungspflichtigen Ausnahmefällen erlaubt und an die Verpflichtung geknüpft sein, die alten überschüssigen Waffen zu vernichten.

**8 Verbrechen gegen die Menschlichkeit kon-**

**sequent verurteilen** Gegen die Militärs in Myanmar, die für die Vertreibung der Rohingya verantwortlich sind, sollten gezielte Sanktionen ausgeweitet werden.

# NACHHALTIGER FRIEDEN / Flucht und Gewalt /

Internationalisierte Bürgerkriege, organisierte Kriminalität und politische Repression haben 68,5 Mio. Menschen aus ihrer Heimat vertrieben. Auf der Flucht und in den Aufnahme­regionen sind sie mitunter schutzlos. Zugleich können Fluchtbewegungen auch bestehende Konfliktdynamiken befeuern. Die Bundesregierung und die EU sind mit ihrer Abschottungspolitik eher Teil des Problems als Teil einer Lösung.

Die Welt hat in den vergangenen Jahren kaum Fortschritte in zentralen Dimensionen nachhaltiger Friedenssicherung gemacht. Im Gegenteil: Die Zahl kriegerischer Gewaltkonflikte mit jeweils mehr als 25 Toten durch Kampfhandlungen pro Jahr ist auf 131 Konflikte gestiegen → 1/47-49. Gewaltkonflikte und politische Repression sind die wichtigsten Ursachen für Flucht und Massenvertreibung und maßgeblich für den Anstieg der Geflüchteten auf jüngst 68,5 Mio. Menschen verantwortlich – ein Rekordniveau seit dem Zweiten Weltkrieg. Akteure des Globalen Nordens tragen durch ihre Kooperation mit autoritären Regimen, ihre Handels- und ihre Waffenexportpolitik zur Perspektivlosigkeit und Gewaltmobilisierung bei. Als drastisches Beispiel sei der illegale Export der G36 von Heckler & Koch nach Mexiko genannt, die im Kontext organisierter Bandenkriminalität Verwendung fanden. Zugleich schotten sich die europäischen Länder immer mehr ab. So wird die regionale Begrenzung von Flucht teilweise sogar mit konfliktverschärfenden Maßnahmen vorangetrieben, wie zum Beispiel durch die EU-Unterstützung der sudanesischen Regierung und der libyschen Küstenwache, die sich zum Teil aus Milizen rekrutiert. Eine gewaltpräventive und notlindernde Flüchtlingspolitik erfordert ein Umsteuern auf Ebene der VN, der EU und der bundesdeutschen Politik.

Angesichts der skizzierten Entwicklungen legen wir im diesjährigen Friedensgutachten unseren Schwerpunkt bei nachhaltiger Friedenssicherung auf Flucht und Gewalt – zwei Phänomene, die eng miteinander verbunden sind. Zum einen zwingen kriegerische Konflikte, ethno-religiöse Spannungen, Gewaltkriminalität und staatliche

Willkürherrschaft Menschen dazu, ihre Heimat zu verlassen → **1**. Die Betroffenen sind häufig auf der Flucht unterschiedlichen Formen von Gewalt ausgesetzt, sei es durch bewaffnete oder kriminelle Gruppen, Grenzschützer, Schleuser oder Menschenhändler. Zum anderen werden Flüchtlinge und Binnenvertriebene (Internally Displaced Persons, IDPs) in ihren Aufnahmeregionen häufig Opfer von Gewalt, Repression, Diskriminierung und unfreiwilliger Rückführung. Die effektive Bearbeitung von Fluchtfolgen und -ursachen sollte deshalb ein zentrales Thema der Krisenprävention und Konfliktnachsorge sein.

Fluchtursachen und -folgen als zentrales Thema der Krisenprävention

**2**

74

Welche Muster von Flucht und Gewalt lassen sich in den Regionen des Südens beobachten? Wie reagiert die EU auf Ursachen und Folgen von Flucht? Wo müssen die europäischen Institutionen sowie die Bundesregierung umsteuern? Diesen Fragen wendet sich der Beitrag zu. Zuvor zeigen wir auf, dass nachhaltiger Frieden über Flucht hinaus in den letzten Jahren einen schweren Stand hatte und die Welt auch unterhalb der Kriegsschwelle maßgeblich durch Gewalt und Menschenrechtsverletzungen geprägt war – trotz steigenden finanziellen Engagements der Gebergemeinschaft im Bereich des Peacebuilding.

## **2.1** ✓ Nachhaltiger Frieden – eine ernüchternde Bilanz

**D**ie Förderung friedlicher und inklusiver Gesellschaften ist Gegenstand des Nachhaltigen Entwicklungsziels 16 (SDG 16). Angesichts der bereits kurz skizzierten Entwicklungen fiel im Mai 2018 die entsprechende Bilanz des VN-Generalsekretärs António Guterres (→ UNSG 2018) ernüchternd aus.

### **GEWALT UND MENSCHENRECHTSVERLETZUNGEN UNTERHALB DER KRIEGSSCHWELLE**

António Guterres zeigte anhand einiger Schlaglichter auf, wie es um Gewalt und Repression auch unterhalb der Kriegsschwelle steht. So befanden sich zwischen 2013 und 2015 fast ein Drittel der weltweit Inhaftierten im Gefängnis, ohne dass sie einen Prozess durchlaufen hatten oder verurteilt worden waren. Auch andere Erkenntnisse sind erschreckend. Allein zwischen 2012 und 2014 wurden zum Beispiel 570 Netzwerke aufgedeckt, die Menschen schmuggeln betrieben und zur sexuellen Ausbeutung sowie zur Zwangsarbeit, vor allem von Frauen und Mädchen, beitrugen.

Auch nimmt die Gewalt gegen Menschenrechtsverteidiger, Journalisten und Gewerkschafter zu. Seit 2015 ist laut VN-Generalsekretär jeden Tag ein Opfer zu beklagen. Dieser Trend wird durch das Committee to Protect Journalists bestätigt: 2018 wurden demnach 53 Journalisten bei ihrer Arbeit getötet, davon 34 durch Morde aus Rache gegen kritische Berichterstattung. Dies sind mehr als in den beiden Vorjahren zu beklagen waren. Zwischen 1992 und 2019 verzeichnete das Komitee 1.337 derartige Tötungen, welche stets mit der Verschleierung der Ursachen und dem Schutz der Täter verbunden sind.

Gewalt und  
Repression  
nehmen zu

Die Zahlen bestätigen den Trend zu sogenannten „shrinking spaces“ – schwindenden Spielräumen für Zivilgesellschaft, Medien und Wissenschaft – der zusammen mit einer Verschlechterung von Meinungs- und Assoziationsfreiheit zu einer Krise des liberal-demokratischen Friedensmodells beigetragen hat (→ vgl. BICC/HSFK/IFSH/INEF 2018, Kapitel Nachhaltiger Frieden).

Es gibt bislang nur wenige Versuche, derartige Trends des Unfriedens zusammenfassend darzustellen und vergleichbar zu machen. Eine Pionierunternehmung ist der Global Peace Index (GPI) des Institute for Economics and Peace (→ IEP 2018), der seit 2008 23 qualitative und quantitative Indikatoren für drei Bereiche erhebt: persönliche Sicherheit, Gewaltkonflikte und Militarisierung. Der GPI 2018 konstatiert insgesamt eine Verschlechterung über die zurückliegenden zehn Jahre. Dass dabei Syrien, Afghanistan, Südsudan, Irak und Somalia besonders prekär abschneiden, überrascht nicht und schlägt sich bereits in anderen Kriegsstatistiken nieder → 1/52. Bemerkenswert sind aber die Ergebnisse für Weltregionen, die kaum von kriegerischen Gewaltkonflikten betroffen sind: Es gibt in Europa nennenswerte Rückschritte im Friedensniveau, die mit politischer Instabilität, terroristischer Gewalt und einer erhöhten Angst vor Kriminalität zu tun haben. Noch stärker betroffen ist Lateinamerika, wo neben der Bürgerkriegsgewalt insbesondere auch die hohe Alltags-, Jugend- und Bandenkriminalität Flucht und Binnenvertreibung zur Folge hat.

Rückschritte beim  
gesellschaftlichen  
Frieden auch in  
Europa

## **ZUNEHMENDE ENTWICKLUNGSHILFELEISTUNGEN FÜR PEACEBUILDING**

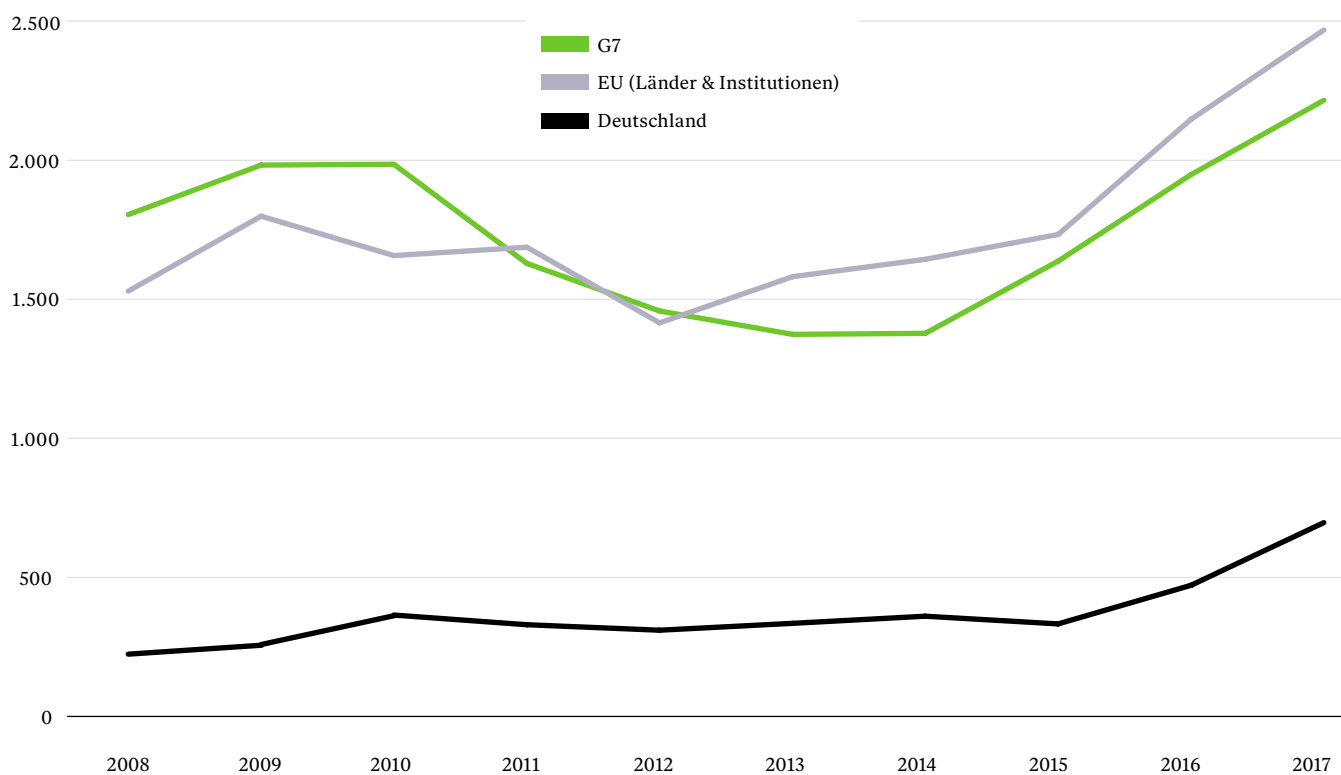
Die hier aufgezeigten Trends des Unfriedens offenbaren die hohe Relevanz des im Januar 2018 vom UN-Generalsekretär vorgelegten Berichts „Peacebuilding and sustaining peace“. António Guterres betont, dass das Ziel einer nachhaltigen Friedenssicherung nur mit verstärkten Anstrengungen im Bereich der zivilen Krisenbearbeitung möglich ist. Sind Deutschland, die EU und die G7-Staaten in der Vergangenheit dieser Anforderung gerecht geworden? In zahlreichen Feldern wird man darauf nur zurückhaltend antworten können, wie etwa bei Fragen zur Konfliktvermittlung, restriktiven Rüstungskontrollpolitik oder dem konsequenten Umgang mit autokratischen, menschenrechtsverletzenden Regimen.

Zugleich fällt aber auf, dass sich zwischen 2008 und 2017 die absoluten Aufwendungen bei der Entwicklungshilfe für „Frieden, Konflikt und Sicherheit“ nennenswert erhöhten → **13**/76: So steigerte Deutschland seine finanziellen Aufwendungen in diesem Sektor von 227,83 Mio. US-\$ auf 702,16 Mio. US-\$ im Jahr 2017. Die EU-Länder und EU-Institutionen wiesen zwar mit knapp 60 % einen geringeren Zuwachs in diesem Zeitraum auf, steigerten ihre Ausgaben aber immerhin von von 1,53 Mrd. US-\$ auf 2,47 Mrd. US-\$. Noch geringer fiel die relative Steigerung der G7-Staaten aus, die 2008 1,8 Mrd. US-\$ in diesem Feld aufbrachten und den Wert bis 2017 auf 2,21 Mrd. US-\$ erhöhten. Da zwischen 2008 und 2017 auch die Official Development Assistance (ODA) insgesamt kräftig anwuchs, veränderte sich wenig an den relativen Anteilen friedens- und sicherheitsrelevanter Ausgaben an der Entwicklungshilfe.

Steigende Ausgaben für Entwicklungshilfe und für Frieden und Sicherheit

**13** Zunehmende Ausgaben für „Frieden, Konflikt und Sicherheit“ in der Entwicklungszusammenarbeit (2008-2017, in Mio. US-\$)

Quelle → 2 /91



## 2.2 ✓ Flucht und Gewalt: Trends im Globalen Süden

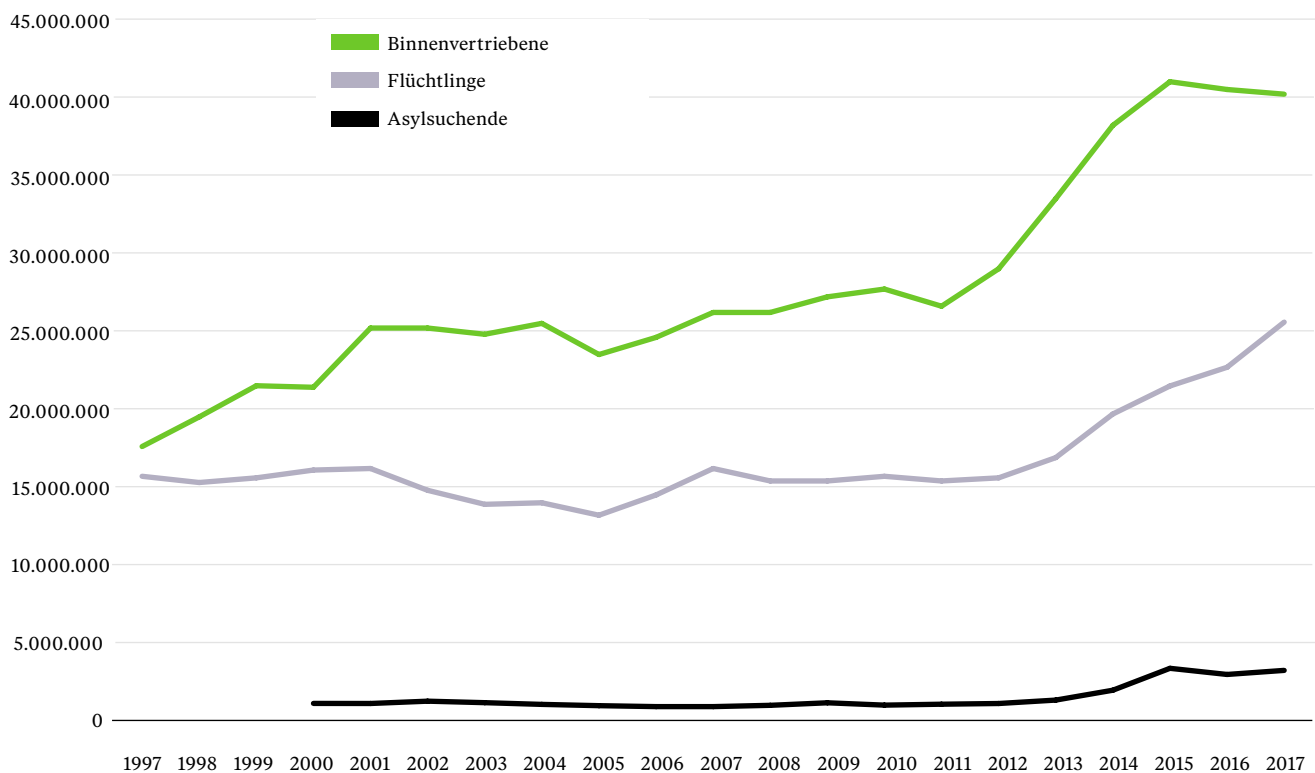
**A**ntónio Guterres verwies in seinem Bericht „Peacebuilding and sustaining peace“ nachdrücklich auf das drastische Ausmaß von Flucht und Vertreibung in den vergangenen Jahren. Zwischen 2007 und 2017 ist die Zahl der Flüchtlinge, Asylsuchenden und Binnenvertriebenen von 30 Mio. auf die bereits erwähnte Marke von 68,5 Mio. angewachsen → **14**/77, wobei in dieser Zahl viele Langzeitvertriebene und ihre Nachkommen mitgezählt sind.

Als Aufnahmeländer sind in absoluten Zahlen wie auch im Verhältnis zur Einwohnerzahl vor allem die Staaten des Globalen Südens betroffen, die gegenwärtig etwa 85 % aller Flüchtlinge beherbergen → **15**/78. Um ein Beispiel zu nennen: Allein Uganda bot 2017 schätzungsweise mehr als einer Mio. Menschen Schutz. Das entspricht etwa der Hälfte der knapp 2,3 Mio. Flüchtlinge, die sich Ende 2017 in der EU aufhielten.

Die wissenschaftliche Debatte betonte in den 1990er Jahren das Risiko, dass Flüchtlinge selbst zu Gewaltakteuren werden können. So ging insbesondere in der Region

**14** Flüchtlinge, Binnenvertriebene und Asylsuchende (1997-2017)

Quelle → 2/91

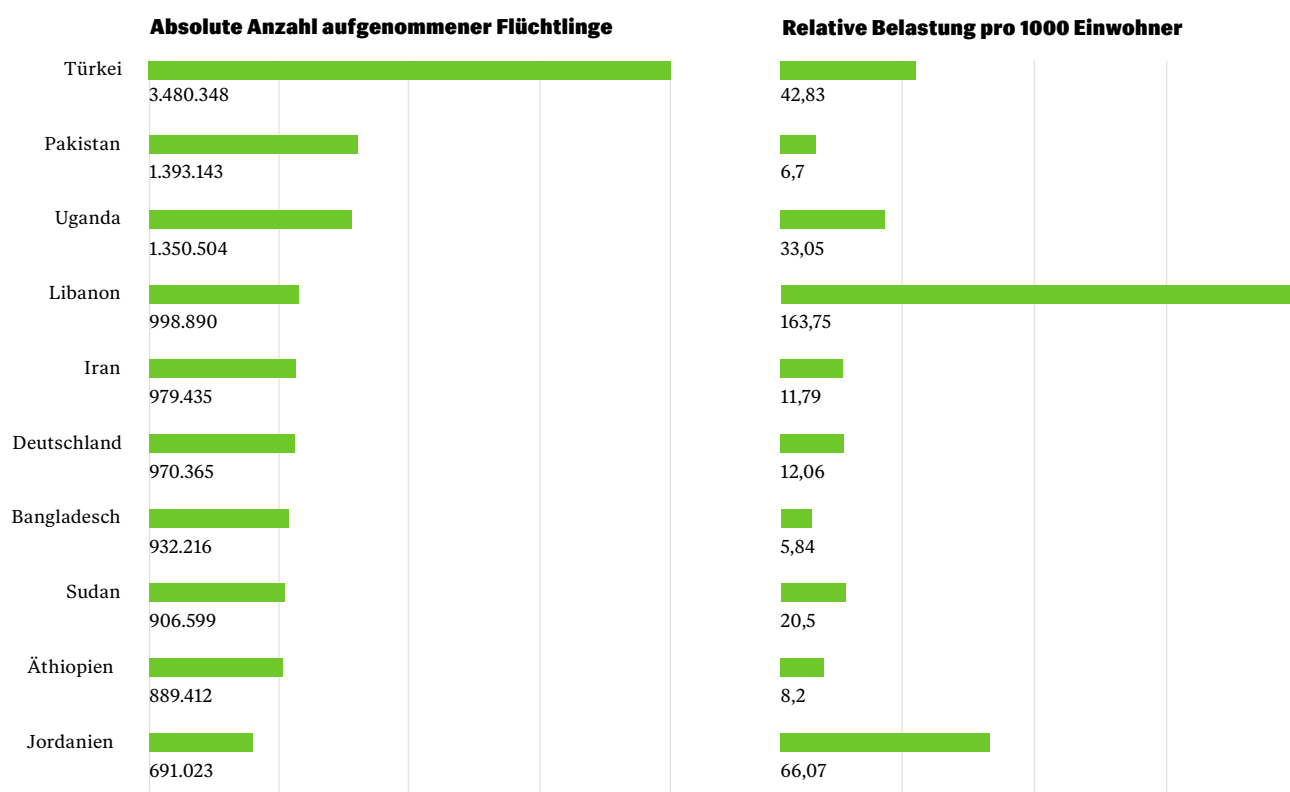


der Großen Seen (östliches Afrika) militärische Gewalt von Flüchtlingslagern aus, sodass von sogenannten Refugee-Warrior-Communities die Rede war. Eine aktuelle Studie verweist demgegenüber darauf, dass die Zahl der Aufnahmeländer, in denen Flüchtlinge Gewalt ausgesetzt sind, höher ist als die Zahl derer, in denen Gewalt von Flüchtlingen ausgeht (→ Savun/Gineste 2019), wobei sich wechselseitige Gewalt auch in einem Land aufschaukeln kann. Repression und Gewalt gegenüber Flüchtlingen treten besonders häufig auf, wenn sich ein Land sicherheitspolitisch in der Krise befindet – und Eliten und Bevölkerung Sündenböcke suchen. Gleichzeitig kann Flucht auch ethno-religiös eingefärbte Spannungen nach sich ziehen, etwa wenn sich Bevölkerungsverhältnisse zwischen konkurrierenden Gruppen verschieben.

Generell gilt: Die Inklusivität von Aufnahmegesellschaften sowie die gesellschaftlich verwurzelte Akzeptanz von Vielfalt und gewaltfreier Konfliktbearbeitung werden von Einwanderern, auch aus Konfliktkontexten, häufig übernommen (Monahan et al. 2014). Konflikte werden in der Regel nicht „importiert“, sondern entzünden sich an ungünstigen Rahmenbedingungen im Aufnahmekontext neu (→ Ferón 2017).

## 15 Die wichtigsten Aufnahmeländer von Flüchtlingen 2017 (absolute Anzahl und relative Belastung)

Quelle → 2 / 91





Repression und Gewalt sind neben (zunehmend klimabedingten) Naturkatastrophen die Triebfedern globaler Fluchtbewegungen. Länder mit fragiler Staatlichkeit und schwachen Ökonomien sind dabei besonders anfällig. Oftmals gehen diese Strukturen auf die kolonialen Eingriffe in die Gesellschaften des Globalen Südens zurück und werden heute durch Klientelismus und Korruption unter den Eliten fortgesetzt. Gleichzeitig bestehen beim Ausmaß und Charakter gewaltbedingter Flucht und Vertreibung erhebliche inter- und intra-regionale Unterschiede. Auch die Flüchtlingspolitiken einzelner Aufnahmeländer und -gebiete unterscheiden sich teilweise deutlich, wie sich anhand ausgewählter Weltregionen aufzeigen lässt.

## NAHER OSTEN

Der Nahe Osten ist seit Ende der 1940er Jahre durch Flucht und Vertreibung der Palästinenser geprägt – eine bis heute ungelöste humanitäre und politische Herausforderung → **16** /79. Mit dem Scheitern des Arabischen Frühlings wurde die Region zu einer der am stärksten betroffenen Fluchtregionen weltweit. Die Ursache liegt in den internationalisierten Bürgerkriegen, die seit 2011 die ohnehin prekäre Stabilität vieler autoritärer Regime in der Region zerstörten, insbesondere im Jemen, im Irak, in Libyen und vor allem in Syrien. Im vom Bürgerkrieg geplagten Jemen verloren 2,2 Mio. Menschen durch Binnenvertreibung ihre Heimat. Sie, und weitere etwa 8 Mio. Menschen im Jemen, sind akut auf humanitäre Hilfe angewiesen. Im Irak führte insbesondere das gewaltsame Vordringen des „Islamischen Staates“ (IS) seit 2014 zu massiver Binnenvertreibung: Heute gibt es im Irak noch fast 1,9 Mio. Binnenvertriebene, rund

Naher Osten am stärksten von Flucht und Vertreibung betroffen

---

### **16** Bis heute ungelöst: Die Zukunft der palästinensischen Flüchtlinge

1948 flüchteten im Zuge des 1. Nahostkrieges etwa 700.000 Palästinenser aus dem Gebiet des heutigen Israel. Die meisten fanden Aufnahme im Gazastreifen und in der Westbank sowie in den arabischen Nachbarstaaten Israels. Während der israelischen Eroberungen im 3. Nahostkrieg 1967 flohen 250.000 bis 300.000 Palästinenser aus der Westbank, Ost-Jerusalem und dem Gazastreifen, viele von ihnen sogar zum zweiten Mal.

Infolge der Weitergabe des Flüchtlingsstatus an die Nachkommen hat sich die Zahl der Flüchtlinge auf heute 5,4 Mio. erhöht. Jordanien gewährte bis 1967 allen dorthin geflüchteten Palästinensern die jordanische

Staatsangehörigkeit. In Syrien und im Libanon sind sie hingegen staatenlos: In Syrien sind sie mit Ausnahme des Wahlrechts den syrischen Staatsbürgern rechtlich gleichgestellt, während sie im Libanon besonders auf dem Arbeitsmarkt nur über extrem eingeschränkte Rechte verfügen.

Das 1949 gegründete Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA) finanziert sich zu 97 % aus freiwilligen Beiträgen von Geberstaaten. Die Einstellung der Zahlungen der USA am 1. September 2018 hat seine prekäre Finanzlage weiter verschärft.

---

4,1 Mio. sind nach dem Zurückdrängen des IS jedoch wieder zurückgekehrt. Besonders dramatisch ist die Situation in Syrien. Dort führte der Bürgerkrieg mit seinen geschätzt knapp 500.000 Todesopfern zur heute weltweit größten Fluchtbewegung. 6,3 Mio. Menschen flohen ins Ausland, 6,2 Mio. wurden zu Binnenvertriebenen – mehr als die Hälfte der ehemals gut 20 Mio. Einwohner.

## **SUBSAHARA-AFRIKA: DAS ÖSTLICHE AFRIKA ALS ZENTRALE FLUCHTREGION**

2

80

Die Staaten in Subsahara-Afrika beherbergen gegenwärtig etwa ein Viertel der globalen Flüchtlingsbevölkerung. Die Zeiten, in denen Flucht und Vertreibung Kernthemen pan-afrikanischer Kooperation darstellten, sind allerdings lange vorbei. Während die Organisation für Afrikanische Einheit in den 1960er Jahren eine Vorreiterrolle in der Ausgestaltung des internationalen Flüchtlingsrechts einnahm, ist es ihrer Nachfolgeorganisation, der Afrikanischen Union, bislang nicht gelungen, richtungsweisend bei der Bewältigung von Flucht zu agieren (→ Witt/Both 2016).

Infolge lang anhaltender und neu aufflammender Gewaltkonflikte in der Region der Großen Seen sowie in Somalia und im Südsudan verteilten sich Ende 2017 mehr als die Hälfte aller Flüchtlinge in Afrika auf fünf Aufnahmestaaten im östlichen Teil des Kontinents: Uganda (1,35 Mio.), Äthiopien (889.000), Demokratische Republik Kongo (537.000), Kenia (432.000) und Tansania (309.000) (siehe zu Flucht und Gewalt in Westafrika → 1/57ff).

Gewaltkonflikte in Afrika lösen massive Fluchtbewegungen aus

Eine zunehmend restriktive bis repressive Flüchtlingspolitik lässt sich sowohl in den relativ stabilen Staaten Tansania und Kenia als auch in der krisengeplagten Demokratischen Republik Kongo (DR Kongo) beobachten. So setzte der amtierende tansanische Präsident John Magufuli im Juli 2017 ein Einbürgerungsprogramm für burundische Flüchtlinge, die bereits 1972 ins Land gekommen waren, aus. Im Nachbarland Kenia sehen sich insbesondere somalische Flüchtlinge mit einer abweisenden Stimmung konfrontiert, indem sie zunehmend als Sicherheitsrisiko stigmatisiert werden. In der DR Kongo töteten kongolesische Sicherheitskräfte im September 2017 in der Provinz Süd-Kivu 36 Burundier, nachdem die willkürliche Inhaftierung mehrerer Flüchtlinge aus dem östlichen Nachbarland Proteste hervorgerufen hatte. Gleichzeitig halten sich als Folge des andauernden Bürgerkrieges im Ostkongo gegenwärtig mehr als 800.000 geflüchtete Kongolesen im unmittelbaren Ausland auf, während sich die Zahl der Binnenvertriebenen auf 4,5 Mio. beläuft.

Eine relativ progressive, international vielbeachtete Flüchtlingspolitik verfolgt die ugandische Regierung. Sie gewährt Flüchtlingen – größtenteils Südsudanesen – den Zugang zu Land, Beschäftigung und staatlichen Dienstleistungen wie Bildung und Gesundheit. Faktisch bleibt der Großteil der lokalen Flüchtlingsbevölkerung allerdings weiterhin auf humanitäre Hilfe angewiesen. Zugleich spielt die ugandische Führung um Präsident Yoweri Museveni innerhalb des Bürgerkriegs im nördlichen Nachbarland eine ambivalente Rolle. So war sie dem südsudanesischen Staatsoberhaupt Salva Kiir unter anderem dabei behilflich gewesen, das seit 2011 bestehende Waffenembargo der EU gegen den Südsudan zu umgehen (→ Conflict Armament Research 2018).

## ASIEN UND DIE PAZIFIKREGION

Asien und die Pazifikregion sind mit 4,2 Mio. registrierten Flüchtlingen und 2,7 Mio. Binnenvertriebenen ebenfalls in starkem Maße von Flucht und Binnenvertreibung betroffen. Unter den politischen Faktoren sind Gewaltkonflikte der Hauptauslöser für Vertreibung, aber auch politische Repression spielt zum Beispiel in Zentralasien oder China eine wichtige Rolle.

Südasien und die Nachbarländer (vor allem Iran) sind ein Brennpunkt von Flucht und Vertreibung. Afghanen stellen die weltweit zweitgrößte Flüchtlingsgruppe dar. Heute schätzt die iranische Regierung, dass sich im Land fast eine Million registrierte afghanische Flüchtlinge befindet, daneben noch einmal 1,5-2 Mio. nichtregistrierte Afghanen. In Pakistan leben ebenfalls rund 1,4 Mio. registrierte, und vermutlich 1,5 Mio. nichtregistrierte Flüchtlinge. Die EU geht von etwa 6,5 Mio. afghanischen Flüchtlingen in beiden Ländern aus. Im Zuge des Krieges gegen den Terror hat sich das gesellschaftliche und politische Klima in Pakistan gegenüber den zunächst willkommenen Afghanen gewandelt und ist feindselig geworden.

Afghanen stellen weltweit zweitgrößte Gruppe von Flüchtlingen

Den zweiten Brennpunkt bildet Südostasien. Myanmar ist hier das wichtigste Herkunftsland mit 1,2 Mio. Flüchtlingen (Stand 2017) und knapp 650.000 Binnenvertriebenen, die insbesondere in Rakhine sowie dem nördlichen Shan- und dem Kachin-Staat vor Gewalt und Menschenrechtsverletzungen fliehen → **17** /82. Der seit 2011 eingeleitete politische Reformprozess und die Übernahme der Regierung durch Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi im Frühjahr 2016 hatten Hoffnung auf einen friedlichen und demokratischen Transformationsprozess geweckt. Doch diese Hoffnung hat sich als illusorisch erwiesen.

