



BUNDESVERBAND SICHERHEITSPOLITIK AN HOCHSCHULEN

BSH

ADLAS

Ausgabe 3/2010

4. Jahrgang

Magazin für Außen- und Sicherheitspolitik

SCHWERPUNKT **Wirtschaft und Sicherheit**

Interessen ohne Alternativen?

CLAUSEWITZ

Was die Ökonomie »vom Kriege« lernen kann

BUNDESWEHR

Mehr Infanterie!

ISAF-PARTNER

Holland geht, Kanada bleibt noch

ISSN 1869-1684

www.sicherheitspolitik.de

www.adlas-magazin.de

Nach heftigen Reaktionen auf ein von ihm gegebenes Interview trat Horst Köhler im Mai dieses Jahres vom Amt des Bundespräsidenten zurück. Als außenhandelsabhängiges Land, so hatte Köhler gesagt, müsse Deutschland verstehen, dass »im Notfall auch militärische Mittel« notwendig sein können, um seine Interessen – darunter freie Handelswege und die Arbeitsplätze seiner Bevölkerung – zu sichern. Die heftigen Reaktionen auf diese Äußerungen – selbst von Christdemokraten als »missverständlich« bezeichnet – verwunderten, denn mit seinen Aussagen folgte Köhler im Wesentlichen dem Weißbuch des Verteidigungsministeriums von 2006. Darin heißt es ausdrücklich, dass der Wohlstand der Bundesrepublik durch freien Welthandel ein vorrangiges Ziel deutscher Sicherheitspolitik sei. Vielleicht hat niemand das Weißbuch – das »freundliche Desinteresse« lässt grüßen – so richtig wahrgenommen.

Köhler war auch nicht der erste Bundespräsident, der auf die Abhängigkeit Deutschlands von sicherem Handel und Zugang zum Weltmarkt hinwies. Schon 1975 kam Walter Scheel zu ähnlichen Einsichten, freilich noch unter den Vorzeichen des Kalten Krieges: »Die politische Sicherung der Seeverkehrswege ist entscheidend für unser auf die Weltwirtschaft angewiesenes Land«, so das damalige Staatsoberhaupt. »Die militärische Sicherung der atlantischen Zugänge nach Europa ist für die Bundesrepublik Deutschland eine Lebensfrage.«

Diese Logik ist schwer von der Hand zu weisen: Deutschland ist vom Welthandel abhängig; Konflikte, die den globalen Warenaustausch beeinträchtigen, wirken sich auf das rohstoffabhängige Exportland und seine Menschen aus. Die Verbindung zwischen Wirtschaft und Sicherheit zu erkennen, bedeutet aber nicht, einen wie auch immer gearteten Wirtschaftsimperialisismus zu fordern oder gutzuheißen. Es bedeutet stattdessen, dass beide – Prosperität und Sicherheit – einander bedingen und nicht isoliert betrachtet werden dürfen. Dazu leistet der Schwerpunkt dieser Ausgabe (**ab Seite 5**) einen Beitrag, indem das Thema aus strategischer, politischer und rechtlicher Sicht beleuchtet wird.

Wie sehr sich die Ökonomie und die letzte Wirtschaftskrise auf den Krieg in Afghanistan auswirkt, zeigt das Beispiel der Niederlande: Zu-

letzt hatten der politische Wille für eine Verlängerung des ISAF-Engagement nämlich genauso gefehlt wie das Geld (**Seite 50**). Daneben beleuchtet *ADLAS* in dieser Ausgabe auch Kanada, den nächsten Abzugskandidaten (**Seite 46**).

Der Blick auf die »Welt und Deutschland« schließlich führt wieder über den halben Globus: vom Heiligen Stuhl (**Seite 57**) über die norwegischen Nordgebiete (**Seite 67**) bis nach Pakistan (**Seite 81**). Zurückgekehrt nach Europa widmen wir uns noch dem unauffälligen Geheimdienst Catherine Ashtons (**Seite 61**) und dem schon längst bestehenden Spezialistenmangel des deutschen Heeres (**Seite 84**). Zuletzt stellt sich *ADLAS* der Frage, ob die Kombination von Entwicklungspolitik und Bundeswehrpräsenz in Afghanistan sinnvoll ist (**Seite 91**), und lädt zum Nachdenken und Mitdiskutieren ein. ◀◀

Michael Seibold

Herausgeber

**Niemand fordert eine
»Kanonenbootpolitik«, wer auf
den Zusammenhang von
Wirtschaft und Sicherheit hinweist.**

SCHWERPUNKT: WIRTSCHAFT UND SICHERHEIT



Sicherheit hat einen Preis

Gastautor und Commerzbank-Aufsichtsratsvorsitzender Klaus-Peter Müller mahnt, das »Gut« Sicherheit nicht für selbstverständlich zu halten. Und fordert den sachlichen Dialog über dessen Kosten. **Seite 5**

Was die Ökonomie »vom Kriege« lernen kann

Die Wirtschaftswissenschaften bedienen sich realitätsferner und untauglicher Theorien zur Beschreibung der Wirklichkeit. Wie auch die Militärwissenschaften – allerdings vor 200 Jahren. **9**

Schlechte Konjunktur für Sicherheit

Auch wenn die Weltwirtschaft wieder wächst: Die Weltwirtschaftskrise ist – vor allem aus sicherheitspolitischer Sicht – noch nicht ausgestanden. **14**

Sicherheit contra Handel

Bringen neue Initiativen zur Sicherung der Handels- und Versorgungswege größeren Schutz oder sind sie Vorwand für Protektionismus? **18**

Mittelstand im Feindesland

Die Auslandseinsätze der Bundeswehr erfordern einen Wandel in der Rüstungs- und Verteidigungsindustrie. Davon profitieren kleinere Unternehmen. Aber auch die »Großen« können flexibel sein. **22**

Eine ganz private Angelegenheit?

Amerika baut seit dem 19. Jahrhundert auf Sicherheitskooperation mit Privatunternehmen. Die Zusammenarbeit hat in den letzten Jahren eine nie dagewesene Intensität erreicht. **28**

NOTIZ: Der Preis des Krieges

32

Unternehmen sind auch nur Staaten

Die reichsten Volkswirtschaften der Welt: USA, Japan, China und Walmart? Unsere Weltordnung wird durch die wachsende Bedeutung von multinationalen Konzernen in Frage gestellt. **33**

Unternehmen sind auch nur Menschen

Die deutschen Grundrechte schützen Menschen und Unternehmen. Das Völkerrecht dagegen trennt beide sauberlich – was den Firmen zu Gute kommt. **37**

Spezialkräfte ohne Rückendeckung

Angesicht von Piratenüberfällen und Schiffsentführungen auf den globalen Handelswegen bleibt eine klarstellende Verfassungsregelung für Befreiungseinsätze der Bundeswehr wünschenswert. **40**

REIHE: ENTSCHEIDUNGSJAHR IN AFGHANISTAN



Überstrapaziert

Nach neun Jahren im Einsatz sollen im Juli 2011 alle kanadischen Kampftruppen aus Afghanistan abgezogen werden. Fehlende Bündnissolidarität und unverhältnismäßig hohe Verluste setzten dem Engagement ein Ende. **46**

Der Erste lässt das Licht noch an

Im Februar 2010 zerbrach die niederländische Regierungskoalition im Streit über die Beteiligung an der ISAF. Im anschließenden Wahlkampf war Afghanistan aber kein Thema mehr. **50**

NOTIZ: Ausdauerdrohne

52

»Zu Engpässen kann es immer noch kommen«

Staatssekretär Thomas Kossendey zur Lage der laufenden Afghanistan-Mission der Bundeswehr und zur aktuellen Einsatzausstattung der Truppe. **53**

DIE WELT UND DEUTSCHLAND



VATIKANSTAAT: Macht ohne Divisionen

Oft unbeachtet, noch öfter unterschätzt oder gar belächelt. Aber die Friedens- und Außenpolitik des Heiligen Stuhls ist keinesfalls wirkungslos. **Seite 57**

EUROPAS NACHRICHTENDIENST: Heimlich, still und leise

Das »Joint Situation Centre« hat einen neuen Chef. Dessen Vorgesetzte Catherine Ashton hatte aber die Öffentlichkeit darüber nicht informiert. **61**

SPARZWANG: Eine Chance für die Europaarmee

In ihrem Koalitionsvertrag beschloss die schwarz-gelbe Bundesregierung, langfristig auf eine europäische Armee hinzuwirken. Der Zeitpunkt dafür ist günstiger denn je. **64**

NORWEGEN: Doppeltes Tauwetter

Das schmelzende Eis der Arktis gibt enorme Reichtümer frei. Das führt unter den Anrainerstaaten zu Verteilungskämpfen. Trotz diplomatischer Annäherungen betrachtet Norwegen den Nachbarn Russland mit Skepsis. **67**

GLOBAL ZERO: Zweideutige Eindeutigkeit

Barack Obamas Abrüstungswille erscheint ambivalent. Eine systematische Überprüfung der neuen US-Nukleardoktrin eröffnet aber eine klare Perspektive. **72**

NOTIZ: Schmusekurs am Bosphorus

75

SICHERHEITSRISIKO KIRGISTAN: Lunte am Pulverfass

Die Instabilität Kirgistans bedroht ganz Zentralasien. Ein Worst-Case-Szenario in der Region kann vor allem Russland nicht ignorieren. **76**

KRISENHERD PAKISTAN: »Der Staat der indischen Muslime«

Der schwache Präsident von Pakistan, künstliches Gebildes zwischen Indien und Afghanistan, kann das politische Vakuum im Land nicht füllen. **81**

NOTIZ: Konkurrenz belebt das Geschäft

83

BUNDESWEHR: Mehr Infanterie!

Entgegen den Lehren aus dem Afghanistan-Einsatz wird die »Königin des Schlachtfeldes« von der Bundeswehr vernachlässigt: Es mangelt eklatant an luftbeweglichen Bodentruppen. **84**

KUNDUZ-LUFTANGRIFF: Absolution oder falsche Kameradschaft?

Mit der Einstellung aller Straf- und Disziplinarverfahren gegen Oberst Klein wurde unter die Kunduz-Affäre ein vorläufiger Schlussstrich gezogen. Zu Recht? **88**

DISKURS

MILITÄR UND ENTWICKLUNGSHILFE: Eine Fazilität mit Hindernissen

Entwicklungsminister Dirk Niebel knüpft Gelder für Nichtregierungsorganisationen an deren Zusammenarbeit mit der Bundeswehr. Eine Debatte über das richtige Verhältnis zwischen zivilen Helfern und Soldaten. **91**

EDITORIAL

2

INHALT

3

NEUERSCHEINUNGEN

99

IMPRESSUM

100

AUSBLICK: ADLAS 4/2010

100

Sicherheit hat einen Preis

Ein Gastbeitrag von Klaus-Peter Müller

Mit der Sicherheit ist es bekanntlich wie mit der Gesundheit: Gern kommentarlos hingenommen, solange sie da ist – und schmerzlich vermisst, sobald sie fehlt. Erst dann sind auch viele bereit, über die Kosten von Sicherheit nachzudenken. Das aber liegt umso näher, als Sicherheit auch ein entscheidender **Wirtschaftsfaktor** ist. Dringend benötigen wir daher gerade in der Wirtschaft einen offenen, sachlichen und entspannten **Dialog** über Sicherheitsinteressen und Sicherheitspolitik in unserem Land.

►► Das »freundliche Desinteresse« an der Sicherheitspolitik und vor allem an der Bundeswehr ist noch immer weit verbreitet. Erst unter dem Eindruck der aktuellen Kassenlage oder leider tragischer Ereignisse ändert sich dieser Befund, und oft auch nur vorübergehend. Dabei verdient das Thema anhaltende und intensive Aufmerksamkeit, zumal inzwischen selbstverständlich ist, dass es nicht allein um Sicherheit im militärischen Sinn geht, sondern um einen ganz umfassenden Sicherheitsbegriff. Im Weißbuch 2006 des Bundesverteidigungsministeriums hieß es hierzu unter anderem: »Nicht in erster Linie militärische, sondern gesellschaftliche, ökonomische und kulturelle Bedingungen, die nur in multinationalem Zusammenwirken beeinflusst werden können, bestimmen die künftige sicherheitspolitische Entwicklung. Sicherheit kann daher weder rein national noch allein durch Streitkräfte gewährleistet werden.«

Es ist daher ebenso naheliegend wie legitim, auch Aspekte der Wirtschaft in diesen integrierten Sicherheitsbegriff aufzunehmen. Insofern übernimmt Sicherheit auch eine Funktion als Wirtschaftsfaktor, nämlich als »knappes Gut«. Erst das Bewusstsein, dass Sicherheit auch etwas kostet, kann dazu führen, dass sich alle Beteiligten in angemessener Weise mit sicherheitspolitischen Fragen und Maßnahmen befassen. Wer zum Beispiel Auslands-Einsätze genehmigt, muss auch »ja« sagen zu einer angemessenen materiellen Ausstattung und ideel-

len Unterstützung. Das Eine ohne das Andere wäre nicht nur halbherzig, sondern unverantwortlich. Schon deshalb brauchen wir einen sachlichen, zielorientierten Dialog über sicherheitspolitische Fragen in unserem Land. Es bestehen also eindeutig Wechselwirkungen zwischen Sicherheit und Wirtschaft, das heißt: Märkten, Unternehmen und Verbrauchern.

Sicherheit ist ein knappes Gut.

Internationale Sicherheit ist beispielsweise ausschlaggebend nicht nur für die Erhaltung offe-

ner Wege für Handel, Dienstleistungen und Reisen, sondern in besonderem Maße auch für die Finanzmärkte. Diese sind zwar dazu bestimmt und auch dazu in der Lage, normale Risiken der Wirtschaft wie der Politik in ihren Prozessen, Produkten und Preisen zu verarbeiten. Sie sind aber verwundbar gegenüber plötzlich und unerwartet eintretenden, außergewöhnlichen beziehungsweise extremen Risiken.

Als empfindliche Seismographen der übrigen Wirtschaft reagieren sie auf zusätzliche Kosten und niedrigere Gewinne mit teils enormen Risikoaufschlägen, zum Beispiel bei den Zinsen, oder mit niedrigeren Bewertungen, zum Beispiel für Aktien. Dadurch übertragen und potenzieren sich die Kosten der Unsicher-

Foto: Commerzbank AG



Klaus-Peter Müller

ist Vorsitzender des Aufsichtsrats der Commerzbank AG. Seit 1966 arbeitet er für das Finanzinstitut, stieg 1990 in den Vorstand auf und wechselte 2001 in den Aufsichtsrat. Der 66-Jährige war zudem Präsident des Bundesverbandes Deutscher Banken und ist heute Vorsitzender der Regierungskommission »Deutscher Corporate Governance Kodex«. Unter anderem für sein Engagement für Begegnungen von Führungskräften von Bundeswehr und Wirtschaft wurde der Oberleutnant der Reserve mit dem Ehrenkreuz der Bundeswehr in Gold geehrt. In seinem Beitrag gibt er ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

heit für alle Wirtschaftsteilnehmer, bis hinein in die Kaufkraft privater Ersparnisse beziehungsweise der Altersvorsorge. Asymmetrische Bedrohungen, Terrorismus oder »failing states« bilden daher latent oder akut durchaus Bedrohungen für Wirtschaft und Wohlfahrt, auch wenn ihre indirekten Wirkungen nicht immer sofort erkennbar werden.

Wir können uns eine fehlende Definition unserer Sicherheitsinteressen nicht länger leisten.

Ökonomen gelten Innere Sicherheit und Landesverteidigung – im erweiterten Sinne also die »Produktion« von Sicherheit – als das fast einzige verbliebene Beispiel für ein wirklich »öffentliches Gut«. Das heißt: ein Gut, das – wie Licht und Luft – allen gleichermaßen zur Verfügung steht, weil von dessen Nutzung mit vernünftigem Aufwand niemand ausgeschlossen werden kann. Für ein solches Gut ist kein Marktpreis zu ermitteln. Daher wird es von privaten Anbietern nicht zur Verfügung gestellt. Denn schon der Zweite, der dieses Gut ebenfalls nutzen möchte, würde versuchen, den

Kaufpreis zu vermeiden. Er würde dann so zusagen als »Trittbrettfahrer« den vollen Nutzen genießen, bei Kosten von Null.

Soviel zur Theorie der Volkswirte. Doch wir sind damit auch schon mitten im praktischen Kern des Problems: Jeder Teilnehmer am Wirtschaftsleben profitiert, wenn der Staat – über Streitkräfte, über Polizei und Justiz sowie Gesetze und Normen – für Sicherheit und Ordnung sorgt. Doch wer will dafür bezahlen, wer kennt den genauen Preis, und erst Recht: Wer kennt oder erkennt den Nutzen in Euro und Cent?

Mindestens eine Schlussfolgerung ist aus diesem Dilemma zu ziehen: Investitionen auch in die äußere Sicherheit unseres Landes tragen eine – wenn auch schwer zu beziffernde – Rendite, die im Normalfall eindeutig positiv ist. Wir gewinnen davon eine gewisse Vorstellung, wenn wir uns eine Welt mit drastisch erhöhter Unsicherheit vorstellen und uns die Folgen für die Wertschöpfungsprozesse der Wirtschaft vor Augen führen. Zu den wichtigsten Konsequenzen würden Preisaufschläge gehören, also Prämien, vor allem wegen der angesprochenen Risikosensibilität an den Finanzmärkten. Solche Prämien für allgemeine politische Unsicherheit wirken wie eine Steuer oder wie eine Zwangs-Versicherung. Sie ist nicht zu umgehen, taucht aber in kaum einer Gewinn- und Verlustrechnung als gesonderter Posten auf. Dies ist das erwähnte Problem des »öffentlichen Gutes«.

Es ist also vollkommen klar, dass die Sicherheit sowie deren »Kehrwert« – das Risiko –

enorme Bedeutung für die Wirtschaft haben. Die Vorbeugung gegen und der Schutz vor unverhältnismäßig hohen Risiken, also die Bewahrung der Sicherheit, ist Sache der Allgemeinheit, das heißt des Staates. Daher gehört zu den unbestrittenen Grundsätzen gerade der Sozialen Marktwirtschaft ein freiheitlicher Rechtsstaat, der innere beziehungsweise äußere Stabilität und Sicherheit garantiert. Allerdings ist die Rendite der Sicherheit nicht immer deutlich wahrnehmbar, ja, sie wird in friedlichen Zeiten als selbstverständlich hingenommen.

Das Verständnis für diesen Zusammenhang zu schärfen, ist daher entscheidend, um den Preis für das öffentliche Gut »Sicherheit« in Wirtschaft und Politik ins Bewusstsein zu heben.

Vier Schlussfolgerungen

1. Wir brauchen eine klarere, explizite Definition der Sicherheitsinteressen unseres Landes und seiner Wirtschaft. Hier hat das Weißbuch einen gewissen Anstoß gegeben, doch der Ruf ist aus verschiedenen Gründen fast ohne Echo verhallt. Das aber können und dürfen wir uns nicht mehr länger leisten, angesichts der fortbestehenden Bedrohungslage einerseits und unserer wachsenden internationalen Verantwortung andererseits. Um Helmut Schmidt zu zitieren: Deutschland ist immer noch ein »ökonomischer Riese«. Es darf und kann sich nicht auf Dauer als »politischer Zwerg« verstecken. ►►

2. Wir müssen durch Dialog und Diskussion dafür sorgen, dass bei Entscheidungsträgern in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik das Verständnis für die Belange der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wächst. Es spräche für die Reife unserer Demokratie, wenn dieser dringend notwendige Diskurs nicht für Wahlkampfzwecke genutzt und dadurch letztlich verhindert würde.

3. Es geht ganz allgemein um eine sehr viel breitere gesellschaftliche Diskussion sicherheitspolitischer Fragen. Als Besteller und »Hauptabnehmer« von Sicherheit muss die Gesellschaft, müssen wir alle auch die nötige Gegenleistung erbringen. Und diese besteht nicht ausschließlich, aber ganz wesentlich in modernen Strukturen sowie geeigneter, materieller Unterstützung für die Sicherheitskräfte: also ausreichenden Haushaltsmitteln und rechtzeitiger Zuführung der notwendigen Ausrüstung. Auch Finanzmärkte und -institute können hierbei Know-how einbringen, um nach innovativen Lösungen zu suchen. So lassen sich Konzepte diskutieren, durch die finanzielle Mittel frei würden, die sich zur Deckung akuter Befähigungslücken nutzen lassen, etwa durch Nutzung von Leasing oder »Öffentlich-private Partnerschaften« (ÖPP).

Doch brauchen die Sicherheitskräfte nicht nur ausreichende materielle Ausstattung. Sie benötigen mindestens ebenso dringend auch ideelle Rückendeckung. Das heißt, sie mit ihren

Aufträgen nicht allein zu lassen, sondern zum Beispiel allen Soldaten das Gefühl zu geben, dass ihr Einsatz breite gesellschaftliche Anerkennung und Unterstützung findet. Das Gleiche gilt auch für die Polizei und andere Sicherheitsbehörden. Zu fordern ist also das Ende des »freundlichen Desinteresses«.

4. Wir brauchen diesen Dialog und diesen Konsens, weil wir uns Klarheit über künftige Bedrohungsszenarien verschaffen müssen. Wir müssen zur Kenntnis nehmen, dass sich die Funktionsmechanismen der modernen Wirtschaft auch jene zunutze machen können, die sie schädigen oder zerstören wollen. Denn sie bilden oft zugleich die Schwachpunkte dieses offenen Systems. Hierzu gehört vor allem die Anfälligkeit kritischer Infrastrukturen gegen Störungen und Sabotage. Aber auch subtilere Formen sind denkbar wie gezielte Desinformation, Spionage, Manipulation und Attacken auf Image und Reputation von Unternehmen oder ganzen Branchen. Weitere, in ihren Auswirkungen noch gar nicht voll überschaubare Stichworte sind Cyber-Terrorismus und neue Formen des Wirtschaftskriegs.

Im Ergebnis brauchen wir in Deutschland einen bewussteren und selbstverständlicheren, entspannteren und zugleich professionelleren Umgang mit dem Thema Sicherheit einerseits, und deutlich mehr strategisches Denken andererseits. Nur so werden wir den Preis der Sicherheit richtig einschätzen und damit auch zu schätzen lernen. ◀◀

**Die Gesellschaft muss
eine **Gegenleistung**
für das Gut Sicherheit
erbringen.**

Quellen und Links:

[Weißbuch 2006 zur Sicherheit Deutschlands
und zur Zukunft der Bundeswehr](#)

Was die Ökonomie »vom Kriege« lernen kann

von Ludwig Eickemeyer

Die globale **Wirtschaftskrise** haben die wenigsten Ökonomen kommen sehen. Kein Wunder: Bei analytischen Grundlagen, deren Kernthese die Perfektion des Systems Markt ist, fällt es ziemlich schwer, deren Mängel wahrzunehmen. Clausewitz überwand solchen Irrglauben vor 200 Jahren in den **Militärwissenschaften**. Mit seinen Ansätzen ist er ein Vorbild für die Wirtschaftswissenschaft.

►► Sind Sie schon einmal einem »*homo oeconomicus*« begegnet? Ganz bestimmt; vielleicht nicht unter diesem Namen, sicher auch nicht im Zoo, aber in der Universität, einer Talkshow oder einem volkswirtschaftlichen Lehrbuch. An einem Ort aber haben Sie ihn sicher nicht wahrgenommen: in der Realität.

Das ist ein echtes Problem, denn *homo oeconomicus*, der »wirtschaftlich denkende Mensch«, ist die Grundlage des Verständnisses davon, wie die Wirtschaft funktioniert. Er ist Ausgangspunkt jeder wirtschaftswissenschaftlichen Ausbildung. Er ist es auch, auf dem viele betriebs- und volkswirtschaftliche Methoden, Werkzeuge und Prozesse basieren. Von ihm ausgehend werden in Volkswirtschaften und Unternehmen Prognosen erstellt, Pläne und Strategien entworfen, politische Entscheidungen getroffen. Der ökonomische Mensch ist also eine ziemlich mächtige Spezies, die eine nähere Betrachtung lohnt.

Den wirtschaftlich denkenden Menschen in freier Wildbahn zu beobachten, scheinen nur wenige geschafft zu haben: Zum Beispiel die Begründer der Spieltheorie Oskar Morgenstern und Johann von Neumann haben ihn entdeckt und beispielhaft beschrieben. *Homo oeconomicus* bewohnt das Ökosystem Wirtschaft. Seine Wesenszüge sind die eines rationalen Nutzenmaximierers. Er trifft Entscheidungen unabhängig von Emotionen, sozialen Bindungen und persönlichen Verhältnissen – also unabhängig von nicht messbaren Faktoren. Sein Ziel

ist, den eigenen materiellen Vorteil zu maximieren. Entscheidungen kann *homo oeconomicus* ziemlich eindeutig treffen, weil er über alle notwendigen Informationen verfügt und ein kohärentes Präferenzsystem besitzt: Mit allen Informationen zu seiner Verfügung weiß er genau, wie sich seine Entscheidung auf seine Umwelt und vor allem seinen Nutzen auswirken werden. Weil er außerdem seine Ziele hierarchisiert hat, kann er genau ableiten, welche Handlung für ihn den höchsten Nutzen nach sich zieht. *Homo oeconomicus* ist aber nicht allein, im Gegenteil, sein Ökosystem wird ausschließlich von seinesgleichen bevölkert – die Welt ist voller rationaler Nutzenmaximierer. Weil aber jedes Mitglied des Systems nach denselben Kriterien handelt, sind diese auch jedem bekannt und können – ganz rational – ins Kalkül gezogen werden.

Was bis jetzt noch ein wenig abstrakt beschrieben wurde, bedeutet nichts anderes, als dass jeder an der Wirtschaft teilnehmende Mensch ein wirtschaftlich denkender ist. Egal ob er Lebensmittel einkauft oder ein Geschäft betreibt. Wir alle begegnen – ohne, dass es uns bewusst gewesen wäre – ständig *hominibus oeconomicis* und sind selbst Angehörige dieser Art. Die Wahrscheinlichkeit, dass irgendjemand – außer vielleicht ein Ökonom – den Eindruck gewonnen hat, dass *homo oeconomicus* eine an der Realität angelehnte Verallgemeinerung des am Wirtschaftsleben teilhabenden Menschen wäre, ist eher gering. Vielmehr handelt es sich um eine Abstraktion, deren Zweck

es ist, wirtschaftliches Handeln mit mathematischer Präzision erklären und vorhersagen zu können.

Was hat das Ganze nun aber mit Clausewitz und dem Krieg gemein? Ganz einfach: ein Theorieverständnis, wie es in den Militärwissenschaften vor 200 Jahren modern gewesen ist und wie es von Carl von Clausewitz überwunden wurde.

Wie auch vor 200 Jahren die Militärtheorie beschränkt sich die Wirtschaftstheorie heute in ihrer Suche nach Erkenntnis auf materielle, das heißt messbare, Gegenstände. Eine solche Beschränkung der Militärwissenschaften auf das Messbare sei »nur in ihrem analytischen Teil als Fortschritt in dem Gebiet der Wahrheit zu betrachten«, kritisierte Clausewitz seinerzeit. Die

Einschränkung wäre »in dem synthetischen Teil aber, in ihren Vorschriften und Regeln, ganz unbrauchbar«.

Zur Analyse der Realität sind rein quantitative Methoden durchaus hilfreich. Wenn es aber darum geht, praktisches Handeln abzuleiten, sind diese Methoden in einem Bereich menschlicher Interaktion, der mit Interessenkonflikten behaftet ist, nutzlos. Das trifft vor allem dann zu, wenn in Bereichen, in denen menschliches Handeln aufeinander trifft – wie im Krieg und in der Wirtschaft –, qualitative Faktoren entscheidenden Einfluss auf die Entwicklung der Ereignisse nehmen. Diese qualitativen Faktoren sind zum Beispiel kulturelle Eigenheiten, individuelle Neigungen, politische Stimmungen oder auch zufällige Ereignisse wie

**»Alles ist unbestimmt
und der Kalkül
muss mit lauter
veränderlichen Größen
gemacht werden.«**

Carl von Clausewitz (1780 - 1831), Kriegstheoretiker



ein Nebel oder Aschewolken. Diese Faktoren machen die Berücksichtigung einer Variable notwendig, die die Wissenschaften mangels ihrer Berechenbarkeit gern vernachlässigen: die Unsicherheit.

Der **Nebel** der Wirtschaft

Spätestens jetzt lässt sich der Einspruch vieler Wirtschaftswissenschaftler erwarten, dass *homo oeconomicus* und die mit ihm verbundenen Annahmen ja gerade nur analytischen Charakter hätten und natürlich keine Grundlage wären, reales Handeln abzuleiten. Ein beliebtes Argument, um obigen Vorwürfen den Wind aus den Segeln zu nehmen. Es zeigt sich aber, dass auch hier Theorie und Praxis nicht ganz übereinstimmen. Denn politische Beratung – im Übrigen durch dieselben Ökonomen, die gerade Einspruch erhoben haben – und daraus folgendes politisches Handeln orientieren sich durchaus an diesen positivistischen, vermeintlich wissenschaftlichen, Modellen.

Ein plakatives Beispiel für dieses Denken ist die Effizienzmarkttheorie, die im großen Umfang den Regulierungen – oder besser: Deregulierungen – der Finanzmärkte in den letzten Dekaden zu Grunde lag. Geldmärkte symbolisieren am deutlichsten das Ideal einer durch *homo oeconomicus* beherrschten Wirt-

schaft. Alle Daten sind vordergründig vorhanden und transparent, nahezu in Echtzeit verfügbar, sofort in Angebot und Nachfrage berücksichtigt und in Preisen ausgedrückt: Ein Musterbeispiel für Effizienz und Stabilität und deshalb bestens geeignet, von der Politik sich selbst überlassen zu werden. Ein Verweis auf die jüngste Geschichte, in der sich der Finanzmarkt als Auslöser der Wirtschaftskrise zeigt, soll an dieser Stelle genügen, um deutlich zu machen, dass die neoliberale Wirtschaftstheorie, ganz im wissenschaftlichen, nicht polemischen Sinne, doch ganz offensichtlich einige wichtige Aspekte unberücksichtigt lässt und dennoch praktisches Handeln bestimmt hat.

Wirtschaftliches Handeln heute und militärisches Geschehen zu Clausewitz' Zeiten orientieren sich beide an Gedankenmodellen, die auf mess- und bestimmbar Größen beruhen und menschliches Handeln zu mechanisch anmutenden Funktionen degradieren. In der Wirtschaft wie im Krieg beruhen die Ereignisse in der Regel aber auf den Reaktionen handelnder Individuen aufeinander. Clausewitz drückte das als die »beständige Wechselwirkung gegenseitiger Tätigkeiten« aus. Das individuelle Moment wird durch die herrschende Wirtschaftstheorie ignoriert, und ihre Folgen als Systemfehler beschrieben, die es durch die Politik auszubessern gilt: Wenn die Realität der Theorie nicht entspricht, dann muss die Realität eben der Theorie angepasst werden. Dieses Ausmerzen der Systemfehler kann auch in dem

harten militärischen Drill zum Beispiel der preußischen Armee des 18. Jahrhunderts entdeckt werden, der bewirken sollte, dass die »militärische Maschine« möglichst absolut berechenbar funktioniert.

Die Erfahrung – ob in Wirtschaft oder Krieg – zeigt aber, dass das individuelle Element und der Zufall immer so groß bleiben, dass »alles unbestimmt ist und der Kalkül mit lauter veränderlichen Größen gemacht werden muss«. Das heißt aber nicht, dass eine Theorie der Wirtschaft unmöglich wäre. Clausewitz zeigt am Beispiel des Krieges, dass auch Phänomene, die nicht rein auf bestimmbar Variablen beruhen, in einer Theorie dargestellt und erklärt werden können. Dazu bedarf es aber der Bereitschaft, auf absolute Aussagen und die vermeintliche Sicherheit mathematischer Formeln zu verzichten. Wechselbeziehungen und Akteure können dann nur in Form von »Merkmalsräumen«, nicht genau begrenzbar Handlungsspielräumen, dargestellt werden.

Der Stratege sucht die **Imperfektion**.

Eine solche Theorie kann Kategorien zur Problemanalyse bereitstellen und sinnvolles Handeln ermöglichen. Sie setzt allerdings die Urteilsfähigkeit ihres Anwenders voraus. Nichts verrät ihm, wie sich ein Problem im Einzelfall

»Der Großteil der Makroökonomie der vergangenen 30 Jahre war im schlimmsten Fall schädlich.«

Paul Krugman (57), Wirtschaftstheoretiker



Foto: World Economic Forum

gestaltet. Das zu bestimmen bedarf des Urteils, das umso genauer ist, je vertrauter und erfahrener der Anwender mit dem Gegenstand der Theorie ist. Theorie und Praxis würden also ganz im Sinne von Clausewitz durch das Urteil des Anwenders verbunden.

Die Sicherheit, die *homo oeconomicus* und die neoliberale Wirtschaftstheorie um ihn herum suggeriert, ist eine Illusion. Sinnvoller ist es, sich auf die Unwägbarkeiten, die das Wirtschaftssystem in sich birgt, einzulassen und analytisch zu akzeptieren. Der Verlust mathematischer Präzision würde ausgeglichen mit der größeren Realitätsnähe der Theorie und dem Bewusstsein der mangelnden Perfektion, wodurch eine permanente Überprüfung des eigenen Urteils in der Theorie bereits angelegt wäre.

Ein Bewusstsein für die Notwendigkeit, bisher bevorzugte ökonomische Glaubenssätze überdenken zu müssen, ist durchaus vorhanden. So hat der amerikanische Ökonom Paul Krugman letztes Jahr festgestellt: »Der Großteil der Makroökonomie der vergangenen 30 Jahre war im besten Fall spektakulär nutzlos und im schlimmsten Fall schädlich.« Und »für das Einführen von Einsichten der psychologischen Forschung in die Wirtschaftswissenschaft, besonders bezüglich Beurteilungen und Entscheidungen bei Unsicherheit« hat Daniel Kahnemann schon 2002 den Nobelpreis erhalten.

Von einem solchen Wechsel des Blickwinkels auf wirtschaftliche Probleme nach clausewitzischem Vorbild kann die Wirtschaft profitieren. Er käme nicht nur dem Regulierungs-

verhalten makroökonomischer Akteure wie dem Staat zu Gute, sondern auch mikroökonomischen Handelnden wie den einzelnen Unternehmen. Der Wirtschaftswissenschaftler Jürgen Kromphardt unterstreicht, dass sich die Wissenschaft generell stärker mit Unsicherheit beschäftigen sollte, denn damit sähen sich Unternehmer in der Praxis konfrontiert: Sie treffen ihre Entscheidungen im Normalfall, ohne wirklich alle Fakten und Einflüsse zu kennen.

Das neoliberale Wirtschaftsmodell gibt die Realität in einem Unternehmen also kaum wieder. Dennoch beruhen auf ihm immer noch viele betriebswirtschaftliche Steuerungsmethoden, besonders im strategischen Management. Obwohl es hier schon länger Versuche gibt – wie die von Krugman und Kahnemann –, den Mensch und mit seinen realen Eigenschaften verknüpfte Phänomene stärker zu berücksichtigen, sind jene Strategieschulen, die auf der neoklassischen Theorie beruhen, nach wie vor die tonangebenden. Und das, obwohl die neoklassische Theorie quasi eine Bewunderin der Perfektion des Marktes, also des Wettbewerbes, ist.

Neoklassische Strategieschulen

Aufgabe des Strategen ist es aber, gerade diese Perfektion zu umgehen und, frei nach Schumpeter, durch Innovation bestehende Regeln und Produkte schöpferisch zu zerstören und eine Marktstellung zu erlangen, die möglichst konkurrenzlos ist – wenn auch nur vorübergehend. ►►

Unternehmen verhalten sich durchaus nach diesem Muster, aber ohne dass dies theoretisch widerspiegelt würde.

Clausewitz führte Anfang des 19. Jahrhunderts den Krieg auf das zurück, was er war und ist: Ein »Akt des menschlichen Verkehrs«. Zweck und Mittel in der Wirtschaft und im Krieg unterscheiden sich erheblich, in ihren Ursache- und Wirkungsbeziehungen sowie den zugrunde liegenden Motiven aber sind beide mit Interessenkonflikten behaftete menschliche Interaktion. Clausewitz befreite vor 200 Jahren die Militärtheorie von ihrem zwar präzisen aber unnützen mathematischen Ballast und schuf ein Werk, das heute noch als die »Metaphysik des Krieges« dient: ein Vorbild für die Wirtschaftswissenschaften. ◀◀

Ludwig Eickemeyer *hat Politik, Geschichte und Rechtswissenschaft in Dresden studiert. Er arbeitet für eine europapolitische Zeitung in Brüssel.*

Quellen und Links:

[brand eins vom Mai 2010 über den »Normalfall Irrationalität«](#)

Rezension von Beatrice Heuser:
»Clausewitz lesen!« in sehpunkte im Mai 2007

Rationale Ökonomie und »Homo oeconomicus«
erklärt von Hans Albert, Universität St. Gallen

4000 STUDIERENDE,

192 LÄNDER,

1 SIMULATION:



NATIONAL MODEL UNITED NATIONS 2011

AUCH 2011 SCHICKT DER BUNDESVERBAND SICHERHEITSPOLITIK AN HOCHSCHULEN SEINE DELEGATION NACH NEW YORK: WIR RUFEN STUDENTINNEN UND STUDENTEN ALLER FACHRICHTUNGEN AUF, SICH BEI UNS ZU BEWERBEN UND ZUSAMMEN IN DIE ROLLE EINES MITGLIEDS DER UNO ZU SCHLÜPFEN!

DIE INTENSIVSTE ERFAHRUNG DEINES STUDIUMS!

INDIVIDUELLE BEGLEITUNG UND ZEITLICHE FLEXIBILITÄT FÜR DEINEN SEMESTERPLAN!

VORBEREITUNGSSEMINAR VOM 9. BIS 15. JANUAR 2011 IN BERLIN

NATIONAL MODEL UNITED NATIONS IM FEBRUAR 2011 IN FRANKFURT AM MAIN*

INTERNATIONAL MODEL UNITED NATIONS IM APRIL 2011 IN NEW YORK

SCHREIBE DIREKT AN [NMUN@SICHERHEITSPOLITIK.DE](mailto:nmun@sicherheitspolitik.de)

BEWERBUNGSSCHLUSS IST DER 15. NOVEMBER 2010



Die **Weltwirtschaftskrise** wird vermutlich keinen bewaffneten Konflikt auslösen. Sie bereitet aber einen guten Nährboden für Gewalt und Destabilisierung. Gleichzeitig verringert sie die Fähigkeiten der Nato-Staaten, Unruheherde zu stabilisieren. Beide Faktoren werden mittel- und langfristige **Nachwirkungen** haben. Die Krise ist damit – zumindest aus sicherheitspolitischer Sicht – noch keineswegs ausgestanden.

►► »Die größte gegenwärtige sicherheitspolitische Herausforderung für die Vereinigten Staaten ist die Wirtschaftskrise mit ihren weltweiten Auswirkungen.« Mit dieser Aussage vor dem US-Senat sorgte Dennis Blair Anfang des Jahres 2009 für einiges Aufsehen – und für einen Schock bei einigen Senatoren. Der damalige Director of National Intelligence (DNI), nach dem US-Präsidenten oberster Herr der amerikanischen Geheimdienste, änderte in seinem Jahresbericht nämlich die Reihenfolge der größten sicherheitspolitischen Herausforderungen der USA: Nicht mehr Terrorismus oder Massenvernichtungswaffen standen an erster Stelle

der Liste, sondern die globale Wirtschaftskrise. Mehr als alles andere könne sie die Interessen der USA und ihrer westlichen Verbündeten gefährden, eine Welle des »destruktiven Protektionismus« auslösen und Staaten und ganze Regionen destabilisieren.

