

# Inhalt

<b>Vorwort</b> . . . . .	v
<b>Stellungnahme der Herausgeberinnen und Herausgeber: Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen</b>	1
Brennpunkt Afghanistan. . . . .	3
Vom Bürgerkrieg zur politischen Konkurrenz? . . . . .	15
Die Vision einer atomwaffenfreien Welt umsetzen. . . . .	23
Sicherheitspolitische Folgen der Weltwirtschaftskrise . . . . .	26
<b>1. Brennpunkt Afghanistan</b>	31
1.1. Die Taliban: Versöhnung und Reintegration <i>Fotini Christia und Michael Semple</i> . . . . .	32
1.2. Der ISAF-Einsatz der Bundeswehr. Anmerkungen zu einer überfälligen Bilanzierung <i>Winfried Nachtwei</i> . . . . .	49
1.3. Die neue Afghanistan-Strategie der Regierung Obama <i>Jochen Hippler</i> . . . . .	63
1.4. Herrschaft in den pakistanischen Stammesgebieten <i>Naveed Ahmad Shinwari</i> . . . . .	76
1.5. Kriegsgewalt und Drogenökonomie <i>Janet Kursawe</i> . . . . .	90
1.6. Acht Jahre nach der Invasion. Eine Zwischenbilanz <i>Arvid Bell</i> . . . . .	104

## INHALT

<b>2. Vom Bürgerkrieg zur politischen Konkurrenz?</b>	<b>119</b>
2.1. An Hamas führt kein Weg vorbei <i>Claudia Baumgart-Ochse</i> . . . . .	120
2.2. Die Hisbollah im politischen System des Libanon <i>Jan Hanrath</i> . . . . .	132
2.3. Milizen im Irak: vom Unruhefaktor zum Stabilitätselement? <i>Henner Fürtig</i> . . . . .	144
2.4. Der Wandel dschihadistischer Gruppen in Ägypten <i>Carolin Görzig und Khaled Al-Hashimi</i> . . . . .	158
2.5. Lässt sich der Jemen stabilisieren? <i>Marie-Christine Heinze</i> . . . . .	169
2.6. Der Kurdenkonflikt in der Türkei: Ende der Gewalt? <i>Gülstan Gürbey</i> . . . . .	181
2.7. Rebellengruppen und Parteienwettbewerb in Liberia und der Côte d'Ivoire <i>Christof Hartmann und Nora Schrader</i> . . . . .	193
2.8. Südafrikas Weg in die Demokratie <i>Judy Smith-Hoehn</i> . . . . .	206
2.9. Der Sudan am Scheideweg <i>Michael Ashkenazi</i> . . . . .	219
2.10. Schwierige Eindämmung der Gewalt in Nigeria <i>Etham B. Mijah</i> . . . . .	228
2.11. Friedensschluss und Systemtransformation in Tadschikistan <i>Arne C. Seifert</i> . . . . .	235
2.12. Droht ein Flächenbrand im Nordkaukasus? <i>Regina Heller</i> . . . . .	249
2.13. Entwaffnung und Wiedereingliederung der Paramilitärs in Kolumbien <i>Ananda S. Millard</i> . . . . .	264
2.14. Siegfrieden in Sri Lanka: erfolgreiche Terrorismusbekämpfung? <i>Norbert Ropers</i> . . . . .	274

## INHALT

<b>3. Die Vision einer nuklearwaffenfreien Welt</b>	287
3.1. Iran: innen- und außenpolitische Herausforderungen <i>Annette Schaper und Andrea Thimm</i> . . . . .	288
3.2. Die Verantwortung Deutschlands für eine nuklearwaffenfreien Welt <i>Oliver Meier und Götz Neuneck</i> . . . . .	302
3.3. Eine Welt ohne Kernwaffen: falsche und richtige Fragen <i>Giorgio Franceschini</i> . . . . .	317
<b>4. Sicherheitspolitische Folgen der Weltwirtschaftskrise</b>	331
4.1. Weltwirtschaftskrise: Rüstungsmotor oder Rüstungsbremse <i>Michael Brzoska und Bernhard Moltmann</i> . . . . .	332
4.2. Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Millennium Development Goals <i>Hans Diefenbacher und Volker Teichert</i> . . . . .	346
4.3. Weltwirtschafts- und Ernährungskrise: alte Probleme – neue Konfliktpotenziale? <i>Stephan Albrecht</i> . . . . .	361
4.4. Die Auswirkungen der Finanzkrise auf fragile Staaten <i>Ulrich Volz und Sebastian Ziaja</i> . . . . .	376
<b>Zusammenfassungen der Einzelbeiträge</b>	389
<b>Anhang</b>	399
Abkürzungsverzeichnis . . . . .	401
Abbildungsverzeichnis . . . . .	410
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren . . . . .	411
Anschriften der Institute . . . . .	414



## Vorwort

Ein Ende des Krieges in Afghanistan ist nicht in Sicht. Die katastrophale Bilanz der letzten acht Jahre und die steigenden Opferzahlen befeuern die Kritik am Bundeswehreinsatz, den in Deutschland eine breite Mehrheit ablehnt. Die Abzugsdebatte ist im vollen Gange. Die 2009 vorgelegte Strategie der Obama-Regierung trägt dem Scheitern der bisherigen Afghanistan-Intervention Rechnung. Ob sie neu ist oder alter Wein in neuen Schläuchen, ist umstritten. Strittig ist auch, ob sie ihr Ziel erreichen kann, die Aufständischen zurückzudrängen und Raum für einen legitimen und funktionsfähigen Staat zu schaffen. Vorrangiges Ziel muss sein, die Sicherheit der Menschen in Afghanistan nachhaltig zu verbessern. Die Frage, wie dieses Ziel zu erreichen ist, erzeugt allerdings vor allem eins: Ratlosigkeit. Zu fragil ist der afghanische Staat, zu korrupt seine Regierung, zu fragmentiert seine Gesellschaft und zu widersprüchlich sind die Interessen von Afghanistans Nachbarn. Wie es scheint, muss sich der Westen darauf einstellen, in Sachen Demokratie- und Menschenrechtsstandards einen hohen Preis für die Stabilisierung dieses Landes zu zahlen – falls sie überhaupt noch möglich ist.

Kriege zwischen Staaten sind in den letzten Jahrzehnten immer seltener geworden. Leider gilt das nicht für Bürgerkriege, Aufstände und andere Spielarten innerstaatlicher Gewalteskalation. Oft dauern sie Jahre, fordern einen hohen Blutzoll und zerstören die gesellschaftlichen Fundamente von ohnehin schwachen Staaten – Nigeria, der Sudan, Jemen und der Nahe Osten, der Nordkaukasus, Kolumbien und Sri Lanka zeugen davon. Jede Friedenspolitik muss sich mehr als bisher mit diesen innergesellschaftlichen Kriegen befassen. Dazu geben wir mit dem Friedensgutachten 2010 in vierzehn Fallstudien Anstöße. Gefragt sind kreative Strategien, mit denen sich Gewaltakteure in politische Kontrahenten, Konkurrenten, gar Kooperationspartner verwandeln lassen. Dazu gehören materielle Anreize und Sicherheitsgarantien für die, die man politisch reintegrieren will, institutionelle Arrangements, Machtbeteiligung, vor allem aber staatliche Reformen, um den Regierenden mehr politische Legitimität zu verschaffen.

Der Politikwechsel in Washington hat weltweit Erleichterung und Hoffnung hervorgerufen. Auch wenn sich inzwischen vielerorts Ernüchterung breit macht – noch immer setzt Barack Obama richtungsweisende Zeichen für die internationale Politik. Das gilt etwa für seine Vision einer nuklearwaffenfreien Welt. Der neue START-Vertrag beendet die von Washington zuvor betriebene Demontage der Rüstungskontrolle und des nuklearen Nichtverbreitungsregi-

mes und behandelt Russland nicht mehr als *quantité négligeable*. Das ist nicht wenig nach der lähmenden Stagnation der Ära Bush. Gleichwohl bleibt manches Problem ungelöst, etwa der Nuklearstreit mit Iran. Deshalb befassen wir uns auch in diesem Jahr wieder damit; darüber hinaus stellen wir Überlegungen an, wie sich das Ziel *Global Zero* verwirklichen lässt.

Schließlich gehen wir der Frage nach, welche Auswirkungen die globale Finanz- und Wirtschaftskrise auf Rüstungsbudgets und Rüstungsexporte, auf die Millenniumsentwicklungsziele und die Nahrungsmittelversorgung armer Länder sowie auf ohnehin fragile Staaten hat. Fraglos wächst das Konfliktpotenzial, wo Staaten so geschwächt sind, dass sie das minimale Wohlergehen ihrer Bürger nicht mehr sicherstellen können. Bereits sechs Staaten sind von der Weltwirtschaftskrise so schwer getroffen, dass die Gefahr von Gewaltausbrüchen erkennbar gestiegen ist.

Das Friedensgutachten 2010 richtet sich mit friedenspolitischen Vorschlägen und Empfehlungen an die politische Praxis. Wir stellen es darum vor der Bundespressekonferenz in Berlin, in den zuständigen Ministerien und Ausschüssen des Deutschen Bundestages und auch in Brüssel vor. Darüber hinaus wollen wir zur gesellschaftlichen Debatte über die Rolle Deutschlands in der globalen Konfliktrealität beitragen und dem gesunkenen Interesse an außen- und sicherheitspolitischen Themen entgegenwirken. Mehrere Podiumsdiskussionen und Konferenzen geben der Öffentlichkeit Gelegenheit, die Themen des Friedensgutachtens mit Autorinnen und Autoren, Herausgeberinnen und Herausgebern zu diskutieren.

Unser Dank gilt auch dieses Jahr dem LIT Verlag, vor allem Frank Weber, für die reibungslose Zusammenarbeit. Sie gestattet die Aktualität des Friedensgutachtens, das binnen weniger Wochen produziert wird: Die Stellungnahme wurde am 7. Mai abgeschlossen, die Endredaktion der Einzelbeiträge erfolgte Mitte April.

Zudem danken wir Kristin Bleyder und Janet Kursawe (beide FEST) für ihr Engagement. Sie haben uns inhaltlich und logistisch unterstützt und zudem das diesjährige Titelbild und die Fotostrecke unserer neuen Internetseite zusammengestellt. Ursel Schlichting und Susanne Bund (beide IFSH) sowie Vi Ngyuen (BICC) danken wir für Hilfe und Kritik über Institutsgrenzen hinweg.

Wir danken außerdem der *Deutschen Stiftung Friedensforschung* (DSF) für die Förderung des Projekts.

Heidelberg, Hamburg, Frankfurt/Main, Bonn, Duisburg  
18. Mai 2010

Die Herausgeberinnen und Herausgeber

**Stellungnahme der Herausgeberinnen  
und Herausgeber:**

**Aktuelle Entwicklungen und  
Empfehlungen**



## *Brennpunkt Afghanistan*

Die Intervention in Afghanistan geht in ihr neuntes Jahr. Zwar hat US-Präsident Barack Obama angekündigt, im Sommer 2011 mit dem Abzug der Soldaten zu beginnen, doch weder dessen Abschluss noch ein Ende des Krieges sind in Sicht. Trotz massiver Verstärkung der NATO-Truppen hat sich die Sicherheitslage verschlechtert und die afghanische Regierung an Legitimität eingebüßt. Nicht einmal von einer defekten Demokratie kann die Rede sein. Die Korruption ist endemisch, *Warlords* und Kriegsverbrecher sitzen in der Regierung, die letzten Präsidentschaftswahlen wurden gefälscht und die fremden Truppen werden zunehmend als Besatzer gefürchtet. Die Afghanistanpolitik ist gescheitert.

**Afghani-  
stanpolitik  
gescheitert**

2001 vertrieben die USA im Rahmen der *Operation Enduring Freedom* die *Taliban* von der Macht und zerstörten die *al-Qaida*-Lager. Es gelang danach allerdings kaum, außerhalb der Städte funktionierende staatliche Strukturen aufzubauen. Die Bevölkerung empfindet das staatliche Rechtswesen und die Polizei vielfach eher als Plage denn als Hilfe, beide sind korrupt und diskreditiert. Dieses politische Vakuum können die *Taliban* und andere Aufständische mit eigenen, quasi-staatlichen Strukturen füllen, etwa bei Streitigkeiten in Eigentumsfragen. So erhält der Aufstand eine soziale Basis. Die *Taliban* attackieren ausländische und afghanische Soldaten, Entwicklungshelfer und „Kollaborateure“, um das internationale Afghanistan-Engagement zu unterminieren. Ihre Ziele sind der Abzug der NATO, die Entmachtung der Karzai-Regierung und eine politische und soziale Ordnung, die fundamentalistischen Vorstellungen des Islam entspricht.

***Taliban*  
füllen  
Vakuum**

Der westlichen Afghanistanpolitik fehlten zentrale Erfolgsvoraussetzungen, vor allem kompetente, organisierte und legitimierte afghanische Partner sowie ein funktionierender und akzeptierter Staatsapparat. Die Ziele des Einsatzes blieben unpräzise: *War on Terror*, Staatsaufbau, Aufstandsbekämpfung, Demokratieexport, Wiederaufbau, Entwicklung, Unterstützung der Regierung, gesellschaftliche Reformen – bis heute sind die Prioritäten ungeklärt. Es gab mehr verbrämende Rhetorik als eine

realistische Strategie – Präsident Obama kritisierte im Rückblick das „Durchwursteln“.

**Deutsche  
gegen  
Kriegsein-  
satz**

In der Bundesrepublik lehnen inzwischen über zwei Drittel der Bevölkerung den Afghanistaneinsatz der Bundeswehr ab. Der früher breite Konsens unter den Parteien – Die Linke ausgenommen – bröckelt. Gleichwohl darf sich der Westen seiner Verantwortung für die niederschmetternde Bilanz des Einsatzes nicht entziehen und muss aus den fatalen Folgen seines Scheiterns Konsequenzen ziehen. Es gibt keine optimalen Optionen mehr, jede hat ihren Preis. Die sieben Experten, die in diesem Friedensgutachten Afghanistan analysieren, halten sich mit klaren Empfehlungen auffallend zurück. Umstritten ist, welche Option die am wenigsten schlechte ist: Schneller Abzug aus Afghanistan oder Fortführung des Engagements mit neuer Strategie? Konditionierter oder bedingungsloser Abzug? Ende der Kampfoperationen oder Fortsetzung mit neuen Zielen?

**Nur noch  
riskante  
Optionen**

*Neue Strategie: Staatsaufbau, Aufstandsbekämpfung und Afghanisierung*

Im letzten Jahr beschloss die Regierung Obama eine neue Afghanistan-Strategie, um das Blatt doch noch zu wenden. Ihr folgten im Januar 2010 auch die Verbündeten der USA. Der afghanische Staat soll so weit gestärkt werden, dass er nicht den *Taliban* und anderen Aufständischen in die Hände fällt. Zu diesem Zweck will man einen eigenverantwortlichen Staat aufbauen und die afghanischen Sicherheitskräfte durch bessere Ausbildung und massive Vergrößerung und Aufrüstung stärken. Die neue Strategie zieht Konsequenzen aus dem gescheiterten Staatsaufbau: Ohne effektives und legitimes Regieren werden sich die Aufständischen nicht zurückdrängen lassen.

**Staat und  
Sicherheits-  
kräfte  
stärken**

Die USA und ihre Partner beschlossen außerdem den Beginn ihres Truppenabzugs ab Mitte 2011. Allerdings knüpften sie dessen Tempo und Abschluss an die Bedingung, dass die afghanischen Sicherheitskräfte imstande sind, die Sicherheit Provinz für Provinz selbst zu gewährleisten. Bei dieser „Afghanisierung“ sollen ausländische Truppen in die zweite Reihe treten, um die eigenen Verluste zu verringern und den Widerstand gegen sie zu vermindern.

**Abzug mit  
Bedingun-  
gen**

## STELLUNGNAHME

Die neue Strategie gibt das Ziel preis, die Aufständischen militärisch zu besiegen. Stattdessen will sie diese von der Bevölkerung abschneiden. Da die Mehrheit der Afghanen Selbstmordattentäter und Terroristen ablehnt, sollen verbesserte *Governance* und Entwicklungshilfe die Bevölkerung zurückgewinnen. Wo die Aufständischen militärisch zurückgedrängt sind, soll ihnen der forcierte Aufbau einer politischen und materiellen Infrastruktur das Wasser abgraben.

Doch wie realistisch ist die Strategie? Zieht sie die richtigen Schlussfolgerungen aus den Fehlern und basiert sie auf tragfähigen Annahmen? Sie bekämpft die *Taliban*, während einige westliche Politiker ihnen gleichzeitig Entgegenkommen signalisieren. Sie zielt auf Afghanisierung, andererseits wird Präsident Karzai kritisiert, wenn er bestimmte militärische Operationen in Frage stellt. Die afghanische Regierung soll legitim, rechtsstaatlich und demokratisch sein, zugleich akzeptiert man die Wahlfälschung Karzais. Die neue Strategie zielt auf Köpfe und Herzen der Afghanen und will den Staat stärken, benennt aber keine Voraussetzungen für einen Friedensprozess.

**Realistisch?**

### *NATO-Truppen: Teil der Lösung oder Teil des Problems?*

Nach neun Jahren Afghanistankrieg ist die Zahl der getöteten Zivilisten mindestens fünfmal so hoch wie beim Anschlag vom 11. September 2001. Bei den Koalitionstruppen gab es bisher 1.748 Tote. Für die Gesamtzahl afghanischer Opfer fehlen verlässliche Zahlen; Schätzungen für den Zeitraum 2001 bis 2009 schwanken zwischen 13.000 und 33.000 Opfern unter der afghanischen Zivilbevölkerung. Allein 2009 zählte die *United Nations Assistance Mission* in Afghanistan (UNAMA) 2.412 zivile Todesopfer.

Das Eingeständnis „kriegsähnlicher Zustände“ durch den deutschen Verteidigungsminister und die Bewertung als „nicht-internationaler bewaffneter Konflikt“ schaffen laut zu Guttenberg „größtmögliche Rechtssicherheit“. Der Kunduz-Angriff vom September 2009, bei dem viele Zivilisten starben, gilt jetzt als „völkerrechtlich zulässig“. Auch rhetorisch ist Deutschland damit im Krieg. Sein Selbstbild von der Zivilmacht verflüchtigt sich, Handlungsspielräume erweitern sich, eigene und fremde Opfer werden zunehmen.

**Deutschland im Krieg**

<b>Notdürftige Stabilisierung</b>	<p>Strittig ist, auch unter Friedensforschern, welche Auswirkungen die ausländische Truppenpräsenz hat. Ihre Fürsprecher argumentieren, dass die Truppen immerhin, wenn auch notdürftig, zur Stabilisierung der Regierung und zum Wiederaufbau des Landes beitragen. Ein schneller Abzug würde beides gefährden und die Sicherheitslage weiter verschlechtern; es käme zur Fortsetzung oder gar Verschärfung des Bürgerkrieges und mittelfristig zum Sturz der Karzai-Regierung. Andererseits heizt die massive Militärpräsenz den Gewaltkonflikt an und konterkariert Verhandlungsangebote der Regierung. Kritiker erwarten deshalb vom Truppenabzug einen Beitrag zur Stabilisierung Afghanistans. Er entzöge den Aufständischen eine zugkräftige Mobilisierungsressource: die Möglichkeit, gegen „fremde Besatzer“ vorzugehen und Afghanistans und Pakistans Regierungen als Handlanger der USA und des Westens zu brandmarken. Zudem wüchse der Druck auf Kabul, mit Hilfe von Zugeständnissen Teile der Aufständischen von ihrem Kampf abzubringen und sie an der Macht zu beteiligen sowie die überfälligen Reformen einzuleiten, um endlich die Legitimität der Regierung zu stärken.</p>
<b>Schutz der Bevölkerung</b>	<p>Sicher scheint uns, dass weder die weitere Präsenz internationaler Truppen noch deren sofortiger Abzug allein Frieden schaffen können. Es lassen sich jedoch Plausibilitätserwägungen anstellen. Unsere Maßstäbe für einen Erfolg der Afghanistanpolitik sind: Schutz der Zivilbevölkerung, sinkendes Gewaltniveau, Schaffen von Voraussetzungen für eine politische Lösung und Stabilisierung des Landes. Das Vakuum an verlässlichen Regierungsstrukturen füllen entweder reformierte staatliche Instanzen – oder aber die Aufständischen mit ihren Ordnungsleistungen und ihrer Gegenjustiz. Ausschlaggebend, um die Gewalt zu überwinden, sind Wirksamkeit und Legitimität der afghanischen Regierung und des Staates – das muss im Zentrum der Politik stehen.</p>
<b>Legitimität und Effizienz</b>	<p>Eine verlässliche Prognose, wie sich das Gewaltniveau in Afghanistan am ehesten senken lässt, ist nicht möglich. Alle Handlungsoptionen sind mit hohen Risiken, Unwägbarkeiten und Kosten verbunden. Verantwortungsvolle Entwicklungspolitik wird mit <i>Do No Harm</i> beschrieben; dies muss erst recht für Militäreinsätze gelten! Welche von den nachfolgenden Optionen am wenigsten Schaden anrichtet, ist freilich strittig.</p>
<b>Wie am wenigsten schaden?</b>	

## STELLUNGNAHME

### *Option 1: Die neue Afghanistanstrategie als letzte Chance*

Ob die neue Strategie zu greifen vermag, lässt sich anhand konkreter Kriterien beurteilen, die ihre Urheber selbst aufgestellt haben. Diese Kriterien erlauben Rückschlüsse darauf, ob die Aufständischen zurückgedrängt werden können und ob der afghanische Staat Chancen hat, verlorenes Ansehen zurückzugewinnen. Damit sie nicht wie die Kriterien des *Afghan Compact* von 2006 folgenlos bleiben, sollten unabhängige afghanische und internationale Experten überprüfen, ob diese Ziele erreicht werden. Da ausländisches Militär die Regierung Afghanistans nur unterstützen, nicht aber ersetzen kann, ist die neue Strategie nicht an ihren Zielen und Mitteln, also etwa der Truppenverstärkung, zu messen, sondern daran, ob sie erfolgreich ist oder nicht. Kriterien sind:

- Der verbesserte Schutz der afghanischen Zivilbevölkerung. Indikator für eine Wende ist, ob in den nächsten zwölf Monaten die Zahl der zivilen Gewaltopfer deutlich zurückgeht.
- Eine Verminderung der Korruption und Erfolge beim Aufbau wirksamer Instrumente zu ihrer Bekämpfung.
- Eine Reform sowohl des Parteiengesetzes, um die Partizipation der Parteien zu verbessern, als auch des Wahlrechts, um Wahlfälschungen künftig auszuschließen.
- Die Stärkung und Reform des lokalen und nationalen Rechtswesens, um der Bevölkerung eine Alternative zu Schnellgerichten der *Taliban* zu geben.
- Schrittweise Übernahme der Verantwortung in den Provinzen und Garantie der Sicherheit der dortigen Bevölkerung ab Ende 2010; sollte dies bis Jahresmitte 2011 nicht in mindestens drei Provinzen gelingen, ohne dass die Gewalt zunimmt, muss die „Afghanisierung der Sicherheit“ als gescheitert gelten.

Weder lässt sich von vornherein ausschließen, dass die neue Strategie eine Wende zum Besseren bewirkt, noch, dass sie nur die Gewalt weiter anheizt. Gegen einen sofortigen Truppenabzug spricht, dass der Krieg dadurch nur „afghanisiert“ und eine andere Gestalt annehmen würde – ähnlich, wie das nach dem sowjetischen Abzug im Februar 1989 der Fall war. Damals eskalierte der Bürgerkrieg und Kabul wurde weitgehend zerstört. Chaos oder ein Sieg der *Taliban* könnten Afghanistan abermals in

**Ziele  
überprüfen**

**Sicherheit  
verbessern**

**Korruption  
verringern**

**Parteien-  
gesetz und  
Wahlrecht  
reformieren**

**Afghanisie-  
rung der  
Sicherheit**

**Überstürz-  
ter Abzug  
riskant**

ein Sanktuarium für transnationale Terroristen verwandeln. Im günstigsten Fall bewirkte ein sofortiger internationaler Abzug einen fragilen *modus vivendi* bewaffneter Milizen. Karzai und sein Regime verlören Unterstützung und Schutz, auch viele Afghanen, der Kollaboration mit dem Ausland bezichtigt, wären dem Rachebedürfnis der Sieger ausgesetzt. Die wenigen erreichten Fortschritte – Verfassung, Bildungsreform und Schulen sowie die Rückkehr von rund fünf Millionen Flüchtlingen – würden zu nichts gemacht. Wäre radikalen Islamisten in Afghanistan abermals der Triumph eines Sieges über eine Großmacht vergönnt, gäbe das ihnen und ihrer antiwestlichen Ideologie zudem enormen Auftrieb, was fatale Auswirkungen auf die Nachbarstaaten hätte.

**Ziviles En-  
gagement  
zentral**

Geschwindigkeit und Bedingungen des Abzugs sollten davon abhängen, ob die Entwicklung akzeptierter staatlicher Strukturen in den nächsten Monaten erkennbare Fortschritte aufweist. Diese Option läuft also darauf hinaus, den Abzug hinauszuzögern. Die Bundesregierung beschloss bei der Verlängerung des ISAF-Mandats im Februar 2010, Deutschlands ziviles Engagement für Afghanistan nahezu zu verdoppeln, namentlich beim Kapazitätsaufbau in Verwaltung und Justiz. Wenn der Staatsaufbau Erfolg haben soll, darf das kein Lippenbekenntnis bleiben – und sollte zudem auf Pakistan ausgeweitet werden. Afghanistan benötigt dringend Hilfe beim Aufbau des Rechtswesens. Entwicklungshilfe wiederum kommt am ehesten beim Straßenbau, bei der Wasserversorgung, dem Schulzugang und der Nahrungshilfe an.

**Afghani-  
sche  
Eigenver-  
antwortung**

Wenn allerdings ausländische NGOs den Löwenanteil der Aufbaugelder selbst einstreichen für Leistungen, die die Kabuler Regierung erbringen müsste, wird der Staat weiter geschwächt. Deshalb sollte der Aufbau vor allem durch afghanische Instanzen durchgeführt werden, auch, um sie in den Augen der Bevölkerung zu stärken. Gelingt es, das politische Vakuum zu füllen, können die Truppen unter verbesserten Bedingungen nach und nach reduziert werden. Erweist sich diese letzte Anstrengung als erfolglos, ist mit dem zügigen Abzug zu beginnen.

*Option 2: Ende der Kampfoperationen*

Die Notwendigkeit, afghanische Staatlichkeit auf allen Ebenen zu stärken und darauf zu insistieren, dass die Zentralregierung

## STELLUNGNAHME

die dringend notwendigen Reformen durchführt, ist unstrittig. Doch anzunehmen, die neue Strategie könne binnen zwölf oder selbst 36 Monaten substanzielle Ergebnisse zeitigen, ist illusorisch. Erhebt man einen effektiven Staat zur Voraussetzung für den Abzug, müssten die westlichen Truppen noch Jahrzehnte bleiben. Der Staatsaufbau kann nicht „unter Feuer“ gelingen. Die Stärkung von Staatlichkeit begünstigt eine politische Konfliktlösung, kann diese jedoch nicht ersetzen.

Die Fortführung der Kampfhandlungen schränkt die politischen Spielräume ein. Die afghanische Regierung kann nur verhandeln, wenn sie nicht als Marionette des Westens gilt. Gemessen an den Opferzahlen schafft die Staatengemeinschaft mehr Unsicherheit als Sicherheit. Doch wer hört noch die Klage der Hinterbliebenen, wenn es sich nicht um *unsere* Toten handelt? Spätestens, wenn durch den Militäreinsatz mehr Menschen sterben und sich immer weniger durch ihn geschützt fühlen, ist ein Ende der Kampfhandlungen geboten.

Die ausländischen Truppen in Afghanistan sind eine Ursache der Gewalteskalation. Sie bekämpfen Aufständische, verteidigen und schützen sich selbst, zögern die Niederlage hinaus, halten eine Statthalterregierung an der Macht, bilden Afghanen für den Krieg aus, schützen manche Zivilisten und töten andere. Die neue Strategie will zwar den zivilen Aufbau stärken, doch dient das lediglich der Flankierung militärischer Operationen. Die zusätzlichen 850 Ausbildungs- und Schutztruppen der Bundeswehr sind Kampfsoldaten; sie begleiten afghanisches Militär in gefährliche Gebiete.

Militärische Aufstandsbekämpfung und Schutz der Bevölkerung sind unvereinbar. Solange die NATO kämpft, wird sie Angst und Schrecken hervorrufen, aber auch den Widerstand stärken, statt die *Taliban* an den Verhandlungstisch zu bringen. In einer jüngsten Umfrage der US-Armee in der Provinz Kandahar – der Schlüsselprovinz für die neue Strategie – lehnten 95 Prozent der Befragten weitere Kämpfe gegen die *Taliban* ab. Die Kampfhandlungen im Süden haben zudem bereits 250.000 Flüchtlinge in den lange als sicher geltenden Norden getrieben. Auch *Taliban* weichen dorthin aus.

Die Unterstützung einer korrupten Regierung desavouiert schließlich die moralische Begründung für das internationale En-

**Kampf  
behindert  
Aufbau**

**Kampf  
erzeugt  
Widerstand**

gagement. Je länger die NATO kämpft, umso mehr wird sich die Karzai-Regierung aus Interesse am eigenen Überleben von ihr abzusetzen suchen; die Ausweitung der Kampfhandlungen lehnt sie heute bereits ab.

**Kampfoperationen einstellen**

Die Niederlande und Kanada wollen ihre Teilnahme an Kampfoperationen beenden. Ihnen sollte es die deutsche Politik leichtun. Eine stabilisierende Funktion der NATO-Soldaten ist am ehesten bei der Ausbildung und sichtbaren Schutzleistungen gegeben – z.B. für Konvois, Straßen und strategische Objekte, bei der Minenräumung sowie Demobilisierungs-, Entwaffnungs- und Reintegrationsprogrammen. Die NATO kann nur gewinnen, wenn sie die Kampfoperationen aufgibt.

*Option 3: Verhandlungen mit den Taliban*

**Ausgeprägte Interessengegensätze**

In den letzten Monaten war viel davon die Rede, man müsse mit den *Taliban* verhandeln und zumindest Teile von ihnen als politische Kooperationspartner gewinnen. Barack Obama sagte im Dezember 2009 in West Point, er wolle den afghanischen Präsidenten Karzai dabei unterstützen, „die Tür für alle zu öffnen, die der Gewalt abschwören und die Menschenrechte ihrer Mitbürger respektieren“. Auch die Konferenz von London hat dieses Bemühen bekräftigt. Doch eine Beendigung des Krieges mittels Verhandlungen ist schwer vorstellbar – zu groß ist die Zahl der Gewaltakteure, zu gering ihre Kontrolle über Bewaffnete und Milizen, zu ausgeprägt sind die Interessengegensätze zwischen den verschiedenen Ethnien, Gruppen und regionalen Machthabern, von denen der Nachbarn Afghanistans ganz zu schweigen.