**17** Vertreibung der Rohingya

Der Konflikt in Rakhine zwischen der muslimischen Minderheit der Rohingya und ethnischen Rakhine eskalierte in der Folge von Angriffen auf Grenzposten im Oktober 2016, die einer islamistischen Bewegung zugeschrieben wurden. Staatliche Gewalt sowie Gewalt zwischen den ethno-religiösen Gruppen, die von Morden, Massenvergewaltigungen und Folter bis zum Niederbrennen ganzer Dörfer reichte, zwangen Tausende zur Flucht. Im Sommer 2017 eskalierte die Situation weiter. Allein seit August 2017 flohen mehr als 723.000 Menschen nach Bangladesch, wo etwa die Hälfte in Flüchtlingscamps unter prekären Bedingungen lebt. In Indien, wohin Mitte 2017 40.000 Rohingya geflüchtet waren, sind viele von ihnen gewaltsamer Verfolgung durch feindselige Bevölkerungsgruppen (vor allem in überwiegend muslimischen Landesteilen) ausgesetzt (Böhmet et al. 2019). In Thailand droht den Rohingya zudem Haft und Deportation. Die südostasiatische Staaten-

gemeinschaft (ASEAN – Association of South East Asian Nations) behält dennoch ihre traditionelle Strategie der Nichteinmischung bei und scheitert daran, Druck auf die burmesische Regierung auszuüben. Aber auch die Weltgemeinschaft versagt darin, angemessen auf die von den VN als genozidal bezeichnete Gewalt zu reagieren. Die EU blieb trotz zurückhaltender Diplomatie im Falle Myanmar nicht untätig und verhängte im Sommer 2018 Sanktionen gegen zumindest sieben hochrangige Beamte der Armee, des Grenzschutzes und der Polizei, die für schwere Menschenrechtsverletzungen gegen Rohingya verantwortlich sind oder damit in Verbindung stehen. Das Waffenembargo gegen Myanmar besteht weiter fort. In der EU wird zudem darüber diskutiert, Myanmar Handelspräferenzen zu entziehen, die dem Land derzeit den zollfreien Export aller nichtmilitärischen Güter in die EU erlauben.

**LATEINAMERIKA**

In Lateinamerika spielen vor allem der seit Jahrzehnten andauernde Bürgerkrieg in Kolumbien sowie die Krise in Venezuela eine wichtige Rolle in Bezug auf Flucht- und Binnenvertreibung. Daneben ist Gewaltkriminalität in den peripheren Regionen und urbanen Ballungszentren ein Grund für Flucht. Allein Kolumbien zählt 7,7 Mio. Binnenvertriebene sowie mehrere hunderttausend Menschen, die in den Nachbarländern der Region Schutz suchen. Das im November 2016 verabschiedete Friedensabkommen zwischen der kolumbianischen Regierung und der FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) hat die Fluchtbewegungen nicht abreißen lassen.

In jüngster Zeit erschüttert die politische und sozioökonomische Krise Venezuelas Lateinamerika. Diese hatte bislang den Exodus von etwa 3 Mio. Venezolanern zur Folge (Stand Oktober 2018). Da in vielen Ländern der Region Venezolaner als Arbeits- und Wirtschaftsmigranten gelten und keinen Schutzstatus erhalten, sind sie in besonderem Maße prekären Aufenthalts- und Lebensbedingungen ausgesetzt. Zudem sind sie in vielen Nachbarländern mit Diskriminierung oder mit massiver Gewalt konfrontiert, wie die Zusammenstöße zwischen Venezolanern und der lokalen Bevölkerung an der brasilianisch-venezolanischen Grenze 2016 verdeutlichen.

Krise in Venezuela  
erschüttert Latein-  
amerika

Mexiko, El Salvador, Honduras und Guatemala sind ein dritter Schauplatz erzwungener Migration in Lateinamerika, die hier insbesondere auf Ungleichheit, Perspektivlosigkeit sowie Gewaltkriminalität → **18** /83 zurückzuführen ist. Erst infolge der medialen Berichterstattung über die sogenannte „Karawane“, in der mehrere Tausend Mittelamerikaner im Herbst 2018 in Richtung USA zogen, schenkte man der Region auch in Europa verstärkt Aufmerksamkeit. Dabei ist das Ausmaß erzwungener Migration alarmierend: Allein in El Salvador wird die Zahl der Binnenvertriebenen für das Jahr 2017 auf knapp 300.000 bei einer Einwohnerzahl von 6,2 Mio. geschätzt. Mexiko zählte im Dezember 2017 345.000 Menschen, die aufgrund von Gewalt und Konflikten binnenvertrieben waren.

Im Hinblick auf die Gestaltung einer humanen und regional koordinierten Flüchtlingspolitik ist Lateinamerika anderen Weltregionen einige Schritte voraus. In der im Jahr 1984 von zehn Staaten verabschiedeten Erklärung von Cartagena wird der Flüchtlingsbegriff der Genfer Flüchtlingskonvention ausgeweitet und die Notwendigkeit einer Fluchtfolgenbearbeitung betont, die dem Prinzip der regionalen Verantwortungsteilung verpflichtet ist. Im Einklang mit der Deklaration haben mehrere lateinamerikanische Regierungen in den vergangenen Jahren vergleichsweise liberale Migrationsgesetze erlassen. Seit 2017 wenden darüber hinaus Belize, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Mexiko und Panama eine regional angepasste Version des Comprehensive Refugee Response Framework (CRRF) der VN an, die insbesondere die durch Gewaltkriminalität hervorgerufene Flucht und Binnenvertreibung in der Region berücksichtigt. Insgesamt zielt der CRRF darauf ab, die Menschenrechte von Flüchtlingen umfassend zu respektieren und eine Inklusion in die Aufnahmegemeinschaften zu ermöglichen.

---

## **18** Jugendbanden in Zentralamerika

Das Ende der Bürgerkriege in Nicaragua, El Salvador und Guatemala hat zu einer Veränderung der vorherrschenden Gewaltformen von Bürgerkriegsgewalt hin zu primär kriminell motivierter Gewalt geführt. Die Tötungsraten insbesondere in El Salvador (60 je 100.000 Einwohner), Honduras (42,8 je 100.000 Einwohner) und Guatemala (26,1 je 100.000 Einwohner) übersteigen die Tötungsraten vieler Bürgerkriegsländer (→ Muggah/Aguiarre Tobón 2018: 4). Neben der transnationalen Drogenkriminalität werden vor allem Jugendbanden damit in Verbindung gebracht. Allerdings sind sie ein Produkt tieferliegender Faktoren

wie z.B. der stark ausgeprägten sozioökonomischen Ungleichheit und Perspektivlosigkeit. Hinzu kommt die hohe Verfügbarkeit von Kleinwaffen für Zivilisten – Zentralamerika ist hier Teil eines weltweiten Trends → **3** /102–103. Zudem begünstigte die nordamerikanische Gang-Kultur im Zuge der Deportation junger Bandenmitglieder aus den USA seit den 1990er Jahren die Entstehung der sogenannten Maras. Viele Länder der Region verfolgen seit 2002 eine „Politik der harten Hand“ gegen diese Jugendbanden, die wiederum zu mehr Gewalt führt (z.B. außergerichtliche Hinrichtungen) und Vertreibungen zur Folge hat.

---

### 2.3 ✓ Fluchtursachen- und Fluchtfolgenbearbeitung durch die EU

**W**elche jüngeren Entwicklungen gibt es nun im Hinblick auf das europäische Engagement, Fluchtursachen zu bekämpfen und die Folgen von Flucht zu bearbeiten? Inwieweit tragen die EU und die Bundesregierung zu einer humanen Flüchtlingspolitik und zur Minderung fluchtbezogener Gewalt bei?

## 2

### DIE EUROPÄISCHE UNION HAT DIE WELTWEIT TÖDLICHSTE GRENZE

84

Zwischen 2000 und 2017 sind alleine im Mittelmeer schätzungsweise mindestens 33.000 Menschen auf dem Weg nach Europa ums Leben gekommen (→ IOM 2017). Allein im Jahr 2018 starben dort nochmals mehr als 2.000 Menschen. Da es gerade zu den Todesfällen auf See keine offiziellen Erhebungen gibt, ist davon auszugehen, dass die tatsächlichen Zahlen weitaus höher liegen. Hinzu kommen jährlich Tausende, die die Durchquerung der Sahara Richtung Norden nicht überleben. Die EU hat damit die weltweit tödlichste Grenze. Wer auf der Suche nach Schutz vor Verfolgung oder einer Lebensperspektive in den Schengenraum gelangen möchte, ist von legalen Einreisemöglichkeiten weitgehend ausgeschlossen. 90 % aller EU-weit anerkannten Flüchtlinge sind Schätzungen zufolge daher irregulär eingereist (→ European Parliamentary Research Service 2018). Auf den entsprechenden Routen sehen sich die Betroffenen erheblichen Gefahren für Leib und Leben ausgesetzt. Hierzu zählen, neben der riskanten Mittelmeerüberfahrt, Entführungen durch bewaffnete Gruppen, Erpressungen, Ausbeutung im informellen Arbeitsmarkt, Gefangenschaft oder Menschenhandel.

Kaum legale Einreisemöglichkeiten für Flüchtlinge in die EU

Einzelne EU-Mitgliedsländer haben in den vergangenen Jahren zwar durchaus in nennenswertem Umfang Flüchtlinge aufgenommen, was sich u.a. in dem hohen Anteil der inlandsbezogenen Flüchtlingshilfe an der gesamten offiziellen Entwicklungshilfe (ODA, Official Development Assistance) Griechenlands, Italiens, Deutschlands und Schwedens niederschlägt → **19**/85 und → **20**/85. Nach einer kurzen Phase der Lockerung von Grenzschutzmaßnahmen gilt aber mittlerweile: Die europäischen Maßnahmen zur Aufrechterhaltung eines Non-Entrée-Regimes (→ Chimni 2018) sind vielfältig und umfassend. Eine tragende Rolle spielt dabei die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache Frontex, deren Jahresbudget im Zuge einer Ausweitung ihrer Kompetenzen zuletzt rasant gewachsen ist (2005: 6 Mio. €, 2015: 114 Mio. €, 2017: 302 Mio. €).

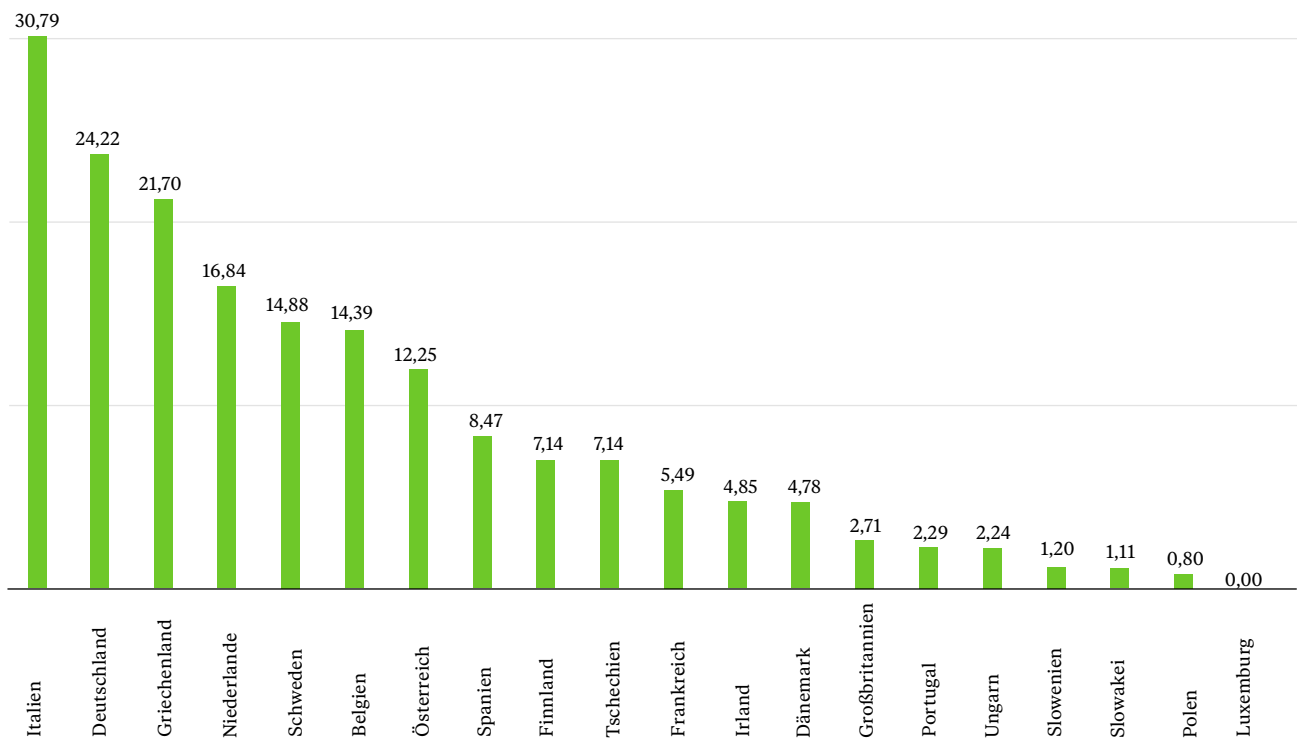
## 19 Die Entwicklungshilfenaufwendungen der EU-Staaten für Flüchtlinge im eigenen Land

Die Flüchtlingsthematik nimmt auch 2017 in der europäischen Entwicklungshilfe eine besondere Rolle ein, wobei die relativen Aufwendungen einzelner EU-Staaten für Flüchtlinge im eigenen Land stark variieren. So stechen unter anderem Griechenland und Italien – Länder, die auf zwei vorrangigen Flüchtlingsrouten liegen – hervor: In Griechenland, das nach wie vor mit den Auswirkungen der Finanzkrise ringt, entfallen 21,7 % seiner ohnehin moderaten ODA auf die im Land befindlichen Flüchtlinge. Den ersten Platz

nimmt Italien mit 30,8 % ein. Deutschland liegt mit gut 24,2 % auf Platz zwei. Hinter den drei Spitzenreitern folgen vier Staaten (Niederlande, Schweden, Belgien und Österreich), deren Aufwendungsquoten 10 % übersteigen und sich zwischen 12 und 17 % bewegen. Unterdurchschnittlich fallen dagegen die relativen Ausgaben anderer großer Geber in Europa aus. So liegen Frankreich und Großbritannien bei lediglich 5,49 und 2,71 %.

## 20 Anteil der Entwicklungshilfe für Flüchtlinge im eigenen Land an der gesamten ODA – Ausgewählte EU Länder (2017) in Prozent

Quelle → 2/91



## AFRIKANISCHER KONTINENT IM VORDERGRUND

2  
86

Nach der Schließung der Balkanroute und dem Inkrafttreten des EU-Türkei-Abkommens im März 2016 richtet sich der Fokus der europäischen Flüchtlings- und Migrationspolitik gegenwärtig auf den afrikanischen Kontinent und dient maßgeblich der Abschottung und dem Grenzschutz. Bereits seit 2008 hat die EU mit verschiedenen Drittstaaten, darunter die beiden nordafrikanischen Länder Marokko und Tunesien, sogenannte Mobilitätspartnerschaften geschlossen, die in der Praxis hauptsächlich die Kooperation bei der Grenzkontrolle und Rücknahmevereinbarungen umfassen. Mit ausgewählten afrikanischen Staaten wurden darüber hinaus auf dem Afrika-EU-Gipfel von Valletta im November 2015 ein gemeinsamer migrationspolitischer Aktionsplan und die damit verbundene Einrichtung des EU-Treuhandfonds für Afrika (European Union Emergency Trust Fund, EUTF) verabredet.

Die bislang im Rahmen des EUTF genehmigten Mittel belaufen sich auf über 3,6 Mrd. € und sind auf mehr als 180 Programme verteilt. Neben entwicklungspolitischen Projekten werden vor allem Maßnahmen der unmittelbaren Migrationsbekämpfung finanziert, so etwa im Fall des sogenannten Khartum-Prozesses. Dieser wurde im November 2014 durch die Rom-Erklärung der EU-Außen- und Innenminister auf den Weg gebracht. Sie sieht eine verstärkte migrationspolitische Kooperation zwischen der EU und ost- und nordafrikanischen Herkunfts- und Transitstaaten vor. Im Vordergrund stehen dabei die Ziele, irreguläre Einwanderung nach Europa einzudämmen und grenzüberschreitende Kriminalität zu bekämpfen.

EU will Migration  
eindämmen und Kri-  
minalität bekämpfen

Amnesty International bemängelt zu Recht, dass die Menschenrechte im Rahmen des Khartum-Prozesses eine untergeordnete Rolle spielen (→ Amnesty International 2017). Dass die politischen Eliten der Herkunftsländer Flüchtlingsströme durch autoritär-repressives Regieren mitverursachen – so zum Beispiel im Fall Eritrea – wird ausgeblendet. Hoch problematisch ist auch die Zusammenarbeit mit dem Sudan, der das Gebot der Nichtzurückweisung missachtet und Flüchtlinge pauschal inhaftiert. Mit dem Regime des kürzlich gestürzten sudanesischen Präsidenten Umar al-Baschir, gegen den nach wie vor ein Haftbefehl des Internationalen Strafgerichtshofs vorliegt, haben Deutschland und die EU unter anderem im Rahmen des Programms „Verbessertes Migrationsmanagement“ kooperiert.



## DEUTSCHLANDS FINANZIELLES ENGAGEMENT

Im Bundeshaushalt 2018 sind für die Fluchtursachenbekämpfung 6,9 Mrd. € veranschlagt. Auch die Haushaltsentwürfe für die Jahre 2019 bis 2022 sehen für diesen Posten Ausgaben vor, die die 6 Mrd.-€-Marke jeweils nicht unterschreiten (→ Bundesministerium der Finanzen 2018). Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang die 2014 ins Leben gerufene Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge reintegrieren“, für die bis 2022 insgesamt 825 Mio. € eingeplant sind. Im Mittelpunkt steht dabei die „Beschäftigungsoffensive Nahost“. Mit ihr verfolgt das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) das Ziel, Flüchtlinge und bedürftige Aufnahmegemeinden in der Krisenregion durch direkt entlohnte Beschäftigungsmaßnahmen (sogenannte Cash-for-Work-Projekte) sowie durch berufliche Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zu unterstützen und sozialen Spannungen vorzubeugen. Dabei wird deutlich, dass die Bundesregierung ein relativ breites Verständnis von Fluchtursachenbekämpfung hat, das Maßnahmen zur Krisenbewältigung einschließt. Als Schwerpunkte der Fluchtursachenbekämpfung nennt sie die „Vorbeugung von Fluchtursachen wie Konflikten und Verfolgung“, „die Minderung struktureller Ursachen von Flucht“ sowie „die Unterstützung für bereits Geflüchtete in ihren Herkunftsregionen sowie in Transit- und Aufnahmeländern“ (→ Deutscher Bundestag 2018: 6).

Deutscher Beitrag  
zur Bekämpfung von  
Fluchtursachen

Explizite Instrumente von Seiten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sind unter anderem Governance-Projekte, Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel, ländliche Entwicklung und Beschäftigungsförderung. Hier geht es vor allem um strukturelle Fluchtursachen. Im Bereich der unmittelbaren Konfliktprävention ist die Entwicklungspolitik eher schwach aufgestellt. Projekte der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung sind in der Regel eher auf der Mikroebene angesetzt, dienen also selten der Bearbeitung des Gesamtkonfliktes.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

---

Einen wichtigen Schritt, um die Not von Flüchtlingen zu lindern und ihnen Zukunftsperspektiven zu eröffnen, ist die Staatengemeinschaft mit den Ende 2018 verabschiedeten Pakten für Flucht und für Migration gegangen. Die Global Compacts stellen einen Minimalkonsens divergierender politischer Interessen von Hauptaufnahmeländern und „Geberländern“ dar. Neben der Rückkehr Geflüchteter in ihre Heimatregionen, die aufgrund anhaltender Gewalt oftmals kaum möglich ist, schlagen diese beiden Dokumente einige fortschrittliche Maßnahmen vor. Dazu gehören die Eröffnung alternativer Einreisemöglichkeiten (humanitäre Visa, Visa für den Besuch von Schulen und Universitäten, Familienzusammenführung etc.), die Erhöhung von Resettlement-Kontingenten sowie die Unterstützung der Aufnahmeregionen. Ein Akzent sollte dabei auf dem Schutz besonders verwundbarer Gruppen liegen, wie dem von Kindern.

In diesem Zusammenhang begrüßen wir die neue Initiative zu europäischen humanitären Visa, die das Europäische Parlament am 11. Dezember 2018 verabschiedete. Die Initiative fordert die Europäische Kommission auf, schutzbedürftigen Personen in EU-Botschaften und Konsulaten Einreisedokumente auszustellen. Angesichts der Tatsache, dass schätzungsweise 90 % der anerkannten Flüchtlinge Europa außerhalb der legalen Wege erreicht haben, ist dies eine dringend erforderliche Maßnahme, um etwa religiös, ethnisch oder aufgrund ihrer sexuellen Orientierung Verfolgten den Rückgriff auf Schleuser und Menschenhandel zu ersparen. Dennoch bietet derzeit kein EU-Staat diese Option an und die Bundesregierung ist in Bezug auf diese Initiative „zurückhaltend“. Gleichzeitig dürfen humanitäre Visa alternative legale Einreisemöglichkeiten nicht ersetzen, diese müssen ebenfalls ausgeweitet werden.

Deutschland könnte jedoch als Vorreiter fungieren und über die EU hinaus Akzente als nichtständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat 2019/2020 setzen. Die Bundesregierung sollte die Zeit dazu nutzen, um sich für einen Neuansatz in der Flüchtlingspolitik einzusetzen. Dazu gehört ein stärkeres Engagement für Verhandlungslösungen für andauernde Bürgerkriege. Die von UN-Generalsekretär António Guterres lancierte Agenda für Krisenprävention sollte mit Leben gefüllt, einschlägige internationale Organisationen müssen hinreichend ausgestattet werden. Derzeit ist zum Beispiel das UNHCR dramatisch unterfinanziert, was eine humane Fluchtfolgenbearbeitung enorm erschwert. Die Bundesrepublik, die 2017 mit einem Beitrag von 477 Mio. US-\$ die zweitgrößte Geberin des Flüchtlingskommissariats war, könnte hier durch eine kräftige Aufstockung ihrer Zuwendungen einen substanziellen Beitrag zu einer fortschrittlichen globalen Flüchtlingspolitik leisten. Von zentraler Bedeutung wäre dabei insbesondere die Erhöhung von nicht- oder nur geringfügig zweckgebundenen Fördergeldern, da diese dem UNHCR erlauben, flexibel auf unterschiedliche Krisensituationen zu reagieren. Im Jahr 2017 lag der Anteil solcher Mittel auf deutscher Seite bei etwa 32 %. Zum Vergleich: Schweden, ebenfalls einer der wichtigsten

Geber des UNHCR, steuerte für denselben Zeitraum Gelder bei, die zu 78 % nicht oder nur geringfügig zweckgebunden waren. Ebenso besteht nach dem Rückzug der USA aus dem Palästinenser-Flüchtlingswerk UNRWA die Notwendigkeit, dass sich die Bundesregierung hier entschlossen engagiert.

Ein besonderes Augenmerk sollten die Bundesregierung und die EU auf die Unterstützung regionaler und nationaler Flüchtlingspolitiken legen, die einem Ausschluss von Flüchtlingsgemeinschaften vom gesellschaftlichen Leben entgegenwirken und damit gewaltpräventiv wirken. Der Cartagena-Prozess in Lateinamerika bietet sich hierfür an. Eine verstärkte Unterstützung der Aufnahmeländer venezolanischer Geflüchteter, wie in der Erklärung von Quito (September 2018) zuletzt gefordert, würde ein wichtiges Signal senden, der prekären Lage mit einem umfassenden humanitären und politischen Ansatz zu begegnen. Gleichzeitig sollten Aufnahmestaaten, die Flüchtlingen Teilhabechancen einräumen, nur dann besonders gefördert werden, wenn sie demokratische Mindeststandards erfüllen und nicht friedenshinderlich in regionale Gewaltkonflikte eingreifen. Kritisch betrachten wir restriktive migrationspolitische Initiativen wie den Khartum-Prozess. Die jüngsten Massenproteste im Sudan verdeutlichen, dass die Zusammenarbeit mit den Sicherheitsbehörden der autoritär regierten Staaten Ost- und Nordafrikas das Risiko birgt, zur Blockade demokratischen Wandels und zur Entstehung und Verstetigung neuer Krisen und Fluchtbewegungen beizutragen. Repressive Regime, denen Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorgeworfen werden, sollten nicht als Partner in die deutsche und europäische Flüchtlingspolitik einbezogen werden.

## Autorinnen und Autoren

---

### Prof. Dr. Tobias Debiel (Koordination)

INEF – Institut für Entwicklung und Frieden

### Sarah Hinz

INEF – Institut für Entwicklung und Frieden

### Dr. Margret Johannsen

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

### Jannis Saalfeld (Koordination)

INEF – Institut für Entwicklung und Frieden

### Clara Schmitz-Pranghe

BICC – Bonn International Center for Conversion

### Ruth Vollmer

BICC – Bonn International Center for Conversion

2

90

## Quellenverzeichnis

---

*Amnesty International* 2017: Europäische Migrationspolitik: Der Khartoum-Prozess, in: <http://amnesty-sudan.de/amnesty-word-press/2017/02/17/europaeische-migrationspolitik-der-khartoum-pro-zess/>; 24.01.2019.

*Bonn International Center for Conversion (BICC)/Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)/ Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)/Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)* 2018: Friedensgutachten 2018. Kriege ohne Ende. Mehr Diplomatie, weniger Rüstungsexporte, Berlin et al.

*Böhmelt, Tobias/Bove, Vincenzo, Gleditsch/Kristian Skrede* 2019: Blame the Victims? Refugees, State Capacity, and Non-state Actor Violence, in: *Journal of Peace Research* 56(1), 73-87.

*Bundesministerium der Finanzen* 2018: Flüchtlingsbezogene Belastungen des Bundeshaushalts 2017 bis 2022, in: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Fluechtlingshilfe/18-10-19-asylbedingte-belastungen.html>; 20.1.2019.

*Chimni, B.S.* 2018: The Global Refugee Crisis: Towards a just Response, in: *Global Trends Analysis* 03(2018).

*Conflict Armament Research* 2018: Weapon Supplies into South Sudan's Civil War, London.

*Deutscher Bundestag* 2018: Antwort der Bundesregierung. Drucksache 19/3162, Berlin, in: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/036/1903648.pdf>; 24.01.2019.

*European Parliamentary Research Service* 2018: Humanitarian Visas. European Added Value Assessment Accompanying the European Parliament's Legislative own Initiative Report, Brussels in: <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/150782/eprs-study-humanitarian-visas.pdf>; 29.01.2019.

*Ferón, Élise* 2017: Transporting and Re-inventing Conflicts. Conflict-generated Diasporas and Conflict Autonomisation, in: *Cooperation and Conflict* 52(3), 360-376.

*Institute for Economics and Peace (IEP)* 2018: Global Peace Index 2018, Sydney.

*International Organisation for Migration (IOM)* 2017: Four Decades of Cross-Mediterranean Undocumented Migration to Europe. A Review of the Evidence, in: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/four\\_decades\\_of\\_cross\\_mediterranean.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/four_decades_of_cross_mediterranean.pdf); 04.03.2018.

*Monahan, John/Berns-McGwon, Rima/Morden, Michael* 2014: The Perception and Reality of „Imported Conflict“, Toronto: The Mosaic Institute.

*Muggah, Robert/Aguirre Tobón, Katherine* 2018: Citizen Security in Latin-America. Facts and Figures, Strategic Paper 33, Rio de Janeiro.

*Savun, Burcu/Gineste, Christian* 2019: From Protection to Persecution: Threat Environment and Refugee Scapegoating, in: *Journal of Peace Research* 56(1), 88-102.

*United Nations Secretary General* 2018: Progress towards the Sustainable Development Goals. Report of the Secretary General on 10 May 2018. E/2018/64, Genf.

*Witt, Antonia/Both, Lydia* 2016: Partnerschaft auf tönernen Füßen. Flucht und Migration stellen die europäisch-afrikanischen Beziehungen auf die Probe, Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung.

## Abbildungen / Grafiken / Tabellen

**13** /76

*Zunehmende Ausgaben für „Frieden, Konflikt und Sicherheit“ in der Entwicklungszusammenarbeit (2008-2017, in Mio. US-\$)*

Quelle: OECD, Creditor Reporting System, Sektor 152, konstante Preise von 2016

<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1#> (20.03.2019)

Sektor 152: I.5.b. Conflict, Peace & Security (Total), Official Development Assistance, All Channels, Gross Disbursements, All Types of Aid (Total)  
Bei der EU sind nur die Länder berücksichtigt, die Mitglied des Development Assistance Committee(DAC) der OECD sind.

**14** /77

*Flüchtlinge, Binnenvertriebene und Asylsuchende (1997-2017)*

Quellen: <http://www.internal-displacement.org/database/displacement-data> Tabelle (Binnenvertriebene und Flüchtlinge,

aktualisiert für 2016/2017 mit <https://www.unhcr.org/globaltrends2016/>

und <https://www.unhcr.org/globaltrends2017/>

<http://popstats.unhcr.org/en/overview> (Asylsuchende)

**15** /78

*Die wichtigsten Aufnahmeländer von Flüchtlingen 2017 (absolute Anzahl und relative Belastung)*

Quelle: Flüchtlingszahlen: <http://popstats.unhcr.org/en/overviewMidTermStatisticsTable1.1>

Bevölkerungsgrößen: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/Countryview> (Einzelne Länder)

**20** /85

*Anteil der Entwicklungshilfe für Flüchtlinge im eigenen Land an der gesamten ODA – Ausgewählte EU Länder (2017) in Prozent*

Quelle: OECD (Creditor Reporting System), Gross Disbursements

<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=crs1> (20.03.2019)

Sektor 930: Refugees in Donor Countries, Official Development Assistance, All Channels, All Types of Aid (Total), Constant Prices (US Dollar Millions 2016)

Die Daten beziehen sich auf die EU-Länder, die Mitglied im Development Assistance Committee (DAC) der OECD sind.

3



# **2019 /** Rüstungs- kontrolle schärfen / **RÜSTUNGSDYNAMIKEN**

**3.1** ↘ Militärausgaben, Rüstungsexporte und Rüstungskontrolle

**3.2** ↘ Militärische Risiken in Osteuropa

## ↓ EMPFEHLUNGEN

## 3

94

- 1 Für den INF-Vertrag eintreten** Die Bundesregierung darf die Aufkündigung des INF-Vertrags nicht tatenlos hinnehmen und muss ein Veto gegen neue Raketenstationierungen einlegen. Wir wollen ein Europa ohne Atomraketen und weltweite nukleare Abrüstung.
- 2 Risiken in Osteuropa begrenzen** Die Bundesregierung sollte sich zur Stabilisierung der Sicherheitsbeziehungen in Europa dafür einsetzen, dass die EU auf höchster Ebene einen Dialog mit Russland beginnt.
- 3 Regionale Rüstungskontrolle stärken** Die Bundesregierung sollte sich für Entflechtungs-, Transparenz- und Konfliktregulierungsmaßnahmen stark machen, die geeignet sind, schnelle und verdeckte offensivfähige Streitkräftekonzentrationen in den Kontaktzonen zwischen NATO und Russland zu verhindern.
- 4 Zivilen Waffenbesitz kontrollieren** Kleinwaffen in der Hand von Zivilisten und nicht-staatlichen Akteuren treiben bewaffnete Konflikte an. Die Bundesregierung sollte ihr Engagement in der Kleinwaffenkontrolle in Krisenregionen verstärken und die Suche nach neuen Formaten regionaler Rüstungskontrolle unterstützen.
- 5 Tödliche autonome Waffensysteme verbieten** Die Entscheidung über Leben und Tod darf nicht einer Maschine überlassen sein. Die Bundesregierung sollte auf ein Verbot autonomer Waffensysteme hinwirken und eine Stärkung bestehender Regime gegen Drohnenproliferation anstreben.
- 6 Chemiewaffeneinsätze verhüten** Die Bundesregierung muss die Untersuchungen von Chemiewaffen-Einsätzen in Syrien durch die Organisation für das Verbot von Chemiewaffen weiter unterstützen und sich aktiv für die Akzeptanz der Ergebnisse einsetzen.
- 7 NATO-Militärausgaben sicherheitspolitisch begründen** Eine Debatte über die Notwendigkeit des Zwei-Prozent-Ziels der NATO ist überfällig. Defizite in der Ausrüstung der Bundeswehr sollten vorrangig über eine effizientere Verwendung der Finanzmittel behoben werden.
- 8 Waffenembargo verhängen** Die Bundesregierung muss ein unbegrenztes Waffenembargo gegen alle Kriegsparteien im Jemenkrieg beschließen.
- 9 Rüstungskooperation nicht gegen Rüstungsexportregeln ausspielen** Die EU-Staaten müssen sich bei gemeinsamen Rüstungsprojekten auf eine Whitelist möglicher Empfänger einigen und dabei den Gemeinsamen EU-Standpunkt zu Rüstungsexporten respektieren.
- 10 Restriktives Rüstungsexportkontrollgesetz vorlegen** Erforderlich ist ein Rüstungsexportkontrollgesetz, das den Nachweis der Unbedenklichkeit den Befürwortern von Rüstungsexporten abverlangt.