Als ehemaliger Vier-Sterne-Admiral genoss Blair genügend Ansehen, um eine Botschaft zu verkünden, die einigen Senatoren so gar nicht militärisch und sicherheitspolitisch klingen wollte: Auf die Wirtschaft kommt es an, auch für die Sicherheit eines Landes. Dabei folgte er einer Maxime, die schon Präsident John F. Kennedy seinen Soldaten ins Pflichtenheft dik-

Schlechte Konjunktur für Sicherheit

von Michael Seibold

tiert hatte: »Sie müssen sich mit Strategie und Taktik und Logistik auskennen. Sie müssen sich aber auch mit Wirtschaft, Politik und Geschichte auskennen. Denn denken Sie daran, dass wenige der Probleme unserer Zeit allein mit militärischer Gewalt gelöst worden sind.«

Allein stand Blair mit seiner Meinung nicht. Am gleichen Tag, an dem er vor dem Senat sprach, veröffentlichte die International Crisis Group einen Bericht über die Lage in Tadschikistan. »On the Road to Failure« war er überschrieben und warnte vor den Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf das ärmste Land Zentralasiens: Arbeitslosigkeit und Hunger könnten

Unruhen auslösen, die das Land – es hat erst zwischen 1992 und 1997 einen Bürgerkrieg durchstehen müssen – endgültig zum »failed state«, zum gescheiterten Staat, machen würden. Damit einhergehende Flüchtlingsströme wiederum könnten die gesamte Region destabilisieren und womöglich eine Kettenreaktion auslösen, denn auch Georgien, Armenien oder Kirgistan sind alles andere als gefestigt.

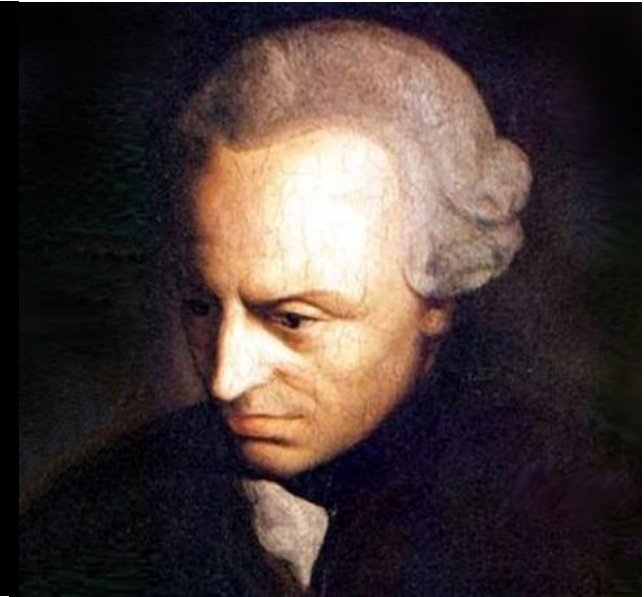
Die wissenschaftliche Literatur ist sich uneins, welche Auswirkung Handel und wirtschaftliche Interessen prinzipiell auf die Sicherheit der Staaten und ihrer Bewohner haben. Auf der einen Seite stehen die Vertreter der Idee des liberalen Handelsfriedens, darunter Charles de Secondat, Baron de Montesquieu: »Der natürliche Effekt des Handels ist es, Frieden zu bringen«, so Montesquieu 1748 in seinem Werk »Vom Geist der Gesetze«. Ihm pflichtete Immanuel Kant bei: »Es ist der Handelsgeist, der mit dem Kriege nicht zusammen bestehen kann, und der früher oder später sich jedes Volks bemächtigt.«

Soldaten zu Volkswirtschaftlern

Auch gegenwärtige Autoren unterstützen diese These, so etwa der amerikanische Wirtschaftshistoriker Richard Rosecrance. Insbesondere seit Ende des Zweiten Weltkriegs, so

»Es ist der Handelsgeist, der mit dem Kriege nicht zusammen bestehen kann.«

Immanuel Kant (1724-1804), Philosoph



Rosecrance, habe die wirtschaftliche Integration und gegenseitige Abhängigkeit – im Fachjargon: Interdependenz – stark zugenommen: Ausgerechnet die Opportunitätskosten von Kriegen wurden in vielen Fällen zu hoch und haben sich als friedensschaffend erwiesen. Denn wer miteinander Krieg führt, kann keinen Handel treiben. Ferner müssen Staaten Gebiete nicht mehr erobern, um Zugang zu deren Ressourcen zu erlangen: Sie könnten sie einfach auf dem Weltmarkt kaufen; viel günstiger, als einen Krieg darum zu führen – insbesondere dann, wenn man überlegt, dass die Rechnung für den Irakkrieg die USA nach Berechnungen des Wirtschaftsnobelpreisträgers Joseph Stiglitz etwa drei Billionen Dollar betragen wird. Und in der Tat scheint wirtschaftliche Freiheit beizu-

tragen, Konflikte zu verringern, findet Erik Gatzke von der Columbia University: »Economic freedom is about 50 times more effective than democracy in diminishing violent conflict.«

Doch es gibt auch eine grundsätzlich andere Auffassung: Handel und Gewinnstreben wirken sich in den Augen Alexander Hamiltons, einer der Gründerväter der Vereinigten Staaten, eher kriegsfördernd denn kriegshemmend aus, denn »beruhen nicht viele Kriege auf wirtschaftlichen Interessen? Hat der Handelsgeist nicht in vielen Fällen den Appetit auf Krieg und Eroberung noch gesteigert?« Auch der englische Historiker A.J.P. Taylor warnte: »No matter what political reasons are given for war, the underlying reason is always economic.« Dass Kriege sogar als Wirtschafts-

modell – vor allem für die Kriegsherren in failed states – taugen, hat Herfried Münkler in seinem vielbeachteten Buch »Die Neuen Kriege« gezeigt. Gewalt kann dann umso leichter

Aufstandsbekämpfung:

Winning Hearts and Minds

Auch im Guerillakrieg kommt ökonomischen Faktoren eine bedeutende Rolle zu. Diese Erkenntnis hat sich sehr stark in der Counter-Insurgency-Dienstvorschrift, dem »Army Field Manual FM 3-24«, der US-Armee niedergeschlagen. Der Begriff »Wirtschaft« taucht dort an 133 Stellen auf, weit öfter als »Kampf« (86 mal erwähnt), »Schlacht« (42 mal) oder »Waffen« (41 mal). Kein Wunder, denn »ohne eine funktionierende Wirtschaft und Beschäftigung kann die Bevölkerung leicht auf die falschen Versprechen der Aufständischen hereinfallen.«

Weitere Aussagen des FM 3-24:

- ▶ »Insurgents use technological, economic, and social means to recruit partners into their networks.«
- ▶ »In times of turmoil, political, social, security, and economic benefits can often entice people to support one side or the other.«
- ▶ »Managing expectations also involves demonstrating economic and political progress to show the populace how life is improving.«

Quelle: US Army FM 3-24 Counterinsurgency

ausbrechen, wenn sie die lukrativste Einkommensquelle ist.

Ganz verwerfen kann man beide Ansichten nicht und so bleibt das Verhältnis von Wirtschaft und Krieg wohl ein zweiseitiges. Dass sich wirtschaftliche Krisen – wie von Dennis Blair befürchtet – zumindest indirekt auf innerstaatliche und internationale Sicherheit auswirken können, ist aber schwer zu bestreiten: Massenarbeitslosigkeit, Hunger und soziale Unruhen bedrohen besonders schwache Staaten. Verschlimmert werden konnten die Auswirkungen der globalen Krise noch durch den von Blair angemahnten zerstörerischen Protektionismus, der den wirtschaftlichen Druck, gerade auf die Entwicklungsländer noch erhöht habe.

Wenn Regierungen die Grundbedürfnisse ihrer Bevölkerungen nicht mehr befriedigen können, so gewinnen Revolutionäre und Aufständische an Einfluss. Wenn sich auf redliche Weise kein Geld zum Überleben verdienen lässt, dann greift die notleidende Bevölkerung eben auf andere Mittel zurück: Sei es, indem sie in gebrechlichen Booten auf die Jagd nach Dampfern, Tankern und Passagierschiffen geht wie in Somalia, oder indem sie sich als Aufstands-Tagelöhner verdingt wie die sogenannten »10-Dollar-Taliban« in Afghanistan. Staaten, denen die Legitimität abhandenkommt, drohen in Unruhen und Bürgerkriegen zu versinken, die wiederum ganze Regionen destabilisieren können.

Teufelskreis Sparzwang

Das gilt umso mehr, als sich eine zweite Auswirkung der Wirtschaftskrise langsam bemerkbar macht: Die Ausgaben westlicher Staaten für Verteidigung sinken. Die Wirtschaftskrise hat in vielen Staaten für enorme Haushaltsdefizite gesorgt – um sie abzubauen, wird auch bei der Sicherheit gespart.

Nicht nur in Deutschland hat das enorme Auswirkung auf die Strukturen und auf die Fähigkeiten der Streitkräfte. Besonders betroffen vom Sparzwang ist die britische Armee: Das »Ministry of Defence« soll seine Ausgaben um zehn bis zwanzig Prozent kürzen. Auch wenn offizielle Stellen betonen, die Einsatzfähigkeit der Armee in Afghanistan – 10.000 Soldaten sind dort im Einsatz – sei für die nächsten Jahre nicht davon berührt, erregen diese Sparvorgaben doch Misstrauen. Einige amerikanische Experten befürchten, dass die weltweite Einsatzfähigkeit der Briten auf Dauer gefährdet ist. Operationen im derzeitigen Umfang werden in Zukunft wohl nicht möglich sein, denn es kursieren Pläne, wonach das Heer von derzeit 100.000 auf 80.000 Soldaten reduziert werden soll. 6.000 Soldaten könnte eine solche Armee dauerhaft im Einsatz halten. »Sollten diese Pläne umgesetzt werden«, so

»Hat der Handelsgeist
nicht in vielen Fällen
den **Appetit auf Krieg**
und Eroberung noch
gesteigert?«

Alexander Hamilton (1755-1804), Politiker



General Sir Richard Dannatt, ehemaliger britischer Generalstabschef, »wird Großbritannien zur Militärmacht zweiter Klasse.«

Das alles hat Auswirkungen auf die Nato, denn nicht nur in Großbritannien, sondern auch in anderen Partner-Armeen werden die Etats knapper, die Zahl der einsetzbaren Soldaten geringer. Die Aufwuchsfähigkeit der Streitkräfte im Einsatz – die derzeitige »Surge« in Afghanistan – wird damit in Zukunft noch schwerer als bisher. Mehr noch: Zusätzliche Einsätze zur Stabilisierung oder als Intervention können das Bündnis sehr schnell überfordern.

Und das gerade in Zeiten, in denen zusätzliche Krisenherde angesichts der Weltwirtschaftskrise umso öfter auftreten dürften. Oder, wirtschaftswissenschaftlich ausgedrückt: Die

Krise beschränkt das Angebot an Sicherheit, das die Staaten bereitstellen können. Dabei ist gerade durch die Krise selber die Nachfrage nach Sicherheit höher denn je. ◀◀

Quelle und Link:

Erik Gatzke zum statistischen Zusammenhang
zwischen Konflikt und wirtschaftlicher
Freiheit in einem Bericht des Cato Institute,
Washington DC, 2005

Sicherheit contra Handel

von Martin Breßlein

Seit den Anschlägen des 11. September 2001 hat Sicherheit im Außenhandel stark an Bedeutung gewonnen. Eine Fülle an **Sicherheitsinitiativen** wurde von unterschiedlichen Akteuren eingeführt. Einige unilaterale Maßnahmen der USA sind umstritten, während auch private Unternehmen selbst sich international organisieren. Bringen alle ihre Maßnahmen wirklich größeren Schutz oder sind sie Vorwand für einen neuen **Protektionismus**?

►► Handel ist heute wichtiger denn jemals zuvor. Während das Weltbruttoinlandsprodukt, also der Wert aller auf der Welt hergestellten Güter und Dienstleistungen, von 1983 bis 2007 um 400 Prozent stieg, nahmen die weltweiten Gesamtimporte und -exporte im gleichen Zeitraum um jeweils rund 660 Prozent zu. Noch deutlicher wird die steigende Bedeutung des Außenhandels, wenn man das Verhältnis des Außenhandels zum Bruttoinlandsprodukt weltweit betrachtet. Bezogen auf Exporte ist dieses Verhältnis von circa 16 Prozent im Jahr 1983 auf 25,5 Prozent im Jahr 2007, bezogen auf Importe von 16,5 auf ungefähr 26 Prozent im gleichen Zeitraum gewachsen – zusammen ein Anstieg von circa 33 auf 51,5 Prozent. Kurzum: Ein Großteil der weltweiten Güterproduktion wird heute über nationale Grenzen hinweg gehandelt.

Mehr noch: Nimmt man Wachstumsraten hinzu, zeigt sich in den letzten 15 Jahren ein Trend, dass Importe und Exporte etwa doppelt so schnell wachsen wie die weltweite Güterproduktion. All dies verdeutlicht, wie wichtig Außenhandel in der modernen Welt geworden ist, aber auch, wie stark sie vom internationalen Warenaustausch abhängig geworden ist. Um zu funktionieren braucht dieser globale Wirtschaftskreislauf sichere und offene Handelswege.

Risiken für die Versorgungskette sind so alt wie der Handel selbst. Verändert haben sich nur die Dimensionen und die Bedeutung der Risiken. Fürchtete man früher Schmuggel und Raub, so sind heutzutage Warenraub im größte-

ren Stil, vor allem aber Terroranschläge und moderne, maritime Piraterie die Hauptgefahren für den internationalen Handel.

Dabei ist zunächst einmal zwischen direkten und indirekten Auswirkungen einzelner Vorfälle zu unterscheiden. Direkt wirken sich meist kurzfristige Schäden aus, die beispielsweise mit einem Terroranschlag in Zusammenhang stehen; ebenso Gebäudeschäden, Infrastrukturschäden, aber auch Vernichtung von Waren durch natürliche Ursachen. Indirekte Auswirkungen sind vor allem mittel- und langfristige Folgeschäden durch Unsicherheit, die Haushalte, Firmen, aber auch staatliche Institutionen betreffen.

Dabei haben Privatunternehmen oftmals die größten Nachteile. Unsicherheit und Risiko führen zu höheren Versicherungsprämien. Die Absicherung zum Beispiel gegen Piraterie macht den Transport teuer. Wird das Risiko zu groß, kann es dazu kommen, dass Firmen ihr Geschäft in notorischen Krisengebieten ganz einstellen und sich auf sichere Länder beschränken. Darunter leidet dann die örtliche Bevölkerung, deren Warenzufuhr versiegt. Darüber hinaus unterliegen Unternehmen in jedem Fall auch staatlichen Auflagen in Bezug auf die Sicherheit der Waren und des Transports, die durch Häufung an Vorfällen immer schärfer werden. Haushalte werden durch Angst und Unsicherheit auch in ihrem Konsumverhalten beeinflusst. Aufgrund dieser mittel- bis langfristigen Folgewirkungen übersteigen Kosten von Terroranschlägen und Piraterie häufig die unmittelbaren, direkten Schäden.

Die größten Gefahrenquellen für den internationalen Handel sind heute Terrorismus und vor allem maritime Piraterie. 80 Prozent des weltweiten Güterhandels finden auf dem Seeweg statt. Somit kommt der Sicherheit der Transportwege auf den Weltmeeren entscheidende Bedeutung zu. Doch die Zahl der Überfälle durch Piraten ist in den letzten Jahren stark gestiegen. Zudem finden die meisten Angriffe nicht mehr in Südostasien, sondern vor den Küsten Afrikas, vor allem Somalias und um das Horn von Afrika herum, statt. Auch hat sich die Dimension der Angriffe verändert: Die Piratenbanden sind heute gut organisiert, stark bewaffnet und greifen jedes Ziel an, dass sie als lohnend erachten. Und das werden immer mehr: Auch vor Supertankern und Waffentransporten schrecken sie nicht zurück.

Dabei sind die Lösegeldforderungen oft der geringere Kostenfaktor für die betroffenen Reeder. Hohe finanzielle Belastungen verursachen die von 2001 bis 2005 um 30 Prozent gestiegenen Versicherungsprämien, wie auch gefahrene Umwege und höhere Lagerhaltung. Schätzungen gehen von insgesamt bis zu 16 Milliarden US-Dollar zusätzlichen Seetransportkosten in den letzten Jahren aus, die größtenteils die Privatwirtschaft treffen. Hinzu kommen potentielle Kosten, etwa durch mögliche Hafenschließungen. Simulationen zeigen, dass etwa eine Sperrung des Hafens von Shanghai für einige Wochen infolge eines Terroranschlags 200 Milliarden Dollar kosten würde. Dies sind nicht unerhebliche Kosten, vor allem für Volkswirtschaften,

die stark vom Außenhandel abhängen. Und dazu gehört Deutschland.

Terrorismus ist potentiell eine noch größere Risikoquelle. Nach den Anschlägen des 11. September 2001 sind etwa die Versicherungsprämien zwischen 50 und 100 Prozent gestiegen, was zu schweren Verlusten bei Flug- und Schifffahrtsgesellschaften geführt hat. Auf diese Weise entstehen sogenannte »Gewaltkosten«.

200 Milliarden Dollar für eine Hafensperrung

Die Wirtschaftswissenschaftler Stephen Blomberg und Gregory Hess sehen diesen Anteil auf 7 bis 17 Prozent des bilateralen Handels seit 1999 angestiegen. Dies bedeutet, dass Gewalt, so unter anderem auch Terrorismus, das internationale Handelsvolumen um eben diesen Prozentsatz verringert. Daniel Mirza und Thierry Verdier haben 2006 geschätzt, dass eine einprozentige Erhöhung der Häufigkeit terroristischer Anschläge zu einer Verringerung von Importen in die USA zwischen 3 und 10 Prozent führen würde.

Auch wenn diese Zahlen mit Vorsicht zu genießen sind, denn die Kosten lassen sich nur schwer zuordnen oder messen, wird deutlich, dass Unsicherheit nicht nur gefährlich, sondern auch teuer ist. Aus diesem Grund entstand in der Welt des Handels und der Logistik in den letzten

»Je intensiver die Weltwirtschaft wird, desto mehr bewegen wir uns auf einen Weltfrieden zu, auch wenn das im Augenblick noch so größtenwahnsinnig und vermessen klingen mag.«

John Naisbitt (81), Prognostiker

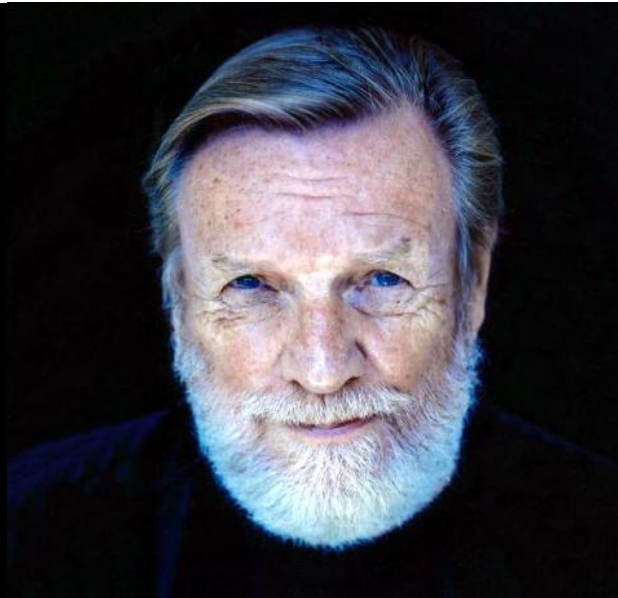


Foto: Andreas Bitesnich

Jahren eine Fülle an Sicherheitsinitiativen. Neben der traditionellen »Trade Facilitation« – der staatlichen Erleichterung des grenzüberschreitenden Handels – ist nun die Schaffung von sicheren Versorgungswegen ein weiteres wichtiges Ziel internationaler Handelspolitik.

Initiativen zur Sicherung der internationalen Versorgungskette sind zahlreich und vielschichtig. Sie haben die unterschiedlichsten Träger und umfassen verschiedene Dimensionen und Aspekte, von physischen Sicherheitsmaßnahmen, Personaltraining, Zugangsberechtigungen bis hin zu Informationsaustausch. Klassifizieren lassen sich die Sicherheitsinitiativen anhand von vier Kriterien: ihrem Initiator – internationale Organisation, Regierungen, private Akteure –, dem Transportmodus, der Durchsetzbarkeit –

freiwillig oder zwingend – und ihrem Hauptziel. Sei es die Stärkung der Zollbehörden im Bezug auf Sicherheitskontrollen, die Reduzierung industriespezifischer oder geografiespezifischer Gefährdungen oder aber die Erarbeitung weltweiter Sicherheitsstandards.

Erstes wichtiges Beispiel ist der »International Ship and Port Facility Security Code«, erlassen von der International Maritime Organization (IMO). Dieser Kodex ist für alle IMO-Mitglieder verpflichtend und schafft einen Rahmen, in dem die Schifffahrt sicherer werden soll. Die Schiffe und Reedereien müssen bestimmte Standards erfüllen, die festlegen, wer Schiffe betreten darf, aber auch welche technische Ausstattung die Schiffe besitzen müssen. Der Preis hierfür wurde auf einmalig 1,3 Milliarden US-Dollar geschätzt,

jährlich kommen circa 700 Millionen Dollar Folgekosten hinzu. Trotzdem scheinen alle betroffenen Akteure – alle 169 Mitgliedsstaaten der Organisation – von der Notwendigkeit des Codes überzeugt zu sein.

Eine von verschiedenen unilateralen Initiativen ist das »100 percent scanning«-Programm der USA. Dies verpflichtet eine hundertprozentige Kontrolle von Waren schon in den Ausfuhrhäfen, wenn das Ziel ein amerikanischer Hafen ist. Diese Initiative ist, vor allem von Seiten der EU, scharf kritisiert worden, da es einseitig sehr hohen Kostenaufwand für die Ausfuhrhäfen bedeutet, und der Nutzen noch nicht bewertet werden kann.

Größte Nachteile für Privatunternehmen

Dagegen sieht die amerikanische »Customs-Trade Partnership against Terrorism« (C-TPAT) vor allem die Zertifizierung von Firmen vor, die gewisse Mindeststandards im Bezug auf physische Sicherheitsaspekte und Informationsaustausch erfüllen. Diese werden dann bevorzugt bei der Einfuhr behandelt und sehen sich nur noch sporadischer oder gar keiner Kontrolle mehr ausgesetzt.

Ein größeres freiwilliges Programm ist das »SAFE Framework« der Weltzollorganisation (WCO). Es hat das Potential, zu einem Rahmen für wirklich globale Sicherheitsstandards zu werden, da die Mitgliedsstaaten der WCO circa 94 Prozent des Welthandels unter sich abwickeln.

Allerdings verzögert sich die Umsetzung, da eine Einigung in den internationalen Gremien meist schwer zu erzielen ist, und es vielen Ländern, vor allem Entwicklungsländern, sowohl an notwendigen Mitteln, als auch an Infrastruktur mangelt.

Initiative eines Spielzeugkonzerns

Auch private Sicherheitsinitiativen werden derzeit umgesetzt. Die am längsten bestehende dieser Initiativen ist die »Business Alliance for Secure Commerce« (BASC). Sie wurde 1996 von der Firma Mattel gegründet, die viel mit lateinamerikanischen Ländern handelte. Mitglied werden können sowohl staatliche Stellen wie etwa Zollbehörden, aber auch Firmen, die sich wiederum zertifizieren lassen können, wenn sie bestimmte Standards erfüllen. Diese beinhalten, wie auch bei C-TPAT, größtenteils physische Sicherheitsaspekte und Informationsaustausch. Heute umfasst BASC 16 Länder und circa 2.500 Firmen, größtenteils aus Nord- und Südamerika.

Ein großes Problem bei dieser Flut an Sicherheitsinitiativen besteht in der Bewertung von Kosten und Nutzen. Es gibt durchaus Überschneidungen, aber auch Unterschiede. Es besteht jedoch die berechtigte Hoffnung, dass unter dem Schirm der WCO eine Vereinheitlichung der Initiativen möglich wird.

Dennoch existieren mehrere Hürden. Die Kosten der einzelnen Initiativen lassen sich zwar relativ gut abschätzen und berechnen. Die Auswirkungen der Initiativen, also ihr Nutzen, lassen sich hingegen nur sehr schwer bestimmen, da es keine Vergleichsmöglichkeit zu einer »Parallelwelt« ohne diese Initiativen gibt. Gerade angesichts des nur schwer zu ermittelnden Nutzens sind die Kosten nicht unerheblich. Schätzungen – etwa durch Peter Walkenhorst und Nora Dihel – ergaben, dass sich die Kosten erhöhter Sicherheit auf zwischen 1 und 3 Prozent des Warenwertes belaufen, was weltweit circa 75 Milliarden Dollar bedeutet.

Vor allem aber ergeben sich durch erhöhte Sicherheitsvorkehrungen und Inspektionen teils erheblich längere Frachtzeiten. Eine Verlängerung der Transportzeit um einen Tag entspricht einem 0,8-prozentigem Zollsatz, so Ökonom David Hummels. Entscheidend ist bei Gütern vor allem das Verhältnis von Wert zu Volumen. Darüber hinaus könnten bestimmte Initiativen dazu führen, dass Handel umgelenkt wird, da es für einige Akteure zu teuer ist, die geforderten Standards zu erfüllen. Hiervon sind vor allem Entwicklungsländer betroffen, die zwar stark vom Welthandel abhängen, aber oftmals Nachzügler sind, wenn es darum geht, die teuren Reformen umzusetzen. Somit könnten sich bestimmte Initiativen auch als versteckte Handelsbarrieren auswirken. Andererseits bedeutet eine Teilnahme beispielsweise in der BASC die Mitgliedschaft in einem neuen Club,

was zu einer Erhöhung des Handels zwischen den Mitgliedern führen kann. Es deutet sich an, dass zumindest diese Initiative positive Auswirkungen zeigt und somit eine gewisse Rechtfertigung aufweisen kann.

Noch ist nicht klar, welche langfristigen Auswirkungen die verschiedenen Sicherheitsinitiativen auf den globalen Handel haben werden. Weder Schaden – etwa durch Handelseinschränkungen – noch Nutzen lassen sich derzeit präzise ermitteln. Klar ist aber, dass die Kosten, die Terrorismus und Piraterie verursachen, zu hoch sind, um in Zukunft weiter ignoriert zu werden. ◀◀

Martin Breßlein *studierte International Business and Management in Osnabrück und International Economics in Göttingen. Er arbeitet am Lehrstuhl für Internationale Wirtschaftspolitik der Universität Trier.*

Quelle und Link:

Paper der Weltzollorganisation vom November 2009 zum »SAFE Framework of Standards«

»Supply Chain Security Guide« der Weltbank und der International Bank for Reconstruction and Development, 2009

»Supply Chain Security Initiatives« des schwedischen Handelsministeriums vom Januar 2008

Mittelstand im Feindesland

von Marcus Mohr

►► Es sind magere Zeiten für die Verteidigungsindustrie, mag man meinen. Dennoch, Klaus Eberhardt, CEO der Rheinmetall AG, zeigt sich optimistisch: »Die weltweit steigende Zahl der Konflikte wird für zukünftige Beschaffungsnachfrage sorgen«, erläuterte er im Juni auf einer Investorenkonferenz seines Konzerns. Die Herausforderung für das Unternehmen: Globalisierung und Ende des Kalten Krieges haben den Rüstungsmarkt auf den Kopf gestellt. Der Übergang

Waffen und Verteidigungsgüter sind etablierter Wirtschaftsfaktor westlicher Volkswirtschaften. Doch unauffällig wird der **militärisch-industrielle** Komplex seit Jahren umgekrempelt. Während Großprojekte wie »Eurofighter« und A400M für meist negative Schlagzeilen sorgen, entdeckt der deutsche Mittelstand dank der Auslandsmissionen der Bundeswehr neue **Marktlücken**. Der gewandelte Bedarf macht aber auch Platzhirsche flexibel. In kleinen Stückzahlen reagiert die Industrie auf die neue Einsatzrealität.

in Deutschland und in der Nato von Landesverteidigung zu Out-of-Area-Einsätzen bedeutet für die Rheinmetall, dass sie ihr Geschäft global ausweiten muss – vor allem bei sinkenden Verteidigungsausgaben und schrumpfenden Armeen in Deutschland und Europa. Die vielen bewaffneten Konflikte weltweit bedeuten aber ebenso, dass auch in Zukunft deutsche Soldaten ausgeschiedt werden, um fern der Heimat ihr Land zu verteidigen.

Markanteste Ausprägungen dieses profunden Wandels der Bundeswehr zur »Einsatzarmee« sind die Stützpunkte, die sie im Ausland errichtet hat, nachdem sie ihre heimischen Kasernen immer häufiger verlässt. Allein in Afghanistan haben Pionierbataillone aus Husum und Speyer eine Handvoll Kleinstädte errichtet: »Camp Warehouse« bei Kabul, das heutige deutsche Hauptlager »Camp Marmal« bei Mazar-e-Sharif sowie die Stützpunkte in Fayzabad und



Foto: Drehtainer

Aus dem Welthandel nicht mehr wegzudenken: Containermodule erleichtern auch den Stützpunktbau.

Kunduz. Allein Camp Marmal hat eine Größe von zwei Quadratkilometern und beherbergt 2500 Soldaten, davon 2000 Deutsche. Hier ist der logistische Knotenpunkt des ISAF-Einsatzes in Nord-Afghanistan und die Basis umfasst unter anderem ein Lazarett, das den Standards eines deutschen Kreiskrankenhauses entspricht.

Für die Frauen und Männer in Uniform sind diese aus dem Boden gestampften Kasernenanlagen das »Home away from home«, das in dem schwierigen Einsatzumfeld von großer

psychologischer Bedeutung ist. Neben Latrinen und Feldküchen finden die Soldaten daher auch Internetcafés, Fitness-Studios und Versammlungsräume in ihren Stützpunkten – alles, um das Wohlbefinden im Lagerleben zu erhöhen. In der Mitte einer jeden Basis liegt ein Bunker, der, von allen Richtungen aus gut zu erreichen, Schutz im Falle eines Raketenangriffs bieten soll.

Solche Realitäten ziehen einen Bedarf nach sich, der an den vormals etablierten Strukturen vorbei geht. Der »militärisch-industrielle Komplex« des Kalten Krieges, vor dem seinerzeit US-Präsident Dwight D. Eisenhower seine Landsleute gewarnt hatte, wird derzeit auf den Kopf gestellt. Doch nicht nur Rüstungsriesen wie Rheinmetall sind mit diesem Wandel auf dem Markt beschäftigt. Auch eine Firma wie Kärcher aus dem württembergischen Winnenden – deren Hochdruckreiniger so begehrt sind, dass aus dem Namen ein Verb wurde, und die man gemeinhin nicht als Militärdienstleister kennt – liefert der Bundeswehr seit ihren ersten Auslandseinsätzen vermehrt zu. Und das eben nicht, um verdreckte Panzerketten zu »kärchern«.

Die hundertprozentige Tochter »Kärcher Futuretech« hat im Angebot: Waschanlagen zur Dekontamination von atomaren, chemischen oder biologischen Verseuchungen und weniger aufwendige, aber häufiger gebrauchte Duschen und andere Sanitäreinrichtungen. Feldküchen in verschiedenen Größen – zum Beispiel die

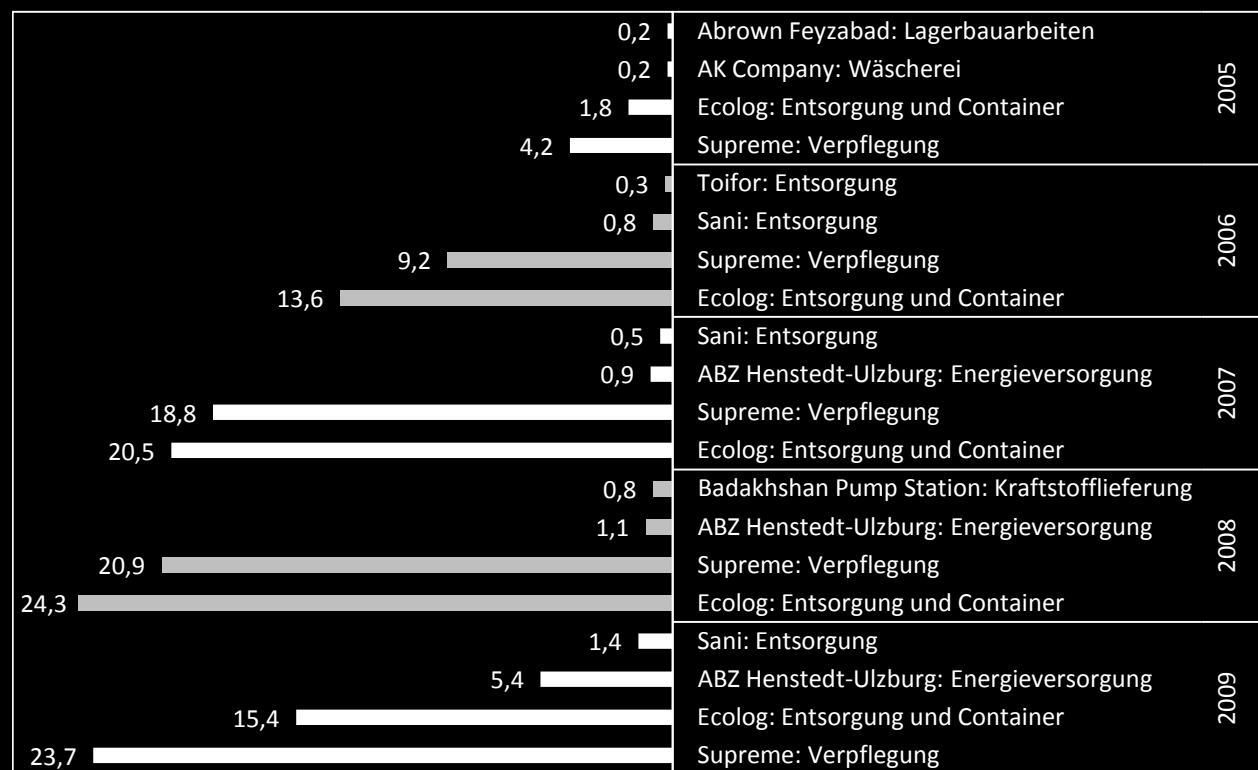
HMCK, die »Hochmobile Containerküche«, mit einem Gewicht von 7,5 Tonnen, die 350 Personen bekocht. Ebenso transportable Wasseraufbereitungsanlagen, die Kärcher mit oder ohne Flaschenabfüllung anbietet. Bei Auslandsmissionen in trockenen Landstrichen ohne Infrastruktur ein Muss für die Durchhaltefähigkeit. Selbst die Dekontaminationsausrüstung kommt zum Einsatz: für Hygiene und Desinfektion.

Feldlagersysteme nach Baukastenprinzip

»Die Camps der Bundeswehr in Afghanistan versorgen wir schon seit Jahren mit einzelnen Komponenten«, erklärt Jens Bauer, Geschäftsführer der Kärcher Futuretech. »Beispielsweise liefern unsere Wasseraufbereitungsanlagen im Camp Marmal rund um die Uhr Trinkwasser, inzwischen täglich über eine halbe Million Liter.« Auch mit eigenem Personal ist man vor Ort. Techniker aus Deutschland sind für die Wartung und lokale Mitarbeiter für den Betrieb zuständig.

Der Dual-Use-Charakter solcher Anlagen springt ins Auge, Kärcher wirbt mit dem Slogan »Systeme für Friedenskräfte«. In der Tat: Abnehmer der Futuretech-Produkte sind neben Streitkräften auch Organisationen wie die Uno oder der Dresdner Hilfsverein »arche noVa«. Die Wasseraufbereitung aus Winnenden wurde

Von mittelständischen Unternehmen erbrachte Dienstleistungen für den deutschen ISAF-Einsatz in Millionen Euro*



* jeweils die vier größten Zulieferer Quelle: Deutscher Bundestag

schon in New Orleans nach dem Hurrikan »Katrina« oder in Flüchtlingslagern in Darfur verwendet.

Alle benötigten Einzelteile für ein Feldlager hat Kärcher zu einer kompakten Gesamtlösung mit hoher Mobilität und Transportfähigkeit zusammengestellt: das »Feldlager, Luftverlad-

bar, Modular«, kurz FLM. 150 Personen, beziehungsweise eine Kompanie, können mit der Basis aus dem Baukasten untergebracht und versorgt werden. Alle Komponenten finden Platz in 85 Standardcontainern. Die können nicht nur über herkömmliche Transportketten bis zum Bestimmungsort gelangen. Selbst unter

die mittleren Transporthubschrauber CH-53 der Bundeswehr lassen sich die Behälter schnallen.

»Wir kümmern uns um die Grundbedürfnisse auch in extremen Gegenden«, sagt Bauer, »also ums Essen, Trinken, Schlafen, um Gesundheit, Unterkunft und Sauberkeit.« Aber alle Bausteine eines solchen komplexen Gebildes – de facto eine mobile Kleinstadt – kann Futuretech selbst natürlich nicht liefern. »Zu 40 bis 50 Prozent des Lieferumfangs sind Partnerunternehmen beteiligt«, bestätigt Bauer. Klimaanlagen, Stromaggregate und anderes kommen von Partnern: zum Beispiel Zelte vom Hersteller Schall aus dem rheinländischen Merzenich.

Separat beschafft die Bundeswehr Spezialanfertigungen der Firma Drehtainer aus Valluhn. Auch sie ein kleiner Mittelständler mit 50 Mitarbeitern und 22 Millionen Euro Jahresumsatz. Die Firma produziert, ausgerechnet auf dem Gelände eines alten DDR-Grenzübergangs in Mecklenburg, solche Feldlager-Komponenten wie Straßensperren oder Wachturmkanzeln und andere geschützte Container.

Gewinner des strategischen Umbruchs

Echte Konkurrenz hat Kärcher Futuretechs Feldlagersystem bislang nicht. »Es gibt niemanden, der Vergleichbares anbietet«, sagt der Geschäftsführer. Für die einzelnen Komponenten wie etwa die Wasseraufbereitungslagen trifft das nicht zu. »Und im Wettbewerb begegnet man auch den Partnern, die sich am Ge-

samtsystem beteiligen.« Friedliche Zustände in einem begehrten Markt.

Vor drei Jahren schon verkündete Kärcher den Verkauf eines ersten FLM an die Bundeswehr zum Preis von fünf Millionen Euro. Damals plante das Verteidigungsministerium noch, insgesamt 40 Systeme bis zum Jahr 2012 zu erwerben. »Im Moment«, muss Bauer zugeben, »steht der Umfang der Bestellungen in Frage.« Bis eine neue Struktur für die Bundeswehr entwickelt ist, muss sich das Unternehmen gedulden. Laut Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (BWB) hat sich die Zahl der eingeplanten FLM mittlerweile auf zehn reduziert.

Deutschlands Mittelstand wird am Hindukusch verteidigt.

Der Gesamtumfang der Dienstleistungen von Kärcher Futuretech und vieler anderer Firmen für den deutschen ISAF-Einsatz belief sich im Zeitraum 2005 bis 2009 auf 337,3 Millionen Euro. Zieht man die Transportaufträge im selben Zeitraum hinzu, verdoppelt sich die Summe sogar auf insgesamt 677,8 Millionen Euro.

An diesem großen Kuchen sind auch so kleine Mittelständler wie die ABZ Henstedt-Ulzburg aus Schleswig-Holstein mit 7,7 Millionen Euro beteiligt. Sie liefert Dieselaggregate – containerisiert und auf heißes Klima spezialisiert, aber von der Stange. Eine Stromversorgungs-Kapazität von 16 Megawatt hat das Unternehmen für einen der Bundeswehr-Stützpunkte in Afghanistan aufgebaut. Laut Geschäftsführerin Daniela Makowe-Bagger hat man sich zum Stillschweigen über die Vertragsinhalte verpflichtet, auch zum Schutz der Mitarbeiter, die für Wartungsarbeiten direkt in Afghanistan gebraucht werden. Doch die Bundes-Aufträge für das Unternehmen, das mit gut 50 Mitarbeitern 25 Millionen Euro pro Jahr umsetzt, sind in den letzten Jahren sprunghaft gestiegen: von 300.000 Euro im Jahr 2006 auf 5,4 Millionen Euro im Jahr 2009.

Zulieferer für die Out-of-Area-Einsätze der Nato-Truppen finden sich auch in den Einsatzländern. Und durch das in der Bundeswehr zunehmende Outsourcing hat sich ein modernes Marketenderwesen entwickelt – bestes Beispiel ist die ursprünglich aus Mazedonien stammende Ecolog AG. Zunächst hatte der fin-dige Firmengründer Nazif Destani nur die Wäsche deutscher Soldaten im Kosovo-Einsatz gewaschen, doch aus diesen bescheidenen Umfängen ist ein stattliches Unternehmen mit 3.000 Mitarbeitern geworden, das allein schon 2005 angeblich einen Umsatz von 131 Millionen Euro erzielte.