**Jirga der nationalen Versöhnung**

Manche Experten gehen in ihren Empfehlungen dennoch weit hinaus über das, was Washington und die Londoner Konferenz in dieser Richtung vorschlugen. Zu ihnen gehören zwei Autoren des diesjährigen Gutachtens, Fotini Christia und Michael Semple, beide ausgewiesene *Taliban*-Kenner. Sie raten dazu, Karzais Vorschlag einer *Jirga* der nationalen Versöhnung zu unterstützen, und sie schlagen Vereinbarungen zwischen Kabul und einzelnen Milizen auf regionaler und nationaler Ebene vor. Die Anführer des Aufstands sind heterogen, so mancher hat in den letzten dreißig Jahren die Seiten gewechselt. Zudem identifiziert sich die Mehrheit der *Taliban*-Kämpfer nicht mit den Dschihadisten der rabiatischen und internationalistischen *al-Qaida*.

## STELLUNGNAHME

Der Westen, selbst Konfliktpartei, kann Absprachen und Vereinbarungen zur nationalen Versöhnung weder vermitteln, noch kann er einen Friedensschluss garantieren. Aber er könnte ihn befördern. Ein solches Übereinkommen bedeutete zwar noch keinen schnellen Abzug der internationalen Truppen, doch ließe sich mit Verhandlungen und Waffenstillstandsabkommen Zeit gewinnen. Zudem könnte ihr Abzug in einen solchen Verhandlungsprozess integriert werden. Dabei müssten sich die internationalen Truppen freilich nach Vorgaben und Einschränkungen der afghanischen Akteure richten. Allen derartigen Vorschlägen stehen bisher die Verlautbarungen der *Taliban* entgegen. Sie wollen ihren bewaffneten Kampf fortsetzen, solange ausländische Truppen im Land sind, und bekämpfen die Regierung in Kabul als korrupte Marionette fremder Besatzer.

Sollen Verhandlungen mit den *Taliban* Erfolg haben, sind einige Voraussetzungen zu erfüllen. An erster Stelle stehen Sicherheitsgarantien für ehemalige Kämpfer. Da ihnen das aber im Süden weder die Regierung noch die NATO garantieren kann, sollten sie zur Selbstverteidigung ihrer Dörfer weiterhin Waffen besitzen dürfen. Unabdingbar sind zudem materielle Anreize und eine wirtschaftliche Perspektive. Außerdem sind, beginnend auf der Provinzebene, kompromissbereite Gruppen der Aufständischen an der Macht zu beteiligen. All das wird schließlich nicht ohne ideelle Zugeständnisse zu haben sein. Denn die *Taliban* müssen ihre Anhänger von den handfesten Vorteilen der Friedensgespräche überzeugen können. Auch werden sie zumindest einige ihrer Ziele durchsetzen wollen, vor allem den Abzug fremder Truppen, wirksame Bekämpfung der Korruption und die Ausweitung der *Scharia*. Afghanistan wird somit weniger westlich sein, als die westlichen Interventen es gerne hätten. Ohne dieses Entgegenkommen könnten die *Taliban* jedoch versucht sein, in Erwartung eines späteren Sieges die achtzehn Monate bis zum Beginn des amerikanischen Abzugs auszusitzen.

Christia und Semple schwebt ein Übereinkommen zwischen Regierung und Führung der Aufständischen vor, das den Bürgerkrieg beenden und den Aufständischen die Rückkehr ins zivile Leben ebnen könnte. Wie dieses Übereinkommen aussieht, habe man den Afghanen zu überlassen, die es selbst aushandeln, tragen und akzeptieren müssen. Der Westen sollte sie dabei un-

**Afghani-  
sche  
Akteure  
zentral**

**Sicherheit,  
Anreize,  
Machtbetei-  
ligung**

**Abstriche  
bei Normen**

terstützen, indem er Nachbar- und mächtige Regionalstaaten von den Vorteilen eines solchen Befriedungsversuchs durch Vereinbarungen überzeugt.

*Option 4: Legitime Staatlichkeit ins Zentrum rücken*

Die bisherige Afghanistanpolitik ist nicht an militärischer Schwäche gescheitert, sondern weil sie unklar konzipiert war und auf der Unterstützung eines zunehmend illegitimen, rudimentären afghanischen Staates basierte. Statt der militärfixierten Frage, ob die Truppen verstärkt oder schnell abgezogen werden sollten, gehört ins Zentrum der Debatte, ob und wie es noch gelingen kann, das staatliche Vakuum zu füllen.

**Staatsaufbau als Strategie**

Gegenwärtig wirken die internationalen Truppen stabilisierend und destabilisierend zugleich. Sie können von den Aufständischen nicht besiegt werden, diese aber auch nicht besiegen. Friedenspolitisch sind sie letztlich von zweitrangiger Bedeutung. Doch auch Verhandlungen mit den Aufständischen gewinnen nur Zeit; zu einem dauerhaften Frieden auf nationaler Ebene werden sie in absehbarer Zukunft nicht führen. Zu zahlreich sind die Gewaltakteure, zu fragmentiert ist die politische Szene, zu gering die Kontrolle der Anführer über ihre Kämpfer. Zu divergierend sind die Interessen, und zu groß ist der Glaube vieler Gewaltakteure, dass fortgesetzte Gewalt ihnen nützt.

Auch ein „Versöhnungsprozess“ bietet keine realistische Friedensperspektive. Im Rahmen der neuen Strategie handelt es sich dabei nur um einen Euphemismus für die Schwächung und Spaltung der Aufständischen, nicht um Friedenspolitik. Dies stellt keinen Weg zu gesellschaftlicher Aussöhnung dar, der gegenwärtig noch die Basis fehlt.

**Neue, funktionierende Staatlichkeit**

Der einzige mittelfristig denkbare Erfolgsansatz besteht in der Transformation der afghanischen Staatlichkeit in ein funktionierendes politisches Gemeinwesen. Damit könnten die Aufständischen zwar nicht besiegt, aber überflüssig werden; sie würden verkümmern. Solch ein Prozess ist mühsam, aber prinzipiell möglich; in ihm kann das Militär nur eine Hilfsfunktion haben, um Zeit für die überfälligen politischen Prozesse zu gewinnen und diese abzusichern.

Hier liegt der Schlüssel zu Stabilität und Frieden in Afghanistan. Wie kann es gelingen, die Lähmung und Diskreditierung staatlicher Strukturen durch allgegenwärtige Korruption zurück-

## STELLUNGNAHME

zudrehen? Wie können Kriegsverbrecher und *Warlords* aus Regierungsämtern entfernt werden, ohne sie den Aufständischen in die Arme zu treiben? Wie lässt sich in Afghanistan ein wirksames und faires Rechtswesen aufbauen, eine saubere und funktionierende Polizei? Wie lässt sich afghanisches *Ownership* des politischen Prozesses organisieren, ohne gierigen lokalen und regionalen Eliten die Macht zu überlassen? Wie kann man in einem Land mit sehr schwacher Mittelschicht und geringem Bildungsniveau in jedem Bezirk und Dorf staatliche Strukturen schaffen? Wer darauf keine überzeugenden Antworten geben kann, benutzt fremde – und afghanische – Soldaten nur, um durch Gewalt die Schwäche und das Scheitern seiner Politik zu überdecken. Gäbe es all dies, dann wäre ein Schutz dieser Errungenschaften durch in- und ausländisches Militär eine glaubwürdige, vertretbare und Erfolg versprechende Option. Stattdessen hängt der Militäreinsatz in der Luft und geht an den ausschlaggebenden Zielen Stabilität und Frieden in Afghanistan vorbei. Da die Voraussetzungen für halbwegs funktionierende Staatlichkeit noch nicht existieren, geht es im Kern darum, ob sie sich in überschaubarer Zeit herstellen lassen oder nicht. Nach der Aufbruchsstimmung der ersten Wahlen ist viel Zeit vergeudet worden. Es ist fraglich, ob eine Wende noch gelingen kann. Der Grundansatz der internationalen Afghanistanpolitik sollte auf die Förderung legitimer Staatlichkeit zielen – alles andere ist demgegenüber zweitrangig.

**Ownership  
organisieren**

**Staatlichkeit  
Angelpunkt**

### *Ein internationaler Verhandlungsprozess der Nachbarn und Regionalmächte*

Für eine realistische Friedensperspektive braucht Afghanistan Nachbarn und andere *Stakeholder*, die ein Interesse an der Stabilisierung des Landes haben. Die US-Außenministerin hat im Januar 2010 eine „Regionalstrategie zur Stabilisierung von Afghanistan und Pakistan“ vorgestellt. In der Tat sind die Nachbarstaaten auf vielfältige Weise in den afghanischen Krieg involviert. Deshalb können sie dazu beitragen, die Gewalt in Afghanistan einzudämmen. Wir regen an, zu diesem Zweck einen internationalen Verhandlungsprozess in Gang zu bringen. Er könnte sich die Erfahrungen des KSZE-Prozesses zu eigen machen, dem es gelang, trotz verfeindeter Ideologien gemeinsame Interessen zu

**Gemeinsame  
Interessen**

<b>Angst vor Destabilisierung</b>	finden. Trotz aller Interessendivergenzen ist Afghanistans Nachbarn und den gewichtigen Staaten in der Region eins gemein: Sie wollen den Bürgerkrieg in Afghanistan einhegen. Denn sonst könnten gewaltbereite Islamisten auch in den eigenen Ländern erstarben.
<b>Pakistan kann mäßigen</b>	An erster Stelle steht <i>Pakistan</i> . Das Übergreifen des Afghanistankrieges destabilisiert diese Atommacht, zugleich wirkt die wachsende Gewalt in Pakistan auf Afghanistan zurück. Wir wiederholen unsere Forderung, dass die Stabilisierung Pakistans für den Westen oberste Priorität haben muss. Von Islamabad nur zu verlangen, dass es die Rückzugsmöglichkeiten für die <i>Taliban</i> einschränkt, reicht nicht. Dafür sind die Verhältnisse vor allem in den Stammesgebieten viel zu kompliziert. Zudem riskiert man, mit der Erhöhung des politischen Drucks die inneren Auseinandersetzungen in Pakistan weiter zu verschärfen, was nicht weniger als seine Existenz gefährden könnte. Vielmehr gilt es, Pakistan dafür zu gewinnen, mäßigend auf die paschtunischen Aufständischen in Afghanistan einzuwirken. Es besitzt dazu durchaus einige Hebel, unter anderen den, dass ein Großteil ihrer Familien in Pakistan lebt.
<b>Ausgleich Indien-Pakistan</b>	<i>Indiens</i> Anstrengungen, in Afghanistan Einfluss zu gewinnen, gründen in seiner Feindschaft mit Pakistan. Sein größter Beitrag zur Befriedung Afghanistans wäre deshalb ein Ausgleich mit Pakistan. Ohne die Bedrohung durch Indien könnte das pakistanische Militär weniger Ressourcen und innenpolitische Macht beanspruchen, auch das Gewicht religiöser Extremisten ginge zurück. Beides käme der inneren Stabilität Pakistans zugute.
<b>Mit Iran direkt verhandeln</b>	<i>Iran</i> ist möglicher Partner <i>und</i> potenzieller Störer für einen internationalen Verhandlungsprozess. Teheran leistet – nur selten gewürdigte – Entwicklungshilfe in der grenznahen Provinz Herat, bei der Drogenbekämpfung und bei der humanitären Hilfe für Flüchtlinge. Zugleich unterstützt es die Partei der afghanischen Schiiten und <i>Warlords</i> . Entschlossen sich die USA endlich, mit Teheran wieder diplomatische Beziehungen aufzunehmen und direkt mit ihm zu verhandeln, würde das dessen konstruktive Beteiligung erleichtern.
<b>Russland und China einbinden</b>	Nicht zuletzt <i>Russland</i> und die <i>zentralasiatischen Staaten</i> haben das Interesse, dass Afghanistan nicht wieder zum Rück-

## STELLUNGNAHME

zugsgebiet für radikale Islamisten und transnationale Terroristen wird, die dann ihre Länder bedrohen. Schließlich sollte sich auch *China* für dieses Ziel gewinnen lassen, inzwischen der größte Auslandsinvestor in Afghanistan. Die deutsche Außenpolitik sollte überdies indirekte Gesprächskanäle zu Aufständischen, z.B. durch UN-Vertreter oder Drittstaaten wie Saudi-Arabien, nutzen. Allerdings sollte man bei all diesen Bemühungen um eine regionale Stabilitätsinitiative nicht übersehen, dass sie die Befriedung Afghanistans nur fördern und unterstützen können.

**Gesprächs-  
kanäle  
fördern**

### *Vom Bürgerkrieg zur politischen Konkurrenz?*

Kriege zwischen Staaten sind zur Ausnahme geworden, nicht aber Aufstände und Bürgerkriege. Sie dauern oft Jahre, fordern mitunter mehr Opfer als Kriege, lasten schwer auf der Zivilbevölkerung und sind besonders schwierig zu beenden. In ihnen denunzieren beide Seiten den Gegner als Inkarnation des Bösen, verfolgen Widerspruch im eigenen Lager als Verrat und bemühen Opfermythen, um aus den Leiden des Krieges Munition für seine Fortführung zu schmieden. Tote, die nicht widersprechen können, eigenen sich besonders dazu, weiteres Morden zu legitimieren.

Bei andauernder, systematischer Gewaltanwendung treten der Sieg über den Feind, der Zusammenhalt der eigenen Gruppe, das physische und politische Überleben oder die Vermeidung einer Niederlage an die Stelle der ursprünglichen Agenda. Diese Verselbständigung der Gewalt verengt den Spielraum für Kompromisse zusehends. Zu Recht finden nichtstaatliche Gewaltakteure darum immer mehr Aufmerksamkeit in Politik und Wissenschaft. Wie können aus ihnen und ihren staatlichen Gegnern politische Kontrahenten, Konkurrenten, gar Kooperationspartner werden? Diese Frage stellen wir in den Mittelpunkt des diesjährigen Friedensgutachtens.

**Gewalt  
verengt  
Spielräume**

Zwei Faktoren erschweren die Analyse und den politischen Umgang mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren. Zum einen lassen sie sich nicht über einen Leisten schlagen: Der Begriff schließt nationale Befreiungsbewegungen, ethnonationale Sezessionsbewegungen, Terrorgruppen, Rebellen gegen eine nationale Regierung, dschihadistische Kämpfer, Widerstandsgruppen gegen aus-

**Vielfältige  
Gewalt**

ländische Besatzer, *Warlords*, Stammesmilizen, Drogenkartelle und andere Netzwerke organisierter Kriminalität, Jugendbanden, Todesschwadronen und Vigilantengruppen ein, um nur die wichtigsten Akteursgruppen zu nennen. Ihre Gewalt ist höchst unterschiedlich, sie reicht vom Steinewerfen bis zum Einsatz von Massenvernichtungswaffen, von Bombenanschlägen, Entführungen, Attentaten und Überfällen bis hin zu quasi-militärischen Operationen.

**Illegitime  
Staaten**

Zum zweiten führt die isolierte Betrachtung solcher Gewalttäter in die Irre. Auch wenn sie sich meist gegen die Staatsgewalt wenden, sind sie nicht per se illegitim. Ein solcher Staatszentrismus verführt zum Fehlschluss, man müsse nichtstaatliche Gewaltakteure nur schwächen oder beseitigen, dann sei das Problem gelöst. Doch nur allzu oft besitzen die bekämpften Staaten auch nicht mehr Legitimität als die Gruppen, die ihnen mit Gewalt begegnen.

*Gewalttäter fallen nicht vom Himmel*

Die Emanzipation der meisten heutigen Staaten erfolgte durch Kriege, Revolutionen und Sezessionen, und von George Washington bis zu Nelson Mandela gibt es viele hoch angesehene Staatsmänner, deren Karriere einst als nichtstaatlicher Gewaltakteur begann. Auch im Widerstand gegen die Nazis engagierten sich nichtstaatliche Gewaltakteure, deren moralisches Recht außer Frage steht. Zudem dürfen die Proportionen nicht verschoben werden: Mehrere Hundert Millionen Tote, die das schreckliche zwanzigste Jahrhundert mit all seinen Kriegen und Massenmorden forderte, gingen in erster Linie auf das Konto von Staaten. Deren Zerstörungsfähigkeit übersteigt bei Weitem alle Potenziale anderer Gewalttäter.

**Nicht alle  
Gewalt-  
akteure  
Terroristen**

Nichtstaatliche Gewaltakteure müssen in ihrem politischen und gesellschaftlichen Kontext verstanden und beurteilt werden. Sie unterschiedslos als Feinde zu bekämpfen, hieße, ganz und gar ungleiche Akteure umstandslos gleichzusetzen – bei Nacht sind alle Katzen grau, spottet der Volksmund – und ihren Anliegen von vornherein jede vernünftige Motivation oder Berechtigung abzusprechen. Außerdem kann ihre Gewalt durchaus mit gewaltlosen Praktiken und ausgeprägtem sozialen Engagement Hand in Hand gehen. Wer nichtstaatliche Gewaltakteure pauschal als Ter-

## STELLUNGNAHME

roristen denunziert, unterstützt nicht selten staatliche Gewalttäter und schließt potenzielle Partner für Friedensverhandlungen aus.

Bewaffnete Gruppen werden meist von einer Mischung aus Gewinnerwartungen, politischen Kalkülen und ideellen Motiven angetrieben. Ihre Gewalt soll das eigene Überleben sichern, eigene Wert- oder Ordnungsvorstellungen durchsetzen, die eigene Gruppe kontrollieren oder eine als ungerecht empfundene Ordnung verändern. Im Vergleich zu staatlichen Gewaltakteuren verfügen sie über geringere Ressourcen, sie treten darum mit asymmetrischen Formen der Gewalt für ihre Anliegen ein, etwa mit symbolischen Aktionen, Guerillataktiken oder Terroranschlägen.

Politisch relevant werden nichtstaatliche Gewaltakteure – rein kriminelle Organisationen ausgenommen – meist dort, wo sie gravierende innergesellschaftliche Konflikte oder den Ausschluss ganzer Bevölkerungsgruppen aus dem politischen System aufgreifen und anprangern. Andernfalls fehlt ihnen eine soziale Basis und ihre Gewalt überschreitet selten das Niveau, das die Polizei in den Griff bekommen kann. Eine echte Herausforderung wird politische Gewalt erst, wenn Teile der Gesellschaft sie für berechtigt halten. Das setzt Ungerechtigkeiten voraus, aber auch die Überzeugung, dass es zur Gewalt keine Alternative gibt. Erst, wenn sich andere Widerstandsformen als wirkungslos erwiesen haben, wird politische Gewalt zu einer dauerhaften Option.

**Misstände  
fördern  
Gewalt**

### *Wandelt sich der Staat, verändern sich die Gewaltakteure*

Damit aus Gewaltakteuren wieder politische Oppositionelle werden, muss der zugrunde liegende Konflikt transformiert werden. Dabei gilt es, gesellschaftliche *und* staatliche Gewalt einzubeziehen: Selten genügt es, Gewalttäter in Schach zu halten oder an der Macht zu beteiligen. Erforderlich ist meist eine gründliche Reform von Staat und Gesellschaft. Von Korruption und Vetternwirtschaft gestützte Parallelstrukturen perpetuieren die Wahrnehmung eines schwachen Staates ohne Legitimität. Beispiele dafür sind Nigeria, der Sudan, der Nordkaukasus und Kolumbien. Bevölkerungsgruppen, die bisher marginalisiert oder in ihrem Überleben bedroht waren, brauchen effektive, unparteiliche Staatlichkeit, territoriale bzw. personale Autonomie und ökonomische Perspektiven. Nur das kann ihren oft selbsternannten mi-

**Grund-  
legende  
Reformen**

litanten Beschützern die Legitimationsbasis entziehen. Dagegen erreicht pure Repression meist das Gegenteil.

**Türkei-  
PKK:  
Deeskalation**

In der Türkei haben die Liberalisierung staatlicher Strukturen und die behutsame Veränderung der Kurdenpolitik zur Deeskalation beigetragen. Die Forderungen der im Parlament vertretenen Partei für eine demokratische Gesellschaft (DTP) nach Dialog, Anerkennung der kurdischen Identität, Minderheitenrechten, dem Ende der Gewalt und nach einer Generalamnestie decken sich mit Zielen, die sich zahlreiche nichtstaatliche Gewaltakteure in anderen Regionen auf die Fahnen geschrieben haben. Der von der Arbeiterpartei Kurdistans (PKK) angebotene Gewaltverzicht und die schrittweise Gewährung kultureller Rechte für die Kurden bieten Ansatzpunkte für die Beendigung des Bürgerkriegs und die Transformation einer gewalttätigen Bewegung.

Die Transformation nichtstaatlicher Gewaltakteure setzt oft voraus, dass sich der Staat von einer parteilichen, korrupten, repressiven oder inkompetenten Instanz in ein funktionierendes politisches Gemeinwesen verwandelt, das alle Bevölkerungsteile akzeptieren. Er muss also Legitimität auf Kosten der Gewaltakteure gewinnen, und zwar gerade dort, wo man ihm – durchaus nicht ohne Grund – mit Furcht, Verachtung oder Misstrauen begegnet. In modernen Staaten gewinnt die Regierung ihre Legitimität einzig aus dem Konsens der Regierten. Wo sie nur die Herrschaft kleiner Eliten über die Gesamtheit sichert, bleibt ihr nur die Unterdrückung jeder Opposition, mag sie friedfertig oder gewaltsam agieren. Solche Regime in ihrem Kampf gegen jede innere Veränderung zu unterstützen, ist fatal, denn sie selbst sind das Problem, nicht die Lösung. Die Sanktionsbeschlüsse der UNO gegen das südafrikanische Apartheidregime, die seinerzeit dem *African National Congress* den Rücken stärkten, stehen exemplarisch für eine gelungene Unterstützung auch gewaltsam kämpfender Widerstandsgruppen.

**Südafrika:  
Sanktionen  
hilfreich**

*Militärischer Siegfrieden: Ergebnis fragil*

Nichtstaatliche Gewaltakteure können unter bestimmten Bedingungen durch exzessive und rücksichtslose militärische Mittel zur Kapitulation gezwungen werden. So geschehen in Sri Lanka und Tschetschenien. In Sri Lanka beendete die Regierung im Mai 2009 einen 25 Jahre währenden Bürgerkrieg mit den tamilien-

## STELLUNGNAHME

schen Befreiungstigern (LTTE), der um die 150.000 Tote gefordert hatte. Doch dieser Siegfrieden beseitigt die Konfliktsachen nicht. Er mag kurzfristige Erfolge erzielen, aber das Streben nach Revanche oder Revision der Niederlage kann einen dauerhaften Frieden verhindern. Er verlangt zudem einen hohen Preis – in Sri Lanka wurden in der letzten Kriegsphase zwischen 20.000 und 40.000 Kombattanten und um die 25.000 Zivilisten getötet. Eine gewaltsam erzwungene Abkehr der Besiegten vom bewaffneten Kampf gelingt selten. Ein Jahr nach dem Ende des Bürgerkriegs in Sri Lanka ist es für Prognosen zu früh. Aber wie die Gewalteskulation im Nordkaukasus zeigt, wäre es nicht das erste Mal, dass sich ein erklärtes Ende der Kämpfe bald als bloße Unterbrechung erweist. Die russische Variante des „Kampfs gegen den Terrorismus“ in Tschetschenien begünstigte die Radikalisierung der nichtstaatlichen Gewaltakteure: Die Denunziation jeden Widerstands als Terrorismus hat dazu geführt, säkulare ethnonationalistische in islamistische Gewalttäter zu verwandeln und ihren Aktionsradius auf weitere Republiken im Nordkaukasus auszuweiten.

**Gewalt  
nur unter-  
brochen**

### *Machtteilung: Prämie für Gewalttäter?*

Ein anderer Ansatz versucht, Gewaltakteure mit selektiven Konzessionen und Angeboten zur Machtbeteiligung dazu zu bewegen, ihre militärische Macht zugunsten politischer Mitsprache aufzugeben. Prominente Beispiele sind das Friedensabkommen zwischen Nord- und Südsudan und das *Power Sharing* in der DR Kongo. Machtteilung kann einen Waffenstillstand bewirken, kann aber auch dazu führen, dass staatliche wie nichtstaatliche Gewalttäter ihre Macht in gemeinsamer Kumpanei sichern. Die Forderung, vor den Verhandlungen die Waffen niederzulegen, ist ohne verlässliche Sicherheitsgarantien zum Scheitern verurteilt. Die Nachkriegsordnung muss zudem vermeiden, ethnische und konfessionelle Spaltungen zu zementieren. Das zeigen die Erfahrungen im Irak: Die Fragmentierung ist dort wohl das wichtigste Hemmnis für einen stabilen Staat.

**Macht  
teilen**

**Zemen-  
tierte  
Spaltungen**

Die Teilung der Macht kann Friedensprozesse einleiten, die den Weg aus dem Bürgerkrieg weisen. Die Mitwirkung der *Hisbollah* in Parlament und Regierung des Libanon bietet zwar keine Gewähr gegen einen Rückfall in den Bürgerkrieg, erhöht aber dessen Kosten für die *Hisbollah* und bietet Anreize, sich im in-

<b>Gewalttäter nicht belohnen</b>	<p>nenpolitischen Konkurrenzkampf auf die politische und soziale Arena zu beschränken. Vielfach sind mit der Machtteilung jedoch Demokratiedefizite, Patronage, ethnischer Klientelismus, Korruption, die politische Billigung militärischer Gewinne und die Schwächung des Staats verbunden. Deshalb kann Machtteilung einen Friedensschluss ermöglichen, aber auch den Keim für neue Gewalteskalation bergen. Außerdem besteht das moralische Dilemma, dass sie frühere Gewalttäter prämiert.</p> <p>Machtteilung wird von den Kriegsparteien auch dann als attraktiv empfunden, wenn sie mit ihr einschneidende Reformen der politischen und gesellschaftlichen Strukturen vermeiden können und alle Nutzen daraus ziehen. Skrupellose Gewalttäter errichten dann eine gemeinsame, fragile Herrschaft über den Rest der Gesellschaft und verhindern dauerhaften Frieden.</p>
<b>Spaltung kann Gewalt verschärfen</b>	<p><i>Teile und herrsche: Störer isolieren</i></p> <p>Mit der alten Devise <i>divide et impera</i> wird mitunter versucht, moderate von radikalen Elementen einer militanten Gruppierung abzuspalten. Ein Keil zwischen Moderaten und Fundamentalisten soll die Kohäsion der Gewalttäter lockern und sie schwächen. Doch diese Strategie entzieht oft die Extremisten dem Einfluss der Moderaten und macht aus den abgespaltenen Rändern militanter Gruppen <i>Spoiler</i>. Meist handelt es sich zudem nicht um eine Friedensstrategie, sondern um den taktischen Versuch, den Krieg zu gewinnen. Die Versuche einer Reintegration von Kämpfern der <i>Taliban</i> gehören in diese Kategorie.</p>
<b>Ziel: Aus- söhnung</b>	<p>Kolumbien verbesserte mit seinem Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramm zwar die Sicherheit, doch die Opfer des Bürgerkriegs fühlen sich ungerecht behandelt, weil die Verbrechen der Paramilitärs unter eine Amnestie fielen. So bleibt das Misstrauen gegenüber den Paramilitärs hoch, die Aufnahmebereitschaft der Gesellschaft gering. Reintegration darf nicht aus Angst vor neuerlicher Eskalation nur die Täter fördern, sondern muss sich um Aussöhnung zwischen den Konfliktparteien bemühen.</p>
<b>Dialog suchen</b>	<p>Auch und gerade Hardliner brauchen Verhandlungsanreize, wenn man ihre Positionen aufweichen will. Das gilt für staatliche wie nichtstaatliche Konfliktparteien. In Israel und Palästina hat die Politik, die – demokratisch gewählte – <i>Hamas</i> zu isolieren, deren Machtposition nicht erschüttert, sondern umgekehrt</p>

## STELLUNGNAHME

den gewaltsamen Widerstand gestärkt. Im Unterschied dazu hat die Gruppe *Gama'a Islamiya* in Ägypten der Gewalt abgeschworen, nachdem der Staat mit ihr zu reden begann und die Isolationshaft ihrer Mitglieder und Führer beendete. Das zeigt, dass sich auch islamistische Gewalttäter unter bestimmten Bedingungen einbinden und transformieren lassen; häufiger sind freilich Beispiele dafür, dass sich Islamisten infolge staatlicher Repression weiter radikalisierten – etwa im Jemen.

### *Verhandlungslösungen*

Ein Weg, innerstaatliche Gewaltkonflikte beizulegen, kann auch eine Verhandlungslösung sein. Sie setzt allerdings ein beiderseitiges Interesse und die Fähigkeit voraus, die eigenen bewaffneten Anhänger auf die Einhaltung eines solchen Abkommens zu verpflichten. Eine Verhandlungslösung rückt in der Regel erst dann in den Bereich des Möglichen, wenn beide Seiten einsehen müssen, dass ihre Ziele gewaltsam nicht durchzusetzen sind. Die Beispiele Südafrika und Tadschikistan zeigen, dass Kriegsmüdigkeit und zivilgesellschaftlicher Druck den Konfliktparteien empfindlich zusetzen und die Fortführung eines Bürgerkriegs erschweren können. Umgekehrt begünstigt es den Dialog und damit die Transformation der Antagonisten, wenn ihre Politiker nationale Verantwortung übernehmen und aus der Rolle des Friedensstifters Prestige beziehen. Verhandlungslösungen gelingen oft mit Hilfe externer Vermittler, die bereit sind, Umsetzung und Einhaltung des Friedensabkommens zu überwachen und zu sichern. Einen dauerhaften Frieden können solche Abkommen nur herbeiführen, wenn sie die Gewaltursachen angehen.