# RÜSTUNGSDYNAMIKEN / Rüstungskontrolle schärfen /

Die Welt ist in eine Phase globaler Hochrüstung eingetreten. Die Militärausgaben liegen höher als zu den Spitzenzeiten im Kalten Krieg. Der internationale Waffenhandel folgt diesem Trend. Deutsche Rüstungsexporte tragen dazu bei. Das in Jahrzehnten errichtete System der nuklearen Rüstungskontrolle steht vor dem Kollaps. Auch Europa ist in Gefahr, in ein neues konventionelles Wettrüsten hineinzuschlittern. Neue Technologien verstärken diese allgemeine Dynamik.

Rüstungsdynamiken werden durch das weltweite Konfliktgeschehen, neue Bedrohungen, wirtschaftliche Interessen, Machtprojektionen und den fortschreitenden wissenschaftlich-technischen Fortschritt angetrieben. Mit der Rüstungskontrolle verbindet sich die Hoffnung, diese Dynamiken einzuhegen. Doch sie befindet sich in einer schweren Krise, was sich insbesondere im Osten Europas in einem massiven Sicherheitsverlust niederschlägt. In unserem Schwerpunkt gehen wir den militärischen Risiken insbesondere dort nach, wo NATO-Staaten und Russland direkt benachbart sind. Zuvor aber widmen wir uns zwei Feldern, wo die Antriebe von Rüstungsdynamiken ihren konkreten Niederschlag finden: den Militärausgaben und dem Rüstungshandel, sowie dem Stand globaler rüstungskontrollpolitischer Vertragswerke.

## 3.1 ✓ Militärausgaben, Rüstungsexporte und Rüstungskontrolle

**D**ie globalen Militärausgaben steigen stetig an, getrieben von zunehmenden Ausgaben großer Militärmächte wie den USA und China, aber auch vieler kleinerer Staaten → 21/96. Sie lagen 2018 mit 1.600 Mrd. € fast 20 % über dem höchsten Niveau, das sie je während des Kalten Krieges erreicht hatten. Nach NATO-Angaben haben bis auf Griechenland und Kanada alle Mitgliedsstaaten 2018 ihre Militärausgaben erhöht. Russland hingegen hat, nach deutlich steigenden Ausgaben Anfang der 2010er Jahre, seine Ausgaben seit 2016 gesenkt. Auch für die nächsten Jahre sind, anders als in der

Öffentlichkeit häufig angenommen, keine Zuwächse zu erwarten (→ Cooper 2017). Westliche und russische Rüstungskonkurrenz sind gegenwärtig zeitlich verschoben: Während vor wenigen Jahren die Militärausgaben der europäischen NATO-Staaten stagnierten, stiegen die russischen. Nun sind die russischen relativ konstant, aber die der NATO nehmen deutlich zu.

### MILITÄRHAUSHALT DEUTSCHLAND

3

96

Für Deutschland vermeldet die NATO für 2018 einen Anstieg von 3,6 % der Militärausgaben auf 41,9 Mrd. €. Der Anteil am Bruttosozialprodukt (BSP) lag konstant bei 1,23 %. Er dürfte allerdings 2019 deutlich steigen. Im Bundeshaushaltsgesetz für 2019 ist ein Anstieg des Einzelplans 14 des Bundesverteidigungsministeriums um elf % auf 43,2 Mrd. € vorgesehen. Der Anteil am BSP dürfte damit auf 1,35 % steigen. Ob es weitere Steigerungen geben wird, bleibt angesichts der unterschiedlichen Positionen der Regierungsfractionen offen. Geht es nach dem im März 2019 beschlossenen Finanzplan der Bundesregierung für die Jahre 2019-2023, dürfte der Anteil bis 2023 wieder sinken → **22**/96.

Die Haushaltsplanung steht damit nicht im Einklang mit den Ankündigungen aus der Bundesregierung, im Hinblick auf den Zwei-Prozent-Beschluss der NATO den Vertei-

#### 21 Globale Militärausgaben und ausgewählte Anteile

Quelle → 3 /113

In Mrd. € (Preise von 2017)	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Global</b>	1.487	1.510	1.513	1.529	1.570
Anteile an Global in Prozent					
NATO	52,4	50,9	51,7	51,2	52,9
USA	36,9	35,4	35,9	35,1	35,6
EU	14,6	14,7	15,0	14,4	14,6
Deutschland	2,3	2,4	2,4	2,5	2,7
China	12,1	12,7	13,4	13,4	13,7
Russland	3,7	3,9	4,2	3,8	3,4

#### 22 Tatsächliche (2018) und im Bundesfinanzplan geplante deutsche Militärausgaben

Quelle → 3 /113

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Anteile BMVg am						
Bundeshaushalt	11,2 %	12,1 %	12,4 %	12,1 %	11,9 %	11,8 %
Bundesinlandsprodukt	1,24 %	1,26 %	1,3 %	1,26 %	1,25 %	1,24 %

digungshaushalt weiter stark wachsen zu lassen. In welchen Stufen der Verteidigungshaushalt bis 2024 erhöht werden soll, bleibt damit offen und hängt auch von politischen Ereignissen wie Bundestagswahlen und sicherheitspolitischen Entwicklungen ab. So stellt der aktuelle Trend des russischen Militärhaushaltes die Angemessenheit der Beschlüsse der NATO in Frage, die 2014 auf dem Gipfel in Wales während einer Phase russischer Aufrüstung gefasst wurden.

Weiterentwicklung des deutschen Militäretats noch unklar

Ein weiterer NATO-Beschluss betrifft den Anteil der Beschaffungsausgaben am Verteidigungshaushalt, der in jedem Mitgliedsstaat auf 20 % gesteigert werden soll. Deutschland lag 2018 mit 14,1 % deutlich darunter. Die Finanzierung der bereits beschlossenen Großprojekte → **23**/97 und in der Planung befindlicher Projekte wird weitere Anstiege erfordern. Damit verbunden ist allerdings die Gefahr, dass Reformansätze in der Beschaffungsplanung, die seit 2014 eingeleitet worden sind, versanden, da der finanzielle Druck, Beschaffung effizienter zu organisieren, weiter abnimmt. Die erheblichen Kosten- und Zeitüberschreitungen bei den meisten Großprojekten sanken in den vergangenen Jahren nicht, trotz zunehmender finanzieller Mittel. Ein Beispiel betrifft das Transportflugzeug A 400M. Seit dem Parlamentsbeschluss zur Beschaffung verzögerte sich das Projekt um mehr als elf Jahre, die Kosten wurden nach Abzug der Inflation um 19 % überschritten. Trotzdem war 2018 weniger als die Hälfte der von Airbus abgelieferten Flugzeuge einsatzfähig.

3

97

## 23 Die größten laufenden Beschaffungsvorhaben der Bundeswehr

Quelle → 3 /113

Programm	Hauptauftragsnehmer	Programmkosten (Mrd. €)	Programmstart	Kostenüberschreitung Ende 2018 seit Programmstart, in Prozent	Zeitüberschreitung Ende 2018 seit Programmstart, in Monaten
EUROFIGHTER/ Kampfflugzeug	Airbus	17,6	1988	38	153
A400M Transportflugzeug	Airbus	9,3	2003	19	139
TIGER Kampfhubschrauber	Airbus	4,2	1995	23	80
NH90 Transporthubschrauber	Airbus	3,9	2000	32	134
Schützenpanzer PUMA	Kraus Maffei Wegmann/ Rheinmetall	3,2	2002	50	57
F125 Fregatten	Thyssen Krupp Marine Systems/ Lürssen	2,2	2009	40	51
Klasse K130 Korvetten (2. Los)	Lürssen/ Tyssen Krupp Marine Systems/ German Naval Yards	1,5	2017	3	4
NH90 NTH Marinehubschrauber	Airbus	1,2	2015	4	0

## ZWISCHEN MILITARISIERUNG UND EXTERNER FRIEDENSFÖRDERUNG

Militär- und Beschaffungsausgaben sind nur ein Indikator für Militarisierung. Der Globale Militarisierungsindex (GMI) des BICC berücksichtigt darüber hinaus weitere Indikatoren wie die Anzahl des militärischen Personals und der schweren Waffensysteme in Relation zur Gesamtbevölkerung. Gemessen am GMI liegt Deutschland weltweit eher im unteren Mittelfeld → **24** /99 (→ Mutschler/Bales 2018).

3

98

Nicht auf den Aspekt der Militarisierung beschränkt ist der Global Peace Index (GPI) des australischen Institute for Economics and Peace (→ IEP 2018). Darin werden zusätzlich Aspekte des inneren Friedens und der Gefahr von Terrorismus, aber auch der externen Friedensförderung berücksichtigt. Der GPI für alle erfassten Staaten hat sich seit 2014 langsam aber kontinuierlich verschlechtert, dabei überdurchschnittlich stark in Europa. Einen hohen Anteil daran hat Deutschland, dessen GPI zwischen 2014 und 2018 um 7,6 % gesunken ist. Hauptursachen dafür sind gestiegene Angst vor Kriminalität und Terror sowie eine Abnahme politischer Stabilität, ein wichtiger Indikator für gesellschaftliche (Un-)Sicherheit im GPI (minus 14 %). Aber auch die Militarisierung hat nach der Messmethode des GPI in Deutschland um 11 % zugenommen. Trotzdem bleibt Deutschland im Spitzenfeld der friedlichsten Staaten des GPI mit Platz 146 von 163 Staaten.

## RÜSTUNGSHANDEL

Nach Berechnungen des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) ist der internationale Handel mit Großwaffen im Zeitraum von 2014 bis 2018 gegenüber den fünf vorangegangenen Jahren (2009-2013) um 7,8 % gestiegen. Die fünf größten Exporteure sind die USA, Russland, Frankreich, Deutschland und China mit einem Anteil von 75 %. Deutschland liegt mit 6,4 % auf Platz vier (→ Wezeman, Fleurant, Kuimova, et al. 2019) → **25** /99.

Deutschland liegt auf einem der vorderen Plätze der größten Rüstungsexporteure weltweit. Die Bundesregierung hat 2017 Rüstungsexporte im Wert von 6,2 Mrd. € (Einzelausfuhrgenehmigungen) an 137 Staaten genehmigt; davon über 60 % an Drittstaaten (außerhalb der EU und NATO und gleichgestellte Länder) (→ BMWi 2018). 2018 genehmigte sie Rüstungsexporte im Wert von 4,8 Mrd. €; mehr als die Hälfte davon an Drittstaaten. Die Genehmigungen für den Export von Kleinwaffen sanken deutlich. An Länder außerhalb von EU-, NATO- und diesen gleichgestellten Staaten wurden nur noch Kleinwaffen im Wert von weniger als 14.000 € genehmigt. Es bleibt abzuwarten, ob sich der seit 2016 bestehende Trend zu geringeren Rüstungsexporten verfestigt oder ob es sich nur um Schwankungen in den Exportwerten handelt, die es auch in der Vergangenheit immer wieder gegeben hat → **26** /99.

Deutschland ist einer der weltweit größten Rüstungsexporteure

Nach Bewertungen des BICC hat die Bundesregierung in den vergangenen Jahren regelmäßig in großem Umfang Rüstungsexporte an Länder genehmigt, die mindestens hinsichtlich vier der acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungsexporten problematisch sind. 2017 waren dies Rüstungsexporte im Wert von 1,5 Mrd. € an 22 Staaten. Darüber hinaus erhielten 52 Staaten mit einer als sehr schlecht eingestuften Menschenrechtssituation Rüstungsgüter aus Deutschland, in 27 Empfängerländern gab es interne Gewaltkonflikte (→ BICC 2018; GKKE 2019). Deutschland liefert in erheblichem Umfang an autoritäre Regime, in Spannungsgebiete und sogar an Kriegsparteien, die Kriegsverbrechen verüben. Besonders problematisch waren 2017 und 2018 die deutschen Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien. Trotz Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht der von Saudi-Arabien angeführten Jemen-Kriegs-Koalition war Saudi-Arabien einer der Hauptempfänger deutscher Rüstungsexporte. 2015 (Beginn der Militärintervention im Jemen) bis 2018 wurden Rüstungsexporte für das Königreich im Wert von 1,47 Mrd. € genehmigt. Obwohl laut Koalitionsvertrag keine Rüstungsausfuhren mehr an Länder genehmigt werden sollen, die unmittelbar

Hochproblematische  
Rüstungsexporte an  
autoritäre Regime  
und Kriegsparteien

## 24 Rang Deutschlands für verschiedene Indikatoren von Militarisierung und Friedlichkeit

Quelle → 3/113

Rang unter allen in den jeweiligen Quellen erfassten Staaten

Indikator	Rang Deutschlands unter erfassten Ländern
Militärausgaben (2018)	8 von 152 Staaten
Exporte von Großwaffen	5 von 181 Staaten
Militärausgaben als Anteil am Bruttosozialprodukt (2018)	92 von 149 Staaten
Militärausgaben als Anteil an Staatsausgaben (2018)	118 von 150 Staaten
Global Militarisation Index (GMI) (2018)	100 von 155 Staaten
Global Peace Index (GPI), invertiert (2018)	146 von 163 Staaten

## 25 Anteile an globalen Exporten von Großwaffen 2014-2018

Quelle → 3/113

USA	Russland	Frankreich	Deutschland	China	Großbritannien	Alle anderen
36,0 %	21,0 %	6,8 %	6,4 %	5,2 %	4,2 %	20,4 %

## 26 Deutsche Rüstungsexporte 2014-2018

Quelle → 3/113

	2014	2015	2016	2017	2018
Gesamt in Mrd. €	4,0	7,9	6,8	6,2	4,8
Drittländer	61 %	59 %	54 %	61 %	53 %
Hoch problematische Länder	37 %	20 %	40 %	24 %	n.v.

am Jemen-Krieg beteiligt sind, genehmigte die Bundesregierung noch 2018 Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien im Wert von über 416 Mio. €. Hauptsächlich betraf dies Patrouillenboote, deren Auslieferung gerechtfertigt wurde mit dem Verweis auf „Vertrauensschutz“ für bereits nach Kriegswaffenkontrollgesetz genehmigte Rüstungsgeschäfte. Seit 2016 wurden 15 dieser Boote geliefert. Es ist nicht auszuschließen, dass sie an der Seeblockade beteiligt sind, die zur humanitären Katastrophe im Jemen beiträgt. Saudi-Arabien setzt Tornado- und Eurofighter-Kampfflugzeuge im Jemen-Krieg ein – beide enthalten Rüstungskomponenten aus Deutschland.

Erst nach der Ermordung des saudi-arabischen Journalisten Kashoggi erklärte die Bundesregierung im November 2018 einen vorläufigen Stopp deutscher Rüstungsexporte an Saudi-Arabien. Dieser wurde im März 2019 bis zum 30. September 2019 verlängert. Komponenten für Rüstungskoooperationen wie den Eurofighter dürfen aber wieder geliefert werden. Nicht betroffen sind zudem ausländische Tochterfirmen und Joint Ventures deutscher Rüstungsunternehmen, wie etwa die italienische Rheinmetall-Tochter RWM-Italia, die Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten Bomben liefern. Die Bundesregierung will sich gegenüber Großbritannien und Frankreich dafür einsetzen, dass gemeinsam produzierte Rüstungsgüter im Jemen-Krieg nicht zum Einsatz kommen.

Sie kann sich dabei nicht nur auf die Rüstungsexportbeschränkungen anderer EU-Staaten gegen Saudi-Arabien oder auf den Willen des Europäischen Parlaments berufen, sondern insbesondere auch auf den für alle EU-Mitgliedsstaaten rechtsverbindlichen Gemeinsamen Standpunkt der EU zur Ausfuhr von Militärgütern und Militärtechnologie. Er legt unter anderem fest, dass der Export von Rüstungsgütern zu untersagen ist, wenn ein eindeutiges Risiko besteht, dass diese zur Verletzung des Humanitären Völkerrechts eingesetzt werden. Dies ist für viele Rüstungslieferungen an die Jemen-Kriegs-Koalition der Fall.

Gemeinsamer Standpunkt der EU zu Rüstungsexporten weiter geschwächt

### **BESTEHENDE REGIME: ABRÜSTUNG, RÜSTUNGSKONTROLLE, NICHTVERBREITUNG**

Rüstungskontrolle dient der Bedrohungsminderung, Kriegsverhütung, Risikoreduzierung, Schadensminderung, der Regelung von destabilisierenden Rüstungsdynamiken und der Kostenersparnis. Enorme Schadenspotenziale erforderten im Kalten Krieg eine rationale Eindämmung der Eskalationsrisiken. Die folgenden Abschnitte widmen sich dem Stand der Rüstungskontrolle von Massenvernichtungswaffen und Kleinwaffen sowie der konventionellen Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung.

## MASSENVERNICHTUNGSWAFFEN

Unübersehbar befinden sich nukleare Rüstungskontrollverträge in einer schweren Krise. Gründe dafür sind Zweifel am Nutzen kooperativer Sicherheit, fehlendes Vertrauen in die Wirksamkeit von Verträgen und geringe Kenntnisse über deren Mechanismen. Die Einhegung der Weiterverbreitung von Nuklearwaffen und deren Eliminierung sind zentrale Ziele der gültigen multilateralen und bilateralen Rüstungskontrollverträge, deren Regelungen (Parität, Verifikation etc.) im Kalten Krieg entstanden und stetig weiterentwickelt wurden. Sie führten zu mehr Transparenz, Risikoreduktion und Berechenbarkeit. Letztlich konnte trotz der monumentalen nuklearen Bedrohung Vertrauen geschaffen und ein weltweiter oder regionaler Einsatz von Nuklearwaffen verhindert werden.

Die Säulen der weltweiten nuklearen Rüstungskontrollarchitektur bilden der Nichtverbreitungsvertrag (NVV), der umfassende Teststoppvertrag (CTBT) und die bilateralen Verträge INF und N-START. Während der multilaterale NVV durch den im Ratifikationsprozess befindlichen „Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons“ (TPNW) herausgefordert wird und der CTBT bisher nicht in Kraft getreten ist, befindet sich die bilaterale nukleare Rüstungskontrolle zwischen den USA und Russland in einer existenziellen Krise. Die Gefahr ist akut, dass bei Wegfall des INF auch der N-START nicht verlängert wird. Das würde bedeuten, dass die bilaterale nukleare Rüstungskontrolle auf einen Stand vor 1972 zurückfallen würde, als die USA und die Sowjetunion mit SALT I das erste Abkommen zur Begrenzung ihrer strategischen Atomwaffen abschlossen. Es wäre naiv anzunehmen, dass dies keinen Einfluss auf die nukleare Weiterverbreitung haben würde. Zu der anstehenden NVV-Überprüfungskonferenz 2020 kämen die Nuklearwaffenstaaten bzgl. ihrer Abrüstungsverpflichtung (Art. 6) mit leeren Händen. Es ist fraglich, ob der NVV diese Belastungsprobe auf längere Sicht bestehen könnte. Kurzum: Die Lage der nuklearen Rüstungskontrolle ist so kritisch wie seit Jahrzehnten nicht mehr → F/33.

Nukleare Rüstungskontrolle zerfällt

In der Chemiewaffenkontrolle → 27/102 vertieften sich 2018 die Spannungen zwischen Russland und Syrien einerseits und Großbritannien, USA, Frankreich und deren Partnern, auch Deutschland, andererseits. Dafür sorgten Attentate mit einem „Novichok“-Kampfstoff im britischen Salisbury, für die Großbritannien Russland verantwortlich macht, sowie erneute Chemiewaffeneinsätze in Syrien. Zahlreiche Staaten und die EU setzten gezielte Sanktionen gegen Personen ein, die sie mit dem syrischen Chemiewaffenprogramm in Verbindung bringen.

Die Kontroversen um die Einsätze in Syrien unterstreichen, wie wichtig unabhängige Untersuchungsmöglichkeiten sind. Allerdings durfte die Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW) bisher nur feststellen, ob Chemiewaffen eingesetzt wurden. Nach kontroversen Debatten und einer Mehrheitsentscheidung hat sie nun ein Mandat und Budget dafür bekommen, ein „Investigation and Identification Team“ einzurichten, das die Urheber solcher Einsätze ermitteln und im Laufe des Jahres 2019 die Arbeit aufnehmen soll. Russland und Syrien lehnen dies ab und zweifeln die Legitimität der Entscheidung an. Unter anderem darüber verhärteten sich die Fronten so sehr, dass bei der 4. Überprüfungskonferenz des Chemiewaffenübereinkommens (CWÜ) kein Schlussdokument vereinbart werden konnte. Die Arbeit des neuen Teams dürfte in der hochpolitisierten Atmosphäre schwierig werden. Seine Einrichtung kann dennoch ein hilfreicher Schritt bei der Ahndung und Verhütung von Chemiewaffeneinsätzen sein.

### KLEIN- UND LEICHTWAFFEN: EFFEKTIVITÄT DES VN-KLEINWAFFENPROGRAMMS

Die 3. Überprüfungskonferenz des VN-Kleinwaffenaktionsprogramms wurde überschattet vom Streit der Staatenvertreter über die Frage, ob Munition in das Abschlussdokument einzubeziehen sei. Die Abstimmung konnte gegen den Widerstand der USA

## 27 Gültige Rüstungskontrollverträge im Bereich nicht-nuklearer Massenvernichtungswaffen und Trägersysteme

Quelle → 3 / 113

Abkommen	Datum (in Kraft getreten)	Inhalt	Inhalt / Mitglieder
Biowaffenübereinkommen	10.04.1972 (26.03.1975)	Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen	multilateral 187 Unterzeichnerstaaten und 182 Vollmitglieder Keine Verifikationsorganisation
Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ)	13.01.1993 (24.04.1997)	Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen	multilateral 194 Unterzeichnerstaaten und 193 Vollmitglieder Die OVCW mit Sitz in Den Haag überprüft durch Inspektionen die Einhaltung des Vertrages
Missile Technology Control Regime (MTCR)	16.04.1987	Informelle politische Übereinkunft zwischen Staaten, die die Weiterverbreitung von Flugkörpern und Flugkörpertechnologie begrenzen wollen	multilateral 35 Mitgliedsstaaten Keine Verifikationsorganisation, sondern Rüstungsexportverbote der Mitgliedsstaaten
The Hague Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation (HCOC)	25.11.2002	Völkerrechtlich nicht-bindender Vertrag gegen unkontrollierte Verbreitung ballistischer Trägerraketen, mit denen Massenvernichtungswaffen verschossen werden können	Ergänzt das MTCR-Trägertechnologiekontrollregime 139 Mitgliedsstaaten



und Israels gewonnen werden. Die Verweise auf Munition bekräftigen den Prozess, der mit Resolution 72/55 der VN-Generalversammlung eine VN-Expertengruppe zu globalen Standards im Umgang mit überschüssiger Munition und Sprengstoffen auf den Weg gebracht hat. Zudem finden sich im Abschlussdokument Empfehlungen zum Austausch von „best practices“ zur verbesserten Munitionskontrolle. Letztlich hatte die Abstimmung auch symbolischen Charakter und brachte die Frustration vieler Delegationen über den zähen Multilateralismus in den Vereinten Nationen zum Ausdruck. Dort verhinderte während der vergangenen 17 Jahre immer wieder eine Minderheit von Staaten die Stärkung des Aktionsprogramms. Beispielsweise hätte die Anerkennung des Ziels 16.4 der Nachhaltigen Entwicklungsziele der VN (Sustainable Development Goals, SDGs) Synergien zwischen SDG 16 und dem Aktionsprogramm schaffen und damit zu dessen verbesserter Umsetzung führen können.

Das SDG-Ziel 16.4 zielt darauf ab, illegale Kleinwaffen im Zusammenhang mit organisierter Kriminalität zu reduzieren, was erstmals auch die Zustimmung der Kritiker fand. Die Mehrheit der Staatenvertreter favorisierte die Bezugnahme auf Ziel 16 insgesamt, das vorsieht, bis 2030 alle Formen der Gewalt und die Zahl der damit verbundenen Todesopfer weltweit zu reduzieren. Dass solche Ziele utopisch sind, zeigen neue Zahlen zum globalen Kleinwaffenaufkommen. Schätzungen gehen von 857 Mio. Kleinwaffen allein in den Händen von Zivilisten aus – 2006 waren es noch 650 Mio (→ Karp 2018). Auch werden deutlich weniger Waffen weltweit zerstört als gegenwärtig neue produziert werden. Den zivilen Waffenbesitz hat das Kleinwaffenaktionsprogramm bislang nicht berücksichtigt, was vor allem am Widerstand der USA lag. Vermutlich lohnt sich auch hier, in der Diplomatie andere Wege zu beschreiten, wie etwa den der VN-Expertengruppe als ersten Schritt, um die globalen Herausforderungen des zivilen und nicht-staatlichen Kleinwaffenbesitzes näher zu spezifizieren und zu bearbeiten.

Anzahl der Kleinwaffen weltweit steigt, ihre Kontrolle stagniert

## NEUE TECHNOLOGIEN UND PRÄVENTIVE RÜSTUNGSKONTROLLE

Während klassische Rüstungskontrolle meist zum Tragen kommt, wenn Waffensysteme bereits in großer Zahl beschafft wurden, versucht Präventive Rüstungskontrolle (PRK) bereits in frühen Stadien technologischer Entwicklungen rüstungskontrollpolitische Ansätze für absehbare künftige Waffensysteme zu identifizieren und auszuarbeiten, um so der destabilisierenden Wirkung von Rüstungswettläufen und den Gefahren militärischer Eskalation im Vorfeld zu begegnen. Bei neuen Technologien sind zunächst die friedens- und sicherheitspolitischen Folgen ihrer Einführung abzuschätzen. Auf dieser Basis lassen sich neue Verbotstatbestände für destabilisierende Entwicklungen und Waffeneinsätze etablieren. Die Kriterien, die auch klassischer Rüstungskontrolle zugrunde liegen, sind die Stabilität in der Krise, das Risiko eines Wettrüstens, das Proliferationsrisiko, das Schadenspotenzial (auch im Hinblick auf das humanitäre Völkerrecht) und die jeweiligen Verifikationsmöglichkeiten.

Damit PRK frühzeitig ihre Wirkung entfalten kann, müssen Staaten ein gemeinsames Verständnis für exzessive und destabilisierende Wirkungen von neuen Waffensystemen und Schadenspotenzialen entwickeln. Dies ist nicht immer einfach – besonders Technologieführer zögern, eine Technologie zu regulieren, bei der sie aktuell einen eigenen Vorsprung erkennen.

3  
104

Auch sind unterschiedliche Pfade künftiger militärischer Anwendungen möglich, je nach Akteur, Entwicklungskette und Verwertungszusammenhang. Erschwerend kommt hinzu, dass seit einigen Jahrzehnten neue Technologien hauptsächlich im Rahmen ziviler und kommerzieller Forschung und Entwicklung (F&E) geschaffen werden und damit über ein hohes Potenzial zur zivilen und militärischen Nutzung (Dual Use) verfügen. Da die Weiterentwicklung einer zivilen Technologie meist sehr schnell voranschreitet, bleibt für die Präventive Rüstungskontrolle meist nur ein knappes Zeitfenster, ehe auch militärische Anwendungen entwickelt werden.

Angesichts der Herausforderungen stellt sich die Frage, ob und wie präventive Rüstungskontrolle helfen kann, Probleme und Gefahren neuer Technologien einzuhegen, und wo möglicherweise schon Chancen vergeben wurden. Drei Beispiele:

**Künstliche Intelligenz:** Fast alle Industriestaaten und auch die EU haben 2017 oder 2018 zivile nationale Strategien zu künstlicher Intelligenz (KI) entwickelt, und praktisch alle wollen mindestens in Unterfeldern, wenn nicht in KI an sich, weltweit führend sein. Spätestens seit Vladimir Putins Aussage, wer KI beherrsche, beherrsche auch die Welt, ist die Diskussion auch im Sicherheitsbereich angekommen. Viele Militärs sehen im zunehmenden Einsatz von KI und maschinellem Lernen Chancen. Doch damit gehen ein Verlust an Transparenz darüber einher, wie Ergebnisse zustande kamen, und die Beschleunigung von Prozessen, was in Krisen Eskalationspotenzial birgt.

**Tödliche Autonome Waffensysteme:** Auch hier wird es sich um hochkomplexe Systeme handeln, die sich überwiegend aus zivilen Dual-Use-Technologien zusammensetzen. Insbesondere Softwaretechnologien und KI werden für die Entwicklung und Funktion von Lethal Autonomous Weapon Systems (LAWS) wesentlich sein. Darüber aber, was künftige LAWS ausmacht und wie sie sich von anderen Waffensystemen abgrenzen lassen, herrscht international bisher kein Konsens. Sowohl diese definitorische Unschärfe als auch der Dual-Use-Charakter der zugrundeliegenden Technologien erschweren die Bemühungen um eine PRK erheblich. Die relevanten Akteure – vor allem die USA, China und Russland – haben abweichende Interessen und Erwartungen in Bezug auf LAWS. Sichtbar werden diese Schwierigkeiten unter anderem bei den UN-Expertentreffen zu LAWS, die zwar, um deren Konformität mit dem humanitären Völkerrecht zu diskutieren, seit 2014 im Rahmen der UN-Waffenkonvention stattfinden, allerdings bisher ohne befriedigende Fortschritte blieben. Diese Konsultationen

werden auch 2019 fortgesetzt – jedoch in einem zeitlich reduzierten Format und mit einer zunehmend gedämpften Erwartungshaltung. Die friedens- und sicherheitspolitischen Auswirkungen von LAWS und ihr Einfluss auf Stabilität nehmen hingegen im internationalen Staatendiskurs bislang keine prominente Stellung ein.

**Ferngesteuerte militärische Drohnen:** Bei heutigen Drohnen (Unmanned Aerial Vehicles, UAVs) ist die Chance für PRK weitgehend vertan, denn UAVs verbreiten sich weltweit und werden, auch aufgrund von Fortschritten in der zivilen Forschung und Entwicklung, immer leistungsfähiger. Viele Länder sehen in UAVs – und auch vermehrt in unbemannten Wasser- oder Bodenfahrzeugen – militärische und wirtschaftliche Vorteile. Sie bergen aber zahlreiche Risiken. Bewaffnete UAVs können die Hemmschwelle senken, militärische Gewalt anzuwenden, und zu extralegalen Einsätzen führen. Drohnen können von außen gehackt oder manipuliert werden. Einige Terrorgruppen, z.B. der Islamische Staat, setzen zivile, nachträglich bewaffnete Drohnen ein. Die meisten westlichen Staaten verzichten aufgrund freiwilliger Abkommen auf Exporte leistungsstarker UAVs. Die USA haben hingegen ihre Export-Beschränkungen gelockert, um konkurrenzfähiger zu sein, v.a. gegenüber Chinas günstigeren und weniger restriktiv gehandelten Drohnen.