Wirtschaftskooperation: Ein Großer, zehn Kleine

Im September 2009 verlautbarte Kraus-Maffei Wegmann (KMW), deutscher Panzerfahrzeugbauer, eine Übereinkunft mit zehn kleineren, mittelständischen Unternehmen mit dem Ziel, ihre Dienstleistungen für die Bundeswehr-Auslandsmissionen in punkto Wartung und Instandsetzung abzustimmen und zu optimieren.

Zu der Übereinkunft gehört auch die Verpflichtung, bei Reparaturen nur Originalersatzteile der Partner zu verwenden. Mitglieder der »Industriegruppe Service im Einsatz« sind unter anderen Kärcher Futuretech, Drehtainer und Schall. KMW stellt zum Beispiel die »Panzerhaubitze 2000« her, von der drei Systeme im Mai nach Afghanistan verlegt worden sind.

Mittlerweile hat sich Ecolog diversifiziert, ist selbst für andere Militärdienstleister wie die amerikanische KBR tätig und hat seinen Hauptsitz nach Dubai verlegt. Allerdings ist Ecolog vergangenes Jahr in Verdacht geraten, am Entstehen eines militär-wäscherei-industriellen Komplexes beteiligt zu sein: Nach Recherchen von *NDR Info Streitkräfte & Strategien* ist an der fairen Auftragsvergabepraxis des Bundesverteidigungsministeriums zu zweifeln, das sich anscheinend an den Dienstleister gewöhnt hatte und mit Aufträgen bevorzugt habe. Inzwischen sind die Einkünfte von Ecolog

aus dem deutschen Einsatz in Afghanistan wieder rückläufig.

Was nicht zum Portfolio von zivilen Unternehmen wie Kärcher oder Ecolog gehört, ist die Sicherheitstechnik eines militärischen Stützpunktes. Hier beginnt wieder das Revier der »Großen«. Derzeit konkurrieren der deutsch-französische Konzern EADS und die deutsche Rheinmetall AG um eine Ausschreibung des Bundesamtes für Wehrtechnik und Beschaffung für den Schutz von Bundeswehr-Feldlagern vor Raketen- und Mörserbeschuss aus kurzer Entfernung – wie die deutschen Camps in Afghanistan es erleben.

Wunderwaffe für die Moral

Rheinmetall möchte der Bundeswehr ihr NBS »Mantis« verkaufen. Die Abkürzung steht für »Nächstbereichs-Schutzsystem«, dahinter stecken sechs 35-Millimeter-Revolverkanonen, ein Radar und eine Kontrollstation mit hochleistungsfähiger Hard- und Software. »Mantis« soll anfliegende Raketen oder Granaten erkennen und beschießen – innerhalb einer äußerst geringen Reaktionszeit von nur wenigen Sekunden. Die ist zwingend, denn auch die Flugzeit ankommender Geschosse beträgt nicht viel mehr: Auf Nato-Stützpunkte wie das deutsche Lager in Kunduz schießen Taliban ihre Raketen und Granaten teilweise aus wenigen Tausend Metern Distanz ab. Zusätzlich berechnet das System die Abschuss-Stelle der angreifenden Projektile und gibt gleichzeitig eine

Warnung an die Beschossenen. Im Unterschied zu Flugabwehr in größeren Reichweiten kann das alles nur vollautomatisiert passieren – ein Mensch, der auf einen Knopf drücken müsste, wäre zu langsam.

Die Wirkungsfähigkeit eines echten Granaten-Abwehrsystems – Counter Artillery, Rocket, and Mortar, kurz C-RAM – hat sich im Einsatz noch nicht bewiesen. Einzig die USA hatten bereits 2005 kurzerhand eine seegestützte Waffe, die »Phalanx« CIWS (Close-in Weapon System), auf einen Lkw-Trailer montiert. Mit der Improvisation, vom Produzenten Raytheon »Centurion« getauft, werden heute US-Basen im Irak und in Afghanistan bewacht.

Die Waffe soll eine Trefferwahrscheinlichkeit von 60 bis 70 Prozent besitzen, wie die unabhängige Experten-Website *GlobalSecurity.org* berichtet. In Israel soll Ende dieses Jahres das System »Iron Dome« des Herstellers Rafael an die Streitkräfte übergeben werden. Der wichtigste Unterschied zu »Centurion« und »Mantis«: Die Geschosse sind Raketen, mit einem Stückpreis von circa 50.000 US-Dollar. Grund genug für Kritiker in der israelischen Öffentlichkeit, am Sinn des Ganzen zu zweifeln. Reuven Pedatzur, Luftwaffen-Veteran und Politik-Professor an der Universität Tel Aviv, hält »Iron Dome« für »Betrug«, das Projekt werde nur aus industriepolitischen und poli-

»Mantis« in Feuerstellung: Die 35-Millimeter-Projektile der Kanonen zerlegen sich in der Luft in kleinste Munitionssplitter. Der entstehende Kugelhagel soll angreifende Geschosse zerstören.



tisch-psychologischen Motiven vorangetrieben. Die sekundenlangen Salven der konkurrierenden »Mantis« mit einer Kadenz von 1.000 Schuss pro Minute sind dagegen vermutlich noch kostengünstig.

Einen Vertrag über den Erwerb zweier NBS im Wert von 110,8 Millionen Euro hat das BWB letztes Jahr mit Rheinmetall abgeschlossen; 13,4 Millionen Euro zusätzlich kostet die Munition dafür. Im kommenden Jahr soll das Camp Kunduz unter die schützende Glocke der »Mantis« gestülpt werden. Fraglich ist aber, wie sich das System den örtlichen Gegebenheiten anpassen wird. Denn der Stützpunkt in Kunduz ist den vergangenen Jahren enorm gewachsen: Auf dem Flugplatz herrscht reger Betrieb und bei Starts und Landungen müsste »Mantis« abgeschaltet werden, um nicht den Flugverkehr zu gefährden. Ebenso liegen in nächster Nähe des deutschen Lagers Einrichtungen der afghanischen und der US-Armee, die im Wirkungsbereich der automatischen Flugabwehrwaffe liegen würden. Unklar ist auch, welche Gefahr von verschossener Munition ausgeht, die zum Beispiel über der Stadt Kunduz selbst zu Boden fallen könnte.

Rheinmetall kann auf Folgeaufträge hoffen, will zudem auch sämtliche militärische Sicherheitseinrichtungen für Feldlager integrieren. Hierfür bietet aber der Konkurrent EADS auch ein Systemsystem an, das alle Waffen und Sensoren vernetzt. Die Angebote werden derzeit vom Koblenzer Beschaffungsamt geprüft.

Dass trotz wiederholter Angriffe bislang nur 2002 drei Bundeswehrangehörige in den deutschen ISAF-Feldlagern selbst verwundet worden sind, ist sicherlich auf die Ungenauigkeit der Rebellen-Geschosse zurückzuführen. Dauerhaft ausschließen kann man einen Glückstrefen, etwa auf die Kommunikationszentrale oder die Tankstelle, allerdings nicht. Und jeder Angriff erfüllt zumindest den Zweck, die Soldaten zu terrorisieren. Marc Lindemann, Nachrichtenoffizier in Kunduz, berichtet allein von sieben Raketenangriffen im Jahr 2008: »Jeden Abend die gleichen Gedanken«, erinnert er sich. »Gehe ich noch vor Dämmerung zum Essen, um beim Angriff schon einen gefüllten Magen zu haben? Sind die Stiefel weit geöffnet und befindet sich die Schutzweste neben dem Bett, um keine einzige Sekunde zu verlieren?«

Die Etablierten müssen sich anpassen.

Die Anschaffung eines Systems wie »Mantis« folgt daher nicht nur militärischer Logik, sondern soll auch den Soldaten im Einsatz mehr »gefühlte« Sicherheit verschaffen. Was auch Bernd Kiesheyer, Brigadegeneral a.D. und erster deutscher Regional Commander North der ISAF, bestätigt: »Mit Ausnahme der Einschränkungen kann das System eine starke psychologische Unterstützung für die Soldaten selbst

sein.« Kiesheyer gibt zwar zu bedenken, dass solche Systeme für Einsätze unter Kriegsbedingungen entwickelt worden sind, nicht für Szenarien, in denen sich Streitkräfte so starker Selbstbeschränkung unterwerfen müssen wie in Afghanistan. Die Leistungsfähigkeit der »Mantis« hält er aber für »hervorragend«.

Doch nicht zuletzt für die Bundesregierung wird das innenpolitische Risiko minimiert, das die gefährliche Mission am Hindukusch mit sich bringt. Auf Anfragen wie im Januar 2010 von Omid Nouripour und weiteren Bündnis90/Die Grünen-Abgeordneten im Bundestag, was für den Schutz der Soldatinnen und Soldaten im Einsatz unternahme, kann sie beruhigt reagieren. Die Einrichtungen im Feindesland sollten so gut geschützt werden, wie es eben möglich ist. Mehrere gute Gründe, das teure, im Einsatz unerprobte, aber vielversprechende System zu kaufen. Rheinmetall indes scheint damit den strategischen Umbruch überstanden zu haben. Echte Veranlassung für Klaus Eberhardt, optimistisch zu sein. ◀◀

Quellen und Links:

Präsentation des CEO Klaus Eberhardt auf dem Rheinmetall »Capital Markets Day« im Juni 2010

Der Tagesspiegel vom 28. März 2007 über die Anschaffungspläne für die »Mantis«

Eine ganz private Angelegenheit?

von Damien van Puyvelde

In den letzten beiden Jahrzehnten erreichte die **Privatisierung** des Sicherheitssektors einen neuen Höhepunkt. Dieses spezielle Phänomen wurde insbesondere durch US-Unternehmen verbreitet und in praktisch alle westlichen Demokratien exportiert. Erst langsam sorgen viele Skandale dafür, dass öffentliche **Kontrolle** wieder die Oberhand über den zunehmenden Wildwuchs erlangt.

►► Am 9. August 2010 wurde James R. Clapper zum neuen »Director of National Intelligence« (DNI) der USA ernannt. Nicht nur gehört es zu seinen Aufgaben, die zahllosen amerikanischen Geheimdienste zu koordinieren. Es fällt Clapper auch anheim, neben dem Kongress Kontrolle über die Zusammenarbeit des staatlichen Sicherheitsapparats mit privaten Firmen auszuüben. Eine wahre Mammutauf-

gabe, denn der Umbau der US-Sicherheits-Architektur im Rahmen neuer staatlich-privater Partnerschaften ist ein Produkt von historischer Erfahrung, Kultur, politischem System und moralischen Werten. Alles in allem sind Beständigkeit und Bandbreite der Zusammenarbeit von Staat und privaten Unternehmen in der US-Geschichte einzigartig. Einzigartig aber nicht nur im positiven Sinne.

Derzeit führen private Firmen 54 Prozent der Arbeiten auf dem Sicherheitssektor im Auftrag des Pentagon im Irak und in Afghanistan durch. Unter dem Befehl des US-Zentralkommandos, zuständig für den Nahen und Mittleren Osten, standen im März 2010 rund 272.000 GIs und 250.000 private Soldaten. Auch in den Balkan-Einsätzen in den späten 1990er Jahren schon lag das Verhältnis von regulären

US-Truppen zu privaten militärischen Dienstleistenden bei Eins zu Eins. Aktuelle Zahlen aus dem Büro des DNI geben an, dass etwa 70 Prozent des Budgets der US-Nachrichtendienste für Dienste privater Unternehmen ausgegeben werden. Erst kürzlich listete die *Washington Post* in ihrer Serie »Top Secret America«, die auf einer zweijährigen Recherche von Diana Priest und William Arkin fußt, 1.931 private Unternehmen auf, die Dienstleistungen auf höchstem Geheimhaltungsniveau für die US-Regierung erbringen – und insgesamt 6.944 Sicherheitsfirmen, die in den USA ansässig und öffentliche Vertragspartner sind.

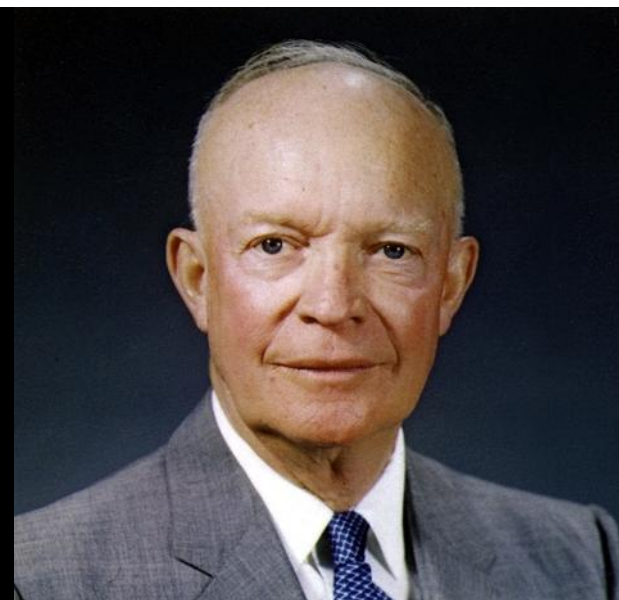
Die Privaten sind unverzichtbar.

Diese Entwicklung macht deutlich: Ohne den privaten Sektor geht es selbst in der domäne reservée der Nationalstaaten, der nationalen Sicherheit, nicht mehr. Dabei reicht das Aufgabenspektrum von einfacher Unterstützung – ob Wäschereibetrieb oder Wartung von Flugzeugen – bis hin zu Kompetenzen, die normalerweise als rein staatlich gelten: Verhöre, psychologische Kriegführung und verdeckte Operationen.

Die Partnerschaft zwischen der US-Regierung und privaten Firmen ist jedoch nicht neu. Ein Blick in die Geschichte lässt erkennen, dass

»In the councils of government, we must guard against the acquisition of unwarranted influence, whether sought or unsought, by the military-industrial complex.«

Dwight D. Eisenhower (1890-1969), US-Präsident



Unternehmen seit jeher Hauptunterstützer des amerikanischen Militärs und der Nachrichtendienste waren. Während des Bürgerkrieges heuerte die Union die Pinkerton Detective Agency an, um nachrichtendienstliche Aufklärung und Spionageabwehr für die »Army of the Potomac«, ihre Hauptstreitmacht gegen den rebellischen Süden, durchzuführen.

Doch erst im 20. Jahrhundert gelangte diese Kooperation zur vollen Blüte. Die beiden Weltkriege führten eine Verzahnung der US-Kriegführung mit dem amerikanischen Wirtschaftssystem herbei. Von 1947 an wurden die Beziehungen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor immer mannigfaltiger. Ein Jahrhundert nach dem Amerikanischen Bürgerkrieg bildeten private Unternehmen den

Grundpfeiler, auf dem die US-Nachrichtendienste zentrale Fähigkeiten aufbauten. So unterzeichnete beispielsweise das Luft- und Raumfahrtunternehmen Lockheed im Jahr 1954 einen Vertrag mit der CIA, um die berühmten Spionageflugzeuge »U-2« zu bauen.

Die Kooperation zwischen dem staatlichen Sicherheitsapparat und der Privatwirtschaft nahm in den Folgejahren stetig zu, so stark, dass Politikwissenschaftler in den späten 1960er Jahren begannen, die Bedenken des ehemaligen US-Präsidenten Dwight D. Eisenhower zu teilen. Der hatte in seiner Abschiedsrede 1960 davor gewarnt, dem militärisch-industriellen Komplex zu viel Macht und Einfluss zu gewähren: Diese Verzahnung berge die Gefahr in sich, das Gleichgewicht zwischen

Sicherheit und Demokratie aufzulösen. In der Mitte der 1980er Jahre zeigte die Iran-Contra-Affäre eindeutig, wie private Unternehmen traditionelle Kontrollmechanismen umgehen und das öffentliche Vertrauen missbrauchen können: Nachdem mit den so genannten

Privates Militär der USA in Zahlen

Aufgabenverteilung privater Dienstleister im Irak im März 2010

▶ Feldlagerdienste:	65,3 Prozent
▶ Sicherheitsdienste:	12,2 Prozent
▶ Übersetzungsdienste:	8 Prozent
▶ Logistik/Wartung:	3,9 Prozent
▶ Baumaßnahmen:	2,3 Prozent
▶ Transport:	1,9 Prozent
▶ Kommunikation:	1,1 Prozent
▶ Ausbildung:	1 Prozent
▶ Sonstiges:	4,5 Prozent

Herkunft privaten Dienstleistungspersonals in Afghanistan im März 2010

▶ US-Staatsbürger:	16.081
▶ Angehörige von Drittstaaten:	17.512
▶ Afghanen:	78.499

Quelle: Congressional Research Service

»Boland Amendments« von 1982 und 1984 der CIA-Versuch, das sozialistische Regime in Nicaragua zu stürzen, gesetzlich verboten worden war, umging die Reagan-Administration das Gesetz, indem sie die Contra-Operation durch private Agenten und Gruppen fortführen ließ.

Das Ende des Kalten Kriegs ein Jahrzehnt später ließ nicht nur Armeen schrumpfen, sondern auch Nachrichtendienste. Diese mussten sich in der stark globalisierten Welt reorganisieren und lernten dabei von Wirtschaftspraktiken privater Firmen. Eines der Mittel zur Lösung akuter Finanzprobleme scheint durchaus legitim und hilfreich: »Outsourcing«. So verlässt sich der nationale Sicherheitsapparat in jeglicher Hinsicht, sei es bei der Flugzeugwartung oder im IT-Bereich, seit zwanzig Jahren immer mehr auf den privaten Sektor. Weltweit bauen alle amerikanischen Interventionen auf private Sicherheits- und Militärunternehmen (Private Security and Military Companies – PSMCs). Deren Präsenz in Afghanistan und Irak ist derzeit nur ein Beispiel dieser ernst zu nehmenden Entwicklung.

Seit dem Jahr 2001 und dem weltweiten Krieg gegen den Terror gab es zahlreiche Vorfälle, die negative Aufmerksamkeit auf PSMCs gelenkt haben: Unternehmen wie Blackwater – heute unter dem Namen »Xe Services« neu firmierend – wurden bezichtigt, im Rahmen des Konvoi-Schutzes unangemessen Gewalt angewendet zu haben, als ihre Mitarbeiter irakische Zivilisten erschossen. 2004 gelangten Berichte

über unmenschliche Behandlung und Folter im Abu-Ghuraib-Gefängnis im Irak an die Öffentlichkeit. Wenigstens zwei Mitarbeiter des Militärdienstleisters CACI Inc. waren in die Missbrauchsfälle involviert.

Ausverkauf der Sicherheit?

Ein Jahr später deckte die *New York Times* ein Überwachungsprogramm auf, durch das die NSA mittels einiger Telekommunikationsunternehmen die Telefonanschlüsse von mehr als einer Million US-Bürgern anzapfte – ohne gesetzliche Grundlage. 2006 kam ans Licht, dass der republikanische Kongressabgeordnete Randy »Duke« Cunningham 2,4 Millionen Dollar als Bestechungsgeld unter anderem von einem nachrichtendienstlichen Unternehmen aus San Diego empfangen hatte. Als Gegenleistung hatte Cunningham der Firma öffentliche Verträge zugesichert, die 20 Millionen Dollar schwer waren. Die veröffentlichten Vorfälle von Missbrauch wiederum scheinen sich vervielfacht zu haben. Das gibt zu bedenken, denn es beschädigt wesentliche Werte: Menschenrechte, bürgerliche Freiheiten, demokratische Verantwortung.

Aber immer noch scheint es so, dass beide, Unternehmen und Staat, weitreichende Immunität genießen, wenn sie in solche Missbrauchsfälle involviert sind. Anscheinend kann sich das

Personal der Privaten den Kontrollmechanismen, die für das US-Militär und die Nachrichtendienste gelten, entziehen. Nach den Angriffen vom 11. September 2001 war es der amerikanischen Exekutive hauptsächlich an Effizienz und Effektivität gelegen, um ihre nationalen Sicherheitsziele zu erreichen. Den Mangel an Rechenschaft verantwortet vornehmlich die US-Regierung.

Doch auch der Kongress trägt Verantwortung. Gerade in den Jahren der Administration von George W. Bush hat er sich lange hinter die sicherheitspolitischen Ziele und Maßnahmen der Regierung gestellt. Dem US-Parlament fehlen schlichtweg die Mittel, um den Sicherheitsmarkt zu überschauen. Die freiwilligen Verfahrensregeln der Privaten haben dieses Problem auch nicht gelöst, denn die Unternehmen werden ihr eigentliches Ziel schwerlich aus den Augen verlieren: Profitmaximierung.

In diesem Zusammenhang ist die Rolle der Medien und der Zivilgesellschaft, beispielsweise in Vertretung von Human Rights Watch, entscheidend, um die Aufmerksamkeit aufrecht zu erhalten. In den letzten Jahren scheint der Kongress Notiz von solchen Signalen genommen zu haben: Er reformierte den »Uniform Code of Military Justice«, also die Militärgerichtsbarkeit, um Vertragspartner verlässlicher zu machen. Und seit Januar 2008 wurde durch die Einrichtung der »Commission on Wartime Contracting« bewiesen, dass die Abgeordneten eine aktivere Rolle im Kampf gegen eine bishe-

rige »Kultur der Straffreiheit« übernommen haben. Zu auffällig waren übertrieben hohe Gefahrenanalysen geworden, die einige PSMCs im Irak und in Afghanistan erstellten, um ihren staatlichen Auftraggebern mehr Geld aus der Tasche zu ziehen.

Die im Spätsommer erfolgte Anhörung des neuen DNI Clapper verdeutlichte den neuen politischen Impuls, als Kongress-Abgeordnete ihn zur Aufsicht über private Vertragspartner befragten. Obwohl es weiterhin Probleme gibt, ist die amerikanische Demokratie gesichert, solange »Checks and Balances« wieder genügend Druck ausüben, um das Outsourcing von Sicherheit zu überwachen. ◀◀

Damien van Puyvelde *studierte Europastudien in Strasbourg und Internationale Politik in Aberystwyth, Wales. Derzeit promoviert er zum Thema »Intelligence democratic accountability«.*

Quellen und Links:

Studie des US Congressional Research Service:
»Department of Defense Contractors in
Iraq and Afghanistan: Background and Analysis«
vom 2. Juli 2010

Recherche-Website »Top Secret America«
der Washington Post

Der Preis des Krieges

Für die ISAF-Mission in Afghanistan geben die Nato-Partner Unsummen aus. Genaue Kosten insgesamt lassen sich nur schwer feststellen: Die nationalen Haushaltssysteme sind zu unterschiedlich.

►► Seit die Bundeswehr 2002 mit ihrer »Stabilisierungsmission« am Hindukusch begonnen hat, schlägt ihr der Einsatz bis zum Sommer mit insgesamt mehr als 3,6 Milliarden Euro zu Buche. Diese Aufwendungen verblassen allerdings im Vergleich mit dem amerikanischen Militäretat für den »Krieg gegen den Terror« weltweit. Allein schon 2008 beliefen sich die kumulierten Kriegsausgaben des Pentagon auf 755 Milliarden US-Dollar.

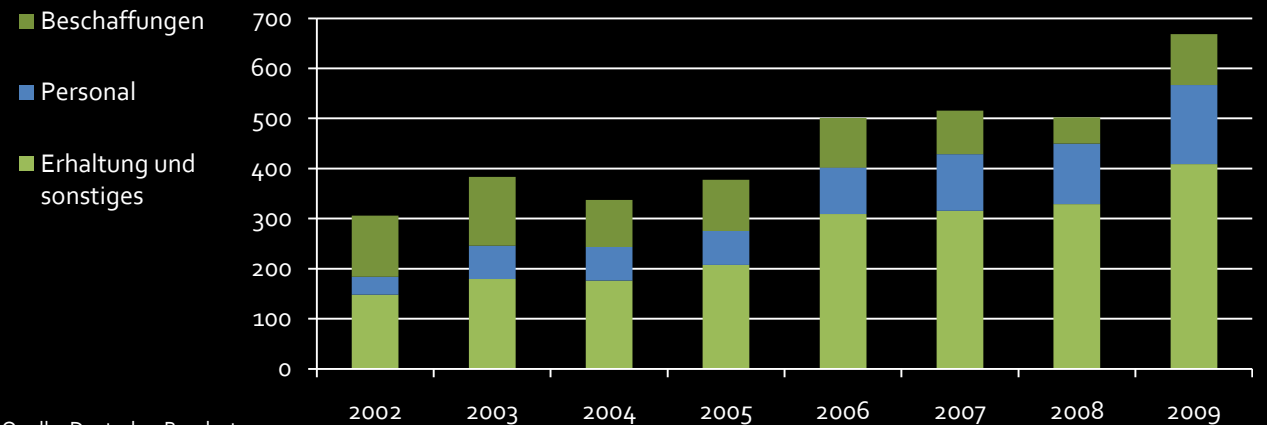
Umgerechnet auf Ausgaben pro Soldat im Feld divergiert ein Vergleich noch stärker: Für den Einsatz eines GI in Afghanistan bezahle der US-Steuerzahler selbst nach Schätzungen des Weißen Hauses bis zu 1 Million Dollar pro Jahr, weiß der Wirtschaftsdienst *Reuters* zu berichten. Ein Soldat der Afghanischen Nationalarmee kostete hingegen lediglich 12.500 Dollar. Die Daten-

grundlagen solcher Kosten sind schwer zu durchschauen und dementsprechend fallen erhebliche Unterschiede auf. Jede an der ISAF beteiligte Nation hat ihre eigene Art hauszuhalten. Würde man beispielsweise offiziellen Angaben des britischen Verteidigungsministeriums glauben, hat Großbritannien für seine ISAF-Truppen 2003 »nur« 311 Millionen Pfund zusätzlich aufwenden müssen. Dieser Wert fiel im Folgejahr auf 46 Millionen Pfund ab, lag aber 2007 plötzlich bei geschätzten 738 Millionen.

Die enormen Diskrepanzen erklärt das Kleingedruckte: Das »Ministry of Defence« gibt nur die Mehrkosten an, die über das geplante Militärbudget hinausgehen. Letzteres ist denn auch in den vergangenen Jahren deutlich gewachsen, während die »Mehrkosten« aus der Schatulle des Schatzkanzlers, der »Treasury Special Reser-

ve« bezahlt wurden. Der Militärhaushalt für 2007 war anscheinend schlecht geplant – selbst wenn er in den vergangenen acht Jahren um durchschnittlich über 4 Prozent gestiegen ist. Dagegen lag die Wachstumsrate des deutschen Verteidigungshaushalts bei circa 1 Prozent. Doch während die Bundesregierung im Jahr 2009 für ihre ISAF-Kosten 668,3 Millionen Euro angegeben hat, so schätzt das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung die gesamte volkswirtschaftliche Kriegsbelastung für die Bundesrepublik mittlerweile auf jährlich 3 Milliarden Euro. **mmo**

Einsatzbedingte **Zusatz**ausgaben im Verteidigungsetat für das deutsche ISAF-Kontingent in Millionen Euro



Quelle: Deutscher Bundestag

Quellen und Links:

[Wochenbericht 21/2010 vom 26. Mai 2010 des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung](#)

[Reuters-Web-Kolumne vom 17. Dezember 2009](#)

►► Wäre Walmart ein Staat, dann wäre der Konzern mit über 400 Milliarden US-Dollar Jahresumsatz 2009 eine der großen Volkswirtschaften der Welt und ließe Industrienationen wie Schweden und Norwegen hinter sich. Zum Vergleich: Deutschland hat einen Jahresetat von etwas mehr als 300 Milliarden Euro. Mit mehr als 2,1 Millionen Angestellten besäße dieser Staat eine »Bevölkerung«, die viermal der von Luxemburg entspräche. Anstelle von Argentinien, Südafrika und Saudi-Arabien würden in dem Szenario Walmart, Royal Dutch Shell und Exxon Mobile am Tisch der wirtschaftsstärksten G20-Staaten Platz nehmen. Diese Vergleiche verdeutlichen, welche Macht sich hinter den global agierenden Wirtschaftskonzernen verbirgt. Doch weder in der öffentlichen Wahrnehmung noch im Völkerrecht spiegelt sich diese Bedeutung angemessen wider.

Herkömmlicherweise obliegt die Regulierung von Unternehmenstätigkeiten dem innerstaatlichen Rechtsbereich. So regelt deutsches Recht alle wirtschaftsrelevanten Fragen von möglichen Rechtsformen einer Firma über die Steuerpflicht bis hin zu Arbeitnehmerrechten. Auch wenn Unternehmen, die ihren Sitz in Deutschland haben, international tätig werden, behält Deutschland als »Sitzstaat« noch gewisse Regelungskompetenzen. Darüber hinaus müssen sich diese Firmen auch an das jeweilige Recht halten, welches in den Ländern gilt, in denen sie tätig sind. Auf den ersten Blick scheinen damit auch multinationale Konzerne über-

Unternehmen sind auch nur Staaten

von Wolfgang Alschner

Selbst wenn unsere Wahrnehmung der Welt fest mit Staaten verbunden ist – stets ist die Rede von inter-nationalen beziehungsweise zwischenstaatlichen Beziehungen – so ist die Realität eine andere: Multinationale Konzerne bestimmen immer mehr das globale Geschehen und fordern damit die traditionelle Rolle des Nationalstaates heraus. Das bleibt nicht ohne Folgen für das Völkerrecht: An die Stelle staatlicher Aufsicht treten neue Formen der Regulierung.

Jahresumsatz* 2009 in Milliarden US-Dollar



* beziehungsweise Bruttoinlandsprodukt Quellen: IWF, Forbes Magazine

all auf der Welt an spezifische Gesetze gebunden zu sein. Diese Bindung ist jedoch lückenhaft: Erstens entspricht die Rechtsetzung und -durchsetzung nicht überall denselben Standards. Oft besitzen Entwicklungsländer und insbesondere die am wenigsten entwickelten Länder – die »Least Developed Countries«, kurz LDCs – nicht die Ressourcen, um Unternehmensaktivitäten in ausreichendem Maße zu überwachen.

Hinzu kommt, dass Konzerne aus Nordamerika oder Europa, die in Entwicklungsländern tätig sind, aus der Rohstoffindustrie kommen. Sie bauen Ressourcen oft in abgelegenen Gegenden ab, welche sich der ohnehin begrenzten Kontrolle schwacher Staaten noch weiter entziehen.

Zu guter Letzt besitzen diese bereits groß gewordenen Unternehmen aufgrund ihres Ka-

pitals einen starken Verhandlungsvorteil und können Investitionen in großem Umfang in Aussicht stellen. In Folge dessen sind manche Staaten gewillt, diesen Unternehmen größere Freiheiten von staatlicher Regulierung zuzugestehen, was im schlimmsten Fall zu Lasten von Arbeits-, Umwelt- oder Menschenrechtsschutz geht. Auf diese Weise entstehen Räume, die frei von nationalstaatlicher Regulierung sind.

Das Völkerrecht spiegelt die Bedeutung von globalen Konzernen nicht wider.

Mit wachsender wirtschaftlicher Bedeutung übernehmen Firmen immer mehr Aufgaben, die dem Staat vorbehalten waren, und füllen damit zum Teil ein Vakuum, das von Staaten hinterlassen wird. In Gegenden, die sich staatlicher Kon-

trolle entziehen, sorgen Unternehmen für Sicherheit sowohl für das Unternehmenseigentum wie auch für deren Angestellte und Familien. Mitunter versorgen Unternehmen ihre Angestellten auch mit ärztlichen Dienstleistungen, wenn schlechte medizinische Bedingungen vorherrschen. In vielen Fällen leisten diese Unternehmen einen wichtigen Beitrag zum Auf- und Ausbau von Infrastruktur in unterentwickelten Gegenden, oftmals in Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen im Rahmen so genannter »Public-Privat-Partnerships« (PPPs).

Den gesteigerten Einfluss von Unternehmen muss man nicht als einen Wandel zum Schlechteren zu verstehen. Gerade in Entwicklungsländern können internationale Konzerne oft einen nachhaltigeren Beitrag zum wirtschaftlichen Fortschritt eines Landes liefern, als

es staatlich gesteuerte internationale Entwicklungshilfe tun kann. Handel und Investitionen zwischen Nord und Süd fördern den Technologietransfer, erweitern die Produktpalette in Entwicklungsländern und schaffen Bildungs- und Aufstiegschancen. Aus diesen Überzeugungen heraus bemühen sich sowohl die UN-Sonderorganisationen wie auch die Weltbank darum, privates Kapital zur Entwicklungsförderung und zur Armutsbekämpfung nutzbar zu machen.

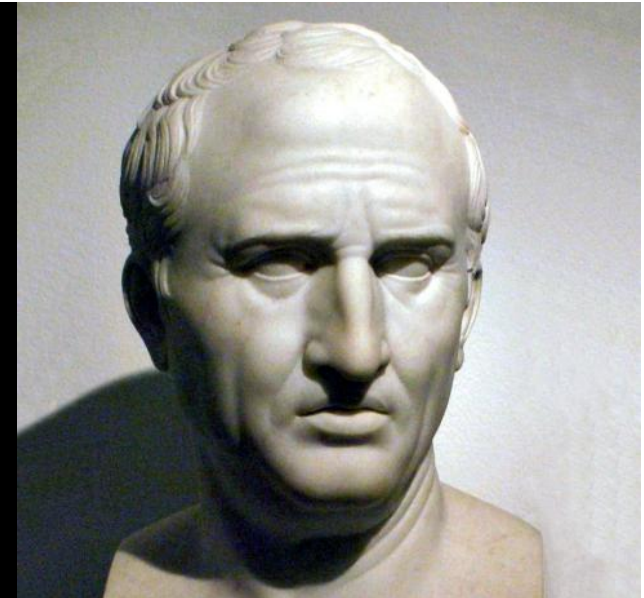
Aus den genannten Gründen geht es daher nicht darum, die Rolle von Unternehmen zugunsten der Staaten zurück zu drängen, sondern der größeren Handlungsfreiheit auch eine größere Handlungsverantwortung gegenüber zu stellen. Dies kann auf drei Arten passieren: erstens, über interne Regeln, die sich Unternehmen selbst geben; zweitens, über internationale Initiativen mit freiwilliger Teilnahme und drittens, über den traditionellen Ansatz verbindlicher internationaler Regulierung durch völkerrechtliche Verträge. Alle drei Ansätze werden derzeit verfolgt und sind zum Teil auch verwirklicht.

Lorbeeren von der UNO

Was die Unternehmensverantwortung betrifft, setzen immer mehr Konzerne auf diese Form der Selbstkontrolle. »Corporate Social Responsibility« (CSR) lautet das neue Zauberwort. Auch wenn die Mode, CSR-Abteilungen einzu-

»Nichts ist so
sicher geschützt,
dass es nicht
mit **Geld erobert**
werden kann.«

Marcus Tullius Cicero (106-43 v.Chr.), Politiker



richten, von dem ein oder anderen kritisch als symbolische Selbstgeißelung beäugt wird, die dazu dient, weit reichender Regulierung zu entgehen und das Firmenimage aufzupolieren, so führt das Konzept zu greifbaren Erfolgen. Zum einen werden gezielt Projekte gefördert und Schwerpunkte nachhaltiger Unternehmenspolitik festgelegt. Zum anderen verbessern Unternehmen die Transparenz ihrer Aktivitäten zuweilen bis hin zu den Zulieferern und Abnehmern. CSR kann damit als Ergebnis einer für soziale und ökologische Belange sensibilisierten Unternehmensführung betrachtet werden.

Selbstkontrolle der Unternehmen durch CSR geht meist einher mit der freiwilligen Ausrichtung an internationalen Standards oder Initiativen. Die bekannteste dieser Initiativen ist

der »United Nations Global Compact«, der vom damaligen UN-Generalsekretär Kofi Annan im Jahr 2000 offiziell verkündet wurde. Im Global Compact verpflichten sich Unternehmen, zehn Prinzipien im Bereich der Menschen-, Arbeits- und Umweltrechte sowie der Antikorruption im Rahmen ihrer Tätigkeit zu achten und zu unterstützen. Im Gegenzug erhalten Sie die Möglichkeit, mit dem Logo der Initiative für sich zu werben. Zudem wurde eine Berichtspflicht eingeführt, die dafür Sorge tragen soll, dass sich Unternehmen nicht mit falschen Lorbeeren schmücken und tatsächlich ihren Beitrag zum Global Compact leisten.

Ein weiterer zentraler Verhaltenskodex für Unternehmen sind die bereits 1976 erarbeiteten »OECD-Leitsätze für multinationale Unterneh-

men«. Zwar ist das Dokument rechtlich nicht bindend, doch dient es als wichtiger Anhaltspunkt sowohl für nationalstaatliche Regierungen und Behörden wie auch für die Unternehmenspolitik. Die Leitsätze werden regelmäßig den sich verändernden Umständen angepasst; auch zurzeit werden sie wieder überarbeitet.

Allerdings müssen internationale Initiativen und Standards nicht immer von internationalen Organisationen ausgehen. Oft einigen sich Unternehmensverbände auf gemeinsame Standards und manchmal treffen auch Wirtschaft und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) Abmachungen. Ein prominentes Beispiel für eine Initiative, die Privatunternehmen, NGOs und Staaten zusammenführt, ist das »Kimberley Process Certification Scheme«, das 2003 ins Leben gerufen wurde. Der Kimberley-Prozess soll den Vertrieb von Blutdiamanten unterbinden.

Outsourcing von menschenrechtlichen Verpflichtungen?

Alle genannten Initiativen basieren auf dem Prinzip der freiwilligen Selbstverpflichtung. Was geschieht aber, wenn ein Unternehmen diese Möglichkeiten ignoriert und zum Beispiel Menschenrechte missachtet? Da, wie eingangs

aufgeführt, das nationale Recht in diesen Fällen oft nicht durchgesetzt werden kann, bedarf es anderer rechtlich verbindlicher Regelungen. So wird seit geraumer Zeit intensiv darüber diskutiert, ob völkerrechtliche Regeln, die im Grundsatz nur Staaten binden, auf private Firmen übertragen werden können.

Weil Unternehmen in immer mehr Bereichen staatsähnliche Aufgaben wahrnehmen, sind Menschen von Unternehmen teilweise sehr abhängig. Insofern fordern einige NGOs und Akademiker, das Individuum mit Abwehrrechten gegen Eingriffe von Unternehmen, zum Beispiel in die Privatsphäre, auszustatten. Eine solche Bindung von Unternehmen an die Menschenrechte ist aber noch äußerst umstritten, unter anderem weil gefürchtet wird, dass Staaten dann ihre menschenrechtlichen Verpflichtungen »outsourcen« könnten.

Die Debatte zur Rolle und zu den Pflichten von Unternehmen ist noch in vollem Gange und so wird erst die Zukunft zeigen, ob es zu weitergehenden und vor allem verbindlichen völkerrechtlichen Regelungen kommt oder ob weiterhin freiwillige Selbstverpflichtungen die Agenda bestimmen. Fest steht jedoch, dass angesichts des zunehmenden Gewichts, mit dem multinationale Unternehmen die Geschicke der Welt beeinflussen, auch deren Verantwortungsbewusstsein steigen muss. Insofern sollte es nicht nur der Jahresumsatz sein, der Unternehmer auf Augenhöhe mit den Staaten bringt, sondern auch deren Engagement, sich gemein-

sam mit den Staaten aktiv an der Bewältigung der sozialen und ökologischen Herausforderungen unserer Zeit zu beteiligen. ◀◀

Quellen und Links:

[Website des »United Nations Global Compact«](#)

[Webpräsenz des »Kimberley Process«](#)

[OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen in der Fassung von 2008](#)

[The Economist vom 22. Juni 2010 über den »Global Compact« und CSR nach der Ölkatastrophe im Golf von Mexiko](#)

Unternehmen sind auch nur Menschen

von Wolfgang Alschner

Unternehmen und Menschen sind staatlichen Eingriffen ausgesetzt und nehmen staatliche Leistungen in Anspruch. Die **Grundrechte** des deutschen Grundgesetzes schützen deshalb beide Gruppen. Im Völkerrecht dagegen wird säuberlich zwischen beiden unterschieden. Obwohl auf internationalem Parkett ein einheitlicher **Unternehmensschutz** fehlt, gehen gerade Investorenrechte weit über die allgemeinen Menschenrechte hinaus.