**Kriegs-  
müdigkeit  
nutzen**

**Externe  
Vermittler**

### *Friedenspolitisches Ziel: Transformation nichtstaatlicher Gewaltakteure*

Wir plädieren dafür, die Beendigung von Kriegen und Gewaltkonflikten zwischen Regierungen und nichtstaatlichen Gewaltakteuren zu einer zentralen Aufgabe aktueller Friedenspolitik zu machen. Da solche Konflikte militärisch in aller Regel nur mit exzessivem Gewalteininsatz und um den Preis hoher Opferzahlen zu beenden sind, darf das kein Modell werden. Stattdessen schlagen wir zusammenfassend vor, sich an die drei folgenden Strategien zu halten:

- |   |   |
|---|---|
| <b>Kompromisse</b>                              | 1. Ein Friedensschluss durch ausgehandelte Kompromisse. Hierbei lassen sich entweder gemeinsame Spielregeln für den künftigen Umgang miteinander oder eine formelle Machtteilung festlegen.   |
| <b>Sicherheitsgarantien und soziale Anreize</b> | 2. Die Spaltung und teilweise gesellschaftliche Reintegration des früheren Gegners, soweit er in der Gesellschaft über Legitimität verfügt. Das setzt Sicherheitsgarantien sowie materielle und soziale Anreize voraus.   |
| <b>Ursachen angehen</b>                         | 3. Die Überwindung der Ursachen für Krieg und Gewalt. Das bedeutet in der Regel tief greifende Reformen in Staat und Gesellschaft, um rechtliche und politische Gleichheit gewährleisten oder vergrößern zu können, Ungerechtigkeit zu beseitigen und Partizipationsmöglichkeiten zu stärken. Eine funktionierende Verwaltung und ein effizientes Rechtssystem sind dafür wichtig. Dieser Weg ist der mühsamste, aber er verspricht den nachhaltigsten Erfolg.  |
| <b>Reformen</b>                                 |   |
| <b>Gegner nicht dämonisieren</b>                | In vieler Hinsicht ist der dritte Ansatz die Voraussetzung der beiden erstgenannten. Eine Spaltung und partielle Reintegration von Gewaltakteuren wird umso eher gelingen, je mehr Legitimität der staatliche und gesellschaftliche Kontext hat. Auch Frieden durch Kompromiss wird wahrscheinlicher, wenn Repression und Marginalisierung abnehmen, Partizipationsmöglichkeiten und Verteilungsgerechtigkeit aber zunehmen. Welcher Ansatz auch immer gewählt wird: Keiner verträgt sich mit der Dämonisierung des jeweiligen Gegners, wenn dieser über eine soziale Basis verfügt. Nichtstaatliche Gewaltakteure sind das Symptom; die Krankheit sind die Bedingungen, die sie hervorbringen. Wir verschließen dabei unsere Augen nicht davor, dass es nichtstaatliche Gewalttäter gibt, mit denen partout kein Frieden zu schließen ist, weil sie sich aus materiellen, politischen oder ideologischen Interessen gegen jede Friedenslösung sperren. Sie sind keine Verhandlungspartner, sondern sind durch Reformen zu delegitimieren, gesellschaftlich zu isolieren und zu bekämpfen. Die Einschränkung ihrer ökonomischen Machtbasis und ideelle Einflussnahme auf ihr Umfeld kann zudem ihren Aktionsradius einengen. Eine Transformation von Bürgerkriegen und Gewaltkonflikten kann nur gelingen, wenn beide, nichtstaatliche Gewaltakteure wie Staat und Gesellschaft, sich ändern. |
| <b>Konflikttransformation</b>                   |   |

## *Die Vision einer atomwaffenfreien Welt umsetzen*

### *Iranisches Nuklearprogramm – neue Ansätze erforderlich*

Iran wird verdächtigt, Kernwaffen zu entwickeln. Die Regierung in Teheran versichert zwar, ihr Nuklearprogramm diene ausschließlich zivilen Zwecken, doch sind diese Beteuerungen nicht sonderlich glaubhaft. Mehrfach deckte die Internationale Atomenergieorganisation (IAEO) geheim gehaltene Nuklearaktivitäten in Iran auf. Die nuklearen Ambitionen Irans, soweit sie der Autonomie des Landes bei der Versorgung mit nuklearen Brennstoffen zu zivilen Zwecken dienen, teilt das Gros der Bevölkerung einschließlich der Opposition. Doch die Masse ist von ganz anderen Fragen getrieben: Reformen, Freiheitsrechte und Demokratisierung. Der Westen sympathisiert zwar mit diesen Forderungen, aber in erster Linie sucht die Staatengemeinschaft nach Optionen, die iranische Bombe zu verhindern. Die Erwartung, der Besitz von Atomwaffen werde Gegner von Angriffen abhalten, lag bekanntlich dem Abschreckungsfrieden im Kalten Krieg zugrunde. Nun machen nukleare Aspiranten dieses Kalkül auch für sich geltend. Der 2003 im Irak mit Krieg erzwungene *regime change* verlieh ihm durchaus Rationalität.

Die Uhr tickt, denn je näher Iran dem Besitz einer Atom-bombe rückt, desto wahrscheinlicher wird es, dass Israel – selbst unerklärter Atomstaat – mit seinen Drohungen eines Präventivangriffs Ernst macht. Auch einige arabische Nachbarn Irans könnten erwägen, sollte Iran atomwaffenfähig werden, sich eigene nukleare Fähigkeiten zu beschaffen. Eine weitere Verschärfung der seit 1979 bestehenden Sanktionen ist wenig aussichtsreich; sie haben Teheran bisher nicht von seinem Kernwaffenprogramm abgebracht. Zudem treffen Sanktionen meist nicht die Herrschenden, sondern die Bevölkerung. Sie könnten sogar, da die Revolutionswächter den iranischen Schwarzmarkt kontrollieren, die iranische Demokratiebewegung schwächen.

Vorschläge, Irans Brennstoffkreislauf zu internationalisieren, liegen seit Langem auf dem Tisch. Unter internationaler Kontrolle wäre die militärische Nutzung der Nukleartechnologie ausgeschlossen. Doch Irans Regime versucht das internationale Ringen um sein Nuklearprogramm zu nutzen, um damit den innenpolitischen Reformdruck zu verringern. Zudem mobilisiert es

**Geheime  
Nuklear-  
aktivitäten**

**Regionales  
Pulverfass**

**Sanktionen  
wenig aus-  
sichtsreich**

tief sitzende Ängste vor Militärinterventionen – ob diese das Regime beseitigen oder Nuklearanlagen zerstören sollen, ist dabei zweitrangig.

**Irans Stabilitätspolitik würdigen**

Wir empfehlen, Irans Interesse an Stabilität im Irak und in Afghanistan aufzugreifen. Iran fühlt sich von sunnitischen Dschihadisten und Aufständischen bedroht, etwa in Belutschistan. Die Staatengemeinschaft sollte die Leistungen würdigen, die Iran bei der Bewältigung des Flüchtlingsstroms aus Afghanistan und bei der Bekämpfung des Drogenhandels erbringt. Das bedeutet nicht, die Augen vor der Unterstützung der libanesischen *Hisbollah* zu verschließen, oder die martialischen Drohungen des iranischen Präsidenten gegen Israel zu ignorieren. Aber es könnte die Kritik daran glaubwürdiger machen und das Schwarzweißdenken gegenüber Teheran durch Differenzierung ersetzen.

**Gewaltverzicht**

Die geballte Militärmacht der USA in der Region wirkt bedrohlich und hält in Iran die traumatische Erfahrung von 1953 wach, als die USA den demokratisch gewählten Ministerpräsidenten Mossadegh stürzten. Sicherheitsgewinne würden Teheran den Verzicht auf Kernwaffenfähigkeit möglicherweise erleichtern. Nötig wäre die klare Botschaft aus Washington, dass die USA keinen gewaltsamen Regimewechsel beabsichtigen, und die Wiederaufnahme der 1979 abgebrochenen diplomatischen Beziehungen. Schließlich halten wir eine klare Warnung an Israel für geboten: Ein Militärschlag gegen Iran wäre ein gefährlicher Alleingang, der vom Westen nicht gebilligt würde.

**Beziehungen wieder aufnehmen**

*Global Zero – praktische Schritte*

Mit seiner Vision einer atomwaffenfreien Welt signalisiert Präsident Obama einen Kurswechsel gegenüber seinem Vorgänger, der internationale Verträge zur Rüstungskontrolle gekündigt und das Nichtverbreitungsregime beschädigt hatte. Obama zieht Konsequenzen aus einer Neubewertung der Bedrohungslage. Die Gefahr einer unbeabsichtigten atomaren Eskalation oder eines Nuklearunfalls besteht fort; der Proliferationsdruck ist durch die inoffiziellen Atommächte und das iranische Nuklearprogramm gewachsen. Vor allem aber hat das Risiko eines nuklearterroristischen Anschlags nach Einschätzung des amerikanischen Sicherheitsestablishments dramatisch zugenommen. In der Tat ist es ein Albtraum, dass auch nur ein Bruchteil der weltweit vorhan-

**Schutz vor Nuklearterrorismus**

## STELLUNGNAHME

denen 2.300 Tonnen Plutonium, ausreichend für den Bau von 200.000 Atombomben, nicht hinreichend vor unbefugtem Zugriff geschützt sein könnte.

Der Gefahr eines nuklearterroristischen Anschlags ist mit traditioneller Abschreckung nicht beizukommen, denn die Androhung atomarer Vergeltung hat keinen Adressaten: Wen sollte man bombardieren? Darum gilt es zu verhindern, dass Terroristen radioaktives Material oder gar die Bombe selbst in die Hände fällt. Je weniger davon weltweit im Umlauf ist, desto geringer sind die Risiken von Nuklearterrorismus. Zudem kann der Nichtverbreitungsvertrag (NVV) atomare Habenichtse nur dann vom Griff nach der Bombe abhalten, wenn die offiziellen Atom-mächte – wie im Vertrag vorgesehen – ihre Arsenale abbauen. Dieser Abbau muss die Obergrenzen des neuen START-Vertrags zwischen Russland und den USA – der die rüstungskontrollpolitische Eiszeit beendet – deutlich unterschreiten.

Auf dem Weg zu einer atomwaffenfreien Welt sind komplizierte Probleme zu lösen: wasserdichte Verifikation, effektive Vereitelung von Vertragsbrüchen und eine wirksamere Begrenzung und Reduzierung konventioneller Rüstung, deren Bedeutung in dem Maße wachsen dürfte wie Atomwaffen verschwinden. Die NATO-Staaten müssen Atomwaffen aus ihren Sicherheits- und Militärdoktrinen streichen.

Deutschland besitzt keine Kernwaffen und ist Mitglied im Nichtverbreitungsvertrag. Aber es partizipiert an der „nuklearen Teilhabe“ der NATO, ist Stationierungsland für taktische Atomwaffen und enger Verbündeter der drei Kernwaffenstaaten Frankreich, Großbritannien und USA. Wir empfehlen der Bundesregierung, in EU und NATO darauf zu drängen, dass alle taktischen US-Atomwaffen aus Deutschland bedingungslos abgezogen werden. Noch weigern sich NATO und Bundesregierung, die Zahl der in Europa stationierten US-Atomwaffen zu veröffentlichen. Transparenz ist jedoch eine Voraussetzung für Abrüstung. Dass die USA auf der NVV-Überprüfungskonferenz im Mai den Umfang ihrer nuklearen Arsenale bekannt gegeben haben, ist ein ermutigendes Signal. Laut dem deutschen Verteidigungsminister dienen die in Deutschland stationierten Atomwaffen der Mitsprache in der NATO – in Wirklichkeit taugen sie nicht zum Verhandlungspoker. Sie sind obsolet, gefährlich und müssen zerstört

**Abschre-  
ckung zielt  
ins Leere**

**START erst  
Anfang**

**Atom-  
waffen  
abziehen**

**EU für  
Nicht-  
verbreitung**

werden. Die Bundesregierung sollte deshalb versuchen, in der Debatte um ein neues strategisches Konzept der NATO auch die zentraleuropäischen Staaten und die Türkei für diese Einsicht zu gewinnen. Sie sollte im Rahmen des NVV für den Verzicht auf den Ersteinsatz von Atomwaffen und das Prinzip eintreten, dass Kernwaffen nur noch auf dem Territorium der Besitzerstaaten stationiert werden dürfen.

**EU-Akti-  
onsplan  
Global Zero**

Der Europäische Rat hat Ende März 2010 in seiner Position für die NVV-Überprüfungskonferenz die Relevanz von Abrüstung für die Nichtverbreitung betont. Die EU beabsichtigt zudem, mehr für die Nichtverbreitung in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu tun; deshalb will sie ihre Handels- und Kooperationspartner drängen, sich auf eine striktere Nichtverbreitungspolitik zu verpflichten. Deutschland sollte auf einen europäischen Aktionsplan *Global Zero* drängen, um derartige Aktivitäten zu bündeln. Besonders Frankreich muss überzeugt werden, sich der nuklearen Abrüstung anzuschließen. Dann könnte die EU zum Motor für eine atomwaffenfreie Welt werden.

*Sicherheitspolitische Folgen der  
Weltwirtschaftskrise*

Die Weltwirtschaftskrise trifft die alten Industriestaaten stärker als dynamische Schwellen- oder neue Industrieländer, selbst fragile Staaten sind weniger von sinkenden Wachstumsraten betroffen als die Länder Europas und Nordamerikas. Trotzdem ist in fragilen Staaten die Gefahr einer gewaltförmigen Konflikteskalation infolge der Weltwirtschaftskrise besonders hoch. Ihr Staatsapparat ist ebenso schwach wie ihre Ökonomie, ihre sozialen Sicherheitssysteme sind unterentwickelt und ihre Gesellschaften fragmentiert und arm. Durch die Weltwirtschaftskrise verschlechtern sich in fragilen Staaten die Lebensbedingungen für große Teile der Bevölkerung, während der staatliche Spielraum bei der Ressourcenverteilung schrumpft und das innergesellschaftliche Konfliktpotenzial wächst. Ein Indiz dafür ist die unbefriedigende Umsetzung der *Millennium Development Goals*: Die Situation der Ärmsten der Armen hat sich noch weiter verschlechtert.

**Lage der  
Armen ver-  
schlechtert**

Was tun? Die Märkte in fragilen Staaten sollten durch veränderte WTO-Regularien vor billigen Importen geschützt wer-

## STELLUNGNAHME

den. Eine spürbare Entlastung wäre es, wenn landwirtschaftliche Produkte der OECD-Staaten nicht subventioniert würden. Vordringlich für die Entwicklung ländlicher Räume ist zudem die Förderung kleinbäuerlicher Betriebe und kleinräumiger Märkte. Auch Bildungsangebote müssen verbessert und ausgeweitet werden, mit speziellen Fördermaßnahmen für Frauen, vor allem bei Landrechten, Erbregelungen und Kreditvergaben. Auf globaler Ebene ist das Stimmrecht bei der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds von der Höhe der Einzahlungen zu entkoppeln, damit die armen Länder nicht länger Entscheidungen der reichen hilflos ausgeliefert sind. Schließlich ist das alte Versprechen einzulösen, die Entwicklungsfinanzierung auf 0,7 Prozent des Volkseinkommens anzuheben. Zur Bewältigung der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise hat man sage und schreibe 11.400 Milliarden US-Dollar aufgebracht – das Argument fehlender Mittel überzeugt also nicht.

**Frauen und  
Kleinbauern  
fördern**

**Bessere  
Bildung**

### *Schwache Staaten stützen*

Nüchterne Sicherheitskalküle verbieten es, die besonders schwachen Mitglieder der Staatenwelt mit den Folgen der Krise allein zu lassen. Wo sich die soziale Situation verschlechtert, ist damit zu rechnen, dass die Enttäuschung über den Staat zunimmt und sich Risse zwischen gesellschaftlichen Gruppen vertiefen. Eine mangelnde Versorgung mit Nahrungsmitteln, hervorgerufen durch geringere Haushaltseinkommen und steigende Preise, erhöht die sozialen Spannungen. In Folge der Nahrungsmittelkrise 2007/2008 kam es bereits in 39 Ländern vermehrt zu sozialen und politischen Unruhen. Schwache Regierungen sind angesichts sinkender Staatsfinanzen überfordert. Exporteinbrüche, sinkende Einnahmen und zusätzliche Staatsverschuldung lassen ihren Gestaltungs- und Verteilungsspielraum schrumpfen. Infolgedessen verlieren solche Administrationen die Fähigkeit, sozialen Missständen zu begegnen. Auch Sicherheit zu gewährleisten fällt schwerer, wenn Polizisten und Militärs keinen Lohn mehr erhalten.

**Krise führt  
zu Unruhen**

Waffenkäufe mögen es zwar kurzfristig ermöglichen, repressiv auf die Krisenphänomene zu reagieren und sozialen Protest unter Kontrolle zu halten, sie taugen jedoch nicht zur Bekämpfung der Armut. Ein verbindlicher Waffenhandelsvertrag

**Waffenhandelsvertrag**

würde völkerrechtliche Standards zur Beurteilung von Kauf-, Verkaufs- und Transitgeschäften schaffen. Deutschland hat derzeit den Vorsitz in einer Expertengruppe, die Vorschläge erarbeiten soll, wie sich die UN-Berichterstattung über Militärausgaben verbessern lässt. Berlin sollte Bemühungen unterstützen, mit Hilfe eines weltweiten Waffenhandelsvertrags die Verbreitung konventioneller Waffen zu kontrollieren.

**Wirtschaftliche Unterstützung**

Unter den zahlreichen fragilen Staaten leiden sechs Länder unter den Folgen der Wirtschaftskrise in ganz besonderem Maß: die Zentralafrikanische Republik, Haiti, die Republik Kongo, Georgien, Jemen und Burundi. Das Konfliktrisiko ist in diesen Ländern deutlich gestiegen. Dem sollte man mit einer Kombination aus wirtschaftlicher Unterstützung, sozialer Abfederung der Krisenfolgen und Stärkung lokaler Regierungsfähigkeit begegnen. Angesichts der durchlässigen heutigen Grenzen sind Gewaltpotenziale auch in geostrategisch nachrangigen Staaten ernst zu nehmen. Es gilt, den Aufbau robuster staatlicher Institutionen zu fördern – was passiert, wenn das versäumt wird, ist in Afghanistan zu beobachten.

**Aufbau staatlicher Institutionen**

Heidelberg

*Christiane Fröhlich*

*Margret Johannsen*

*Bruno Schoch*

*Andreas Heinemann-Grüder*

*Jochen Hippler*

# **Einzelanalysen**



# **Kapitel 1:**

## **Brennpunkt Afghanistan**

## 1.1. Die Taliban: Versöhnung und Reintegration

Fotini Christia und Michael Semple



Quelle: University of Texas Libraries, University of Texas at Austin.

Die jüngsten Entwicklungen in Afghanistan stellen die Idee einer politischen Umwerbung der *Taliban* in den Mittelpunkt der Diskussion. Dabei droht der afghanische und internationale Enthusiasmus für gewaltlose Ansätze gegenüber dem afghanischen Aufstand die US-Politik und die Realität vor Ort zu überholen. Dies zeigte sich auch auf der Londoner Afghanistan-Konferenz im Januar 2010, als Beobachter einen Moment lang dachten, dass Präsident Karzai sehr viel weiter gehen würde als abgesprochen, indem er der *Taliban*-Führung sofortige Versöhnung anbot. Einige Beobachter reagierten auf Präsident Karzais Ankündigung einer nationalen Versöhnungs-*Jirga* sogar so, als ob es sich statt um eine Wiederholung der eher wenig substanziellen regionalen Friedens-*Jirga* von 2007 um einen Versuch gehandelt hätte, die *Taliban* nach Kabul ein-

ziehen zu lassen. Mittlerweile haben hohe US-Kommandeure, Außenministerin Clinton, westliche Führer, UN-Beamte und die Regierung Afghanistans eine Reihe von Vorschlägen eingebracht, um dem Bedarf an alternativen Ansätzen in der bereits neun Jahre andauernden Jagd auf die *Taliban* nachzukommen. Doch spiegelt sich der Versöhnungsenthusiasmus des Regierungslagers nicht in Verlautbarungen der *Taliban* wider. Diese bleiben bei ihrer Position, dass sie sich nicht politisch einbinden lassen werden, solange internationale Streitkräfte im Land sind. Neben den öffentlichen Aussagen der *Taliban* gibt es jedoch einige Hinweise darauf, dass Schlüsselpersonen innerhalb der Führung vom Nutzen einer Alternative zum bewaffneten Kampf überzeugt sind. Nun müssen die „*Taliban*-Pragmatiker“ dies auch in der praktischen Umsetzung zeigen. Während sich die Idee politischer Lösungen wachsender Unterstützung erfreut, haben sich die *Taliban* weder über inoffizielle Kommunikationswege in die Diskussion eingebracht, noch haben wichtige *Taliban*-Führer versucht, zur Beendigung des Konflikts beizutragen. Es muss offensichtlich noch viel geschehen, damit politische Ansätze hinsichtlich des Konflikts in Afghanistan Wirkung entfalten können.

Ein Strategiepapier der afghanischen Regierung, vorbereitet im Januar 2010 für die Afghanistan-Konferenz in London, ist ein Indikator für die aktuelle Diskussion über politische Ansätze zum Thema Aufstand. Das Papier nimmt eine hilfreiche Differenzierung zwischen „Versöhnung“ und „Reintegration“ vor. Der Begriff der Versöhnung meint nunmehr Übereinkommen mit der Aufstandsführung, und es wird generell angenommen, dass solche Übereinkommen ein großes politisches Gewicht hätten. Der Begriff der Reintegration wird für Abmachungen mit Feldkommandeuren und einfachen Kämpfern verwendet und beinhaltet, dass reintegrierte Aufständische als Gegenleistung für Sicherheitsgarantien und Hilfen zum Lebensunterhalt die Regierung anerkennen und der Gewalt abschwören.

In der aktuellen Diskussion geht es darum, wie die seit 2005 laufende Reintegration verbessert werden kann. Versöhnung wäre dabei ein neuer Ansatz, da bisher weder die afghanische Regierung noch ihre internationalen Partner den Führern der *Taliban*-Bewegung irgendein klares Versöhnungsangebot gemacht haben. Auch wenn Präsident Karzai einige Male sogar davon gesprochen hat, Mullah Omar umarmen zu wollen, so haben die meisten Beobachter, und auch die *Taliban*, diese Angebote eher als pure Rhetorik ohne politische Bindung angesehen. Versöhnung auf Führungsniveau kommt für die USA und NATO zwar noch nicht in Frage; doch auch das ist nunmehr Teil der Diskussion.

### *Eine „große Lösung“ und die Alternativen*

Die umfassendste Form der Versöhnung wäre eine „große Lösung“: eine international unterstützte Abmachung zwischen einer Reihe von afghanischen politischen Akteuren und der gesamten aufständischen Führung, die ein Ende des Aufstands beinhaltet und den Weg für die Rückkehr der Aufständischen in das nationale Leben ebnet. Der Reiz dieser „großen Lösung“ besteht zunächst darin, dass sie auf einer Waffenruhe und der Verpflichtung der Aufständischen zu dauerhaftem Frieden basieren würde. Zweitens könnte das ausgehandelte Abkommen mit einer Reihe von Verpflichtungen und Anreizen zu einem Rahmen werden, in dem die USA und ihre Verbündeten ihr Hauptziel, den Ausschluss von *al-Qaida*, erreichen könnten. Ein solcher *grand bargain* böte den *Taliban* eine Gelegenheit, sich aus dem zehnjährigen Kampf der USA gegen *al-Qaida* herauszulösen, indem sie zu einem Teil einer Anti-Terrorismus-Koalition würden. Doch so reizvoll eine „große Lösung“ auch sein mag, derzeit liegt sie noch in weiter Ferne. Verschiedene Schlüsselaspekte des politischen Kontexts müssten sich ändern, damit sie zu einer realistischen Option werden kann. Unterhalb einer großen Lösung bestehen jedoch eine Reihe von Möglichkeiten zur Versöhnung, z.B. eine Abmachung mit nur einem Teil der Führung, falls „Störer“ innerhalb der Aufständischen ein umfassendes Abkommen verhindern. Kurzfristig wären lokale Absprachen mit den niedrigeren Chargen der Aufständischen, den Kampf zu beenden, das bestmögliche Resultat. Die afghanische Regierung und ihre Verbündeten könnten also bereits jetzt die Reintegration einleiten. Doch da Reintegration kein verhandeltes Ergebnis ist, bietet sie keine ernsthaften Perspektiven für eine Waffenruhe oder einen Gewaltverzicht. Außerdem bedeutet Reintegration ohne politisches Abkommen, dass der Aufstand weitergeht.

Die jüngste Politik der Reintegration und Versöhnung lässt nur zwei Optionen zu: weiterkämpfen oder versöhnen. Für *Taliban*-Veteranen geht es jedoch um Loyalität. Für sie stellt sich die Frage, ob sie gegenüber der *Taliban*-Bewegung und dem Islamischen Emirat loyal bleiben oder ihre Loyalität auf die Regierung in Kabul übertragen sollen. In den umkämpften Provinzen mit paschtunischer Bevölkerungsmehrheit würde die Entscheidung, dem Aufstand abzuschwören und sich auf die Seite der Regierung zu stellen, nicht zum Ende der Gewalt führen. Sie könnte einfach nur den Wechsel vom *Taliban*-Kämpfer zum Regierungskämpfer bedeuten. Um die Dynamiken von Versöhnung und Reintegration zu verstehen, müssen der Kontext und die relevanten Möglichkeiten verstanden werden.

## *Die Logik der Gewalt: Gründe für die Opposition der Taliban*

In Bezug auf die Logik der aufständischen Gewalt muss man zwischen den Ansichten des Führungskerns der *Taliban*, den niedrigrangigen Kämpfern und anderen, mit den *Taliban* verbündeten aufständischen Netzwerken unterscheiden. Trotz hoher Verluste im Laufe des Konflikts und wechselhafter Erfolge der *Taliban* herrscht seit 1994 eine beachtliche Kontinuität im Führungskern der *Taliban*-Bewegung. Mullah Omar hat seine Führungsposition relativ unangefochten behauptet. Die leitenden Ränge werden immer noch von Männern eingenommen, die wie Mullah Omar eine Ausbildung in einer *Madrassa* durchlaufen haben und noch vor 1992 einen *Dschihad* in Kandahar führten. Sie gehören zur ersten *Taliban*-Generation. Hinzu kommen solche, die an der Eroberung Kandahars durch die *Taliban* von den *Mudschaheddin* im Jahr 1994 teilnahmen. Der Generationswechsel auf der Führungsebene geht langsam vonstatten. Gefangene oder getötete *Taliban* wurden durch Männer ersetzt, die zwar nicht Teil des vorherigen Führungskaders, aber der ursprünglichen Mobilisierung im Jahr 1994 waren (die zweite *Taliban*-Generation). So ist im Kern der *Taliban*-Führung ein bedeutendes Maß an Homogenität in persönlichem Hintergrund und politischer Erfahrung erhalten geblieben. Die Einstellung des Führungskerns zur Gewalt mischt sich mit der Opposition gegen die aktuelle Regierung in Kabul in einer Weise, die unvermeidlich gewaltförmig ist.

Die ablehnende Haltung der *Taliban*-Führung gegenüber der gegenwärtigen Ordnung in Kabul stützt sich auf drei Prämissen. Erstens betrachten die *Taliban* die Regierung in Kabul als Umstürzler, die die aus Sicht der *Taliban* legitime Ordnung in Afghanistan, also das Islamische Emirat, unberechtigt zu Fall brachten. Mullah Omars Anspruch, Führer der Gläubigen (*amir ul momineen*) zu sein, impliziert die automatische Ablehnung jener, die an seiner Stelle regieren wollen, also Hamid Karzais und seiner Regierung.

Zweitens empfinden die *Taliban* die von der Regierung errichtete Ordnung als moralisch und finanziell zutiefst korrupt. *Taliban*-Kommandeure aller Ränge kritisieren die Korruption unter der neuen Ordnung in Kabul, die steil ansteigende Anzahl von Geiselnahmen, den Kinderhandel, die sexuelle Freizügigkeit und den Verkauf von Alkohol und Drogen. Diese Kritik erinnert an das ursprüngliche Aufbegehren der *Taliban* gegen die korrupten *Mudschaheddin* im Jahr 1994. Stärker noch als auf die finanzielle Korruption beziehen sie sich in ihrer Opposition auf den ihrer Meinung nach von der Regierung verschuldeten Kollaps der öffentlichen Moral. In ihren Narrativen, die den typischen Debatten des Bürgertums nicht unähnlich sind, behaupten die *Taliban*, dass

die Führung in Kabul von Natur aus korrupt sei. Dabei verweisen sie auch auf die mit der Regierung verbundenen Akteure des innerafghanischen Konflikts in den 1990er Jahren. Die Positionen von Marschall Qassim Faheem und Ustad Karim Khalili als Vizepräsidenten bestätigen laut *Taliban* diese Vorwürfe. In ihrem ursprünglichen Feldzug gegen die *Mudschaheddin* und die Nordallianz nach 1994 nannten die *Taliban* sie herabsetzend *sharaf fusad* (Verbreiter von Korruption).

Drittens betrachten die *Taliban* die internationale Intervention in Afghanistan, die in ihren Augen auf Invasion und Besatzung hinausläuft, als ungerechtfertigt. Die Präsenz internationaler Streitkräfte und die unübersehbare internationale Einmischung im Land zeugen ihrer Meinung nach von der Unrechtmäßigkeit der Regierung in Kabul. Die *Taliban* ziehen explizit historische Parallelen: Sie setzen die NATO-Truppen mit den sowjetischen Truppen und Truppen des Britischen Empire gleich, indem sie alle als *ishgholgar* (Besatzer) bezeichnen. Die Präsenz internationaler Truppen spielt in der Begründung der *Taliban* für ihren Kampf gegen die Ordnung in Kabul eine wichtige Rolle. Im öffentlichen Diskurs und in privaten Gesprächen heben sie hervor, dass sie gegen die NATO und nicht vordergründig gegen die Regierung in Kabul kämpfen. Die *Taliban* sind in höchstem Maße stolz darauf, fremden Streitkräften die Stirn zu bieten.

Auch wenn die Berichte der *Taliban* viele Beispiele dieser drei Positionen aufweisen, so gibt es auffällig wenig Diskussion darüber, warum anstelle einer friedlichen Opposition ein bewaffneter Kampf geführt wird. Wenn die *Taliban*-Führung ihren bewaffneten Kampf begründet, nennt sie im Allgemeinen drei Argumente.

Erstens wurden alle Versuche der *Taliban* zurückgewiesen, eine friedliche Koexistenz zu erreichen. Die *Taliban* berichten, dass nach 2001 diverse Personen der Bewegung versuchten, sich friedlich in ihre Heimatgebiete zu integrieren, aber von ihren Rivalen aus dem Konflikt in den 1990er Jahren verfolgt wurden, die im Süden die Kontrolle über die Verwaltung und die Sicherheitskräfte zurückerobert hatten. Zweitens wird das Standardargument für den *Dschihad* genannt. Der *Dschihad* wird zur Verpflichtung für alle wahren Muslime, wenn Ungläubige das Land einnehmen und Muslime von einem Leben nach Gottes Gesetzen abgehalten werden. Die islamische Unrechtmäßigkeit der Regierung in Kabul und Mullah Omars Anspruch, der Führer der Gläubigen zu sein, liefern eine Begründung für den bewaffneten Kampf der *Taliban* gegen die Regierung. Der dritte Grund für die Gewalt ist politischer Natur. Die *Taliban*-Führung ist überzeugt, dass sie durch die militärische Niederlage im Jahr 2001 zu einer politischen Randposition verdammt wurde. Das

Islamische Emirat, das als lokale Protestbewegung begann, hatte sich bis 2001 zu einem ernsthaften Herrschaftsanspruch entwickelt. Die Führung bemühte sich um die vollständige Kontrolle über das Land und die Umsetzung ihrer Vision einer moralischen Ordnung. Die *Taliban* empfanden sich als von der Bonner Konferenz und allen folgenden politischen Prozessen in Afghanistan ausgeschlossen. Die Führung sah den bewaffneten Kampf als den Weg, ihrer Bewegung politisch wieder Geltung zu verschaffen.

### *Führungspragmatismus und die Logik der Gewalt*

Zahlreiche aktuelle Debatten über die Motivation der *Taliban* versuchen, die realpolitischen Anliegen ihres Kampfes zu ergründen. Dabei wird die Bewegung als rationaler Akteur behandelt, dessen Handlungsweise auf Überlegungen zu Kosten, Vorteilen und zu erwartenden Ergebnissen basiert. Zu den Kosten zählen auch menschliche Verluste. Die Vorteile des bewaffneten Kampfes sind die durch Kontrolle von Territorium und Mobilisierung von Unterstützung angesammelten Ressourcen. Die Aussichten auf Erfolg oder Niederlage ergeben dann die Variablen zu den Haupterwartungen.

Die *Taliban*-Führung beteuert jedoch vehement, dass pragmatische Überlegungen in ihrem Kalkül keine Rolle spielen. Dabei führen sie als Hauptgrund das riskante Machtspiel der *Taliban* von 2001 an sowie die Behauptung, dass *Taliban*-Führer Mullah Omar bereit war, alle weltliche Macht für die Achtung der Osama bin Laden versprochenen Gastfreundschaft zu opfern. Eine plausiblere Version der *Taliban*-Entscheidungsfindung von 2001 ist, dass die Führung einfach einen strategischen Fehler machte. Laut dieser Version schätzte Mullah Omar, schlecht beraten, den Ernst und die Gefahr der amerikanischen bewaffneten Reaktion auf den 11. September ebenso wie das Ausmaß der radikalen Neuausrichtung des internationalen amerikanischen Engagements falsch ein. Demnach wandten sich die *Taliban* 2001 nicht von einer pragmatischen Entscheidungsfindung ab, sondern verkalkulierten sich schlicht und ergreifend.