(Präventive) Rüstungskontrolle hat im Bereich moderner aufkommender Technologien also einen schweren Stand. In allen drei genannten Bereichen stehen zumindest einige Staaten einer Regulierung bestehender oder künftiger Systeme kritisch gegenüber. Auch ist der Anteil ziviler Forschungsinvestitionen in KI, Autonomie und Drohnen aufgrund des Dual-Use-Charakters hoch. Dies reduziert die Chancen für PRK. Das Wichtigste ist deshalb, so frühzeitig wie möglich das internationale Verständnis möglicher destabilisierender Folgen moderner Technologien zu schärfen und die sicherheitspolitischen Implikationen moderner Technologien stärker in den Blick zu nehmen. Dies wurde in der Vergangenheit zu oft versäumt.

Während es bei neuen Technologien zunächst darum geht, global für deren Destabilisierungspotenzial zu sensibilisieren, verfallen bewährte Mechanismen kooperativer Sicherheit, auch und insbesondere in Europa. Dem gehen wir in unserem Schwerpunkt nach.

### 3.2 ✓ Militärische Risiken in Osteuropa

**S**eit Beginn des Ukraine Konflikts bauen die europäischen Staaten ihre konventionellen Abschreckungsstrukturen aus. Der Wiederaufbau von Abschreckung bezieht sich in erster Linie auf die sensitiven Kontaktzonen zwischen NATO und Russland, insbesondere auf das Baltikum und die Schwarzmeer-Region, und wird von einem raschen Abbau der noch verbliebenen Abkommen kooperativer Sicherheit → **28**/106 begleitet. Diese Abkommen hatten in den ersten eineinhalb Jahrzehnten

nach dem Ende des Kalten Krieges wesentlich zu militärischer Berechenbarkeit und Stabilität in Europa beigetragen. Öffentlichkeit und Politik haben Tiefe, Tempo und Risiken dieser Entwicklung kaum zur Kenntnis genommen.

### DIE REKONSTRUKTION KONVENTIONELLER ABSCHRECKUNG IN EUROPA

3  
106

Bis in die 2000er Jahre hinein war die militärische Lage in Europa geprägt von einem Mix aus kooperativen und Abschreckungselementen. Dominant war jedoch die Ansicht, dass die Lage insgesamt stabil sei. Mit dem Beginn des Ukrainekriegs 2014 hat sich dies grundlegend verändert. Aktuell überwiegt die Einschätzung, dass die Absichten der Gegenseite aggressiv und die politisch-militärische Lage wenig berechenbar seien, wogegen man sich nur durch eine Verstärkung der eigenen Abschreckungsfähigkeit schützen könne. Dies prägt Bedrohungswahrnehmungen, Militärdispositive und das Übungsverhalten der Seiten.

#### 28 Die wichtigsten Verträge über Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung im Bereich konventionelle Waffen

Quelle → 3/113

Abkommen	Datum (in Kraft getreten)	Mitglieder
KSE-Vertrag	19.11.1988 (09.11.1992)	Eliminierung quantitativer Asymmetrien bei fünf Hauptwaffensystemen in vier Zonen vom Atlantik bis zum Ural. Parteien: NATO/WVO, suspendiert am 14. Juli 2007 durch Russland
Wiener Dokument 1999	16.11.1999 (01.01.2000)	Regionale Maßnahmen zur Transparenz und Vertrauensbildung im OSZE-Kontext, aufbauend auf den Wiener Dokumenten 1990, 1992 und 1994. Parteien: OSZE-Staaten
Vertrag über den offenen Himmel	24.03.1992 (01.01.2002)	Öffnung des Territoriums für unbewaffnete Überwachungsflüge. Parteien: 35 Staaten, davon 34 Ratifikationen (NATO/ehemalige WVO-Staaten)
Übereinkommen von Florenz im Rahmen des Dayton-Vertrages	14.06.1996 (14.06.1996)	Basiert auf dem Friedensabkommen von Dayton vom 21. November 1995, zwischen den Kriegsparteien im ehemaligen Jugoslawien. Enthält zwei Rüstungskontrollabschnitte zur Regionalen Stabilisierung: Obergrenzen für fünf Hauptwaffensysteme und nachprüfbarer Abbau von überflüssigen Waffen. Parteien: Republik Bosnien und Herzegowina, Republik Kroatien und Bundesrepublik Jugoslawien (Heutige Bezeichnungen: Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Montenegro, Serbien)
Landminen-Konvention (Ottawa-Konvention)	03.12.1997 (01.03.1999)	Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und des Transfers von Anti-Personenminen. 164 Unterzeichner- und 164 Ratifikationsstaaten, nicht jedoch USA, Russland, China, Indien, Pakistan
Konvention über Clustermunition (CCM, OS-LO-Konvention)	03.12.2008 (01.08.2010)	Verbot des Einsatzes, der Entwicklung, der Herstellung, des Erwerbs, der Lagerung und der Weitergabe von Streumunition. Staaten, die Streumunition nach wie vor herstellen und/oder über große Lagerbestände verfügen: u.a. USA, Russland, China, Pakistan, Brasilien und Indien. 108 Unterzeichner und 106 Mitgliedsstaaten
Konvention über bestimmte konventionelle Waffen (CCW)	10.04.1981 (02.12.1983)	Das „Übereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können“. Regelmäßige jährliche Expertentreffen und fünf jährliche Überprüfungskonferenzen. 50 Unterzeichner und 125 Mitgliedsstaaten

Noch Ende 2013 kam eine Studie des OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions zu dem Ergebnis, dass sich in den meisten europäischen Staaten die Bedrohungsperzeptionen auf transnationale und innenpolitische Konflikte fokussierten (→ vgl. Zellner 2014). Das hat sich fundamental geändert. Aus Sicht der NATO hat Russland die „grundlegenden Prinzipien der globalen und euro-atlantischen Sicherheitsarchitektur“ infrage gestellt, während die NATO „keine Bedrohung für Russland“ (→ NATO 2018: Pkt. 4 und 5, eigene Übersetzung) darstellt. Diese Sichtweise, die das russische Verhalten als den Kern der militärischen Bedrohung in Europa ausmacht, teilen nicht nur die NATO-Staaten, sondern auch die neutralen Staaten Finnland und Schweden. Umgekehrt stufen die Militärdoktrin 2014 und die Nationale Sicherheitsstrategie 2015 der Russischen Föderation die Aktivitäten der NATO als relevantes Risiko ein, das sich zu einer direkten militärischen Bedrohung entwickeln könne.

Die Militärdispositive folgen den Bedrohungsperzeptionen. So hat die NATO als „Speerspitze“ 4.500 Frauen und Männer in den baltischen Staaten und Polen stationiert, innerhalb von 30 Tagen sollen Verstärkungskräfte im Umfang von 30 Kampfschiffen, 30 Bataillonen der Landstreitkräfte und 30 Luftwaffengeschwadern einsatzfähig sein. Polen hat die Aufstellung einer vierten Heeresdivision angekündigt und die USA eingeladen, eine US-Division in Polen zu stationieren. Aber auch Schweden hat nach 13 Jahren wieder Truppen auf der vorgelagerten Insel Gotland stationiert, Finnland hat seine Artillerie verstärkt. Umgekehrt verdoppelte Russland seine Streitkräfte auf der Krim auf 28.000 Personen (2016) und verstärkte seine Streitkräfte entlang der Grenze zur Ukraine (→ vgl. Klein 2018: 20).

Neue militärische  
Bedrohungslage zwischen  
NATO-Staaten  
und Russland

Beide Seiten intensivierten ihre Übungstätigkeit. Den Umfang des russischen Manövers ZAPAD 2017 gab das russische Verteidigungsministerium mit 12.700, die NATO hingegen mit 60.000-70.000 Soldaten an. Derlei Differenzen beruhen nicht (nur) auf Falschangaben, sondern auch auf den Zählregeln des Wiener Dokuments über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen 2011 (WD11), das bestimmte Streitkräftekategorien nicht erfasst. Die NATO führte im November 2018 in Norwegen, Island, der Ostsee und im Atlantik mit Trident Juncture ihr bisher größtes Manöver in dieser Region (50.000 Soldaten, 250 Flugzeuge, 65 Schiffe, 10.000 Fahrzeuge) seit dem Ende des Kalten Krieges durch. Mehr Übungen näher an den Grenzen und in den gleichen Meeresgebieten erhöhen die Gefahr von Unfällen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass sich die Bedrohungsperzeptionen wechselseitig ausschließen, die Staaten ihre Militärdispositive verstärken und näher aneinander rücken. Die Übungstätigkeit der jeweils anderen Seite nehmen sie als destabilisierend wahr. Obwohl erste Aufrüstungsschritte unübersehbar sind, ist die Schwelle zu einem allgemeinen Wettrüsten noch nicht überschritten. Dabei konzentrieren sich Bedrohungsperzeptionen wie militärische Maßnahmen auf jene beiden Zonen, in denen NATO-Staaten und Russland direkt benachbart sind: das Baltikum und die Schwarzmeer-Region.

## ABKOMMEN KOOPERATIVER RÜSTUNGSKONTROLLE IN AUFLÖSUNG

3  
108

Den Ausbau von Abschreckungsstrukturen begleitet ein Verfall der Abkommen kooperativer Rüstungskontrolle. 2007 „suspendierte“ Russland den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE Vertrag), der einst allgemein als „Eckpfeiler europäischer Sicherheit“ gepriesen wurde. Zuvor hatten sich die NATO-Staaten geweigert, den 1999 unterzeichneten Angepassten KSE-Vertrag zu ratifizieren, weil Russland seine Streitkräfte nicht vollständig aus Georgien und Moldau zurückgezogen hatte. Heute ist der KSE-Vertrag politisch tot, militärisch bietet er einen Restnutzen, etwa durch Inspektionen in Belarus und in der Ukraine. Wichtig ist der Vertrag immer noch als Modell für künftige Rüstungskontrollverträge in nicht blockbezogenen Fragen, etwa bei Informationsaustausch und Verifizierung.

Die Suspendierung des KSE-Vertrags durch Russland hat zu einem Transparenzverlust geführt, der durch die wenigen Inspektionen und Evaluationsbesuche nach dem zuletzt 2011 aktualisierten Wiener Dokument (WD) bei weitem nicht kompensierbar ist. Dies gilt umso mehr, als das WD11 relevante Elemente der Streitkräfte aus dem Informationsaustausch und den Beobachtungen ausschließt und die Schwellenwerte militärischer Übungen so hoch ansetzt, dass sie heute kaum noch erreicht werden. Es wäre darum angebracht, das WD11 grundlegend zu modernisieren. Während des deutschen OSZE-Vorsitzes 2016 wurden dafür zahlreiche Vorschläge vorgelegt. Russland ist jedoch derzeit nicht bereit, einer Modernisierung des WD11 zuzustimmen. Noch vor Jahren war die Situation umgekehrt: Da wollte Russland das WD11 modernisieren, während die NATO dies mit Blick auf den KSE-Vertrag ablehnte.

Transparenzverlust in  
der konventionellen  
Rüstungskontrolle in  
Europa

Das am wenigsten umstrittene Abkommen dürfte der Vertrag über den Offenen Himmel sein, ein Luftinspektionsregime, das auch das Territorium der USA einschließt. Aber auch hier führten Interpretationsdispute dazu, dass 2018 keine Inspektionsflüge durchgeführt werden konnten. Diese wurden jedoch 2019 wieder aufgenommen.

Weniger bekannt, jedoch nicht minder relevant sind Regelungen in zwei politisch verbindlichen Dokumenten – der NATO-Russland-Grundakte von 1997 und der KSE-Schlussakte von 1999. In der Grundakte verpflichteten sich die NATO-Staaten, keine zusätzliche ständige Stationierung „substanzieller Kampftruppen“ in den neuen NATO-Staaten vorzunehmen. Umgekehrt verpflichtete sich Russland in der KSE-Schlussakte, keine solchen Stationierungen in den Oblasten Kaliningrad und Pskow vorzunehmen. Obwohl der Begriff „substanzielle Kampftruppen“ niemals definiert worden ist, herrscht weithin Einvernehmen darüber, dass die gegenwärtige NATO-Speerspitze in den baltischen Staaten und Polen diese Regel nicht verletzt. Mit der Stationierung einer US-Division in Polen hingegen wäre diese Verpflichtung, die in der NATO mittlerweile umstritten ist, von der deutschen Bundesregierung aber verteidigt wird, obsolet. Dies käme einem rüstungskontrollpolitischen Dambruch gleich.

## ESKALATIONSRISEN KONVENTIONELLER ABSCHRECKUNG IN EUROPA

Jede Konstellation (konventioneller) Abschreckung birgt inhärente Risiken weiterer Eskalation. Politische, technologische und militärische Faktoren können diese Risiken erhöhen oder einhegen. In der aktuellen Situation sind die wichtigsten Eskalationstreiber die Verschlechterung der allgemeinen strategischen Lage, subregionale Konflikte, insbesondere der Ukrainekrieg, und die Unfähigkeit der Seiten, wachsende militärische Risiken kooperativ durch Rüstungskontrolle oder andere politische Schritte einzuhegen. Nationalismus und Unilateralismus sind zunehmend zu handlungsleitenden Faktoren geworden.

Ein Scheitern des INF-Vertrages würde nicht nur die globale strategische Lage, sondern auch die politisch-militärische Lage in Europa substanziell verschlechtern. Die nukleare und die konventionelle Dimension von Abschreckung sind so eng miteinander verbunden, dass die konventionelle Aufrüstung einen kräftigen Schub bekommen würde, wenn der INF scheitert. Dies würde die schon jetzt bestehende Unfähigkeit beider Seiten, militärische Risiken einzuhegen, weiter vertiefen und damit den Weg zu einer weiteren Militarisierung des Konflikts ebnen → F/32-35.

Ein weiterer Eskalationstreiber sind subregionale Konflikte. Im Falle Europas ist der gefährlichste Eskalationstreiber der Ukraine Konflikt, der zurzeit als stationärer low intensity-Krieg ohne größere Offensivoperationen klassifiziert werden kann. Das heißt nicht, dass nicht gekämpft würde: Die Besondere Beobachtermission (Special Monitoring Mission) der OSZE registriert durchgängig täglich mehrere Hundert, teilweise über Tausend Abschüsse aller Kaliber. Ende 2018 hat ein militärischer Zusammenstoß in der Straße von Kertsch, bei dem drei ukrainische Marineboote beschlagnahmt und ukrainische von russischen Marinesoldaten festgenommen wurden, für einen kräftigen Eskalationsschub gesorgt und die Militarisierung des Asowschen Meeres und der Straße von Kertsch sichtbar gemacht. Mit der direkten Konfrontation zwischen russischen und ukrainischen Sicherheitskräften und der geografischen Ausweitung auf die Schwarzmeer-Region hat der Ukraine Konflikt eine neue Eskalationsstufe erreicht.

Ukraine-Konflikt  
treibt die Eskalation  
in Europa an

Diese Entwicklungen sind umso besorgniserregender, als das wechselseitige Misstrauen und die Unfähigkeit, den „Anderen“ als Partner zu akzeptieren, derart angewachsen sind, dass bislang halbwegs funktionierende Konfliktregulierungsformate kaum mehr greifen. Ein Beispiel ist die nachlassende Wirksamkeit der Kontaktgruppe auf Regierungsebene zwischen Deutschland, Frankreich, Russland und der Ukraine zu Fragen des Ukraine-Konflikts (Normandie-Format). Von Juni 2014 bis Mai 2016 fanden drei Normandie-Gipfel- und zwölf Außenministertreffen statt, die unter anderem die beiden Minsker Abkommen vom September 2014 und vom Februar 2015 zustande brachten. Danach fanden – neben einigen Treffen auf Ebene der Politischen

Direktoren – nur noch zwei Außenministertreffen statt, im Februar 2017 am Rande der Münchener Sicherheitskonferenz und im Juni 2018. Dass das Normandie-Format kaum noch in der Lage ist, die Eskalationsdynamik einzuhegen, zeigt der Umstand, dass Russland derzeit mit dem Hinweis auf die Erfolglosigkeit des Formats weitere Außenministertreffen ablehnt.

3  
110

Insgesamt sind drei Gruppen von Eskalationstreibern zu beobachten, die sich wechselseitig verstärken. Regionalkonflikte, insbesondere der Ukrainekrieg, treiben die regionale Aufrüstung und Militarisierung voran. Die verschlechterte strategische Lage wirkt zusätzlich destabilisierend. Gerade ihre Multidimensionalität macht die destabilisierenden Faktoren so gefährlich. Zum einen ist ihre Dynamik schwerer zu erkennen, denn für sich genommen wirken weder der Ukrainekonflikt noch der Beginn der europäischen Aufrüstung besonders gefährlich. Zum anderen sind in jeder Konfliktdimension – subregional, europäisch, global – andere Akteurskonstellationen wirksam, was die Gesamtsituation schwerer adressierbar macht. Die komplexe Konstellation der Eskalationstreiber führt auch dazu, dass sich die Lage rasch zum Schlechteren, aber auch zum Besseren entwickeln kann. Eine wirksame Strategie der Risikobegrenzung muss darum auf allen relevanten Konfliktebenen abgestimmt ansetzen: global, regional und subregional.<sup>2</sup>

---

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Weitere Erhöhungen der deutschen Militärausgaben benötigen fundiertere sicherheitspolitische Begründungen als bisher vorliegen. Die Bundesregierung sollte darum Widerstand gegen eine mechanistische Umsetzung des Zwei-Prozent-Beschlusses der NATO leisten. Dies gilt insbesondere angesichts der zunehmend herangezogenen Begründung mit russischer Aufrüstung. Während die russischen Militärausgaben seit 2016 sinken, wendeten allein die europäischen NATO-Mitgliedsstaaten ein Mehrfaches der russischen Ausgaben für ihr Militär auf. Es käme vielmehr darauf an, durch Verbesserung der Effizienz der eingesetzten finanziellen Mittel bestehende Defizite zu beseitigen. Eine Erhöhung der Militärausgaben ohne überzeugende sicherheitspolitische Notwendigkeit schadet zudem Deutschlands internationaler Glaubwürdigkeit als friedensfördernde Nation.

Ein besonderes Ärgernis bleiben die hohen deutschen Rüstungsexporte, insbesondere auch an problematische Empfänger. Die Bundesregierung muss endlich ein umfassendes Waffenembargo gegen alle Staaten der von Saudi-Arabien angeführten Jemen-Kriegs-Koalition beschließen. In den Konsultationen mit den europäischen Partnern muss sie sich mit größtem Nachdruck für ein solches Waffenembargo einsetzen. Gelingt es nicht einmal hier, europäische Rüstungsexporte zu stoppen, dann darf es keine engere Rüstungskooperation mit Frankreich geben, wie sie im Vertrag von Aachen angedacht ist.



Sonst wiederholt sich, was seit 2015 im Jemen passiert: Deutsche Rüstungstechnik trägt dazu bei, dass Krieg geführt und das Völkerrecht unterminiert wird. Deutschland muss sich mit Frankreich und weiteren Partnern auf mögliche Empfängerländer gemeinsamer Rüstungsprojekte einigen. Vor jeder Vereinbarung über ein solches Projekt müssten sich die Kooperationspartner auf eine Whitelist erlaubter Empfängerländer einigen, gegen die später kein unilaterales Veto möglich wäre. Umgekehrt bedürften alle Rüstungsexporte an Länder, die nicht auf der Liste stehen, der Genehmigung durch alle Partner.

Für Osteuropa ist eine Strategie der Risikobegrenzung auf allen relevanten Konfliktebenen dringend geboten. Auf subregionaler Ebene sollte das Normandie-Format (wieder)belebt werden. Auf regionaler Ebene ist es erforderlich, einen politisch-militärischen Dialog auf höchster Ebene zu initiieren mit dem Ziel, das derzeitige Abschreckungsszenario zumindest zu stabilisieren. Auch um einem Schub der konventionellen Aufrüstung aufgrund des Scheiterns von INF vorzubeugen, sollten die EU und ihre Mitgliedsstaaten und insbesondere die Mitglieder des VN-Sicherheitsrates sich für einen Neustart der nuklearen Rüstungskontrolle einsetzen.

Im Umgang mit Chemiewaffeneinsätzen sind die unabhängigen Untersuchungen der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OVCW) von großer Bedeutung. Sie sind politisch und gegebenenfalls logistisch oder finanziell auch künftig zu unterstützen. Auch die Möglichkeiten der strafrechtlichen Ahndung sollten weiterhin eruiert werden.

Neue Zahlen zum zivilen Waffenbesitz unterstreichen die Notwendigkeit globaler Kontrollen. Auf VN-Ebene werden solche Initiativen schwer umzusetzen sein, weil der Widerstand etwa der USA groß sein wird. Gleiches gilt für Rüstungskontrollbemühungen und Transferkontrollen im Hinblick auf nicht-staatliche Akteure. Hier sind Wege außerhalb der VN, etwa in Form regionaler Rüstungskontrolle, erfolgversprechender.

Die Bundesregierung sollte sich für ein völkerrechtliches Verbot letaler autonomer Waffensysteme einsetzen und Initiativen mit dem Ziel ergreifen, die Proliferation bewaffneter Drohnen und hierfür nutzbarer Dual-Use-Güter strenger Kontrolle zu unterwerfen. Sinnvolle Schritte bestünden darin zu verhindern, dass bewaffnete Drohnen aus bestehenden Rüstungskontrollverträgen wie dem Trägertechnologie-Kontrollregime (MTCR) und dem Wassenaar-Abkommen herausgenommen werden, Auskünfte über staatliche Flottenbestände zu erteilen und die Einhaltung des Völkerrechts bei Drohneneinsätzen überprüfen zu lassen.

<sup>1</sup> Die Angaben der NATO liegen über den Budgets des Bundesverteidigungsministeriums (BMVg), da auch nicht über das BMVg finanzierte Ausgaben erfasst werden.

<sup>2</sup> Einen Vorschlag zur Reduzierung von Risiken in den Kontaktzonen zwischen NATO und Russland hat eine Arbeitsgruppe des OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions Ende 2018 vorgelegt (vgl. Zellner 2018).

## Autorinnen und Autoren

---

### Dr. Christian Alwardt

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

### Dr. 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. Margret Johannsen (Koordination)

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

### Johanna Polle

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

### 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

3  
112

## Quellenverzeichnis

---

*Bonn International Center for Conversion (BICC)* 2018: <http://ruestungsexport.info/>; 21.03.2019.

*Bundesministerium für Wirtschaft und Energie* 2018: Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahr 2017, Berlin.

*Cooper, Julian* 2017: Prospects for Military Spending in Russia in 2017 and Beyond, CREES Working Paper Series, University of Birmingham, in: <https://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/government-society/crees/working-papers/prospects-for-military-spending-in-Russia-in-2017-and-beyond.pdf>; 21.03.2019.

*Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)* 2019: Rüstungsexportbericht 2018 der GKKE, Berlin, in: <http://www3.gkke.org/81.html>; 21.03.2019.

*Institute for Economics and Peace (IEP)* 2018: Global Peace Index 2018: Measuring Peace in a Complex World, Sydney, in: <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2018/06/Global-Peace-Index-2018-2.pdf>; 21.03.2019.

*Karp, Aaron* 2018: Estimating Global Civilian-Held Firearms Numbers, Small Arms Survey Briefing Paper, June 2018.

*Klein, Margarete* 2018: Russlands Militärpolitik im postsowjetischen Raum, SWP-Studie, Berlin.

*Mutschler, Max M. / Bales, Marius* 2018: Globaler Militarisierungsindex 2018, Bonn: BICC, in: [https://www.bicc.de/uploads/tx\\_bicctools/BICC\\_GMI\\_2018\\_d.pdf](https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/BICC_GMI_2018_d.pdf); 21.03.2019.

*NATO* 2018: Brussels Summit Declaration, 11-12 July 2018.

*Wezeman, Pieter D. / Fleurant, Aude / Kuimova, Alexandra / Tian, Nan / Wezeman, Simon T.* 2019: Trends in International Arms Transfers, 2018, SIPRI Fact Sheet, March 2019, Stockholm: SIPRI.

*Zellner, Wolfgang et al.* 2014: Threat Perceptions in the OSCE Area, OSCE Network of Think Tanks and Academic Institutions, Vienna.

## Abbildungen / Grafiken / Tabellen

**21** /96*Globale Militärausgaben und ausgewählte Anteile*

Quelle: SIPRI Datenbank für Militärausgaben, SIPRI Press Release 29.4.2019

**22** /97*Tatsächliche (2018) und im Bundesfinanzplan geplante deutsche Militärausgaben*

Quellen: Haushaltsgesetz 2019; Bundesfinanzplan vom 20.3.2019; BIP: eigene Schätzung.

**23** /97*Die größten laufenden Beschaffungsvorhaben der Bundeswehr*

Quellen: BMVG, Berichte des Bundesministeriums der Verteidigung zu Rüstungsangelegenheiten 2014-2018, <https://www.bmvg.de/de/themen/ruestung/ruestungsmanagement/ruestungsbericht>

**24** /99*Rang Deutschlands für verschiedene Indikatoren von Militarisierung und Friedlichkeit*

Quellen: Militärausgaben und Exporte von Großwaffen: SIPRI Datenbanken; GPI: [visionofhumanity.org/app/uploads/2018/06/Global-Peace-Index-2018-2.pdf](http://visionofhumanity.org/app/uploads/2018/06/Global-Peace-Index-2018-2.pdf); BICC GMI

**25** /99*Anteile an globalen Exporten von Großwaffen 2014-2018*

Quelle: SIPRI Press Release 11.03.2019

**26** /99*Deutsche Rüstungsexporte 2014-2018*

Quelle: GKKE Rüstungsexportberichte. Die Angaben für hochproblematische Länder erfolgen auf Grundlage der Einstufung der Rüstungsexportdatenbank des BICC ([ruestungsexport.info](http://ruestungsexport.info)). Als „hoch problematisch“ werden Länder eingestuft, die mindestens im Hinblick auf vier der insgesamt acht Kriterien der Datenbank als kritisch eingestuft werden. Die acht Kriterien der Datenbank orientieren sich dabei an den acht Kriterien des Gemeinsamen Standpunktes der EU zu Rüstungsexporten. Hierzu zählen etwa die Menschenrechtssituation im Land, innere Gewaltkonflikte oder die regionale Stabilität. Aufgrund der seit 2017 geänderten methodischen Grundlage der Rüstungsexportdatenbank sind diese Angaben nur bedingt von Jahr zu Jahr vergleichbar.


**27** /102*Gültige Rüstungskontrollverträge im Bereich nicht-nuklearer Massenvernichtungswaffen und Trägersysteme*

Quelle: eigene Recherche

**28** /106*Die wichtigsten Verträge über Rüstungskontrolle und Vertrauensbildung im Bereich konventionelle Waffen*

Quelle: eigene Recherche

4



# **2019 / Vereinte Nationen unter Druck: Wo sich ein deutsches Engagement lohnt /**

## **INSTITUTIONELLE FRIEDENSSICHERUNG**

- 4.1** ↘ Bedeutungsverlust institutioneller Friedenssicherung?
- 4.2** ↘ Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen:  
Drei Handlungsfelder auf dem Prüfstand

## ↓ EMPFEHLUNGEN

## 4

116

- 1. Aktive und sichtbare Rolle in den VN auch ohne ständigen Sitz** Deutschland sollte mehr Verantwortung für die friedenspolitischen Aufgaben der VN übernehmen. Dafür braucht es keinen ständigen Sitz im Sicherheitsrat, sondern politische Ziele und verlässliche Allianzen.
- 2. Stillstand verhindern: Allianzen der Gleichgesinnten schmieden** Die Allianz für Multilateralismus von Außenminister Maas sollte forciert werden, denn sie ist nötig, um die gegenwärtige politische Blockade in friedenspolitisch zentralen Fragen zu überwinden.
- 3. Arbeitsmethoden des Sicherheitsrates strategisch nutzen** Um die Blockade des Sicherheitsrates zu überwinden, sollte sich Deutschland für informelle Formate wie Arria-Treffen, interaktive Dialoge und Vorort-Missionen einsetzen.
- 4. Mandatierung von Friedensmissionen reformieren** Die Initiative Action for Peacekeeping eröffnet die Chance, neue Richtlinien bei der Mandatierung von Friedensmissionen einzubringen. Mandate müssen besser an die Einsatzrealität angepasst werden, auf strategischer Analyse basieren und klare Prioritäten beinhalten.
- 5. Friedensmissionen nur mit Druck für politische Lösungen** Friedensmissionen sind auf einen inklusiven, politischen Prozess angewiesen. Um die Regierung im Empfängerland auf Kompromisse zu verpflichten, bedarf es politischer Ziele, einer Sequenzierung der Mandate und wo nötig, einer glaubwürdigen Rückzugsdrohung.
- 6. Zusammenarbeit von Sicherheitsrat und Peacebuilding Commission fördern** Frieden zu schaffen braucht langfristige politische Begleitung. Darum muss die Zusammenarbeit zwischen Sicherheitsrat und Peacebuilding Commission (PBC) gestärkt werden. Deutschland kann diese Agenda voranbringen.
- 7. Verlässliche Finanzierung für Konfliktprävention sichern** Wenn der Fokus auf Konfliktprävention im Rat glaubhaft sein soll, muss die Bundesregierung die Reform der Finanzierung vorantreiben, sodass Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung künftig aus dem Kernhaushalt finanziert werden.
- 8. Schutznormen umsetzen** Um den Schutz von Individuen sowie die Umsetzung der Resolution „Frauen, Frieden und Sicherheit“ in den VN-Strukturen stärker zu institutionalisieren, sollte sich Deutschland für eine systematische Berichterstattung in Länderberichten und stärkere Einbeziehung von Sonderberichterstattern einsetzen.
- 9. Initiativen zur Stärkung des humanitären Völkerrechts wiederbeleben** Initiativen der Schweiz und des IKRK mögen zwar zunächst gescheitert sein. Das sollte aber Ansporn sein, es erneut zu versuchen, etwa über die Ausweitung von Expertenteams und die Möglichkeit der Verantwortungszurechnung in der Tatsachermittlung.

# INSTITUTIONELLE FRIEDENSSICHERUNG / Vereinte Nationen unter Druck: Wo sich ein deutsches Engagement lohnt /

Der Rückzug der USA aus den multilateralen Abstimmungsprozessen trifft die Vereinten Nationen (VN) hart, die durch die zunehmende Großmachtkonfrontation ohnehin geschwächt sind. Deutschland hat als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat in den nächsten zwei Jahren die Chance, die friedenspolitischen Kapazitäten der VN zu schützen und zu stärken: durch themenspezifische Allianzen mit gleichgesinnten Staaten und einen strategischen Fokus auf die Reform der Arbeitsstrukturen der VN statt ihrer Charta.

## 4.1 ✓ Bedeutungsverlust institutioneller Friedenssicherung?

In den großen Konflikten der Gegenwart, so der allgemein herrschende Eindruck, scheinen internationale Institutionen keine oder zumindest nur mehr eine geringfügige Rolle zu spielen. Ob im Jemen, in Syrien, im Nahostkonflikt, in Nordkorea, auf der Krim und in der Ostukraine – über Krieg und Frieden entscheiden die Groß- und Regionalmächte und die Konkurrenz zwischen ihnen. In keinem dieser Konflikte konnten internationale Organisationen viel ausrichten. Dieser scheinbare Bedeutungsverlust gilt insbesondere für die zentrale Organisation im Bereich der internationalen Friedenssicherung: die Vereinten Nationen (VN). Friedensgespräche stagnieren, wie in Syrien; Missionen werden zurückgefahren, wie in Haiti und in der DR Kongo; andere Konflikte werden gar nicht in den VN verhandelt, wie jener im Jemen oder die nukleare Bedrohung durch Nordkorea → **F**/38. Nicht zuletzt führte diese vermeintlich schwindende Relevanz der VN zu verschiedenen Bemühungen um alternative oder zusätzliche Formate der multilateralen Friedenssicherung → **29**/118.