►► Sicherheit bedeutet für Unternehmen weit mehr als die physische Sicherheit ihrer Produktionsstätten. Im Dickicht der Weltwirtschaft lauern viele andere Gefahren, die sich nicht weniger schwerwiegend als Einbrüche, Überfälle oder Anschläge auf die Zukunft eines Unternehmens auswirken können. Denn weder Terroristen noch Piraten rauben Firmenchefs nachts den Schlaf, das größte Sicherheitsrisiko für die Privatwirtschaft sind die Staaten: Man denke nur an die Verstaatlichung der Ölindustrie in Venezuela unter Hugo Chavez, die US-Stahlimportzölle die die Regierung George W. Bushs eingeführt hat, die Zulassungsbeschränkungen für genmanipulierter Nahrungsmittel in der EU oder gar den deutschen Atomausstieg, der einen ganzen Industriezweig auslaufen lässt. Egal wie man zu diesen Maßnahmen steht, wird durch diese Beispiele deutlich, welche Rolle Staaten im internationalen Wirtschaftsverkehr spielen und wie nachhaltig sie den Unternehmensalltag beeinflussen können.

Sicherheit bedeutet daher für Unternehmen vor allem den Schutz vor bestimmten staatlichen Eingriffen. Sowohl im deutschen wie auch im internationalen Recht haben sich Instrumente herausgebildet, die den Unternehmensschutz gewährleisten sollen, diese ähneln in vieler Hinsicht den Menschenrechten, aber mit wichtigen Unterschieden.

Mit Blick auf ihre Schutzbedürftigkeit sind Unternehmen jedenfalls auch nur Menschen. Ein Unternehmen – im Juristendeutsch eine »ju-

ristische Person« – braucht Eigentum, muss Verträge abschließen und vor Gericht ziehen können und sieht sich ähnlich wie jeder Mensch – eine »natürlichen Person« – den regulierenden Eingriffen der Obrigkeit ausgesetzt. So sind die Menschenrechte, wie man sie im deutschen Grundgesetz findet, auch Unternehmensrechte, soweit sie ihrem Wesen nach auf diese anwendbar sind. Zwar schließt das Grundgesetz in durchaus nachvollziehbarer Weise gewisse Grundrechte aus, wie zum Beispiel den Schutz der Ehe – obwohl manche Fusion einer Ehe sehr nahe kommen mag. Grundsatz aber bleibt, dass ein Unternehmen in vielen Belangen in einem ähnlichen Verhältnis zum Staat steht wie ein normaler Mensch.

Drei Aspekte von Sicherheit spielen mit Blick auf staatliches Handeln eine besondere Rolle:

Da ist **erstens** die klassische, materielle Rechtssicherheit. Als Abwehrrechte garantieren Grundrechte den Schutz vor ungerechtfertigten staatlichen Eingriffen, wie zum Beispiel in die Eigentumsgarantie. Wird Eigentum im Interesse des Allgemeinwohls enteignet, so besteht Anspruch auf eine Entschädigungsleistung.

Zweitens können Grundrechte einen Anspruch auf positives Tun begründen. Dazu gehört insbesondere die staatliche Schutzpflicht zur Gewährleistung allgemeiner Sicherheit. So muss der Staat im Grundsatz dafür Sorge tragen, Unternehmen durch die Erhaltung äußerer und innerer Sicher-

heit vor Übergriffen anderer Staaten, eigener Organe oder dritter Kräfte zu bewahren.

Drittens bedarf es einer Rechtswegesicherheit. Im Einzelnen bedeutet dies, dass Firmen eine Verletzung ihrer Rechte oder die Unterlassung einer Leistung durch den Staat ahnden lassen können, in dem sie vor Gericht ziehen.

Während sich im innerstaatlichen Bereich durch die Grundrechte und den darauf aufbauenden Gesetzen Instrumente entwickelt haben, um diese drei Sicherheitsaspekte zu gewährleisten, bleibt das internationale Recht beim Schutz von Unternehmensaktivitäten zurück. Diese Rechtslücken werden mit fortschreitender Globalisierung problematischer, da die Bedeutung internationaler Geschäfte stetig zunimmt. Eine Entwicklung zu einer stärkeren Verrechtlichung ist jedoch sichtbar.

Noch in den Anfängen des Wirtschaftsvölkerrechts lagen Menschen- und Unternehmensrechte eng beieinander, heute sind beide Gebiete deutlich getrennt. Zu Beginn des 19. Jahrhunderts begründete das so genannte »Fremdenrecht« eine Reihe von gewohnheitsrechtlichen Mindeststandards für Ausländer, was Reisende wie Kaufleuten gleichermaßen betraf.

Im Gegensatz zu heutigen Grundrechten waren diese jedoch keine individuellen Rechte. Das bedeutete, dass diese nicht vor Gericht eingeklagt werden konnten, sondern über das diplomatische Eingreifen des Heimatstaates

geltend gemacht werden mussten. Insofern schuf das Fremdenrecht zwar eine gewisse materielle Rechtssicherheit, nicht jedoch einen Rechtsweg, um diese durchzusetzen.

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts begannen die Staaten, ihre internationalen Beziehungen zunehmend in Form von völkerrechtlichen Verträgen zu organisieren. Dabei liefen Unternehmens- und Menschenrechte aber immer weiter auseinander. So bezieht sich die »Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen« im Unterschied zu unserem Grundgesetz lediglich auf die Rechte von natürlichen Personen, nicht aber auf die von Unternehmen.

Der Staat ist ein Sicherheitsrisiko.

Stattdessen entstand eine Reihe von Vertragswerken, die unmittelbar und mittelbar dem Schutz von Unternehmensaktivitäten dienen. Doch es fehlt an einem ganzheitlichen Rechtssystem: Vielmehr ist der Unternehmensschutz im Völkerrecht stark fragmentiert und unterliegt je nach der Art der wirtschaftlichen Tätigkeit verschiedenen Rechtsbereichen.

Die zwei für Unternehmen bedeutendsten Bereiche des Wirtschaftsvölkerrechts sind das Welthandelsrecht und das Investitionsrecht. Seit 1947 verhandelt ein stetig wachsender Kreis an

Staaten an der Liberalisierung des Welthandels. Die gegenwärtige, 2001 begonnene »Doha-Entwicklungsrunde« ist die nunmehr neunte Welthandelsrunde. Zuvor wurden 1995 die über die Jahre vereinbarten Verträge gebündelt und in einem institutionellen Rahmen, der Welthandelsorganisation (WTO), vereinigt. Ihre Verträge beinhalten sehr umfangreiche Regelungen darüber, welche Handelsbeschränkungen den Staaten erlaubt und welche zu unterlassen sind.

Sind die Rechte der Unternehmen stärker als die Menschenrechte?

Auch wenn die WTO-Verträge den Unternehmen entscheidend zu Gute kommen, indem sie Zolltarife und Gebote verbiefen – wie das der »Inländergleichbehandlung«, welche besagt, dass ausländische Waren, Dienstleistungen und geistiges Eigentum nicht anders als gleiche inländische Produkte behandelt werden dürfen –, sind Unternehmen von der WTO nur mittelbar betroffen. Die eingegangenen Verpflichtungen der WTO-Mitgliedsstaaten gelten nur gegenüber anderen Mitgliedern, so dass sich Unternehmen nicht unmittelbar darauf berufen können.

Zwar besitzt die WTO einen sehr effektiven und erfolgreichen Streitbeilegungsmechanismus, doch müssen sich Unternehmen gegenwärtig an einen Staat wenden, um im Rahmen eines solchen WTO-Verfahrens eine Vertragsverletzung eines anderen Staates zu sühnen. Damit hat die Welthandelsorganisation stark zur Schaffung von Rechtssicherheit beigetragen, von der vor allem Unternehmen profitieren, aber ein direkter Zugang zum Rechtsweg, dem Streitbeilegungssystem der WTO, bleibt ihnen verschlossen.

Anders verhält es sich im Bereich des internationalen Investitionsrechts. Dort umspannt ein seit Ende der 1950er Jahre stetig wachsendes Netz aus meist bilateralen Investitionsschutzabkommen den Globus. Diese schaffen Rechtssicherheit durch individuell und unmittelbar geltende Standards. Ähnlich der Regelung im Grundgesetz muss ein Staat gemäß dieser Abkommen das Eigentum ausländischer Investoren achten und Entschädigung zahlen, wenn er dieses im öffentlichen Interesse enteignet.

Die meisten dieser Verträge begründen zudem staatliche Schutzpflichten. So müssen Staaten für vollen Schutz und Sicherheit des Investors und der Investition Sorge tragen. Neben diesen Schutzstandards schafft die überwiegende Zahl dieser Abkommen einen Streitbeilegungsmechanismus, der es Investoren ermöglicht, ohne Rückgriff auf die diplomatische Unterstützung des Heimatstaates vor internationalen Schiedsgerichten Entschädigungen einzuklagen. Verglichen mit dem Fremdenrecht und

dem Welthandelsrecht kommt dieser Investorenschutz, verbunden mit dem offenen Rechtsweg, den innerstaatlichen Grundrechtsgarantien am Nächsten.

Im Unterschied zu Grundrechten geht es jedoch im Investitionsrecht nicht darum, dass der Staat einen Rechtsbruch beendet, sondern dass der Investor »nur« für etwaige Verluste entschädigt wird. Damit geht das Investitionsrecht zwar beim Schutz und bei der Beteiligung von Unternehmen weit über andere Gebiete des Völkerrechts hinaus, bleibt jedoch hinter innerstaatlichem Recht zurück.

Das größte potentielle Sicherheitsrisiko für das Unternehmen ist also heute noch die große Unbekannte, der oft unberechenbare Staat. Angesichts der fortschreitenden Globalisierung und der einhergehenden Tendenz, immer mehr Bereiche völkerrechtlichen Normen zu unterwerfen, steht dem internationalen Unternehmensschutz eine dynamische Zukunft bevor. Vielleicht wird diese Menschen- und Unternehmensrechte wieder stärker zusammenführen – schließlich sind Unternehmen auch nur Menschen. ◀◀

Quellen und Links:

[Website der »Doha-Entwicklungsagenda« der Welthandelsorganisation](#)

Spezialkräfte ohne Rückendeckung

von Robert Glawe

Die **internationalen Handelsrouten** sind verletzlich. Entführungen von ausländischen Staatsbürgern und Schiffen haben gerade vor der Küste Somalias Konjunktur, und auch Deutschland ist betroffen. Dabei lässt sich ein Einsatz der Bundespolizei in maritimen Geisellagen außerhalb des Bundesgebietes schon heute verfassungsrechtlich abstützen. Eine klarstellende Regelung des Grundgesetzes für **Befreiungseinsätze** der Bundeswehr bleibt aber bislang wünschenswert.

►► Im April 2009 stürmten Piraten den deutschen Containerfrachter »Hansa Stavanger« der Hamburger Reederei Leonhardt & Blumberg vor der Küste Somalias. Sie nahmen die Besatzung – unter ihnen fünf Deutsche – als Geiseln und forderten für die Freilassung des Schiffes und der Seeleute Lösegeld. Die Bundesregierung beschloss zunächst, die Entführung durch

einen bewaffneten Einsatz zu beenden. Sie brach die Kommandoaktion auf Anraten der US-Regierung jedoch kurz vor Beginn unter Hinweis auf die hohe Gefährdung aller Beteiligten ab. Erst im August ließen die somalischen Piraten die »Hansa Stavanger« wieder fahren – nachdem zwei Millionen US-Dollar gezahlt worden waren.

Dies ist nur ein spektakuläres Beispiel von vielen in den vergangenen Jahren. Derartige mehrwöchige Geiselkrisen können sich in Zeiten asymmetrischer Bedrohung jederzeit wiederholen. Allein ein Jahr nach dem Geiseldrama um die »Hansa Stavanger« entging das deutsche Handelsschiff »Taipan« nur dank des schnellen Eingreifens der niederländischen Marine im



Foto: Verteidigungsministerium der Niederlande

staat und der Bundesrepublik eine bilaterale Vereinbarung besteht oder dessen ausdrückliches Einverständnis eingeholt wird.

Kompliziert wird es, wenn die Piraten im Territorium eines fremden Staates agieren. Dazu gehören neben dem Festland auch die Küstengewässer mit allen entlegenen Buchten innerhalb der Zwölf-Seemeilen-Zone. Hier würde der Befreiungseinsatz, der sich auf Hoher See nur den geringen Anforderungen des internationalen Seerechts stellen muss, eine erhebliche diplomatisch und völkerrechtlich nicht unumstrittene Dimension berühren.

Die Verteidigung wird erweitert.

Eine bewaffnete Geiselrettung auf dem Gebiet eines anderen Staates wäre den Verstoß gegen das Gewaltverbot des Artikels 2 der Charta der Vereinten Nationen. Von ihm darf nur in zwei Fällen abgewichen werden: Entweder aufgrund eines Beschlusses des Sicherheitsrats nach Artikel 42 der UN-Charta, oder um das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung gemäß Artikel 51 auszuüben. Von einem Sicherheitsratsbeschluss kann aber in unermutet eintretenden Geisellagen und wegen des unbedingt erforderlichen unverzüglichen und geheimhaltungsbedürftigen Handelns nicht ausgegangen werden. ►►

Verteidigungsfall Geiselbefreiung: Die niederländische Marine gab Schützenhilfe, als am 5. April dieses Jahres die unter deutscher Flagge fahrende »Taipan« von zehn somalischen Piraten gekapert worden war.

Rahmen der EU-Antipiraterie-Mission »Atalanta« knapp einem ähnlichen Schicksal. Was in einem neuen Fall von Entführung und Geiselnahme eines deutschen Schiffes und deutscher Staatsbürger tatsächlich von statten gehen würde, lässt sich nicht voraussagen. Die Rechtslage – gerade die für maritime Kommandoaktionen – kann aber analysiert werden.

Im Völkerrecht ist die Befreiung eines unter deutscher Flagge fahrenden Schiffes auf hoher See durch deutsche Spezialkräfte ohne Weiteres möglich, und basiert auf dem Grundsatz von

der »Freiheit der Hohen See« aus Artikel 87 des UNO-Seerechtsübereinkommens (SRÜ). Die Bundesrepublik hat gegenüber Schiffen, die ihre Flagge führen, die Gebietshoheit und insofern einen Schutzauftrag, aufgrund dessen diese Schiffe auch gegen rechtswidrige Angriffe verteidigt werden können; der jeweilige Flaggenstaat bleibt für die Vorkommnisse an Bord verantwortlich.

Anders verhält es sich bei Schiffen unter fremder Flagge: Hier ist ein deutsches Eingreifen nur möglich, wenn zwischen dem Flaggen-

Auch als humanitäre Intervention kann eine Befreiungsoperation nicht gelten. Einerseits ist dieses Konzept völkerrechtlich sehr umstritten. Selbst wenn man davon ausginge, dass ein Recht auf humanitäre Intervention existieren würde, wäre dies wegen seiner erhöhten Missbrauchsgefahr nur in sehr engen völkerrechtlichen Grenzen vorstellbar. Aber nicht zuletzt wegen des Kosovo-Krieges 1999 wird der Begriff des Gewaltverbotes nicht mehr absolut verstanden, sondern mit elementaren Menschenrechtspositionen abgewogen. Das hier zugrunde liegende Szenario der kurzfristig angesetzten unilateralen Intervention, das sich nicht auf ein UN-Mandat abstützen könnte, lässt sich damit jedoch nicht rechtfertigen. Es bliebe bei einer Verletzung sensibler völkerrechtlicher Schutzgüter: der territorialen Unversehrtheit und der politischen Unabhängigkeit des betroffenen Staates.

Foto: Verteidigungsministerium der Niederlande



Faktor Zeit: Während sich die 15 Besatzungsmitglieder verbarrikadiert hatten, stürmten sechs Seesoldaten der Fregatte HNLMS »Tromp« nach nur wenigen Stunden den Containerfrachter.

Musterbeispiel eines »failed state«

Das Selbstverteidigungsrecht der Staaten aus Artikel 51 der UN-Charta nun setzt einen bewaffneten Angriff gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen voraus. Bei nicht völlig unerheblicher Gewaltanwendung könnte das durch den Angriff auf ein deutsches Handelsschiff gegeben sein. Nach herkömmlicher Betrachtung

muss die Gewaltanwendung jedoch von größerem Umfang und Auswirkung sein und von einem Völkerrechtssubjekt ausgehen. Das ist in asymmetrischen Szenarien nicht der Fall. Die Piraten haben es als nichtstaatliche Akteure, also als Privatleute, auf persönliche Bereicherung abgesehen und erfüllen insofern den Tatbestand der Seepiraterie – sie sind aber keine Völkerrechtssubjekte.

Seit den Terroranschlägen des 11. September 2001 wird zwar vermehrt vertreten, dass auch terroristische Attacken einen Angriff im Sinne

der UN-Charta darstellen können. Von einem völkerrechtlichen Konsens ist diese Debatte aber noch weit entfernt. Überdies ist eine den Attentaten vom New York vergleichbare Gewaltdimension durch die Geiselnahme einer einzelnen Schiffsbesatzung nicht gegeben. Daher wären gewaltsame Interventionen über das Selbstverteidigungsrecht höchstens in besonders krassen Fällen als ultima ratio zu rechtfertigen.

Zu einem anderen Ergebnis lässt sich freilich gelangen, wenn man die potentielle Unterstützung der Geiselnahmer durch deren Auf-



Foto: Verteidigungsministerium der Niederlande

Staatsführung (noch) gegeben ist beziehungsweise ob sie legitim ausgeübt wird. Schauplatz der »Hansa Stavanger«-Entführung wie auch der Befreiung der Lufthansa-Maschine »Lands-hut« 1977 war Somalia, das Musterbeispiel eines *failed state*. Derart schwache Staaten sind sowohl Opfer von Sicherheitsrisiken als auch ihrerseits Quellen für die Bedrohung anderer. Bei Ausfall der Staatlichkeit in einem *failed state* ist dem eingreifenden Staat ein Interventionsrecht zumindest dann zuzugestehen, wenn dieser Ausfall ihn selbst in Mitleidenschaft zieht und seine eigene Integrität gefährdet. In der deutschen Staatspraxis wird hier dem Auswärtigen Amt eine Einschätzungsprärogative zugesprochen, die dessen Konsultation vor einem Einsatz erfordert.

Glimpflicher Ausgang: Ein Holländer wurde verletzt, die Besatzung der »Taipan« unbeschadet befreit und zehn Seeräuber festgenommen. Es blieb der Sachschaden.

enthaltsstaat einbezieht. Bei der Befreiung israelischer Geiseln auf dem Flughafen Entebbe im Juli 1976 war das israelische Kommando auch der bewaffneten Gegenwehr ugandischer Soldaten ausgesetzt. Die Ugander unterstützten in staatlichem Auftrag die Entführer bei der Geiselnbewachung und sicherten das Flughafenge-lände nach außen. Bei einem derart engen Zu-sammenwirken käme eine Einstufung der Pira-terie als staatlicher »Angriff« in Betracht.

Eine Rettungsoperation ist in jedem Fall le-gitim, wenn der betroffene Staat offen zustimmt,

darum ersucht oder sie akzeptiert. Im Präze-denzfall für die Evakuierung deutscher Staats-bürger durch die Bundeswehr, die »Operation Libelle« im April 1997 in der albanischen Haupt-stadt Tirana, sahen sich die Entscheidungsträger in der Bundesregierung zwar mit rapide zerfal-lender staatlicher Autorität konfrontiert. Sie konnte sich aber der Unterstützung der proviso-rischen albanischen Regierung sicher sein, die ihrerseits von Aufständischen bedroht war.

Die zentrale Frage ist dementsprechend, ob die Außenvertretungskompetenz der jeweiligen

Die Israelis haben den »gordischen Knoten« zerschlagen.

Das führt jedoch zu dem, insbesondere aus dem Blickwinkel der Menschenrechte, unbefriedi-genden Widerspruch, dass ein Befreiungseinsatz in einem *failed state* möglich ist, aber nicht ohne Weiteres in einem Land, das mit den Geisel-nehmern kollaboriert, diese deckt oder zumin-dest nach »laissez-faire«-Manier walten lässt. Dieser »Komplizenstaat« hätte mangels eines

eindeutigen verübten Angriffs nach UN-Charta keine Maßnahmen zu befürchten. Diesen für demokratische Staatsführungen inakzeptablen »gordischen Knoten« haben die Israelis im Falle der Entführung der ElAl-Maschine nach Entebbe zerschlagen: Ein derart krasser und für das friedliche Zusammenleben der Völker unerträglicher Wertungswiderspruch lässt sich nur über das Recht zur Nothilfe nach Völkergewohnheitsrecht auflösen.

Ein solcher Fall der Unterstützung gewaltvollen, staatlich geförderten Unrechts gebietet, die Reichweite des Gewaltverbots zu verkürzen. Dies ist ins Verhältnis zum Schutz der Menschenrechte und zur völkergewohnheitsrechtlichen Nothilfe zu setzen. Insofern ist es durchaus legitim, dass ein Staat seine Staatsbürger auch in einem anderen Staat durch den Einsatz bewaffneter Kräfte schützen und befreien darf, wenn der Aufenthaltsstaat nicht bereit oder in der Lage ist, den grundlegenden Schutz für Leib, Leben, Freiheit und Eigentum fremder Bürger auf seinem Hoheitsgebiet zu gewährleisten.

Soweit zur völkerrechtlichen Situation. Bei der Betrachtung nach deutschen Verfassungsrechtsgrundlagen ist zunächst zu konstatieren, dass sich die klassische Trennung von polizeilicher und militärischer Gefahrenabwehr in Zeiten asymmetrischer Bedrohungen kaum länger aufrechterhalten lässt. Der bestimmende Maßstab beim Einsatz von Spezialkräften darf jedoch nicht die Kapazität oder die Fachkompe-

tenz einer bestimmten Einheit, sondern kann nur der enge Kompetenzrahmen des Grundgesetzes sein. Die Fähigkeitsproblematik, das heißt, die unterschiedliche oder gar mangelnde Ausrüstung von Militär und Polizei, und die bestehende Verfassungsproblematik sind sorgfältig voneinander zu trennen. Für die politische Führung unkomplizierter ist ein Einsatz der Bundespolizei: In Anlehnung an den Refe-

renzfall polizeilicher Geiselnbefreiung im Ausland – wie in Mogadischu 1977 – ist eine entsprechende Ermächtigung im Bundespolizeigesetz geschaffen worden.

Ein Einsatz der Bundeswehr ist dahingegen deutlich komplizierter: Der Vorbehalt des Grundgesetzes erfordert für einen Militäreinsatz auf fremdem Territorium die eindeutige Legitimation durch die Verfassung. Dies hat jüngst das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon herausgestellt: Demnach verbietet sich für die Bundeswehr sowohl der unilaterale Einsatz im Ausland jenseits des Verteidigungsfalles als auch der multilaterale Einsatz außerhalb eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit.

Bisher waren die deutschen Streitkräfte nur auf die Landesverteidigung abgestellt, also auf einen geographisch einfach, aber auch eng umrissenen Schutz- und Einsatzraum. In der konstitutionellen Rechtsprechung und in der Wissenschaft setzt sich jedoch mehr und mehr die Erkenntnis durch, dass ein rein territorial bezogener Sicherheits- und Verteidigungsbegriff dem Schutzauftrag des Staates nicht mehr gerecht wird. Das folgt nicht zuletzt daraus, dass territoriale Grenzen mehr und mehr durchbrochen werden und zudem die einst klassische nationale Aufgabe militärischer Sicherheitsgewährleistung immer stärker ein Auftrag zwischen- und überstaatlicher Einrichtungen wird.

Parallel dazu vollzieht sich eine Erweiterung des Begriffs »Verteidigung« um eine per-

Auszüge aus dem Grundgesetz

Artikel 24, Absatz 2

»Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkung seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.«

Artikel 87a, Absatz 2

»Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt.«

Mögliche Veränderung

»Außer zur Verteidigung und zur Abwehr von Gefahren, deren Ausmaße den Einsatz auch militärischer Mittel erforderlich machen, dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt.«

sonale Komponente, die auch den Schutz deutscher Staatsbürger im Ausland mit einbezieht. Als einen der Kernaufträge der Bundeswehr benennt das Verteidigungsministerium im Weißbuch 2006 die Rettung und Evakuierung deutscher Staatsbürger. Diese »Personalverteidigung« fällt bei der klassischen Landesverteidigung mit dieser zusammen – anders ist dies aber, wenn deutsche Staatsbürger im Ausland in Gefahr geraten. In diesem Fall erwächst aus Artikel 87a des Grundgesetzes ein eigenständiger Verteidigungsauftrag zugunsten dieser Staatsangehörigen.

Die Trennung von polizeilicher und militärischer Gefahrenabwehr lässt sich kaum länger aufrechterhalten.

Innerhalb dieses konstitutionellen Rahmens obliegt es allein der Einschätzung der Regierung, ob Einheiten der Bundeswehr oder der Bundespolizei eingesetzt werden. Das ist vor allem von der Lageeinschätzung sowie operativen und

nicht zuletzt technischen Einzelfragen abhängig. Zu dieser Frage gibt es seit 2008 eine kabinettsinterne Regelung: Demnach sieht eine prinzipielle Aufgabenverteilung die Bewältigung eher polizeilicher Lagen durch die »Grenzschutzgruppe 9« vor, während in größeren und militärischen Szenarien, etwa bei Bedrohung von dritter Seite in feindlichem Umfeld, das Kommando Spezialkräfte herangezogen würde.

Die nunmehr getroffene Aussage Karlsruhes, der Auslandseinsatz der Streitkräfte sei »außer im Verteidigungsfall nur in Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit erlaubt«, hat aber noch eine weitere Einschränkung zur Folge: Eine konzertierte Aktion mehrerer Staaten zur gemeinsamen Geiselfreiung etwa unter Führung der USA als die Macht, die maßgeblich zu autonomen Militäroperationen fähig ist, anstelle eines Einsatzes im Rahmen von Nato, UNO oder EU verbietet sich nun.

Zu denken ist dabei nicht nur an die »Koalition der Willigen« aus dem Dritten Golfkrieg: Hätten die USA im Falle der »Hansa Stavanger« nicht bloß ihren Hubschrauberträger USS »Boxer« als Operationsplattform für die »GSG 9« gestellt, sondern sich intensiver technisch und operativ-taktisch an dem Einsatz beteiligt, so wäre darin der – nunmehr untersagte – Aufwuchs zu einer gemeinsamen Operation außerhalb von Artikel 24, Absatz 2 des Grundgesetzes zu sehen.

Diese Defizite legen eine Änderung des Absatzes 2 von Artikel 87a nahe – zur Abwehr

von Gefahren, deren Ausmaße den Einsatz auch militärischer Mittel erforderlich machen. Eine solche Erweiterung wäre auch eine belastbare Grundlage für kombiniert polizeilich-militärische Einsätze – wie im Fall der »Hansa Stavanger«.

Robert Glawe ist Doktorand am Institut für Kommunalrecht der Universität Osnabrück. Dieser Beitrag ist eine gekürzte Fassung von Veröffentlichungen in Recht und Politik 04/2009 und Neue Zeitschrift für Wehrrecht 06/2009.

Quellen und Links:

Briefing Paper des Royal Institute of International Affairs über »Piracy in Somalia« vom Oktober 2008

Schiffsliste der Reederei Leonhardt & Blumberg, Hamburg, inklusive der MV »Hansa Stavanger« und aktueller Positionen aller ihrer Schiffe

Überstrapaziert

von Carina N. Siegmund

Im kommenden Jahr steht der komplette Abzug des kanadischen Militärs aus Afghanistan bevor. Derzeit stellen die Kanadier mit fast 3.000 Soldaten das sechstgrößte Truppenkontingent der ISAF – das nur auf der Grundlage eines Ultimatums an die eigenen Verbündeten noch im Einsatz verblieben ist. Doch Kanada ist nicht länger gewillt, in der am stärksten umkämpften Provinz Afghanistans weiter einen zu hohen Blutzoll zu bezahlen.

Auf der Suche nach Sprengfallen. Die meisten kanadischen Soldaten im Afghanistaneinsatz sind durch »Improvised Explosive Devices« (IEDs) getötet worden. Ein Pionier der »23 Field Squadron« im Panjwaï-Distrikt in der Provinz Kandahar.

Foto: Daren Kraus/DND-MDN Canada

►► Gemeinsam mit allen anderen Nato-Partnern ist auch Kanada seit Beginn an der ISAF-Mission am Hindukusch beteiligt. Die Mehrheit der kanadischen Soldaten ist in der Provinz Kandahar im Süden Afghanistans stationiert. Hier war die Taliban-Bewegung ursprünglich entstanden und hier hatte sie traditionell die stärkste politische Unterstützung. Kandahar grenzt an die pakistanische Provinz Belutschistan, wo die islamistischen »Studenten« ihre Kämpfer rekrutieren und ausbilden. Zudem wurden sie in der Vergangenheit ideologisch, logistisch und von Pakistans Geheimdienst unterstützt.

Kanada gehört neben den USA und Großbritannien zu den größten Kritikern der Einsatzbeschränkungen, die für die Bundeswehr in ihrem auf Nordafghanistan begrenzten Verantwortungsbereich gelten. Der Norden wurde lange Zeit als vergleichsweise sicher gesehen; im Süden Afghanistans dagegen, wie *Spiegel*-Korrespondentin Susanne Koelbl bereits 2006 feststellte, »finden täglich Gefechte statt, fast täglich sterben Nato-Soldaten im Krieg gegen den Terrorismus.«

Kanadier in Afghanistan – sowohl Soldaten als auch Wiederaufbauhelfer – empfinden es daher als unsolidarisch, dass Länder wie Deutschland mit größeren Armeen nicht mehr Belastungen als sie selbst mit ihrem verhältnismäßig kleinen Militär übernehmen. Ein Mitarbeiter der Canadian International Development Agency erklärte gegenüber ADLAS in diesem Zusammenhang: »Es ist eine große Herausforderung für Kanada, sein 3.000 Mann starkes Kontingent in Kandahar beizubehalten, einfach weil unser Militär so klein sind. Mit den vielen Aufgaben, die wir in den vergangenen Jahren übernommen haben, sind wir weit mehr als ausgelastet. Ich denke, dass andere Länder mit größeren Streitkräften einen größeren Teil dieser Last tragen könnten.« Aus kanadischer Sicht sei Unterstützung durch die Bündnispartner, die zu wünschen übrig ließe, nicht auf mangelnde Kapazitäten sondern auf den fehlenden Willen der Partner zurückzuführen.

»Im Kern geht es Ottawa um eine faire Risiko- und Lastenteilung innerhalb der nordatlantischen Allianz«, sagt Markus Kaim von der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin. »Dass diese nicht gegeben ist,

manifestiert sich für die kanadische Öffentlichkeit nicht zuletzt an nackten Zahlen: Kanada stellt mit knapp 33 Millionen Einwohnern und Streitkräften von etwa 67.000 Soldaten ein ISAF-Kontingent von 2.800 Mann und verzeichnete im Verlauf dieses Einsatzes bereits 151 Gefallene. Deutschland mit gut 82 Millionen Einwohnern und einer Gesamtstärke der Bundeswehr von 245.000 Mann ist in Afghanistan mit 4.500 Soldaten präsent und musste bislang 43 Tote hinnehmen.« Dieser Vergleich zwischen kanadischem und deutschem Engagement in Afghanistan macht die Unzufriedenheit der Regierung Stephen Harpers verständlich.

Ein Ultimatum an die Partner

Aus diesem Grund stellte Kanada beim Nato-Gipfel 2008 in Bukarest Bedingungen für eine generelle Fortsetzung seiner Beteiligung nach Ablauf des bis Februar 2009 befristeten ISAF-Mandates für sein Kontingent: Zusätzliche 1.000 Soldaten von Bündnispartnern sollten die Kanadier in der südafghanischen Provinz Kandahar unterstützen. Ansonsten würde Kanada die Verantwortung für die Provinz abgeben und seine Soldaten sofort abziehen. Insbesondere mit diesem Ultimatum haben die Kanadier ihrer Unzufriedenheit über die geringe Bündnissolidarität und die unausgewogene Lastenteilung Luft gemacht.

Das ungewöhnlich harsche Verhalten gegenüber den Bündnispartnern war größtenteils auf innenpolitischen Druck in Kanada selbst zurückzuführen. Es gab von Beginn an Demonstrationen gegen den Irakkrieg, an dem sich das kanadische Militär nicht beteiligte. Doch mit immer mehr gefallenen Soldaten schwindet der Rückhalt für den Afghanistan-Einsatz in der Bevölkerung zusehends. Wie in diesem September in Windsor, Ontario, wird in größeren kanadischen Städten immer wieder gegen den Einsatz auf die Straße gegangen: Die »Windsor Peace Coalition« setzt sich dafür ein, die »9/11 Wars« zu beenden. Aus Sicht der

Protestierenden musste sich die Bevölkerung schon von unverhältnismäßig vielen ihrer Soldaten am »Highway of Heroes« verabschieden – entlang der Strecke der Autobahn 401 zwischen der Luftwaffenbasis Trenton und Toronto, wo im Hauptlazarett der Armee die Todesursache des Gefallenen festgestellt wird.

Harpers konservative Regierung steht unter Druck und hatte sich zunächst mit »Hausmitteln« wieder einen Aufschub von der öffentlichen Meinung verschafft. Der nachlassende Rückhalt der Bevölkerung für den Einsatz, die sich verschlechternde Sicherheitslage und die bereits angesprochene als zu gering empfundene Unterstützung durch die Allianzpartner waren für Kanadas Premier Anlass gewesen, im Oktober 2007 eine Untersuchungskommission einzusetzen.

Im Januar 2008 legte das »Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan« unter Leitung des ehemaligen liberalen Außenministers John Manley seinen Abschlussbericht vor. In die Untersuchung waren Meinungen und Empfehlungen von Parteien, Hilfsorganisationen, Think Tanks sowie von Experten aus Kanada und Afghanistan, von den Vereinten Nationen und der Nato eingeflossen.

»Wir kämpfen bis zur letzten Minute.«

In ihrem Abschlussbericht bemängelt die Manley-Kommission die politische Führung der Regierung Harpers, aber auch die seiner liberalen Vorgänger Paul Martin und Jean Chrétien. Ähnlich wie in der Debatte um die Afghanistan-Mission in Deutschland kritisierten Manley und seine Kommissionskollegen eine mangelnde Begründung des Einsatzes von offizieller Seite. Dennoch empfahl man die einstweilige Fortführung des kanadischen Engagements in Afghanistan über den Februar 2009 und das vorliegende Mandat hinaus.



Die Defizite in der Aufstandsbekämpfung – insbesondere durch ungenügende Truppenstärke – verschlechtern die Sicherheitslage im Süden Afghanistans. Die daraufhin geforderten 1.000 weiteren Truppen anderer Länder sollten das Einsickern von Taliban aus Pakistan verhindern, die Sicherheit in der Provinz Kandahar verbessern und die Ausbildung der afghanischen Sicherheitskräfte forcieren.

Mittlerweile haben die USA die Forderung aus Ottawa erfüllt und 1.100 Marineinfanteristen in den Süden entsandt. Das ISAF-Mandat der Kanadier wurde in Folge um zwei Jahre verlängert. Mit Ablauf dieses Mandates sollen die kanadischen Truppen bis Ende 2011 komplett abgezogen werden. Offiziell heißt es, dass keine Soldaten im Land verbleiben sollen – so legt sich Generalleutnant Marc Lessard, Kommandeur der kanadischen Expeditionskräfte, auf den Juli 2011 als Abzugstermin für alle Kampfteinheiten auch gegenüber der konservativen *National Post* fest.

Es bleibt unklar, ob kanadische zivile Aufbauhelfer nach dem Rückzug durch Soldaten anderer Nationen oder durch eigene Kräfte geschützt werden sollen. Diese Frage steht besonders im Raum, seit der afghanische

Präsident Hamid Karzai die Präsenz privater Sicherheitskräfte, die solche Aufgaben hätten übernehmen können, deutlich in Frage stellt: Im August kündigte er an, sie in Afghanistan verbieten zu wollen.

Premier Harper hat indes eine Fortsetzung des militärischen Engagements wiederholt ausgeschlossen und betont, dass der kanadische ISAF-Beitrag nach dem Truppenabzug rein ziviler Natur sein werde. Er sagte bereits 2008 kurz vor den vorgezogenen Neuwahlen, warum ein Abzug gerechtfertigt sei: »2011 werden wir bereits seit sechs Jahren in Kandahar sein. Wir haben dann nicht nur unseren Beitrag geleistet, ich denke, dass es unser Ziel sein muss, dass nach sechs Jahren die afghanische Regierung den Großteil der Verantwortung für die eigene Sicherheit tragen kann. Zu dem Zeitpunkt wird die Mission, wie wir sie kennen, enden.« Oder wie Generalleutnant Lessard es ausdrückt: »Wir kämpfen bis zur letzten Minute.« Nicht länger. ◀◀

Carina N. Siegmund *studierte Internationale Beziehungen in Berlin und Potsdam, Reading und Padua. Sie arbeitet im Bereich Public Relations.*

Quellen und Links:

[»Final Report« des Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan aus dem Januar 2008](#)

[Kandahar-Studie des US-Think-Tanks »Institute for the Study of War« aus dem Dezember 2009](#)

[The Toronto Star vom 24. August 2010: »Other nations may protect Canadian aid workers in Afghanistan«](#)

[The Economist vom 9. September 2010 über Kanadas hartnäckigen Pazifismus](#)

[Generalleutnant Marc Lessard über die letzten Kampfaufträge Kanadas in Afghanistan in der National Post vom 11. September 2010](#)



►► Im Februar dieses Jahres war es so weit: Als der niederländische Premierminister Jan Peter Balkenende sein Rücktrittsgesuch an Königin Beatrix überreichte, zerbrach die erste Regierung eines Nato-Mitglieds am umstrittenen militärischen Einsatz in Afghanistan.

Der Premier reagierte damit auf die Spannungen innerhalb seiner Regierung. Einer von Balkenendes Koalitionspartnern, Wouter Bos, Finanzminister und Vorsitzender der Arbeitspartei, hatte auf Druck seiner Parteibasis gefordert, die etwas weniger als 2000 holländischen ISAF-Soldaten vor Jahresende aus der Unruheprovinz Urusgan abzuziehen und damit aus Afghanistan überhaupt. Eine Verlängerung des Mandats lehnte Bos kategorisch ab. Auf die wütenden Reaktionen jener, die fürchteten, dass der jahrelange Einsatz und die Opfer vergebens gewesen wären, entgegnete Bos: »Wir haben kollektiv Fehler gemacht.«

Balkenende wollte ein Ende des Einsatzes nicht hinnehmen. Ein Abzug könne das, was in den letzten Jahren mühsam erreicht worden war,

Der Erste lässt das Licht noch an

von Michael Seibold

Anfang August zogen die knapp 2000 Soldaten des niederländischen ISAF-Kontingents aus Afghanistan ab. Für die Niederlande endete damit das Engagement am Hindukusch. Im Februar war die Regierungskoalition an der Frage der Verlängerung des Einsatzes über das Jahr 2010 hinaus zerbrochen. Der anschließende Wahlkampf wurde dann von Wirtschaftskrise und Sparmaßnahmen, nicht mehr vom Thema Afghanistan bestimmt.

wieder gefährden. Balkenende sprach auch von einem Imageschaden für die Niederlande – das Land könne nicht der erste Nato-Staat sein, der seine Truppen aus Afghanistan abziehe. Dies gälte umso mehr, als das Bündnis erst kürzlich darum gebeten hatte, die Truppenpräsenz in Urusgan aufrecht zu erhalten. Damit stand er nicht allein. Der britische *Guardian* sah im Abzug auch Parallelen zu einem anderen abgebrochenen Einsatz: In vielen Bereichen hätten die niederländischen Wiederaufbau-teams hervorragende Arbeit geleistet. »Jetzt zu gehen, wird aber in vielen Holländern dunkle Erinnerungen an Rückzug und Niederlage wachrufen – an diejenige von Srebrenica in Bosnien im Jahr 1995.«

Diesen Befürchtungen zum Trotz spiegelten Bos' Forderungen die Mehrheitsmeinung der holländischen Bevölkerung wider: 70 Prozent forderten Umfragen zufolge im Februar einen Abzug aus Afghanistan, 60 Prozent der Befragten gaben an, dass dafür notfalls die Koalition zerbrechen solle. Angesichts der Skepsis, die den Einsatz von Anfang an

umgab, sind diese Zahlen nicht überraschend. Die Kosten des Krieges – 1,8 Milliarden Euro in vier Jahren und 24 Gefallene – waren anscheinend zu hoch. Genau das sei der Fehler, der in Urusgan von Anfang an gemacht worden sei, so *De Volkskrant* aus Amsterdam: »Den Haag hat die notwendige Unterstützung durch die eigene Bevölkerung und den Durchhaltewillen unterschätzt, die man braucht, um eine solch schwierige Mission erfolgreich zu beenden.«

Trotz seines Beharrens konnte auch Balkenende den Einsatz nicht am Leben erhalten: Schon bald teilte er mit, dass seine Minderheitsübergangsregierung kein Mandat hätte, dem Nato-Antrag auf Verlängerung des niederländischen Einsatzes zuzustimmen. Balkenendes christdemokratische Partei »CDA« verfügte nur über 47 der 150 Stimmen in den »Generalstaaten«, dem niederländischen Parlament – zu wenig, um den Einsatz über Ende August 2010 hinaus zu verlängern. Damit war das Ende des vierjährigen niederländischen Engagements am Hindukusch besiegelt.