Ein Schlüsselaspekt der pragmatischen Berechnung der *Taliban* findet sich auf der Kostenseite. Von Beginn an waren die *Taliban* keine Elitenbewegung und hatten daher weitaus geringere Unterhaltskosten als die meisten anderen afghanischen Akteure. Seit ihrem Ursprung im *Dschihad* der 1980er Jahre haben die *Taliban*-Gruppen ihr spartanisches Image aufrechterhalten. Die ursprünglichen *Taliban* waren junge Männer, die von Almosen in den Moscheen und *Madaris* von Kandahar lebten; dieser Geist wurde nach 1994, als die Bewegung Bedeutung erlangte, beibehalten. Teil des *Taliban*-Ethos ist es, sich vom Konsumzwang fernzuhalten. Keiner der Führer hat Reichtümer an-

gehäuft, was in offensichtlichem Gegensatz zum Ruf der Regierung in Kabul steht. Von Kommandeuren und Kämpfern wird erwartet, dass sie diesem Ethos der Einfachheit folgen und ihren Kampf mit minimalen Ressourcen führen. Auch wenn sich ein Teil der *Taliban*-Politik um die Kontrolle von Ressourcen dreht, so kann die Führung mit einer gewissen Berechtigung behaupten, dass ihr Handeln nicht durch persönliche Bereicherung und Aufstiegsambitionen motiviert wird. Die Aktionen von Führern und Kämpfern mit krassem Materialismus oder mit Interesse an Profiten aus dem Drogenhandel zu erklären entspricht einfach nicht dem Image der *Taliban* in der Gesellschaft.

### *Anliegen der dritten Generation der Taliban*

Es gibt bedeutende Unterschiede in den Perspektiven der eigentlichen *Taliban*-Führung auf der einen und der Feldkommandeure und Kämpfer auf der anderen Seite. Zwischen ihren jeweiligen Kalkülen in Bezug auf ihre Loyalität zur Bewegung und hinsichtlich der Logik der Aufrechterhaltung des bewaffneten Kampfs bestehen feine Unterschiede.

Auch gibt es Generationenunterschiede zwischen den verschiedenen Gruppen, was die Erfahrungen mit Krieg und Regierung angeht. Die Führungsgeneration besteht aus *Taliban*-Kämpfern, die 1994 schon mehrere Jahre Erfahrung im *Dschihad* gegen die Sowjets gesammelt hatten. Die zweite Generation der *Taliban* besteht aus Personen, die ohne vorherige Erfahrung im *Dschihad* in der frühen Phase der Bewegung mobilisiert wurden. Ihre prägende Erfahrung als Erwachsene lag in der Zeit zwischen 1994 und 2001, als sie erstmals an der Macht waren. Die dritte Generation der *Taliban* besteht aus Männern, die sich dem Aufstand nach 2001 anschlossen.

Die *Taliban* stehen im Ruf, intern eng zusammenzuhalten, weil es der Bewegung gelungen ist, die Loyalität der ersten und zweiten Generation zu erhalten. Relativ wenige Männer, die von Anfang an dabei waren, haben sich gegen den obersten Führer Mullah Omar gewandt. Veteranen erzählen vom Geist der Kameradschaft und wie die Organisation durch informelle Bruderschaften der mit den führenden Kommandeuren verbundenen Kämpfer gewachsen ist. Jeder Befehlshaber, der ein militärisches Kommando in Kandahar innehatte, nutzte die Macht der Patronage und stellte Waffen und Geld bereit, um eine solche Bruderschaft zu etablieren. Auch sechzehn Jahre nach der Einnahme Kandahars durch die *Taliban* hängt die politische Identität und Loyalität der Kämpfer immer noch von den Kommandeuren ab, unter denen sie seinerzeit dienten. Im Gegensatz dazu hat die dritte Generation keine Erfahrung mit einer offenen Bewegung oder einer Massenmobilisierung. Sie wurden mit den „of-

fiziellen“ *Taliban*-Beweggründen wie der Forderung nach Wiederherstellung einer wahren islamischen Herrschaft, dem Umsturz der moralisch korrupten Regierung in Kabul und der Vertreibung der Fremden mobilisiert. Ihre Loyalität zur *Taliban*-Bewegung kann jedoch in Frage gestellt werden, denn der Versuch der *Taliban*-Führung, den Konflikt fortzuführen, stellt für diese Kämpfer keine ausreichende Rechtfertigung für den Einsatz von Gewalt dar.

Einige der Feldkommandeure und Kämpfer, vor allem aus der dritten Generation der *Taliban*, beteiligen sich zum Teil deshalb am Aufstand, weil sie so ihren Lebensunterhalt sichern können. Einige Kämpfer erhalten eine Besoldung von ihrem Kommandeur, die auf den afghanischen, militärischen Konzepten der *tashkeel* und *ayasha* beruht. *Tashkeel* ist eine offiziell gültige Organisationsstruktur. Ein Kommandeur, der im Aufstand die Erlaubnis für *tashkeel* erhält, darf sich die Ressourcen dafür nehmen. *Ayasha* ist der Anteil eines Kämpfers am *tashkeel*. Die Schätzungen der angeblichen Löhne von Kämpfern gehen weit auseinander; gelegentlich wird sogar behauptet, dass Aufständische besser bezahlt werden als die afghanischen Sicherheitskräfte. Ein junger Mann, der sich unter die Autorität eines Kommandeurs begibt und sich einer Gruppe von Aufständischen anschließt, erwirbt im Rahmen des *tashkeel* tatsächlich einen Anspruch auf Bezahlung. Wenn der Feldkommandeur Geld erhält, muss er es mit seinen Männern teilen. Es gibt jedoch wenig Beweise dafür, dass die Mittelbeschaffung der *Taliban* so organisiert und vorhersehbar ist, dass Kommandeure ihre Männer gut oder regelmäßig bezahlen könnten. Trotzdem ist für die Ärmern auch dieser Anspruch wertvoll, da sie so zwar nur gelegentlich Geld erhalten, der Kommandeur aber auch für Kleidung, Stiefel und den Lebensunterhalt aufkommen muss. Die Idee des Aufstands als Existenzsicherung sollte aber nicht losgelöst von anderen Motiven betrachtet werden. Aufgrund des kulturellen Kontextes bekommen Kämpfer, die sich den *Taliban* angeschlossen haben, auch einen gewissen moralischen und sozialen Status. Sie leben und agieren in einer Umgebung, in der die öffentliche Befolgung der Religion entscheidend für den Status ist und der *Dschihad* als deren ultimative Form betrachtet wird. Junge Kämpfer berichten mit sichtlichem Stolz, dass die Menschen sich verpflichtet fühlen, sie zu verpflegen und ihnen Respekt entgegenzubringen, wenn sie als bewaffnete Aufständische in paschtunische Dörfer kommen und sich als Teilnehmer am *Dschihad* zu erkennen geben. Selbst wenn ihr Handeln auch als Pragmatismus in Bezug auf Lebensunterhalt und persönlichen Status interpretiert werden kann, stellen sie sich doch selbst als engagierte *Dschihad*-Krieger im Kampf gegen Korruption und für die Durchsetzung islamischen Rechts und die Vertreibung der Fremden dar.

### *Voraussetzungen für einen Gewaltverzicht*

Die Unterscheidung zwischen Reintegration und Versöhnung ist für die praktische Unterstützung von Konzepten der Gewaltlosigkeit hilfreich. Reintegrationsansätze sollen Bedingungen schaffen, die eine bedeutende Anzahl von Kämpfern und Feldkommandeuren dazu bewegen, ihre Teilnahme am Aufstand auch ohne Absprachen mit ihrer Führung zu beenden; sie fußen auf Anreizen, Sicherheitsgarantien und lokaler Politik. Im Gegensatz dazu sind Versöhnungsansätze schon an sich politisch, sie greifen die Anliegen der gesamten *Taliban*-Bewegung auf und wollen eine kritische Masse in eine Art politischen Prozess bringen.

### *Die Versöhnungsagenda*

Um die Bedingungen für ein politisches Übereinkommen für alle oder die meisten der Aufständischen erfolgreich zu gestalten, müssen zuerst alle Konfliktparteien davon überzeugt werden, dass eine solche Lösung möglich und anderen vorzuziehen ist. Die Konfliktparteien müssen an die Möglichkeit einer Übereinkunft glauben.

Um konsensfähig zu sein, müssen neue politische Übereinkommen eine große Bandbreite von Akteuren einschließen. Dazu gehören der Kern der *Taliban*, alle am Aufstand beteiligten Gruppen, die Regierung in Kabul, andere politische *Stakeholder*, die am Bonner Prozess und an der Politik Kabuls nach 2001 beteiligt waren, Pakistan und weitere regionale sowie internationale Akteure. Zuerst bedarf es eines der Komplexität gerecht werdenden Mediationsmechanismus. Des Weiteren wird eine Plattform für einen politischen Dialog gebraucht, in der sich die Akteure über die gegenseitigen Absichten und Minimalansprüche austauschen können, um dann Vergleiche zu ziehen, was sie in einem politischen Prozess gegenüber der aktuellen militärischen Lage gewinnen würden.

Dialog und Vertrauensbildung sollen den Weg für eine mögliche Mediation ebnen, deren Ergebnis dann ein neues politisches Übereinkommen wäre.

### *Reintegrationsansätze*

Jeder erfolgreiche Reintegrationsansatz wird wirtschaftliche Sicherheit als essenziellen Teil mit einschließen. Damit Netzwerke von Kämpfern wirklich zur Gewaltlosigkeit übergehen, ist es am zweckmäßigsten, sie über einen längeren Zeitraum hinweg mit Geld zu unterstützen, damit sie nicht kämpfen. Verschiedene Gründe sprechen für finanzielle Zuwendungen als die am besten geeig-

nete Form der Unterstützung. Erstens ist der Verwaltungsaufwand niedriger als bei einer beruflichen Unterstützung. Zweitens beinhalten sie eine kontinuierliche Beziehung zwischen dem Programm und den (Ex)-Kämpfern, die zur Beobachtung und Motivation genutzt werden kann. Drittens stellen sie eine Möglichkeit dar, den Kontakt zwischen den Kommandeuren und ihren Männern aufrechtzuerhalten. Kommandeure können ihre Männer also disziplinieren und kontrollieren und so Rückfälle vermeiden.

### *Physische Sicherheit*

Ein Hauptanliegen der Aufständischen, die eine Teilnahme an Reintegrationsprogrammen erwägen, ist ihre eigene Sicherheit. Sie müssen vor allem vor Regierungstruppen geschützt werden, die es häufig auf leicht erreichbare und vermeintlich feindliche Kämpfer abgesehen haben, auch wenn deren Sicherheit von anderen Regierungsstellen garantiert wird. Des Weiteren müssen reintegrationswillige Aufständische vor ihren früheren Kameraden geschützt werden, die an ihnen ein Exempel statuieren wollen, um die Disziplin innerhalb der aktiven Aufständischen zu erhalten. Trotz der aktuellen ISAF-Angriffe im Süden Afghanistans und dem Rückgang des *Taliban*-Einflusses in diesem Gebiet kann weder die Regierung in Kabul noch ISAF die persönliche Sicherheit von Aufständischen, die zur Reintegration bereit sind, in den ländlichen Gebieten des Südens garantieren. Die *Taliban* sind dafür bekannt, dass sie gezielt und mit Erfolg gegen Personen vorgehen, die ihrer Meinung nach die Bewegung verraten haben. Wenn also ein Feldkommandeur und seine Männer aus einem umkämpften Gebiet im Süden zur Reintegration bereit sind, muss entweder die Regierung für ihre Sicherheit im Heimatgebiet sorgen oder sie müssen die Erlaubnis bekommen, dies selbst zu tun. Die praktikabelste Option wäre letztere, wobei es reintegrierten Aufständischen erlaubt wäre, Waffen zu tragen und bei der Verteidigung ihrer Heimatdörfer zu helfen. Da also ein wirklicher Gewaltverzicht nicht möglich scheint, muss man sich mit ihrem Wechsel zu einer regierungsfreundlichen Haltung begnügen.

### *Moralische Rechtfertigung für Reintegration*

Erfolgreiche Reintegration muss die Bedürfnisse der Aufständischen in Bezug auf sozialen Status und eine politisch-moralische Rechtfertigung ihres Handelns berücksichtigen. So wichtig pragmatische Überlegungen wie der Lebensunterhalt auch sind, Aufständische müssen zeigen können, dass sie moralischen Beweggründen und nicht nur Geldanreizen folgen. Wer auch immer seitens der Regierung und der internationalen Partner den Reintegrationsprozess leitet, muss Aufständischen eine nachvollziehbare Rechtfertigung anbieten. Möglich wäre z.B. das Inszenieren von Anlässen, bei denen geachtete

Mitglieder der Gemeinschaft, z.B. Stammesälteste und unabhängige religiöse Gelehrte, die Reintegration der Aufständischen als nötig für die Verteidigung ihrer Religion und Gemeinschaft darstellen.

### *Kosten des Übergangs zur Gewaltlosigkeit*

#### *Kosten der Reintegration*

Die Reintegrationskosten werden zumeist als gering eingeschätzt, was wahrscheinlich erklärt, warum dieser Ansatz als erster Unterstützung erhielt. In erster Linie wird Geld benötigt, wobei von den internationalen Gebern erwartet wird, dass sie Mittel bereitstellen, damit die Regierung in Kabul oder die ISAF die Aufständischen unterstützen kann, die zur Reintegration bereit sind – so auch bei der Londoner Afghanistan-Konferenz im Januar 2010. Da Reintegration keinen politischen Inhalt hat, verursacht sie kaum versteckte oder politische Kosten. Selbst im Hinblick auf Straflosigkeit wird kaum Widerspruch erwartet. Einige Aufständische werden möglicherweise spezifischer Gewaltakte angeklagt und werden eine Amnestie oder eine andere Art des Schutzes vor Strafverfolgung benötigen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die strittigsten und wirklich inakzeptablen Personen – seien es Afghanen oder Ausländer – eine Reintegration ablehnen werden.

#### *Kosten der Versöhnung*

Ein Versöhnungsansatz, der auf neuen politischen Übereinkommen beruht, würde eine gründliche Überprüfung der Interaktion und gegenseitigen Sichtweise der verschiedenen Akteure in Afghanistan voraussetzen. Die politischen Kosten einer solchen Anpassung wären deutlich höher als bei einem einfachen Reintegrationsvorgang.

Für echte Versöhnung bedarf es zuerst einer neuen Sicht auf den Konflikt durch alle Parteien. Um Teil eines Versöhnungsprozess zu sein, müssten sich die *Taliban* von ihrer Ideologie, einen heiligen Krieg gegen internationale Ungläubige und ihren lokalen Verbündeten zu führen, abwenden. In ähnlicher Weise müssten internationale Akteure und die Regierung in Kabul, die den Begriff des Terroristen gerne auch wahllos für alle ihre Gegner benutzen, dazu übergehen, mit allen Afghanen zusammenzuarbeiten, die ihr Land wieder aufbauen wollen, einschließlich derer, die sich selbst als *Taliban* bezeichnen. Die Regierung in Kabul und andere betroffene *Stakeholder* müssten ihre Wähler davon überzeugen, dass ein Übereinkommen, das den Konflikt beendet, in ih-

rem Interesse ist. Westliche Regierungen, vor allem die USA, wären vor eine ähnliche Herausforderung gestellt. Sie müssten ihren Wählern plausibel machen, dass eine Beteiligung der *Taliban* an Sicherheit und Wiederaufbau eine positive Entwicklung ist.

Um die Kosten einer eventuellen Versöhnung abschätzen zu können, bedarf es einer Art Abkommen, das die Minimalansprüche aller Akteure erfüllt, ihnen aber Kompromisse in weniger wichtigen Fragen abverlangt. Auf dieser Basis könnte von der internationalen Gemeinschaft erwartet werden, die Isolation von *al-Qaida*, die Zusammenarbeit in der Terrorismusbekämpfung und eine gewisse Stabilitätsgarantie in Afghanistan zu gewährleisten. Den *Taliban* sollte eine ehrenhafte Rückkehr in das politische System zugestanden werden, wobei sie ihren ursprünglichen Werten treu bleiben können. Die Regierung in Kabul könnte sich zumindest eine relative Überlebensgarantie sichern. Schließlich könnte auch die Regierung Pakistans Sicherheitsgarantien gegen feindliche, von Kabul aus agierende Kräfte erhalten.

Die Zivilgesellschaft steht der Möglichkeit einer solchen Einbindung der *Taliban* generell ablehnend gegenüber. Denn ein Entgegenkommen würde auch ein Abrücken von Positionen bedeuten, die für die Zivilgesellschaft von großer Bedeutung sind. Sie ahnen, dass Afghanistan nach einem solchen Abkommen eher der strengen Gesellschaft ähneln würde, wie sie die *Taliban* vor 2001 durchzusetzen versucht hatten. Das Geheimnis einer erfolgreichen Lösung liegt jedoch darin, dass sie für weitaus mehr Menschen als nur für die Aufständischen attraktiv sein muss. In politischer und kultureller Hinsicht muss eine tragfähige Konfliktlösung für weite Teile der afghanischen Bevölkerung etwas Positives zu bieten haben.

Bezüglich kultureller Freiheiten müssen die *Taliban* auch größeren Pluralismus und Toleranz gegenüber den Afghanen zeigen, die nicht nach den Normen des ländlichen Kandahars leben. Zu den schwierigsten Fragen hinsichtlich eines möglichen Abkommens gehören sicherlich die Kulturpolitik sowie deren Durchsetzung und Gewährleistung.

Die volle Rehabilitation der *Taliban* würde eine mindestens symbolische Anpassung der Balance zwischen den verschiedenen Parteien innerhalb der Staatsinstitutionen voraussetzen. Für ein tragfähiges Abkommen müssten die *Taliban* und mit ihnen Männer aus Kandahar entsprechend ihrer zahlenmäßigen Stärke und symbolisch in die Sicherheitskräfte integriert werden.

Afghanische und internationale Skepsis gegenüber der Chance eines möglichen Übereinkommens wird auch dadurch genährt, dass die *Taliban* als chronische Menschenrechtsverletzer gelten, so dass ein Übereinkommen Kompromisse zu Menschenrechten und Gerechtigkeit beinhalten müsste. Hier handelt

es sich um einen der Bereiche, in denen der Ausgang noch nicht abzusehen ist. Erstens war ein Teil der *Taliban*-Mobilisierung ein Appell gegen Ungerechtigkeit und das Versagen von Regierungsstrukturen und diente dazu, Straflosigkeit zu beenden. Zweitens haben die *Taliban* in Bezug auf das Kernthema des Bildungszugangs für Frauen angedeutet, dass sie wissen, dass dieses Thema ein wesentliches Anliegen anderer Akteure ist und sie dies nicht blockieren werden. Auch wenn sich die *Taliban*-Propaganda routinemäßig gegen das „westliche“ Menschenrechtsverständnis wendet, so sind zumindest einige der Differenzen eher semantisch als substantiell. Parteien in akuten Konflikten müssen ihre Gegensätze hervorheben, während ein politischer Prozess auch Kooperationspotenziale aufzeigen könnte. Ein Schlüsselfaktor für ein mögliches Übereinkommen in Bezug auf Menschenrechte besteht darin, dass die Lösung des aktuellen Konflikts die größtmögliche Chance für die Gewährung von Rechten darstellt, was den Weg für weitere Abkommen bereiten könnte.

Einer der ironischen Aspekte eines Übereinkommens mit den *Taliban* ist jedoch, dass diese sich wahrscheinlich größere Verdienste im Kampf gegen Korruption und Drogen erworben haben als die Regierung in Kabul. Zumindest hat die große Anzahl der Nutznießer finanzieller Korruption und des Drogenhandels weitaus weniger Einfluss auf die *Taliban*-Führung als auf die Regierung in Kabul.<sup>1</sup> Darum müsste zu den „Kosten“ eines Abkommens auch zählen, dass die *Taliban* wahrscheinlich auf einer gerechten Lösung bestehen werden, was auch bedeutet, dass mindestens Teile des von Regierungsmitgliedern illegal angehäuften Reichtums zurückgegeben werden müssten. Auch wenn ein solches Abkommen nur in begrenzter Weise die Rückgabe von geraubtem Eigentum oder Staatsbesitz einfordern kann, ohne einige der am Abkommen beteiligten einflussreichen Personen gegen sich aufzubringen, müsste sich das Abkommen doch möglichst gegen Straflosigkeit und Vetternwirtschaft richten.

Jedes Übereinkommen würde eine Änderung der Rolle der internationalen Akteure in Afghanistan nach sich ziehen, in erster Linie der internationalen Truppen. Trotz der *Taliban*-Rhetorik würde ein Abkommen keinen schnellen Abzug bedeuten, schon aufgrund unvermeidlicher Bedenken bezüglich der Tragfähigkeit eines Abkommens und der zukünftigen Stabilität. Der entscheidende Unterschied wäre, dass die internationale Militärpräsenz wohl Teil eines verhandelten Rahmens und einer Überprüfung wäre, wie es sie bisher nicht gegeben hat. Der ISAF-Einsatz würde deutlicher als bisher auf eine Abzugsperspektive und Demilitarisierung fokussiert werden. Falls ein Abkommen zustande kommt, wäre der wichtigste Schritt für das Militär das Ende der Kampfoperationen, sobald sich die Aufständischen auf einen Waffenstillstand

---

<sup>1</sup> Siehe dazu Beitrag 1.5. in diesem Band.

einlassen. Alle afghanischen Beteiligten eines neuen Abkommens wollen natürlich ihren Anteil an der Beendigung der unpopulären Aspekte des ISAF-Einsatzes herausstellen. Die internationalen Truppen müssten sich dann wahrscheinlich nach strikteren Vorgaben und Einschränkungen hinsichtlich ihrer Präsenz richten, auch wenn diese in die bereits eingeschlagene Richtung des ISAF-Kommandeurs gehen würden. Die Einschränkungen der Präsenz würden nicht nur für internationale Truppen gelten. Auch wenn afghanische Parteien weiterhin internationale Unterstützung zur Stabilisierung des Landes begrüßen würden, so ist doch die zivile Präsenz – oftmals mit deutlichen kolonialen Beiklängen – selbst Teil des Missstands, der Aufständische und *Stakeholder* in Kabul zusammenschweißen könnte. Ein neues Abkommen könnte überflüssige internationale Präsenz beschränken und internationalen Hilfsorganisationen und Vertragspartnern weniger freie Hand lassen.

### *Die Rolle externer Akteure*

In Bezug auf die internationale Rolle in politischen Ansätzen des Konflikts zeigen sich zwei mögliche Szenarien. Im minimalistischen Szenario bliebe die Regierung in Kabul der führende Akteur sowohl bei der Reintegration als auch bei der Versöhnung. Das internationale Engagement wäre dann auf die Formel des früheren Sondergesandten des UN-Generalsekretärs für Afghanistan Kai Eide beschränkt: unterstützen und fördern, soweit von der Regierung in Kabul als nötig erachtet. Wahrscheinlich würde diese Unterstützerrolle die Bereitstellung von Ressourcen für Aktivitäten zur Reintegration und Versöhnung umfassen, die die Regierung in Kabul ergreift, ebenso wie für die Harmonisierung von Sicherheitsmaßnahmen und politischen Fortschritten. Letzteres wäre sogar in einem minimalistischen Szenario wichtig, da die Regierung in Kabul Sicherheitsgarantien von ihren internationalen Partnern braucht, um die Verhandlungen mit den Aufständischen voranzubringen. Zunächst würde die Regierung in Kabul fordern, dass ISAF in den politischen Prozess eingebundene Aufständische nicht verfolgt, und dann müsste sie für Kommandeure oder Netzwerke, die mit der Regierung ein Übereinkommen geschlossen haben, Sicherheitsgarantien einfordern.

In einem maximalistischen Szenario würde die internationale Gemeinschaft geeignete Repräsentanten oder Institutionen benennen, um weitaus aktiver den politischen Prozess auf den Weg zu bringen und mitzugestalten. Dabei müsste das internationale Engagement mit der Regierung in Kabul und anderen Konfliktparteien koordiniert werden. Die Vertreter der internationalen Gemeinschaft müssten einerseits einen gewissen Abstand zur Regierung

in Kabul wahren, um beim Umgang mit der bewaffneten Opposition einigermaßen glaubwürdig zu sein, aber andererseits eng genug mit der Regierung zusammenarbeiten, um ihr Vertrauen zu behalten.

Obwohl Reintegration der einzige Teil des politischen Ansatzes ist, der gegenwärtig umgesetzt wird, wird die internationale Gemeinschaft einiges an Finanzmitteln und institutioneller Kapazität für weitergehende Maßnahmen bereitstellen müssen. Neben der politischen Entwicklung im Vorfeld der Londoner Afghanistan-Konferenz haben Geber an einem Finanzierungsmechanismus gearbeitet, mit dem Ressourcen für die Reintegration von Aufständischen entsprechend kanalisiert werden können. Jedoch hängt das Ergebnis der Reintegration stark von deren Auswertung und Überwachung ab. Der vielleicht wichtigste Reintegrationsbeitrag internationaler Geber wäre, den Status von Aufständischen zu überprüfen, die an Reintegrationsmaßnahmen teilnehmen. Dies wäre grundsätzlich möglich und könnte den Ausschlag dafür geben, ob ein Beitrag zum Frieden geleistet oder Gelder der Geber doch nur wieder in dunklen Kanälen versickern. Ein Schlüsselproblem des gegenwärtigen Entwaffnungsprogramms und seiner Vorgänger im Rahmen der Reintegration ist, dass sich daran lediglich Personen beteiligt haben, die keine wirkliche Bedrohung für den Staat darstellen. Zwischen allen Beteiligten entstand ein ungutes gemeinsames Interesse, Erfolgsmeldungen zu präsentieren, da davon die Bewilligung weiterer Mittel abhing. An einem auf dieser Basis laufenden Reintegrationsprogramm könnten Tausende angeblicher Aufständischer teilnehmen und finanzielle Anreize erhalten, ohne dass das eigentliche Problem gelöst würde, da die wirklichen Aufständischen weiterhin kämpfen.

ISAF hat in den letzten Jahren bedeutende Fortschritte gemacht, wenn es darum ging, zu verstehen, wie die Netzwerke der Aufständischen funktionieren, und aktive Kämpfer zu identifizieren. Der entscheidende internationale Beitrag zur Reintegration würde erstens sicherstellen, dass von *Outreach*-Teams identifizierte, tatsächliche Aufständische zur Teilnahme an dem Programm eingeladen werden und zweitens die Ressourcennutzung überwacht wird, sodass die Hauptbegünstigten des Programms wirklich diejenigen Kommandeure und ihre Männer sind, die vor Kurzem noch im Aufstand kämpften.

Bei einem minimalistischen Ansatz wären die wichtigsten Aufgaben des internationalen Engagements die Finanzierung und Unterstützung der Reintegration. Im maximalistischen Ansatz wäre die internationale Gemeinschaft aktiver in die Vermittlung und Einleitung von Versöhnung eingebunden. Momentan würde eine Mediation einen komplexen Prozess der Beteiligung einer Reihe von Konfliktparteien bedeuten, einschließlich des Kerns der *Taliban*-Führung, vernetzter aufständischer Gruppen, Pakistans und anderer regiona-

ler Mächte, der Regierung in Kabul und weiterer *Stakeholder* in Afghanistan. Das Hauptziel wäre erstens die Etablierung einer Basis für ein Abkommen, das zu einem Ende des Konflikts führt. Zweitens müsste ein Verhandlungsprozess strukturiert werden, an dem nationale und regionale Akteure teilnehmen könnten. Drittens müsste eine solche Vermittlung sicherstellen, dass das Abkommen internationale Anliegen aufgreift und entsprechend Rückendeckung erhält.

Eine ausreichend unterstützte internationale Vermittlung, an der alle Parteien teilnehmen, bietet die beste Aussicht auf eine politische Lösung, die sowohl regionale Anliegen berücksichtigt als auch den Konflikt beendet. Ohne eine solche Vermittlung ist es unwahrscheinlich, dass nationale Akteure das für ein Abkommen nötige Vertrauen der anderen Akteure gewinnen. In diesem Fall wäre das bestmögliche Ergebnis wohl ein neues bilaterales Abkommen zwischen Afghanistan und Pakistan zur Einschränkung von Rückzugsgebieten in Pakistan, jedoch ohne ein umfassendes Abkommen mit den Aufständischen selbst.

Viele andere Aspekte des internationalen Engagements in Bezug auf Afghanistan und Pakistan müssten mit internationalen Vermittlungsversuchen in Einklang gebracht werden. Die Bereitstellung von Sicherheit ist dabei zentral. Eine Entscheidung der *Taliban*, ernsthaft zu verhandeln, wäre am ehesten möglich, wenn die Führung davon überzeugt ist, dass sie keine realistische Chance hat, die Regierung in Kabul zu stürzen, und dass ein Abkommen möglich ist. Die Anstrengungen der NATO, die *Taliban* zurückzudrängen und die Regierung in Kabul zu stärken, sind für die Schaffung günstiger Bedingungen für ein Abkommen notwendig, setzen aber einen glaubhaften politischen Prozess neben dem militärischen Engagement voraus. Außerdem müssen die Sicherheitsmaßnahmen langfristig glaubwürdig sein. Eine dauerhafte Sicherheitsgarantie für Afghanistan wäre auch noch nach einer politischen Lösung nötig und wahrscheinlich Teil des Abkommens. Jedoch könnten nach einem Abkommen, wenn sich der Aufstand beruhigt, im Einklang mit Fortschritten bei der lang erwarteten Demilitarisierung der Gesellschaft, der Umfang, das Mandat und die Aktivitäten internationaler Truppen in Afghanistan angepasst werden. Parallel zur Sicherheitsvorsorge sollten internationale Maßnahmen zur Verbesserung der Regierungsführung in Afghanistan Teil eines neuen Abkommens sein. Je weiter die Korruption und Bereicherung der Regierung reduziert werden, desto eher wird die Regierung in Kabul zu einem glaubwürdigen Verhandlungspartner für andere Akteure. Aufgrund des bisher mangelnden Erfolgs bei Versuchen, diese Missstände abzustellen, ist es allerdings möglich, dass eine ent-

sprechende Verpflichtung, in der Regierung in Kabul „aufzuräumen“, Teil des neuen Abkommens sein und nicht im Vorfeld stattfinden wird.