In Zentrum dieses Kapitels stehen in diesem Jahr die Vereinten Nationen. Zwar sind auch die europäischen Institutionen der Friedenssicherung angesichts der amerikanisch-russischen Konfrontation, dem anhaltenden Konflikt in der Ukraine und deutlichen Spannungen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten nach wie vor unter erheblichem Druck. Als Anker der nach dem Zweiten Weltkrieg etablierten internationalen Friedensordnung erscheinen aber auch die Vereinten Nationen zusehends geschwächt:

Vereinte Nationen  
erscheinen zusehends  
geschwächt

---

**29** Europäische Alternativen zu den VN?

**4**  
118

Die EU-Mitglieder reagierten auf das Erstarken der Großmachtpolitik und insbesondere die EU-kritische Haltung der US-Regierung unter Trump mit dem Versuch, handlungsfähige Kapazitäten zur Krisenintervention aufzubauen. Drei Problemen müssen sie sich dabei stellen: Der Schwierigkeit, überhaupt gemeinsame Positionen zu finden; der unzureichenden Ausstattung sowohl im zivilen als auch im militärischen Bereich; und dem (wahrscheinlichen) Ausscheiden Großbritanniens aus der EU. Seit 2016 gibt es eine Reihe von Initiativen, die diese Probleme beheben sollen. Mit der „Globalen Strategie“ verabschiedete die EU ein programmatisches Dokument, das für mehr Gemeinsamkeit sorgen soll. Vorschläge Deutschlands, gemeinsame Entscheidungen auch durch Mehrheitsabstimmungen oder einen Europäischen Sicherheitsrat zu erleichtern, haben dagegen kaum Chancen auf Verwirklichung. Auf bessere (gemeinsame) Einsatzfähigkeit zielen in der zivilen Konfliktbearbeitung

der „Civilian CSDP Compact“, im militärischen Bereich ein Rüstungsfonds (EDF) und die politische Verpflichtung auf eine verstärkte Zusammenarbeit bei Ausrüstung und Einsatz von Streitkräften (PESCO). Besonders Frankreich bemüht sich, trotz des drohenden Brexits die verteidigungspolitische Zusammenarbeit in Europa voranzutreiben. Innerhalb der EU sucht es den Schulterschluss mit Deutschland wie zum Beispiel im Aachener Vertrag, um die EU handlungsfähiger zu machen. Außerhalb des EU-Rahmens soll die Europäische Interventionsinitiative dafür sorgen, dass die Streitkräfte ‚williger‘ Staaten inklusive Großbritanniens stärker interagieren und so besser gemeinsam einsatzfähig werden. Von echter Autonomie im militärischen Bereich hingegen sind die europäischen Staaten, auch auf mittlere Sicht, noch weit entfernt. Im zivilen Bereich könnte die EU dagegen mittelfristig wichtige Leistungen erbringen.

---

- Wesentliche Gewaltkonflikte werden aktuell nicht oder nur unzureichend von den VN behandelt. Obwohl der Nahe Osten neben Subsahara-Afrika aktuell die gewaltvollste Region der Welt ist → **1**/52, sind die VN dort – im Gegensatz zu Afrika – weder mit robusten Friedensmissionen präsent, noch konnten politische Missionen bisher ernsthaft friedensstiftende Erfolge verzeichnen.
- In wichtigen Entscheidungen sind die VN blockiert: Vor allem Russland und China machen vermehrt Gebrauch von ihrem Veto-Recht im Sicherheitsrat. Seit Ende des Kalten Krieges gab es nie so viele Vetos wie in den letzten fünf Jahren → **30**/119. Zu zentralen Konflikten – insbesondere Syrien – wurden so friedenspolitisch notwendige Entscheidungen verhindert.
- Die Finanzierung der VN im Bereich Frieden und Sicherheit ist schwieriger geworden: Vor allem aufgrund der Entscheidung von US-Präsident Trump, weniger Mittel bereitzustellen, ist das Budget für VN-Friedensmissionen in den vergangenen beiden Jahren gesunken. So ist die Umsetzung der ohnehin schon überladenen Mandate deutlich erschwert worden.

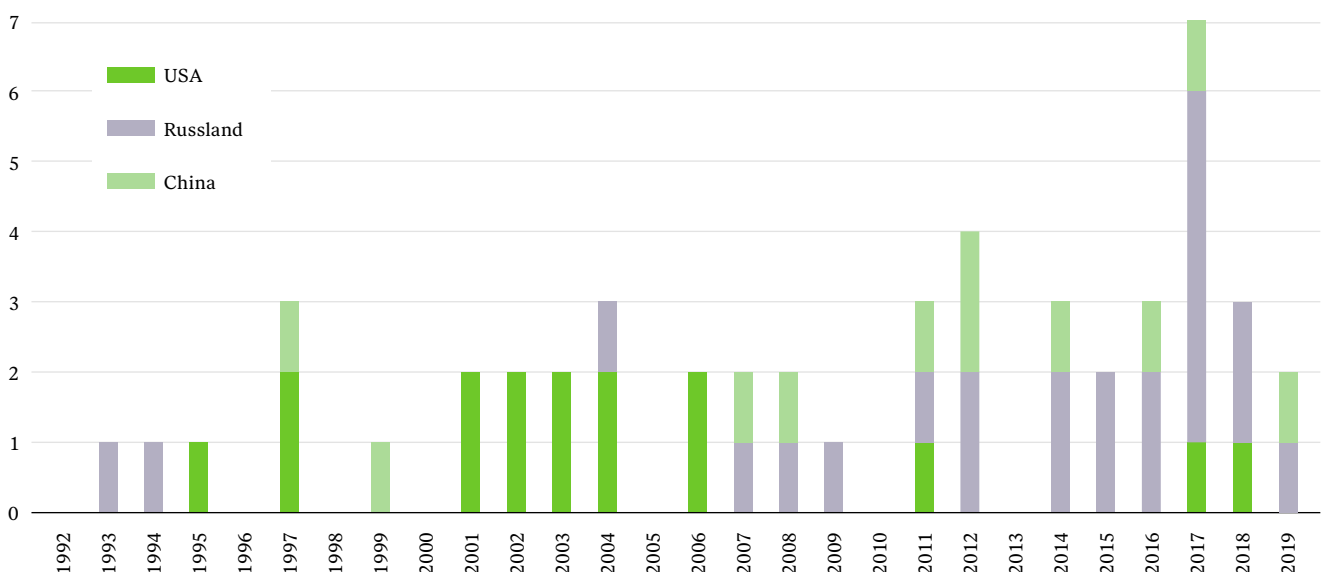


- Die Debatte um die Reform des Sicherheitsrates stagniert weiterhin. Deutschland fordert gemeinsam mit Brasilien, Japan und Indien eine Erweiterung des Rates um ständige Sitze für diese sowie zwei afrikanische Staaten. Die konkurrierenden Vorstellungen der VN-Mitglieder machen substanzielle Fortschritte hin zu einer Reform derzeit unwahrscheinlich. Dabei wäre eine allmähliche Änderung der Arbeitsmethoden des Rates ein erster Schritt in die richtige Richtung → **32** /122.
- In vielen Konflikten haben die VN ihre Funktion als primärer Friedensakteur an Regionalorganisationen oder ad hoc-Arrangements abgegeben: von den insgesamt 77 im Jahr 2018 aktiven multilateralen Friedensmissionen, politische Missionen eingeschlossen, waren nur 25 (32 %), VN-geführt (Smit 2018). Dies mag unter dem Gesichtspunkt einer global-regionalen Arbeitsteilung begrüßenswert und im Einklang mit Kapitel VIII der VN Charta stehen; das gilt aber nur, solange hierdurch weder das Völkerrecht (vor allem das Gewaltverbot) noch globale Standards der Friedenssicherung unterlaufen werden.

Doch stimmt dieses pessimistische Bild eigentlich? Die folgende Analyse macht deutlich, dass der Blick auf die friedenspolitische Leistung der Vereinten Nationen nicht auf die medial präsenten Gewaltkonflikte verengt werden darf. Das Handlungsspektrum der VN in diesem Bereich ist weitaus breiter und sollte als Ganzes auf den Prüfstand gestellt werden. Hierzu zählen neben VN-Friedensmissionen

**30** Vetos im VN-Sicherheitsrat, 1992–2019 (bis 14.04.2019)

Quelle → 4 /135



auch die Konfliktprävention sowie die Formulierung und Überwachung friedenspolitisch relevanter Normen. Nimmt man diese Bereiche in den Blick, wird das Bild zumindest uneinheitlicher. Wir zeigen schlaglichtartig an Beispielen für jeden dieser drei Handlungsbereiche, wo das friedenspolitische Potenzial der VN liegt und wie Deutschland dieses weiter stärken kann, auch und gerade als gewähltes Mitglied des Sicherheitsrates.

4  
120

Unser Kernargument lautet: Deutschland sollte seine Energien in die Formierung strategischer Allianzen investieren und so eine aktive und sichtbare Rolle in den Vereinten Nationen übernehmen. Statt der absehbar aussichtslosen Agenda für einen ständigen deutschen Sitz im Sicherheitsrat sollte Deutschland die Reform der Arbeitsmethoden des Rates vorantreiben → **32**/122.

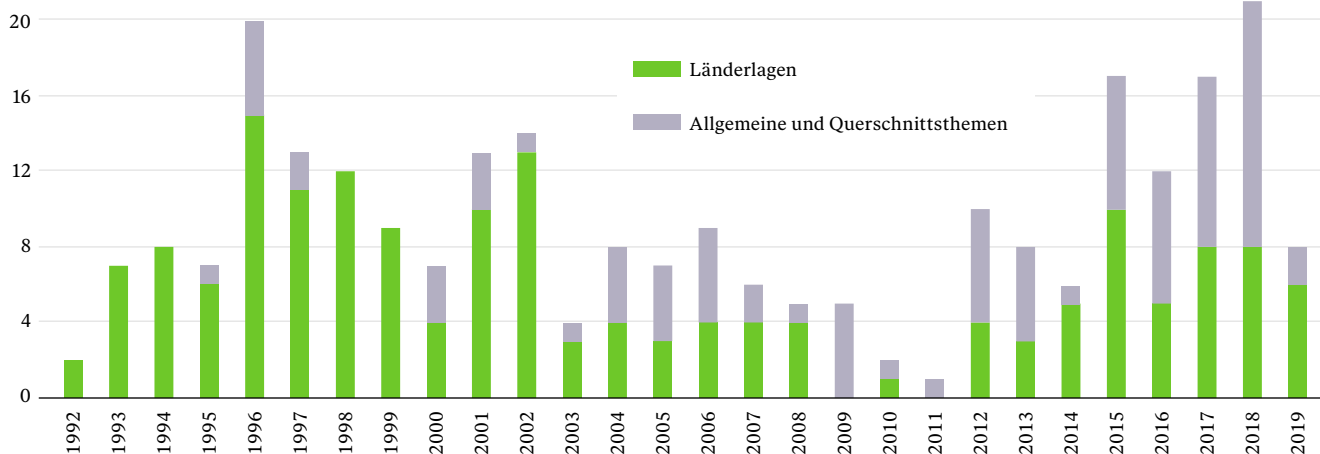
## 4.2 ✓ Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen: Drei Handlungsfelder auf dem Prüfstand

### VN-FRIEDENSMISSIONEN

**V**N-Friedensmissionen sind das sichtbarste Instrument der Friedenssicherung. Seit ihrer Gründung haben die VN insgesamt 71 „Blauhelm“-Missionen entsendet. Aktuell sind über 103.000 Männer und Frauen als militärisches, polizeiliches und ziviles Personal in 14 Missionen auf vier Kontinenten für die VN im Einsatz (→ United Nations 2019a).

31a Anlässe aller Arria-Meetings, 1992–2019 (bis 14.04.2019)

Quelle → 4 /135



Positive Gesamtbilanz der VN-Friedensmissionen

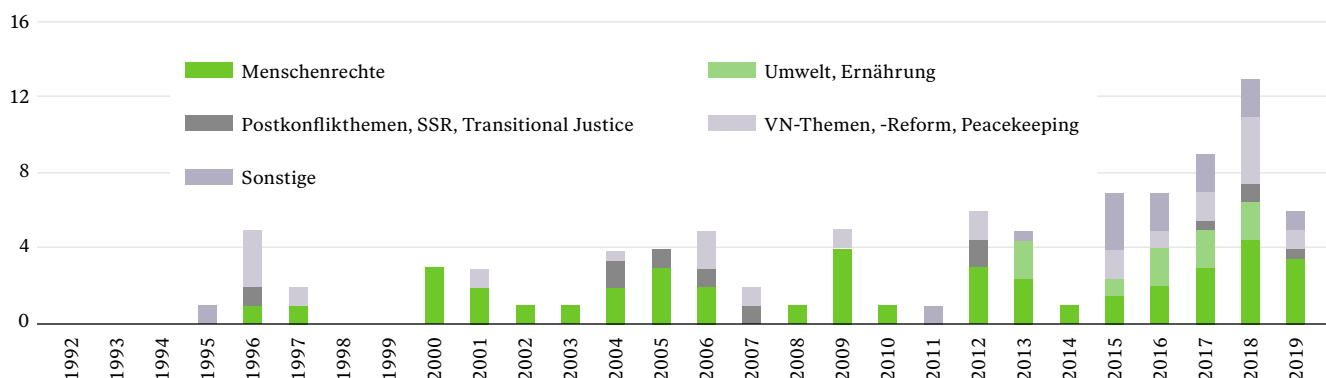
Entgegen öffentlicher Kritik, nicht zuletzt verstärkt durch Mitglieder der Trump-Regierung, wird die Effektivität von VN-Friedensmissionen in der Forschung positiv bewertet. Sie tragen zu einer Reduktion der Gewaltintensität und zum Schutz von Zivilisten bei, leisten einen positiven Beitrag zur Beilegung von Konflikten und reduzieren die Wahrscheinlichkeit ihres Wiederausbruchs (→ Di Salvatore/Ruggeri 2017; Hegre et al. 2019). Allerdings bezieht sich die in quantitativen Studien identifizierte positive Wirkung auf durchschnittliche Effekte auf gesamtstaatlicher Ebene. Auf lokaler Ebene können VN-Missionen durchaus gegenläufige Effekte haben, wie die Forschung gezeigt hat (→ Autesserre 2017). Zudem gilt es, Unterschiede in der Ausgestaltung von Friedensmissionen zu berücksichtigen. Hier zeigt sich insbesondere, dass die Robustheit des Mandats und die Anzahl und Qualität der eingesetzten Truppen zentrale Faktoren für den Erfolg sind.

Trotz der vorsichtig positiven Wirkungseinschätzung stehen VN-Friedensmissionen aktuell vor großen politischen, strategischen und operativen Herausforderungen, für die Generalsekretär António Guterres mit der Initiative Action for Peacekeeping (A4P) nach Lösungen sucht. Insbesondere die jüngeren, sog. robusten Friedensmissionen sind mit Widersprüchen und Zielkonflikten belastet, weil sie zwar einerseits in der Tradition des klassischen Peacekeeping stehen, andererseits aber immer komplexere Aufgaben in Kontexten extremer Gewalt umsetzen sollen → 1.

Die Widersprüche betreffen zunächst die knappen Finanzmittel und die unfaire Lastenverteilung zwischen den Mitgliedsstaaten. Angesichts der massiven Kosten, die der Staatengemeinschaft entstünden, wenn Gewaltkonflikte nicht durch internationales

### 31b Inhalt der Arria-Meetings zu allgemeinen bzw. Querschnittsthemen, 1992–2019 (bis 14.04.2019)

Quelle → 4 /135



Eingreifen befriedet werden, sind Ausgaben für VN-Friedensmissionen gut angelegtes Geld. Vor diesem Hintergrund sind die aktuellen Kürzungen des VN-Peacekeeping-Budgets alarmierend. Der Haushalt für 2018/19 wurde auf Drängen der USA um circa 600 Mio. auf 6,7 Mrd. US-\$ reduziert. Bisher trugen die USA einen gewichtigen Anteil des Peacekeeping-Haushalts (2016-2018 durchschnittlich 28 %). Jetzt wollen sie nur noch ihren Pflichtanteil von maximal 25 % des Budgets beisteuern – und bisher ist

---

### 32 Arbeitsmethoden – Übersehene Reform des VN-Sicherheitsrates?

Als Reform der Arbeitsmethoden wird die Einführung neuer Verfahrensweisen verstanden, die mehr Transparenz, Effektivität und Interaktion mit VN-Mitgliedern in den Entscheidungsprozessen des Rates ermöglichen. Viele VN-Mitgliedsstaaten halten bessere Arbeitsmethoden für den Ausweg aus der gegenwärtigen Reformblockade, weil sie einen häufig übersehenen informellen Wandel jenseits der großen politischen Konfrontationen ermöglichen. Methoden wie die frühzeitige Veröffentlichung der Tagesordnung und eine regelmäßige Berichterstattung der Ratspräsidenten tragen zu einem besseren Austausch zwischen dem Rat und den übrigen VN-Mitgliedern bei. Durch *thematische Aussprachen* oder *Vorort-Missionen* kann der Rat seine Entscheidungen zudem auf eine breitere Informationsgrundlage stellen und Themen auch außerhalb der formalen Agenda behandeln. Mit den *Arria-Format-Treffen* etablierte sich seit 1992 ein informelles Format zum Austausch mit NGOs und Vertretern des weiteren VN-Systems, das seit 2012 wieder vermehrt genutzt wird. Abbildungen → **31a** /120 und → **31b** /121 zeigen, dass diese bisher insbesondere für Querschnittsthemen genutzt werden, die für die Prävention von Konflikten zentral sind: beispielsweise Menschenrechte oder der Zusammenhang von internationalem Frieden und Klima/Ernährung. Auch Reformfragen werden in diesen Treffen beraten.

*Informelle interaktive Dialoge* sind seit 2008 eine Möglichkeit, Ländersituationen jenseits der formalen

Sicherheitsratsagenda mit Gästen zu thematisieren. Das *Penholder-System* – die informelle Praxis des Verfassens von Resolutionsentwürfen zu Ländersituationen unter Federführung von Frankreich, Großbritannien und den USA – zeigt, dass die gewählten Ratsmitglieder häufig erst spät konsultiert werden und nur wenig Gestaltungsmöglichkeiten haben. Zuletzt hatten im November 2018 15 ehemalige und aktuell gewählte Ratsmitglieder eine gleichmäßigere Verteilung von Aufgaben und mehr Ko-Federführungen bei der Erstellung von Resolutionsentwürfen gefordert, um die Effektivität des Rates zu steigern.

Die Initiativen zum *freiwilligen Veto-Verzicht* in Situationen schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen von Frankreich/Mexiko sowie der „Accountability-Coherence-Transparency“-Gruppe genießen breite Unterstützung unter den VN-Mitgliedern. China, Russland und die USA lehnen diese dennoch ab, da sie weiterhin nicht bereit sind, ihre Privilegien einzuschränken. Insgesamt gilt: Die Reform der Arbeitsmethoden ermöglicht die Erprobung innovativer Verfahrensweisen, ist aber auf die Unterstützung insbesondere der gewählten Mitglieder des Sicherheitsrates angewiesen. Ihre Informalität ist eine Chance, die bestehende politische Konfrontation im Rat auf der Arbeitsebene zu überwinden; doch langfristig etablieren werden sich neue Methoden nur mit Unterstützung zumindest einzelner P5-Staaten.

---

niemand bereit, diesen Ausfall zu kompensieren. Hinzu kommt die geringe Bereitschaft vor allem der westlichen Staaten und Russlands, eigenes Personal für Friedensmissionen bereitzustellen. Auch Deutschland rangierte 2018 mit 537 Blauhelmen weit unten in der Liste der Truppensteller. Den Löwenanteil des Personals stellen nach wie vor Länder des globalen Südens, allen voran Äthiopien, gefolgt von Bangladesch und Ruanda (→ United Nations 2019b). Diese Länder tragen damit das größte Risiko in den Einsätzen, ihre Einsatzkräfte sind zugleich für die komplexen Missionen oftmals unzureichend ausgebildet oder ausgerüstet.

Noch brisanter: Mit der neuen Einsatzrealität ist die traditionelle Peacekeeping-Doktrin herausgefordert. In der praktischen Umsetzung ringen die VN deshalb mit der Frage, wie ihre Missionen in Kontexten, die von Gewalt geprägt sind, einerseits kurzfristig Sicherheit und Stabilität gewähren, andererseits Grundlagen für langfristigen Frieden schaffen können. Traditionelle Missionen, bei denen Blauhelme (zwischenstaatliche) Waffenstillstände überwachen und sichern, gibt es nach wie vor. Viel häufiger allerdings sind multidimensionale Stabilisierungsmissionen mit weitreichenden Aufgaben, die vom Schutz von Zivilisten über Aufstandsbekämpfung bis zum Wiederaufbau staatlicher Strukturen reichen → **33**/130. Sie kommen zudem häufig in Kontexten zum Einsatz, in denen – wie in Mali oder dem Südsudan – Friedensabkommen fragil sind, nicht alle Gewaltakteure einschließen oder wieder gänzlich zusammenbrechen.

Seit dem Brahimi-Report aus dem Jahr 2000 ringen die VN mit der Frage, wie weit sie die Peacekeeping-Doktrin an diese veränderte Einsatzrealität anpassen und sich von der Trias der Zustimmung der Konfliktparteien, der Unparteilichkeit und dem zurückhaltenden und selbstverteidigenden Waffengebrauch verabschieden sollen. Mittlerweile gilt, dass Missionen nur noch die Zustimmung der wichtigen Konfliktparteien und insbesondere der Regierung des Gastlandes voraussetzen, neutral nur in der Verteidigung des Mandats sind und dass sie dabei, etwa wenn es um den Schutz von Zivilisten geht, auch Gewalt jenseits der Selbstverteidigung einsetzen. So wurde die VN-Mission in Mali (MINUSMA) autorisiert, robust und aktiv gegen Bedrohungen, einschließlich solcher asymmetrischer und terroristischer Art, vorzugehen → **1**/59. Die VN-Mission im Kongo (MONUSCO) wurde 2013 sogar durch eine Interventionsbrigade verstärkt, die offensiv namentlich identifizierte Gewaltakteure bekämpfen soll. Doch mit dieser Verschiebung hin zu einem friedensschaffenden und erzwingenden Charakter eröffnen sich neben den vielfach diskutierten Konflikten, die die Stationierung fremder Truppen in fragilen Gesellschaften ohnehin aufwerfen, neue Widersprüche. Um die wichtigsten kurz anzudeuten:

Friedensmissionen müssen an neue Einsatzrealität angepasst werden

Wenn Blauhelmsoldaten als Partei in einem bewaffneten Konflikt wahrgenommen werden, relativiert sich ihr völkerrechtlicher Status als besonders geschützte Personen; sie werden verstärkt Ziel militärischer Angriffe, auf die sie als Friedensmission

ungenügend vorbereitet sind. Die Folge: VN-Friedensmissionen sind tödlicher geworden. Für viele VN-Soldatinnen und Soldaten gehören militärische Auseinandersetzungen in den vergangenen Jahren zum Alltag (→ United Nations 2018).

4  
124

Die Ausweitung der Mandate erzeugt Erwartungen, welche die VN-Missionen strukturell und organisatorisch überfordern und die Konflikte zwischen beitragszahlenden und truppenstellenden Staaten verschärfen. Während nämlich erstere darauf drängen, dass die VN-Truppen ihrer Verpflichtung zur Verteidigung des Mandats und zum Schutz von Zivilisten nachkommen, nutzen letztere ihre operativen Mitsprachemöglichkeiten oftmals, um die Risiken für ihre Soldatinnen und Soldaten zu minimieren. Schließlich bleibt die Frage, wie Blauhelmissionen einerseits Sicherheit und Stabilität gegen Gewaltakteure durchsetzen, andererseits einen tragfähigen und inklusiven Frieden stiften können. Im Kongo gelang es der Interventionsbrigade zumindest zeitweise, durch die Androhung überlegener militärischer Macht das Verhalten von Gewaltakteuren zu verändern. In Mali konnte die robuste Ausstattung der VN-Truppe die Gewaltspirale bisher nicht stoppen → 1/65. Viel eher hat sich gezeigt, dass VN-Missionen, indem sie gegen eine Seite des Konfliktes vorgehen, nicht mehr als neutrale Mittler im politischen Prozess wahrgenommen werden. Und indem sie lokale Regierungen dabei unterstützen, ihre Autorität auch gegen militärischen Widerstand durchzusetzen, reduzieren sie die Anreize dieser Regierung, die für einen Verhandlungsfrieden notwendigen Kompromisse mit ihren innenpolitischen Opponenten einzugehen.

Zielkonflikte von  
VN-Missionen:  
Gewaltakteure  
bekämpfen, aber  
inklusive Frieden  
schaffen

Wie mit diesen Dilemmata umzugehen ist, ist selbst innerhalb der VN umstritten. Die einen befürworten eine Rückkehr zum klassischen Peacekeeping und wollen die Befriedung komplexer Gewaltkonflikte Koalitionen williger Staaten überlassen. Schon bei jüngeren Einsätzen wie in Mali oder der Zentralafrikanischen Republik operierten die Blauhelmissionen entweder nach oder zeitgleich mit robuster ausgestatteten Interventionskräften einzelner Staaten oder regionaler Sicherheitsorganisationen. Dieses Modell weiterdenkend könnten die VN die primäre Gewalteinämmung Staaten überlassen und ihre Missionen nur zur anschließenden Stabilisierung einsetzen (siehe zu den damit verbundenen Problemen → 1). Die anderen, wie der frühere Blauhelmgeneral Santos Cruz in seinem Report Improving Security of United Nations Peacekeepers, plädieren dafür, VN-Missionen weiter zu ertüchtigen, besser auszustatten und offensiver auszurichten, damit sie Zivilisten und sich selbst besser schützen und ihre Mandate auch in schwierigen Kontexten umsetzen können. Das hätte letztlich den Aufbau von VN-Truppen zur Folge, den gegenwärtig aber kaum ein Mitgliedsstaat unterstützt. Dritte sehen das Heil im Kompromiss zwischen beiden Positionen. In diese Richtung zielt auch die Action for Peacekeeping. Sie legt den Fokus auf die Notwendigkeit der politischen Lösung von Konflikten und betont die Verantwortung der Mitgliedsstaaten, diese zu unterstützen. Robust ausgestaltete Missionen können

in solchen Prozessen eine Rolle spielen, gerade zum Schutz von Zivilisten. Um aber die militärische Macht der VN in den Dienst der politischen Konfliktlösung zu stellen, plädiert Guterres für realistische Mandate, die den VN-Einsatz mit politischen Zielen und klaren Prioritäten versehen, sequenzieren und an den Fortgang eines Friedensprozesses knüpfen. Ohne dass Mitgliedsstaaten Verantwortung übernehmen, indem sie die Action for Peacekeeping politisch und finanziell unterstützen, wird aber auch diese Reformagenda nicht über den deklaratorischen Erfolg ihrer Vorgänger hinausgehen. Hier ist Deutschland gefordert, seine Position im Sicherheitsrat dazu zu nutzen, konkrete Richtlinien für die an die Einsatzrealität angepasste Mandatierung laufender und künftiger VN-Friedensmissionen zu formulieren und deren Umsetzung zu überwachen. Der Auftrag dafür ist mit der A4P unter Federführung der Elfenbeinküste bereits definiert. Dabei sollte Deutschland den Schwerpunkt auf die effektive Verkopplung von Friedensmissionen und politischen Friedensprozessen legen. Wenn nicht absehbar ist, dass eine Blauhelmission die zur Beendigung der Gewalt nötigen politischen Prozesse und Kompromisse befördert, sollte sie nicht mandatiert werden.

## KONFLIKTPRÄVENTION UND FRIEDENSKONSOLIDIERUNG

Laut Artikel 1 der VN-Charta ist das zweite Handlungsfeld, Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung (Peacebuilding), prioritär für die Wahrung des Weltfriedens. Im Vergleich zu militärischen Instrumenten der Friedenssicherung wurde es allerdings lange Zeit vernachlässigt. Erst ab dem Jahr 2000 brachten die VN den Aufbau von Peacebuilding-Kapazitäten voran, der 2005/06 in der Einrichtung der Peacebuilding Commission (PBC), des Peacebuilding Fund (PBF) und des Peacebuilding Support Office (PBSO) mündete. Dazu gedacht, die klaffende Lücke der VN im Bereich der Friedenskonsolidierung zu füllen, bleiben diese Neuerungen auch nach mehr als zehn Jahren noch weit hinter diesen Erwartungen zurück.

Generalsekretär António Guterres hat seine erste Amtszeit unter die Leitidee der Krisenprävention gestellt und vertritt seit seinem Amtsantritt im Jahr 2017 die sogenannte „Sustaining Peace Agenda“. Das Konzept geht auf den Bericht einer Expertengruppe zurück, der vor allem die starke Fragmentierung der Peacebuilding-Aktivitäten im VN-System, sowohl in New York als auch im Feld, als systemisches Problem beklagte. Dadurch entstehe zu wenig Kohärenz und Komplementarität in den Aktivitäten der VN, vor allem, wenn es um die konkrete Arbeit vor Ort geht. Der Bericht hob gleichzeitig hervor, dass sich die Peacebuilding-Architektur nicht auf PBC, PBF und PBSO allein beschränkt. Insbesondere der Sicherheitsrat spielt eine gewichtige Rolle, wobei Mitgliedsstaaten unterschiedliche Vorstellungen zur Arbeitsteilung zwischen PBC und Sicherheitsrat haben. Der Bericht verwies dabei auch auf ein Einstellungsproblem: “Peacebuilding is left as an afterthought: under-prioritized, under-resourced and undertaken only after the guns fall silent” (→ United Nations 2015: 7).

Peacebuilding in den  
VN besser bündeln

Die Konfliktprävention im engen Sinne (verstanden als Früherkennung und Maßnahmen zur Prävention vor einem Ausbruch von Gewalt) bleibt ebenfalls problematisch. Zwar besteht Einigkeit darüber, dass eine Prävention von Gewaltkonflikten wünschenswert ist, dennoch bleiben die von den VN entwickelten Instrumente der Frühwarnung hinter ihrem Anspruch zurück. Zu den Problemen zählt die Unterfinanzierung von Aktivitäten, die hauptsächlich durch freiwillige Beiträge von VN-Mitgliedsstaaten finanziert werden. Darüber hinaus sind relevante Informationen über diverse VN-Organen und Unterorganisationen in New York und im Feld zerstreut und werden nicht effektiv zur Frühwarnung genutzt.

Auch der Sicherheitsrat kommt angesichts seines Fokus auf das Management aktueller Krisen seinem Auftrag zur Prävention nur ungenügend nach. Faktisch stünden ihm verschiedene Sitzungsformate und Instrumente zur Verfügung, um sich frühzeitig mit Situationen zu beschäftigen, die eine Bedrohung für Frieden und Sicherheit darstellen könnten. Eine vielversprechende Innovation in diesem Bereich waren die „Horizon-Scanning“-Briefings, die der Sicherheitsrat zwischen 2011 und 2013 praktizierte. In den informellen Sitzungen wurden die Ratsmitglieder durch das Department for Political Affairs (DPA) zu Querschnittsthemen sowie aktuellen Entwicklungen in verschiedenen Ländern – auch solche, die nicht formal auf der Agenda des Sicherheitsrates standen – unterrichtet, gefolgt von einem informellen Austausch. Schnell jedoch standen dieser Praxis politische Befindlichkeiten der Ratsmitglieder gegenüber: Kritisiert wurde, dass der Eindruck entstehen könne, bestimmte Länder wären damit formal auf die Agenda des Rates gerückt. Zudem wurde beklagt, dass angesichts der Aktualität der Sitzungen nicht genügend Zeit zur Abstimmung mit den jeweiligen Hauptstädten bestanden habe. Der interaktive Charakter der Sitzungen nahm folglich immer mehr ab und damit auch das innovative Element dieses Formats.

Konfliktprävention bleibt hinter Erwartungen zurück

Im Bereich der Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung hat nicht zuletzt die Reformagenda von Generalsekretär Guterres einiges in Bewegung gebracht. Dazu zählt die Zusammenlegung des ehemaligen DPA mit dem PBSO, die mit Jahresbeginn 2019 durch die Schaffung des Department of Political and Peacebuilding Affairs (DPPA) wirksam wurde. Im DPPA sollen die bestehenden Ressourcen zur Konfliktprävention und Friedenssicherung zusammengeführt werden. Zu diesen Ressourcen zählen auch deutlich aufgewertete UN-Country-Teams, von denen es nun mehr und besser ausgestattete geben soll. Dies ist eine begrüßenswerte Verbesserung, denn schon lange war die lokale und regionale Verankerung der VN eine Kernschwäche vieler Präventions- und Friedenssicherungsbemühungen. Es bleiben zwei ungelöste Herausforderungen: Erstens ist die vorgesehene Rolle der Country-Teams in der VN-Struktur zu komplex, da sie der Kontrolle mehrerer Auftraggeber innerhalb des VN-Systems unterliegen. Zweitens ist die Finanzierung problematisch, da sie vor allem von freiwilligen Zahlungen der Mitgliedsstaaten abhängig ist. Strukturveränderungen alleine reichen nicht aus, sie müssen auch in die Praxis umgesetzt werden. Dafür



braucht es (1) klare politische Bekenntnisse für eine bessere finanzielle Ausstattung der Peacebuilding-Architektur sowie (2) Maßnahmen, die langfristig gedacht und lokal verankert sind:

Erstens ist der Bereich Krisenprävention und Friedenskonsolidierung in den VN nach wie vor grundlegend unterfinanziert. Durch eigene freiwillige Zahlungen könnte die Bundesregierung die jüngste Aufwertung der Country-Teams von Beginn an umfänglich unterstützen. Sie sollte sich darüber hinaus für eine Reform der VN-Finanzierungsmechanismen einsetzen, so dass offensichtliche Kernaufgaben in den Bereichen Konfliktprävention und Friedenskonsolidierung künftig tatsächlich aus dem Kernhaushalt und damit nach dem fixen Kostenverteilungsschlüssel bezahlt werden können.