Dunkle Erinnerungen an Srebrenica

Obwohl der Einsatz in Afghanistan Auslöser für die Neuwahlen im Juni war, spielte das Thema dann nur eine zweitrangige Rolle im Wahlkampf. Dort wurde der Einsatz in Afghanistan kaum aus strategischer oder politischer, sondern vor allem aus fiskalischer Sicht bewertet. Wirtschaftskrise und staatliche Sparmaßnahmen beherrschten die Tagesordnungen und die sollten sich auch auf die niederländische Armee auswirken: Besonders an ihr wollten alle Parteien sparen. Der Einsatz in Afghanistan war einfach zu teuer geworden. Mit den Worten eines hochrangigen Offiziers: »Geld wird die Zukunft der Operationen in Afghanistan bestimmen.«

Wenn auch nicht wahlentscheidend, so blieb der Einsatz trotzdem bis zuletzt umstritten. In manchen Umfragen hielten sich Meinungen wie

»von Anfang an ein Fehler«, »es hat einfach keinen Sinn mehr« und »wir sollten das, was wir angefangen haben, auch beenden« die Waage.

International wird der Abzug sich auf den Einfluss und das Ansehen der Niederlande auswirken, die sie sich in den letzten Jahren erworben hatten. So richteten sie 2009 eine Afghanistankonferenz in Den Haag aus, nahmen seit Beginn der Finanzkrise an den Treffen der G-20 teil, und konnten sich sogar in strategischen Fragen bei den USA Gehör verschaffen – Premier Balkenende konferierte zur Frage der Exit-Strategie in Afghanistan mit US-Präsident Barack Obama. Alles auch Ergebnis des Engagements in Urusgan. Jetzt könnten die Niederlande international marginalisiert werden – umso mehr, als ihnen offenkundig das Geld für weiteres internationales Engagement fehlt.

Die ISAF-Partner und auch die Nato bekundeten zwar offiziell, der niederländische Abzug habe nicht an ihrer Entschlossenheit gerüttelt, in Afghanistan durchzuhalten und zu siegen. Der Verlust an Truppenstärke durch den Abzug der niederländischen Soldaten wird noch am ehesten zu verkraften sein; sie machten weniger als anderthalb Prozent der derzeitigen ISAF-Gesamtstärke von 145.000 Soldaten aus. Das politische Signal, das von Den Haag ausgeht, ist dafür aber umso stärker, denn im Entscheidungsjahr 2010 ist es für die Nato wichtiger denn je, mit gemeinsamer Front aufzutreten. Dies wird von den Taliban ähnlich gesehen: Die gratulierten über *De Volkskrant* hämisch den Bürgern und der Regierung der Niederlande »von ganzem Herzen« zum Abzug. ◀◀

Quellen und Links:

[Die Welt vom 21. Februar 2010 über die niederländische Regierungskrise](#)

[Der Christian Science Monitor vom 2. August 2010 sieht durch den Abzug die anderen ISAF-Partner nicht beirrt](#)

Ausdauerdrohne

Die US-Armee bestellt neue Aufklärungs-»Luftschiffe« speziell für ihren Afghanistan-Einsatz – wahre Marathonläufer unter den UAVs. Schon 2012, während des geplanten Abzugs der Amerikaner vom Hindukusch, sollen sie wochenlange Missionen fliegen.

Technische Daten* des LEMV:

Maße:	100m Länge, 45m Breite, 24m Höhe
Geschwindigkeit:	maximal 80 Knoten
Flughöhe:	20.000 Fuß / 6.500 Meter (Transportvarianten: 10.000 Fuß)
Aktionsradius:	2.000 Kilometer
Nutzlast:	1.200 Kilogramm (Transportvarianten: bis zu 1.000 Tonnen)
Antrieb:	4 mal 900 PS starke Motoren mit schwenkbaren Rotoren für »thrust vectoring«
Sensoren:	Luft-Boden-Radar, Infrarotkameras, Lasermarkierer und -entfernungsmesser, Scanner für Handynetze
Einsatzdauer:	bis zu 3 Wochen
Hersteller:	Northrop Grumman (USA)/Hybrid Air Vehicles (GB)
Preis:	517 Millionen US-Dollar für 3 Prototypen

*basierend auf dem »ScyCat 20«-Transportluftschiff

Quellen und Links:

[Meldung der US Army über die Vertragsunterzeichnung vom 17. Juni](#)

[Kurzbericht der britischen Mail vom 13. Juni über das LEMV](#)

Illustration: Northrop Grumman



►► Spätestens zum Jahreswechsel 2011/12 soll es zum ersten Mal bis zu drei Wochen am Stück über Afghanistan kreisen und Aufklärungsdaten liefern: das »Long Endurance Multi-Intelligence Vehicle« (LEMV). LEMVs sind Hybride, denn der Großteil des Auftriebs soll wie bei herkömmlichen Luftschiffen aerostatisch durch Helium, die übrigen 20 bis 40 Prozent sollen wie bei Flugzeugen durch die aerodynamische Gestaltung des Rumpfes erzeugt werden. Im Vergleich zu Luftschiffen erhoffen sich die Ingenieure dadurch größere Zuverlässigkeit und Einsatzfähigkeit. Gegenüber bisherigen »Unmanned Aerial Vehicles« (UAVs) wird die Einsatzdauer erheblich steigen. Bisher hält die Northrop-Grumman-Drohne »Global Hawk« den Rekord von 31 Stunden für einen Dauerflug. Man rechnet damit, dass das LEMV bis zu drei Wochen unbemannt auf seiner Station über dem Schlachtfeld ausharren kann. Wenn dann der Treibstoff und damit viel Ballast erschöpft sind, kann das erleichterte Luftfahrzeug mit Hilfe seiner Aerodynamik wieder zu Boden gezwungen werden.

Über eine halbe Milliarde US-Dollar zahlt das Pentagon dem Hersteller Northrop Grumman für zunächst drei Prototypen – Geld, das später durch niedrige Flugstundenkosten wieder eingespart werden soll. Entwicklungspartner des amerikanischen Unternehmens ist die »Hybrid Air Vehicles«, ein britischer Luftschiffbauer. Vor allem letztere besitzen bereits Entwicklungserfahrung mit Typen des »SkyCatamaran«, kurz »SkyCat«, ein Transport-Hybridluftschiff. Vermutlich auf dieser Basis hofft die US Army, dass die Auftragnehmer den engen Zeitplan einhalten können: Der erste Prototyp soll schon im nächsten Sommer abheben.

msei/mmo

»Zu Engpässen kann es immer noch kommen«

Interview: Volker Schubert

Thomas Kossendey, Parlamentarischer Staatssekretär im Verteidigungsministerium, zur Lage und Perspektive der laufenden Afghanistan-Mission der Bundeswehr sowie zur aktuellen Einsatzausstattung der Truppe.

Volker Schubert: Herr Staatssekretär, wie gut ist die deutsche ISAF-Truppe für den Einsatz materiell, so beispielsweise mit dem neuen leichten Maschinengewehr MG4 und der Maschinenpistole MP7, sowie hinsichtlich der vorbereitenden Ausbildung aufgestellt? Und was wird hinsichtlich der Kampfausstattung künftig noch draufzusatteln sein?

Thomas Kossendey: Das Problem in der einsatzvorbereitenden Ausbildung ist uns bekannt. Die angesprochenen Handwaffen MG4 und MP7 gehören zum System »Infanterist der Zukunft«, kurz »IdZ« genannt. Unsere Infanteriekräfte im Einsatz sind mit diesem System ausgestattet. Im Zuge des Aufwuchses unserer Kräfte in Afghanistan – aktuell werden dort die zwei Ausbildungs- und Schutzbataillone aufgestellt – wird die Anzahl dieser Systeme in Afghanistan weiter erhöht.

In Deutschland wird die einsatzvorbereitende Ausbildung durch die so genannte Leitdivision sichergestellt. Zurzeit ist dies die 10. Panzerdivision aus Sigmaringen. Die Leitdivision ist mit einer begrenzten Anzahl dieser Systeme ausgestattet, die je nach Schwerpunktsetzung durch die verantwortlichen Führer für die Ausbildung genutzt werden. Da die An-



Frontbesuch: Thomas Kossendey im September mit dem Kommandeur des PRT Faizabad, Oberst Fritz Urbach.

zahl der Systeme noch nicht ausreicht, werden im laufenden Jahr sowie im nächsten Jahr weitere Systeme IdZ beschafft beziehungsweise bereitgestellt. Bezüglich der Maschinenpistole hat sich die Lage allerdings zwischenzeitlich entspannt. Insgesamt wurden in den Jahren 2009 und 2010 circa 4.700 MP7 beschafft.

Bei den geschützten Fahrzeugen wurde ein anderer Ansatz gewählt. Diese konnten in der Vergangenheit nur in einer geringen Stückzahl für die Ausbildung verfügbar gemacht werden, so dass entsprechende »Materialpools« für die zentralisierte einsatzorientierte Kraftfahrausbildung der Streitkräftebasis oder für die jeweilige Leitdivision des Heeres ge-

Thomas Kossendey

ist Jurist und seit 1987 für die CDU/CSU Mitglied des Deutschen Bundestags. Von 1987 bis 2006 saß er im Verteidigungsausschuss. Im Oktober 2006 ist der heute 62-Jährige Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Verteidigung geworden.

schaffen wurden. Das Heer arbeitet schon einige Zeit mit den bewährten Materialpools in der Leitdivision. Für den »Dingo« – eines der Schwerpunktfahrzeuge – findet die fahrzeugbezogene Ausbildung im Wesentlichen im Ausbildungszentrum in Hammelburg statt. In diesem Jahr werden mehr als 100 »Dingo 2« beschafft beziehungsweise zulaufen. Es ist beabsichtigt, weitere 36 »Dingo 2« in 2011 zu beschaffen, darüber hinaus wird die Nachbeschaffung von Totalausfällen »Dingo 2« eingeleitet. Trotz der eingeleiteten Maßnahmen kann es immer noch zu regionalen Engpässen von Material zur Einsatzvorbereitenden Ausbildung kommen, da die Anzahl noch nicht für eine flächendeckende, gleichzeitige Abdeckung aller Ausbildungsvorhaben ausreicht.

In der Öffentlichkeit wurde zu Recht immer wieder die Forderung nach Unterstützung unserer Truppe mit Kampfhubschraubern in Afghanistan vorgebracht. Momentan wird diese Fähigkeit in unserem Verantwortungsbereich im Regionalkommando Nord durch US-amerikanische Hubschrauber bereitgestellt. Ziel bleibt aber der zügige Aufbau dieser Fähigkeit in nationaler Verantwortung.

Im Mai sorgte die durch den Wehrbeauftragten Hellmut Königshaus initiierte Debatte über den Einsatz des Kampfhubschraubers »Leopard« 2A6 für parteipolitische Turbulenzen. Ist die Debatte militärisch nun vom Tisch oder gibt es für deutsche »Leoparden« doch noch Einsatzoptionen im Rahmen des ISAF-Mandats?

Lassen Sie mich hier zuerst auf die Rahmenbedingungen zur Bereitstellung von Waffensystemen beziehungsweise Fähigkeiten für das »Deutsche Einsatzkontingent ISAF« eingehen. Diese orientieren sich in Afghanistan an der Bedrohung, dem Auftrag von ISAF, den im Bundestagsmandat definierten Kräften und Fähigkeiten sowie vorhandenen Fähigkeiten und Möglichkeiten.

Ein wesentlicher Einflussfaktor für uns war die neue »Counter Insurgency«-Strategie der ISAF, die den Schutz der Bevölkerung in den Mittelpunkt stellt und nicht die Bekämpfung der Aufständischen. Ausgehend von diesen Rahmenbedingungen verfügt das deutsche ISAF-

Kontingent bereits über eine breite Palette an Fähigkeiten und Waffensystemen, beziehungsweise kann Fähigkeiten von ISAF nutzen, die durch andere Nationen bereit gestellt werden, zum Beispiel Luftnahunterstützung.

Zur unmittelbaren Unterstützung unserer Kräfte kann der Schützenpanzer »Marder« 1A5 mit seiner 20-Millimeter-Bordmaschinenkanone, seinem coaxialen Maschinengewehr und der Panzerabwehrwaffe »Milan« eingesetzt werden. Die Anzahl der Schützenpanzer wird in diesem Jahr so erhöht, dass im Rahmen der Umgliederung des deutschen Kontingents jede Infanterieeinheit über »Marder« verfügen wird. Zusätzlich können die lafettierten Waffen des »Dingo«, deren Anzahl sich ständig erhöht, eingesetzt werden. Damit werden die taktischen Möglichkeiten wesentlich verbessert, schnell und mit eigenen Fähigkeiten auf Bedrohungen und Angriffe der Aufständischen reagieren zu können. Dies gilt vor allem in bebautem Gelände und bei Risikominimierung für die Zivilbevölkerung.

»Ziel bleibt die Fähigkeit zum Einsatz von Kampfhubschraubern in nationaler Verantwortung.«

Bereits verstärkt wurden unserer Kräfte in Afghanistan mit der »Panzerhaubitze 2000« und der Panzerabwehrwaffe »TOW«. Die Panzerhaubitze ist zur Feuerunterstützung eigener und verbündeter Kräfte unter Beachtung der Reichweite von bis zu 30 Kilometern sowie der Gelände- und Klimabedingungen gut geeignet. »Blenden« mit Nebelmunition erlaubt ein weitgehend unbeobachtbares Durchstoßen von Geländeteilen, die Bergung von Verwundeten und das Lösen vom Feind. Zusätzlich ist die Unterstützung für stark unter Feinddruck geratene eigene Truppenteile möglich. Mit der TOW steht seit Juni 2010 eine Panzerabwehrwaffe zur Verfügung, die mit etwa 3.750 Meter fast doppelt so weit wirken kann wie die »Milan«.

Mit der Erhöhung der Anzahl der »Marder« und der Ausstattung mit der TOW werden die taktischen Handlungsmöglichkeiten und die Fähigkeiten des deutschen ISAF-Kontingents wesentlich erweitert. Durch die Ausstattung mit der Panzerhaubitze wird die Herausforderung im Raum Kunduz, Präsenz in der Fläche zu halten und gleichzeitig in Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte Druck auf Aufständische aufzubauen oder den Kampf zu führen, verbessert. Allerdings ist diese nur unter besonderer Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit insbesondere im Hinblick auf den Schutz der Zivilbevölkerung einsetzbar.

Aus unserer Sicht ist eine Ausstattung mit weiteren, schweren Kettenfahrzeugen – zum Beispiel dem Kampfpanzer »Leopard« – aufgrund der inzwischen ausreichenden Fähigkeit zur unmittelbaren Unterstützung des deutschen Kontingents zurzeit nicht notwendig.

Laut einigen Pressemeldungen finde der Westen kein Mittel zur Befriedung des zentralasiatischen Armenhauses und die ISAF-Offensive gegen die Taliban erweise sich als höchst verlustreich. Wie bewerten Sie diese Berichte und wie verläuft die Sommeroffensive wirklich?

Ich möchte zuerst kurz auf die politische Lage eingehen: Eine nachhaltige Stabilisierung ist ohne einen durch die afghanische Regierung geführten Aussöhnungsprozess nicht möglich. Die Bundesregierung unterstützt daher die Schaffung eines Umfeldes, das die Bemühungen der afghanischen Regierung um Reintegration und Versöhnung befördert. Voraussetzung hierfür ist der im Rahmen der »Friedensjirga« sowie der Afghanistan-Konferenz am 20. Juli 2010 in Kabul international anerkannte Grundkonsens, dass Reintegration und Versöhnung nur auf der Basis des Gewaltverzichts, der Loslösung von terroristischen Gruppierungen und der Anerkennung der afghanischen Verfassung erfolgen kann. Die afghanische Regierung hat im Anschluss an die Friedensjirga bereits erste Schritte zur Überprüfung der Haftvoraussetzungen von Gefangenen eingeleitet und zu diesem Zweck ein spezielles Gremium, das »Special Detainee Release Committee«, eingesetzt. Das weitere Verfahren liegt in afghanischer Verantwortung.

Außerdem hat die afghanische Regierung angekündigt, parallel zu den Haftprüfungen den Kapazitätsaufbau im Justizbereich zu fördern, um künftig die Durchführung von Haftprüfungen und Gerichtsverfahren zu verbessern und zu beschleunigen. Im Rahmen ihres Engagements zur Stabilisierung Afghanistans wird die Bundesregierung Maßnahmen zum Justizaufbau und insbesondere zur Ausbildung von Justizmitarbeitern weiter unterstützen.

Die Bundesregierung befürwortet darüber hinaus die Streichung von Taliban-Angehörigen und anderen gelisteten Personen von der UNO-Liste nach Sicherheitsratsresolution 1267(1999), wenn die Voraussetzungen, die zur Aufnahme in die Liste geführt haben, nicht mehr vorliegen.

Parallel dazu bedarf es aber weiterhin auch der Stabilisierung der Sicherheitslage. ISAF hat dieses Jahr seine strategische Kampagne zur Rückgewinnung von 80 Schlüsseldistrikten für den afghanischen Staat begonnen. Im Rahmen dieser Kampagne, die umgangssprachlich als »Sommeroffensive« bezeichnet wird, werden von ISAF im Süden von Afghanistan die Operationen »Moshtaraq« in Zentral-Helmand und »Hamkari Baraye Kandahar« nahe der Stadt Kandahar und in angrenzenden Distrikten durchgeführt.

»Die Kampagne gestaltet sich wie erwartet schwierig.«

Die Durchführung gestaltet sich wie erwartet schwierig, verläuft aber weitgehend planmäßig. Die nationalen und internationalen Sicherheitskräfte, »Afghan National Security Forces« (ANSF) und ISAF, haben die Präsenz auf alle wichtigen Orte ausgedehnt. Die Zahl der sicherheitsrelevanten Vorfälle ist auf hohem Niveau, aber leicht rückläufig. Die Bevölkerung reagiert zunehmend positiv auf ANSF/ISAF. Fortschritte, allerdings sehr langsam, gibt es auch in den Bereichen Regierungsführung, Wiederaufbau und Entwicklung. Alle Distriktgouverneure sind vor Ort,

die Distrikträte funktionieren. Schulen, Krankenhäuser und Basare haben wieder eröffnet. Auch die Rekrutierung von lokalen Polizeikräften schreitet voran, bedarf aber noch weiterer Anstrengungen.

Die Aktivitäten der afghanischen und internationalen Sicherheitskräfte bezüglich der drei durch ISAF vorgegebenen Operationslinien – Regierungsführung, Wiederaufbau und Entwicklung, Sicherheit – werden derzeit auf alle Distrikte der Provinz Kandahar ausgedehnt. Sie konzentrieren sich auf den Schutz der Bevölkerung und das Unterbrechen der Bewegungsfreiheit der gegnerischen Kräfte vor allem zwischen Kandahar City und Arghandab, einer Hochburg der regierungsfeindlichen Gruppen.

»Dezentrale Strukturen sollen gestärkt werden.«

Die Sicherheitslage in Kandahar ist nach wie vor kritisch, die Fortschritte sind derzeit marginal. Der Aufbau eines Sicherheitsringes um Kandahar mit Personal und Material wird weiter fortgesetzt. Die Lage wird sich dadurch weiter verbessern. Auch wenn es nach wie vor Korruptionsvorwürfe insbesondere gegen die Polizei gibt, hat sich die Wahrnehmung der Bevölkerung in Bezug auf die afghanische Polizei insgesamt verbessert. Zur Verbesserung der Information und Kommunikation hat die afghanische Regierung in Kandahar ein Medien- und Informationszentrum eingerichtet. Zusammenfassend gehen wir davon aus, dass ISAF die vorgegebenen Ziele erreichen wird, allerdings mehr Zeit dazu benötigt. Eine nachhaltige Stabilisierung und eine damit verbundene Übergabe der Sicherheitsverantwortung an die afghanischen Sicherheitskräfte erwarten wir daher erst 2011.

Und wie geht es bei den zivilen Förderprogrammen in Afghanistan voran?

Deutschland ist nach den USA und Japan mit einem Beitrag in Höhe von 2,88 Milliarden Euro für den Zeitraum 2001 bis 2013 drittgrößter bilatera-

ler Geber in Afghanistan. Die deutschen Zusagen wurden vor dem Hintergrund der auf der Londoner Afghanistan-Konferenz im Januar 2010 vereinbarten Strategie einer »Übergabe in Verantwortung« und glaubwürdiger Zusagen der afghanischen Regierung in den Bereichen Regierungsführung und Korruptionsbekämpfung auf 430,7 Millionen Euro jährlich bis 2013 verdoppelt. Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit werden vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, vom Auswärtigen Amt und – soweit es um den Polizeiaufbau geht – in gemeinsamer Verantwortung vom Auswärtigen Amt und vom Bundesministerium des Innern übernommen. Der regionale Schwerpunkt der afghanisch-deutschen Entwicklungszusammenarbeit liegt im Norden des Landes in den Provinzen Badakhshan, Takhar, Kunduz, Balkh und Baghlan.

In diesen Bereichen sind für das Jahr 2010 eine Vielzahl von Aktivitäten vorgesehen: Der Polizeiaufbau und Stabilisierungsvorhaben in sicherheitskritischen Gebieten des Nordens werden verstärkt und der Verwaltungs- und Justizaufbau forciert. Einen weiteren Schwerpunkt bilden Programme zur Reintegration Aufständischer. Die Bundesregierung plant dazu in den nächsten fünf Jahren einen Beitrag in Höhe von 50 Millionen Euro für den in London beschlossenen internationalen Reintegrationsfonds ein. Daraus sollen arbeitsintensive Beschäftigungsprogramme und Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung finanziert werden, um so aufgabewilligen Mitläufern der Aufstandsbewegung Perspektiven zu bieten.

Dezentrale staatliche Strukturen auf Provinz- und Distriktebene sollen gestärkt werden. Dazu wurden bei den deutsch-afghanischen Regierungsverhandlungen am 4. und 5. Mai 2010 mit der Schaffung von zwei Regionalfonds deutliche Akzente gesetzt. Sie sollen die lokalen und regionalen staatlichen Strukturen befähigen, Dienstleistungen eigenständig zu planen und entsprechend zu erbringen. ◀◀

Auszüge aus einem Exklusivinterview in der Wehrtechnik, Ausgabe 4/2010, veröffentlicht mit freundlicher Genehmigung der Mönch Publishing Group.

Macht ohne Divisionen

von Mathias Bethke

Religion gewinnt wieder zunehmend an Bedeutung in den internationalen Beziehungen und selbst in sicherheitspolitischen Debatten. Das gilt auch – und vielleicht besonders – für den Papst als Zentrum der katholischen Kirche. Die enorme »soft power« des Heiligen Vaters hängt dabei von der Persönlichkeit ab, die das Amt füllt, und wie sie sie einsetzt. Konkret illustrierte der letzte Irak-Krieg das päpstliche Bemühen um Frieden und offenbarte zugleich die Grenzen der Außenpolitik des Heiligen Stuhls.

Nicht immer erreicht er die Popularität seines Vorgängers. Dennoch: Benedikt XVI. bekleidet eines der ehrwürdigsten Ämter der Menschheit – und das besitzt erheblichen Einfluss.

Foto: Catholic Church England and Wales/lizenziert gemäß
Creative Commons Attribution NonCommercial-ShareAlike 2.0 Generic

►► Papst Johannes Pauls II. Bestreben im Frühjahr 2003, den drohenden Irak-Krieg zu vermeiden, veranschaulicht die Möglichkeiten und Grenzen der katholischen Friedenspolitik: Zwar waren das mediale Interesse und dementsprechend auch die Berichterstattung groß, auch wurde der Papst von Spitzenpolitikern als »letzter Rettungsanker« und neutrale moralische Instanz betrachtet und von vielen zu Rate gezogen – aber verhindern konnte den Krieg letztlich auch der »Pontifex maximus« nicht.

Trotzdem blieb das päpstliche Ringen um Frieden nicht gänzlich wirkungslos, es verkam nicht zum Ausdruck päpstlicher Ohnmacht. Vielmehr zeigte das kirchliche Engagement für den Frieden auf dreifache Art und Weise eine Wirkung. Einerseits hatte das enorme Medieninteresse Einfluss auf die weltweite öffentliche Meinung und andererseits trug die Beharrlichkeit der päpstlichen Forderung nach Frieden dazu bei, die Suche nach einer Verhandlungslösung auszudehnen.

Bedeutender noch als der tatsächliche Einfluss auf die friedlichen Lösungsansätze war die Sprengung von Glaubensgrenzen. Oder in den Worten des Theologen Egon Spiegel: »Durch seine eindrucksvolle Solidarität mit dem irakischen Volk und – darin eingeschlossen – mit der gesamten islamischen Welt hat er einen fundamental wichtigen Beitrag zum interkulturellen und interreligiösen Dialog geleistet.« Päpstliche Friedenspolitik ist keine Außenpolitik eines Ohnmächtigen.

Der Heilige Stuhl betreibt Außenpolitik auf zweierlei Art und Weise. Zum einen durch beinahe »normale« auswärtige Beziehungen. Dabei handelt der Heilige Stuhl ähnlich wie Staaten, obschon das metaphysische Selbstverständnis auch dabei stets eine Rolle spielt. Zum anderen betreibt er auch eine ganz klar religiös und theologisch motivierte Politik, eine Außenpolitik im weitesten Sinne. So hat etwa die Mitwirkung der katholischen Kirche im Sozialsektor anderer Länder auch stets eine politische Dimension. Ein Beispiel hierfür ist der von Rom geforderte Ausstieg der katholischen Bistümer in Deutschland aus dem staatlichen Beratungssystem für schwangere Frauen, die eine Abtreibung in Erwägung zogen.

Die Vatikanstadt ist ein Vehikel der Souveränität.

Was aber befähigt das Oberhaupt der katholischen Christenheit überhaupt eine »Außenpolitik« zu betreiben? Auch wenn beide Begriffe im täglichen Sprachgebrauch oft synonym verwandt werden – Heiliger Stuhl und Vatikan müssen voneinander unterschieden werden, denn sie bezeichnen unterschiedliche Gebilde: Der Heilige Stuhl ist die oberste Institution der Kirche. Die Regierung des »Staats Vatikan-

stadt« hingegen, die von der geistlichen Leitung der katholischen Kirche unterschieden werden muss, ist die Administration des päpstlichen Territoriums. Dieses Gebiet entstand als Territorialstaat 1929 durch den Abschluss der Lateranverträge mit Italien, um den Heiligen Stuhl mit Unabhängigkeit und Souveränität auf

Außenpolitik in Zahlen: Ein Staat wie jeder andere

Der Heilige Stuhl unterhält diplomatische Beziehungen mit 178 Staaten, von denen 79 im Vatikanstaat selbst einen Vertreter haben. Hinzu kommen offizielle Beziehungen zur Europäischen Union und zum Souveränen Malteser Ritterorden. Die Mission bei der Palästinensischen Befreiungsorganisation hat einen Sonderstatus. Wichtigste Ausnahmen: Offiziell haben Heiliger Stuhl und die Volksrepublik China sowie Saudi-Arabien einander nicht anerkannt.

Außerdem ist der Heilige Stuhl ordentliches Mitglied vieler internationaler Einrichtungen, darunter die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die Internationale Atomenergieagentur (IAEA), die Weltorganisation für Geistiges Eigentum (WIPO), die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (UNCTAD) sowie nicht zuletzt von Interpol. Bei der UNO und mehreren ihrer Unterorganisationen hat der Heilige Stuhl einen Beobachterstatus.

internationaler Ebene auszustatten. Der Vatikanstaat ist also bloßes Vehikel, um den Heiligen Stuhl international handlungsfähig zu machen. Eine Unterordnung, die sich auch darin zeigt, dass andere Staaten ihre Botschafter nicht beim Vatikan, sondern beim Heiligen Stuhl akkreditieren lassen.

Hinter dem Begriff »Heiliger Stuhl« verbirgt sich der Papst – entweder allein als Person oder zusammen mit seinen kirchlichen Ämtern, durch die er die katholische Kirche leitet. Der Heilige Stuhl wird im internationalen System wie ein Staat behandelt; durch Völkergewohnheitsrecht und der normativen Kraft des Faktischen kommt ihm damit die gleiche Völkerrechtssubjektivität wie anderen zu.

Die Außenpolitik des Heiligen Stuhls lastet auf mehreren Schultern. Die medial größte Aufmerksamkeit gilt allgemein dem Papst selber, etwa wenn er Staatsoberhäupter empfängt oder in Predigten politisch Stellung bezieht. Dazu hat er auch auf seinen vielen Auslands-

reisen Gelegenheit: Johannes Paul II. absolvierte im Laufe seines Pontifikats mehr als 100 Staatsbesuche, die allesamt für großes Interesse sorgten.



Als Oberhaupt der katholischen Christenheit ist der Papst die Spitze einer wahrhaft globalen Organisation. Mediale Aufmerksamkeit ist ihm garantiert: Seine Stimme kann nicht überhört werden.

Foto: Catholic Church England and Wales/lizenziert gemäß Creative Commons Attribution NonCommercial-ShareAlike 2.0 Generic

Dem Pontifex zur Seite steht die Kurie als Zentralverwaltung der katholischen Weltkirche. Sie gliedert sich in das päpstliche Staatssekretariat, die Kongregationen und andere organisatorische Einheiten, wie Päpstliche Räte und Gerichtshöfe, die unter Umständen auch als außenpolitisch Handelnde in Erscheinung treten. Alle diese Akteure bemühen sich, »Friedenspo-

litik« zu betreiben, denn schließlich ist es der Frieden, der die Gemeinschaft der Christen untereinander begründet und sie zum Friedenszeugnis in der Welt verpflichtet. Die Kirche

vertritt einen umfassenden positiven Friedensbegriff, der auf biblischen Quellen fußt, denn schon im Buch Jesaja heißt es: »Der Friede besteht nicht darin, dass kein Krieg ist; er lässt sich auch nicht bloß durch das Gleichgewicht entgegengesetzter Kräfte sichern; er entspringt ferner nicht dem Machtgebot eines Starken; er heißt vielmehr mit Recht und eigentlich ein »Werk der Gerechtigkeit.«

Diese Position vertritt auch Papst Benedikt XVI. Im Jahr 2005

schrrieb er, damals noch als Joseph Kardinal Ratzinger, »dass Friede und Recht, Friede und Gerechtigkeit untrennbar zueinander gehören. Wo immer Recht zerstört wird, wo immer Ungerechtigkeit Macht erhält, ist der Friede gefährdet und ein Stück weit bereits zerbrochen. Sorge für den Frieden ist daher zuallererst Sorge um eine Gestalt des Rechts, die Gerechtig-

keit für den einzelnen und für die Gemeinschaft im Ganzen gewährt.« Daraus ergeben sich fünf friedenspolitische Forderungen des Heiligen Stuhls:

- ▶ die Verteidigung der Menschenrechte,
- ▶ entwicklungspolitische Maßnahmen,
- ▶ die Betonung von Frieden als moralische Verpflichtung für jeden einzelnen,
- ▶ die Unterstützung inter- und supranationaler Organisationen sowie
- ▶ der Einsatz für einen interreligiösen und interkulturellen Dialog.

Oberster Grundsatz der kirchlichen Diplomatie ist es, überall den Frieden zu erhalten oder wiederherzustellen. Dabei ist der Einsatz des Heiligen Stuhls der Auffassung des ehemaligen Kardinalstaatssekretärs Agostino Casaroli zufolge »diskret und bescheiden. Diskret, denn der Heilige Stuhl ist – ohne die Nützlichkeit und manchmal die Notwendigkeit öffentlicher Manifestationen zu verkennen – überzeugt von der Wirksamkeit der schweigenden und beharrlichen Arbeit der traditionellen Diplomatie. Bescheiden, denn der Heilige Stuhl ist sich der Grenzen seiner Möglichkeiten bewusst in einem Bereich, in dem so viele Kräfte am Werk sind.« Diese Diplomatie erhält aus Casarolis Perspektive auch einen Friedensbezug: Durch »zähes und kluges Bemühen« kann sie einen aufrechten Dialog zwischen den Staaten und respektvolle Diskussionen im Gang halten –

auch und gerade, falls Ansichten in verschiedene Richtungen gehen.

Diskretion und Beharrlichkeit gelten gemeinhin als die bedeutendsten Charakteristika päpstlicher Diplomatie. Sie bemüht sich stets, politisches Vertrauen aufzubauen und so, insbesondere bei nichtdemokratischen Regimen, jenseits des öffentlichen Drucks eine größere Wirkung zu erzielen. Eine wichtige Voraussetzung für ein effektives friedenspolitisches Engagement des Heiligen Stuhls ist seine in den Lateranverträgen gesicherte Neutralität. Der Heilige Stuhl ist damit verpflichtet, außerhalb und über den Streitigkeiten anderer Staaten zu stehen. Das heißt aber ausdrücklich nicht, dass er sich bequem auf eine Politik der Nichteinmischung zurückziehen könnte: Laut Casaroli »betrachtet der Heilige Stuhl es normalerweise als seine Pflicht, sich nicht der Möglichkeit zu berauben – vor allem nicht durch öffentliche Stellungnahmen –, von allen im Konflikt befindlichen Parteien gehört zu werden.«

Die Macht des Heiligen Stuhls bei all diesen Bemühungen lässt sich am treffendsten als »soft power« charakterisieren: Nicht durch Zwang, sondern durch positive Ausstrahlung erreicht der Papst seine Ziele. ◀◀

Mathias Bethke *hat Sozialwissenschaften in Magdeburg studiert. Von ihm ist im September das BSH-WiSi-Paper »Die Außen- und Friedenspolitik des Heiligen Stuhls« erschienen.*

»Sorge für den Frieden ist zuallererst Sorge um eine Gestalt des Rechts.«

Quellen und Links:

[Das Grundgesetz des Vatikanstaats vom 22. Februar 2001](#)

[Der »Versöhnungsvertrag« der Lateranverträge vom 21. Februar 1929](#)

Heimlich, still, und leise

von Daniela Otto

Die Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik hat im Sommer mit dem Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes begonnen. Seitdem beschäftigt die Medien die Frage, wem wohl die zehn Spitzenposten zugeteilt werden. Ein nicht unwichtiges Detail erzeugte jedoch kaum Interesse: Catherine Ashton wurde die Kontrolle über das schattenhafte »European Union Joint Situation Centre« übertragen.

►► Catherine Ashton ernannte am 27. Juli den französischen Diplomaten Patrice Bergamini zum Leiter des »European Union Joint Situation Centre«. 24 Stunden zuvor hatte der Europäische Rat Ashton die Verantwortung über die nachrichtendienstliche Behörde zugewiesen. Bergamini, 40 Jahre alt, gilt als ausgewiesener Experte im Bereich Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Bevor er im Frühjahr zum Stab der europäischen »Außenministerin« kam, war

er lange Zeit als »directeur adjoint de cabinet« für Ashtons Quasi-Vorgänger Javier Solana tätig gewesen.

Die Ernennung des Karrierebeamten Bergamini wurde nicht öffentlich bekannt gemacht – eine anonyme Quelle »aus diplomatischen Kreisen« gab diese Information preis, wie sie daraufhin französische Zeitungen wie *Le Monde* und *Le Figaro* publik machten. Noch einen Monat zuvor spekulierten Brüsseler Quellen, dass



Chefdiplomatin mit passiven Agenten:
Hohe Vertreterin Catherine Ashton.
Links ihr Kabinettschef James Morrison.

Foto: Europäische Union

wohl nach europäischem Proporz ein Deutscher ein Anrecht auf den Posten hätte. Jetzt ist es anders gekommen. Was aber die Aufgaben des Franzosen in dieser ganz speziellen Behörde sind, liegt weiter im Dunkeln.

Eine CIA für Europa?

Ein Vorläufer des heutigen Joint Situation Centre (SitCen) existiert bereits seit den Anfängen der Westeuropäischen Union (WEU). Damals diente das SitCen der WEU als Plattform der nationalen Nachrichtendienste zum Austausch von »open-source intelligence«, das heißt, frei zugänglichen Informationen und Quellen. Als die europäischen Staats- und Regierungschefs auf ihrem Gipfel 1999 in Köln beschlossen, die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) weiter auszubauen, wurde das SitCen dem Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union unterstellt. Die Entscheidung für diesen Transfer des SitCen basiert auf der Initiative des damals neu ernannten Generalsekretärs und Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik Solana und geht nicht explizit auf eine Entscheidung des Rates zurück. Dem vorausgegangen war die St.-Malo-Erklärung von Tony Blair und Jacques Chirac, dass es für eine erfolgreiche strategische Planung im Rahmen einer gemeinsamen europäischen Verteidigungspolitik unerlässlich sei, geeignete Strukturen und Kapazitäten für nachrichtendienstli-

che Arbeit aufzubauen, ohne Doppelungen zu erzeugen.

Die Anschläge des 11. September waren Anlass für einige EU-Mitgliedsstaaten, die Zusammenarbeit in diesem »Intelligence«-Bereich zu intensivieren, um zukünftig besser auf terroristische Gefahren reagieren zu können. Die Geheimdienste von Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Italien, den Niederlanden, Spanien und Schweden beschlossen aus diesem Grund, sensiblere Informationen als zuvor auszutauschen. William Shapcott, der von 2002 bis Juli 2010 das SitCen leitete, nannte die Zusammenarbeit der Analysten der sieben Länder den »Insider Club«.

Im Juni 2004 entschied Javier Solana, dass auch die Inlandsgeheimdienste der Mitgliedsstaaten dem SitCen vertrauliche Informationen über mögliche interne Gefahren für die EU bereitstellen sollen. Dies geschah teilweise direkt durch die Inlandsdienste, oder aber durch die neu geschaffene »Counter Terrorism Group« (CTG). Die CTG, in der die USA einen Beobachterstatus inne haben, stellt seither dem SitCen Analysen und strategische Einschätzungen – speziell zur Bedrohung durch islamistische Terroristen – zur Verfügung. Die Informationen des CTG verarbeitet seit dem 1. Februar 2005 die »Counterterrorist Unit« des SitCen; sie arbeitet nach einer streng geheimen Agenda.

Im SitCen laufen nun die Informationen der europäischen Inlands- und Auslandsgeheimdienste zusammen – eine wichtige Vo-

raussetzung, um der Bedrohung des internationalen Terrorismus begegnen zu können, für den es keine Landesgrenzen gibt. Das SitCen ist demnach eine Art »Brücke« zwischen der zweiten und dritten Säule der Europäischen Union – der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit.

Das SitCen wird bisweilen gern mit der amerikanischen CIA verglichen – ist aber in seiner Kapazität und Infrastruktur noch weit von einem voll funktionsfähigen Nachrichtendienst entfernt. Es ist nicht mit der Beschaffung von Geheiminformationen beauftragt – dies ist den nationalen Diensten vorbehalten.

Schwammiges Mandat

Lediglich rund hundert Personen sind im SitCen beschäftigt, das sich in drei Bereiche untergliedert: Die »Civilian Intelligence Cell« (CIC), in die auch die Counterterrorist Unit integriert ist, die »General Operations Unit« (GOU) und die »Communications Unit«. In der CIC erstellen Analysten Prognosen zu sicherheitspolitischen – vor allem terroristischen – Gefahren. Die GOU ist 24 Stunden am Tag in Einsatzbereitschaft und arbeitet an Auswertungen, die nicht auf nachrichtendienstlichen Erkenntnissen basieren. Die Communications

Unit kümmert sich um Kommunikationssicherheit und leitet das Kommunikationszentrum des Ministerrats der Union. Die Mitarbeiter sind im Justus-Lipsius-Gebäude, dem Sitz des Ministerrats, wie auch beim Militärstab der Europäischen Union untergebracht.