### *Schlussfolgerungen*

Die öffentliche Debatte über Ansätze gegenüber dem Aufstand in Afghanistan scheint sich langsam dahin zu bewegen, dass die Regierung in Kabul und ihre internationalen Unterstützer sich um Versöhnung auf der Basis eines politischen Abkommens bemühen sollten, das zumindest eine kritische Masse der *Taliban*-Führung in das politische System in Kabul integriert. In der Zwischenzeit wird bereits ein begrenzter Reintegrationsansatz verfolgt. Der Erfolg beider Ansätze hängt davon ab, ob in ihrer Umsetzung die Motivationen der Aufständischen und die Struktur des Aufstandes berücksichtigt werden. Auch in einem vergleichsweise einfachen Reintegrationsprozess ist Erfolg nur erreichbar, wenn nicht nur der Lebensunterhalt von Aufständischen gesichert, sondern auch ihr Wunsch nach Sicherheit und moralischer Bestätigung befriedigt wird. Unterstützungsmaßnahmen für Reintegration und Versöhnung müssen jedenfalls berücksichtigen, dass Störer sowohl bei den Aufständischen als auch in der Regierung in Kabul den Prozess sabotieren können. Wenn ernsthaft die Aussicht bestehen soll, dass das neue Bemühen um Reintegration Früchte trägt und Aufständische wieder eingliedert werden, muss zunächst mithilfe strikter Kontrollen dafür gesorgt werden, dass die bereitgestellten Mittel nicht in den Taschen von Regierungsmitgliedern verschwinden. Echte Versöhnung zu erreichen ist dagegen viel komplexer. Ihr Fortschritt bedarf der Koordinierung einer größeren Anzahl von Akteuren und eines Ausgleichs gegensätzlicher Interessen, und das ohne jegliche Garantie dafür, dass das Hauptziel – ein politisches Abkommen zur Beendigung des Aufstands – überhaupt erreichbar ist. Der für ein Versöhnungsabkommen benötigte politische Prozess und die Anforderungen seiner Implementierung würden über alles seit dem Beginn des Bonner Prozesses Versuchte hinausgehen. Und doch verführt die Aussicht auf ein Abkommen, das den Aufstand entweder beenden oder ernsthaft schwächen und die politische Ordnung stabilisieren kann, bereits einige Akteure dazu, die Vorteile eines solchen Prozesses zu erwägen.

## **1.2. Der ISAF-Einsatz der Bundeswehr. Anmerkungen zu einer überfälligen Bilanzierung**

*Winfried Nachtwei*

Am 26. Februar 2010 beschloss der Deutsche Bundestag zum zehnten Mal die Fortsetzung der deutschen Beteiligung an der *International Security Assistance Force (ISAF)* in Afghanistan. Der ISAF-Einsatz der Bundeswehr befindet sich in einer kritischen Phase: In Teilen ihres Einsatzgebiets sind die deutschen Soldaten mit einem Guerilla- und Terrorkrieg konfrontiert. Im Laufe des Jahres 2009 standen sie zeitweilig täglich in Kampfeinsätzen. Die Gewalteskalation erreichte am 4. September 2009 ihren vorläufigen Höhepunkt, als einem vom deutschen Kommandeur in Kunduz angeordneten Luftangriff nach NATO-Feststellungen bis zu 142 Menschen zum Opfer fielen, darunter viele Zivilpersonen. Für die NATO-geführte ISAF und insbesondere die USA gilt 2010 als das Jahr, in dem die jahrelange Abwärtsdynamik der Sicherheitslage umzukehren ist und die Voraussetzungen für einen schrittweisen Abzug von ISAF-Kräften ab 2011 zu schaffen sind.

Zugleich befindet sich der Einsatz in einer tiefen Akzeptanzkrise: In der deutschen Bevölkerung ist die Ablehnung so breit wie nie zuvor. Die politische und militärische Führung haben bei den Soldaten in den letzten Jahren erheblich an Vertrauen verloren. Der Verteidigungsausschuss des Bundestags ermittelt zum Luftangriff von Kunduz und dem politischen Umgang damit. In einer solchen Situation hat die ungeschönte Überprüfung des Einsatzes höchste Priorität.

Als Mitglied des Verteidigungsausschusses trug ich acht Jahre Mitverantwortung für den Afghanistaneinsatz. Umso mehr soll dies auch ein Beitrag zu einer parlamentarischen, kritischen Selbstüberprüfung sein. Ich stütze mich wesentlich auf Informationen und Einblicke, die ich im Rahmen meiner Ausschusstätigkeit und bei 14 Besuchen in Afghanistan gewonnen habe.<sup>1</sup>

### *Auftrag ohne Bodenhaftung*

Die politische und rechtliche Basis des Bundeswehreininsatzes bilden die Resolutionen des UN-Sicherheitsrats und die Mandatsbeschlüsse des Deutschen Bundestags.

---

<sup>1</sup> Reiseberichte zu Afghanistan unter <http://www.nachtwei.de>.

Der Startauftrag von 2001 lautete, die „vorläufigen Staatsorgane Afghanistans bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit in Kabul und seiner Umgebung so zu unterstützen, dass sowohl die vorläufige afghanische Regierung als auch das Personal der Vereinten Nationen in einem sicheren Umfeld arbeiten können.“ Mit dem vierten Mandat vom 24. Oktober 2003 wurde der Auftrag um den Schutz für anderes internationales, dem Wiederaufbau und humanitären Aufgaben nachgehendes Zivilpersonal, die Unterstützung der Sicherheitssektorreform sowie der Demilitarisierung, Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kombattanten, Beiträge zur zivil-militärischen Zusammenarbeit und Mitwirkung bei der Wahlabsicherung ergänzt. Erst das jüngste Mandat von 2010 nennt auch den Schutz der Bevölkerung als besondere Aufgabe der Bundeswehr. Darüber hinaus ist die Bundeswehr an der Führung des ISAF-Hauptquartiers in Kabul beteiligt.

Die Kontinuität des allgemeinen Auftrags der Bundeswehr ging einher mit einer enormen quantitativen und qualitativen Ausweitung: ISAF-Leitfunktion in Kabul zusammen mit den Niederlanden (2003), *Provincial Reconstruction Team* (PRT) Kunduz (2004), Führungsrolle für die ISAF-Region Nord (2006), sechs Aufklärungs-Tornados und *Quick Reaction Force* (2008) für die gleiche Region, Aufwuchs der maximalen Truppenstärke von anfangs 1.200 auf 5.350 im Jahr 2010.

Die Afghanistanmandate leiden unter mehreren fundamentalen Defiziten:

1. Die Aufträge wurden immer sehr allgemein, losgelöst von der konkreten Lageentwicklung und unter Verzicht auf überprüfbare Teilziele formuliert. Die Verschärfung der Sicherheitslage in den letzten Jahren und der partielle Übergang eines Stabilisierungs- zu einem Kampfeinsatz spiegeln sich nicht im Mandat. Der unveränderte Auftrag „Aufrechterhaltung der Sicherheit“ verschweigt die Realität der NATO-Aufstandsbekämpfung, wie sie in internen Papieren des deutschen Kontingents seit Sommer 2009 sehr wohl benannt ist.
2. Die „Mandatsanpassungen“ waren in der Regel kurzfristige Kompromisse zwischen operativem Bedarf und Bündnisforderungen einerseits und innenpolitischen Rücksichtnahmen andererseits. Weil man nie innehielt, um den Afghanistaneinsatz umfassend zu überprüfen und neu auszurichten, wurden daraus faule Kompromisse für beide Seiten: Dies beförderte den Eindruck eines Einsatzes auf der Rutschbahn und damit ein – historisch überaus begründetes – Misstrauen. Auf Seiten der Einsatzkräfte in Afghanistan verstärkte sich der Eindruck, mangels entsprechender Kapazitäten und Fähigkeiten den Lageverschärfungen nicht wirksam begegnen zu können.

3. Schließlich beschränken sich die Mandate auf die militärischen Aufgaben, Fähigkeiten und Kapazitäten und lassen die diplomatischen, entwicklungspolitischen und polizeilichen Aufgaben außer Acht. Das aber begünstigt nach aller Erfahrung der letzten Jahre eine militärfixierte Wahrnehmung.

### *Lückenhafte Einsatzkontrolle*

Das Bundeswehrkontingent untersteht wie in jedem Auslandseinsatz einer nationalen und einer multinationalen Befehlskette. Der nationale Führungsstrang ist zuständig für die Bereitstellung von Personal und Ausrüstung, die Einsatzbewertung sowie die truppendienstliche Führung und überwacht die Einhaltung des Mandats. Hier nimmt die deutsche militärische Führung auch Einblick und ggf. Einfluss auf die Operationsplanung der deutschen ISAF-Kräfte.

Der multinationale Führungsstrang reicht von den NATO-Kommandoebenen über das ISAF-Hauptquartier in Kabul und das *Regional Command North* bis zu den PRTs auf Provinzebene und beinhaltet die operative Führung im Einsatz. Die Operationen werden geplant und durchgeführt im Rahmen des ISAF-Operationsplans, dessen geheimer Anhang die Einsatzregeln (*rules of engagement*) beinhaltet. Diese regeln unter anderem den nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abgestuften Einsatz militärischer Gewalt und die Freigabeautorität für schwere Waffen. Andauerndes Konflikthema waren dabei immer wieder die nationalen Vorbehalte (*caveats*) einzelner Truppensteller für ihre Kräfte. Auf deutscher Seite sind die Beschränkung des Einsatzraums und die Nichtbeteiligung an der direkten Drogenbekämpfung solche *caveats*.

Der Bundestag entscheidet nicht nur über einen Einsatz. Er begleitet und kontrolliert auch die laufenden Einsätze der „Parlamentsarmee“ Bundeswehr. Eine Grundlage dafür sollen die schriftlichen und mündlichen Unterrichtungen der Bundesregierung sein. Dabei fehlt es indes an systematischen Lagebildern zur Entwicklung des „sicheren Umfelds“, das zu fördern Kernauftrag von ISAF ist.

Bei Besuchen der Einsatzkontingente erhielten zuständige Abgeordnete noch am ehesten ein ungeschminktes Lagebild. Schon 2006 erfuhren Besucher von beunruhigenden Trends auch im Norden. Kritische Botschaften erreichen in aller Regel nur die militärische Führung, nicht aber das Parlament oder gar die Öffentlichkeit. Über die Geheimeinsätze des Kommandos Spezialkräfte (KSK) bei ISAF werden die Obleute von Auswärtigem und Verteidigungsausschuss zwar regelmäßig grob unterrichtet. Von einer nennenswerten parlamentarischen Kontrolle ist das jedoch weit entfernt. Solche Art von Be-

richtswesen erleichtert eine Abkoppelung der Politik vom Einsatzbedarf vor Ort und fördert eine Sicherheitspolitik eher nach innenpolitischen Interessen.

### *Norderweiterung mit Provincial Reconstruction Teams*

Der ISAF-Einsatz beschränkte sich zunächst mit relativ schwachen Kräften auf die Hauptstadt Kabul. Dieser Ansatz des *light footprint* war angesichts der katastrophalen Erfahrungen mit Interventionen in Afghanistan plausibel, ging aber zugleich mit dem Wunschdenken einher, über ein stabileres Kabul dem ganzen Land auf die Beine helfen zu können. Vor dem Hintergrund zunehmender Angriffe auf Angehörige von Hilfs- und UN-Organisationen riefen 79 internationale Nichtregierungsorganisationen ISAF und NATO im Juni 2003 dazu auf, die militärische Präsenz auf das ganze Land auszuweiten. Deutschland gehörte zu den ersten Ländern, die ab Ende 2003 außerhalb Kabuls Verantwortung übernahmen. Erst zweieinhalb Jahre später erreichte die ISAF-Erweiterung den Süden und Osten – und eskalierte vor allem in Helmand und Kandahar sofort zu einem opferreichen Kampfeinsatz.

Als die Bundeswehr das PRT Kunduz übernahm und 2006 die Führungsverantwortung für die ganze ISAF-Region Nord, war der Norden keineswegs so risikoarm, wie er lange Zeit in den Medien dargestellt wurde. Die neun Provinzen erstrecken sich über 1.200 mal 400 Kilometer, sind teilweise extrem gebirgig und wegen des schlechten Wegenetzes äußerst schwer zugänglich. Bei meinem ersten Besuchen in Kunduz im Januar 2004 wies der PRT-Kommandeur auf das Fehlen staatlicher Strukturen, erhebliche Destabilisierungsfaktoren und ein latentes Eskalationspotenzial lokaler Konflikte hin. In den Nordwestprovinzen Faryab, Jowzjan und Balkh hatten noch 2003 bewaffnete Kämpfe zwischen Truppen der regionalen Machthaber Abdul Raschid Dostum und Atta Mohammad Noor getobt. Teile der Provinzen Kunduz und Baghlan waren früher *Taliban*-Hochburgen. Bis heute spielen in der Region Parallelstrukturen ehemaliger Kommandeure der Nordallianz eine zentrale Rolle, gehen Haupttrouten des Drogenschmuggels durch Kunduz.

Um in diesem schwierigen Umfeld die eigenen schwachen militärischen und zivilen Kräfte bestmöglich zur Wirkung zu bringen, wurden ressortübergreifende PRTs entwickelt. Das deutsch-geführte PRT wurde statt der *Operation Enduring Freedom* (OEF) der ISAF unterstellt. Unter dem Dach des deutschen PRT sollten vier Ressorts der Bundesregierung zusammenwirken: die Bundeswehr für ein sicheres und stabiles Umfeld, das Auswärtige Amt für politische Unterstützung und humanitäre Hilfe, das Entwicklungsministerium für Wiederaufbau und Entwicklung, das Innenministerium für Polizeiaufbau und

-ausbildung. Während die PRTs aus Sicht der Bundesregierung seit Jahren als Musterbeispiele des Ansatzes der vernetzten Sicherheit gelten, sieht die Wirklichkeit trotz oft pragmatisch guter Zusammenarbeit vor Ort erheblich anders aus. Schon die Personalkapazitäten sind höchst unterschiedlich.

Neben der starken militärischen Säule besteht die jeweilige Vertretung des Auswärtigen Amtes beim Regionalkommandeur Nord bzw. den PRTs aus einem bis maximal drei Personen. Die Entwicklungszusammenarbeit ist personell über die Durchführungsorganisationen wie die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (gtz) und den Deutschen Entwicklungsdienst (DED) mit ihren entsandten und einheimischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erheblich besser aufgestellt. Ihre räumliche Distanz zum PRT ergibt sich aus ihrem anderen Ansatz, für den die Nähe zur Bevölkerung unverzichtbar ist. Das gilt noch mehr für Hilfsorganisationen, deren Wirkungsmöglichkeiten und Sicherheit gerade auf ihrer Neutralität und ihrer Aufnahme durch die Bevölkerung beruhen.

Die Kooperation zwischen den Ressorts ist stark personenabhängig. Ein zentraler Konfliktpunkt ist immer wieder das Verhältnis von kurzfristigen CIMIC-Maßnahmen (*civil-military cooperation*) im Rahmen des Schutzes der eigenen Kräfte zu nachhaltigen Entwicklungsmaßnahmen. Andere Kooperationsprobleme ergeben sich aus den sehr unterschiedlichen Einsatzzeiträumen, Organisationskulturen und Mentalitäten.

Seit Jahren steht ein Grundkonflikt zwischen den Militärs und den Zivilen im Raum: Die militärische Seite kritisiert seit Langem die personelle Schwäche vor allem des Innenministeriums und Auswärtigen Amtes und unzureichende Aufbauanstrengungen, wodurch Enttäuschungen und Perspektivlosigkeit zugenommen hätten, das Vertrauen der Bevölkerung verloren gegangen sei und Aufständische hätten Fuß fassen können. Umgekehrt kommt von ziviler Seite immer wieder der Vorwurf, ISAF und Bundeswehr hätten sich zu sehr auf den Selbstschutz fixiert, den Kontakt zur Bevölkerung und deren Schutz aus den Augen verloren und damit ihre Kernaufgabe, Sicherheit zu fördern, vernachlässigt. Zahlreiche Nichtregierungsorganisationen lehnen das PRT-Konzept ab, weil damit zivile und militärische Aufgaben vermengt, die Unabhängigkeit der Nichtregierungsorganisationen infrage gestellt und ihre Sicherheit gefährdet werde.<sup>2</sup> Eine unabhängige Evaluierung der deutschen PRTs wurde schon vor Jahren angeregt, aber auf politischer Ebene gestoppt.

---

2 Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO): Was will Deutschland am Hindukusch?, VENRO-Positionspapier 7/2009, Bonn 2009.

## *Vom Stabilisierungseinsatz zur Aufstandsbekämpfung*

Mit dem *Regional Command North* übernahm die Bundeswehr die Führungsverantwortung und damit auch die zentrale Nachschubbasis in Mazar-i Sharif für 16 ISAF-Nationen. Im Oktober 2006 umfasste das PRT Kunduz 470 Soldatinnen und Soldaten, davon 90 Infanteristen für den Außeneinsatz in einem Raum von der Größe Hessens.

Die anfängliche Stärke der militärisch schwachen PRTs lag in einer klugen Mischung aus bewaffneter Präsenz durch Patrouillen mit Gesprächsaufklärung, aus Netzbildung, *Key-Leader-Engagement* und Konfliktmanagement. Betont wurde die zentrale Rolle von Offenheit, Respekt und Vertrauensbildung im Umgang mit der Bevölkerung, abgelehnt wurden Vorstellungen von militärischer „Konfliktlösung“. Beim Vorgehen gegen oppositionelle bewaffnete Kräfte galt der *second-row-approach* – Unterstützung der afghanischen Sicherheitskräfte, nicht Handeln an ihrer Stelle. Ein zentrales Instrument um Sympathie zu gewinnen waren CIMIC-Maßnahmen, der Bau von Schulen und *quick impact projects*. Weit über ihre Bedeutung im Einsatz prägten CIMIC-Aktivitäten die Selbstdarstellung der Bundeswehr in Deutschland und trugen nicht unwesentlich zu einem von Anfang an falschen Bild von Entwicklungshelfern in Uniform bei.

Die PRTs sollten vor allem als „Puffermacht“ in einem Umfeld mit vielen lokalen Machthabern, reichlich Konfliktstoff und Bewaffneten wirken. Sie sollten „Zeit kaufen“ für den Aufbau von Staatlichkeit und selbsttragender Sicherheit, für wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Im Gegensatz zu einem in Deutschland verbreiteten Bild des Bundeswehreinsetzes war ein direkter militärischer Schutz für zivile Helfer weder sinnvoll noch nötig oder möglich.

Beeinträchtigt wurde der bevölkerungsorientierte Ansatz der Bundeswehr von Anfang an durch die schnellen Kontingentwechsel alle vier Monate sowie durch den bis heute andauernden Mangel an Sprachmittlern und interkulturellen Einsatzberatern. Wo deren Stellen vakant sind, agieren Kommandeure in einem interkulturellen Nebel und wächst das Risiko eines kurzsichtigen Umgangs mit lokalen Machthabern. Landeskundige Experten bewerten die interkulturelle Einsatzvorbereitung der Soldaten als unzureichend.<sup>3</sup> Konterkariert wurde der bevölkerungsorientierte Ansatz durch ein rücksichtsloses Vorgehen von OEF- und US-Truppen vor allem im Osten und Süden.

---

<sup>3</sup> Ausdrücklich auszunehmen von dieser Bewertung ist der im Auftrag des Militärgeschichtlichen Forschungsamts von Bernhard Chiari herausgegebene Wegweiser zur Geschichte Afghanistan, 3. Aufl. (geänd. Nachdruck), Paderborn III/2009.

## DER ISAF-EINSATZ DER BUNDESWEHR

Von Anfang an war eine Teilaufgabe des Bundeswehreinsatzes die Ausbildung afghanischer Sicherheitskräfte, vor allem der *Afghan National Army* (ANA). Am 14. Juni 2006 wurde dafür im PRT Kunduz das erste *Operational Mentoring and Liaison Team* (OMLT) in Dienst gestellt. Anfang 2010 stellte die Bundeswehr acht OMLTs mit jeweils mindestens 20 Ausbildern und Mentoren. Seit April 2007 unterstützen Bundeswehr-Feldjäger die Polizeiausbildung.

Ab Sommer 2006 warnten Bundeswehroffiziere vor sich verschlechternden Rahmenbedingungen: Mit der Rückkehr tausender paschtunischer Flüchtlinge aus Pakistan nach Kunduz nahmen Konflikte um Landbesitz und Wasserrechte enorm zu. Zugleich sickerten zunehmend Militante in die Provinz ein. Seit der ISAF-Süderweiterung waren britische und kanadische ISAF-Truppen in Kandahar und Helmand in schwere Kämpfe verwickelt. Nach einer Serie von Anschlägen auf ISAF-Patrouillen ordnete Verteidigungsminister Jung an, dass Bundeswehrpersonal nur noch in geschützten Fahrzeugen das Feldlager verlassen durfte. Das bedeutete, dass mit den schwereren Fahrzeugen ein Teil des Einsatzgebiets nicht zu erreichen war und der Kontakt zur Bevölkerung erschwert wurde. Örtliche Bundeswehrkommandeure drängten vergeblich darauf, je nach Lage selbst über das einzusetzende Schutzniveau entscheiden zu dürfen.

Eine gravierende Wende brachte am 19. Mai 2007 ein Selbstmordattentat, dem auf dem Markt von Kunduz drei Bundeswehrsoldaten und sieben afghanische Zivilpersonen zum Opfer fielen. Das PRT stellte über Wochen die Patrouilletätigkeit weitgehend ein und beschränkte sich auf den Nahbereichsschutz des Feldlagers. Angesichts von ca. 20 im Raum Kunduz vermuteten potenziellen Attentätern war diese Einigelung nachvollziehbar. Zugleich wuchs damit die Distanz zwischen ISAF und Bevölkerung, ging die bis dahin schon spärliche und flüchtige Patrouillenpräsenz in der Fläche verloren. Der bevölkerungsorientierte, „offene“ Ansatz war mit seinen relativ schwachen Kräften dort an seine Grenzen gestoßen, wo größere Gruppen von Militanten vor allem in paschtunischen Siedlungsgebieten einsickern, sich festsetzen und Einfluss gewinnen konnten.

Eine nächste Stufe der Konfliktverschärfung markierte die Operation *Harekate Yolo II*, die ab Oktober 2007 von ISAF und afghanischen Sicherheitskräften im Nordwest-Distrikt Ghormach durchgeführt wurde. Hier unterstützten Bundeswehrsoldaten erstmalig in Afghanistan einen umfassenden Kampfeinsatz, der vom ISAF *Regional Command North* geführt wurde.

2008 verschlechterte sich die Lage in der Provinz Kunduz kontinuierlich parallel zur wachsenden strategischen Bedeutung der NATO-Nachschubroute

vom Norden durch Kunduz. Während die Provinzen Kunduz und Baghlan für die *Taliban* und Verbündete zum Angriffsschwerpunkt im ganzen Norden wurden, verlegte die Zentralregierung ein ANA-Bataillon und ein Drittel der Polizisten aus der Provinz in den umkämpften Süden und entblößte damit einige Distrikte. Die Bundeswehrkräfte in Kunduz wurden mit Rücksicht auf das politische Tabu „Obergrenze“ nicht so verstärkt, wie es PRT- und Regionalkommandeure immer wieder gefordert hatten. Im Herbst 2008 konstatierte der PRT-Kommandeur, ISAF habe in Kunduz die Initiative verloren.

Ende April 2009 wurde die Lage in den meisten Distrikten der Provinz Kunduz eindeutig „kriegsähnlich“: Seitdem standen die Bundeswehrsoldaten immer wieder in Gefechten, die teilweise mehrere Stunden dauerten und in denen die Aufständischen bisher unbekannte militärische Fähigkeiten zeigten. Erstmals fiel dabei ein Bundeswehrsoldat im Kampf, erstmalig töteten Bundeswehrsoldaten etliche Dutzend Gegner im Gefecht, erstmalig kam es dabei zu Luftnahunterstützung mit Bombeneinsatz. Zentrale Einsatzregel blieb aber weiterhin die Vermeidung ziviler Opfer. Dieses Gebot wurde mit dem Luftangriff vom 4. September 2009 gebrochen. Es greift aber zu kurz, hierfür allein den Befehlsggeber verantwortlich zu machen. In erheblicher Mitverantwortung steht die politische Führung in Berlin, die gegenüber der Ausweitung der Aufstandsbewegung und der Intensivierung der Kämpfe im Raum Kunduz die Augen verschloss und die eigenen Soldaten in eine zunehmend aussichtslose Situation geraten ließ.

#### Schwere Sicherheitsvorfälle beim Bundeswehreinsatz in Afghanistan<sup>4</sup>

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Summe
<i>Gefechte</i>	0	0	0	0	4	4	2	35	45
<i>Sprengstoffanschläge</i>	0	1	3	3	11	5	19	11	53
<i>Tote Bundeswehrsoldaten durch Fremdeinwirkung</i>	0	5	0	1	0	3	3	5	19
<i>Tote Bundeswehrsoldaten durch Unfälle</i>	9	0	0	3	0	0	0	1	17
<i>Verletzte Bundeswehrsoldaten durch Fremdeinwirkung</i>	0	29	8	4	7	14	25	19	106
<i>Verletzte Bundeswehrsoldaten durch Unfälle</i>	0	10	2	6	7	10	3	1	39

<sup>4</sup> Nach den internen wöchentlichen Lageberichten des Bundesministeriums der Verteidigung und Winfried Nachtwei: Sicherheitsvorfälle in der Region Afghanistan-Nord 2006 bis Januar 2010, <http://www.nachtwei.de/index.php/articles/946>. Die Toten durch Unfälle umfassen auch sonstige Umstände. Hinzu kommt eine dreistellige Zahl an Raketen, die

## DER ISAF-EINSATZ DER BUNDESWEHR

Bei mehreren größeren Operationen konnten zwar Aufständische kurzfristig aus bestimmten Gebieten verdrängt werden. Regelmäßig misslang aber das Halten dieser Gebiete, weil es an ausreichenden und verlässlichen Sicherheitskräften und Verankerung in der Bevölkerung fehlte.

Seit November 2009 führen in der Provinz Kunduz US-Spezialkräfte, afghanische Sicherheitskräfte und reaktivierte Milizen zunehmend militärische Einsätze gegen die Aufständischen ohne Beteiligung der Bundeswehr durch.

Im ersten Halbjahr 2010 veränderten sich die Rahmenbedingungen in der Region Nord massiv. Die USA brachten 5.500 US-Soldaten in die Region, darunter mehr als 2.000 vor allem für die Polizeiausbildung. Die Bundeswehr stellt zwei Ausbildungs- und Schutzbataillone mit 1.400 Soldaten für Ausbildung und gemeinsamen Einsatz. Afghanische Sicherheitskräfte und ISAF sollen gemäß der NATO-*Counterinsurgency*-Strategie des *shape, clear, hold, build* breit in der Fläche stationiert werden, um Gebiete halten, die Bevölkerung schützen und die Voraussetzungen für Aufbaumaßnahmen schaffen zu können. Offensive Kampfeinsätze haben auch bei der neuen, den Schutz der Bevölkerung priorisierenden US-Strategie einen hohen Stellenwert. Insofern ist es wahrscheinlich, dass die Bundeswehr im Raum Kunduz künftig noch mehr im Kampfeinsatz stehen wird.

Mit der fortschreitenden „Amerikanisierung“ von ISAF seit 2006 und eigener Initiativlosigkeit verlor die Bundesrepublik in der Gesamtoperation an Einfluss. In Berlin deutet wenig darauf hin, wie und ob die Bundesregierung überhaupt Initiative zurückgewinnen will.

### *Wirkungen und Folgen des Einsatzes*

Die Bundeswehr verfügt zwar über viele Stränge der Einsatzauswertung. Eine systematische Wirksamkeitsanalyse der Auftragsumsetzung findet aber weder bei der Bundeswehr noch in anderen Ressorts statt. Landeskundige Beobachter kommen zu dem Schluss, dass die Bundeswehr mit ihrer vertrauensbildenden Einsatztaktik nicht nur die groben Fehler des *War on Terror* vermied, sondern bis 2006/2007 im Sinne des Auftrags auch erfolgreich war. Das bestätigt auch eine sozialwissenschaftliche Untersuchung von Wissenschaftlern der FU Berlin zu den Provinzen Kunduz und Takhar. Die überwältigende Mehrheit der

---

überwiegend außerhalb, vereinzelt auch innerhalb der deutschen Feldlager explodierten. Die 107-mm Sprengköpfe hatten bisher vor allem psychologische Wirkung. Im Jahr 2008 wurden 226 Afghanistanrückkehrer erstmals wegen einer Posttraumatischen Belastungsstörung behandelt. Im ersten Halbjahr 2009 wurden 152 registriert. Vgl. AFP 24.9.2009.

über 2.000 Befragten war im ersten Halbjahr 2007 der Meinung, dass sich die Sicherheitslage in den letzten beiden Jahren verbessert habe.<sup>5</sup>

*Sicherheitsentwicklung nach Provinzen*

Ein erstes Charakteristikum der Sicherheitslage in Afghanistan ist das sehr unterschiedliche Konfliktniveau in den verschiedenen Regionen, Provinzen und Distrikten: Insgesamt stiegen nach NATO-Angaben die Sicherheitsvorfälle im Süden von 4.641 im Jahr 2008 auf 9.093 in 2009, im Osten von 3.928 auf 5.895, im Westen von 384 auf 752 und im Norden von 231 auf 677. Der Verdoppelung im Süden steht eine Verdreifachung im Norden gegenüber. Im Norden nahmen die Sicherheitsvorfälle in der Nordwestprovinz Faryab von 56 auf 249 zu, in Kunduz von 67 auf 207, in Baghlan von 38 auf 71, in Balkh von 19 auf 66, in Takhar von 5 auf 14. Nur in Badakhshan gingen sie von 31 auf 11 zurück. Brennpunkte im Norden sind der Distrikt Ghormach in der Provinz Faryab, Kunduz und Baghlan. Von den 123 Distrikten des Nordens gelten acht als hochkritisch. Hier herrscht intensiver Guerillakrieg.

Seit dem „Bruch“ von 2007 ist die Bilanz zunehmend gespalten. In der anfänglich besonders schwierigen Provinz Badakhshan macht der Stabilisierungsprozess Fortschritte. Die Kernprovinz Balkh gilt trotz zunehmender Sicherheitsvorfälle weiterhin als die Provinz mit der größten Wirtschaftsdynamik. Im Unterschied dazu hat die frühere Hoffungsprovinz Kunduz einen regelrechten Absturz erlebt. Das ehemals relativ sichere Umfeld ging verloren. Die Entwicklungszusammenarbeit musste sich auf Kunduz Stadt zurückziehen.

Wo wie in Extremdistrikten von Kunduz die physische Sicherheit akut bedroht wird, wo Kooperation mit Regierung und Internationalen als Kollaboration gilt und mit Hinrichtung geahndet wird, da verpuffen alle Aufbauanreize. Hier können die Akteure des *comprehensive approach* nicht mehr gleichzeitig, sondern nur nacheinander agieren. Was in anderen Konfliktphasen ein Wechselverhältnis ist, geht hier nur nacheinander: erst Wiederherstellung von Sicherheit durch politische, militärische und polizeiliche Maßnahmen, dann Aufbau.

Nach den Kriterien des humanitären Völkerrechts handelt es sich in Afghanistan um einen nicht-internationalen bewaffneten Konflikt, auch wenn internationale Streitkräfte dabei eine erhebliche Rolle spielen. Die „kriegsähnliche Situation“ auf der taktischen Ebene eines Teils der Distrikte macht den strategischen Sicherheitsunterstützungsauftrag von ISAF und Bundeswehr nicht

5 Jan Koehler/Christoph Zürcher: Internationale Akteure in Afghanistan, Berlin 2008. Zum folgenden Einschub, vgl. Winfried Nachtwei: Materialien zur aktuellen Sicherheitslage Afghanistans, Auszüge, 15.2.2010, <http://www.nachtwei.de/index.php/articles/959>. Als Sicherheitsvorfälle gelten Feuerwechsel und Gefechte, Anschläge und indirekter Beschuss.

hinfällig. Er umfasst aber das ganze Spektrum von Stabilisierung über Ausbildungsunterstützung bis zum Kampfeinsatz.