Doch der obige Befund zum Einstellungsproblem zeigt auch, dass die noch junge Peacebuilding-Architektur nach wie vor starker Kritik und Angriffen von einigen Mitgliedsstaaten ausgesetzt ist. China hat wiederholt Versuche unternommen, das Budget für Menschenrechtsexperten in VN-Missionen zu streichen. Auch Russland hat diese Initiative unterstützt. Beide scheinen wenig Widerstand der US-Regierung in diesem Bereich zu erwarten. Dieser Trend ist besorgniserregend, denn die schleichende Infragestellung entsprechender Gelder gefährdet die nachhaltige Friedensförderung und die Handlungsfähigkeit der VN.

Zweitens betonen diverse Expertenreports, dass Friedensschaffung und -erhaltung letztendlich „nationale“ Aufgaben seien und von allen gesellschaftlichen Gruppen getragen werden müssten. Dies spiegelt sich auch in wissenschaftlichen Debatten zu Friedenskonsolidierung, „local ownership“ oder der Inklusivität von Friedensprozessen wider. Die Hinwendung zur „lokalen“ Ebene der Friedensförderung ist in entsprechenden Resolutionen festgehalten worden, die vorsehen, verschiedene gesellschaftliche Gruppen wie Frauen oder Jugendliche in Friedensprozesse einzubeziehen. Obwohl diese politischen Ziele deklaratorisch breite Unterstützung genießen, ist ihre Umsetzung in konkreten Friedensprozessen oft schwierig. Benötigt wird eine stärkere Einbeziehung lokaler Expertise in Entscheidungsprozesse in den VN – etwa durch Treffen im Arria-Format und Vorort-Missionen – und nicht zuletzt eine Veränderung von Geberpraktiken. Den Mitglieds- und insbesondere Geberstaaten muss klar sein, dass Peacebuilding auf langwierige und kostenintensive gesellschaftliche Transformationsprozesse verweist, deren positive Effekte oftmals erst weit in der Zukunft liegen.

Lokale Expertise in  
VN-Entscheidungs-  
prozesse einbeziehen

In den Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ (Juni 2017) erklärte die Bundesregierung die Vermeidung von Krieg und Gewalt in der Welt zur deutschen Staatsraison. Demnach sollten präventive Diplomatie und zivile Krisenprävention zentrale Anliegen deutscher Außenpolitik sein – gerade im Rahmen der

VN. Um das umsetzen zu können, reicht es aber nicht, entsprechende Initiativen zu finanzieren, sondern es müssen substanzielle Anstrengungen in den Bereichen Ausbildung, Personal und Expertise erfolgen. So soll die Beteiligung an Rechtsstaatskomponenten internationaler Missionen ausgeweitet und beispielsweise die Förderung von Mediation verstärkt werden. Für das Feld der Rechtsstaatlichkeit bleibt eine Konkretisierung des deutschen Engagements in der aktuell entwickelten ressortübergreifenden Strategie abzuwarten. Auch die begrüßenswerte Zusammenarbeit mit der Initiative Mediation Support Deutschland (IMSD), einem Konsortium aus fünf im Bereich Mediation tätigen Organisationen, schlägt sich bisher noch nicht in einer international stärker sichtbaren Rolle nieder. Hier sollte sich Deutschland vor allem für die verstärkte Entsendung von Mediationsexpertinnen einsetzen. Zu einem glaubwürdigen Engagement für Mediation sollte jedoch zukünftig auch die Beteiligung an direkten Verhandlungen mit den Konfliktparteien zählen. Dies wurde in Ansätzen beispielsweise im Ukraine-Konflikt praktiziert, bei dem Deutschland an der Aushandlung des Minsker Abkommens beteiligt war.

## INTERNATIONALE SCHUTZNORMEN

Schließlich bildet die Formulierung und Überwachung internationaler Normen ein wichtiges Handlungsfeld, auf dem die Vereinten Nationen friedensschaffend wirken. Normen garantieren eine internationale Friedensordnung, denn sie schaffen Erwartungsstabilität und Verbindlichkeit. In den vergangenen zwei Jahrzehnten ist unter dem Dach der VN ein Normenkomplex zum Schutz von Individuen in Konfliktsituationen entstanden, der aus überlappenden und miteinander verschränkten Normen besteht. Völkerrechtlicher Ausgangspunkt sind die Genfer Konventionen und ihre Zusatzprotokolle, das VN-Waffenübereinkommen sowie die Übereinkommen zu Antipersonenminen und Streumunition. Ausgehend vom Prinzip der menschlichen Sicherheit wurden seit Ende der 1990er Jahre weitere völkerrechtlich nicht bindende Normen in thematischen Debatten des Sicherheitsrates und der -Generalversammlung erarbeitet, etwa zum Schutz von Zivilisten durch Friedensmissionen, zum Monitoring der Situation von Kindern in bewaffneten Konflikten durch den VN-Special Representative on Children in Armed Conflict, die sogenannte „Frauen, Frieden und Sicherheit“-Agenda, das Prinzip der internationalen Schutzverantwortung (Responsibility to Protect), das Kleinwaffenaktionsprogramm der VN → 3/102-103 oder auch der VN-Aktionsplan zur Bekämpfung gewaltsamen Extremismus. Studien zeigen, dass dieser Normenkomplex positive Effekte hat: Eine auf diese Normen zurückzuführende intensivere Beschäftigung mit den jeweiligen Problemlagen hat zur Reduktion von schweren Gewaltexzessen wie Völkermord beigetragen (→ Goldstein 2011; Bellamy 2016).

Entwicklung von Normen zum Schutz von Individuen unter dem Dach der VN

Diese Schutznormen werden regelmäßig in thematischen Debatten diskutiert sowie in Berichten des VN-Sekretariats weiterentwickelt und in Handlungsanweisungen an die Mitgliedsstaaten übersetzt. Allerdings teilen sie ein Merkmal: Sie sind alle „weiche“ Normen, d.h. sie sind nicht rechtsverbindlich, sie sind kaum sanktionsbewehrt, und die moralische Sollensverpflichtung wird von einigen Adressaten nur bedingt ernst genommen.

Zugleich stockt die Weiterentwicklung des geltenden humanitären Völkerrechts. Zwar wird es nicht grundsätzlich infrage gestellt, eine auch angesichts zahlreicher Verletzungen notwendige Stärkung scheint aber derzeit kaum möglich. 2011 initiierten die Schweiz und das Internationale Komitee des Roten Kreuzes einen zwischenstaatlichen Prozess, der auf einem Mandat der 31. und 32. Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Konferenz beruhte. Er hatte zum Ziel, die Einhaltung des humanitären Völkerrechts u.a. durch die Einrichtung eines Staatenforums zu verbessern. Doch der Prozess wurde 2018 eingestellt. Er scheiterte am Widerstand von Russland und einer Gruppe von acht weiteren Staaten (Weißrussland, Kuba, Indien, Nordkorea, Nicaragua, Syrien, Tadschikistan und Venezuela). Die am Ende verabschiedete Resolution sah lediglich vor, die Idee weiter zu prüfen.

Ein wesentliches Instrument, das humanitäre Völkerrecht auf einer niedrigeren Ebene zu stärken, ist die Tatsachenermittlung. Leider bleiben die zahlreichen Untersuchungskommissionen im Hinblick auf Ergebnisse und Wirkungen weit hinter den in sie gesetzten Erwartungen zurück. Schwierigkeiten nehmen auch bei der Einrichtung neuer Kommissionen zu. Dennoch gibt es Lichtblicke: beispielsweise die Aktivierung der auf Art. 90 des Ersten Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen beruhenden Internationalen Humanitären Ermittlungskommission und deren 2017 im Auftrag der OSZE durchgeführte Ermittlungen in der Ost-Ukraine; der 2016 von der VN-Generalversammlung geschaffene und seit 2017 operative „Internationale, Unparteiische und Unabhängige Mechanismus für die Untersuchung und Verfolgung von schwersten Kriegsverbrechen in Syrien seit März 2011“ (IIIM); sowie der Beschluss der Vertragsstaatenkonferenz des Chemiewaffenübereinkommens vom 27. Juni 2018, die Verantwortlichen für die Chemiewaffenangriffe in Syrien zu ermitteln und ein sogenanntes Attributionsteam durch die Organisation einzusetzen.

Weiterentwicklung  
des humanitären Völ-  
kerrechts kommt nur  
schleppend voran

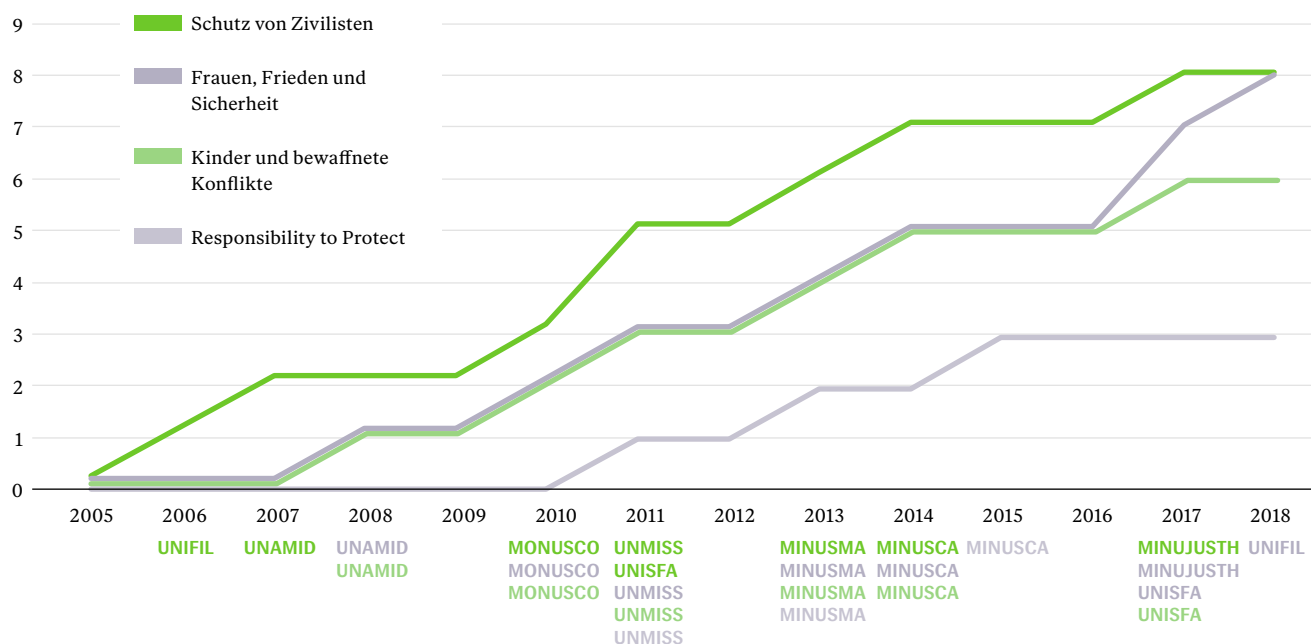
Die Anwendung und insbesondere Durchsetzung des Normenkomplexes zum Schutz von Individuen sind eng an den Sicherheitsrat geknüpft und auf dessen politische Unterstützung angewiesen. Die Abbildung → **33**/130 zeigt, seit wann die derzeit laufenden VN-Friedensmissionen jene Schutznormen mit Bezug auf Zivilisten, Frauen, Kinder und den Schutz vor Massenverbrechen in ihre Mandate aufgenommen haben.

Noch lässt sich hier eine positive Entwicklung beobachten, die sich jedoch schnell auch wieder umkehren kann. Die seit 2011 zunehmende Blockade des Sicherheitsrates droht auch den Bestand dieses Schutzregimes infrage zu stellen. In der laufenden Debatte um die Reform der Mandatierung von VN-Friedensmissionen hat Russland mehrmals die Verbindung zwischen dem Schutz von Zivilisten und dem Schutz von Menschenrechten hinterfragt. Um dem entgegenzuwirken, muss das Mainstreaming dieses Normenkomplexes im VN-System gestärkt werden. Dazu sind politische Allianzen mit Gleichgesinnten nötig, um der teils obstruktiven Haltung Chinas und Russlands, aber auch der USA, etwas entgegenzusetzen und die Verbindlichkeit der Normen durch den Ausbau von Tatsachenermittlung und systematischer Berichterstattung zu schützen und zu stärken.

Das gilt auch für das normative Aushängeschild der Friedensagenda der VN: Die Sicherheitsratsresolution 1325 „Women, Peace and Security“ (WPS) aus dem Jahr 2000 bildet mit acht weiteren Resolutionen den normativen Referenzrahmen für geschlechterspezifische Anliegen in der Friedens- und Sicherheitspolitik, die auf den Schutz von Frauen und Mädchen, ihre angemessene Beteiligung an Friedensprozessen sowie die Prävention von Gewalt gegen Frauen abzielen.

**33** Zahl laufender VN-Friedensmissionen mit entsprechendem Mandat und Jahr der Mandatserteilung

Quelle → 4 /135



Missionen, die im jeweiligen Jahr das entsprechende Mandat erhalten haben

18 Jahre Implementierungspraxis haben das Bewusstsein von Staaten und VN-Bürokratie für Schutzbedürfnisse von Frauen und Mädchen gestärkt. Dies liegt auch an einer gut organisierten und vernetzten Zivilgesellschaft. Um geschlechterspezifische Themen regelmäßig auf die Agenda des Sicherheitsrates zu setzen, ist eine Informal Expert Group on Women, Peace and Security eingerichtet worden. Jedoch bleibt auch hier die Diskrepanz zwischen Normentwicklung und Umsetzung vor Ort beklagenswert: Sexualisierte Gewalt ist weiterhin gängige Kriegsstrategie in Gewaltkonflikten wie im Kongo oder Südsudan. In beiden Ländern haben die VN-Missionen Institutionen wie „Women Protection Advisor“ eingerichtet. Allerdings ist das VN-Personal unzureichend geschult und nationale Sicherheitskräfte sind zum Teil an den Verbrechen beteiligt. Auch in diesem Bereich zeitigt der unter US-Druck beförderte Einbruch im Peacekeeping-Budget deutlich negative Konsequenzen: WPS-Belange, etwa im Bereich des Opferschutzes, können nicht finanziert werden.

Mit Blick auf die Beteiligung von Frauen in Friedensprozessen lässt sich festhalten, dass Frauen nach wie vor als primär schutzbedürftig wahrgenommen und so ihre Beteiligungsrechte vernachlässigt werden. Dabei geht es in Resolution 1325 zentral um die geschlechtergerechte Beteiligung von Frauen an Friedensmissionen, in Friedens- und Transitionsprozessen sowie in der VN-Bürokratie selbst. Im Südsudan sitzen nur zehn Prozent Frauen im nationalen Transitionskomitee. Die Forschung zeigt jedoch, dass Friedensschlüsse besser gelingen und Friedensprozesse stabiler und nachhaltiger sind, wenn Frauen mitwirken (→ Bussmann 2012). Der Anteil von Frauen an Friedensverhandlungen liegt unter zehn Prozent, der von Frauen als Chefunterhändler gar nur bei unter zwei Prozent (→ UN Women 2015: 45). Dieses Defizit gilt es zu beseitigen.

Auch dem dritten Pfeiler von Resolution 1325, der Prävention etwa von sexualisierter Gewalt, wird zu wenig Beachtung geschenkt. Dies zeigt sich in Burundi, wo das Konfliktgeschehen seit 2015 zu Verbrechen gegen die Menschlichkeit geführt hat, darunter auch systematische sexualisierte Gewalt gegen Frauen und Mädchen. Momentan fehlt schon die systematische Berichterstattung in den Länderberichten. Hier können und müssen gerade die nichtständigen Mitglieder im Sicherheitsrat die WPS-Perspektive stärker und systematischer auf allen Ebenen des VN-Engagements einfordern.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

---

Die gegenwärtige Schwächung der Vereinten Nationen liegt in zwei miteinander verwobenen Entwicklungen begründet: dem finanziellen und politischen Rückzug der USA aus der multilateralen Arbeit, für die die VN sinnbildlich stehen, und den fragmentierten Organisations- und Arbeitsprozessen im Bereich der Friedenssicherung innerhalb der VN.

4  
132

Um diese Probleme zu beheben, braucht es keinen ständigen deutschen Sitz im Sicherheitsrat. Ganz im Gegenteil: Diese Agenda schwächt eher die Position Deutschlands in den VN. Stattdessen sollte die Bundesregierung die Idee einer Like-Minded-Initiative bzw. Allianz für Multilateralismus prioritär vorantreiben und strategisch umsetzen. Die Like-Minded-Initiative, die sich bei ihrer Vorstellung durch Außenminister Maas zunächst auf integrationsfreundliche EU-Mitgliedsstaaten konzentrierte, um mit ihnen Europa handlungsfähiger zu machen, sollte zielstrebig auf unterschiedliche, vermutlich aber überlappende Koalitionen der Gleichgesinnten in den VN ausgeweitet werden. Nur so kann der gegenwärtige Ausfall der USA als Partner im Multilateralismus, die zunehmende Großmachtkonfrontation sowie die sukzessive Infragestellung wichtiger Errungenschaften der institutionellen Friedenssicherung durch China und Russland wenn nicht kompensiert, so doch zumindest abgeschwächt werden. Die Bande dazu sind mit Japan und Kanada längst geknüpft. Jetzt geht es darum, zu konkreten Anliegen in der multilateralen Friedenssicherung in den VN strategische thematische Allianzen zu schmieden.

Damit die Initiative innerhalb der VN gelingen kann, halten wir es für wichtig, dass Deutschland seine Ambitionen um einen ständigen Sitz hintenanstellt – eventuell sogar aufgibt. Mithilfe von strategischen Allianzen könnte sich Deutschland stattdessen erstens dafür engagieren, wichtige thematische Anliegen voranzutreiben: Dazu zählen ein gemeinsames Eintreten für das von weiteren Kürzungen bedrohte Peacekeeping-Budget, um die negativen Tendenzen in diesem Bereich umzukehren; die Initiierung der überfälligen Debatte um eine Reform der Mandatierung von VN-Friedensmissionen in der VN-Generalversammlung und im Rat sowie eine gemeinsame Initiative für eine Stärkung des humanitären Völkerrechts (Genfer Prozess neu beleben; Verantwortungszurechnung in der Tatsachermittlung ausweiten). Zweitens könnten strategische Allianzen dafür genutzt werden, strukturelle Reformen und solche in den Arbeitsweisen der VN auf den Weg zu bringen: Dazu zählt die gezielte Ausweitung und Nutzung der informellen Austauschformate des Sicherheitsrates (informelle interaktive Dialoge, Vorort-Missionen, Arria-Formate etc.), durch die vor allem für die Konfliktprävention wichtige Themen auf die Agenda des Rates gelangen und die politische Konfrontation im Rat zumindest zeitweise abgeschwächt werden kann; eine bessere Verknüpfung der Peacebuilding-Architektur mit dem Sicherheitsrat; eine Stärkung der Country-Teams; sowie das Mainstreaming von WPS-Berichterstattung in den Länderberichten.

Doch auch bei der Identifizierung strategischer Partner muss die Bundesregierung ihr Ziel klarer fassen: eine Stärkung der liberalen Weltordnung oder „nur“ der multilateralen Ordnung. Ersteres würde eine erheblich kleinere, nämlich liberal-demokratische Gruppe von Partnern bedeuten; letzteres mehr Flexibilität in der Gewinnung möglicher Partner. Aber dieses Ziel wirft auch Dilemmata auf zwischen der Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie einerseits und dem Schutz multilateraler Abkommen andererseits durch Partnerschaften mit Staaten, die diese Werte nur bedingt oder gar nicht teilen. Dazu braucht es eine Strategiedebatte, die in klare Prioritäten mündet, welche Abkommen und Normen um welchen Preis geschützt werden sollen. In der gegenwärtigen Lage heißt das, dass die liberalen Werte, wo immer möglich, geschützt werden müssen. Dort, wo das nicht realisierbar scheint, sollte zumindest das multilaterale Regelwerk der VN bewahrt werden.

## Autorinnen und Autoren

---

### Dr. Felix Bethke

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Dr. Melanie Coni-Zimmer

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Prof. Dr. Nicole Deitelhoff (Koordination)

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Dr. Matthias Dembinski

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Dr. Gregor Hofmann

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Dr. Julian Junk

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Prof. Dr. Thilo Maruhn

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Dr. Holger Niemann

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

### Anton Peez

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Dr. Dirk Peters

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Dr. Cornelia Ulbert

INEF – Institut für Entwicklung und Frieden

### Dr. Simone Wisotzki

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### Dr. Antonia Witt (Koordination)

HSFK – Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

4  
134

## Quellenverzeichnis

---

*Bussmann, Margit* 2012: Quantitative Studien zu Geschlechtergleichheit und Frieden, in *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung* 1(1), 141-154.

*Bellamy, Alex J.* 2016: The Humanisation of Security? Towards an International Human Protection Regime, in: *European Journal of International Security* 1(1), 112-133.

*Goldstein, Joshua* 2011: *Winning the War on War: The Decline of Armed Conflict Worldwide*, Dutton.

*Hegre, Havard/ Hultman, Lisa/ Nygård, Håvard* 2019: Evaluating the Conflict-Reducing Effect of UN Peacekeeping Operations, in: *Journal of Politics*, 81(1): 215-232.

*Di Salvatore, Jessica / Ruggeri, Andrea* 2017: Effectiveness of Peacekeeping Operations. *Oxford Research Encyclopedias*.

*Autesserre, Séverine* 2017: International Peacebuilding and Local Success: Assumptions and Effectiveness, in: *International Studies Review* 19(1), 114-132.

*Smit, Timo* 2018: Global and Regional Trends in Multilateral Peace Operations, 2008-17, in: <https://www.sipri.org/commentary/topical-background/2018/global-and-regional-trends-multilateral-peace-operations-2008-17>; 05.03.2019.

*United Nations* 2015: *The Challenge of Sustaining Peace: Report of the Advisory Group of Experts*, New York.

*United Nations* 2018: Fatalities by Year, in: [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/statsbyyear\\_1\\_19.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/statsbyyear_1_19.pdf); 05.03.2019.

*United Nations* 2019a: Global Peacekeeping Data, in: <https://peacekeeping.un.org/en/data>; 05.03.2019.

*United Nations* 2019b: Troop and Police Contributors, in: <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>; 05.03.2019.

*UN Women* 2015: *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325*, New York.



Abbildungen / Grafiken / Tabellen

---

**30**/119

*Vetos im VN-Sicherheitsrat, 1992–2019 (bis 14.04.2019);*  
eigene Darstellung basierend auf: <http://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto>; 14.04.2019.

**31a**/120 und **31b**/121

**a** *Anlässe aller Arria-Meetings, 1992–2019 (bis 14.04.2019)*  
**b** *Inhalt der Arria-Meetings zu allgemeinen bzw. Querschnittsthemen, 1992–2019 (bis 14.04.2019)*  
eigene Kodierung und Darstellung basierend auf: <https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/arria-formula-meetings.php>, 14.04.2019.

**33**/130

*Zahl laufender VN-Friedensmissionen mit entsprechendem Mandat und Jahr der Mandatserteilung*  
eigene Darstellung basierend auf: <https://www.un.org/securitycouncil/content/repertoire/peacekeeping-missions> und <http://www.global-r2p.org/media/files/unsc-resolutions-and-statements-with-r2p-table-as-of-27-november-2018-1.pdf>; 05.03.2019.

**5**



# **2019 / Manipulation und Mobilisierung im Netz / TRANSNATIONALE SICHERHEITSRISIKEN**

- 5.1** ↘ Aktuelle Trends
- 5.2** ↘ Strategien der Manipulation und Mobilisierung im Internet
- 5.3** ↘ Wirkungsmechanismen von Manipulations- und Mobilisierungsversuchen
- 5.4** ↘ Gegenmaßnahmen und ihre Schwächen

## ↓ EMPFEHLUNGEN

## 5

138

**1. Hassrede einschränken, aber Freiheitsrechte garantieren**

Die Bundesregierung soll Maßnahmen auf VN- und EU-Ebene wie den Aktionsplan der VN gegen Hassrede unterstützen. Generell sollten internationale Initiativen jedoch nur befürwortet werden, wenn sie die Freiheit schützen und übermäßige staatliche Eingriffe vermeiden.

**2. Gesetzliche Regulierung nur auf Basis gesicherter Erkenntnisse und konzeptioneller Klarheit**

Ohne das Verständnis von Wirkungszusammenhängen und ohne konzeptionelle Klarheit bei Rechtsbegriffen sollte es keine Gesetzesinitiativen gegen extremistische Inhalte oder Hasskommentare geben.

**3. Novellierung des NetzDG** Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) überlässt sozialen Netzwerken die Erstbeurteilung über die Rechtswidrigkeit von Inhalten. Das kann zu übermäßigem Löschen führen. Stattdessen sollte mehr Gewicht auf die Ermittlung der Urheber strafrechtlich relevanter Äußerungen gelegt werden.

**4. Transparenzregeln beim Einsatz von Algorithmen** Algorithmen bestimmen die Priorisierung von Nachrichten bei Diensten wie Facebook oder Google. Ihr Zustandekommen muss einer rechtsstaatlichen Kontrolle unterliegen und Auswirkungen auf Wahlkämpfe müssen transparent gemacht werden.

**5. Impressumspflicht und Transparenz bei politischer Werbung**

Die Anonymität im Internet sollte nicht leichtfertig eingeschränkt werden. Bei politischer Werbung im Internet empfehlen wir eine umfassende Impressumspflicht und leicht einsehbare Angaben, wer für die Werbung bezahlt hat und wem welche Werbung angezeigt wird.

**6. (Daten-)Schutz des Einzelnen** Gezielte politische Werbung über soziale Netzwerke basiert auf der Verwendung von Nutzerprofilen. Nur strikte Datenschutzregelungen können eine Barriere gegen individuell zugeschnittene und manipulative Werbung bilden.

**7. Stärkung von Medienkompetenz** Die Maßnahmen gegen Manipulation und Mobilisierung im Internet setzen überwiegend auf Kontrolle oder auf Symbolik. Nachhaltiger und besser ist eine breite politische Bildungsarbeit und die Vermittlung von Medienkompetenz auf allen Ebenen des Bildungssystems.

**8. Öffentlich-rechtliche Grundinformation im Internet**

Wir empfehlen den Aufbau eines öffentlich-rechtlichen Fördersystems zur Gewährleistung von Grundinformation im Internet – analog zum Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Dies kann über die Unterstützung von Recherchenetzwerken und journalistischen Plattformen geschehen.

# TRANSNATIONALE SICHERHEITSRISIKEN / Manipulation und Mobilisierung im Netz /

Flucht und Migration, Klimawandel, der internationale Terrorismus oder externe Versuche von Wahlmanipulation sind Themenfelder genuin transnationalen Charakters. Meinungen über Bedrohungslagen gehen auseinander und stehen oft im Widerspruch zu verfügbaren Daten. Technologische Innovationen, die Kommunikationsverhalten grundlegend verändern, verschärfen diesen Befund. Dies ist eine zentrale Herausforderung für die innere Friedensfähigkeit liberaler Demokratien und für die globale Politik.

## 5.1 ✓ Aktuelle Trends

**T**ransnationale Risiken für Sicherheit und Frieden können als Gefahren definiert werden, „die nicht von einem einzelnen Land ausgehen und auch nicht auf einzelne Länder beschränkt bleiben, sondern über Territorialgrenzen hinweg wirksam werden können“ (→ BICC/HSFK/IFSH/INEF 2018, Kapitel Transnationale Sicherheitsrisiken: 127). Sie sind gleichermaßen Bedrohungen für den inneren Frieden von Gesellschaften und für Kooperationen zwischen Akteuren der globalen Politik. Sie zeichnen sich häufig durch einen hohen Grad an Unbestimmtheit und Ungewissheit aus und umfassen ein breites Spektrum realer und/oder wahrgenommener Bedrohungen.

Ein Beispiel ist der Terrorismus: 2017 kamen insgesamt 26.400 Menschen durch terroristische Anschläge ums Leben. Die meisten Angriffe gingen auf das Konto islamistischer Gruppen, allen voran des sogenannten Islamischen Staats (IS), der Taliban und der Al-Shabaab. Die militärische Schwächung des IS vermag zu erklären, dass die Anzahl der Anschlagopfer 2017 im dritten Jahr in Folge rückläufig war (University of Maryland/National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism 2018). Das Gewaltniveau bleibt im Vergleich zu früheren Jahrzehnten dennoch hoch und ist, wie an den Rechtfertigungen für internationales politisches und militärisches Eingreifen beispielsweise in der Sahelregion zu sehen ist, eine der Triebfe-

Anzahl der Terror-  
opfer rückläufig,  
Gewaltniveau weiter  
hoch

dern für internationales Handeln → 1. Das Ausmaß der Gewalt variiert erheblich zwischen verschiedenen Weltregionen. Die mit Abstand meisten Opfer waren im Irak, Afghanistan, Nigeria und Syrien zu beklagen. Obwohl die Anschlagshäufigkeit im Irak und in Syrien zuletzt abnahm, finden mehr als die Hälfte aller Terroranschläge weltweit noch immer in diesen vier Ländern statt. Ganz anders stellt sich das Bild in Westeuropa dar: 2017 halbierte sich hier die Zahl der Todesopfer (81) gegenüber dem Vorjahr (168). Dieser Abwärtstrend dauerte 2018 an.

5

140

Im Vergleich dazu steigt die Anzahl rechtsextremistisch motivierter Terroranschläge oder Anschlagsvorbereitungen (→ Institute for Economics & Peace 2018). Zwischen 2010 und 2014 erwirkte der Generalbundesanwalt in Deutschland sechs Haftbefehle gegen Personen, die der Vorbereitung oder Ausführung einer schwerwiegenden fremdenfeindlichen Straftat verdächtigt wurden – im Zeitraum 2015-2018 waren es bereits 35.<sup>1</sup>

Rechtsextreme  
Gewalt nimmt zu

Transnationale Sicherheitsrisiken eignen sich aufgrund ihrer komplexen und langen Wirkungsketten und der daraus resultierenden Ungewissheit in ganz besonderer Weise für Versuche, Ängste zu schüren und die öffentliche Meinungsbildung gezielt zu beeinflussen. Das subjektive Empfinden entspricht dabei nicht immer objektiven Befunden – sofern solche überhaupt möglich sind. Am ehesten gehen Wahrnehmung und aktuelle Ereignisse beim Klimawandel Hand in Hand. 2017 bat das US-amerikanische Meinungsforschungsinstitut Pew Research Center 40.000 Menschen in 38 Staaten darum, acht mögliche Bedrohungen in eine Rangfolge zu bringen. In sechs von sieben untersuchten lateinamerikanischen Ländern sowie in vier von sechs Staaten Sub-Sahara-Afrikas stand demnach der Klimawandel an erster Stelle – also in eben jenen Regionen, die am stärksten von extremen Wetterereignissen betroffen sind. In Russland und den USA nahm der Klimawandel hingegen eine vergleichsweise nachrangige Stellung ein (→ Poushter/Manevich 2017).