Im Ratsbeschluss vom 26. Juli heißt es, das »European Union Situation Centre, placed under the direct authority and responsibility of the High Representative, shall assist him in the task of conducting the Union's Common Foreign and Security Policy«. Über den genauen Arbeitsauftrag beziehungsweise die Arbeitsweise des SitCen ist indes wenig bekannt. Und genau hier liegt das Problem: Es gibt kein klar definiertes Mandat, das über die schwammige Formel »unterstützen« hinausgeht. Ein Gründungsdokument des SitCen fehlt ebenso. Viele der Informationen fließen ihm von der separaten CTG zu, die ihrerseits auf ein nicht rechtlich bindendes Memorandum zurückgeht.

Was bedeutet »unterstützen«?

Das SitCen agiert zwar als europäische Behörde, steht aber de facto außerhalb der demokratisch legitimierten EU-Institutionen. Die »intelligence insider«, also die Nationen mit eigenen Nachrichtendiensten, liefern den Großteil der Einschätzungen, auf deren Basis die Ge-

meinsame Außen- und Sicherheitspolitik formuliert und im Falle von Bedrohungen Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Kleine Staaten, die keine oder wenig ausgebaute Geheimdienst-Strukturen besitzen, bleiben außen vor. Daher ist es nicht verwunderlich, dass diese kleineren Staaten, wie zum Beispiel Österreich und Belgien, die formelle Gründung einer »European intelligence organization« fordern. Die »Big Five« Italien, Großbritannien, Deutschland, Frankreich und Spanien, die gemeinsam mit den Niederlanden und Schweden im SitCen vertreten sind, sperren sich aber bislang gegen eingreifende Veränderungen in der bestehenden nachrichtendienstlichen Kooperation innerhalb der EU.

So bleibt ein Grundmakel aller geheimdienstlichen Tätigkeit auch hier haften: Es fehlt an parlamentarischer Kontrolle und Debatte. Das ist für Europa aber besonders wichtig: Die Union sollte sich gerade in Bezug auf Menschenrechte, Bürgerrechte, Demokratie und vor allem Transparenz keinesfalls als »Insider Club« verstehen. ◀◀

Daniela Otto *studierte Internationale Beziehungen in Dresden und Lausanne, Intelligence Studies in Aberystwyth. Sie arbeitet in einer Unternehmensberatung.*

Quellen und Links:

[Meldung von Le Monde am 27. Juli 2010](#)

[Meldung bei EUobserver.com vom 27. Juni 2010](#)

[Etablierung des Europäischen Auswärtigen Dienstes mit Ratsbeschluss am 20. Juli 2010](#)

[Studie von Jelle van Buuren von »Eurowatch«: »Secret Truth. The EU Joint Situation Centre.« Amsterdam 2009.](#)

[Übersicht zu den Aufgaben des SitCen, in einem Bericht des »Select Committee on European Union« des Britischen Oberhauses vom Februar 2003](#)

[Abschlussdokument des Europäischen Rats in Köln vom 4. Juni 1999](#)

[»Gemeinsame Erklärung zur europäischen Verteidigung« des Britisch-Französischen Gipfels vom St. Malo am 4. Dezember 1998](#)

Eine Chance für die Europaarmee

von Björn Grözinger

Noch immer gilt die Idee einer gemeinsamen europäischen Armee als illusorisch. Dabei sind die Voraussetzungen für ihre Umsetzung günstiger denn je: Sparzwänge auf nationaler und internationaler Ebene ebenso wie die grundlegende Umstrukturierung der Bundeswehr bieten Ansatzpunkte für eine einheitliche Streitkraft. Die deutsche Bundesregierung sollte die neuen Instrumente des Lisboner Vertrages konsequent nutzen und starke Partner gewinnen.

►► Spätestens seit Bundeskanzlerin Angela Merkel im Juni ihrem Verteidigungsminister die Aufgabe gegeben hat, einen »zukunftsweisen Strukturwandel« der Bundeswehr »ohne Denkverbote« zu prüfen, dürfte klar sein, dass die deutsche Verteidigungspolitik vor einer ihrer radikalsten Reformen seit dem Zweiten Weltkrieg steht. Und damit befindet sie sich in bester Gesellschaft: Die Abschaffung der Wehrpflicht in Schweden, die Halbierung der griechischen Verteidigungsausgaben oder die jüngsten

Deutsch-Französische Brigade, Eurokorps ... und was kommt als nächstes?
Die Europäische Armee ist vielleicht nur noch einen Schritt weit entfernt.



Illustration: Marcus Mohr

Einsparbemühungen innerhalb der Nato sind nur einige Beispiele, die von dem tiefgreifenden Umbruch der Verteidigungspolitik zeugen.

Dabei stehen die von der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise hervorgerufenen Sparzwänge lediglich an der Spitze einer Entwicklung, die seit dem Ende des Ost-West-Konflikts eine Neuausrichtung der Funktionen und Aufgaben von Streitkräften erforderlich macht. Gerade innerhalb Europas sind durch den Fall des Eisernen Vorhangs und der darauf folgenden politischen und wirtschaftlichen Integration der ehemaligen Ostblockländer in EU und Nato militärische, zwischenstaatliche Auseinandersetzungen beinahe undenkbar geworden. Stattdessen geht die Bedrohung für den Kontinent zunehmend von nichtstaatlichen Akteuren aus. Zugleich gilt das Konzept des Erweiterten Sicherheitsbegriffs mittlerweile als weithin etabliert. Das Weißbuch von 2006 stellt fest, dass »nicht in erster Linie militärische, sondern gesellschaftliche, ökonomische, ökologische und kulturelle Bedingungen, die nur in multinationalem Zusammenwirken beeinflusst werden können«, die sicherheitspolitische Entwicklung bestimmen würden.

Auf europäischer Ebene lässt sich die Dynamik der Sicherheitspolitik fortschreiben. Unter dem Eindruck der Abhängigkeit von den USA beziehungsweise der Nato während des Balkankonfliktes haben die EU-Staaten in den vergangenen zehn Jahren Einrichtungen und Kapazitäten geschaffen, die bis dahin für un-

denkbar gehalten worden waren. Unter anderem die Verabschiedung der ersten europäischen Sicherheitsstrategie, die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur (EVA) sowie die Umsetzung des Battlegroup-Konzeptes lassen sich auf der Haben-Seite der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) verbuchen. Dazu kommt die beachtliche Zahl von 23 Missionen, die die EU vor der Ratifikation des Lissabonner Vertrages in drei verschiedene Kontinente entsandt hatte – 14 davon zivil, drei zivil-militärisch und sechs rein militärisch. Mit Recht lässt sich sagen, dass die GSVP eines der zentralen Integrationsfelder innerhalb der EU geworden ist.

Will nun die deutsche Bundesregierung an ihrem im Koalitionsvertrag festgehaltenen Ziel – die langfristige Schaffung einer Europaarmee unter parlamentarischer Kontrolle – festhalten, muss sie diese Dynamiken konsequent nutzen. Erste Ansätze für eine vertiefte militärische Integration seitens der Bundesrepublik sind bereits erkennbar. So forderte etwa Außenminister Guido Westerwelle bei der diesjährigen Münchner Sicherheitskonferenz, Europa müsse seiner Rolle als globaler Akteur gerecht werden und rasch »im gemeinsamen Verbund« handeln können.

Doch die Skepsis ist groß. Die EU-Mitgliedstaaten haben Vorbehalte, mit der Verteidigung das Mark staatlicher Souveränität in die Hände Brüssels zu legen. Und auch die USA befürchten gemeinsam mit anderen Nato-

Mitgliedern ein zunehmendes Konkurrenzverhältnis zum transatlantischen Bündnis. Schließlich ist auch die ungeklärte Frage nach der parlamentarischen Kontrolle im Zusammenhang mit den Bedenken nationaler Verfassungsgerichte ein Hindernis für das Vorhaben.

Angesichts dieser kurz- bis mittelfristig nur schwer zu überwindenden Hürden dürfte es für die schwarz-gelbe Bundesregierung sinnvoll sein, eine Politik der kleinen Schritte zu verfolgen. Im Sinne des »SAFE – Synchronized Armed Forces Europe«-Ansatzes (siehe auch *ADLAS* 2/2010) sollte sie zunächst auf eine Synchronisierung der nationalen Streitkräfte hinwirken. Sie könnte zu diesem Zweck erstens eine gemeinsame rüstungstechnologische Basis anregen, mithilfe derer Fähigkeiten aufgebaut werden, die sich von allen teilnehmenden Staaten nutzen lassen.

Neben der angestrebten europäischen Luftfahrtflotte könnte beispielsweise eine gemeinsame Luftraumüberwachung, das so genannte »air policing«, initiiert werden, welche zugleich den Weg zu einer einheitlichen Luftwaffe ebnen könnte. Zweitens muss eine personelle Streitkräfteintegration erfolgen. Sie ließe sich auf der Grundlage der bislang halbjährig aufgestellten Battlegroups realisieren, indem die schnellen Eingreiftruppen zu stehenden Verbänden aufgewertet und auch für längere Stabilisierungsmissionen eingesetzt werden. Drittens würden einheitliche Einsatzregeln sowie eine aufeinander abgestimmte Ausbildung für

eine europäische Streitkräftekultur sorgen. Gleichzeitig würde dadurch die Interoperabilität, das heißt die Einsatzfähigkeit von Soldaten unterschiedlicher Nationen in einer Mission, gewährleistet. Schließlich sollte im Rahmen der Synchronisierung auch die Finanzierung vergemeinschaftet und damit dem bisher praktizierten »Costs lie where they fall«-Mechanismus ein Ende gesetzt werden.

Das Mark staatlicher Souveränität in die Hände Brüssels legen?

Der institutionelle Rahmen für diese Veränderung bietet sich der Bundesregierung im Instrument der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ), die der Vertrag von Lissabon geschaffen hat (vergleiche *ADLAS* 2/2010). Weil für ihre Bildung bereits eine qualifizierte Mehrheit im Rat genügt und nur diejenigen Staaten mitwirken, die den Willen dazu haben, liegt in ihr die größte Chance für eine vertiefte militärische Integration. Die konzeptionelle Ausgestaltung der SSZ ist zurzeit noch recht vage, weshalb sich gerade hier Handlungsspielräume ergeben.

Grundsätzlich ist im Hinblick auf Synergieeffekte und Einsparpotentiale zu wünschen, möglichst viele Staaten für eine engere Zusammenarbeit zu gewinnen. Anfangs könnte Berlin auf die

Anziehungskraft eines »exklusiven Clubs« setzen, der die militärische Integration vorantreibt. Hier sollte Deutschland zum einen an Frankreich denken. Nicht nur blicken die beiden Länder auf eine historisch gewachsene Freundschaft zurück. Sie verfügen mit der Deutsch-Französischen Brigade sowie des binationalen Verteidigungsrates auch über einen reichen Erfahrungsschatz in militärischer Kooperation.

Das Verhältnis zur Nato bleibt die Gretchenfrage.

Zum anderen bietet sich Polen als Partner an. Obwohl ursprünglich Nato-orientiert, hat unser östlicher Nachbar in den letzten Jahren seinen Beitrag zu EU-Missionen kontinuierlich gesteigert. Nach der als Enttäuschung wahrgenommenen Entscheidung der USA, keinen Raketenabwehrschild zu installieren, will man sich in Warschau nun der Weiterentwicklung der GSVP widmen – etwa während der polnischen Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2011. Die drei Länder Deutschland, Frankreich und Polen bilden das »Weimarer Dreieck«, in dessen Rahmen bereits gemeinsame Militärmanöver, Expertentreffen sowie politisch-militärische Seminare stattfinden. Im Jahr 2013 soll eine trilaterale Battlegroup stehen.

Nicht vergessen werden darf auch Großbritannien, das neben Frankreich die größte europäische Militärmacht ist. Hier wird am deutlichsten, dass sich die Bundesrepublik für eine »opt in«-Klausel in den »Club« einsetzen muss. Denn ohne die Briten als größten Rüstungshersteller in Europa wird es kaum gelingen, eine gemeinsame rüstungstechnologische Basis einzurichten. Von der traditionellen Europaskepsis auf der Insel sollte man sich aber nicht entmutigen lassen – zentrale Integrationsprojekte wie das Schengener Abkommen, der Euro oder gar die Europäische Gemeinschaft selbst sind ebenfalls ohne Großbritannien aus der Taufe gehoben worden.

Bleibt mit dem Verhältnis zur Nato die Gretchenfrage einer Europaarmee zu klären. Hier kommt auf die Bundesregierung eine Menge Überzeugungsarbeit zu. Doch gute Argumente gibt es zuhauf: Eine Aufwertung der militärischen Fähigkeiten der EU kann nämlich zu einer Stärkung der Nato führen. So könnten europäische Truppen auch in Missionen des transatlantischen Bündnisses eingesetzt werden. Europa könnte damit einen größeren Beitrag für dessen Einsätze leisten – eine seit langem von den USA vorgebrachte Forderung. Die Relevanz der Nato wird auch dank der in Artikel 42 des Lissabonner Vertrags enthaltenen Klausel bestehen bleiben, die die »Verpflichtungen einiger Mitgliedstaaten, die ihre gemeinsame Verteidigung in der Nato verwirklicht sehen« unberührt lässt.

Es ist ohne Zweifel ein ambitioniertes Ziel, eine europäische Armee zu schaffen. Nicht umsonst dürften die Koalitionäre das Wörtchen »langfristig« vorgeschoben haben. Doch die Sparzwänge ebenso wie der grundlegende Wandel der Verteidigungspolitiken und die dynamische Entwicklung der GSVP bilden eine ideale Ausgangslage für erste Schritte hin zu einer Europaarmee. Eine im Rahmen der SSZ erreichte Synchronisierung kann das erste Kapitel der vertieften militärischen Integration sein, für die Deutschland mit Frankreich und Polen auf starke Partner zurückgreifen kann. Sicherlich gilt es gerade innerhalb der Nato, erhebliche Bedenken auszuräumen – aber jede kühne Vision erfordert kühnes Vor(an)gehen. ◀◀

Grundlage dieses Beitrags ist ein Politikpapier, das im Rahmen des Seminars »Deutsche und europäische Außenpolitik« im Wintersemester 2009/2010 an der TU Dresden entstand. An ihm wirkten außer dem Autoren Anna-Lu Beulshausen, Antoine Guinard und Stephan Merkle mit.

Quellen und Links:

Christian Mölling über die SSZ in dem Paper SWP-Aktuell vom 13. Februar 2010

Volker Heise über zehn Jahre ESVP in einer Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik vom Oktober 2009

Doppeltes Tauwetter

von Michael Seibold

Streitobjekt Spitzbergen. Mehrere Staaten müssen sich die Fischereirechte in den Gewässern um die Insel teilen. Hier der Hafen von Ny Alesund.

Foto: Hannes Grobe/Wikimedia Commons/lizenziert gemäß Creative Commons Attribution-Share Alike 2.5 Generic

Ein vierzigjähriger Grenzstreit ging im September dieses Jahres zu Ende, als sich Norwegen und Russland darauf einigten, die von beiden Seiten beanspruchten Gebiete in der Barentssee gleichmäßig aufzuteilen. Doch der Verteilungswettstreit in der Arktis – es geht um Öl, Gas, Gold und andere Rohstoffe – scheint für Moskau noch nicht beendet zu sein. Zu unklar ist die Lage über die geostrategische Entwicklung der Nordpolarregion in den kommenden Jahren, so lange das Eis weiter schmilzt. Das ist Militärs und Politikern in Oslo Grund genug zur Sorge, denn der Hohe Norden ist für Norwegen von fundamentaler Wichtigkeit.

►► In der Arktis herrscht schon lange Tauwetter. Mit den steigenden Temperaturen des globalen Klimawandels sind die Eismassen in den vergangenen Jahrzehnten stetig zusammengeschmolzen, so dass der Nordpol mittlerweile im arktischen Sommer gänzlich eisfrei und nur noch per Schiff zu erreichen ist. Dabei wird der Zugang zu Rohstoffvorkommen freigegeben, die bislang von der arktischen Eisdecke blockiert waren: In den sogenannten Festlandsockeln unter dem Polarmeer vermuten Geologen etwa ein Fünftel der weltweiten Gas- und Ölreserven. Dazu kommen Gold, Zink, Kupfer, Diamanten. Wertvolle Rohstoffe also, die die Begehrlichkeiten der Anrainerstaaten wecken.

Russland, Kanada, Dänemark, Norwegen und die USA erheben Gebietsansprüche, die ihnen einen möglichst großen Teil des Schatzes sichern sollen. In mehreren Fällen überschneiden sich diese Ansprüche und führen zu diplomatischen Spannungen und Rechtsstreitigkeiten – so auch jahrelang zwischen Norwegen und Russland.

Auf das klimatische Tauwetter folgte am 27. April dieses Jahres dann aber ein politisches. Es war eine kleine Sensation, als beide Länder verkündeten, ihren Grenzstreit in der Barentssee beigelegt zu haben. Vierzig Jahre immerhin hatte es gedauert, bis ein Kompromiss gefunden wurde, um die 175.000 Qua-

dratkilometer Seegebiet – etwa die Hälfte der Fläche Deutschlands – aufzuteilen. Das Gebiet bleibt zwar weiterhin internationales Gewässer, die wirtschaftlichen Ausbeutungsrechte liegen aber bei den einzelnen Staaten – so sieht es das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen von 1982 vor. Auch wenn Detailfragen noch den Experten beider Seiten überlassen werden mussten – das endgültige Abkommen wurde erst am 15. September unterzeichnet –, zeigte sich der russische Präsident Dmitri Medwedew hocherfreut: »Heute haben wir es geschafft, die Frage endgültig zu regeln und abzuschließen.«

Und auch für Norwegen war die Einigung erfreulich: Nachdem die Uno-Festlandsockelkommission im April 2009 den anderen Ansprüche Norwegens auf 230.000 Quadratkilometer polaren Meeresbodens – etwa die Fläche Großbritanniens – weitgehend zugestimmt hatte, wurde durch die Vereinbarung mit Russland auch die letzte rechtliche Unsicherheit im Nord- und Polarmeer beseitigt.

Norwegens Außenhandelsabhängigkeit

Die Seegebiete um den Polarkreis – norwegische Stellen sprechen hier stets vom »Hohen Norden« oder den »Nordgebieten« – mögen aus deutscher Sicht als kaltes, unwirtliches

Randmeer Europas erscheinen. Aus der Sicht Oslos sind sie aber alles andere als eine Marginalie. Nordmeer, Barentssee und das Spitzbergen-Archipel – von den Norwegern »Svalbard – Kühle Küste« genannt, nehmen im sicherheitspolitischen und strategischen Denken der Norweger seit jeher einen zentralen Platz ein. Natürlich spielen hier auch die neu verfügbaren Rohstoffvorkommen eine Rolle. Genauso wichtig – wenn nicht noch wichtiger – sind aber »traditionellere« Gründe: Fischfang, Zugang zu den Handelswegen mit dem Rest der Welt. Und nicht zuletzt die geographische Lage hat dafür gesorgt, dass der norwegische Blick stets aufs Nordmeer gerichtet war.

Die herausgehobene Bedeutung des Hohen Nordens für die norwegische Außen- und Sicherheitspolitik fand ihren Niederschlag zuletzt in der »Nordgebiete-Strategie« des Außenministeriums vom Februar 2007. Norwegen sieht sich dabei als »steward«, als »wohlmeinender Verwalter« des hohen Nordens für die internationale Gemeinschaft, der die Umwelt schützen und für nachhaltiges Wirtschaften eintreten will. Gleichzeitig besteht es aber darauf, seine »Souveränität und Autorität« in den Nordgebieten durchzusetzen, etwa, wenn es darum geht, Fischfangquoten festzulegen in den Gewässern um Svalbard. Das Archipel unterliegt zwar seit dem »Spitzbergenvertrag« von 1920 norwegischer Hoheit, doch gewährt ebendieser Vertrag allen anderen Unterzeichnerstaaten gleichberechtigten wirtschaftlichen

Schatzkammer Arktis

- ▶ 22 Prozent der unentdeckten aber technisch erreichbaren Öl- und Gasvorräte werden in der Nordpolarregion vermutet:
- ▶ Davon sollen etwa 90 Milliarden Barrel nicht entdecktes Erdöl sein – was rund 13 Prozent der weltweiten Ölreserven wären.
- ▶ Hinzu kommen circa 50 Milliarden Kubikmeter Gasvorkommen und ungefähr 44 Milliarden Barrel Flüssiggas – 30 und 20 Prozent der weltweiten Reserven.

Zugang. Um die Auslegung dieser Klausel wird seit den 1970er Jahren gestritten, als Island, Spanien und Russland das Recht Norwegens anfochten, Fischfangquoten in der 200-Meilenzone festzulegen. Norwegen will diesen Disput um »unerlaubtes Fischen« einvernehmlich regeln, gleichzeitig aber die Präsenz seiner Streitkräfte und der Polizei im Hohen Norden steigern, um »Konflikte zu verhüten und Stabilität zu wahren«.

Ein zweites Dokument, das die gegenwärtige strategische Psyche Norwegens und die Bedeutung des hohen Nordens offenbart, ist das Weißbuch »Capable Force« des norwegischen Verteidigungsministeriums vom September 2009. In seinen globalen Grundannahmen unterscheidet sich das norwegische Strategiepapier nicht vom Weißbuch des deutschen Verteidigungsministers aus dem Jahr 2006: In



beiden werden Globalisierung, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Terrorismus und die Entstaatlichung des Krieges als wesentliche sicherheitspolitische Trends und Rahmenbedingungen aufgezählt.

Akzente setzt das norwegische Weißbuch allerdings ganz anders als das deutsche. So weist es wiederholt und sehr direkt auf Rohstoffe und deren Schutz hin. Das ist nicht verwunderlich, wenn man bedenkt, dass über 70 Prozent der norwegischen Exporte aus Rohstoffen bestehen. Die Ausfuhren insgesamt wiederum machen 75 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus – der Durchschnitt der OECD-Staaten liegt bei 45 Prozent – und Norwegen ist damit extrem außenhandelsabhängig. ►►

Deutsches Außenhandelsinteresse

Ebenso wichtig wie der Zugang zu neuen Rohstoffvorkommen ist die mit dem Abschmelzen der Polarkappe freiwerdende Seeverbindung nach Ostasien durch die »Nord-Ost-Passage«. 2009 nutzte erstmals ein deutscher Frachter die Route – allerdings noch unter ständiger Begleitung durch einen russischen Eisbrecher. Die Fahrtzeit konnte gegenüber der herkömmlichen Route durch das Mittelmeer, den Suezkanal und die Straße von Malakka – vorbei an mehreren internationalen Krisenherden – um 18 Tage reduziert werden. Das sind rund 40 Prozent der durchschnittlichen Reisezeit.

Noch stärker aber wird auf die Wahrung der norwegischen Souveränität gepocht. Sie ist für den relativ jungen Staat – ihm wurde erst 1905 von Schweden die Unabhängigkeit gewährt – von großer Bedeutung. So begründet sich auch die Europa-Skepsis im Lande, die 1994 dazu beitrug, den EU-Beitritt in einer Volksabstimmung abzulehnen. Notfalls mit militärischer Gewalt soll die Eigenstaatlichkeit verteidigt werden, sei die Hoheit bedroht auf eigenem Territorium oder »in Gebieten außerhalb des Staatsgebietes, in denen Norwegen Hoheitsrechte besitzt.« Im Hohen Norden also. Dabei kommt den Grenzschutzkräften eine besondere Bedeutung zu, und es verwundert daher auch nicht, dass die norwegische Küstenwache Teil der Königlichen Marine ist.

Konzentration an der Nordgrenze

Die Planer im norwegischen Verteidigungsministerium sind sich bewusst, dass ihr Land dabei Sicherheitsbedrohungen gegenübersteht, die die eigenen Fähigkeiten »bei weitem« übersteigen. Daher ist und bleibt die Nato zentraler Pfeiler der norwegischen Verteidigung. Nur gemeinsam mit den Alliierten könnte ein direkter Großangriff auf das Staatsgebiet abgewehrt werden. Und trotzdem verlässt sich Norwegen nicht zu hundert Prozent auf das atlantische Bündnis. Zu groß ist wohl die Angst, dass von der Nato in einem begrenzten Grenzstreit im

hohen Norden – fernab der Interessen der meisten europäischen Partnerstaaten – keine besondere Hilfe zu erwarten ist. Im Jahr 2007 hatte der militärische Befehlshaber der norwegischen Streitkräfte, Sverre Diesen, in einem Radiointerview für Aufsehen gesorgt, als er davor warnte, dass es bei den Streitigkeiten in den Nordgebieten zwar keine direkte Kriegsgefahr, wohl aber eine Grauzone gäbe, in der sich Norwegen allein den sicherheitspolitischen Herausforderungen stellen müsse. Diese Linie spiegelt sich auch im Weißbuch von 2009 wider: Zwar sei multinationale Präsenz auf norwegischem Boden wichtig für eine gemeinsame Verteidigung des Landes, aber »viele der Herausforderungen im Hohen Norden müssen einzelstaatlich bewältigt werden.«

Das strategische Verteidigungsdenken zielt auf das Polarmeer und mithin auf Russland. Sowohl die Nordlandstrategie als auch das Weißbuch schenken Letzterem besondere Aufmerksamkeit. Das Verhältnis zur Russischen Föderation sei durch »Pragmatismus, Interessen und Kooperation« gekennzeichnet. Diplomatische Feinarbeit und der Bildungsaustausch sollen die Beziehungen zum großen Nachbarn verbessern. Gleichzeitig wird Russland aber auch mit großer Vorsicht und Skepsis betrachtet. Sein Wiedererstarken und die begonnene Modernisierung seiner Streitkräfte könnten, so befürchten die norwegischen Planer, Konsequenzen für das Verhältnis beider Staaten im Hohen Norden haben, denn Moskau

dürfte seine Interessen nun noch stärker und offensiver verfolgen. Beispielhaft dafür sind die Patrouillenflüge der russischen Marineluftwaffe, die nach fünfzehnjähriger Pause wieder regelmäßig in den Atlantik vorstoßen und die Zähne des russischen Bären zeigen.

Russland findet das Selbstbewusstsein wieder.

Auch die Flaggenhissung durch russische U-Boote am Nordpol im August 2007 sind Zeichen eines wiedererstarkten Selbstbewusstseins. Zwar befürchtet Norwegen keine Invasion durch russische Streitkräfte, begrenzte Militäraktionen werden aber als durchaus möglich eingestuft. Und bei solchen Aktionen sieht sich Norwegen wie oben geschildert auf sich allein gestellt – und sorgt vor: Die norwegische Armee investiert verstärkt in seine Aufklärungs- und Nachrichtennetze und hat seinen einzigen Großverband, die »Brigade Nord«, in Lappland an der Grenze mit Russland stationiert.

Vor diesem Hintergrund ist die Einigung zwischen Norwegen und Russland vom April tatsächlich eine kleine Sensation. Eine rechtsverbindliche Einigung könnte die Lage im Hohen Norden aus norwegischer Sicht in der Tat entscheidend entschärfen. Und dennoch: Trotz

des Tauwetters ist nicht alles eitel Sonnenschein, denn noch ist der Vertrag nicht in trockenen Tüchern und noch handelt Russland in der Arktis offensiv. Das war zuletzt zu spüren gewesen, als die kanadische Luftwaffe zwei russische Bomber vom Typ TU-95MS »Bear« abfang, die im Februar 2009 in von Kanada beanspruchten Luftraum einzudringen drohten. Und auch die jüngsten Polarexpeditionen Russlands, Kanadas und der USA zeigen, dass es unter dem Eis brodelt.

Ob das politische Tauwetter zwischen Moskau und Oslo zu einer langfristigen Entspannung führt, wird sich erst noch zeigen. Bis dahin wird Norwegen weiterhin auf seine Ansprüche im Hohen Norden pochen und sich für alle Eventualitäten rüsten. Denn wie sagt ein norwegisches Sprichwort? »Vertraue auf Dein Glück, aber binde Dein Pferd an.«

Quellen und Links:

[The Foreigner](#) aus Norwegen vom 15. September 2010 zum Vertragsabschluss mit Russland

[Eye on the Arctic](#) aus Kanada am 27. Juli 2010 zur Russischen Polarexpedition

[Der Spiegel](#) vom 16. April 2009 über Norwegens Hoheitsrechte in der Arktis

[Norwegens Strategie für den Hohen Norden](#)

Wissenschaft zu Deutsch!



ADLAS

Magazin für Außen- und Sicherheitspolitik

Damit das Studium keine
Einbahnstraße bleibt.

BUNDESVERBAND SICHERHEITSPOLITIK AN HOCHSCHULEN

BSH

ADLAS freut sich immer über neue Autoren.

Interessiert?

Einfach die Redaktion fragen: adlas@sicherheitspolitik.de

Die »Viererbande« im Weißen Haus: William Perry, Sam Nunn, George Shultz und Henry Kissinger. Bereits 2007 – über anderthalb Jahre bevor Barack Obama die Idee in seinem Präsidentschaftswahlkampf aufgriff – hatten sich die angesehenen Staatsmänner in einem Aufsehen erregenden gemeinsamen Artikel im *Wall Street Journal* für eine Welt ohne Nuklearwaffen ausgesprochen.



Foto: Pete Souza/The White House

Zweideutige Eindeutigkeit

von Sascha Knöpfel

Misst man die aktuelle Nuklearstrategie der US-Regierung an wissenschaftlichen Maßstäben für eine Welt ohne Atomwaffen, ergibt sich ein ambivalentes Bild. Verglichen mit der immensen Wegstrecke bis »Global Zero« öffnet sich ein weitaus positiverer Ausblick: Nach seinem Auftritt in Prag hat Barack Obama den Weg zum ehrgeizigen Ziel unmissverständlich eingeschlagen.

►► Die große Gefahr für die internationale Sicherheit, die von Atomwaffen und ihrer Proliferation ausgeht, bietet Grund genug, sich dem Ziel »Global Zero« zu verschreiben und sich für eine »nuclear weapon free world« einzusetzen. Dies hat Barack Obama stellvertretend für die Vereinigten Staaten in seiner Prager Rede am 5. April 2009 getan. Doch was bleibt von seiner Vision nach der Sondierung aller innerstaatli-

chen Interessen? Welche Aspekte finden Einzug in die nukleare Strategie der USA?

Um die Aufnahme der von Obama verkündeten Idee einer »nuklearwaffenfreien Welt« (NFWF) in das aktuelle nuklear-strategische Gesamtkonzept der USA – die Nuclear Posture Review 2010 (NPR) – zu überprüfen, müssen Kriterien entwickelt werden, welche diese Fragen beantworten und sie überprüfbar machen. Solche

Kriterien können bereits in der Rede des Präsidenten in der tschechischen Hauptstadt identifiziert werden. Dort nennt der Präsident jedoch – wie es einer solchen, öffentlichen Ansprache gerecht wird – nur einen Teil, und zwar zuvorderst den aus amerikanischer Sicht erfüllbaren Teil der Abrüstungspolitischen Prüfsteine für eine Nukleardoktrin.

Wissenschaftlich fundierte und umfassende Merkmale für den Weg hin zu einer Welt ohne

Atomwaffen finden sich in dem von der »Hoover Institution« veröffentlichten Konferenzbericht »Reykjavik Revisited« aus dem letzten Jahr. Dieser Report hat gegenüber anderen Vorschlägen drei Vorzüge: Zum ersten sind die Staatsmänner George Shultz, Henry Kissinger, Sam Nunn und William Perry, die wesentlich die Wiederbelebung der politischen Diskussion mit dem Ziel einer Welt ohne Atomwaffen vorangetrieben haben, maßgeblich an seiner Aus-

arbeitung beteiligt. Zum zweiten warten seine weiteren Autoren mit beeindruckenden politischen und wissenschaftlichen Stellenwerten auf und zum dritten fand der Bericht eine sehr positive internationale Resonanz unter Abrüstungsexperten jeglicher Couleur.

Abrüsten oder Abschrecken?

Operationalisiert man die in »Reykjavik Revisited« gegebenen Empfehlungen für »Global Zero«, lassen sich elf Überprüfungskriterien auflisten, mit denen sich die amerikanischen Abrüstungsambitionen in der NPR analysieren lassen (siehe Infobox). Nimmt man weiterhin an, dass die USA das Ziel einer atomwaffenfreien Welt umso ernsthafter verfolgen, je mehr Überprüfungskriterien die NPR erfüllt, geben uns diese Aufschluss über den tatsächlichen Ehrgeiz der amerikanischen Regierung den Weg zur NFWF zu gehen.

Das Ergebnis der Analyse zeigt, dass die neue US-Nuklearstrategie sechs der elf Überprüfungskriterien erfüllt, zwei teilweise und drei nicht. Die Mehrheit der Merkmale findet in der NPR demnach Berücksichtigung.

Unterschiedlichste Abrüstungsexperten jedoch sehen in der NPR aufgrund ihrer eigenen, meist unsystematischen Bewertung einen zu schwachen Impuls für die Umsetzung der Visi-

Analyse:

Überprüfungskriterien der US-Nuklearstrategie für »Global Zero«

ERFÜLLT

- ▶ Gemeinsames Raketenabwehr- und Frühwarnsystem (USA/Russland)
- ▶ Effektive Mittel zur Überwachung von Regelbefolgung
- ▶ Sichern von spaltbarem waffenfähigem Material
- ▶ Verhindern der Verbreitung von Anreicherungs- / Wiederaufbereitungstechnologien
- ▶ Stärken des NPT/Ratifizieren des CTBT
- ▶ Gemeinsames Vorhaben unter den Nationen

TEILWEISE ERFÜLLT

- ▶ Vernichten von taktischen Atomwaffen (Europa)
- ▶ Produktionsstopp von spaltbarem Material

NICHT ERFÜLLT

- ▶ Reduzieren der Nuklearwaffen
- ▶ Beenden des Alarmzustands
- ▶ Entschärfungsmethoden regionaler Konfrontationen

on einer NFWF. Andere verweisen wiederum auf die zentrale Rolle der Abschreckung, die fehlenden tiefen Einschnitte im nuklearen Arsenal, den fortgesetzten Bereitschaftsstatus der Nuklearwaffen oder den Fortbestand der strategischen Triade. Und es kann wahrlich berechtigt gefragt werden, warum sich eine NPR, die sich dem Ziel einer nuklearwaffenfreien Welt verschrieben hat, gegenüber bestimmten Abrüstungsempfehlungen sperrt.

Bewusst sind sich die Experten dieser Ambivalenz allemal, denn sie geht bereits aus den Grundlinien des Strategiedokuments und seinen Zielen hervor. Die Obama-Administration will abrüsten und gleichzeitig nukleare Sicherheit bewahren: »The 2010 Nuclear Posture Review outlines the Administration's strategy for implementing the President's Prague agenda for reducing nuclear dangers and pursuing the peace and security of a world without nuclear weapons, including concrete step we can and should take now«, heißt es einem Fact Sheet des US-Verteidigungsministeriums zum Strategieprogramm. »And it explains how the United States will sustain a safe, secure and effective nuclear deterrent for us and our allies as long as nuclear weapons exist.«

Die Zweispurigkeit wird von Fachleuten unterschiedlich erklärt, wenn auch zumeist auf den überparteilichen Entstehungsprozess verwiesen wird, auf den Konservative sowie Demokraten Einfluss nahmen. Faszinierend bei den unternehmen Analyseversuchen ist jedoch die

Einigkeit über die scheinbar offensichtliche Diagnose: Die NPR ist widersprüchlich.

Vertrauen ist gefragt.

Eine gänzlich andere Sicht eröffnet sich, wenn wir den Weg zur NFWF als eine Sequenz aufeinander folgender Etappen betrachten: Vor Erreichen des Endziels wird ein als »minimization point« bezeichneter Punkt angestrebt, an welchem die Nuklearwaffen eines Landes bis auf die Zahl reduziert werden, die gerade noch zum Erhalt der nuklearen Abschreckung und der Zweitschlagsfähigkeit ausreicht. Von dort aus befähigen vertrauensbildende Maßnahmen die Abrüstungsparteien, die letzten Schritte zu gehen.

Angenommen, wir befänden uns in dem ersten Abschnitt auf der Reise zur nuklearen Null, lässt sich die NPR weitaus positiver bewerten, als viele Experten zu glauben scheinen. Die drei in der Kriterien-Überprüfung nicht erfüllten Teilaspekte der NFWF sind allesamt wichtig für die Abschreckung beziehungsweise für die Fähigkeit zum Vergeltungsangriff. Ihre Berücksichtigung im Hinblick auf die Abrüstung ist zwar nicht außer Acht zu lassen, zur Erreichung des Abschnittsziels sind sie jedoch nicht signifikant. Wichtiger ist beispielsweise die Stärkung der internationalen Kooperation zur Nichtweiterverbreitung von nuklearem Material, um neue Atommächte zu verhindern und dem Ziel der NFWF nicht entgegenzu-

wirken. Dieser Art der Abrüstungstendenzen geht die NPR in sechs geprüften Kriterien nach.

Im Licht dieser Perspektive ist die Nuclear Posture Review resümierend als nukleares Strategiepapier zu bewerten, welches zwar Defizite aufweist, die Idee der NFWF jedoch ein großes Stück voranbringt. Und, wie Obama selbst mehrfach betonte, wird eine Welt ohne Nuklearwaffen nicht schnell zu erreichen sein. Dem folgend ist das Ziel der atomwaffenfreien Welt noch weit entfernt, der richtige Weg aber wurde bereits am 5. April 2010 eingeschlagen. ◀◀

Sascha Knöpfel *graduiert in International Relations in Birmingham. Von ihm erscheint im Dezember das BSH-WiSi-Paper »Ist Obama auf dem Weg zu einer nuklearwaffenfreien Welt?«.*

Quellen und Links:

[Bericht der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung »Auf dem Weg zu Global Zero?«, HSKF-Report Nr. 4/2010](#)

[Rede von US-Präsident Barack Obama in Prag am 5. April 2010 \(auch als Video\)](#)

[Nuclear Posture Review 2010 der USA](#)

[Bericht der Konferenz »Reykjavik Revisited« der Hoover Institution im Oktober 2007](#)

Schmusekurs am Bosphorus

Das Verhältnis der Türkei zu Russland hat sich seit dem Amtsantritt des türkischen Premiers Recep Tayyip Erdogan stark verbessert. Jetzt streicht Ankara Russland von der Liste der »nationalen Hauptgefahren«.

►► In zwölf Kriegen zwischen 1568 und 1918 kämpften Russen und Türken gegeneinander. Der Drang des Zarenreichs, durch den Bosphorus einen Mittelmeerzugang zu erhalten, und seine angebliche Berufung zur slawischen Schutzmacht am Balkan kollidierten wiederholt mit den Herrschaftsansprüchen des Osmanischen Reichs. Am Ende des letzten dieser zwölf russisch-türkischen Kriege – dem ersten Weltkrieg – zerfielen dann beide Reiche. 1922 folgte die Gründung der Sowjetunion und 1923 die der Türkischen Republik. Während des Kalten Krieges bis 1990 blieb das Verhältnis angespannt: Als einziges Nato-Mitglied besaß die Türkei eine gemeinsame Grenze mit der damaligen UdSSR, die weiterhin großes Interesse am strategisch bedeutsamen Zugang zum Mittelmeer hatte. Moskau wiederum fühlte sich an-

gesichts der nächsten Nähe der Nato zur Südflanke der Sowjetunion bedroht.

Knapp 20 Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges hat sich das Verhältnis der beiden Intimfeinde gewandelt. Das geht jetzt auch aus einem Dokument hervor, das schon vor seiner offiziellen Annahme durch den türkischen »Nationalen Sicherheitsrat« im Oktober an die Öffentlichkeit geraten ist: Die Türkei streicht Russland aus der Liste der nationalen Bedrohungen im »Roten Buch«. Dieses offizielle Dokument enthält die türkische Militärstrategie und wird alle fünf Jahre aktualisiert. In dem immer noch vom Militär dominierten Land – die Generäle sehen sich als Wächter der Republik und des Laizismus – wird diese Doktrin nicht zu Unrecht als »geheim Verfassung« bezeichnet.

Auch Griechenland, Iran und Irak nimmt die türkische Führung von der Liste; Syrien befand sich nie auf ihr. Ein Ergebnis der »zero problems with neighbours«-Politik der AKP-Partei des Premiers Recep Tayyip Erdogans. Einen »Sicherheitsgürtel« rund um die Türkei wollte man damit schaffen, verkündete sein Außenminister Ahmet Davutoglu vor kurzem.