Die Folgen des Afghanistaneinsatzes für die Bundeswehr sind einschneidend. Erstmals in der Geschichte der Bundeswehr und ihrer Auslandseinsätze steht sie in anhaltenden Kampfeinsätzen, in denen Bundeswehrsoldaten getötet, physisch und seelisch verwundet werden und ihrerseits töten und verwunden. Der insgesamt gute Ausbildungsstand der Soldaten und die gute sanitätsdienstliche Versorgung trugen dazu bei, dass der Bundeswehr höhere Opferzahlen erspart blieben. Noch ist nicht absehbar, welche längerfristigen Folgen der andauernde Kampfeinsatz für die Soldaten und ihr soziales Umfeld, für die Bundeswehr und die deutsche Sicherheitspolitik haben wird. Die Innere Führung mit dem Leitbild des Staatsbürgers in Uniform ist einer Belastungsprobe sondergleichen ausgesetzt. Erkennbar ist aber schon jetzt, dass sich immer mehr Bundeswehrangehörige innerlich von der Bundeswehr verabschieden. Hauptgründe sind vor allem Einsatzerschwernisse durch Bürokratie und Inflexibilität, Ignoranz gegenüber den Erfahrungen der Praxis und mangelnde Offenheit für Kritik sowie Aufgabenüberlastung. Manche Insider sprechen von einem sich anbahnenden kollektiven Burn-out.

### *Zwischen Einsatzrealität, Politik und Gesellschaft*

Der Bundeswehreinsatz steckt heute in einem mehrfachen Dilemma zwischen Auftragserfüllung und Erwartungen von Verbündeten einerseits sowie Selbstschutz, begrenzten eigenen Fähigkeiten und Auflagen einer primär innenpolitisch orientierten deutschen Politik andererseits, zwischen ständiger Lebensgefahr in den Kriegsdistrikten und Desinteresse in der Heimat.

Erst neuerdings beinhaltet der Auftrag ausdrücklich auch den Schutz der Bevölkerung. Über Jahre beschränkte er sich auf ein sicheres Umfeld für Regierung und Hilfspersonal und Rücksichtnahme auf die Bevölkerung. Im Rahmen des Unterstützungsansatzes überließ ISAF/Bundeswehr den afghanischen Sicherheitskräften die Initiative beim Vorgehen gegen identifizierte Aufständische und mutmaßliche Attentäter. Zugleich empfanden die Soldaten im Einsatz eine erhebliche Rechtsunsicherheit bei der Anwendung militärischer Gewalt gegenüber einem Gegner, der einen Guerilla- und Terrorkrieg führt.

Schließlich bekamen die Soldaten die Versäumnisse bei der Förderung selbsttragender Sicherheit zu spüren. Über Jahre leistete die Bundesrepublik qualitativ gute, aber quantitativ völlig unzureichende Beiträge zum Polizeiaufbau. Die Entwicklungszusammenarbeit wirkte der wachsenden Enttäuschung

und Perspektivlosigkeit junger Männer in Afghanistan nur unzureichend entgegen.

Soldatinnen und Soldaten im Afghanistaneinsatz fühlen sich von Politik und Gesellschaft allein gelassen. Für Bundeswehrangehörige, die Staatsbürger in Uniform sein wollen, die aus Überzeugung handeln und höchste Risiken übernehmen sollen, ist das ein unerträglicher Zustand.

Hierzu kam es, weil vor allem die politische Führung weder die notwendige strategische Klarheit noch die Kraft zu einem offenen und ehrlichen Umgang mit diesem Einsatz aufbrachten. Aus dem Primärinteresse an Selbstrechtfertigung propagierte man die hehren Absichten, betonte die (Teil-)Fortschritte und verdrängte die Negativentwicklungen vor Ort. Durch Verweigerung von Transparenz und einer unabhängigen Bilanzierung des Einsatzes geriet man in eine Spirale von Selbsttäuschung, Realitätsverlust und Täuschung.

Die Bundesregierung duckte sich weg. Die Bundeskanzlerin blieb deutlich auf Distanz zum Afghanistaneinsatz und hielt ihre erste Regierungserklärung zu Afghanistan erst am Ende ihrer ersten Amtsperiode nach dem Luftangriff von Kunduz. Das Auswärtige Amt, für den Bundeswehreininsatz immerhin federführend, überließ die öffentliche Kommunikation zum Afghanistaneinsatz überwiegend dem Verteidigungsressort und begünstigte damit die militärfixierte Afghanistandebatte. Das Verteidigungsministerium schließlich hatte über vier Jahre einen Kommunikationsversager als Minister und betrieb eine Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, die den Einsatzpraktikern einen Maulkorb verpasste.

Der Bundestag trägt Mitverantwortung für dieses politische Führungsver-sagen. In Bundestagsdebatten dominierte der Rechtfertigungsdiskurs und kamen die Fragen der Umsetzung und Wirksamkeit zu wenig zur Sprache. Die Koalitionsmehrheit lehnte Anträge aus der Opposition zu einer Wirksamkeitsbewertung des Einsatzes ab. Der Verteidigungsausschuss war von November 2006 bis September 2008 stark durch seine Arbeit als Untersuchungsausschuss zu den Misshandlungsvorwürfen von Murat Kurnaz gegen KSK-Soldaten und zum KSK-Einsatz im Jahr 2002 absorbiert. Darunter litt die parlamentarische Kontrolle des laufenden Einsatzes gerade zur Zeit der massiven Lageverschärfung.

So entstanden gespaltene Wahrnehmungswelten: der von oben schön geredete Stabilisierungseinsatz, das von der Dominanz der Anschlagsberichterstattung erzeugte Bild eines ganzen Afghanistan im Krieg, die unterschiedlichen Erfahrungen der Deutschen vor Ort zwischen Guerillakriegsalltag in Kunduz und pulsierendem Wachstum in Mazar-i Sharif. So zerbrach schließlich Vertrauen: in der Bevölkerung gegenüber der Politik, unter Soldaten gegenüber der eigenen Führung.

### *Anforderungen an eine verantwortliche Abzugsperspektive*

Nach den vielen vertanen Chancen und strategischen Fehlern der Vergangenheit besteht die Gefahr eines Scheiterns des internationalen Afghanistaneinsatzes in den nächsten ein bis zwei Jahren. Das hätte desaströse Konsequenzen für die Menschen in Afghanistan, insbesondere die demokratischen Kräfte, für die regionale Sicherheit und die Atommacht Pakistan, für die NATO und letztendlich für eine Politik kollektiver Sicherheit und internationaler Verantwortung im Rahmen der UNO. Mit dem Strategiewandel und der Kraftanstrengung auf Seiten der USA sind andererseits die Voraussetzungen für ein kohärentes internationales Engagement besser denn je.

Angesichts der Komplexität, Kosten, politischen Risiken und menschlichen Opfer ist der Afghanistaneinsatz die bisher größte Herausforderung für die bundesdeutsche Außen- und Sicherheitspolitik, insbesondere wenn sie sich als Friedenspolitik versteht. Die Bundesregierung behandelt den Afghanistaneinsatz demgegenüber vor allem als heißes Eisen.

Deutsche Afghanistanpolitik muss zuallererst ehrlich werden und die Strukturen von Selbsttäuschung und Täuschung überwinden, die ihren bisherigen Höhepunkt in der Kunduz-Affäre gefunden haben. Unverzichtbar dafür sind eine selbstkritische Bilanzierung des Einsatzes, ein integriertes und der Öffentlichkeit zugängliches Lagebild zu Sicherheit und Aufbau sowie eine laufende Wirksamkeitsevaluierung durch eine unabhängige Institution. Ohne diese Schritte gibt es weder eine realistische, aussichtsreiche Afghanistanstrategie noch irgendeine Chance, verlorenes Vertrauen zurück zu gewinnen.

Unumgänglich war, eine Frist für den militärischen Abzugsbeginn ab 2011 zu setzen. Damit dieser verantwortbar ist und nicht eine neue Illusion wird, bedarf es einer großen, konzertierten und beschleunigten Kraftanstrengung – vor allem beim Aufbau der afghanischen Sicherheitskräfte, der Förderung besserer Regierungsführung, bei der politischen Konflikteindämmung auf lokaler, nationaler und regionaler Ebene sowie bei Aufbau und Entwicklung, insbesondere der Landwirtschaft.

Damit die Bundesrepublik bestmöglich, wider alle Gewohnheit zügig und mit eigenen Initiativen zu dieser afghanisch-internationalen Kraftanstrengung beitragen kann, braucht die Bundesregierung eine ressortübergreifende Struktur für Planung, Führung und Auswertung mit eigener Entscheidungskompetenz und Haushaltsmitteln. Der ressortübergreifende Ansatz muss sich auch mehr als bisher auf Seiten des Bundestags widerspiegeln.

Das Primat der Politik und die Förderung von guter Regierungsführung in Afghanistan brauchen Muskeln. Wo die Türkei und die USA inzwischen

in Mazar-i Sharif über ein Generalkonsulat verfügen, braucht auch das Auswärtige Amt eine handlungsfähige diplomatische Vertretung für den Norden und muss Mentoren für die Provinz- und Distriktebene stellen können. Ohne einen solchen politischen Aufwuchs wird die Bundesrepublik in ihrem bisherigen Hauptverantwortungsgebiet neben dem militärisch-zivilen Aufmarsch der USA marginalisiert werden.

Wenn Bundesregierung und Bundestag Soldatinnen und Soldaten der Bundeswehr in einen hochriskanten Einsatz schicken, stehen sie in der Pflicht, alles für einen im Sinne des Auftrags aussichtsreichen Einsatz zu tun. Das reicht von der Einsatzvorbereitung, den militärischen Fähigkeiten und Kapazitäten bis zu einer im Sinne des sicheren Umfelds wirksamen Einsatztaktik, wo der Schutz der Zivilbevölkerung im Mittelpunkt steht und die Risiken für die eigenen Soldaten noch verantwortbar sind. Einsatzrückkehrer, die Staatsbürger in Uniform und nicht Söldner sein sollen, brauchen gesellschaftliches Interesse und verlässliche Fürsorge.

Die Jahre neun und zehn des internationalen Afghanistaneinsatzes gelten als die letzte Chance, ihn noch zum Besseren zu wenden. Die Umsetzung der genannten Anforderungen ist eine Grundvoraussetzung dafür, dass der Bundeswehreinsatz überhaupt noch sinnvoll und zu verantworten ist.

### **1.3. Die neue Afghanistan-Strategie der Regierung Obama**

*Jochen Hippler*

Seit einigen Jahren wird in Deutschland von der Notwendigkeit eines „Gesamtkonzeptes“ oder einer „neuen Strategie“ für Afghanistan gesprochen. Die deutsche Debatte leidet allerdings an beträchtlicher Unklarheit und Verwirrung, da der Strategiebegriff mit großer Willkür höchst unterschiedlich gebraucht wird. Häufig wird er synonym mit „Politik“ verwendet, immer wieder sogar mit „Taktik“ verwechselt. Oft verbirgt sich hinter Afghanistanstrategie kaum mehr als ein Bauchladen voll löblicher, aber widersprüchlicher Ziele oder Wünsche, gern auch angereichert um einzelne Politikinstrumente, Projekte und Programme. So lässt sich eine wirkliche Strategiedebatte nicht seriös führen. Diese Sprachverwirrung trägt zur Unfähigkeit deutscher und europäischer Politik bei, Einfluss auf die US-Afghanistandebatte zu nehmen. Dort weiß die Obama-Administration im Unterschied zu ihrer Vorgängerregierung sehr genau, was Strategie von Taktik unterscheidet.

Der Begriff „Strategie“ wird hier im Sinne eines Grundansatzes zur Erreichung der zentralen Politikziele gebraucht, wozu diese zuerst einmal präzise bestimmt und dann streng hierarchisiert werden müssen. Nach der Bestimmung des entscheidenden Wirkungsansatzes werden Politikinstrumente und Akteure konzeptionell so aufeinander abgestimmt, dass sie diesen Wirkungsansatz tatsächlich und möglichst optimal zur Geltung bringen.

„Taktiken“ sind dem streng unter- und nachgeordnet. Sie dienen der Erreichung konkreter Einzelziele oder Aufgaben, die allerdings im Dienste der übergeordneten Strategie stehen müssen, um überhaupt sinnvoll zu sein. Clausewitz erläuterte, allerdings allein auf den militärischen Bereich bezogen, dass Taktik die Kunst sei, Schlachten zu gewinnen – Strategie aber darin bestehe, die Schlachten so anzuordnen, dass sie auch zur Erreichung des eigentlichen Zieles führten, nämlich dem Sieg. Und wir wissen zur Genüge, dass man viele Schlachten gewinnen, einen Krieg aber trotzdem verlieren kann.

Wenn wir hier also von Afghanistan*strategie* sprechen, fragen wir nach dem Grundansatz der US-Afghanistapolitik insgesamt: Wie nämlich nach Auffassung Washingtons die Politikziele tatsächlich erreicht werden können und sollen. Genau über diese Frage – und ihre taktischen Folgerungen – wurde in Washington fast das ganze Jahr 2009 intensiv nachgedacht und gestritten.

## *Die Ausgangslage*

Die Lage in Afghanistan verschlechterte sich vom Sturz der *Taliban* bis zum Amtsantritt Präsident Obamas zunehmend. Dies wurde in vier Bereichen deutlich: a) einer zunehmenden und dramatischen Verschlechterung der Sicherheitslage seit 2002/2003, b) dem Verlust der politischen Glaubwürdigkeit der von den ausländischen Kräften gestützten Regierung, c) einer widersprüchlichen, aufgeblähten und deshalb unklaren Bestimmung der Einsatzziele und d) der Entfremdung der ausländischen Truppen von wachsenden Teilen der afghanischen Bevölkerung. All dies erfolgte trotz einer Verstärkung der ausländischen Truppen von weniger als 400 beim Sturz der *Taliban* auf über 32.000 US-Soldaten (und noch einmal ebenso viele aus anderen Ländern) bis zum Amtsantritt Obamas. Dies führte weder zur politischen Stabilisierung Afghanistans noch zur Gewährleistung größerer Sicherheit; so erklärte der Chef des ISAF Nachrichtendienstes, Michael Flynn, Ende 2009, dass sich die Zahl der gewaltsamen Angriffe seit 2007 verdreifacht habe.<sup>1</sup>

Allerdings spitzte sich nicht nur die militärische und Sicherheitslage krisenhaft zu, sondern auch das politische Umfeld. US-Außenministerin Clinton erklärte bei der Senatsanhörung zu ihrer Berufung, Afghanistan sei inzwischen zu einem „Narco-Staat“ geworden. In Afghanistan selbst haben der Staatsapparat und die Regierung Karzai an Legitimität verloren, wofür deren Schwäche, Inkompetenz und insbesondere die Korruption sowie die starke Rolle berückichtigter *warlords* verantwortlich sind. Die Fälschungen bei den letzten Präsidentschaftswahlen unterstrichen diese Probleme erneut.

Die neue US-Strategie entsprang aus zumindest drei Quellen: einmal der angesprochenen Krise in Afghanistan; zweitens den politischen Präferenzen des neuen Präsidenten, wie er sie bereits im Wahlkampf formuliert hatte (Truppenabzug aus dem Irak, mehr Engagement und Truppen in Afghanistan) und drittens den Diskussionen im US-Militär, das aufgrund seiner Misserfolge im Irak und in Afghanistan seit 2004 eine grundlegende Neukonzeptionierung seiner Aufstandsbekämpfung vornahm.

---

1 MG Michael Flynn, Director of Intelligence, International Security Assistance Force, Afghanistan/U.S. Forces: Afghanistan, State of the Insurgency – Trends, Intentions and Objectives, Kabul, 22.12.2009, S. 18.

## *Die militärischen Lehren aus Afghanistan und dem Irak unter Bush*

Die US-Strategie für Afghanistan betonte in den ersten Jahren nach dem Sturz der *Taliban* das Prinzip eines *light footprint*, also eines begrenzten Engagements. Ihr Ziel bestand in der Aufspürung und militärischen Zerschlagung von Gruppen und Infrastruktur von *al-Qaida* und den *Taliban*. Dabei bemühte man sich, die Zahl eigener Truppen in Grenzen zu halten, indem man sich auf einheimische Kräfte (Nordallianz, *warlords*, lokale Milizen) und die US-Luftwaffe stützte. Dieser Ansatz erbrachte trotz zahlreicher taktischer Erfolge keinen strategischen Durchbruch, da die *Taliban* nicht zerschlagen, sondern zunehmend stärker wurden. Deshalb änderte sich trotz gegenteiliger Absichten der Bush-Administration der Charakter des Krieges grundlegend. In den Worten einer Studie des *Congressional Research Service* (CRS), der die US-Abgeordneten und Senatoren berät: „Seit 2001 hat sich der Charakter des Krieges von einem gewaltsamen Kampf gegen *al-Qaida* und seine *Taliban*-Unterstützer zu einer vielschichtigen Anstrengung der Aufstandsbekämpfung (*Counterinsurgency*, COIN) entwickelt.“<sup>2</sup>

Aufgrund der entmutigenden Erfahrungen in Afghanistan und im Irak entdeckten die US-Streitkräfte die alte Einsicht neu, dass konventionelle militärische Mittel (wie Luftangriffe und Bodenpatrouillen) allein wenig geeignet zur Bekämpfung von Aufständen sind. In beiden Ländern wurde deshalb zunehmend mit anderen, bevölkerungsbezogenen Militäransätzen experimentiert, wobei man auf frühere Konzepte zurückgreifen konnte.<sup>3</sup> Die Probleme in beiden Ländern wurden in der *US Army* und dem *US Marine Corps* konzeptionell verarbeitet. Eine systematische Auswertung der Erfahrungen mündete im Dezember 2006 im neuen *Field Manual 3-24 zu Counterinsurgency*.<sup>4</sup> Dieses Feldhandbuch wurde unter der Leitung von General Petraeus geschrieben, der kurz danach US-Oberkommandierender im Irak und schließlich Chef des US-CENTCOM (*Central Command*) wurde. Es konzeptioniert Aufstandsbekämpfung als vor allem *politische* Auseinandersetzung, die nicht allein oder primär militärisch gewonnen werden kann. Letztlich müssten die Aufständischen von der Bevölkerung getrennt werden. Auf Dauer werde sich meist diejenige Konfliktseite durchsetzen, die die Loyalität der Bevölkerung erringt.

2 Steve Bowman/Catherine Dale: War in Afghanistan: Strategy, Military Operations, and Issues for Congress, Congressional Research Service, R40156, Washington, 3.12.2009.

3 Jochen Hippler: Counterinsurgency and Political Control – US Military Strategies Regarding Regional Conflict, Institut für Entwicklung und Frieden, INEF-Report 81, Duisburg 2006.

4 US Army/US Marine Corps: Counterinsurgency Field Manual No. 3-24, Chicago 2007.

Unter der Überschrift „Das wichtigste Ziel ist Legitimität“ finden sich denn auch im Feldhandbuch Formulierungen wie: „Das *wichtigste Ziel* jeder COIN Operation ist die *Förderung von wirksamer Governance durch eine legitime Regierung*. Aufstandsbekämpfer erreichen dieses Ziel durch die ausgewogene Anwendung sowohl militärischer als auch ziviler Mittel.“<sup>5</sup>

Daraus resultierte die Einsicht, dass der „Sieg“ bei Aufstandsbekämpfung letztlich vom Erfolg ziviler Maßnahmen abhängt. Statt in erster Linie Aufständische militärisch zu bekämpfen, besteht das Ziel militärischer – wie ziviler – Maßnahmen nun darin, die Aufständischen politisch, psychologisch, aber auch physisch von ihren Hilfsquellen abzuschneiden, die sich aus ihrem Kontakt zur Bevölkerung ergeben. All dies bedeutet keinen Verzicht auf militärische Kampfeinsätze. Wenn aufgrund taktischer Fehler der Aufständischen oder besonderer Bedingungen deren direkte militärische Bekämpfung möglich ist, wird sie unter Einsatz aller verfügbaren militärischen Mittel auch durchgeführt. Auch zur „Säuberung“ einer Region von Aufständischen wird weiterhin Gewalt angewandt. Aber grundsätzlich soll der Einsatz militärischer Gewalt nicht das Hauptmittel des Kampfs gegen die Aufständischen darstellen, sondern ein Hilfsinstrument bei der Gewinnung und Kontrolle der Bevölkerung sein.

### *Die Strategiediskussion*

Vor dem Hintergrund der äußerst schwierigen Lage in Afghanistan stand das ganze Jahr 2009 in Washington im Zeichen einer Neuformulierung der Afghanistanstrategie. Die Diskussion betraf drei miteinander verbundene Schlüsselfragen: 1. worin sollte tatsächlich das Kernziel der US-Politik in Afghanistan bestehen; 2. welchem strategischen Grundansatz sollte man zur Erreichung dieses Zieles folgen, und 3. sollte die US-Truppenstärke in Afghanistan vermindert oder erhöht werden oder unverändert bleiben?

Im März 2009 verkündete Präsident Obama im Anschluss an regierungsinterne Diskussionen eine neue Afghanistanstrategie, die Terrorismusbekämpfung rhetorisch ins Zentrum rückte, im Kern aber *Counterinsurgency* betonte. Kurz danach verstärkte sich eine bereits vorhandene Unzufriedenheit in Washington (auf ziviler wie teilweise militärischer Seite) mit dem US-Oberkommandierenden in Afghanistan, General McKiernan, dem man immer weniger zutraute, auf der Grundlage dieser „neuen Strategie“ das Blatt zu wenden. Im Juni wurde er deshalb vorzeitig durch General McChrystal ersetzt,

---

<sup>5</sup> Ebd., S. 37; Hervorhebung JH.

der sofort mit einer erneuten Überprüfung der Afghanistanstrategie beauftragt wurde. Parallel verschlechterte sich die Sicherheitslage in Afghanistan weiter. Nach den Fälschungen bei den Präsidentschaftswahlen im Sommer ordnete Präsident Obama selbst eine nochmalige Überprüfung der Strategie an, die von Anfang September bis Ende November dauerte. Am 1. Dezember 2009 hielt er dann eine Schlüsselrede, die vermied, explizit noch einmal von einer „neuen“ Afghanistanstrategie zu sprechen, aber in den Wochen zuvor genau so von seiner Regierung angekündigt worden war. Tatsächlich erfolgte eine Akzentverschiebung und Weiterentwicklung der Grundansätze aus dem März.

Das Kernziel wurde nun folgendermaßen beschrieben: „Wir müssen den Druck auf *al-Qaida* aufrechterhalten. Und dazu müssen wir die Stabilität und Fähigkeiten unserer Partner in der Region steigern.“<sup>6</sup>

Offenbar sollte nun der Aufstieg der *Taliban* gebremst oder gestoppt, nicht aber die Bewegung zerschlagen werden, wie das noch im März im Vordergrund gestanden hatte. Dieser Eindruck verfestigt sich bei einer Betrachtung der beschlossenen Maßnahmen und ihrer Begründung. So wird im Frühjahr und Sommer 2010 die US-Truppenstärke weiter erhöht, um ab dem Sommer 2011 schrittweise mit dem Rückzug zu beginnen. Zusätzlich zu den bereits zuvor von Obama beschlossenen Truppenverstärkungen (um insgesamt 21.000) werden weitere 30.000 US-Soldaten nach Afghanistan entsandt, deren Aufgabe aber nicht in einem militärischen Sieg über die *Taliban* besteht, sondern die den Aufstand zurückdrängen und Bevölkerungszentren sichern sowie mehr afghanische Truppen ausbilden sollen. Vor allem sollen sie Bedingungen schaffen helfen, um die Verantwortung für die Sicherheitslage zügig auf die afghanische Regierung zu übertragen. Für den ab Mitte 2011 beginnenden Truppenabzug wird allerdings kein Abschlussdatum genannt.

Die zweite Säule der Politik soll in einer verbesserten und umfangreicheren zivilen Unterstützung Afghanistans bestehen. Diese sei allerdings an die Leistungen der afghanischen Regierung gebunden: „Die Tage unserer Blanko-Schecks sind vorbei.“ In den Worten des Präsidenten: „Wir werden die afghanischen Ministerien, Gouverneure, und lokale Politiker unterstützen, die die Korruption bekämpfen und etwas für die Menschen leisten. Wir erwarten, dass unfähige oder korrupte Beamte zur Rechenschaft gezogen werden. Und wir werden unsere Hilfe auf Sektoren – wie die Landwirtschaft – konzentrieren, die direkte Auswirkungen auf das Leben der Afghanen haben.“ Konkrete An-

---

6 The White House: Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan, Washington, 1.12.2009, [www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan).

gaben über eine neue Politik im zivilen Bereich fanden sich einige Wochen später im zivilen Strategiepapier des US-Außenministeriums.

Schließlich soll eine „wirksame Partnerschaft mit Pakistan“ zur dritten Säule der Strategie werden. Die Fähigkeit Pakistans zum Kampf gegen die extremistischen Aufständischen solle gestärkt sowie Mittel zur Unterstützung der Demokratie und Entwicklung bereitgestellt werden. Auch hier lieferte das US-Außenministerium wenige Wochen später konkretere Pläne nach.

Stärker als noch im März tendierte der Präsident im Dezember dazu, unter dem Etikett „Terrorismusbekämpfung“ tatsächlich Aufstandsbekämpfung zu betreiben, wobei er die Ziele etwas bescheidener formulierte. Letztlich wies er selektive Militärschläge und konventionellen Krieg als strategische Optionen zurück, ebenso wie die zivile oder politische Kriegsbeendigung durch Verhandlung oder Kompromiss und den Abzug im Moment der Krise und des Scheiterns. Stattdessen setzt die US-Regierung auf Aufstandsbekämpfung – eine Kriegsart „niedriger Intensität.“ Hierbei werden zivile, politische, entwicklungspolitische und wirtschaftliche Mittel für eine politisch und bevölkerungsorientierte Kriegführung instrumentalisiert, soweit dies möglich ist. Letztlich wurde das erwähnte Feldhandbuch des Heeres und des *Marine Corps* zur Richtschnur der zivilen und militärischen Afghanistanpolitik Washingtons.

### *Militärisches*

Wie erwähnt hatte sich das Vorgehen des US-Militärs in Afghanistan bereits vor Obama deutlich geändert. Nach der simplen und primär auf Gewaltanwendung orientierten Politik des *search and destroy*, also das Aufspürens und Zerstörens von Aufständischen und Terroristen, galt nun der COIN-Ansatz von *shape, clear, hold and build* – also der „Säuberung“ eines Gebiets von Aufständischen, dessen dauerhafter Kontrolle und der Durchführung politischer, administrativer, entwicklungspolitischer und ökonomischer Aufbaumaßnahmen. Zusätzlich zu den Änderungen der militärischen Taktik modifizierte das US-Militär nun den Schwerpunkt seiner Einsatzregionen. Statt in oft kaum besiedelten, zerklüfteten und abgelegenen Gegenden (etwa entlang der pakistanischen Grenze) Gruppen von Aufständischen zu jagen, wurden kleinere und isolierte Außenposten aufgegeben. Die US-Militärs konzentrierten sich im Rahmen der neuen Strategie nun stärker auf Dörfer und Städte, um die afghanische Bevölkerung von den Aufständischen zu trennen und sie so potenziell vor deren Angriffen zu schützen, auf jeden Fall aber zu kontrollieren und eine Unterstützung der *Taliban* zu unterbinden.

Die neue Politik erfordert offensichtlich weit mehr Militärpersonal als bloßes *search-and-destroy*. So verdreifachte sich die US-Truppenstärke seit der Amtsübernahme Obamas. Nach der Entsendung von 30.000 zusätzlichen US-Truppen wird die Gesamtzahl an US-Militärpersonal auf rund 100.000 steigen. Auf der Londoner Afghanistankonferenz im Januar 2010 wurde beschlossen, auch noch 9.000 weitere aus anderen Ländern zu entsenden. Damit stünden rund 135.000 ausländische Soldaten und Soldatinnen in Afghanistan.

Zugleich aber benötigt die Strategie mehr afghanisches Militär- und Sicherheitspersonal. Beim Kontakt mit der Bevölkerung sollen Afghanen in der ersten Reihe stehen, um den Eindruck einer rabiatischen (und kulturell wie sprachlich fremden) Besatzungstruppe zu vermeiden. Auch die angestrebte Legitimität des afghanischen Staates und seiner Regierung würden leiden, wenn US-Soldaten dauerhaft an Stelle afghanischer operierten. Schließlich sind auch weit mehr afghanische Sicherheitskräfte erforderlich, wenn diese ab der zweiten Jahreshälfte 2011 die schrittweise abziehenden internationalen Truppen ersetzen sollen. Deshalb sieht die neue US-Strategie den massiven Ausbau der afghanischen Sicherheitskräfte vor. So soll das afghanische Militär auf eine Personalstärke von 171.000 (im März lag die Zielgröße noch bei 134.000) und die Polizei auf 134.000 (im März noch geplante 82.000) gebracht werden.<sup>7</sup> Im US-Verteidigungsministerium wird darüber hinaus bereits über eine erneute Aufstockung der afghanischen Sicherheitskräfte auf insgesamt 400.000 nachgedacht, was die bisher geplanten Zahlen um ein weiteres Drittel erhöhen würde. Noch 2003 hatte es erst 24.000 afghanische Soldaten geringer Einsatzfähigkeit gegeben.

### *Ziviles*

Zur zivilen Flankierung der militärpolitischen Maßnahmen legte das US-Außenministerium im Januar 2010 eine „Regionale Strategie zur Stabilisierung Afghanistans und Pakistans“ vor.<sup>8</sup> Diese *zivile* Strategie ist vor allem sicherheitsorientiert und versucht, ihr Ziel der Schwächung der Aufständischen entsprechend der neuen Strategie und des FM 3-24 primär durch eine Stärkung der Funktionsfähigkeit afghanischer *Governance*-Strukturen, durch ökonomische Entwicklung und durch eine allgemeine Stabilisierung Afghanistans und

<sup>7</sup> Outcomes of the London Conference on Afghanistan. Afghan Leadership, Regional Cooperation, International Partnership, London 2010, <http://afghanistan.hmg.gov.uk/en/conference/outcomes/>.

<sup>8</sup> US Department of State, Office of the Special Representative for Afghanistan and Pakistan: Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Strategy, Washington, January 2010.

Pakistans zu erreichen. In diesem Strategiepapier werden zivile und Entwicklungspolitik aus sicherheits- und militärpolitischer Perspektive konzeptioniert. So werden aus der Gesamtheit allgemeiner entwicklungspolitischer Ziele selektiv nur jene ausgewählt, die sicherheitspolitisch nützlich sein können – und aus entwicklungspolitischen *Zielen* werden nun bloße *Mittel* zu anderen Zwecken.

Bezogen auf Afghanistan werden insbesondere die folgenden Politikbereiche genannt:

- die deutliche Verstärkung des US Zivilpersonals, um die Fähigkeiten und Sauberkeit (Korruptionsbekämpfung) der afghanischen Behörden zu steigern;
- die Umsetzung einer „zivil-militärischen landwirtschaftlichen Entwicklungsstrategie“, um dem Aufstand Kämpfer zu entziehen und seine Finanzierung aus dem Drogenhandel zu vermindern;
- die Stärkung der sub-nationalen Strukturen und Fähigkeiten, insbesondere in den Bevölkerungszentren im Osten und Süden, durch „neue zivil-militärische Initiativen“;
- die Stärkung traditioneller Konfliktregelungsmechanismen sowie des staatlichen Justizsystems in Gebieten, die von den *Taliban* gesäubert wurden;
- die Bekämpfung des Drogenhandels durch Vorgehen gegen Drogenhändler und ihre Netzwerke anstatt gegen arme Bauern durch Zerstörung ihrer Felder;
- die Unterstützung der afghanischen Regierung bei der Reintegration von *Talibankämpfern*, die sich von *al-Qaida* distanzieren, der Gewalt abschwören und das verfassungsmäßige System akzeptieren;
- die Verstärkung der internationalen Anstrengungen, illegale Finanzströme zu den *Taliban* aufzuspüren und zu unterbinden;
- eine stärkere Bekämpfung der Propaganda von *Taliban* und *al-Qaida* und die Förderung zusätzlicher Kommunikationsmittel und Massenmedien für systemtreue Afghanen, und
- die Verbesserung der Koordination internationaler Hilfe.