Bedrohungsempfinden und reale Gefahr unterscheiden sich

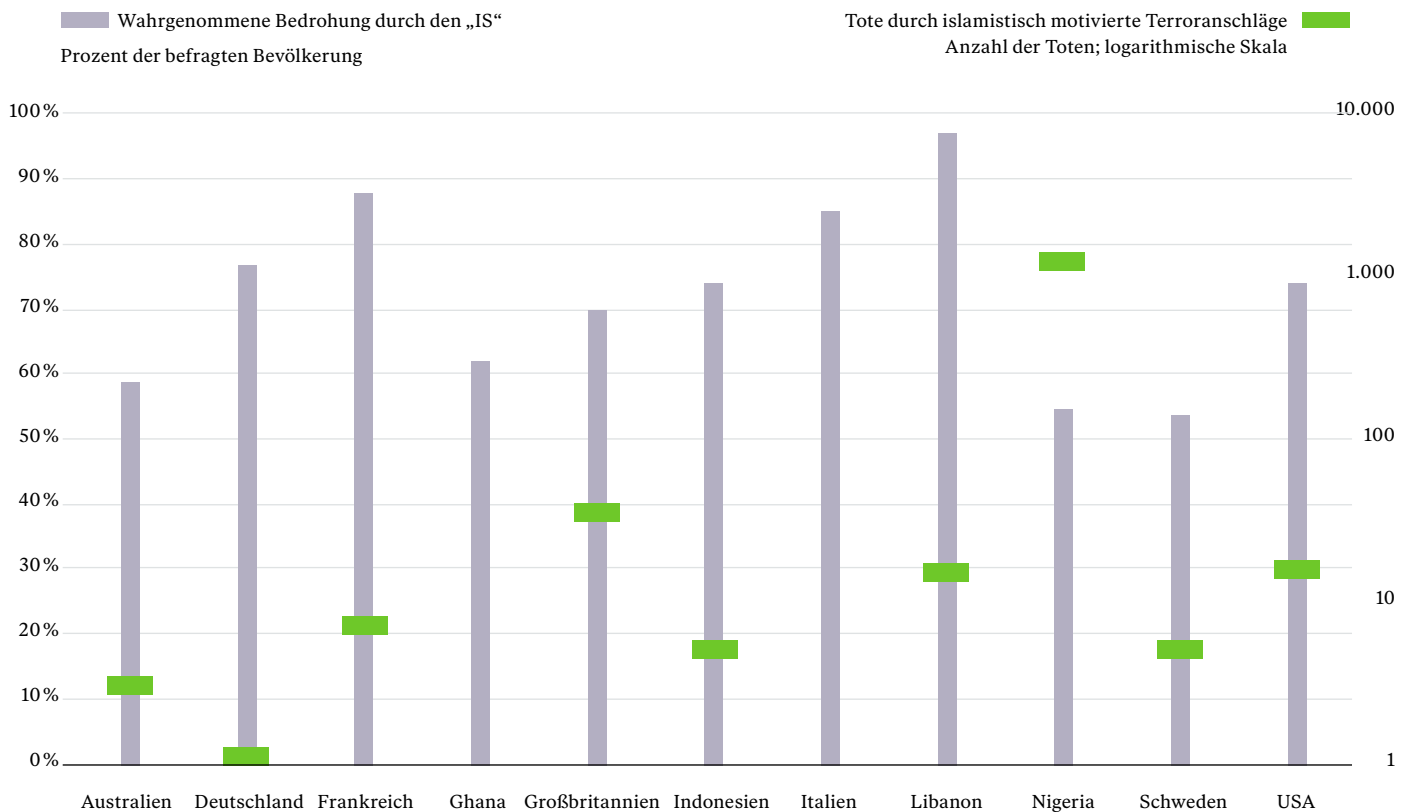
Angstempfinden und Bedrohungswirklichkeit korrelieren beim Thema Terrorismus nur bedingt. Zwar spiegelt sich der Rückgang islamistischer Anschläge in Deutschland und Westeuropa über die vergangenen Jahre auch in Gefährdungsumfragen wider. Führte „Terrorismus“ 2017 den Angstindex des Infocenters der R+V Versicherung an (→ BICC/HSFK/IFSH/INEF 2018, Kapitel Transnationale Sicherheitsrisiken), rutschte er 2018 auf Platz fünf (→ R+V Versicherung 2018). Der Sicherheitsreport 2019 des Instituts für Demoskopie Allensbach kommt zu einem ähnlichen Ergebnis: demnach fühlten sich 2016 45 % der befragten Bürger vom „Terrorismus“ bedroht – 2018 waren es nur noch 28 %. Jedoch offenbaren Ländervergleiche deutliche Unterschiede zwischen subjektivem Empfinden und tatsächlichen terroristischen Gewaltereignissen – einfache Zusammenhänge gibt es in diesem Zusammenspiel nicht (→ 34/141 für einige illustrative und selektive Beispiele zur bedingten Korrelation und objektiver Bedrohung – gemessen am Indikator „Todesopfer“ – durch den Islamischen Staat (IS) und den islamistischen Extremismus anhand von Daten aus dem Jahr 2017). Das Bedrohungs-

empfinden zum Terrorismus entwickelt sich über Zeit und wird durch transnationale Ereignisse beeinflusst. In den R+V Umfragen zur Angst der Deutschen vor Terrorismus schlagen sich Ereignisse wie die Anschläge in Frankreich im Jahr 2015 auf Charlie Hebdo und auf das Stade de France/Bataclan sowie in Belgien im Jahr 2016 nieder: das Bedrohungsempfinden erhöhte sich von 42 % der Bevölkerung im Jahr 2014 auf 73 % im Jahr 2016. Auf diesem hohen Niveau verharrte es dann nach dem Anschlag auf dem Breitscheidplatz Ende des Jahres 2016 in Berlin.

Ähnliche Diskrepanzen zwischen Empfinden und Bedrohungslage zeigen sich beim Thema Flucht und Migration. Die Zahl der Geflüchteten nimmt weltweit zwar von Jahr zu Jahr zu → 2/77, und für die Geflüchteten selbst sind die Gefahren real: Von Januar 2015 bis Januar 2019 verloren insgesamt 25.471 Migranten während der Reise ihr Leben (→ IOM 2019a). Für die Aufnahmeländer variiert die Belastung allerdings stark. Laut UNHCR beträgt das Verhältnis zwischen Staatsbürgern und Vertriebenen im Libanon etwa 6:1. Die Länder der Europäischen Union sind von derartigen Relationen weit entfernt. Seit ihrem Höhepunkt 2015 nahm die Zuwanderung aus außereuropäischen Regionen hier kontinuierlich ab: von 390.432 Migranten (2016) auf 186.768 (2017) und zuletzt auf 144.166 (→ IOM 2019b). Zudem ist die verbreitete Annahme, die Zuwanderung erhöhe deutlich das Risiko terroristischer Anschläge, irreführend (→ BICC/HSFK/IFSH/INEF 2018, Kapitel Transnationale Sicherheitsrisiken).

### 34 Terroristische Bedrohung durch den Islamischen Staat und islamistischen Extremismus im Jahr 2017

Quelle → 5/157



Dennoch belegt die Furcht vor „Spannungen durch Zuzug von Ausländern“ im Angstindex 2018, wie schon 2016 und 2017, den dritten Platz (→ R+V Versicherung 2018). Die Daten des Pew Research Center zeigen überdies, dass Ängste vor Einwanderung besonders in jenen Gesellschaften vorherrschen, die den geringsten Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung aufweisen – so insbesondere in osteuropäischen Ländern wie Polen oder Ungarn (→ Poushter/Manevich 2017; Statista 2019). Die verbreitete Wahrnehmung, dass Zuwanderung die Sicherheit bedroht, birgt das Potenzial, den inneren Frieden einer Gesellschaft zu gefährden – vor allem dann, wenn der Regierung nicht zugetraut wird, diese vermeintliche Gefahr in den Griff zu bekommen (→ BICC/HSFK/IFSH/INEF 2018, Kapitel Transnationale Sicherheitsrisiken). Der Angstindex 2018 unterstreicht die Befürchtung einer „Überforderung der Politiker“ (Platz 4) sowie einer „Überforderung der Behörden durch Flüchtlinge“ (Platz 2) – beides Kategorien, die erst 2015 und 2016 im Zuge der „Flüchtlingskrise“ Eingang in die Umfragen fanden. Ungeachtet der abnehmenden Zuwanderung halten sie sich weiterhin auf Spitzenpositionen.

Was erklärt das Auseinanderfallen zwischen objektiver Gefährdung und subjektivem Angstempfinden, besonders im Kontext von Migration und Terrorismus? Politische und wissenschaftliche Diskurse weisen in diesem Zusammenhang häufig auf die Bedeutung digitaler Informationsvermittler (Intermediäre) wie Facebook oder Google hin. Unterschieden werden kann dabei zwischen Analysen dazu, wie die virtuelle Welt Wahrnehmungen von Unsicherheit neu ordnet (siehe Diskussionen um Filterblasen, Echokammern oder Algorithmisierung), und Analysen darüber, wie verschiedene Akteure in dieser virtuellen Welt kommunizieren, emotionalisieren und manipulieren (beispielsweise Diskussionen um die Beeinflussung von Wahlen oder um die Mobilisierungsmöglichkeiten zur Gewalt). Dieses Kapitel fokussiert auf virtuelle, transnationale Gefahren für die liberale Demokratie. Deren innere Friedensfähigkeit war und ist eine der wesentlichen Triebfedern zur multilateralen Ausgestaltung der internationalen Friedens- und Sicherheitsinstitutionen. Die aktuell oft beschworene Krise multilateraler Institutionen und internationaler Kooperationsfähigkeit hängt auch mit diesen neuen Formen der Manipulation und Mobilisierung im Internet zusammen.

## 5.2 ✓ Strategien der Manipulation und Mobilisierung im Internet

**M**edien haben in Demokratien eine zentrale Funktion als Informationsvermittler sowohl für die Bürger als auch für ihre regierenden Repräsentanten. Sie bieten öffentliche Foren, um politische Forderungen und Entscheidungen zu begründen, zu legitimieren oder auch zu kritisieren. In vernetzten Informationsgesellschaften spielen hierbei zunehmend die sozialen Netzwerke eine Rolle. Aber auch demagogische Aussagen und Falschmeldungen, beleidigende und menschenverachtende Kommentare sowie direkte Gewaltaufrufe verbreiten sich über sie schnell. Es ist zu vermuten,

Im Umgang mit gesellschaftlicher Polarisierung kommt sozialen Netzwerken eine wichtige Rolle zu



dass die sozialen Netzwerke dazu beitragen, politische und gesellschaftliche Polarisierungen zu verschärfen. Hier sind insbesondere zwei Fragen von Bedeutung: Wie nutzen Akteure diese Medien zur Verbreitung politischer Botschaften und wie gestalten Intermediäre die Informationsumgebung ihrer Nutzer und nehmen damit selbst Einfluss auf das Informationsgeschehen?

## **STRATEGISCHE INFORMATIONSVERBREITUNG UND MANIPULATIONSVERSUCHE**

Wahlkampf führende politische Gruppierungen, Parteien und Kandidaten können mithilfe sozialer Netzwerke genau zugeschnittene Botschaften an ausgesuchte Teile der Wahlbevölkerung senden. Sie haben sich insbesondere in den USA mithilfe von großen Internetfirmen und Auskunfteien Daten über die Wählerschaft beschafft, ausgewertet und vor allem in hoch umkämpften Wahlkreisen die Wähler gezielt entsprechend ihrer politischen Einstellungen angesprochen (microtargeting). Mit der Verwendung von sogenannten dark ads sind sie noch einen Schritt weitergegangen: verschiedene Zielgruppen wurden vom gleichen Absender mit unterschiedlichen, auf sie persönlich zugeschnittenen Inhalten beliefert.

Wählergruppenspezifische Werbung ist kein neues Phänomen. Aber sie hat eine neue Dimension erreicht, indem sie datengestützte Techniken nutzt, die eine schnelle und auf individuelle Einstellungen zugeschnittene Verbreitung von Informationen ermöglichen. Intermediäre wie Facebook und Google sind an dieser Entwicklung maßgebend beteiligt. Sie verfügen nicht nur über eine detaillierte Nutzerdatenbank, sondern bieten ihren Kunden aus der Politik ein breites Spektrum digitaler Marketingtools und -techniken, um Nutzer gezielt anzusprechen. Große öffentliche Aufmerksamkeit erregten Berichte über die Tätigkeit der britischen Firma Cambridge Analytica im Rahmen des Wahlkampfes von Donald Trump im Jahr 2016. Cambridge Analytica legte auf Basis von teils offenbar unrechtmäßig erlangten Daten Persönlichkeitsprofile von schätzungsweise 220 Mio. US-Amerikanern an. Über diese Profile konnten ihre Kunden die Wahlberechtigten individuell ansprechen. Zwar beurteilen viele Experten die angeblich wahlentscheidende Wirkung des Analyse-Modells von Cambridge Analytica skeptisch; dennoch steht es exemplarisch für eine in ihren Wirkungen bislang noch wenig verstandene Herausforderung für die Durchführung freier und fairer Wahlen.

Cambridge Analytica  
und die US-Wahlen

Auch in Europa gab es Bemühungen, soziale Netzwerke für politische Kampagnen zu nutzen, so etwa im Rahmen der Brexit-Abstimmung. Viele über die Netzwerke verbreitete Anzeigen enthielten falsche oder irreführende Informationen. Alle größeren deutschen Parteien haben im Bundestagswahlkampf 2017 microtargeting betrieben und Wähler über individualisierte Wahlwerbung angesprochen. Die gezielte Verbreitung politischer Werbebotschaften über die sozialen Netzwerke hat in Deutschland noch nicht das Ausmaß und die Intensität wie in den USA erreicht, wo die Datenschutzbestimmungen deutlich mehr erlauben; doch auch hierzulande sind diese Entwicklungen

keineswegs unproblematisch. Da die gezielte Ausspielung politischer Werbung über die sozialen Netzwerke zuvor erstellte Profile von Nutzern verwendet, sollten alle Versuche, das hohe Datenschutzniveau zu untergraben – etwa im Zuge der Ausgestaltung der ePrivacy-Verordnung –, unterbunden werden.

Aber nicht nur die Verbreitung von Werbebotschaften durch politische Organisationen und Public-Relations-Agenturen ist ein Problem. Zum Gesamtbild gehört auch die von vielen staatlichen und nichtstaatlichen Gruppierungen lancierte „Computerpropaganda“, die ohne Billigung der Social-Media-Betreiber verbreitet wird. Während des US-Wahlkampfes 2016 und vor der Brexit-Abstimmung wurden in den sozialen Netzwerken über gefälschte Nutzerkonten eine Unmenge polarisierender Botschaften und Falschmeldungen verbreitet. Diese sollten Diskussionen manipulieren, Verunsicherungen und Vorurteile schüren, die Ansichten politischer Gegner bloßstellen und eine vermeintliche Unterstützung der eigenen Position auf Twitter, Facebook oder Instagram simulieren. Es ist unklar, ob und in welchem Maße dahinter Geheimdienste, auf eigene Faust vorgehende politische Aktivisten oder Hacker mit kommerziellen Motiven stehen. Ganz unabhängig von solchen sogenannten fake accounts können bei Facebook zudem sogenannte Fanseiten erstellt werden, die kein Impressum verlangen. Diese Anonymität ist problematisch – vor allem im Kontext von Wahlen und Diffamierungskampagnen. Wünschenswert wäre es deshalb, eine umfassende Impressumspflicht gesetzlich festzulegen und internationale Regelungen einzuführen, die zwischen domain privacy und nötiger Transparenz abwägen.

Fake accounts, social bots und Wahlmanipulation

Eine Studie des Internet-Instituts der Universität Oxford hat gezeigt, dass über gefälschte Nutzerkonten betriebene social bots ebenfalls eine immer wichtigere Rolle in Wahlkämpfen und Krisensituationen einnehmen (→ Woolley/Howard 2017). Diese automatisch generierten Programme täuschen bei bestimmten Meldungen oder Tweets eine größere Verbreitung vor. Die Absicht besteht darin, die Aufmerksamkeit für ausgewählte Themen zu steigern. Die algorithmische Relevanzermittlung sozialer Netzwerke, wie sie beispielsweise von Facebook betrieben wird, verstärkt die auf diese Weise hervorgerufenen Verzerrungseffekte zusätzlich.

Im April 2017 räumte Facebook ein, dass es Versuche gegeben habe, im Vorfeld der amerikanischen Präsidentschaftswahlen über gefälschte Accounts die öffentliche Meinung zu beeinflussen. Ein halbes Jahr später gab das Unternehmen bekannt, dass versucht worden sei, über gekaufte Anzeigen gesellschaftliche Spaltungen in den USA voranzutreiben, etwa bei Themen wie Einwanderung und Waffenbesitz. Facebook vermutete Einflussversuche aus Russland (→ Stamos 2017). Im Oktober 2018 veröffentlichte Twitter zehn Mio. Nachrichten von 3.841 Accounts, hinter denen sich offenbar die staatliche Internet Research Agency aus Russland verbarg. Über diese Nutzerkonten wurde auch versucht, Einfluss auf die öffentliche Meinung in Deutschland zu nehmen (→ Holland 2018). In seiner Anklageschrift vom Februar 2018 gegen 13 russische Staatsbürger legte US-Sonderermittler Robert Mueller detailliert dar, wie die

Internet Research Agency unter falschen Identitäten versuchte, mittels Werbung über Facebook, Instagram und andere soziale Netze die Gegner Donald Trumps zu schwächen und der mit den Demokraten sympathisierenden Wählerschaft nahezu legen, der Wahl fernzubleiben. Facebook und Twitter haben inzwischen zahlreiche verdächtige Nutzerkonten gelöscht.

## HERAUSFORDERUNG DIGITALE HASSKULTUREN

Durch seine Veränderlichkeit und die niedrigen Einstiegshürden erzeugt das Internet sogenannte „Schwarmeﬀekte“. Ohne solche Effekte würden beliebte Internet-Plattformen wie Wikipedia oder YouTube nicht existieren. Problematisch sind sie dann, wenn sie sich in digitalen Hasskulturen manifestieren. Diese sind durch einen ausgeprägten Antipluralismus, die Zurückweisung liberaler Wertvorstellungen sowie das Fehlen einer aufgeklärten Diskussionskultur gekennzeichnet. Da sich Schwarmstrukturen im Internet klassischen Vorstellungen von Gruppenmitgliedschaften mit ideologisch geschlossenen Überzeugungen entziehen, sind die aus ihnen hervorgehenden Verhaltensweisen weniger vorhersehbar.

Strategisch denkende Akteure haben den Charakter digitaler Schwarmstrukturen erkannt und versuchen, diese für sich nutzbar zu machen. Sie organisieren politische Kampagnen, um die sich temporäre Gemeinschaften bilden, deren Diskurse die Grenzen zwischen alltäglichen Äußerungen und ideologischer Propaganda aufheben.

Radikale Ideologen nutzen „Schwarmeﬀekte“ des Internets aus

Ein beliebtes Mittel sind sogenannte Memes: zumeist humoristische Bild-Text-Colagen mit politischen Botschaften, die sich besonders gut über soziale Netzwerke verbreiten und im digitalen Kontext zunehmend textbasierte Kommunikation ersetzen. Für Strategen aus dem rechtsextremen Spektrum sind sie der zentrale Teil eines „Informationskriegs“, in dem die Voraussetzungen für eine Rechtswende geschaffen werden sollen (→ Precht 2019).

Eine weitere Strategie ist die Veröffentlichung privater Informationen im Internet, die betroffene Personen oder Gruppen bloßstellen oder einschüchtern soll. Immer häufiger stecken politische Motive hinter diesem sogenannten doxing (→ Douglas 2016). Der wohl bekannteste doxing-Fall in Deutschland ist die Verbreitung privater Daten hunderter Personen des öffentlichen Lebens durch den 20-jährigen Johannes S. im Dezember 2018. Sowohl seine Auswahl des betroffenen Personenkreises als auch sein Verhalten deuten auf eine rechtsextreme Motivation.

Ein weiterer Fall war das rechtsextreme Online-Netzwerk Reconquista Germanica (RG). Im Vorfeld der Bundestagswahlen 2017 sorgte die Gruppierung mit dem Versuch für Aufsehen, Online-Diskurse zu unterwandern, die Anhänger demokratischer Parteien einzuschüchtern und zur Wahl der Alternative für Deutschland (AfD) zu animieren (→Ebner/Davey 2017). Die Planung und Verbreitung von Falschinformationen, die

Erstellung und Verbreitung beleidigender oder rassistischer Memes, das Kapern von Hashtags sowie die gezielte Manipulation von Diskussionsverläufen auf Internetforen gehören, ebenso wie das ‚doxing‘, zum Repertoire der RG.

Diese Beispiele zeigen, dass digitale Hasskulturen nicht ungesteuert, aber auch nicht vollständig organisiert sind. Ihr fluider Charakter macht es oft schwer, die mit ihnen verbundenen Strategien und ihre Herkunft zu identifizieren und zu verstehen. Sie haben indessen Auswirkungen auf die Bereitschaft anderer Nutzer, ihre politische Meinung zu äußern. Einer repräsentativen Studie zufolge beteiligt sich fast die Hälfte der hessischen Bevölkerung nicht an Diskussionen im Netz – und zwar unter anderem aus Angst, mit Hassreden konfrontiert zu werden (→ IDZ/Campact 2018). In Zeiten, in denen die Informationsgewinnung und das Kommunikationsverhalten der jungen Generationen bevorzugt über digitale Kanäle geschieht, ist dies eine bedenkliche Entwicklung.

5  
146

### 5.3 ✓ Wirkungsmechanismen von Manipulations- und Mobilisierungsversuchen

**W**as lässt sich zur Wirksamkeit der beschriebenen Strategien sagen? Zu unterscheiden sind Versuche, die auf ein bestimmtes Ereignis zielen, etwa die Beeinflussung von Wahlen, und Versuche, die auf die strukturelle Veränderung von politischen Einstellungen gerichtet sind. Einzelne Postings können zudem lediglich zuspitzen oder verzerren, sie können falsche Behauptungen aufstellen, aber auch Hassbotschaften enthalten und zur Gewalt aufrufen.

In der Forschung herrscht weitgehend Konsens darüber, dass die bekannten Versuche, organisiert in die sozialen Netzwerke hineinzuwirken, für den Ausgang der letzten amerikanischen Präsidentschaftswahl nicht entscheidend waren. Es lassen sich aber Hinweise finden, dass sie bereits vorhandene gesellschaftliche Polarisierungen verstärken und unter bestimmten Voraussetzungen Radikalisierung fördern können (Lischka/Stöcker 2017) → **35**/147. Was konkrete Effekte angeht, liegen bisher jedoch keine eindeutigen Ergebnisse vor.

Nicht jede Nachricht findet zudem ein größeres Publikum. Die Verbreitung von Mitteilungen unterliegt komplizierten Prozessen der Aufmerksamkeitsgewinnung und Informationsverteilung. Das Interesse von Facebook besteht zum Beispiel darin, Nutzer möglichst lange auf dem Portal zu halten, um mehr Werbung platzieren zu können. Um das zu erreichen, nutzt das Unternehmen seine detaillierten Kenntnisse über die Interessen der Nutzer. Die Verteilung von Informationen erfolgt also nicht entlang inhaltlicher Relevanz auf Grundlage journalistischer Kriterien, sondern entlang des individuell möglicherweise Interessanten auf Basis des vorherigen Nutzerverhaltens

---

**35** Radikalisierung im Internet

Es ist eine gängige Annahme, dass zwischen Radikalisierung und der Nutzung sozialer Netzwerke ein enger Zusammenhang besteht. Wissenschaftliche Studien sind jedoch zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangt. Ein methodisches Problem besteht darin, dass virtuelle und reale Lebenswirklichkeiten verschmelzen und damit die spezifischen Online-Faktoren einer Radikalisierung schwer zu bestimmen sind.

Unbestritten ist, dass nicht mehr allein Islamisten, sondern auch Kräfte des äußeren rechten Spektrums besonders präsent und aktiv in den sozialen Netzwerken sind. Unklar ist hingegen das „Warum“: Nutzen rechte Kräfte die sozialen Netzwerke nur besonders strategisch (zum Beispiel durch „Armeen“ von Online-Aktivist\*innen oder sogenannten bots, die Stimmungen zu beeinflussen versuchen)? Bieten diese Medien eine Gelegenheitsstruktur, die besonders vorteilhaft für ihre Manipulationen sind (zum Beispiel durch die Anonymität des Netzes, die Dehumanisierung und Enthemmung begünstigt)? Gehört es gar zu den Eigenschaften des Internets, dass sich dessen Nutzer selbst manipulieren (zum Beispiel durch die Begünstigung simplifizierender und emotionalisierender Inhalte, die den Affekten entsprechen, die bspw. der Rechtspopulismus adressiert)? Die Artikulation von (Be-)Drohungen

spielt aber in jedem Fall eine große Rolle in sozialen Netzwerken und ein Zusammenhang mit der Rechtfertigung von Gewalttaten ist plausibel.

Erklären lässt sich dies zum einen durch eine veränderte Verteilung von Informationen. Traditionelle journalistische Qualitätskontrollen haben an Einfluss eingebüßt und nicht-professionelle Quellen, insbesondere auch solche, die Falschmeldungen in die Welt setzen, größere Verbreitung erfahren. Zum anderen spielt eine veränderte Informationsgeografie eine Rolle, bei der Nachrichten über Unglücksfälle oder Verbrechen, die zuvor auf lokale Medien beschränkt blieben, über die digitalen Medien überregionale oder gar globale Verbreitung finden können.

Solche Ereignisse rücken damit näher an die Medienrezipienten heran, scheinen sich zu häufen und können sich so auf das Bedrohungsempfinden auswirken. Dieser Effekt kann über die strategische Verbreitung und Zuspitzung bestimmter Nachrichten verstärkt werden. Oft werden diese mit Handlungsaufforderungen verbunden. Nimmt man all diese Faktoren zusammen, so ist es durchaus einleuchtend, dass einzelne Individuen oder Gruppen zur Überzeugung gelangen können, selbst gegen die vermeintliche Bedrohung vorgehen und für Sicherheit sorgen zu müssen.

---

(→ Lischka/Stöcker 2017). Untersuchungen zeigen überdies, dass ungewöhnliche Inhalte auf größeres Interesse stoßen und deshalb mehr Reichweite erlangen. Dazu zählen insbesondere polarisierende Botschaften und Falschmeldungen. Gerade solche Beiträge hat Facebook in der Vergangenheit stärker beworben (→ Vosoughi et al. 2018).

Wenn die Auswahlkriterien, nach denen Wählern personalisierte Wahlwerbung zugespielt wird, unbekannt bleiben, greift das deutlich in den demokratischen Willensbildungsprozess ein. Eine transparente Kommunikation, die als konstitutiv für die demokratische Meinungsbildung gilt, ist damit nicht gegeben, und in den sozialen Netzwerken bilden sich fragmentierte, konkurrierende und oft transnationale Öffent-

Demokratische Willensbildung vs. fragmentierte Netz-Öffentlichkeiten

lichkeiten. Die gezielte Ansprache bestimmter Gruppen oder einzelner Individuen ersetzt so den allgemeinen öffentlichen Diskurs – im besseren Falle durch Informationen, die auf ein Profil zugeschnitten sind; im schlechteren in Form von Falschmeldungen und Hassbotschaften.

## 5.4 ✓ Gegenmaßnahmen und ihre Schwächen<sup>2</sup>

### VERSUCHE DER EINDÄMMUNG DURCH DIE ONLINE-PLATTFORMEN

**A**ngeichts der Diskussionen um Desinformationen (fake news), Hassrede und Manipulationen durch bots und gefälschte Nutzerprofile kündigten die großen Online-Plattformen eine Reihe von Maßnahmen an (und führten sie zum Teil bereits ein), die diesen Problemen entgegenwirken sollen.

Die Anbieter von Online-Diensten setzen hierbei einerseits an technischen Lösungen an, andererseits an einigen wenigen Transparenzregeln. Die technischen Veränderungen betreffen zuvorderst die Steuerungsmechanismen der Algorithmen. Facebook räumt eigenen Angaben zufolge nun „bedeutungsvollen Interaktionen“ Vorrang ein, wie dem Kommentieren oder Teilen von Beiträgen von Freunden und der Familie. Das kann aber Filterblasen verstärken. Zudem optimiert Facebook Inhalte weiterhin so, dass die Nutzer möglichst lange auf der Plattform bleiben. Seltener angezeigt werden öffentliche Inhalte wie Nachrichten-Beiträge, Videos oder Botschaften von Unternehmen. Nachrichtenquellen werden zudem nach neuen Relevanzkriterien eingestuft – so präferiert Facebook die Einschätzungen repräsentativ ausgewählter und stetig wechselnder Gruppen von Menschen auf Facebook und lokale Nachrichtenquellen, um die Verbreitung von Falschinformationen und problematischen Posts einzudämmen. Da Algorithmen alleine nur sehr schwer Desinformationen von zutreffenden Nachrichten unterscheiden können, greift Facebook seit Anfang 2017 in über 20 Ländern auf Drittanbieter zurück, die häufig geteilte Meldungen auf deren Wahrheitsgehalt prüfen sollen. Dieses Verfahren ist allerdings nicht unumstritten. Sowohl die Transparenz der Prüfkriterien als auch die politische Neutralität der jeweiligen Drittanbieter wird bemängelt. Im September 2018 ergänzte Facebook sein Repertoire für den Kampf gegen Wahlbeeinflussung nochmals. Das Unternehmen kündigte die Einrichtung eines sogenannten „War Rooms“ an, in dem ein Team von ca. 20 Personen Kampagnen, über die Falschmeldungen verbreitet werden könnten, mittels Analyseprogrammen entdecken und Gegenmaßnahmen einleiten soll.

Facebook und Google reagieren mit veränderten Algorithmen und lassen Nachrichten überprüfen

Google stellte im Februar 2019 ein Konzept vor, das ebenfalls auf die Änderung von Algorithmen fokussiert. Zum einen sollen Ranking-Algorithmen die Qualität von Mitteilungen auf Google News, Google Search und YouTube bestimmen und Artikel entsprechend priorisieren. Neben einer solchen Gewichtung der Informationsqualität

sollen intelligente Systeme sogenannte „böartige Akteure“, die Nutzer etwa täuschen und Falschinformationen verbreiten wollen, entdecken und deren Inhalte entsprechend herabstufen. Zudem will Google den Nutzern mehr Kontextinformationen zur Verfügung stellen, etwa in Form von Links zu weiteren Beiträgen, um ihnen bessere Einschätzungen zu ermöglichen und keine YouTube-Videos mehr empfehlen, die verschwörungstheoretische oder irreführende Inhalte transportieren → **37** /149.

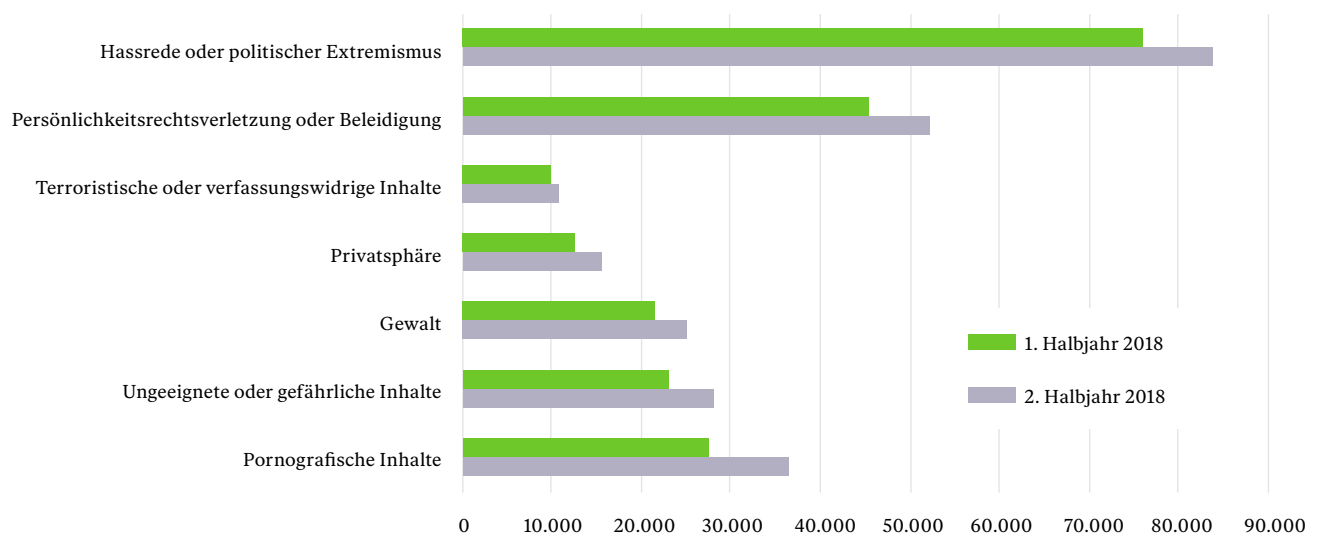
Facebook und Twitter kündigten zudem mehr Transparenz bei politischen Werbeanzeigen an. Bei Twitter soll politische Werbung nur noch über zertifizierte Accounts geschaltet werden können. Darüber hinaus sollen Informationen über die Sponsoren der Werbung, über die Zielgruppen und die Anzahl der Aufrufe eine Woche lang im sogenannten ads transparency center abfragbar sein.