In Bezug auf Russland spielen daneben aber auch handfeste energiepolitische und wirtschaftliche Interessen eine Rolle. Die Türkei hat mit Russland milliardenschwere Handelsverträge geschlossen und bezieht zwei Drittel seiner Erdgaszufuhren über die »Blue Stream Pipeline« über das Schwarze Meer aus Russland. Importe aus Russland machen 14 Prozent

der gesamten türkischen Einfuhren aus. Die Russische Föderation ist noch vor Deutschland mit 10 Prozent und China mit 9 Prozent der größte Exporteur in die Türkei. Der türkische Markt ist für russische Händler damit der viertlucrativste überhaupt und übernimmt immerhin 4,3 Prozent der russischen Gesamtexporte. Es lohnt sich also für beide Seiten, die Beziehungen weiter zu verbessern.

Zwölf heiße und ein kalter Krieg

Politische Annäherungen gab es schon seit einiger Zeit: Im Mai wurde der »Russisch-Türkische Kooperationsrat« gegründet und schon länger engagieren sich beide Seiten in der »Plattform für Stabilität und Kooperation im Kaukasus«. Der Wandel der türkischen Strategie erfolgt mit einem halben Jahr Verzögerung – vielleicht mit gesundem Sicherheitsabstand. Denn was sind schließlich einige Monate im Vergleich zu vier-einhalb Jahrhunderten?

msei

Quellen und Links:

[Die TurkishPress.com vom 23. August 2010](#)

[RIA Novosti am 4. August 2010 über die strategische Partnerschaft mit der Türkei](#)

Die Lunte am Pulverfass



Wenig diskreter Abschied vom Sowjetcharme: Der Regierungs- und Parlamentssitz, das »Weiße Haus«, von Bishkek, wird am 7. April 2010 geplündert. Tage später flieht Präsident Kurmanbek Bakijew aus dem Land.

von Joachim Globisch

Der Machwechsel und Unruhen in Kirgistan haben erneut das Augenmerk des Westens auf Zentralasien gerichtet. Neben dem andauernden Konflikt in Afghanistan droht hier ein neuer Unruheherd zu entstehen – mit

ernsthaften Konsequenzen für die gesamte Region. Worst-Case-Szenario wäre ein Flächenbrand in der Region. Während andere Akteure machtlos sind, wird Russland seine Zurückhaltung aufgeben müssen.

►► Heftige politische Turbulenzen erschütterten im Frühjahr Kirgistan. Anfang April 2010 protestierten Oppositionelle gegen Präsident Kurmanbek Bakijew. Die blutigen Auseinandersetzungen mit den Sicherheitskräften führten zum Sturz des Regimes Bakijew. Anschließend übernahm eine Übergangsregierung unter der ehemaligen Außenministerin Rosa Otunbajewa die Macht. Im Vorfeld eines geplanten Referendums über eine neue Verfassung lieferten sich Kirgisen im Süden des Landes heftige Auseinandersetzungen mit der usbekischen Minderheit. Die Übergangsregierung schien zunächst unfähig, der Lage Herr zu werden. Die Lage hat sich in der Zwischenzeit zunächst wieder beruhigt. Jedoch geben die schnelle Eskalation und die ethnische Dimension des Konflikts allemal Grund zur Besorgnis und werfen die Frage nach den regionalen Auswirkungen auf, die ein erneutes Aufflackern der Gewalt haben könnte.

Im Zusammenhang mit den vergangenen Unruhen stehen Anhänger des zurückgetretenen Bakijew, die dem organisierten Verbrechen nahe stehen sollen, im Verdacht, die Unruhen geschürt zu haben. Sie wollten vermutlich das anstehende Referendum über eine neue Landesverfassung sabotieren. Es ist jedoch auch klar, dass derartige Provokateure nur bei einer ohnehin angespannten gesamtgesellschaftlichen Situation Aussicht auf Erfolg haben.

Bedingt durch die recht willkürliche Grenzziehung und Zwangsumsiedelungen zu Sow-

Foto: Brokevo3/Wikimedia Commons/lizenziert gemäß Creative Commons Attribution-ShareAlike 3.0 Unported

jetzeiten ist Kirgistan ein Vielvölkerstaat, in dem die Kirgisen nur knapp zwei Drittel der Bevölkerung stellen. Ein besonderer Brennpunkt zwischen den Ethnien ist das Ferghanatal, eine der wenigen fruchtbaren Gegenden des Landes und das Siedlungszentrum der usbekischen Minderheit. So sind die jüngsten Auseinandersetzungen zwischen Usbeken und Kirgisen im kirgisischen Teil des Tals auch kein neues Phänomen.

Korruption, Armut und ethnische Fragmentierung

Bereits 1990 hatten sich ethnische Spannungen, die sich durch einen Konflikt um die Landverteilung aufgestaut hatten, in Angriffen von Kirgisen auf die usbekische Minderheit entladen. Nach den Erfahrungen in der jüngsten Zeit kann man ein erneutes Aufflackern dieses Konflikts daher auch für die Zukunft nicht ausschließen.

Die politische Stabilität Kirgistans ist jedoch nicht nur durch ethnische Spannungen bedroht. Die zunehmenden ökologischen Probleme und die schlechte wirtschaftliche Situation großer Teile der Bevölkerung bergen ebenso Konfliktpotenzial. Der autoritäre Führungsstil der bisheri-

gen Regierungen unter den Präsidenten Bakijew und seinem Vorgänger Askar Akajew trug – durch ein System von Korruption und Nepotismus – dazu bei, dass den benachteiligten Gruppen der Bevölkerung keine Perspektive auf politische Teilhabe innerhalb der verfassungsmäßigen Ordnung geboten wurde. Die Umstürze, die das Ende der Regierungen von Bakijew und Akajew herbeiführten, verdeutlichen: Konfliktlösung innerhalb eines demokratischen Systems der gesellschaftlichen Teilhabe hat in Kirgistan keine

Tradition. Ob die Verfassungsänderung unter der neuen Regierung von Rosa Otunbajewa zu einer Verbesserung der Situation führen wird, bleibt abzuwarten. Eine erneute Zuspitzung der Lage in Kirgistan erscheint aus heutiger Sicht keineswegs ausgeschlossen und hätte das Potenzial, sich zu einer Bedrohung der gesamten regionalen Sicherheitsstruktur auszuweiten.

Die Risiken für die regionale Stabilität, die sich aus der angespannten Situation in Kirgistan ergeben, resultieren zum einen aus der ethni-





Foto: Pete Souza/The White House

Angeworben im Zentrum der Macht: Rosa Otunbajewa mit US-Präsident Barack Obama im Weißen Haus am 24. September.

schen Dimension des Konflikts und zum anderen aus der Fragilität der regionalen Sicherheits-situation generell. Bei erneuten Aggressionen gegen die usbekische Minderheit im Ferghanatal besteht die Gefahr, dass Usbekistan interveniert. Ebenso ist eine Destabilisierung Usbekistans durch Flüchtlingsströme, wie sie auch im vergangenen Konflikt auftraten, möglich. Eine derartige Destabilisierung könnte direkt durch die Überforderung der staatlichen Stellen durch einen Massenansturm erfolgen. Indirekt könnte die Gefahr bestehen, dass usbekische Flüchtlinge mit Racheaktionen auf kirgischem Territorium

den usbekischen Staat in die Auseinandersetzungen verwickeln.

Eine weitere Bedrohung stellt eine mögliche Einflussnahme radikal-islamischer Gruppierungen dar, die eine Eskalation der Gewalt herbeiführen beziehungsweise in ihrem Sinne nutzen könnten. Selbst wenn gewalttätige Auseinandersetzungen dann zunächst auf Kirgistan begrenzt blieben, würde dieses Szenario dennoch eine Regionalisierung des Konflikts bedeuten. Das Beispiel Irak zeigt, dass das Schüren eines ethnischen Konflikts seitens islamistischer Extremisten nicht auszuschließen ist.

Würde sich am Ende einer solchen Entwicklung die fragile staatliche Ordnung in Teilen Kirgistans dauerhaft auflösen, könnten diese Gebiete mit hoher Wahrscheinlichkeit zum Rückzugsraum radikalislamischer Gruppierungen werden, was wiederum zu einer Ausbreitung des Konflikts und ausländischen Interventionen in Kirgistan führen könnte.

Auch das organisierte Verbrechen ist ein Risikofaktor. Gruppierungen, die ihr Auskommen im Drogen- und Waffenschmuggel gefunden haben, dürften bei einer Auflösung von Kirgistans staatlicher Ordnung ideale Geschäftsbedingungen erwarten. Es ist anzunehmen, dass sie sich bei einer passenden Gelegenheit aktiv an einer weiteren Destabilisierung der kirgisischen Staatlichkeit beteiligen würden. Die Beziehung zwischen der nationalen Sicherheit Kirgistans und der regionalen Stabilität Zentralasiens ist daher ein Wechselspiel. Eine Eskalation in Kir-

gistan kann die ganze Region aus den Fugen geraten lassen, während regionale, nicht-staatliche Akteure einen negativen Einfluss auf die Entwicklung im Land nehmen können.

Die Grenzen des internationalen Krisenmanagements

Mit Blick auf die Lage in Afghanistan würde eine regionale Ausweitung des Konflikts in Kirgistan ein Schreckensszenario für die Sicherheitspolitik der westlichen Staaten darstellen. Denn eine Destabilisierung Kirgistans und ein Übergreifen des Konflikts auf Usbekistan oder Tadschikistan könnten einen neuen Rückzugsraum für die Taliban im Norden Afghanistans schaffen. Zudem wären damit die nördlichen Nachschubrouten für die ISAF-Truppen bedroht. Ebenso wären wichtige Stützpunkte, wie die deutsche Luftwaffenbasis bei Termez in Usbekistan oder der US-Stützpunkt bei Manas unweit von Bischkek nicht mehr sicher.

Die Mittel, die die westliche Welt zur Verhinderung einer solchen Entwicklung einsetzen kann sind jedoch begrenzt. Eine direkte militärische Intervention dürfte ausgeschlossen sein. Zum einen fehlen hier schlicht die militärischen Kapazitäten, da die westlichen Armeen bereits durch die laufenden Einsätze stark gefordert

sind. Ferner wäre eine solche Aktion auch innenpolitisch nicht durchsetzbar, da bereits der Afghanistaneinsatz zunehmend in die Kritik gerät. Die Entsendung von Polizisten im Rahmen einer OSZE-Mission und die humanitäre Hilfe für Usbekistan und Kirgistan markieren daher die gegenwärtigen und auch zukünftigen Grenzen einer westlichen Einflussnahme.

China, als direkter Nachbar Kirgistans, hat ebenfalls ein Interesse an Ruhe und Ordnung in der Region. Immerhin bestünde die Gefahr, dass aus einem destabilisierten Kirgistan heraus radikal-islamische Gruppen chinesisches Gebiet infiltrieren und versuchen könnten, den Uigurenkonflikt in ihrem Sinne zu beeinflussen. Trotzdem ist eine Intervention Pekings bei zukünftigen innerkirgisischen Konflikten unwahrscheinlich. Die könnte zu Irritationen in Moskau führen und würde auch der chinesischen Doktrin der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten anderer widersprechen, an deren Aufrechterhaltung die Volksrepublik aufgrund eigener Probleme mit Minderheiten ein vitales Interesse hat.

Die übrigen Staaten Zentralasiens wären am stärksten betroffen, sollte die Situation in Kirgisien nachhaltig außer Kontrolle geraten. Sie verfügen kaum über die Mittel, um direkt Einfluss zu nehmen. Zudem sind die zwischenstaatlichen Beziehungen in Zentralasien von teils ernststen Spannungen geprägt. Eine direkte Einmischung würde wohl kaum die Zustimmung der kirgisischen Regierung und Bevölkerung erhalten.

Russland würde durch eine Destabilisierung Zentralasiens ebenfalls Gefahr drohen. Neben den innerrussischen Konflikten in Tschetschenien, Inguschetien und Dagestan würde eine weitere Front an der russischen Südgrenze entstehen, an der man sich mit islamischen Extremisten auseinandersetzen müsste.

Moskaus Last der Verantwortung

Zudem betrachtet Moskau die zentralasiatischen Staaten als traditionelle Interessenssphäre. Umso unverständlicher war die zögerliche Rolle Russlands während der letzten Unruhen. So kam Präsident Dmitri Medwedew einer Bitte um Intervention seitens der Übergangsregierung in Bischkek zunächst nicht nach. Die anschließende Zusage für die Entsendung von Truppen im Rahmen der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) erfolgte nur sehr zögernd und mit Einschränkungen. Dabei scheint es angesichts der instabilen Lage in Kirgistan und der großen Risiken, die diese mit sich bringt, dringend geboten, dass Russland seine Funktion als regionale Ordnungsmacht deutlicher wahrnimmt.

Für den Augenblick scheint die akute Gefahr eines Staatszerfalls in Kirgistan und einer regionalen Ausbreitung der Gewalt gebannt zu sein. Dennoch besteht zukünftig das Risiko

eines Bürgerkriegs in dem gebeutelten Land. Einer derartigen Entwicklung könnte am effektivsten entgegengewirkt werden, indem die neue kirgisische Regierung die angekündigten demokratischen Reformen umsetzt und die jüngst verabschiedete, parlamentarisch ausgerichtete Verfassung durch entsprechende Regierungspraxis mit Leben füllt. Fatal wäre eine Entwicklung wie nach der Tulpenrevolution des Jahres 2005, die den Autokraten Bakijew an die Macht gespült hatte und ansonsten lediglich dazu führte, dass sich nur eine neue »Elite« den Staat zur Beute machte. In einem solchen Fall wäre der nächste Umsturz vorprogrammiert. Ferner bleibt zu hoffen, dass Russland, als einzige voll handlungsfähige Ordnungsmacht in der Region, bei zukünftigen Krisen beherzter agieren wird, um eine regionale Eskalation zu verhindern. ◀◀

Joachim Globisch hat Politik- und Verwaltungswissenschaften in Konstanz und Internationale Beziehungen in Dresden studiert.

Quellen und Links:

[Interview mit Herbert Salber, OSZE-Konfliktverhütungszentrum, DW-World am 24. Juli 2010](#)

[Paper der Konrad-Adenauer-Stiftung über Wasserknappheit in Zentralasien, August 2010](#)

»Der Staat der indischen Muslime«



Die Armee zeigt, wo es lang geht: Pakistanis schauen einer Militärparade zu.

Interview: Martin R. Kurray

Jenseits der Schlagzeilen über Flutkatastrophen und Anschläge der Taliban leidet die »Islamische Republik Pakistan« unter weiteren, vergessenen Konflikten, die den Nation-Building-Prozess des Landes behindern. Be-

sonders die Schwäche hinsichtlich seiner inneren Durchsetzungskraft lässt den künstlich geschaffenen Staat im Schwebezustand verharren. Ein Gespräch mit dem Politologen und Konfliktforscher Jochen Hippler.

ADLAS: Herr Hippler, was steht für den Westen in Pakistan auf dem Spiel? Um welche wirtschaftlichen Interessen geht es womöglich?

Jochen Hippler: Das wirtschaftliche Interesse der westlichen Staatengemeinschaft an Pakistan ist gering. Es gibt weder große ausländische Direktinvestitionen noch eine bedeutende Außenhandelsbilanz. Pakistan exportiert nur Waren in geringem Maße. Indien ist hier der sehr viel wichtigere Partner. Die OECD-Staaten haben vorwiegend drei gebündelte Interessen: Erstens die Herstellung innerer Sicherheit beziehungsweise Stabilität in Pakistan aufgrund der strategisch wichtigen Lage des Landes. Und dies auch aus dem Interesse an der eigenen inneren Stabilität vieler westlicher Staaten mit großen pakistanischen Migrationsgemeinschaften. Verbunden mit diesem Interesse ist zweitens das Ziel der Sicherung der 60 bis 80 pakistanischen Atomsprengköpfe. Und natürlich wird drittens Pakistan als immer wichtiger werdender Faktor bei der Befriedung Afghanistans wahrgenommen.

Anders als in vielen Medien dargestellt, gibt es nicht nur den einen Konflikt zwischen staatlichen Autoritäten und den Taliban in Pakistan. Womit hat das Land außerdem zu kämpfen?

Es lassen sich vier Konflikte unterscheiden. Der wohl präsenteste ist der Konflikt in der Nordwestprovinz, der mit dem Afghanistan-Krieg

Foto: Brian/lizenziert gemäß Creative Commons Attribution-NonCommercial 3.0 Unported

verknüpft ist. Hiervon sind ethnische Paschtunen betroffen, die in einem gemeinsamen Stammesgebiet in der afghanisch-pakistanischen Grenzregion leben. Diese Auseinandersetzungen strahlen mittlerweile auch auf das restliche Pakistan aus. Desweiteren gibt es Spannungen zwischen Schiiten und Sunniten im Punjab, die ebenfalls sehr präsent und intensiv sind. Dieser konfessionelle Konflikt ist ebenso auf weitere Regionen übergegangen. In der Provinz Belutschistan gibt es Aufständische, die aufgrund jahrzehntelang gefühlter Abhängigkeit und ungerechter Verteilung aus ihrer Sicht für eine faire Behandlung und Partizipation an der Macht kämpfen. Und in Karatschi manifestieren sich vor allem aufgrund der Zuwanderung in diesen urbanen Moloch Stadt-Land-, Arm-Reich-Gegensätze, die auch ethnisch motiviert sind.

Wie ist die Lage derzeit im vormals umkämpften Swat-Tal und wie lassen sich die dortigen Taliban, vielleicht im Gegensatz zu den Aufständischen in Afghanistan, einordnen?

Seit einigen Monaten hat sich der Konflikt dort etwas abgeschwächt. Im Moment ist das dringlichste Thema die Flutkatastrophe. Der Begriff »Taliban« ist als Sammelbezeichnung zu verstehen. Es handelt sich zwar ethnisch um Paschtunen, die jedoch in verschiedenen Regionen eine unabhängige Entwicklung voneinander genommen haben. Die am Widerstand beteilig-

ten Paschtunen firmieren heute alle als Taliban und kämpfen gemeinsam gegen die USA.

»Das große Vakuum wird durch Präsident Azif Zardari nicht gefüllt.«

Inwiefern spielen die Nachbarländer Pakistans bei der kriselnden inneren Entwicklung Pakistans eine Rolle?

Für die Beeinflussung der Konflikte von Außen gibt es keine sicheren Belege. Die Regierung Pakistans warf Indien vor, sich in die Konflikte in Belutschistan und Karatschi einzumischen beziehungsweise diese anheizen und eskalieren lassen zu wollen. Hierzu gibt es aber widersprüchliche Aussagen. Die USA nehmen selbstverständlich eine Ausnahmestelle durch den Afghanistan-Krieg ein, indem Operationen in der Nordwestprovinz Pakistans gegen Taliban-Verbände stattfinden. Im Übrigen spielen die Nachbarländer Afghanistans dort eine größere Rolle als dies in Pakistan der Fall ist.

Wie fragil ist Pakistan und wie wird das Land sich in nächster Zeit entwickeln?

Die Gefahr einer Machtübernahme durch die Taliban ist als gering einzuschätzen. Die Unterstützung im Land selbst ist hierfür nicht gegeben. Zwar ist die Stabilität des Landes brüchig, es gibt jedoch kaum Machtalternativen. Die führenden politischen Parteien sind durch Korruption und Misswirtschaft schon lange diskreditiert und wenig legitimiert. Daher gibt es ein großes Vakuum, das durch den Präsidenten nicht gefüllt wird: Es gibt kaum Rückhalt für Azif Zardari. Die Schwäche des Staates hinsichtlich seiner Durchsetzungskraft lässt das Land in einer Art Schwebezustand verharren.

Wie lässt sich diese Entwicklung erklären?

Pakistan in seinen heutigen Grenzen besteht erst seit 1971. Ursprünglich war es Teil von Britisch-Indien, das als ein künstlich begründetes Gebilde in Abgrenzung zum mehrheitlich hinduistischen Indien und als säkularer Staat der indischen Muslime geschaffen wurde. Viele unterschiedliche Volksstämme mit unterschiedlichen Sprachen und konfessionellen Ausrichtungen wurden in dieses Staatsgebilde einbezogen. Auch wenn es hinsichtlich dieser Heterogenität Fortschritte gibt – Urdu, die Hochsprache des Mogulreichs, mittlerweile die Staats- und auch Mediensprache geworden –, führt die Schwäche von Staatlichkeit dazu, dass sich nur langsam und in konfliktiven Prozessen ein Nationalbewusstsein herausbildet. ►►

Welche Rolle nimmt die Religion hierbei ein?

Die Religion ist einerseits auf einer abstrakten Ebene das einigende Band und erfüllt damit eine integrierende Funktion. Andererseits spalten konfessionelle Fragen wie auch die Auslegung der Schariah die Gemeinschaften. Damit hat Religion nicht nur eine einigende, sondern auch eine konfrontative Wirkung für den Bildungsprozess des Nationalstaats Pakistan. ◀◀

»Die Schwäche von Staatlichkeit führt dazu, dass sich nur in konfliktiven Prozessen ein Nationalbewusstsein herausbildet.«

Quelle und Link:

[Jochen Hippler, INEF-Report Nr. 81/2006: »Counterinsurgency and Political Control«](#)

Foto: Paul Riener und Thomas Roithner



Jochen Hippler

ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) an der Universität Duisburg-Essen. Der 1986 promovierte Politologe hat sich im Bereich Internationale Beziehungen unter anderem auf politische Identitäten im Kontext von Konflikten und Kriegen sowie bei der Demokratisierung von Gesellschaften spezialisiert. Der 55-Jährige ist zudem schon seit den 1980er Jahren als Politikberater tätig, wie als Mitarbeiter der Bündnis 90/Grünen-Bundestagsabgeordneten Angelika Beer und Kerstin Müller.

Konkurrenz belebt das Geschäft

Frankreichs Dassault will mit allen Mitteln die »Rafale« an die VAE verkaufen. Selbst wenn es dafür alte »Mirages« zurücknehmen muss.

►► Im Schatten des US-saudischen 60 Milliarden Dollar schweren Jahrhundert-Rüstungsdeals verhandeln die Vereinigten Arabischen Emirate mit harten Bandagen um den Erwerb von bis zu 60 Exemplaren des französischen Kampffjets »Rafale«: Kurz vor Vertragsabschluss mit Dassault Aviation zeigen sich die Emirate auf einmal an Boeings »Superhornet« interessiert. Bislang setzt sich die Luftwaffe der VAE aus amerikanischen F-16 und französischen »Mirage 2000« zusammen. Die *DefenseNews*-Schlagzeile »VAE könnten Rafale fallen lassen« trifft Dassault empfindlich: Schon seit Jahren bemüht sich der Konzern vergeblich um den Export des Jets.

Zudem gab die staatseigene emiratische Investitionsholding Mubadala dem US-Konzern Sikorsky im Juli grünes Licht, für 800 Millionen US-Dollar ein Trainings- und Reparaturzentrum



im Luftwaffenstützpunkt Al-Ain zu errichten. Der »steigende Bedarf nationaler und regionaler Streitkräfte« solle damit gedeckt werden – ebenfalls eine unbequeme Aussage für die Franzosen, da Sikorsky nur Serviceleistungen für Flugzeuge amerikanischer Fertigung anbietet. Kenner der Branche sehen den Abschluss mit Dassault durch das Verhandlungsgebaren der VAE aber nicht gefährdet. Vielmehr stelle es lediglich den Versuch dar, den Kaufpreis zu drücken. Simon Wezeman vom Stockholm International Peace Research Institute ergänzt: »Möglicherweise wird Dassault die »Mirage 2000« zurückkaufen, um endlich einen Exporterfolg mit der »Rafale« zu erleben.«

Indes wird die Rüstungsfirma massiv vom Élysée-Palast unterstützt. Im Mai 2009 bereits eröffnete Präsident Nicolas Sarkozy höchst-

selbst eine französische Militärbasis in den Emiraten – Präsenz mitten im lukrativsten Rüstungsmarkt der Welt, bisher eine Domäne der USA. Auf dem Stützpunkt sind mittlerweile rund 120 Soldaten stationiert. Und die warten unter anderem – die »Rafale«. Laut Jean-Dominique Merchet von der *Libération* sollen im Oktober drei der Jets am Persischen Golf stationiert werden.

Nils Metzger

Quellen und Links:

Meldung der *DefenseNews* vom 13. September 2010

Meldung des Blogs *Secret Défense* der *Libération* vom 7. Juni 2010

Mehr Infanterie!

von Philipp Starz



Mangelware Fußsoldat. Hier eine Patrouille des deutschen ISAF-Kontingents. Mittlerweile denkt die Bundeswehrführung darüber nach, weitere Jäger-Einheiten aufzustellen.

Foto: Bundeswehr

Die Verschlechterung der militärischen Lage im Norden Afghanistans hat auch zu einer Rückbesinnung auf die primären Aufgaben des Soldaten geführt: Vom Entwicklungshelfer in Flecktarn zurück zum Kämpfer. Wer im bewaffneten Konflikt bestehen will, braucht

Infanteristen. Doch die letzten Reformen der Bundeswehr haben die Zahl der Gebirgs- und Fallschirmjäger reduziert, die Jägertruppe fast vollständig aufgelöst. Das rächt sich jetzt. Die Bundeswehr verfügt über zu wenig spezialisierte Fußsoldaten.

►► »Für die Zukunft benötigen wir Kräfte, die strukturell über die Fähigkeiten zum Kampf im hochintensiven Gefecht verfügen.« So drückte es Verteidigungsminister Karl Theodor zu Guttenberg in seiner Grundsatzrede im Mai an der Führungsakademie der Bundeswehr in Hamburg aus. Die Streitkräfte sollen sich wieder mehr auf ihre Kernfähigkeit – den Kampf – besinnen. Weiterhin haben die Erfahrungen aus den jüngsten Einsätzen im erweiterten Aufgabenspektrum gezeigt, dass gerade asymmetrische Konflikte nach wie vor »boots on the ground«, also Bodentruppen, erfordern.

Der derzeitige Kräftebestand des deutschen Heeres ist dafür nicht ausreichend, eine Verstärkung der so genannten »leichten« Infanterietruppe ist notwendig. Derzeit umfasst diese ein Jäger-, drei Gebirgsjäger-, vier Fallschirmjägerbataillone und ein luftbewegliches Infanterieregiment, das »Jägerregiment 1«. Das im französischen Illkirch-Graffenstaden im Rahmen der Deutsch-Französischen Brigade gerade neu aufgestellte Jägerbataillon 291 wird nicht vor 2013 einsatzbereit sein.

Heeresinspekteur Generalleutnant Werner Frees will diese zehn Einheiten um sechs weitere Infanteriebataillone vergrößern, um die Bundeswehr im Einsatz durchhaltefähiger zu machen. Bei einer Bataillons-Mindestgröße von 800 Mann wären dies wenigstens 4.800 zusätzliche Soldaten. Doch bis diese Planungen Realität werden können, ist noch viel Arbeit zu leisten: Von den Anfängen der Planung über die

Aufstellung und schließlich Zertifizierung eines Bataillons als »combat ready« vergehen mindestens drei Jahre. Weshalb aber werden Infanteristen schon jetzt so dringend gebraucht?

Bei der Kampfunterstützungstruppe und im Sanitätsdienst sind durch die negative Entwicklung der Lage im Norden Afghanistans wieder zunehmend infanteristische Fähigkeiten gefragt. Die Fähigkeit des Soldaten zum Kämpfen bleibt Garantie für das Bestehen – und Überleben – im Einsatz, auch wenn Kampf nicht immer und überall stattfindet. Bis zum November dieses Jahres will die Bundeswehr die Aufstellung zweier Ausbildungs- und Schutzbataillone in ihrem Verantwortungsbereich abschließen. Sie sollen die afghanische Armee ausbilden, die Zivilbevölkerung schützen und Präsenz in der Fläche zeigen. Das ist nur mit gut geschulten Infanteristen möglich.

In den Szenarien eines solchen »Three Block War« müssen im Einsatzgebiet auf engstem Raum parallel Missionen von der humanitären Hilfeleistung über die friedenserhaltende Stabilisierungsoperation bis hin zum hochintensiven Gefecht geleistet werden. Dabei fällt der gesamten Infanterie eine Schlüsselrolle zu: Bei gemeinsamer Grundbefähigung sind die Infanterieverbände, je nach Truppengattung – Gebirgs-, Fallschirm- und »normale« Jägertruppe –, durch unterschiedliche Ausbildung, Ausrüstung und Gliederung auf bestimmte Aufträge spezialisiert und deshalb gefragt wie nie zuvor.

Zukünftige Konflikte, davon gehen die strategischen Planungen westlicher Streitkräfte aus, werden sich vor allem in dicht besiedelten Gebieten abspielen. Dem Einsatz in bebautem Gebiet und dem Stadtkampf kommt deshalb besondere Bedeutung zu. Militärische Operationen im urbanem Gelände (»Military Operations in Urban Terrain« MOUT) gehören zu den schwierigsten Aufgaben, die man Soldaten stellen kann. Gleichwohl sind dies Kernaufgaben der leichten Infanterie – im Unterschied zur »schweren« Infanterie, die für das gemeinsame Gefecht mit der Panzertruppe ausgelegt ist.

Gefragt: Infanteristische Spezialisten

Der Vorteil der Jägertruppe ist die bessere Einsatzfähigkeit in bebauten, städtischen Gebieten und die speziellere Ausbildung für den Orts- und Waldkampf. Zu diesem Zweck sind sie mit leichteren Fahrzeugen ausgestattet, sowie auch mit Mitteln zur Panzerabwehr und Mörsern. Panzergrenadiere sind dafür aufgrund ihrer schwereren Waffen, vor allem ihren großen Schützenpanzern, und abweichenden Ausbildung nur bedingt geeignet.

Darüber hinaus muss die Infanterie ihr Fähigkeitsprofil erweitern. Militärische Konflikte

der Zukunft werden immer mehr durch den Kampf gegen einen asymmetrisch kämpfenden Gegner geprägt sein. Dabei wird es darauf ankommen, zivile Verluste und eigene Ausfälle zu minimieren. Die moderne Infanterie ist daher nicht mehr vornehmlich »zu Fuß« unterwegs. Im Gegenteil, sie muss über hohe Mobilität als Fähigkeit zu einer raschen Kräfteprojektion verfügen. Dabei müssen geeignete Fahrzeuge für den geschützten Transport der Infanteristen schon in die Ausbildung der Soldaten einbezogen werden und deswegen auch in Deutschland in ausreichender Zahl zum Training verfügbar sein.

Die erforderliche »Schnelligkeit ist die Seele des Krieges«, das lehrte schon der chinesische Militärtheoretiker Sun Tzu in seinem Werk »Die Kunst des Krieges«. Die Fähigkeit zu einer raschen Kräfteprojektion ist besonders beim Kampf gegen Guerillas von enormer Bedeutung. Auch hier können wieder Lehren aus dem Einsatz in Afghanistan gezogen werden. Das Auftreten schwer bewaffneter gegnerischer Kräfte in ihrem Einsatzgebiet hat das deutsche Militär vor erhebliche Probleme gestellt. Ein schnelles Entsetzen oder Freikämpfen eigener Teile auf dem Landweg ist aufgrund der kümmerlichen Infrastruktur in Afghanistan kaum möglich. Auch der operative Schwerpunkt kann nur schwer verlegt werden, zu langsam kommen die Fahrzeuge auf den schlechten Straßen und Wegen voran.

Moderne Infanteriekräfte müssen deshalb luftbeweglich sein. Ein weiterer Ausbau der entsprechenden Komponente ist deswegen

dringend erforderlich. Die Bundeswehr besitzt derzeit mit dem Jägerregiment 1 einen hochmobilen, für den luftgestützten Einsatz ausgerichteten Infanterieverband, der zudem über Pionier- und ABC-Abwehrfähigkeiten verfügt. Die Einheit ist organischer Bestandteil der Luftbeweglichen Brigade 1, deren zentrale Ausrüstung 64 Kampfhubschrauber »Tiger« und 32 Transporthubschrauber NH-90 sein sollen.

Benötigt: Luftbeweglichkeit

Solche »luftmechanisierten« Kräfte sind durch ihre einzigartigen Vorteile von Schnelligkeit, weitestgehender Geländeunabhängigkeit, Feuerkraft und weiträumigen Einsatzmöglichkeiten geprägt. Leichte Infanterie stellt die hochbewegliche Bodenkomponente dar: Sie allein kann Gelände kontrollieren und damit in der Fläche wirken. Der Luftbeweglichkeit kommt vor dem Hintergrund eines so ungünstigen Kräfte-Raum-Verhältnisses wie in Afghanistan aber auch anderen vorstellbaren Einsatzorten – wenig Soldaten, große Entfernungen – eine besondere Bedeutung zu; damit wachsen die Anforderungen an Verlegefähigkeit, Beweglichkeit sowie notwendiger sofortiger Reaktionsfähigkeit.

Doch auch bei dieser dringend benötigten Fähigkeit klaffen Anspruch und Wirklichkeit weit auseinander. Die irregulären Kräfte



Mangelware Hubschrauber. Die CH-53 wird noch lange in Afghanistan fliegen. Und die US-Verbündeten müssen einspringen, um die Luftbeweglichkeit der Bundeswehr sicherzustellen.

schränken die Bewegungsfreiheit des eigenen ISAF-Kontingents durch ständige Übergriffe massiv ein. Im schwierigen Terrain Afghanistans, wo sich der Einsatz von Hubschraubern zum Setzen von Schwerpunkten besonders bezahlt machen würde, sind im Einsatzgebiet der Bundeswehr gerade einmal sechs Transporthelikopter vom Typ CH-53 verfügbar. Operationen in der Tiefe zum Behaupten der eigenen Initiative konnten mit dieser Ausstattung nicht durchgeführt werden. Seit Juni sind es Dank amerikanischer Unterstützung deutlich über 50 Hubschrauber, die dem von Deutsch-

land geführten Regionalkommando Nord zur Verfügung stehen.

Auch die Auslieferung des neuen Unterstützungshubschraubers »Tiger« an die Truppe verzögert sich wegen eklatanter Mängel weiter. Währenddessen setzen die französischen Streitkräfte ihre Version des »Tiger« schon erfolgreich in Afghanistan ein. Noch ist die Bundeswehr auf die Luftunterstützung anderer Nato-Partner angewiesen.

Die Diskussion über diese Ausrüstungs- und weitere Ausbildungsmängel der Soldaten in Afghanistan hat zuletzt die sicherheitspolitische

Debatte in Deutschland bestimmt. Die neue Qualität der Angriffe der Taliban auf Bundeswehrsoldaten führte zu einem Umdenken innerhalb der militärischen und politischen Führungsriege. Die Erkenntnisse des Einsatzes in Afghanistan müssen dabei zeitgerecht umgesetzt werden, um Verluste im Einsatzgebiet zu vermeiden. Die in Afghanistan bitter gewonnenen Erkenntnisse lassen folgende Schlussfolgerungen zu:

- ▶ Infanteristische Fähigkeiten sind weiterhin von enormer Bedeutung.
- ▶ Um in der Fläche eines Einsatzgebietes präsent zu sein, braucht die Bundeswehr mehr bewegliche Infanteriekräfte.
- ▶ Die Aufstellung neuer Jägerbataillone muss so schnell wie möglich erfolgen.

Die von Verteidigungsminister zu Guttenberg angestoßene größte Reform in der Geschichte der Bundeswehr muss diesen Erkenntnissen Rechnung tragen. Die künftige Personalstärke der Bundeswehr wird voraussichtlich zwischen 150.000 und 200.000 Soldaten betragen. Dabei ist die Truppe bei einer derzeitigen Gesamtstärke von rund 250.000 Soldaten mit 7.000 bis 9.000 Soldaten im Einsatz schon an der Grenze ihrer Leistungsfähigkeit angekommen – gerade bei infanteristischen Fähigkeiten. Hier bieten sich Chancen, das Kräfteverhältnis von Kampftruppe, Kampfunterstützungstruppe sowie Einsatz- und Führungsunterstützungstruppe zu verbes-

sern. Und somit die Durchhaltefähigkeit im Einsatz zu erhöhen.

Gesucht: Die richtige Strukturreform

Auch eine Aufstellung von »Einsatzbrigaden«, wie sie der Heeresinspekteur Freers fordert, die das volle Spektrum der Aufgaben tragen können und nicht so stark wie bisher durch Personal fremder Einheiten aufgestockt werden müssen, wäre sinnvoll. Die Division hat sich für eine Einsatzleitung als zu unflexibel erwiesen. So hat sich die US Army längst entschlossen, sich von der Division als operativem Verband zu verabschieden, und macht mit der Umstrukturierung der »Brigade Combat Teams« (BCT) positive Erfahrungen. Die BCT sind äquivalent und deshalb schnell und ohne Reibungsverluste austauschbar. Durch den zusätzlichen Umstand, dass die Soldaten im Einsatz aus dem gleichen Verband kommen und sich persönlich kennen, kann eine spürbare Reduzierung organisatorischer Vorbereitungen sowie eine Verbesserung von Kampfkraft und Moral erfolgen.

Allerdings erfordert die deutsche Finanzlage auch im Verteidigungsetat, dem Einzelplan 14 des Bundeshaushalts, milliardenschwere Einsparungen. Diese sollen vor allem durch den Verzicht auf Großgerät und eine massive Reduzierung des Personalbestands erreicht werden.

Innerhalb des Verteidigungsministeriums wird unter anderem überlegt, statt 122 Exemplaren des Transporthubschraubers NH90 nur noch 80 anzuschaffen und statt 80 Kampfhubschrauber »Tiger« nur noch 40. Die Fähigkeit zur Luftbeweglichkeit würde durch diese Sparmaßnahmen weiter eingeschränkt. Will die Bundeswehr ihre eigene, unabhängige Operationsfreiheit bei Auslandseinsätzen endlich gewinnen, kann sie so ausreichende Kapazitäten nicht entwickeln. Dabei ist die Feuerkraft aus der Luft umso wichtiger, da die leichte Infanterie – im Gegensatz zu den Panzergrenadieren – kaum über schwere Waffen verfügt.

Derweil diese strukturellen Unklarheiten und Unsicherheiten bestehen, muss die Truppe in Afghanistan mit dem zurechtkommen, was sie hat. Die bestehenden Lücken bei der Infanterie beurteilt der Sprecher des Bundeswehrverbandes, Wilfried Stolze, als »Achillesferse des Afghanistan-Einsatzes«. Im Moment scheint der Leitspruch der Infanterieschule in Hammelburg noch vernachlässigt: »Es sind die Infanteristen, die die Schlacht entscheiden.«

Philipp Starz belegt den Masterstudiengang »Internationale Beziehungen« an der TU Dresden.

Quellen und Links:

[Modernisierungs- und Umstrukturierungsprogramm der US Army](#)

Falsche Kameradschaft oder Absolution?

Umstrittene Luftunterstützung: Oberst Klein befahl den Einsatz zweier GPS-gelenkter 500-Pfund-Bomben vom Typ »GBU-38«, wie US-Jagdbomber sie für ihre Patrouillen über Afghanistan tragen.



Foto: Valerie Smith/US Air Force

Der Luftangriff von Kunduz beschäftigt seit nunmehr über einem Jahr Medien, Politik und Strafverfolgungsbehörden. Bereits im April stellte die Bundesanwaltschaft das Verfahren gegen Oberst Klein ein. Nun endete auch das Disziplinarverfahren gegen den Offizier. Zu Recht?

von Sebastian Hoffmeister

►► Die rechtliche Situation rund um den ISAF-Luftangriff auf zwei Tanklaster in der Nähe von Kunduz im September 2009 analysierte der ADLAS bereits in der Ausgabe 1/2010 – es war und ist eine »Frage von Krieg und Frieden«. Unter die straf- und disziplinarrechtliche Aufarbeitung des tödlichen Vorfalls in der afghanischen Konfliktzone wurde mit der Einstellung des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens und jetzt mit der Beendigung der disziplinarischen Vorermittlungen ein vorläufiger Schluss-Strich gezogen. Die politische Aufarbeitung des Luftangriffs geht freilich weiter – der Kunduz-Untersuchungsausschuss des Bundestages wird seine Arbeit noch mindestens bis zum Jahresende fortsetzen.