Viele der zivilen Maßnahmen sind sinnvoll, insbesondere die Verbesserung der zentralen und dezentralen afghanischen *Governance*-Strukturen. Wäre eine solche Strategie ab 2002 mit Nachdruck verfolgt und durch ökonomische und soziale Maßnahmen flankiert worden, hätte sie einer Eskalation der Gewalt und des Aufstands in Afghanistan vermutlich vorgebeugt. Ob die gleiche Strategie allerdings beim gegenwärtigen Gewaltniveau und im Kontext der inzwischen weit fortgeschrittenen Delegitimierung der Regierung noch eine Wende bringen kann, ist vor dem Frühjahr 2011 nicht seriös prognostizierbar.

Als bedenklich muss allerdings die klare Unterordnung der skizzierten zivilen Maßnahmen unter militärpolitische Erfordernisse gelten.

### *Einschätzung der neuen US-Strategie*

Die neue US-Afghanistanstrategie soll das bisherige „Durchwursteln“ (so die Formulierung Präsident Obamas) beenden und durch einen integrierten Politikansatz ersetzen, der auf einer konkreteren und präziseren Zielbestimmung beruht. In diesem Sinne handelt es sich tatsächlich um eine *Strategie*, auch wenn gewisse konzeptionelle Spannungen bleiben, etwa die rhetorische Betonung von Terror – bei faktischer Konzentration auf Aufstandsbekämpfung. Zu ihrer Bewertung sollten u.a. folgende Punkte beachtet werden:

1. Konzeptionell soll die Strategie in einer unhaltbar gewordenen Situation durch Eskalation und Politikmodifikation einen Truppenabzug unter Erfolgsbedingungen möglich machen. Ein Erfolg der neuen Strategie wird nach Einschätzung der US-Administration frühestens zur Jahreswende 2010/2011 erkennbar sein, ein halbes Jahr später soll bereits der Abzug beginnen. Dieser dürfte sich allerdings jahrelang hinziehen. Die Strategie wird implizit als ein letzter Versuch erkennbar, das Blatt in Afghanistan doch noch zu wenden. Was allerdings geschehen soll, wenn diese Anstrengungen erfolglos bleiben, wird aus naheliegenden Gründen nicht thematisiert. Dann wird der geplante Abzug entweder im Kontext des Scheiterns vollzogen oder abgesagt werden müssen. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang sind die in die Strategie integrierten, teilweise sehr konkreten Maßstäbe einer Erfolgsbewertung,<sup>9</sup> die später schwer zu ignorieren sein dürften.
2. Die neue Strategie korrigiert frühere konzeptionelle Fehler, die den Charakter des Krieges missverstanden. Die Regierung Obama hat den grundlegend *politischen* Charakter des Aufstandskriegs erkannt und ist davon abgerückt, ihn wie Bush Jr. primär als militärische Operation gegen kleine Gruppen von Unruhestiftern und Terroristen führen zu wollen. Stattdessen soll nun im Vordergrund stehen, die Loyalität der Bevölkerung für sich – und vor allem die afghanische Regierung – zu gewinnen, indem die *Governance*-Defizite in der afghanischen Gesellschaft und im afghanischen Staat sowie die Kontrolle und der Schutz der Bevölkerung ins Zentrum gerückt werden. *Konzeptionell* würden die Militäroperationen damit in eine unterstützende Rolle für die erforderlichen politischen und gesellschaftlichen

---

<sup>9</sup> Ebd.; Kriterien jeweils zum Kapitelende.

Prozesse gebracht, statt den Krieg gewaltsam entscheiden zu sollen. Es ist allerdings fraglich, ob dieser Anspruch aufgrund der schwierigen sicherheitspolitischen Lage und der Dominanz des Militärs tatsächlich einzulösen ist, da er einige Jahre zu spät erfolgt. Auch die institutionelle Kultur der US-Streitkräfte steht dem entgegen, da diese sich eher als „Kämpfer“ denn als „Sozialreformer“ verstehen.

3. Im Verhältnis von zivilen zu militärischen Strategieelementen besteht ein schwer auflösbares Paradoxon. Einerseits besteht der Grundansatz im Ringen um die Loyalität der Bevölkerung. Im Konflikt mit den *Taliban* liegt genau hier der strategische „Schwerpunkt“, der nach Auffassung der Generäle Petraeus und McChrystal letztlich den Krieg entscheiden wird. Die Gewinnung der Loyalität der Bevölkerung ist aber keine militärische, sondern eine politische, psychologische und insgesamt stärker zivile Aufgabe, die vom Militär nur flankiert werden kann. Dies würde nahe legen, die Afghanistanpolitik durch zivile US-Behörden – etwa das Außenministerium und seine Entwicklungsbehörde – prägen und leiten zu lassen. Davon kann allerdings nicht einmal ansatzweise die Rede sein, da aufgrund der Sicherheitslage, aber auch ihres politischen, finanziellen und militärischen Gewichts das Verteidigungsministerium und das US-Militär vor Ort die Afghanistanpolitik eindeutig prägen. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass sich dies im Rahmen der neuen Strategie ändern würde. Damit entsteht die paradoxe Situation, dass ein konzeptionell politisch-ziviler Grundansatz vom militärischen Apparat und mit militärischer Befriedungsabsicht geführt wird. Den zivilen Behörden bleibt damit faktisch kaum eine Alternative, als ihre politischen und entwicklungspolitischen Aktivitäten in den Rahmen militärischer Aufstandsbekämpfung einzupassen, womit sie sich in die Rolle von Zulieferern oder Subunternehmern der Kriegsstrategie begeben.

Dies ist von den zivilen Behörden durchaus gewollt. Außenministerin Clinton sprach nicht zufällig davon, dass es für sie „von höchster Priorität“ sei, die Diplomatie und Entwicklungspolitik „an der Seite der Militärpolitik *innerhalb unsere Nationalen Sicherheitspolitik*“ zu positionieren.<sup>10</sup> Und der Afghanistan- und Pakistanbeauftragte der USA, Richard Holbrooke, formulierte: „Zum ersten Mal, seitdem der Afghanistankonflikt vor acht Jahren begann, verfügen wir über eine innovative Strategie der ganzen Regierung, *um unsere nationalen Sicherheitsinteressen in der Region zu verteidigen.*“<sup>11</sup>

---

10 Hervorhebung JH.

11 U.S. Senate Foreign Relations Committee: *Civilian Strategy for Afghanistan: A Status Re-*

Tatsächlich ist im Rahmen der Afghanistanstrategie auch die Entwicklungspolitik zuerst ein Mittel der Sicherheitspolitik, zum Teil direkt der Militärpolitik untergeordnet. Damit stehen entwicklungspolitische Ziele prinzipiell immer zur Disposition, da diese nur so lange ernst genommen werden müssen, wie sie der Flankierung oder Erleichterung der Sicherheitspolitik dienen.

4. Die Achillesferse der neuen Strategie liegt in der Rolle des afghanischen Staatsapparats und der afghanischen Regierung. Vor allem von ihnen hängt, auch nach Einschätzung der hohen US-Militärs, die Stabilisierung Afghanistans und langfristig der Sieg ab. Genau deshalb will die Strategie deren grundlegende Defizite korrigieren. Dies – etwa die Bekämpfung der endemischen Korruption oder die Überwindung administrativer Schwäche und Inkompetenz – ist allerdings nur bei aktivem und entschlossenem Handeln der afghanischen Regierung selbst und der staatsnahen Machteliten möglich. Trotz deren ständigen Beteuerungen bester Absichten ist aber absolut offen, ob diese über den politischen Willen und die Fähigkeit verfügen, die notwendigen Schritte einzuleiten und vor allem entschlossen umzusetzen. Die Fälschungen bei der Präsidentschaftswahl im Sommer 2009 und der Widerstand Präsident Karzais, diese offen zu benennen und zeitnah zu korrigieren, geben Anlass zu Skepsis. Es bleibt zudem die Frage, was denn unternommen werden sollte, falls die Regierung in Kabul ihrer Verantwortung nicht gerecht wird. Ohne eine halbwegs saubere, legitime und funktionsfähige afghanische Regierung ist der Krieg gegen die Aufständischen nicht zu gewinnen, das wissen die US-Militärs sehr genau – und eine solche gibt es bisher nicht. Ausländische Kräfte können entsprechende Reformen zwar *unterstützen*, aber kaum jemals von außen erzwingen. Ganze Scharen ausländischer Berater – etwa zur Korruptionsbekämpfung – bleiben so lange nutzlos, wie die Regierung die Korruption braucht, toleriert oder fördert. Dadurch entsteht die paradoxe Situation, dass die afghanische Regierung fast völlig von ausländischer – insbesondere US-amerikanischer – Hilfe abhängt, die US-Politik aber zugleich faktisch die Geisel der afghanischen Regierung ist, da sie ohne die Regierung in Afghanistan für die eigene Politik keine relevante Basis mehr hätte.
5. Eine entscheidende Rolle in der neuen Strategie spielt aus US-Sicht der weitere, massive Aufbau des afghanischen Militärs und der Polizei, sowie die Verbesserung ihrer Qualität und Einsatzfähigkeit. Ohne sie können

---

port in Advance of the London Conference, 21.1.2010, darin: Ambassador Richard C. Holbrooke: Statement for the Record, S. 7, 9; [www.humansecuritygateway.com/documents/USSCFR\\_HolbrookeTestimony\\_CivilianStrategyForAfghanistan.pdf](http://www.humansecuritygateway.com/documents/USSCFR_HolbrookeTestimony_CivilianStrategyForAfghanistan.pdf); Hervorhebung JH.

weder die Kontrolle noch der Schutz der Bevölkerung gelingen. Ohne sie wäre es auch schwer vorstellbar, an wen die USA und die internationalen Truppen die Verantwortung für die Sicherheit in Afghanistan übergeben sollten. Die vorgesehene Vergrößerung der afghanischen Sicherheitsapparate dürfte mit dem vorgesehenen Personal- und Mitteleinsatz durchaus erreichbar sein. Ob sie allerdings ihr strategisches Ziel erreichen wird, nämlich die afghanischen Sicherheitskräfte in die Lage zu versetzen, nachhaltig selbst für militärische Stabilität zu sorgen, ist alles andere als gesichert. In anderen Fällen (z.B. Sowjetunion in Afghanistan nach 1989, USA in Südvietnam) haben solche Versuche nur wenige Jahre Zeit gewonnen, um gesichtswahrend abziehen zu können, scheiterten aber bald danach. Auch die schrittweise Übergabe der Verantwortung an das afghanische Militär nach dem vorgesehenen Zeitplan ist unrealistisch. Darüber hinaus führt die massive Vergrößerung der afghanischen Sicherheitskräfte zu zumindest zwei grundlegenden Problemen: Einerseits reichen schon seit einigen Jahren die gesamten afghanischen Staatseinnahmen nicht mehr aus, um allein das afghanische Militär zu finanzieren. Ein solches Modell ist nicht nachhaltig und bringt Afghanistan in eine dauerhafte Abhängigkeit äußerer Mächte. Einem Land wie Afghanistan einen gigantischen Militärapparat überzustülpen, ihn nach einigen Jahren aber nicht mehr zu bezahlen, birgt hohe Konfliktrisiken. Andererseits führte die massive weitere Vergrößerung der Sicherheitsapparate bei einem gleichzeitig schwachen zivilen Staatsapparat zu einem Staat, der nicht mehr als ein Wurmfortsatz des Militärs, der Geheimdienste und der Polizei ist. Gesellschaftliche und politische Instabilität und innergesellschaftliche Gewalt wären vorprogrammiert. Anders ausgedrückt: Die angestrebte Aufblähung des Sicherheitsapparats ist einerseits die Voraussetzung, die neue Afghanistanstrategie umzusetzen. Zugleich aber ist sie nur sinnvoll, wenn man Militär und Polizei mindestens eine oder zwei Generationen lang aus den USA und der EU bezahlt und sicherstellen kann, dass der zivile Staat die Kontrolle über den Sicherheitsapparat nicht verliert. Beides ist aber nicht gesichert und eher unwahrscheinlich.

6. Die neue Afghanistanstrategie der US-Administration ist aufgrund der hervorgehobenen Rolle der USA keine bloße unilaterale oder bilaterale US-afghanische Angelegenheit, sondern prägt die internationale Afghanistanpolitik insgesamt, auch die deutsche. Bereits nach der Rede Obamas im März hatte sich die Bundesregierung hinter den neuen Ansatz gestellt; spätestens mit der Londoner Afghanistankonferenz im Januar 2010 machte sich die internationale Gemeinschaft insgesamt die neue US-Strategie

zu eigen.<sup>12</sup> In gewissem Sinne stellt dies einen Fortschritt dar, da die internationale Gemeinschaft nun über eine halbwegs kohärente Afghanistanstrategie verfügt, an der es früher mangelte. Allerdings wirft die pauschale Übernahme auch eine Reihe von Fragen auf. So erstaunt gerade in Deutschland, wo die Regierung und der größere Teil der Opposition sich weiterhin nicht überwinden können, den Krieg in Afghanistan einen Krieg zu nennen, wie bruch- und widerspruchlos die US-Strategie akzeptiert wurde, die schließlich vom US-Präsidenten und allen anderen Mitgliedern seiner Regierung mit großer Selbstverständlichkeit als Kriegsstrategie bezeichnet wird. Einen Krieg auf intelligenter, rationalere und kohärentere Art zu führen, ändert nichts an seinem Kriegescharakter. Und innerhalb einer integrierten zivil-militärischen Kriegsstrategie die zivilen Politikkomponenten argumentativ nach vorne zu rücken bedeutet nicht, dass diese keine Instrumente der Sicherheits- und Militärpolitik – in diesem Fall auch: der Kriegführung – wären. Dies mag richtig oder falsch, berechtigt oder unberechtigt sein; jedenfalls wäre es im Sinne rationaler Politikformulierung zumindest wünschbar, diesen Zusammenhang offen und öffentlich zu diskutieren.

7. Darüber hinaus verändert die neue US-Strategie die Rahmenbedingung der deutschen Abzugsdebatte grundlegend. Falls Washington tatsächlich im Rahmen seiner Strategie Mitte 2011 mit dem Truppenabzug beginnt, dürfte sich damit jede deutsche Abzugsdebatte erledigen: Ein Verbleiben der Bundeswehr in Afghanistan bei abziehendem US-Militär wäre offensichtlich unsinnig und undenkbar. Die gegenwärtige Abzugsdebatte läuft der in den USA hinterher: Sie sollte nicht unter der inzwischen fiktiven Frage geführt werden, ob ein Abzug erfolgen sollte oder nicht, sondern wie, wann und auf welche Art er abgewickelt werden kann. Da die US-Regierung und die internationale Gemeinschaft seit London offen von einem Truppenabzug ab Mitte 2011 sprechen, braucht es heute keinen politischen Mut mehr, dies in Deutschland auch zu tun. Es kommt jetzt darauf an, ihn vorzubereiten und zu planen, damit er nicht ebenso improvisiert und planlos erfolgt, wie der Einsatz begonnen wurde.

---

12 Communiqué of the London Conference on Afghanistan: Afghan Leadership, Regional Cooperation, International Partnership, London 2010, <http://afghanistan.hmg.gov.uk/en/conference/communique/>.

## 1.4. Herrschaft in den pakistanischen Stammesgebieten

*Naveed Ahmad Shinwari*

Die pakistanischen Stammesgebiete (*Federally Administered Tribal Areas*, FATA) an der von Großbritannien 1893 festgelegten Demarkationslinie zwischen Pakistan und Afghanistan (Durand-Linie), die de facto als Grenze fungiert, stehen ganz oben auf der globalen Sicherheitsagenda, da sie faktisch Teil des Afghanistankriegs sind. Sie bieten den dortigen *Taliban*, anderen Aufständischen und *al-Qaida* Rückzugsgebiete und Unterstützungsmöglichkeiten. Die in den FATA lebenden paschtunischen Stämme verfügen seit Jahrhunderten über enge familiäre, politische und kulturelle Bindungen nach Afghanistan und bleiben deshalb von Gewalt und Krieg im Nachbarland nicht unberührt. Die FATA entwickelten sich zudem immer mehr zu einer Brutstätte des religiösen Extremismus und Terrorismus innerhalb Pakistans, die dessen Stabilität insgesamt bedroht. Dies wurde nicht allein durch den Mordanschlag auf die frühere Ministerpräsidentin Benazir Bhutto im Jahr 2007 deutlich, der dort vorbereitet wurde. 2009 waren in Pakistan rund 12.000 Tote aufgrund politischer Gewalt (Militäroperationen, Terrorismus, konfessionelle und Stammeskonflikte, etc.) zu beklagen – der größte Teil in der Nordwestprovinz und ihren Stammesgebieten. Noch 2006 hatte es landesweit erst 907 Tote gegeben.<sup>1</sup>

### *Das staatliche Vakuum*

Die Stammesgebiete der FATA sind Teil der Nordwestprovinz (*North West Frontier Province*, NWFP). Rechtlich gehören sie zu Pakistan, doch die Verfassung bestimmt, dass pakistanisches Recht dort nicht gilt – solange der Präsident die Geltung einzelner Gesetze für die FATA nicht ausdrücklich beschließt<sup>2</sup>, was allerdings selten vorkommt.

Die Regierungsführung innerhalb der FATA, soweit davon überhaupt die Rede sein kann, ist archaisch. Sie beruht auf der Autonomie der einzelnen Stämme, die von „Politischen Agenten“ der Regierung (*Political Agents*, PA) kontrolliert werden. Sie werden im Namen des Präsidenten vom Gouverneur der Nordwestprovinz ernannt. Die Politischen Agenten sind die jeweils höchst-

---

1 Pak Institute of Peace Studies: Pakistan Security Report 2009, Islamabad, 10. Januar 2010, S. 4-5.

2 Constitution of Pakistan, Part 12, Chapter 3, Paragraph 247(3), <http://www.pakistani.org/pakistan/constitution/part12.ch3.html>.

## HERRSCHAFT IN DEN PAKISTANISCHEN STAMMESGEBIETEN



Grafik: Bundesheer/Lutz

ten Repräsentanten des Staates in den sieben *Tribal Agencies*. Sie können jedoch nicht direkt regieren oder verwalten; ihr Einfluss beruht auf der Kooperation mit den Stammesführern (*Maliks*). Sie verwenden die alte Technik von Zuckerbrot und Peitsche, um die *Maliks* zur Kooperation zu bewegen; bei-

spielsweise gewähren sie finanzielle Anreize und den Ausbau von Infrastruktur oder drohen mit kollektiven Bußgeldern oder der Einbehaltung von Finanzmitteln und anderen Wohltaten. Das Verhältnis von *Political Agents* und *Maliks* wird von gegenseitiger Abhängigkeit bestimmt: Die Macht der *Maliks* gegenüber ihren Stämmen hängt größtenteils von der finanziellen, politischen und sonstigen Unterstützung durch die PAs ab. Sie nutzen sie, um klientelistische Netzwerke aufzubauen. Umgekehrt ist ein *Political Agent* auf die Kooperation der *Maliks* angewiesen, wenn er etwas bewirken will.

Diese Art der indirekten Regierung entstand während der britischen Kolonialzeit und wurde 1901 in der *Frontier Crimes Regulation* (FCR) kodifiziert. Sie gilt bis heute, da keine Regierung je in der Lage war, vollständige Kontrolle über die Stammesgebiete an der Grenze zu Afghanistan zu erlangen.

Dieses Modell von *Governance* wirft jedoch Probleme auf, die mit seiner Missachtung von Menschenrechten und dem Fehlen demokratischer Strukturen zusammenhängen. So existieren in den FATA keine staatlichen Gerichte, Stämme werden kollektiv für kriminelle Aktivitäten Einzelner bestraft und politische Parteien sind verboten. Darüber hinaus kann dieses Modell nur funktionieren, solange die Stämme ihre jeweiligen Gebiete tatsächlich kontrollieren und die Stammesstrukturen (z.B. die dominierende Rolle des *Malik*) fortbestehen. Diese beiden Voraussetzungen sind jedoch oft nicht mehr gegeben. Im Afghanistan-Krieg der 1980er und frühen 1990er Jahre wurden die alten Stammesstrukturen durch mindestens zwei soziale Gruppen untergraben, die an Macht gewannen. Dazu gehören Anführer nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen. In Kriegszeiten sind traditionelle soziale Strukturen weniger wichtig als militärische Effizienz. Deshalb wurden viele militärische Führer aufgrund ihrer militärischen und organisatorischen Fähigkeiten zu machtvollen lokalen Figuren. Zweitens erhielten *Mullahs* und andere religiöse Führer aufgrund der zunehmenden Bedeutung religiöser Motivation im anti-sowjetischen *Dschihad* größeren Einfluss. Waren die *Mullahs* ursprünglich vor allem Teil eines Stammes und von politisch sekundärer Bedeutung, ja sogar Gegenstand von Witzen, so gewannen sie nun oft großen politischen Einfluss.

Darüber hinaus trugen sozio-ökonomische Trends zu einer Schwächung der Stammesstrukturen bei, etwa die anhaltende Landflucht. Die dschihadistische Transformation der örtlichen Religiosität, die der zusätzlichen Motivierung und Mobilisierung für den anti-sowjetischen Kampf diente, sowie die Schaffung einer paramilitärischen Infrastruktur trugen zum sozialen Wandel bei. Beides wurde nach dem Abzug der Sowjetunion aus Afghanistan nicht rückgängig gemacht und ließ sich später bruchlos in den Dienst des Kampfes

gegen die NATO-Truppen in Afghanistan und gegen die pakistanische Regierung stellen sowie für den internationalen Dschihadismus *al-Qaidas* nutzen.

### *Aufstand und Gewalt*

Die Angriffe der US-geführten Koalitionskräfte auf Afghanistan nach dem 11. September 2001 trieben Tausende von afghanischen *Taliban*, ausländischen Kämpfern und Mitgliedern *al-Qaidas* über die Durand-Linie in den Schutz der pakistanischen Stammesgebiete. Diese wurden so zum Epizentrum von *al-Qaida* und zur Ausgangsbasis für militärische oder terroristische Angriffe. Die oft erfahrenen Kämpfer ließen das bereits gestörte politische Gleichgewicht in den FATA vollends zusammenbrechen. Das politische Vakuum in den Stammesgebieten wurde durch die lokalen und zugewanderten Dschihadisten teilweise ausgefüllt.

Dschihadistische Gruppen, vom pakistanischen Militär oder der Regierung lange unterstützt, wandten sich aufgrund der Teilnahme Pakistans am amerikanischen „Krieg gegen den Terrorismus“ nun gegen die Staatsorgane. Dabei nutzten sie z.B. ferngesteuerte Sprengkörper, etwa Landminen oder unkonventionelle Spreng- oder Brandvorrichtungen, die sie gegen pakistanische Militärkonvois und Kontrollposten einsetzten, sowie die Entführung von Sicherheitskräften und Beamten. Auch lokale Führer, etwa *Maliks*, wurden angegriffen, ebenso wie Mädchenschulen und andere staatliche Institutionen. Die militanten Gruppen waren sehr erfolgreich in der Nutzung der Medien zur Rekrutierung neuer Kämpfer, errichteten Trainingslager, erschlossen internationale Geldquellen und attackierten auch die lokale Kultur mithilfe von Selbstmordattentaten auf *Jirgas*, Begräbnisse, Moscheen etc. In der gesamten paschtunischen Geschichte waren solche Taktiken nie zuvor angewandt worden.

Die Terroristen sahen Selbstmordattentate als das effektivste Mittel gegen die pakistanische Regierung und die Zivilbevölkerung an. Sie zielten darauf ab, die gesamte Gesellschaft in Geiselhaft zu nehmen und öffentlichen Druck gegen die Militäroperationen in den Stammesgebieten zu erzeugen. Von Zeit zu Zeit führten die Anschläge tatsächlich zu öffentlichen Debatten in den Medien und die Regierung sah sich gezwungen, Gespräche mit den Aufständischen zu führen.

Insgesamt stieg die Zahl gewaltsamer Vorfälle oder Angriffe in Pakistan seit 2006 steil an. Zählte man 2006 noch weniger als 700, so lag die Zahl im Jahr 2009 bei über 3.800. Von diesen waren 2.586 terroristische Anschläge, 596 erfolgten durch das Militär, 209 waren Zusammenstöße zwischen Sicherheitskräften und Aufständischen, 217 gewaltsame Stammeskonflikte und 78

waren Grenzscharmützel. Die Zahl der Todesopfer wuchs von 2006 bis 2009 von etwa 900 auf mehr als 12.600. Auch die Zahl der Selbstmordanschläge nahm deutlich zu. 2009 wurden in Pakistan insgesamt 87 Selbstmordattentate gezählt, davon 59 in der Nordwestprovinz und den Stammesgebieten. Allein dabei starben 1.299 Menschen, 3.633 wurden verletzt.<sup>3</sup>

#### Gewaltsame Zusammenstöße und Opfer in Pakistan, 2006-2009

Jahr	Gesamtzahl Attacken	Jährlicher Zuwachs (%)	Todesopfer	Verletzte
2006	675	159%	907	1.543
2007	1.503	129%	3.448	5.353
2008	2.577	43%	7.997	9.670
2009	3.816	48%	12.632	12.815

### *Lokale Sicherheit und Militäroperationen*

Der Zustrom dschihadistischer Kämpfer aus Afghanistan hatte die ohnehin fragile Sicherheitslage in den Stammesgebieten seit Anfang 2002 weiter untergraben. Aufgrund der fehlenden Präsenz des Staates blieb den lokalen Gemeinschaften nichts anderes übrig, als sich mit ihren eigenen Waffen selbst zu verteidigen. Die *Khasadar* (eine Art staatlich bezuschusster Stammesmiliz), die seit der britischen Kolonialzeit existieren, sind allerdings zu desorganisiert und untrainiert, um der wachsenden Gefahr von Talibanisierung, konfessioneller Gewalt und *Warlords* zu begegnen. Ein einfacher Kämpfer der *Khasadar* erhält die magere Summe von 3.200 pakistanischen Rupien (40 US-Dollar) pro Monat und muss selbst für seine Waffen und Munition sorgen. Angesichts der heiklen Sicherheitslage wundert es nicht, dass die *Khasadar* weder motiviert noch geeignet sind, den Kampf gegen die gut bewaffneten und organisierten *Taliban* aufzunehmen.

Die pakistanische Regierung regte an, lokale *Lashkars* (für einen bestimmten Zweck zusammengerufene Gruppen bewaffneter Stammesmitglieder) für den Kampf gegen die Aufständischen zusammenzustellen; diese waren jedoch militärisch nicht sonderlich erfolgreich. Immerhin konnten sie mit der falschen Wahrnehmung aufräumen, alle Stammesmitglieder seien Terroristen. Außerdem illustrieren sie, dass die lokale Bevölkerung oft mit den pakistanischen

<sup>3</sup> Alle Zahlen nach: Pak Institute of Peace Studies: Pakistan Security Report 2009, Islamabad, 10. Januar 2010, S. 4-5.

*Taliban* (*Tehreek-e-Taliban* Pakistan, TTP), *al-Qaida* und anderen militanten Gruppen, die ihre eigene Version der *Scharia* einführen wollen, nicht einverstanden ist. So konnte immerhin die Moral in der Armee gehoben werden. Trotzdem hatten die *Lashkars* auch negative Folgen. Da sie – im Gegensatz zu ihren Gegnern – weder gut organisiert noch gut ausgerüstet oder trainiert sind, sind die *Lashkars*, insbesondere ihre Führungsebene, sehr verwundbar. So gab es bereits zahlreiche Fälle von Morden an *Maliks* und Stammesältesten. Dieser Kampf innerhalb der Stämme (traditionelle oder regierungsnah gegen dschihadistische Stammesmitglieder und deren ausländische Verbündete) bedeutet letztlich Bürgerkrieg in den FATA. Das Konzept der Blutrache (*Badal*) wird diese Gewalt weit in die Zukunft verlängern. Zudem hat der Umstand, dass die Regierung die Mitglieder der *Lashkars* mit chinesischen AK 47 ausrüsten will, zu Kritik und Misstrauen geführt und Rivalitäten innerhalb der Stämme angeheizt.

Um die Infiltrierung afghanischer *Taliban* und fremder Aufständischer (*al-Qaida* eingeschlossen) in die FATA zu blockieren, entsandte Pakistan im Juni 2002 seine Truppen zunächst in die Khyber und Kurram *Agencies*. Trotzdem konnten sich die pakistanischen *Taliban*, ausländische Kämpfer und *al-Qaida* bereits bis 2004 fest in den Stammesgebieten etablieren, insbesondere in Nord- und Südwasiristan. Infolgedessen sahen sich die pakistanischen Sicherheitskräfte zu einer Serie groß angelegter *Search-and-Destroy*-Operationen in verschiedenen Teilen der FATA gezwungen. Allerdings konnte keine der Militäroperationen vor 2009 Erfolge vorweisen, die Islamabad, Kabul und Washington hätten gleichermaßen zufriedenstellen können.

Während der Regierungszeit Präsident Musharraf wurden unterschiedliche Taktiken ausprobiert; teilweise militärischer Art, dann durch Verhandlungen im Gewand von „Stammesvereinbarungen“ mit den örtlichen Aufständischen und Extremisten. Diese mündlichen Absprachen oder schriftlichen Verträge blieben indes allesamt deutlich hinter den Erwartungen zurück. Sie legten üblicherweise fest, dass die Aufständischen sich dem Staat unterordnen, den Aufstand aufgeben, dem Aufstellen von Sprengfallen und anderen Sprengkörpern abschwören, gefangene Staatsbeamte und Soldaten freilassen sowie Angriffe auf staatliche Institutionen und Selbstmordattentate generell unterlassen müssten. Zudem durften die Aufständischen weder die Bildung von Frauen noch Impfprogramme oder private Unternehmen und Investitionen behindern. Die Aufständischen verlangten ihrerseits von der Regierung, die Armee abziehen, ihre Gefangenen freizulassen, Checkpoints abzubauen und die *Scharia* umzusetzen.

All diese Verhandlungen gaben den Aufständischen genug Zeit, sich neu zu gruppieren, aufzurüsten und neue Kämpfer zu rekrutieren. Zudem fällt auf, dass grundlegende Differenzen bei bestimmten Themen blieben; so forderten die Aufständischen den Abzug der US-Truppen aus Afghanistan. Sie erklärten auch, weiter am *Dschihad* in Afghanistan teilzunehmen und pakistanisches Gebiet als Ausgangspunkt des Kampfes gegen die ISAF, die NATO- und die amerikanischen Truppen nutzen zu wollen.