Auch Facebook eröffnet seinen Nutzern die Möglichkeit, sich alle Anzeigen anzuschauen, die bei Facebook, Instagram und Messenger sowie bei Partner-Diensten geschaltet werden. Sichtbar soll auch sein, zu welchem Zeitpunkt und unter welchem Namen eine Facebook-Seite angelegt worden ist, wer die Werbung finanziert hat und an welche Zielgruppen sie sich richtet. In einem Archiv will das Unternehmen Wahlanzeigen und Anzeigen zu politischen Themen sieben Jahre lang vorhalten.

Diese technischen Maßnahmen und Transparenzversuche gehen in die richtige Richtung, bleiben aber den kommerziellen Interessen der Unternehmen untergeordnet. Es regt sich deshalb der Wunsch nach stärkerer staatlicher Regulierung, die idealerweise international abgestimmt sein sollte, um Umgehungsversuchen entgegenwirken zu können.

### 37 Gemeldete Inhalte bei YouTube, aufgeschlüsselt nach Beschwerdegrund

Quelle → 5 /157



## STAATLICHE GEGENMAßNAHMEN

Gegenwärtig konzentrieren sich staatliche Bemühungen vor allem auf die Unterbindung von Terrorpropaganda, Hetz- oder Hasskommentaren. Die bislang auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene ergriffenen Gegenmaßnahmen zielen im Schwerpunkt auf strukturelle Regulierung, etwa durch Kontrollmaßnahmen, bewegen sich aber meist auf einer rein deklaratorischen Ebene. Darüber hinaus gibt es gerade bei den präventiven Ansätzen im Bereich der politischen Bildung Verbesserungsbedarf.

5  
150

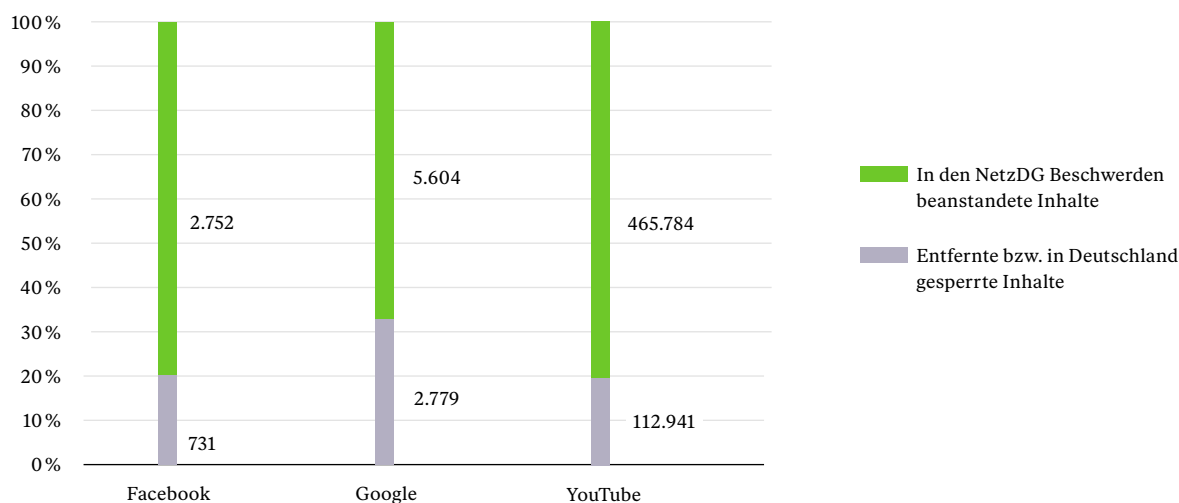
Die Debatte um strukturelle Regulierungen und Kontrollmaßnahmen fokussiert sich in Deutschland auf das am 1. Januar 2018 in Kraft getretene NetzDG. Es sieht Bußgelder für Social Media-Unternehmen vor, wenn sie kein wirksames Verfahren für den Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte nachweisen können. Als rechtswidrig gelten gemäß NetzDG und durch dessen Verweise auf das Strafgesetzbuch unter anderem Hassinhalte. Das Gesetz soll jedoch auch die Verbreitung bestimmter Formen von Desinformationen unterbinden. Gemeint sind Tatbestände wie landesverräterische Fälschung, Verleumdung und Fälschung beweiserheblicher Daten → **37**/150. Da die Anbieter selbst entscheiden müssen, ob ein Inhalt „offensichtlich rechtswidrig“ bzw. „rechtswidrig“ ist, besteht grundsätzlich die Gefahr des „overblocking“. Statt auf kurze Löschfristen sollte deshalb mehr Gewicht auf die schnelle Ermittlung der Urheber von strafrechtlich relevanten Äußerungen gelegt werden (→ Buermeyer 2017).

NetzDG bedarf einer  
Novellierung

### 37 Über das NetzDG-Meldeformular übermittelte Beschwerden und Löschungen im Jahr 2018

Quelle → 5/157

Prozent der jeweiligen übermittelten Beschwerden  
1. und 2. Halbjahr





Mit dem Fokus allein auf die sozialen Netzwerke beantwortet das NetzDG die Frage des „Wer?“ bislang nur in Teilen, denn ausgenommen sind „Plattformen mit journalistisch-redaktionell gestalteten Angeboten, die vom Diensteanbieter selbst verantwortet werden“ sowie „Plattformen, die zur Individualkommunikation oder zur Verbreitung spezifischer Inhalte bestimmt sind“. Hinzu kommen nach wie vor Unklarheiten des „Wie?“, d.h. wie wirksame Verfahren aussehen, wie sie transparent und nachvollziehbar gestaltet und wie sie überprüft werden sollen. Eine Präzisierung dieser nur in Teilen beantworteten Fragen verlangt nach einer Novellierung des NetzDG.

Auf EU-Ebene gibt es weitere Vorhaben und Maßnahmen. Im Juni 2015 richtete die EU bei Europol die Internet Referral Unit (IRU) ein. Inhalte sozialer Netzwerke können von einem EU-IRU-Analysten, einem Mitgliedstaat oder einem Dritten, der über eine operative Vereinbarung mit Europol und ein eigenes IRU-System verfügt, markiert werden – der entsprechende Inhalt wird dann geprüft und ggf. werden Maßnahmen zur Löschung eingeleitet. Weiterhin schuf die EU Einrichtungen zur Bekämpfung gezielter Desinformationen. Im März 2015 rief sie beispielsweise die East StratCom Task Force ins Leben. Sie analysiert und berichtet über Desinformationstrends, korrigiert Falschinformationen und soll das Bewusstsein im Hinblick auf Desinformationenkampagnen schärfen, die vom russischen Staat und russischsprachigen Medien ausgehen könnten.

Die EU-IRU und das NetzDG stellen lediglich Markierungs- und Verweissysteme dar. Letztlich ist es Sache der Online-Anbieter, die betroffenen Inhalte zu entfernen. Der EU-IRU steht kein EU-weites Berichtssystem zur Verfügung. Darüber hinaus kann sich Europol bei der Entfernung von Inhalten bisher nur auf die Gemeinschaftsstandards der jeweiligen Internetunternehmen und nicht auf die EU-Definition von „terroristischen Straftaten“ verlassen. Dieses Spannungsverhältnis zwischen dem nationalen/supranationalen Rechtsrahmen einerseits und den Nutzungsbedingungen der Social-Media-Unternehmen andererseits hat Konsequenzen. So fand etwa Facebook einen Weg, das NetzDG dadurch zu umgehen, dass es seine Nutzer ermutigt, Inhalte nicht nach den Bestimmungen des NetzDG anzuzeigen, sondern als Verstoß gegen Gemeinschaftsstandards zu melden (→ Echikson/Knodt 2018).

Spannungsverhältnis  
zwischen Standards  
der Unternehmen  
und dem rechtlichen  
Rahmen

Staaten, die EU sowie internationale Organisationen und Einrichtungen versuchten bisher, Schwächen bei Kontrolle und Durchgriff mit deklaratorischen Maßnahmen, Dialogforen und Selbstverpflichtungen auszugleichen. Beispiele hierfür sind das EU-geführte EU Internet Forum, das branchengeführte Global Internet Forum to Counter Terrorism (GIFCT) oder auch der United Nations Plan of Action on Hate Speech. Diese Foren und Selbstverpflichtungen setzen sich zum Ziel, Wege und Maßnahmen zu erarbeiten, um gegen manipulative Inhalte, die etwa Radikalisierung und Terrorismus Vorschub leisten könnten, vorzugehen. Gleichzeitig sollen zivilgesellschaftliche Akteure dazu befähigt werden, effektive Gegenreden im Internet zu platzieren.

Die EU-Kommission hat im September 2018 den Entwurf zu einer Verordnung vorgelegt, die allen auf dem Gebiet der EU tätigen Online-Firmen vorschreiben würde, „terroristische Inhalte“ unverzüglich von ihren Plattformen zu nehmen. Wenn die Anbieter von einer zuständigen Behörde über entsprechende Inhalte informiert werden, müssten sie diese innerhalb einer Stunde entfernen oder den Zugang zu ihnen deaktivieren. Die Dienste müssten zudem präventiv dafür sorgen, dass derartige Inhalte nicht in ihren Angeboten auftauchen. Bei Verstößen würden den Anbietern Bußgelder von bis zu vier Prozent ihres jährlichen Umsatzes drohen. Der stärkere Fokus auf behördliche Meldungen ist begrüßenswert. Wie auch beim NetzDG bleiben aber Herausforderungen hinsichtlich der Rolle der Intermediäre und der Transparenz der Verfahren bestehen.

### **HERAUSFORDERUNGEN UND VORSCHLÄGE**

Die hier exemplarisch beschriebenen Eingriffe und Selbstverpflichtungen werfen alle, wenn auch in unterschiedlichem Maße, sehr grundsätzliche Fragen zu Grundrechten auf: Inwieweit wird die Meinungsfreiheit beschränkt? Wird Zensur geübt (intendiert oder unintendiert)? Wo sind womöglich Fehlanreize in die Gesetzestexte eingebaut, die zu einem vorseilenden sogenannten overblocking von Inhalten führen?

Es gibt zudem keine konzeptionelle Klarheit bei den Kernbegriffen: Wo liegt die Grenze zwischen Hassrede und Satire? Wie kann man Desinformationen von unproblematischen Meinungsäußerungen unterscheiden? Zwar sind es letztendlich Gerichte, die über die Rechtmäßigkeit zu entscheiden haben – das NetzDG ist jedoch so angelegt, dass es diese Abwägung zunächst den Plattformbetreibern überlässt.

Regulierung darf Meinungsfreiheit nicht gefährden

In diesem Zusammenhang geben die Entwicklungen bei der automatisierten Entfernung von Inhalten Anlass zur Sorge. Es ist für die großen Online-Unternehmen verlockend, sich aus Kosten- und Machbarkeitsgründen mehr und mehr auf eine automatisierte Erkennung illegaler Inhalte zu verlassen. Der Verordnungsentwurf der EU-Kommission zu den „terroristischen Inhalten“ ist zum Beispiel ohne automatisierte Filtertechnologien kaum umzusetzen. Sämtliche Maßnahmen, die auf die Entfernung von Inhalten zielen, laufen Gefahr, in das Grundrecht der freien Meinungsäußerung einzugreifen. Zurückhaltung – insbesondere von staatlicher Seite – ist hier deshalb immer geboten.

Weiterhin besteht das Problem von Ausweichstrategien im transnationalen Raum. Gelöschte Inhalte tauchen auf einer anderen Plattform wieder auf oder Aktivitäten werden in das sogenannte darknet oder auf Dienste verlegt, die nicht dem NetzDG unterliegen, etwa die Messenger-Apps.

Statt auf die Kontrolle von Inhalten zu setzen, sollten bevorzugt Maßnahmen ergriffen werden, die die Transparenz erhöhen. Dies betrifft die Anbieter von Online-Diensten ebenso wie Staaten. Die Anbieter haben nur erste Schritte zu mehr Transparenz eingeleitet, etwa hinsichtlich der Verfahren des Rankings von Informationen und der dahinterliegenden Algorithmen. Die Datensätze, die Analysekategorien sowie die Logik und die Parameter, auf die die Algorithmen optimiert werden, sollten perspektivisch einer rechtsstaatlichen Kontrolle unterzogen werden. Dies könnte etwa in Form unabhängiger regelmäßiger Überprüfungen unter Wahrung der Geschäftsgeheimnisse der Anbieter geschehen. Wir empfehlen die Einrichtung einer unabhängigen Agentur auf EU-Ebene, der gegenüber Social Media Anbieter zur (vertraulichen) Offenlegung ihrer Algorithmen verpflichtet sind, um im EU-Raum operieren zu dürfen.

Transparenz über Funktionsweise der Algorithmen erhöhen

Bei internationalen Maßnahmen sollte die Bundesregierung sehr genau darauf achten, nicht den Zensur- und Kontrollbestrebungen illiberaler Staaten Tür und Tor zu öffnen. Ein Beispiel für die notwendige Differenzierung sind zwei parallele Prozesse in den Vereinten Nationen (VN): zum einen treibt Russland eine Open-ended Working Group (OEWG) voran (A/RES/73/27), die auf den Schutz souveräner nationaler Interessen bei der Regulierung des Internets zielt. Dieses Vorgehen ist kritisch zu sehen. Unterstützenswerter ist der Regelbildungsprozess der Group of Governmental Experts (GGE), die unter Federführung der USA bis mindestens ins Jahr 2021 (A/RES/73/266) an Grundlinien für eine gemeinschaftsorientierte und völkerrechtlich basierte Internetregulierung arbeiten wird (→ Kettmann 2019).

Auch Parteien und politische Gruppierungen können mehr tun. Ein erster Schritt zur Schaffung von mehr Transparenz in Bezug auf Wahlwerbung wäre die Abgabe von Selbstverpflichtungen politischer Parteien und ihrer Kandidaten dazu, auf die Verbreitung bestimmter Informationen über Online-Plattformen zu verzichten. Dazu zählen falsche, erfundene oder gestohlene Informationen, manipulierte Videos und der Einsatz von social bots zur Bloßstellung politischer Gegner. Ein Ansatz in diese Richtung ist die Erklärung der Transatlantic Commission on Election Integrity.

Regierungen können nicht nur durch negative Anreize eingreifen, sondern positiv gestalten: Beispielsweise könnte in Deutschland die vielfältige Landschaft der politischen Bildungsträger noch stärker genutzt werden, um Medienkompetenzen zu vermitteln. Noch wichtiger ist, Medien- und Debattenkompetenzen auf allen Ebenen der Bildung – von der frühkindlichen bis zur berufsbegleitenden – zu verankern, also in Lehrplänen und Lehreraus- und -weiterbildungen. Wenn traditionelle Medien bei der Vermittlung von Grundinhalten zunehmend an Einfluss verlieren, muss darüber nachgedacht werden, wie die öffentlich-rechtliche Pflicht zur informationellen Grundversorgung auch im Digitalen umgesetzt werden kann. Eine bloße Ausweitung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkstruktur ist vermutlich ein zu einfacher und zu kurzer Weg. Vielmehr müsste der bottom-up-Logik des Internets entsprechend eine Vielzahl an Formaten und Institutionen dauerhaft öffentlich gefördert werden – von Recherchenetzwerken über kleinteilige und auch lokale journalistische Tätigkeiten. So kann auch der Staat aktiver, positiver und umfassender mit den gegenwärtigen Herausforderungen für die Stabilität der liberalen Demokratie umgehen.

Medienkompetenz  
als zentrales Ziel von  
Bildung

## SCHLUSSFOLGERUNG

---

Manipulations- und Mobilisierungsversuche durch extremistische und populistische Akteure von Innen und Außen treffen liberale Demokratien in ihrem Kern: sie schwächen Konfliktlösungs- und innere Friedensfähigkeit. Offen zugängliche Informationen und der Austausch von Argumenten bleiben Grundpfeiler demokratischer Willensbildung. Es gibt drei wesentliche Herausforderungen: 1) strategische nichtstaatliche, aber teils auch staatliche Akteure, die mit relativ geringem Aufwand öffentliche Diskurse manipulieren, Falschmeldungen lancieren und Polarisierungstendenzen verstärken; 2) Verstärkereffekte durch das Schwarmverhalten von Nutzern sozialer Netzwerke und die Fluidität der zahlreichen Plattformen; 3) intransparente Algorithmen, die bei der Verbreitung aber auch dem Blockieren von Themen inzwischen eine entscheidende Rolle einnehmen und die menschliche Urteilskraft immer weiter in den Hintergrund drängen. Staat und Zivilgesellschaft sind aber nicht machtlos. Sie können Transparenz über Quellen und Verfahren einfordern. Die Grundlagenforschung kann Klarheit bei den Rechtsbegriffen schaffen und aufzeigen, welche Wirkungen von der Kommunikation in sozialen Netzwerken ausgehen. Entscheidungen darüber, wie reguliert wird, sollten nicht übereilt getroffen und auf Grund der transnationalen Reichweite der Netzwerke international abgestimmt werden. Die Bundes- und Landesregierungen können den Bereich der primären Prävention stärken, indem sie die Medienkompetenz erhöhen – und zwar sowohl durch Projektangebote der politischen Bildung als auch durch den dauerhaften Ausbau von Kompetenzen auf allen Ebenen des Bildungssystems. In dieser aktiven, vorsorgenden Gestaltung liegen die größten Chancen zur Wahrung des inneren Friedens und Stärkung der liberal-demokratischen Ordnung gegenüber transnationalen Risiken durch die Möglichkeiten des Internets.

---

1 Eigene Erhebung aus Pressemitteilungen der Generalbundesanwaltschaft, 2015-2018.

2 Dieser Abschnitt hat sehr von Kommentierungen durch Matthias Kettemann, Niklas Rakowski und Thorsten Thiel profitiert. Wir danken ihnen dafür.

## Autorinnen und Autoren

---

### Reem Ahmed

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

### Stephen Albrecht

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

### Dr. Marc von Boemcken (Koordination)

BICC – Bonn International Center for Conversion

### Maik Fielitz

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

### Dr. Julian Junk (Koordination)

HSFK – Leibniz Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

### PD Dr. Martin Kahl (Koordination)

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

### Holger Marcks

IFSH – Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg

### Manjana Sold

HSFK – Leibniz Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

5  
156

## Quellenverzeichnis

---

*Bonn International Center for Conversion (BICC)/Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)/ Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH)/Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) 2018: Friedensgutachten 2018. Kriege ohne Ende. Mehr Diplomatie, weniger Rüstungsexporte, Berlin et al.*

*Buermeyer, Ulf 2017: Facebook-Justiz statt wirksamer Strafverfolgung?, in: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/netzwerkdurchsetzungsgesetz-netzdg-facebook-straferfolgung-hate-speech-fake-news/>; 24.3.2017.*

*Douglas, David M. 2016: Doxing: A Conceptual Analysis, in: Ethics and Information Technology 18, 199–210.*

*Ebner, Julia/Davey, Jacob 2017: The Fringe Insurgency. Connectivity, Convergence and Mainstreaming of the Extreme Right, London.*

*Echikson, William/Knodt, Olivia 2018: Germany's NetzDG: A Key Test for Combatting Online Hate, in: <https://www.ceps.eu/publications/germany%E2%80%99s-netzdg-key-test-combatting-online-hate/>; 28.02.2019.*

*Holland, Martin 2018: Russische Trolle in Deutschland: Per Twitter die öffentliche Meinung vergiften, heise.de, 24.10.2018, <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Russische-Trolle-twitterten-auf-Deutsch-als-normale-Nutzer-und-lokale-Boten-4200551.html>; 28.02.2018.*

*IDZ/Campact 2018: #Hass im Netz. Der schleichende Angriff auf unsere Demokratie - Eine repräsentative Untersuchung in Hessen, Jena.*

*Institute for Economics & Peace 2018: Global Terrorism Index 2018. Measuring the Impact of Terrorism, Sydney.*

*IOM (Internationale Organisation für Migration) 2019a: Missing Migrants. Tracking Deaths along Migratory Routes, in: <https://missingmigrants.iom.int/>; 28.02.2019.*

*IOM (Internationale Organisation für Migration) 2019b: Flow Monitoring Europe, in: <http://migration.iom.int/europe?type=arrivals>; 20.03.2019.*

*Kettemann, Matthias C. 2019: Internationale Regeln für soziale Medien: Menschenrechte wahren und Desinformation bekämpfen. Global Governance Spotlight 2/2019. Stiftung Entwicklung und Frieden, Bonn.*

*Lischka, Konrad/Stöcker, Christian 2017: Digitale Öffentlichkeit - Wie algorithmische Prozesse den gesellschaftlichen Diskurs beeinflussen. Arbeitspapier im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.*

*Poushter, Jacob/Manevich, Dorothy 2017: Globally, People Point to ISIS and Climate Change as Leading Security Threats. Concern about Cyberattacks, World Economy also Widespread, in: <https://www.pewglobal.org/2017/08/01/globally-people-point-to-isis-and-climate-change-as-leading-security-threats/>; 28.02.2019.*

*Precht, Jörn 2019: Verbreitung populistischer Narrative in den Kommentarspalten des sozialen Netzwerks Facebook, in: Müller, Michael/Precht, Jörn (Hrsg.): Narrative des Populismus, Wiesbaden, 93–114.*

*R+V Versicherung 2018: Die Ängste der Deutschen 2018, in: <https://www.ruv.de/presse/aengste-der-deutschen>; 28.02.2019.*

*Stamos, Alex 2017: An Update on Information Operations on Facebook, September 6, 2017, <https://newsroom.fb.com/news/2017/09/information-operations-update/>; 28.02.2019.*

*Statista 2019: Europäische Union: Anteil ausländischer Staatsangehöriger an der Gesamtbevölkerung in den Mitgliedsstaaten im Jahr 2017, in: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/73995/umfrage/auslaenderanteil-an-der-bevoelkerung-der-laender-der-eu27/>; 28.02.2019.*

*University of Maryland/National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism 2018: Global Terrorism in 2017. Background Report, Maryland.*

*Vosoughi, Soroush/Roy, Deb/Aral, Sinan 2018: The Spread of True and False News Online, in: Science 359: 6380, 1146–1151.*

*Woolley, Samuel C./Howard, Philip N. 2017: Computational Propaganda Worldwide: Executive Summary, in: <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/06/Casestudies-ExecutiveSummary.pdf>; 28.02.2019.*

## Abbildungen / Grafiken / Tabellen

**34** /141*Terroristische Bedrohung durch den Islamischen Staat und islamistischen Extremismus im Jahr 2017*

Quelle: Umfragedaten: PEW Research Center, Daten zu Terroropfern: Global Terrorism Database

(Anmerkung 1: die Graphik dient zur Illustration, dass subjektives Bedrohungsempfinden und objektive Bedrohung auseinanderfallen können, deren Zusammenspiel komplex ist und sich vereinfachenden Erklärungsansätzen verschließt; Anmerkung 2: in den Jahren 2015 und 2016 waren die Anschlags- und Opferzahlen in westeuropäischen Staaten deutlich höher - Bedrohungswahrnehmungen sind auch durch vergangene Ereignisse und Ereignisse außerhalb der Landesgrenzen beeinflusst; Anmerkung 3: im Fall von Nigeria handelt es sich nur um diejenigen Toten, die Boko Haram verursacht hat).

**36** /147*Gemeldete Inhalte bei YouTube aufgeschlüsselt nach Beschwerdegrund*

Quelle: Netzwerkdurchsetzungsberichte von YouTube 2018/1 und 2018/2

**37** /149*Über das NetzDG-Meldeformular übermittelte Beschwerden und Löschungen im Jahr 2018*

Quelle: Netzwerkdurchsetzungsberichte von Facebook, Google und Youtube 2018/1 und 2018/2

## Abkürzungsverzeichnis

<b>A</b>		<b>F</b>	
A4P	Action for Peacekeeping	F&E	Forschung und Entwicklung
AfD	Alternative für Deutschland	FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
ASEAN	Association of South East Asian Nations	FMCT	Fissile Material Cut-off Treaty
AU	Afrikanische Union		
<b>B</b>		<b>G</b>	
BIP	Bruttoinlandsprodukt	GGE	Group of Governmental Experts
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung	GIFCT	Global Internet Forum to Counter Terrorism
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	GKKE	Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	GMI	Globaler Militarisierungsindex
BSP	Bruttosozialprodukt	GPI	Global Peace Index
		GSE	Group of Scientific Experts
<b>C</b>		<b>H</b>	
CCM	Convention on Cluster Munition	HCOC	The Hague Code of Conduct against Ballistic Missile Proliferation
CCW	Convention on Certain Conventional Weapons		
CRRF	Comprehensive Refugee Response Framework		
CTBT	Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty		
CWÜ	Chemiewaffenübereinkommen		
<b>D</b>		<b>I</b>	
DAC	Development Assistance Committee	ICBM	Intercontinental Ballistic Missile
DPA	Department for Political Affairs	IDPs	Internally Displaced Persons
DPPA	Department of Political and Peacebuilding Affairs	IEP	Institute for Economics and Peace
DRK	Demokratische Republik Kongo	IIIM	International, Impartial and Independent Mechanism to assist in the investigation and prosecution of persons responsible for the most serious crimes under International Law committed in the Syrian Arab Republic since March 2011
<b>E</b>		<b>J</b>	
ECOWAS	Economic Community of West African States	IMSD	Initiative Mediation Support Deutschland
EDF	Environmental Defense Fund	INF-Vertrag	Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty
EU	Europäische Union	IOM	Internationale Organisation für Migration
EUCAP	EU Capacity Building Mission	IRK	Internationales Rotes Kreuz
EUTF	European Union Emergency Trust Fund	IRU	Internet Referral Unit
EUTM	European Union Training Mission in Mali	IS	Islamischer Staat
EZ	Entwicklungszusammenarbeit	ISAF	International Security Assistance Force
		JCPOA	Joint Comprehensive Plan of Action



**K**

KI Künstliche Intelligenz  
 KSE-Vertrag Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa

**L**

LAWS Lethal Autonomous Weapon Systems

**M**

MTCR Missile Technology Control Regime  
 MDR Missile Defense Review  
 MINUSMA VN-Mission in Mali (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali)  
 MIRVs Multiple Independently Targetable Reentry Vehicles  
 MONUSCO VN-Mission im Kongo (Mission de l'Organisation des Nations unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo)

**N**

NATO North Atlantic Treaty Organization  
 NDAA National Defense Authorisation Act  
 NetzDG Netzwerkdurchsetzungsgesetz  
 N-START New Strategic Arms Reduction Treaty  
 NVV Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag  
 NWS Nuklearwaffenstaaten

**O**

ODA Official Development Assistance  
 OECD Organisation for Economic Cooperation and Development  
 OEWG Open-ended Working Group  
 OSZE Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa  
 OVCW Organisation für das Verbot chemischer Waffen

**P**

PBF Peacebuilding Fund  
 PBSO Peacebuilding Support Office  
 PESCO Permanent Structured Cooperation  
 PRK Präventive Rüstungskontrolle

**R**

RG Reconquista Germanica

**S**

SALT I Strategic Arms Limitation Talks  
 SDG Sustainable Development Goals  
 SIPRI Stockholm International Peace Research Institute  
 SLBM Submarine-Launched Ballistic Missile  
 SLCM Submarine-Launched Cruise Missile  
 SSR Security Sector Reform  
 TPNW Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons

**U**

UAVs Unmanned Aerial Vehicles  
 UCDP Uppsala Conflict Data Program  
 UN United Nations  
 UNHCR United Nations High Commissioner for Refugees  
 UNRWA United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East  
 UNSG UN Secretary General

**V**

VN Vereinte Nationen

**W**

WD Wiener Dokument der Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen  
 WVO Warschauer Vertragsorganisation

**2019 /**

Vorwärts in die Vergangenheit?

Frieden braucht Partner /

**FRIEDENSGUTACHTEN**

→ PDF

[www.friedensgutachten.de](http://www.friedensgutachten.de)

160

**BICC** Bonn International Center for Conversion

Prof. Dr. Conrad Schetter Director for Research

Pfarrer-Byns-Straße 1, 53121 Bonn

[www.bicc.de](http://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 Str. 27-31, 60329 Frankfurt

[www.hsfk.de](http://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](http://www.ifsh.de)

**INEF** Institut für Entwicklung und Frieden

Prof. Dr. Tobias Debiel Direktor

Lotharstraße 53, 47057 Duisburg

[www.inef.de](http://www.inef.de)

#### **Redaktionsleitung**

Dr. Claudia Baumgart-Ochse, HSFK

#### **Visuelle Konzeption und Gestaltung**

Diesseits – Kommunikationsdesign, Düsseldorf

#### **Satz**

Grübelfabrik e.K., Frankfurt/M.

#### **Übersetzung**

Felix Pahl – paraphrasis.de

#### **Presse- und Öffentlichkeitsarbeit**

Vera Klopprogge, HSFK

---

#### **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](mailto:lit@lit-verlag.de) [www.lit-verlag.de](http://www.lit-verlag.de)

Auslieferung Deutschland

LIT Verlag, Fresnostraße 2, 48159 Münster

Telefon +49 (0)251 62 03 222

[vertrieb@lit-verlag.de](mailto:vertrieb@lit-verlag.de)

E-Books sind erhältlich unter [www.litwebshop.de](http://www.litwebshop.de)

**ISBN 978-3-643-14351-8**

Gefördert durch



## **Friedensgutachten 2018**

Herausgegeben von Bonn International Center for Conversion (BICC), Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

### **Kriege ohne Ende. Mehr Diplomatie – weniger Rüstungsexporte**

Das Friedensgutachten 2018 analysiert das aktuelle Konfliktgeschehen, zeigt Trends der internationalen Friedens- und Sicherheitspolitik auf und gibt konkrete Empfehlungen für das friedenspolitische Handeln der deutschen Bundesregierung.

Das Gutachten wird von den führenden deutschen Friedensforschungsinstituten seit 1987 jährlich herausgegeben. 2018 erscheint das Friedensgutachten in neuer Konzeption und Gestaltung: In fünf Kapiteln - Bewaffnete Konflikte, Nachhaltiger Frieden, Rüstungsdynamiken, Institutionelle Friedenssicherung und Transnationale Sicherheitsrisiken - bilanzieren und bewerten Autorentams der Institute die aktuellen Entwicklungen. Das Kapitel „Fokus“ nimmt 2018 den Nahen und Mittleren Osten als Konfliktregion in den Blick.

2018, 144 S., 12,90€, br., ISBN 978-3-643-14023-4

---

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

Neuabonnenten erhalten die Ausgaben 2012 bis 2018 gratis.

LIT Verlag

Berlin –Münster –Wien – Zürich – London

[www.friedensgutachten.de](http://www.friedensgutachten.de)

## **Friedensgutachten 2017**

Herausgegeben von Bruno Schoch, Andreas Heinemann-Grüder, Corinna Hauswedell, Jochen Hippler, Margret Johannsen  
2017, 290 S., 12,90€, br., ISBN 978-3-643-13758-6

## **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 Deibel, 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

**D**as Friedensgutachten 2019 analysiert aktuelle Gewaltkonflikte. Mit friedenswissenschaftlichem Zugang zeigt es Trends der internationalen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik auf und gibt Empfehlungen für Bundesregierung und Bundestag. Die deutschen Friedensforschungsinstitute (BICC/HSFK/IFSH/INEF) geben das Gutachten seit 1987 jährlich heraus, seit 2018 in neuem Format.

[www.friedensgutachten.de](http://www.friedensgutachten.de)