Der Angriff, die Umstände, die zu ihm geführt haben, und seine Auswirkungen beschäftigen seit über einem Jahr Medien, Politik und Strafverfolgungsbehörden. Aber bereits im April hatte die Bundesanwaltschaft das strafrechtliche Verfahren gegen Oberst Georg Klein ein-

gestellt, der den Einsatz der US-Jagdbomber angeordnet hatte. Sie folgte dabei vollständig einem Standpunkt, der auch im *ADLAS* vertreten wurde: Demnach handelt es sich bei dem Konflikt in Afghanistan zumindest örtlich beschränkt um einen »nicht-internationalen bewaffneten Konflikt«, welcher zur Anwendung des Humanitären Völkerrechts führt. Folglich war auf Ebene des deutschen Strafrechts das Völkerstrafgesetzbuch (VStGB) anzuwenden. Die Prüfung der Bundesanwaltschaft ergab die Nichteinschlägigkeit des Paragraphen 11 des VStGB, welcher die Anwendung »verbotener Methoden der Kriegsführung« unter Strafe stellt.

Im internationalen Einsatz ist die Rechtslage mehr als unklar.

Dabei stützte sie ihre Entscheidung auf zwei voneinander getrennte Aspekte, von denen ein jeder für sich genommen schon zur Einstellung des Verfahrens gegen den Kommandeur des PRT Kunduz hätte führen müssen. So war nach Feststellungen aus Sicht des örtlichen Befehlshabers Klein zum Zeitpunkt des Angriffs – und nur auf diesen kommt es dem Paragraphen 11 an – nicht sicher, dass sich Zivilisten rund um die Lastwagen aufhielten: Nach den Angaben des Informanten wäre »die Anwesenheit geschützter Zivilisten fernliegend« gewesen.

Darüber hinaus wäre auch im umgekehrten Falle die Unverhältnismäßigkeit der zivilen

Begleitschäden nicht ohne weiteres gegeben: Selbst wenn »mit der Tötung mehrerer Dutzend geschützter Zivilisten hätte gerechnet werden müssen«, so wurde von der Bundesanwaltschaft »hilfsweise« angeführt, hätte dies »bei taktisch-militärischer Betrachtung nicht außerhalb jeden Verhältnisses zu den erwarteten militärischen Vorteilen gestanden«. In der nicht öffentlichen Einstellungsverfügung wird die »nicht zu unterschätzende militärische Bedeutung« sowohl der Bekämpfung der Tanklastzüge als auch Ausschaltung ranghoher Taliban betont. Es handelt sich also in der Tat um einen »Freispruch erster Klasse« für Klein.

Etwas differenzierter sieht die Rechtslage im Hinblick auf das Disziplinarrecht aus. Ein pauschaler Verweis auf die Einstellungsverfügung der Bundesanwaltschaft reicht nicht aus, ist doch Prüfungsumfang und -maßstab ein ganz anderer als bei strafrechtlichen Ermittlungen. Beim Disziplinarrecht unterliegt die Entscheidung zum Einschreiten dem Dienstherren, hier vertreten durch den Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg, wiederum vertreten durch den Inspekteur des Heeres. Dieser wies den Wehrdisziplinaranwalt an, im Rahmen »disziplinarer Vorermittlungen zu prüfen, ob das Handeln von Herrn Oberst i.G. Klein dienstrechtlich zu beanstanden sei.« Ein Dienstvergehen liegt dann vor, wenn der Soldat eine Dienstpflicht verletzt. Die grundlegende Dienstpflicht ist in Paragraph 7 des Soldatengesetzes festgelegt: Der Soldat hat die Pflicht

»treu zu dienen«. Dahinter verbirgt sich vor allem die Verpflichtung, verbindliche Befehle auch zu befolgen.

Anhaltspunkte für »troops in contact«

Hier ließ das Ergebnis der disziplinarrechtlichen Prüfung in seiner Eindeutigkeit nicht zu wünschen übrig: »Anhaltspunkte für ein Dienstvergehen haben sich nicht ergeben.« Die Pressemitteilung des Presse- und Informationszentrum des Heeres (PIZ) macht keine Angaben zu den Gründen oder Erwägungen, die zur Einstellung der Ermittlungen geführt haben. Nachfragen des *ADLAS* wurden abschlägig beantwortet. Angeblich prüfe die Wehrdisziplinaranwaltschaft alle Punkte, die auch schon im *ADLAS* 1/2010 als problematisch eingestuft wurden: Ein Verstoß gegen die internationalen beziehungsweise nationalen Einsatzregeln des ISAF-Einsatzes und »Rules of Engagement« (ROE). So eindeutig, wie das PIZ suggeriert, ist die Rechtslage folglich nicht.

Immerhin stellt der Untersuchungsbericht des ISAF-Hauptquartiers eine Verletzung der ROE fest: So hat Oberst Klein angeordnet, auf eine »show of force« durch einen vorherigen warnenden Überflug vor dem Angriff zu verzichten. Auch ist seine Behauptung, eigene

Kräfte hätten sich in Feindkontakt befunden, möglicherweise unzutreffend.

Die Rechtsnatur der militärischen Einsatzregeln ist allerdings umstritten. Sie können nicht ohne weiteres als Befehle eingestuft werden – dazu sind sie teilweise nicht eindeutig genug. Gleichzeitig kennt das deutsche Wehrrecht auch keinen »ausländischen Vorgesetzten«. Vorgesetzter eines deutschen Soldaten kann demnach nur ein anderer deutscher Soldat sein. So war der damalige ISAF-Oberbefehlshaber Stanley McChrystal im Rechtssinne kein Vorgesetzter Kleins, der letzterem wirksame Befehle hätte erteilen können.

Falschaussage des Nicht-Angeklagten?

Konsequenz dieses schwer verständlichen Umstands: Die Verbindlichkeit internationaler ROE einem deutschen Soldaten gegenüber ist zumindest fraglich. Anderes gilt natürlich, wenn sie als konkrete Anweisungen für den Einzelfall etwa in einer »Taschenkarte« herunter gebrochen werden. Solche Taschenkarten werden häufig in einem multinationalen Einsatz vom nationalen Kontingent herausgegeben, um die komplizierten Einsatzregeln für die einzelnen Soldaten verständlich zu machen.

Deutlich wird: Obwohl die Bundeswehr seit über 20 Jahren an internationalen Einsätzen

teilnimmt, bleibt die Rechtslage erschreckend unklar. Es war also reichlich interpretatorischer Raum gegeben, einen möglichen Regelverstoß Georg Kleins definitorisch zu überwinden. Und: Wer weiß, ob nicht doch eigene Truppen in Feindkontakt standen? Truppen, von denen die Öffentlichkeit nichts erfahren soll. ◀◀

Quelle und Link:

[Pressemitteilung des Presse- und Informationszentrums des Heeres vom 19. August 2010](#)

Minister Dirk Niebel knüpft Entwicklungshilfe und wirtschaftliche Zusammenarbeit am Hindukusch an Bedingungen: Um finanzielle Unterstützung dürfen sich nur solche Projekte bewerben, die im Einklang mit der Afghanistan-Strategie der Bundesregierung stehen. Bei der »NRO-Fazilität Afghanistan« seines Ministeriums geht es um die Vergabe von öffentlichen Mitteln in Höhe von zehn Millionen Euro an deutsche Nichtregierungsorganisationen.

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen stellte am 9. September im Bundestag eine kleine Anfrage zu diesem Vorhaben: Sie fürchtet eine Instrumentalisierung ziviler Hilfe für militärische Ziele. Und Nichtregierungsorganisationen sehen ihre Neutralität und Unabhängigkeit gefährdet. Der Liberale Niebel hingegen will das System der Entwicklungszusammenarbeit grundlegend verändern: Die »Vernetzte Sicherheit« soll Eingang in die Entwicklungspolitik finden. *ADLAS* debattiert mit.



Realist oder Opportunist?
Dirk Niebel will zum Erfolg
in Afghanistan beitragen.

Foto: Marcel Mettelsiefen

Eine Fazilität mit Hindernissen

CONTRA

Die Idee von der »Vernetzten Sicherheit« erfreut sich großer Popularität und hat viel Potential, auch für die Entwicklungszusammenarbeit. Doch sie schadet dem wichtigsten Akteur im Felde – dem Entwicklungshelfer. Ihre derzeitige Umsetzung geht vor allem zu Lasten der humanitären und entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen – wie das Beispiel des neuen Afghanistanfonds zeigt. Mehr Koordination und weniger Unterordnung muss die Lösung heißen, um militärische und zivile Aufbauhilfe in Einklang zu bringen.

PRO

Anstatt sein Ministerium abzuschaffen – wie er es vor der Bundestagswahl noch forderte – bringt Dirk Niebel grundlegende Reformen in der Entwicklungszusammenarbeit auf den Weg. Mit dem Konzept der »Vernetzten Sicherheit« besteht endlich die Möglichkeit, die Arbeit von staatlichen und nichtstaatlichen Aufbauhelfern in Afghanistan effektiv zu koordinieren. Doch die Nichtregierungsorganisationen wollen nichts davon wissen. Und vergeben damit die letzte Chance auf Erfolg am Hindukusch.

Sackgasse Vernetzte Sicherheit

CONTRA von Wolfgang Alschner

»Vernetzte Sicherheit« ist seit einigen Jahren das neue Zauberwort in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Dahinter verbirgt sich die eingängige Idee, dass sich die Konflikte von heute nicht mehr allein durch militärische Mittel bewältigen lassen, sondern nur über ein Zusammenspiel von militärischen, wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Maßnahmen zu lösen sind. Dieser Vorstellung folgend stellte auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) unter Dirk Niebel Ende Mai dieses Jahres ein Programm vor, das Projekte von Nichtregierungsorganisationen (NROs) in Afghanistan finanzieren soll: die »NRO-Fazilität Afghanistan«. Die Förderung aus diesem Topf verbindet Niebel mit einer Reihe von Konditionen. Die Projekte müssen erstens im Einklang mit der Afghanistan-Strategie der Bundesregierung stehen und sich zweitens in den Regionen des Landes befinden, wo deutsche Truppen für Sicherheit sorgen.

Dieser Vorstoß wurde von dem »Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen« (VENRO) scharf kritisiert. Entwicklungshilfe und humanitäre Unterstützung müssen auf Bedürftigkeit der Menschen vor Ort und nicht auf sicherheitspolitischen Zielen basieren. Weiterhin unterminiere das Programm die Neutralität, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit von NROs und erschwere damit deren Arbeit in Afghanistan. VENRO ist aber beileibe nicht der einzige Kritiker von Niebels Vorstoß.

Hintergrund der Debatte ist ein vermeidbarer Gegensatz zwischen dem traditionellen Verständnis von entwicklungspolitischer und humani-

Frischer Wind für die Entwicklungspolitik

PRO von Sebastian Hoffmeister

Bevor er Minister wurde, hatte Dirk Niebel schon eine wechselvolle Laufbahn hinter sich: Zuerst Oberfeldwebel bei den Fallschirmjägern, dann Arbeitsvermittler, dann Abgeordneter und dann Partei-Generalsekretär. Vielleicht ist es diese Aufsteigerkarriere, die auf viele, die berufsmäßig Gutes tun, verstörend wirkt.

Die öffentliche Wahrnehmung von Entwicklungshilfe ist häufig keine positive: Man sieht einen Großteil des Etats in den Taschen afrikanischer Despoten, afghanischer Warlords oder in ineffizienten Strukturen versickern. Auch wenn diese Betrachtung der Realität nur zum Teil entspricht: In der Tat war nach der auf den Tag elfjährigen Regentschaft der Ministerin Heidemarie Wiecek-Zeul eine grundsätzliche Neuausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) dringend notwendig. Großzügige Zusagen an Entwicklungsländer – zu denen bis zum Regierungswechsel auch noch China zählte – ohne nachhaltige Erfolgskontrolle, freizügige Mittelvergabe in der Community der Nichtregierungsorganisationen (NROs) – alles Symptome grundlegender Missstände, die es anzupacken galt. Das grandiose Scheitern der deutschen Aufbauarbeit in Afghanistan spricht Bände über die bisherige Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit in diesem Krisengebiet. Kaum hatte Niebel sein Amt jedoch von der »roten Heidi« übernommen und die von lauter Empörung begleiteten üblichen Personalwechsel in der Führungsetage seines Hauses vorgenommen, sorgte der Minister für ein gehöriges Donnerwetter in der EZ-Szene.

Zunächst soll die Struktur der staatlichen und halbstaatlichen Entwicklungsträger neu ausgerichtet werden. Einrichtungen werden fusioniert,

tärer Arbeit und dem neuen Leitgedanken der vernetzten Sicherheit. Während letzterer von einem ganzheitlichen Ansatz ausgeht, der Akteure verschiedener Bereiche vereint, bewegt sich nach traditioneller Einteilung das internationale Engagement in Afghanistan auf drei voneinander weitestgehend unabhängigen Ebenen: internationale Streitkräfte in rein militärischer Mission; Entwicklungshelfer, die entweder im Auftrag der Bundesregierung nach staatlichen Leitlinien (zum Beispiel die »gtz«) oder als nichtstaatliche Organisationen unabhängig von politischen Interessensvorgaben aus Berlin agieren; und humanitäre Organisationen, wie das Internationale Rote Kreuz, die unparteiisch und neutral sowohl in von ISAF und afghanischen Streitkräften kontrollierten Gebieten als auch in Taliban-dominierten Gegenden tätig sind, um die unter dem Konflikt leidende Zivilbevölkerung zu unterstützen.

Koordination wird gebraucht, keine Unterordnung.

Dieser vermeidbare Gegensatz zwischen nebeneinander existierenden Ebenen und dem Begriff der vernetzten Sicherheit muss aber kein solcher sein. Denn im Grundsatz geht es bei der Idee des ganzheitlichen, vernetzten Sicherheitsbegriffs nicht darum, die Abgrenzung der drei Ebenen zu verwischen, sondern darum die Ebenen untereinander besser zu vernetzen. Im Vordergrund steht die horizontale Koordination zwischen Akteuren unterschiedlicher Bereiche, um Reibungsverluste oder die Doppelung von Aufgaben zu vermeiden und Synergieeffekte zu entwickeln. Letztlich bedeutet vernetzte Sicherheit damit einen effektiveren Einsatz von Ressourcen auf allen drei Handlungsebenen.

Die Umsetzung dieser Idee aber geht, wie im Falle der NRO-Fazilität, oft über reine Koordination zwischen den Ebenen hinaus. Um die »hearts and minds« der Afghanen zu gewinnen, werden NROs für sicherheitspo-

Strukturen verschlankt. Endlich werden weniger Mittel für bürokratische Strukturen aufgewendet und mehr bei den Bedürftigen ankommen. Das ist alles überfällig und zu begrüßen. So regte sich auch in der Öffentlichkeit kaum Kritik am Vorhaben des Ministers. Als nichts beliebter war als das Eindreschen auf die Regierung, wurde es plötzlich ruhig um ihn.

Der Steigerung der Effektivität und Nachvollziehbarkeit des Verwendens öffentlicher Mittel dient auch sein zweiter Vorstoß: Endlich wird der Ansatz der »vernetzten Sicherheit« auch in der Entwicklungspolitik Realität. Dies ist der Kern der Neuausrichtung, die sich hinter dem sperrigen Titel der »NRO-Fazilität für Afghanistan« verbirgt. Doch was ist diese »Fazilität«? Zunächst handelt es sich um einen Fördertopf von zehn Millionen Euro, aus dem Nichtregierungsorganisationen (NRO) Geld für Projekte in Afghanistan erhalten können. Er soll der Stärkung des zivilgesellschaftlichen Engagements Deutschlands in Afghanistan dienen. Und, so hieß es ganz harmlos in der Pressemitteilung des Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) kurz nach Niebels Amtsantritt: »Zudem soll die Einbindung der Zivilgesellschaft in das Konzept der ›Vernetzten Sicherheit‹ gestärkt werden.« Es war dieser Satz, der zu einem Sturm der Entrüstung führen sollte.

Eine funktionierende Entwicklungspolitik benötigt neue Strukturen.

Worum handelt es sich beim Konzept der »Vernetzten Sicherheit«? Der Begriff bezeichnet eine gesamtheitliche Sicherheitsvorsorge und wurde erstmals mit dem »Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr« geprägt. Es wird davon ausgegangen, dass Konfliktvorsorge und -bewältigung nur durch ein koordiniertes Vorgehen aller Beteiligten und durch die Integration aller staatlichen und nichtstaat-

litische Strategien der ISAF Truppensteller eingespannt. Es kursieren vier Thesen, die belegen sollen, dass eine derartige Ausweitung des Konzepts vernetzter Sicherheit und der Vermengung der drei Ebenen angesichts der derzeitigen Bedrohungslage in Afghanistan vonnöten ist:

Erstens wird behauptet, dass humanitäre und entwicklungspolitische Arbeit durch öffentliche Gelder finanziert werde und deshalb an bestimmte politische Vorgaben geknüpft werden dürfe. Bundesminister Niebel sagte dazu im Interview mit dem *Deutschlandfunk*: »Es geht um Koordinierung dessen, was mit Steuermitteln getan wird.« Tatsächlich ist es jedoch weniger Koordination als Kontrolle, wenn die Bundesregierung nur solche Projekte fördert, die ihrem politischen Kalkül entsprechen. Natürlich ist es legitim, dass Geberländer bestimmte Konditionen an Geldmittel knüpfen. Doch allein der Fakt, dass diese Gelder deutsche Steuermittel sind, bedeutet nicht, dass sie ausschließlich immanenten Sicherheitsinteressen Deutschlands zu dienen haben. Vielmehr stellt das Grundgesetz die Außenbeziehungen der Bundesrepublik unter den Leitgedanken von Menschenwürde und Menschenrechten. Gelder zu humanitären Zwecken dort zu verwenden, wo sie am nötigsten sind, und nicht nur dort, wo die Bundeswehr gerade eingesetzt wird, ist daher ein mindestens ebenso legitimer Gebrauch von Steuergeldern.

Auch ist es schon lange Konsens in der Staatengemeinschaft, dass Gelder für humanitäre Hilfe dem Gebot von Unparteilichkeit und Neutralität unterliegen sollten. So besagt die UN-Resolution 58/114 von 2004: »The autonomy of humanitarian objectives from the political, economic, military or other objectives that any actor may hold with regard to areas where humanitarian action is being implemented, is also an important guiding principle for the provision of humanitarian assistance.« Gleiches findet sich in EU Strategiepapieren. Kurzum die Unterstützung von humanitären Projekten stellt ein legitimes Ziel deutscher Außenbeziehungen dar und deren Finanzierung sollte sich nicht an einer sicherheitspolitischen Agenda orientieren.

Zweitens wird vorgebracht, dass entwicklungspolitische Erfolge Sicherheit bedingen. »Ich kann keinen Aufbauhelfer irgendwo hinschicken,

lichen Instrumente, aller zivilen und militärischen Mittel, erfolgreich sein kann. Einem Rückgriff ausschließlich auf militärische Sicherheitsvorsorge wird explizit Absage erteilt. Vielmehr sollen alle relevanten Akteure im Rahmen eines übergreifenden Sicherheitsverständnisses in Austausch treten. Neben den klassischen Bereichen der Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik sind auch die Ressorts Wirtschaft, Umwelt, Finanzen, Bildung und Soziales einzubinden. Die Nato kennt ein ähnliches Konzept als »comprehensive approach«.

Enge Zusammenarbeit ist Voraussetzung für den Erfolg.

Und wo liegen derzeit die Probleme in der Umsetzung? Nicht zuletzt der Mord an acht Augenärzten der christlichen Hilfsorganisation »International Assistance Mission« (IAM) Anfang August 2010 machte der Öffentlichkeit bewusst: Viele solcher Organisationen gehen in vollem Bewusstsein der Gefahr und ohne staatliche oder private Absicherung ihrem selbst gewählten Auftrag im Krisenherd nach. Dahinter steckt jedoch nicht etwa Leichtsinn, sondern volle Absicht: Oliver Müller, Leiter von »Caritas international« sagte in Reaktion auf die Morde dem *Tagesspiegel*, es sei für seine Organisation »entscheidend«, sich vom Militär fernzuhalten: »Das macht unsere Glaubwürdigkeit aus.«

Damit steht die Caritas nicht allein. Viele der in Afghanistan aktiven NROs gefallen sich darin, grundsätzlich alles Militärische und vor allem ISAF und Bundeswehr ostentativ abzulehnen. Sie möchten kaum gemeinsam mit den staatlichen Aufbauhelfern gesehen werden – haben aber gleichzeitig kein Problem damit, staatliche Gelder in Anspruch zu nehmen. Man fragt sich also, welche Glaubwürdigkeit der Theologe Müller meint. Der Hass von Taliban und Aufständischen richtet sich jedoch ohne Unterschied gegen alle, die als Repräsentanten des ungläubigen Westens aufge-

wo Unsicherheit herrscht«, meint Niebel, »er wird nie erfolgreich aufbauen können – da können Sie das Geld auch verbrennen.« Tatsächlich wird Sicherheit für Entwicklungs- und humanitäre Helfer immer mehr zu einem Problem. Während in der Vergangenheit immer wieder NRO-Mitarbeiter zwischen die Fronten gerieten, werden sie zunehmend selbst Ziel von Angriffen. Grund dafür ist nicht zuletzt die gewandelte Sicherheitsstrategie der westlichen Staaten. Traditionelle Unparteilichkeit und glaubwürdige Neutralität, wie sie in den Genfer Konventionen festgeschrieben wurden, schützen seit mehr als sechzig Jahren humanitäre und nicht-staatliche Entwicklungshelfer vor Übergriffen der Kriegsparteien.

Nun, da militärische Erfolge darin bestehen, die »hearts and minds« der örtlichen Bevölkerung zu gewinnen, werden Soldaten immer mehr zu Entwicklungshelfern. Es fällt der lokalen Bevölkerung und den Konfliktparteien daher zunehmend schwer, militärische Einheiten von UN und humanitärem Personal zu unterscheiden. Damit ist die Unsicherheit für NRO-Mitarbeiter nicht Ausdruck des Bedarfs an einer engeren Kooperation von Zivil und Militär sondern bereits eine Folge eben dieser Überdehnung des Konzepts Vernetzter Sicherheit.

Neutralität ist Garant der Sicherheit.

Diese Entwicklung wird drittens verstärkt, indem der öffentliche Diskurs im Westen den Konflikt in Afghanistan polarisiert und ideologisiert. Der Tenor lautet, die freiheitliche Staaten- und Wertegemeinschaft arbeite gemeinsam mit der demokratischen Regierung Afghanistans zusammen, um den Afghanen den lang ersehnten Fortschritt zu bringen, während die feindlichen Taliban daran arbeiten, diesen zu untergraben. Zwei Fronten: Gut gegen Böse. Jede Tätigkeit in den von Taliban kontrollierten Gebieten wird in diesem Sinne als Unterstützung des Feindes gebrandmarkt. Dabei

fasst werden. Der Glaube von Caritas und anderen, durch »Neutralität« oder gar Anbiederung an die Feinde von Aufbau und Entwicklung ein taugliches Umfeld für ihre Arbeit zu schaffen, hat sich als Irrglaube herausgestellt. Klar ist: Sie können nur in einem von ISAF und afghanischen Sicherheitskräften geschaffenen sicheren Umfeld nachhaltig ihre Aufgaben verwirklichen. Welchen Sinn haben Genderprojekte und Mädchenschulen, wenn Taliban nachts den Dorflehrer köpfen?

Gegenüber den Taliban kann es keine Neutralität geben.

Das Verhalten der NROs ist deswegen nicht nur fragwürdig, sondern für die Bürger Afghanistans, die Soldaten der Nato, und insbesondere auch für die Helfer selbst lebensgefährlich. Denn es macht Konfliktbewältigung und Schaffung von Frieden und Stabilität nur noch schwieriger: Warum sollten Afghanen mit ISAF und den staatlichen Helfern zusammenarbeiten, wenn sie auch mit den Aufständischen paktieren und gleichzeitig die Segnungen der NROs in Anspruch nehmen können? Natürlich nur, wenn deren Mitarbeiter auf dem Weg zu ihnen nicht gerade ermordet werden. Für die Caritas ist das alles kein Widerspruch: Sie »arbeitet bisher auch in Gebieten, wo die Taliban präsent sind. Das war nie ein Problem, weil klar war, dass wir nur humanitär tätig sind. Die Taliban haben uns deshalb bisher in Ruhe gelassen.« Diese Sicherheit ist nun verflogen.

Daher ist es höchste Zeit, den bereits im Weißbuch 2006 als einen Grundpfeiler der deutschen Sicherheitspolitik ausgearbeiteten Ansatz der Vernetzten Sicherheit endlich auch in der Entwicklungszusammenarbeit in die Tat umzusetzen. Staatliche und private Akteure – letztere ebenfalls finanziert mit staatlichen Geldern – sollen nicht mehr nebeneinander oder sogar gegeneinander arbeiten. Klar ist aber auch: Eine »Unterordnung« der NROs oder eine zentrale Steuerung ihrer Arbeit darf es nicht geben.

sind Organisationen wie das Rote Kreuz keineswegs Häretiker an den Idealen von Demokratie und Menschenrechten. Lediglich bekennen diese NROs keine Fronten in dem Konflikt. Sie sind neutral und unparteilich, eben weil auf Seiten beider Konfliktparteien stets eine bedürftige Zivilbevölkerung steht. Sie unterwerfen sich daher nicht politischen Zielen einzelner Staaten, sondern betreiben eine humanitäre Agenda. Nur aufgrund dieser schützenden Neutralität ist es Organisationen wie dem Roten Kreuz möglich, alle Bedürftigen zu erreichen. Das beste Beispiel bieten die weitflächigen Polio-Impfkampagnen im Taliban-kontrollierten Süden und Osten des Landes. Das Rote Kreuz arbeitet dort zusammen mit den Taliban und fungiert als Vermittler zwischen ihnen und der internationalen Gemeinschaft. Die Neutralität und Unparteilichkeit dieser Organisationen zu untergraben, hieße sich von diesen Bedürftigen auf dem Gebiet der Taliban abzuwenden.

Vernetzte Sicherheit kostet viel und bringt wenig.

Schließlich führt dieser Punkt zu einem vierten Argument: der höheren Effektivität und Effizienz von entwicklungspolitischer und humanitärer Zusammenarbeit unter dem Dach eines vernetzten Sicherheitskonzepts. Dass Koordination zwischen verschiedenen Stellen einen Mehrwert bringen kann, ist auch innerhalb der NRO-Gemeinde kaum umstritten. So befürwortet ein Policy-Papier des »Steering Committee For Humanitarian Response« (SCHR), in dem sich verschiedenste NRO aus dem Bereich gruppieren, ausdrücklich die Abstimmung militärischer und ziviler, staatlicher und nicht-staatlicher Akteure.

Die eigentliche Gefahr besteht jedoch darin, dass ein überdehntes Verständnis vernetzter Sicherheit die humanitäre Arbeit von NROs erschwert oder unmöglich macht und somit erhoffte Effektivitätsgewinne ausbleiben. Dies liegt erstens daran, dass Konditionierung von Unterstützungsmitteln

Eine solche ist – entgegen der vehementen Behauptungen aus der EZ-Szene – keineswegs geplant und auch anhand der Veröffentlichungen des BMZ nicht belegbar. »Koordination« ist das Schlüsselwort: Absprache und Vernetzung der Akteure müssen verbessert werden. »Nur durch ein gemeinsames und koordiniertes Vorgehen aller Beteiligten und Integration aller Instrumente werden Konfliktvorsorge und -bewältigung erfolgreich sein«, so Niebel.

Doch selbst das geht den im »Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen« (VENRO) organisierten Gruppen zu weit. In einer ausführlichen Stellungnahme ließen sie kein gutes Haar an den Vorschlägen des Ministers: Diese würden »grundsätzlich die Rolle und das Selbstverständnis von unabhängigen NROs« missachten.

Dieser Schluss lässt sich anhand des Konzepts des BMZ freilich nicht belegen. Das betont wie der Minister selbst Gemeinsamkeit und Koordination für eine erfolgreiche Vorsorge und Bewältigung von Konflikten und ergänzt: »Entwicklungspolitik ist ein wichtiger Bestandteil dieses Ansatzes.« Und weiter: »Dabei geht es darum sicherzustellen, dass zivile und nicht-zivile Akteure ihr Vorgehen aufeinander abstimmen. Das bedeutet keine Unterordnung der Entwicklungszusammenarbeit unter die militärische Führung. Es bleibt somit bei getrennten Verantwortlichkeiten und einer gemeinsamen Verantwortung für ein gemeinsames Ziel.«

Die Caritas, Mitglied von VENRO, hat weitere Bedenken. Ihr Leiter Müller meint, es würden erstmals »Gelder an politische Vorgaben geknüpft. Das lehnen wir ab.« Selbst wenn dem so wäre: Zunächst ist gar nicht sicher, was den Bürger und Steuerzahler stärker verwundern sollte: dass öffentliche Gelder bisher offenbar ohne politische Zielbestimmung nach dem Gießkannenprinzip verteilt wurden, oder dass die Caritas und mit ihr eine ganze Reihe von NROs sich einer Koordinierung der gemeinsamen Aufgabe des Wiederaufbaus Afghanistans im deutschen Zuständigkeitsbereich durch die demokratisch gewählte Regierung Deutschlands verweigern. Denn: Koordiniert werden sollen nur solche Projekte, die direkt aus Mitteln des BMZ und damit des Steuerzahlers finanziert werden. Stattdessen wird in der Online-Selbstdarstellung der Caritas das Mantra

zu Effizienzverlusten führen, wie zahlreiche Erfahrungen aus der Entwicklungszusammenarbeit belegen. Projekte, die von Berlin aus geplant werden, sind eben den Bedingungen vor Ort weit weniger angepasst als wenn Betroffene in Kabul selbst entscheiden können wie bestimmte Mittel eingesetzt werden. Aus dieser Überlegung heraus setzte sich in den 1990er Jahren das Stichwort »local ownership« – lokale Verantwortlichkeit in der Entwicklungshilfe durch. Ein überdehntes Verständnis von Vernetzter Sicherheit würde diesen Lernfortschritt wieder zunichtemachen. Zweitens führt eine Vermischung ziviler und militärischer Elemente wie bereits angedeutet dazu, dass insbesondere humanitäre Organisationen nicht mehr als unparteiisch und neutral wahrgenommen werden. Wenn nun aber das Rote Kreuz Kinder in den Talibangebieten nicht mehr gegen Polio impfen kann, weil die Neutralität ihrer Mitarbeiter nicht mehr glaubwürdig ist und damit ihre Sicherheit nicht mehr gewährleistet wird, dann ist dies ein schwer Rückschlag für alle Bedürftigen, die auf humanitäre Unterstützung angewiesen sind. Folglich führt eine derartige Umsetzung der Vernetzten Sicherheit nicht zu mehr sondern zu weniger Effektivität und Effizienz.

Menschenrechtspolitik statt Interessenspolitik ist gefordert.

Bedeutet dies, dass die Idee »Vernetzte Sicherheit« als solche zum Scheitern verurteilt ist? Mit Sicherheit nicht! Die Frage muss jedoch lauten, wie angesichts der obigen Überlegungen Sicherheitsaspekte vernetzt werden, ohne die Neutralität von Helfern zu untergraben und die bestehende Trennung von militärischer, entwicklungspolitischer und humanitärer Arbeit aufzugeben. Die Antwort heißt: Koordination anstelle von Vermengung, Arbeitsteilung anstelle von Arbeitshierarchien. Die altbewährte Trennung von Handlungsebenen kann, soll und muss beibehalten werden, denn nur so kann jede Ebene ihre Arbeit bestmöglich erfüllen. Zwischen

der Neutralität beschworen: »Nicht-staatliche Hilfsorganisationen arbeiten unabhängig und unparteilich«, ihre Hilfe diene »nicht den Interessen einer Regierung oder internationaler Politik«. Doch dient sie den Interessen der Menschen, denen sie zu helfen vorgibt?

Die Romantik der Überparteilichkeit wurde von der grausamen Realität eingeholt.

Was sowohl der Minister als auch die VENRO nicht sagen: Im Rahmen der internationalen Anstrengungen um den Wiederaufbau in Afghanistan und damit der Bewältigung des Konflikts kann es keine Neutralität geben. Es ist widersinnig, mit öffentlichen Mitteln dort Projekte zu fördern, wo Taliban zu Hass und Mord gegen den Westen aufrufen und mit ihrer barbarischen Weltanschauung jeden Fortschritt sofort wieder konterkarieren. Die Romantik der Überparteilichkeit wurde von der grausamen Realität eingeholt.

Der afghanischen Bevölkerung und insbesondere gesellschaftlichen und örtlichen Entscheidungsträgern muss klar vermittelt werden, dass es bessere Lebensbedingungen, Entwicklung und den Hauch von Freiheit nur geben kann, wenn vorbehaltlos mit den westlichen Helfern, seien sie staatlich oder nichtstaatlich, kooperiert wird. Gleichzeitig muss ihnen aber auch versichert werden, dass die Unterstützung von Dauer ist – und nicht mit Wankelmut in europäischen Hauptstädten steht und fällt.

Der Ansatz der Vernetzten Sicherheit gibt endlich Gelegenheit, effektivere Rahmenbedingungen für die deutschen Anstrengungen im Wiederaufbau zu schaffen und damit den Interessen der Menschen in Afghanistan bestmöglich zu dienen. Der Bürger in Deutschland muss darüber hinaus die Gewissheit haben, dass die Bundesregierung als ihm verantwortliches Organ alles tut, um die für militärischen Einsatz und zivilen Wiederaufbau

den Ebenen müssen jedoch die Absprache und der gleichberechtigte Informationsaustausch verbessert werden. Schließlich sind Netze dazu da, verschiedene Punkte miteinander zu verbinden und zwar nicht zu einem einzelnen Strang, sondern zu einem breiten Fächer, der alle Dimensionen von Sicherheit erfasst – nicht nur die militärische. ◀◀

eingesetzten Mittel – seien sie personell, materiell oder finanziell – so effektiv wie möglich zu verwenden, zum Wohle des afghanischen Volkes und zur Sicherheit der Soldaten und zivilen Helfer. Es handelt sich um eine Frage von Leben und Tod nicht nur für unsere Soldaten, die jegliche Eitelkeiten ausschließt. ◀◀

Quellen und Links:

[Deutschlandfunk-Interview mit Dirk Niebel vom 22. Juli 2010](#)

[Stellungnahme der VENRO zur »NRO-Fazilität
Afghanistan« vom 30. Juni 2010](#)

[Pressemitteilung des BMZ vom 6. Mai 2010 über
Neu-Ausrichtung der EZ in Afghanistan](#)

[Positionspapier der SCHR zu »Humanitarian-Military
Relations« vom Januar 2010](#)

[Die Welt vom 3. Juni 2008 über Heidemarie Wiezcorek-Zeul](#)

Wissenschaft & Sicherheit Online: 2. Halbjahr 2010

In der elektronischen Schriftenreihe des BSH erscheinen in unregelmäßigen Abständen Beiträge der Mitglieder sowie Beiträge, die im Rahmen von Veranstaltungen (Vortragsmanuskripte et cetera) entstanden sind. Außerdem veröffentlicht der BSH Texte seiner Partner und Förderer.

WiSi paper:

»Zehn Jahre danach – Wie erfolgreich war die Nato-Intervention im Kosovo?«

von Christian Hagemann

In seinem Essay stellt Hagemann die Frage nach dem Erfolg des Eingriffs des Atlantischen Bündnisses im Kosovo-Konflikt 1999. An welchen Indikatoren kann man Erfolg einer Intervention messen, nach welchem Schema verlief das Eingreifen der Truppen und welche Fehler beging man im Umgang mit dieser Krisenregion des Balkans? Der Überblick über den Ablauf der Mission und ihre Erfolgsbewertung wird in dieser Arbeit mit einem Fazit zu den »lessons learned« für zukünftige Einsätze abgerundet.

WiSi paper:

»Die Außen- und Friedenspolitik des Heiligen Stuhls – Ein systematisierender Überblick«

von Mathias Bethke

Einen selten thematisierten, und gerade deshalb umso interessanteren Aspekt moderner Sicherheitspolitik analysiert Mathias Bethke. Im Vatikan

liegt nicht nur das Zentrum der theologischen Macht der Katholischen Kirche, sondern auch die Schaltstelle kirchlicher Außen- und Friedenspolitik des 21. Jahrhunderts. Welche Charakteristika diese Außenpolitik aufweist und wie sie funktioniert hierauf beantwortet Bethke in einem konzisen Überblick. Dass sich der Heilige Stuhl zu Recht als »global player« versteht, zeigt nicht nur das Beispiel des Irakkriegs von 2003.

Demnächst erscheint:

WiSi study:

»Der US-amerikanische »War on Terrorism« – Bewertung, Handlungsoptionen, Ausblick«

von Carsten Michels

Diese umfassende Studie befasst sich mit dem »War on Terror« als oberster Handlungsmaxime der Administration von George W. Bush seit September 2001. Der Beantwortung der zentralen Frage nach den Fehlern der amerikanischen Strategie gegen den globalen Dschihadismus und den Möglichkeiten langfristiger Erfolge gegen die Gewaltideologie lässt

der Autor nicht nur eine Beschreibung von Maßnahmen folgen. Er stellt ihr eine umfangreiche Definition der häufig gehörten, selten explizit erklärten komplexen Begrifflichkeiten von »Islamismus« und »Dschihadismus« voran. Wo liegen die Ursprünge der politischen Ideologie des Islamismus, wann wird sie zur transnationalen Idee? Und wie kann der Westen dieser modernen Form von ideologischem Terror – der größten sicherheitspolitischen Herausforderung des beginnenden 21. Jahrhunderts – am effektivsten begegnen?

Die Beiträge von Wissenschaft & Sicherheit Online sind kostenlos [hier](#) vom BSH zu beziehen.

Die Redaktion von Wissenschaft & Sicherheit Online sucht jederzeit weitere engagierte wissenschaftliche Arbeiten: Kontakt unter wissenschaftundsicherheit@sicherheitspolitik.de.



ADLAS

Magazin für Außen- und Sicherheitspolitik

ist das überparteiliche, akademische Journal des Bundesverbandes Sicherheitspolitik an Hochschulen (BSH) und ist aus dem »Aktualisierten Dresdner InfoLetter für Außen- und Sicherheitspolitik« des Dresdner Arbeitskreises für Sicherheits- und Außenpolitik hervorgegangen.

Der ADLAS erscheint quartalsweise und ist zu beziehen über www.adlas-magazin.de.

Herausgeber

Michael Seibold
Bundesverband Sicherheitspolitik an Hochschulen
Zeppelinstraße 7A, 53177 Bonn

Redaktion

Michael Seibold (mse) (V.i.S.d.P.),
Wolfgang Alschner (wal), Sebastian Hoffmeister (hoff),
Marcus Mohr (mmo), Stefan Stahlberg (sts)

Autoren

Mathias Bethke, Martin Breßlein, Ludwig Eickemeyer,
Robert Glawe, Joachim Globisch, Björn Grözingen,
Sascha Knöpfel, Martin R. Kurray, Nils Metzger,
Klaus-Peter Müller, Daniela Otto, Damien van Puyvelde,
Volker Schubert, Carina N. Siegmund, Philipp Starz

Layout

Marcus Mohr

Dank

Clemens Mühlig

Copyright

ADLAS Magazin für Außen- und Sicherheitspolitik

Zitate nur mit Quellenangabe. Nachdruck nur mit Genehmigung der Redaktion. Für die Namensbeiträge sind inhaltlich die Autoren verantwortlich, sie geben aber nicht unbedingt die Meinung der Redaktion wieder.

DER BUNDESVERBAND SICHERHEITSPOLITIK AN HOCHSCHULEN

verfolgt das Ziel, einen angeregten Dialog über Außen- und Sicherheitspolitik zwischen den Universitäten, der Öffentlichkeit und der Politik in Deutschland herzustellen. Durch seine überparteilichen Bildungs- und Informationsangebote will der BSH vor allem an den Hochschulen eine sachliche, akademische Auseinandersetzung mit dem Thema Sicherheitspolitik fördern und somit zu einer informierten Debatte in der Öffentlichkeit beitragen. Unterstützt wird der BSH durch seine Mutterorganisation, den Verband der Reservisten der Deutschen Bundeswehr.

Weitere Informationen zum BSH und seinen Arbeitsgruppen gibt es unter www.sicherheitspolitik.de



Ausgabe 4/2010

SCHWERPUNKT

Umbau der Streitkräfte

**Neue Armeen
für neue Kriege?**

Foto: Bundeswehr/Trotzki