In weiten Teilen der FATA ist das pakistanische Militär inzwischen dabei, Kämpfer der pakistanischen Taliban, ausländische Aufständische und *al-Qaida* zu bekämpfen. Obwohl diese von der Politik unterstützte militärische Offensive in einigen Regionen durchaus Fortschritte erzielte, bleiben größere Erfolge wie im Swat-Tal bislang aus. Dazu kommt ein deutlicher Antiamerikanismus unter der pakistanischen Bevölkerung, die eine Unterstützung des „Krieges gegen den Terrorismus“ überwiegend ablehnt. Doch die anhaltenden Selbstmordattentate gegen Zivilisten, die gezielten Morde an Stammesältesten und *Maliks* sowie Entführungen aus Geldgier haben die öffentliche Meinung inzwischen gegen die Extremisten gewendet, so dass sie das militärische Vorgehen nun zumindest indirekt unterstützt.

Nachdem die TTP den pakistanischen Sicherheitskräften in Wasiristan in der Vergangenheit wiederholt schwere Niederlagen zugefügt hatte, scheint es mit der kürzlich begonnenen Operation *Rah e Rast* zu gelingen, Süd-Wasiristan unter staatliche Kontrolle zu bringen. Allerdings ließ sich die Präsenz von Aufständischen in den FATA insgesamt bislang nicht maßgeblich reduzieren. Zwar wurden Baitullah Mehsud und Hakimullah Mehsud, beide Führer der TTP, durch Drohnenangriffe getötet, während gleichzeitig große Teile der *Taliban* aus Süd-Wasiristan in andere Regionen der FATA, etwa nach Nord-Wasiristan, Orakzai und Khyber auswichen. Trotzdem ist zu beobachten, dass die pakistanische Militäroperation sich auf Süd-Wasiristan und die *Taliban* von Hakimullah Mehsud konzentriert und die anderen Gruppen von Aufständischen kaum im Auge hat. Diese operieren allerdings aus den Stammesgebieten gegen die US- und NATO-Streitkräfte in Afghanistan. Das Militär sieht sich nicht in der Lage, gegen all diese Gruppen gleichzeitig zu operieren, da es ihm dazu an logistischer Unterstützung fehle.

Trotz dieser Einschränkung haben die Operationen in Süd-Wasiristan sowie die sporadischen gegen die TTP in den Orakzai, Bajaur und Mohmand *Agencies* die pakistanischen *Taliban* offenbar bereits geschwächt. So gab es in den letzten Monaten im Vergleich zum Jahr 2009 in Peshawar und anderen pakistanischen Städten weniger Selbstmordattentate und Bombenanschlä-

ge. Dieser Rückgang ist sehr wahrscheinlich auf die militärischen Operationen in den FATA zurückzuführen.

Während der gesamten Dauer der Militäroffensive haben die pakistanischen Sicherheitskräfte allerdings hohe Verluste zu verzeichnen, was zu Besorgnis bezüglich der Fähigkeiten und des Willens des pakistanischen Militärs und des *Frontier Corps* führte, wirksame Operationen gegen Aufständische in den Stammesgebieten durchzuführen.

### *Nichtstaatliche Gewaltakteure*

Der Aufstand und die Bekämpfung der politischen Gewalt in den FATA werden dadurch verkompliziert, dass sich dort nicht nur zwei Konfliktparteien gegenüberstehen, sondern eine ganze Reihe nichtstaatlicher Gewaltakteure operieren.

#### *Die pakistanischen Taliban: Tehreek-e-Taliban Pakistan (TTP)*

Die TTP entstand nach der US-geführten Besetzung Afghanistans als eine einheimische, militante Gruppe in den FATA. Sie wird beschuldigt, enge Beziehungen zu *al-Qaida*, ausländischen Kämpfern und den afghanischen *Taliban* zu unterhalten. Man nimmt außerdem an, dass die TTP Geld, Waffen und andere Ressourcen von der Drogenmafia, *al-Qaida*, Stammesmitgliedern in der Diaspora, aus dem Drogenhandel und von Einzelpersonen erhält.

Die zentralen Ziele der TTP bestehen in der Durchsetzung der *Scharia* in den FATA und anderen Teilen Pakistans sowie der Unterstützung der afghanischen *Taliban* gegen die NATO- und US-Streitkräfte in Afghanistan. Darüber hinaus verlangt die TTP von der pakistanischen Regierung, ihre Truppen aus den Stammesgebieten zurückzuziehen. Sie hat sich in fast allen maßgeblichen Teilen der FATA etabliert und ist auch in vielen Distrikten der Nordwestprovinz präsent. Schätzungen zufolge besteht sie aus 15.000 bis 25.000 gut ausgerüsteten und erfahrenen Kämpfern. Der Großteil ihrer Führungsriege stammt aus bescheidenen Verhältnissen, verfügt aber inzwischen über beachtliche Macht und die Kontrolle über Ressourcen in ihren jeweiligen Gebieten. Örtliche militante religiöse Gruppen haben sich ebenfalls unter das Banner der TTP begeben und sie damit weiter gestärkt. So steckten die pakistanischen *Taliban* ihre Ziele zunehmend höher und konnten auch in anderen Teilen Pakistans Fuß fassen.

Die TTP hat es sich zum Ziel gesetzt, die FATA als eine Art Schutzraum zu erhalten. Sie will die Region als Trainingsgebiet für neue Rekruten und Selbst-

mordattentäter nutzen sowie für die Planung von Angriffen in Pakistan und Afghanistan. Die TTP bezweckt, die Regierungen von Pakistan und Afghanistan zu destabilisieren und die ISAF-Schutztruppe zum Rückzug aus Afghanistan zu zwingen, um den dortigen *Taliban* zurück an die Macht zu verhelfen. Sie hat maßgeblich dazu beigetragen, den Konflikt auf beiden Seiten der Grenze am Leben zu halten.

#### *Die Talibangruppe von Maulvi Nazir*

Eine Splittergruppe der *Taliban* entstand im Jahr 2006, als es der pakistanischen Regierung gelang, einen Keil zwischen verschiedene *Taliban*-Gruppen zu treiben. Die Maulvi-Nazir-*Taliban* gelten als regierungsnah, seit sie ein Abkommen mit der Regierung geschlossen haben. Diese Gruppe kämpft nicht gegen pakistanische Sicherheitskräfte, unterstützt aber den bewaffneten Kampf gegen ausländische Truppen in Afghanistan. Sie steht unter der Führung von Maulvi Nazir, einem prominenten *Taliban*-Kommandeur, der militärisch gegen die Kämpfer des Baitullah Mehsud in Süd-Wasiristan vorging und diese nach Nord-Wasiristan verdrängen konnte. Nazirs Truppen sind gut ausgerüstet und kampferprobt und verfügen über 5.000 bis 10.000 Kämpfer.

#### *Al-Qaida*

Für *al-Qaida* sind die FATA der sicherste Rückzugsort in Pakistan. Wie die Bedrohungsanalyse der US-Geheimdienste von Juli 2007 und nachfolgende Erklärungen hoher Regierungsbeamter zeigen, geht man übereinstimmend davon aus, dass die Führung *al-Qaidas* sich in der pakistanisch-afghanischen Grenzregion versteckt hält und von dort aus weiterhin Angriffe plant, finanziert und inspiriert. Die Werte der „Gastfreundschaft“ und der Gewährung von „Zuflucht“ in den paschtunischen Gebieten helfen dabei, doch auch Geld spielt eine wichtige Rolle beim Schutz der *al-Qaida*-Führung. Zudem wirken sowohl Afghanistan als auch die FATA als Anlaufstellen für Aufständische auf beiden Seiten der Grenze, die vor staatlicher Verfolgung flüchten müssen: Die Grenzen sind durchlässig und schwer zu überwachen.

*Al-Qaida* unterstützt die *Taliban* finanziell und materiell, um ihr eigenes Überleben in den FATA zu sichern, hat aber keinerlei politische Kontrolle über sie. Darüber hinaus bietet *al-Qaida* den *Taliban*-Gruppierungen ideologische Unterstützung.

### *Kaschmirische Dschihadisten*

Nach dem Vorgehen der Regierung gegen konfessionelle – meist sunnitische – Extremisten und gegen dschihadistische Gruppen, die von Pakistan aus im indischen Teil Kaschmirs operierten (häufig aus dem Punjab), floh der Großteil ihrer gesuchten Führer in die FATA. Nach unbestätigten Berichten sollen die Führung der mit *al-Qaida* kooperierenden sunnitischen Terrororganisation *Lashkar-e-Jhangvi* (LeJ) und ihre Rekruten in Nord- und Südwasiristan präsent sein. Der Tod von Qari Zafar, dem *Amir* der LeJ, hat dies inzwischen bestätigt. Daneben gibt es weitere unbestätigte Berichte über Trainingscamps der *Lashkar-e-Toiba* und *Jash-e-Mohammad* in Nord- und Südwasiristan. Die lokale Bevölkerung nennt sie *Punjabi Taliban*.

### *Afghanische Taliban und andere Aufständische aus Afghanistan*

Die afghanischen *Taliban*, die 2002 über die Grenze flüchteten, konnten sich in Pakistan neu gruppieren, mit Waffen versorgen und von dort operieren. Unter der Führung von Sirajuddin Haqqani greifen die afghanischen Aufständischen von Nord-Wasiristan aus die Truppen der USA, Afghanistans und der NATO in Afghanistan an. Die afghanischen *Taliban* wollen Afghanistan zurückerobern und erneut beherrschen; am globalen *Dschihad* von *al-Qaida* sind sie nicht interessiert. Doch in den letzten Jahren scheinen die *Taliban* in ihren Operationen dezentralisierter und taktisch geschickter geworden und ideologisch stärker von arabischen Kämpfern beeinflusst zu sein. Schätzungen gehen davon aus, dass bis zu 10.000 afghanische *Taliban* in Pakistan Unterschlupf gefunden haben, von denen aber nur ein Fünftel Vollzeitkämpfer sein sollen.

Die ethnischen und religiösen Bande der afghanischen *Taliban* mit der lokalen Bevölkerung sind von höchster Bedeutung, wenn es darum geht, in den FATA moralische Unterstützung zu erhalten und neue Kämpfer zu rekrutieren. Die afghanischen *Taliban* scheinen an Friedensabkommen mit der afghanischen, US-amerikanischen oder pakistanischen Regierung nicht interessiert zu sein. Sie fordern den vollständigen Rückzug der US-geführten Truppen aus Afghanistan. Die Ankündigung von US-Präsident Barack Obama, die US-Truppen ab Mitte 2011 schrittweise aus Afghanistan abzuziehen zu wollen (vgl. Beitrag 1.3.), hat die Entschlossenheit der *Taliban* offenbar noch gestärkt. Möglicherweise nehmen sie an, diesen Krieg gewinnen zu können, und halten deshalb Verhandlungen mit Regierungsvertretern für überflüssig.

### *Militante konfessionelle Gruppen*

Seit dreißig Jahren gibt es immer wieder Fälle konfessioneller Gewalt zwischen sunnitischen und schiitischen Gruppen in den FATA. In jüngster Zeit sind diese Gewaltausbrüche eine direkte Folge des aktuellen Aufstands. Die *Taliban* haben sich mit sunnitischen militanten Gruppen in den Kurram und Orakzai *Agencies* zusammengetan, ebenso in den Distrikten Hangu und Kohat in der Nordwestprovinz. Sie heizen den konfessionellen Konflikt an und halten ihn weiter am Leben; die Folge ist eine humanitäre Krise.

### *Kriminelle Banden*

Die andauernde Instabilität und Gesetzlosigkeit in den Stammesgebieten tragen dazu bei, dass der Aufstand auch durch kriminelle Banden beeinflusst wird. Straftaten wie Raub, Entführungen zur Lösegelderpressung, Mordanschläge, Autodiebstahl u.ä. sind auf dem Vormarsch. Die dafür verantwortlichen kriminellen Banden sind ein zusätzliches Problem für die Sicherheitskräfte und ziehen immer wieder die Ressourcen des Staates von der Bekämpfung des Aufstands ab. Das gilt insbesondere für den verbreiteten Drogen- und Waffenhandel. Sollten staatliche Kräfte versuchen, diese zu unterbinden, könnte dies zu bewaffnetem Widerstand führen.

### *Wie könnte die Zukunft der FATA aussehen?*

Bislang wurde kein Weg gefunden, in den Stammesgebieten gute Regierungsführung zu etablieren und für bessere Lebensbedingungen zu sorgen. Ein Grund dafür mag das fehlende Verständnis der Akteure für die Region sein. Ohne ein solches Verständnis werden Lösungsansätze jedoch kaum zur Beruhigung der Situation auf beiden Seiten der Grenze beitragen können. Die internationalen Akteure sollten stärker versuchen, die interne Machtpolitik der FATA ebenso wie ihre kulturellen und historischen Dynamiken ernst zu nehmen; andernfalls wird es nicht gelingen, praktikable und effektive Lösungsansätze zu entwickeln. Im Folgenden finden sich einige Vorschläge, wie sich die Sicherheitslage in der Region langfristig verbessern ließe.

### *Entwicklung*

Nach 60 Jahren Vernachlässigung sind die Stammesgebiete eine der am wenigsten entwickelten Regionen Pakistans. Doch aufgrund des Aufstands hat

die Regierung in jüngster Zeit weit reichende Maßnahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Region eingeleitet. So hatte sie für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der FATA im Haushaltsjahr 2003/2004 etwas mehr als 3,2 Milliarden Rupien vorgesehen; im Jahr 2008/2009 stieg dieses Budget auf mehr als 8,6 Mrd. Rupien, ein Zuwachs von 266 Prozent. Die US-Regierung sagte zusätzlich 750 Millionen US-Dollar für fünf Jahre zu. Auch die EU und europäische Staaten wie Deutschland und Großbritannien, aber auch Kanada und Japan investieren in die Entwicklung der FATA. Sie bieten der pakistanischen Regierung und der Bevölkerung finanzielle und technische Unterstützung bei der Armutsbekämpfung, der Entwicklung von Infrastruktur, der wirtschaftlichen Entwicklung und der Arbeitsplatzbeschaffung (besonders für die Jugend).

Gleichzeitig werden allerdings pakistanische Regierungsbeamte und Politiker beschuldigt, Gelder zu veruntreuen. In der Tat wurden Finanzmittel zugunsten korrupter Funktionäre und Politiker manipuliert. Es besteht generell der Eindruck, dass einige wenige Regierungsbeamte den größten Nutzen aus den internationalen Geldern ziehen, während die vom Konflikt am stärksten betroffenen lokalen Gemeinschaften leer ausgehen. Zudem hatte die Regierung sie als *Stakeholder* bei der Entwicklungsplanung in den Stammesgebieten kaum berücksichtigt.

Bei allen Versäumnissen in der Vergangenheit kann die Regierung nicht umhin, in den FATA präsenter zu werden und die Menschen für sich zu gewinnen. Es empfiehlt sich darum, die zur Verfügung stehenden Finanzmittel überwiegend von der Regierung und von Einrichtungen der Zivilgesellschaft an die Empfänger leiten zu lassen sowie Nicht-Regierungsorganisationen stärker in den Entwicklungsprozess einzubeziehen. Dies wird allerdings nur unter der Voraussetzung funktionieren, dass die Korruption deutlich reduziert wird und die örtlichen Gemeinschaften in die Planung und Umsetzung von Entwicklungsmaßnahmen eingebunden werden.

### *Regierungsführung*

Die pakistanische Regierung steht unter enormem Druck der internationalen Gemeinschaft, die Regierungsführung in den konfliktgeplagten Stammesgebieten drastisch zu reformieren. Die neuesten Änderungen der *Frontier Crimes Regulation*, die der pakistanische Präsident im August 2009 verkündete, wurden von der dortigen Bevölkerung gutgeheißen. In einer Befragung von 2.000 Männern und Frauen in den FATA stimmten über 63 Prozent zu, dass politische

Parteien in den FATA legalisiert werden sollten.<sup>4</sup> Diese ermutigenden Entwicklungen könnten den Weg für die Integration der FATA in den pakistanischen Staat und die Gesellschaft ebnen. Doch die Implementierung der Änderung von 2009 dauert zu lange; die Folge sind Verwirrung und Zweifel innerhalb der Stämme. Entscheidend für die Lösung der diversen Krisen und die Verringerung des Handlungsspielraums gewalttätiger Extremisten wird sein, das Vakuum an *Governance* innerhalb der FATA zu füllen.

### *Sicherheit*

Die internationale Gemeinschaft hat verstanden, dass die pakistanische Regierung eine klare und kohärente *Counterinsurgency*-Strategie benötigt, die ökonomische, politische und Zwangsmittel einschließt. Diverse Regierungsprogramme deuten darauf hin, dass die pakistanische Führung, um ihre Glaubwürdigkeit wiederherzustellen, nun entschlossen ist, sich ernsthaft mit den Aufständischen auseinanderzusetzen. Verschiedene Berichte über die FATA betonen allerdings die Notwendigkeit, das pakistanische Militär bei der Durchführung anti-terroristischer Maßnahmen zu unterstützen. So erhält es inzwischen Unterstützung bei der Überprüfung seiner Verteidigungsstrategie, verdeckten Angriffen auf Terroristen, militärischen Offensiven, bei der Grenzüberwachung und der Durchsetzung von Recht und Ordnung sowie bei Verhandlungen mit Aufständischen. Wichtig ist allerdings, in Gebieten, aus denen die Armee die Militanten vertrieben hat, eine robuste Präsenz aufrechtzuerhalten, um den Wiederaufbau einleiten zu können. Ohne politische und ökonomische Infrastruktur sowie Instrumente wirksamer Regierungsführung in den „gesäuberten“ Gebieten zu schaffen, werden militärische Operationen auf Dauer nichts bewirken.

### *Kulturelle Sensibilität und Beachtung lokaler Bedingungen*

Entwicklungsprogramme müssen die kulturellen und religiösen Einstellungen der Bevölkerung in den Stammesgebieten berücksichtigen. Obwohl die örtliche Gesellschaft sich schrittweise sogar solch sensiblen Themen wie HIV/AIDS und Familienplanung öffnet, so sind diese doch äußerst behutsam anzugehen, da jedes direkte Ansprechen solcher Tabuthemen den Ruf eines Programms oder der durchführenden Organisation massiv schädigen kann. Das entwicklungspolitische Vorgehen ist an die kulturellen Bedingungen vor Ort

---

4 CAMP: Understanding FATA – Attitudes Towards Governance, Religion & Society in Pakistan's Federally Administered Tribal Areas, Vol. III, Islamabad 2009, S. 47.

anzupassen, indem beispielsweise in den FATA weibliche Mitarbeiter nur dort eingesetzt werden, wo es absolut notwendig ist, etwa bei Gesundheitsmaßnahmen für Frauen und Kinder.

Die Entwicklung lokaler Fähigkeiten sollte Priorität erhalten, denn die Einbindung der örtlichen Bevölkerung ist ein wichtiger Schlüssel zum Erfolg. Wie die Erfahrung zeigt, sind qualifizierte lokale Mitarbeiter häufig selbst in schwierigsten Situationen in der Lage, mit Aufständischen die Weiterführung von Entwicklungsprogrammen unter akzeptablen Bedingungen auszuhandeln. Wie bei allen Entwicklungsmaßnahmen sind auch in den Stammesgebieten die Gemeinschaften vor Ort einzubeziehen, und um zu gewährleisten, dass sie im Sinne von *local ownership* Verantwortung für die Programme übernehmen, ist es erforderlich, das Vertrauen der Stämme zu gewinnen. Generell hat es den Anschein, als wüssten insbesondere die US-Amerikaner kaum etwas von den lokalen Gegebenheiten und der lokalen Politik – eine Ignoranz, die von verschiedenen Akteuren ausgenutzt wird. Gleichzeitig illustriert die Tatsache, dass Pakistan von den USA 750 Millionen US-Dollar für Entwicklung und bessere Regierungsführung in den Stammesgebieten erhält, dass Washington dort Entwicklung und Sicherheit fördern will.

### *Grenzübergreifende Integrationsprogramme*

Jegliche Arbeit innerhalb der Stammesgebiete setzt voraus, dass auch die entsprechenden Akteure auf der afghanischen Seite der Grenze einbezogen werden. Viele Familien, die nahe der Grenze leben, pflegen enge Familienbande über die Durand-Linie hinweg. Entwicklungszusammenarbeit, die sich auf nur eine der beiden Seiten konzentriert, läuft Gefahr, auf der jeweils anderen Seite Not und Mutlosigkeit zu verstärken. Internationale Entwicklungsorganisationen sollten deshalb entweder mit Partnern jenseits der Grenze zusammenarbeiten oder Mandate erhalten, die es ihnen erlauben, auf beiden Seiten zu agieren. Dergestalt ganzheitlich ausgerichtet lässt sich die Effektivität entwicklungspolitischer Maßnahmen deutlich steigern.

## 1.5. Kriegsgewalt und Drogenökonomie

*Janet Kursawe*

In Afghanistan hat der seit 30 Jahren währende Kriegszustand die Entstehung einer profitablen und hoch professionell geführten Kriegsökonomie befördert. Der Drogensektor ist neben dem boomenden Warenschmuggel und Transportwesen dafür von entscheidender Bedeutung. Im Verlauf der Geschichte des Konflikts hat sich die Kooperation von bewaffneten Gruppen mit Drogenhändlern immer stärker verfestigt. Einzelne Schlüsselfiguren und Familienbanden sind seit Jahrzehnten in das Drogennetzwerk eingebunden, das den Opiathan-del, die Handelsrouten sowie die Methoden der Geldwäsche kontrolliert. Es ist daher eine verbreitete Annahme, dass sich die wieder erstarkten *Taliban* und andere bewaffnete aufständische Gruppen<sup>1</sup> vor allem aus den Profiten der Drogenökonomie finanzieren. Diese Vermutung übersieht jedoch zweierlei: Zum einen zeigt die Gewinnverteilung, dass die größten Profite außerhalb Afghanistans von transnationalen Drogensyndikaten gemacht werden. Zum anderen hat sich die Drogenökonomie in Afghanistan in den letzten Jahren entscheidend verändert. Die erzielbaren Profite sind stark rückläufig, von bewaffneten Gruppen werden deshalb zunehmend auch andere Einnahmequellen genutzt. Dennoch besteht weiterhin ein Zusammenhang zwischen dem Drogensektor und der Kriegsgewalt in Afghanistan. So werden immerhin Teile der Kriegskosten der Aufständischen durch den Drogenhandel finanziert und Schlafmohn anbauende Bauern durch die jetzige Drogenbekämpfung der afghanischen Regierung in die Arme aufständischer bewaffneter Gruppen getrieben. Es gilt, in der Anti-Drogenpolitik Afghanistans neue Wege zu beschreiten. Die Situation ist aufgrund der aktuellen Preisentwicklung dafür günstiger denn je.

### *Veränderungen auf dem Drogenmarkt*

Afghanistan zählt seit den 1990er Jahren zu den Hauptlieferanten des weltweiten illegalen Opiatmarktes. Vor allem in den Jahren 2005 bis 2007 ist die Produktion immens gestiegen und Afghanistans Marktanteil auf über 90 Prozent angewachsen. Nachdem jedoch 2007 eine Rekordernte von 8.200 Ton-

---

<sup>1</sup> Unter der Bezeichnung Aufständische bzw. aufständische Gruppen werden im Folgenden sowohl die *Taliban* als auch alle anderen organisierten und bewaffneten Akteure zusammengefasst. Dazu zählen u.a. Milizen von *Warlords*, das *Haqqani*-Netzwerk oder die *Hezb-e Islami* von Gulbuddin Hekmatyar.

nen Opium eingebracht wurde, lassen sich seit 2008 einige Veränderungen in der afghanischen Drogenökonomie verzeichnen. Drei Trends sind hier entscheidend: drastisch gesunkene Opiatpreise, eine territoriale Verlagerung und Konzentration des Mohnanbaus sowie die Substitution von Schlafmohnfeldern durch Cannabisanbau.

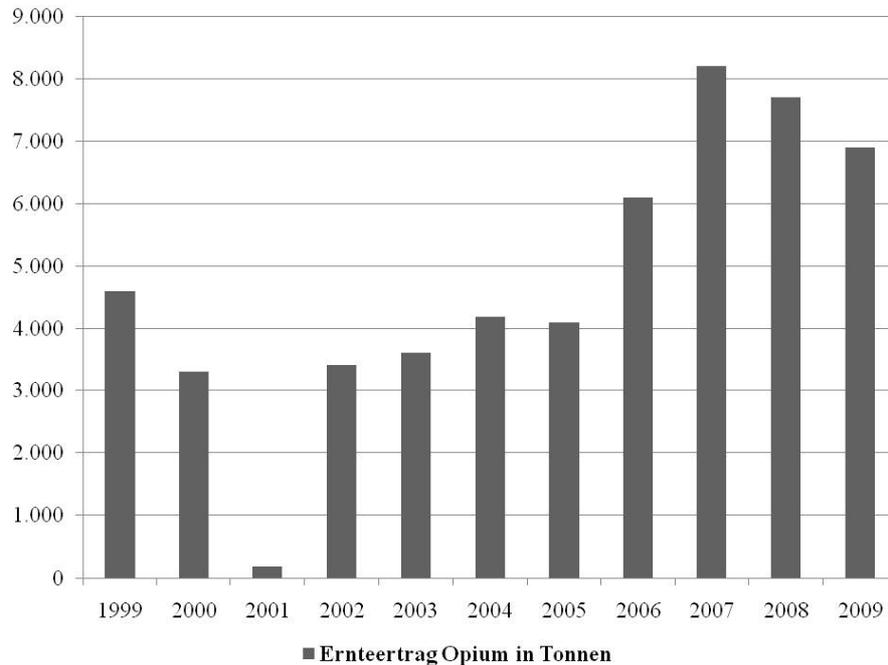
Die Anbau- und Produktionszahlen im Opiatsektor nehmen seit 2008 sukzessive ab, auch wenn das Niveau der Ernteerträge weiterhin hoch bleibt. Diese Abnahme ist nicht etwa auf eine effektive Drogenbekämpfung, sondern auf die Gesetze des globalen Drogenmarkts zurückzuführen. Im Zeitraum von 2006 bis 2009 wurde durch die hohen Produktionszahlen in Afghanistan (vgl. Abb. 1 und 2) ein weltweiter Überschuss von 12.000 Tonnen an Opiaten erwirtschaftet. In der Folge sind die erzielbaren Preise drastisch gesunken, und zwar nicht nur auf dem Weltmarkt, sondern ganz besonders in Afghanistan. Während die afghanischen Bauern in der Saison 2001/2002 noch Rekordwerte von durchschnittlich 350 US-Dollar (USD) für ein Kilogramm (kg) Rohopium erzielen konnten, erhielten sie in der vergangenen Saison 2009 im Durchschnitt nur noch 48 USD (vgl. Abb. 3). Gleiches gilt für die Preise von getrocknetem Opium: 2002 konnten Bauern noch etwa 400 USD pro kg einnehmen, 2009 lag der Kilopreis nur noch bei durchschnittlich 64 USD. Der Opiumpreis hat damit einen Tiefstand erreicht, der etwa dem Niveau der späten 1990er Jahre entspricht.<sup>2</sup>

Die Anreize für Bauern, Schlafmohn anzubauen, sowie für Händler, Opium und dessen gebräuchlichste Derivate Heroin und Morphin zu verkaufen, sind damit stark zurückgegangen. Es lässt sich der Trend beobachten, dass Bauern von Händlern angehalten werden, den Schlafmohnanbau einzustellen, um durch die Verknappung des Angebots die Preise für die nächste Saison in die Höhe zu treiben. Einer 2009 durchgeführten Studie des *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) zufolge gaben 18 Prozent der Bauern an, den Schlafmohnanbau aufgrund der geringen Opiumpreise aufgegeben zu haben.<sup>3</sup> Die Überschussproduktion wird in Erwartung lukrativerer Preisniveaus aufgrund erneuter Verknappung zurückgehalten. Nach Schätzungen befinden sich nur zehn Prozent der Überschüsse in der Hand afghanischer Bauern. Die restlichen 90 Prozent werden höchstwahrscheinlich von kriminellen Netzwer-

2 United Nations Office on Drugs and Crime/Government of Afghanistan Ministry of Counter Narcotics: Afghanistan Opium Survey 2009, Wien/Kabul Dezember 2009, S. 88, [http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afgh-opiumsurvey2009\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afgh-opiumsurvey2009_web.pdf).

3 Ebd., S. 26.

**Abb. 1: Ernteerträge von Rohopium in Tonnen im Zeitraum von 1999 bis 2009**



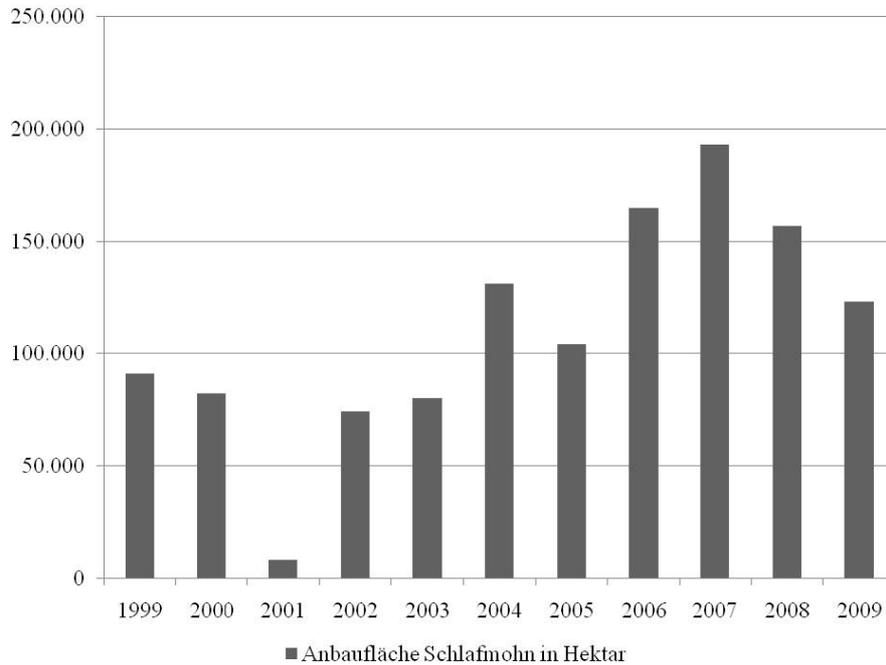
Quelle: UNODC/Government of Afghanistan Ministry of Counter Narcotics 2009, a.a.O., Fußnote 2, S.8.

ken (Drogensyndikaten) und mit ihnen verbündeten aufständischen Gruppen in geheimen Lagern in Afghanistan und angrenzenden Staaten gehortet.<sup>4</sup>

Die afghanische Drogenökonomie hat sich auch territorial umstrukturiert. Während der Schlafmohnanbau 2004 in nahezu allen Provinzen verbreitet war, konzentrieren sich die Anbauflächen heute vor allem auf den Süden und Westen Afghanistans. Damit hat sich die Differenz in den Anbaumustern zwischen dem Südwesten und dem nahezu schlafmohnfreien Nordosten im Vergleich zu 2008 weiter vergrößert. Diese Unterschiede können nicht allein auf regionale Differenzen in der Sicherheitslage und die Annahme, dass ein größerer Einfluss der *Taliban* im Süden mehr Mohnanbau zur Folge hat, zurückgeführt werden. Das wird der Komplexität der afghanischen Drogenökonomie nicht gerecht. Denn auch in der unruhigen Südprovinz Helmand wurde 2009 ein drastischer Rückgang der Anbaumengen verzeichnet, während in der nord-

4 United Nations Office on Drugs and Crime: Addiction, Crime and Insurgency. The Transnational Threat of Afghan Opium, Wien Oktober 2009, S.31, [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Afghanistan/Afghan\\_Opium\\_Trade\\_2009\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Afghanistan/Afghan_Opium_Trade_2009_web.pdf).

**Abb. 2: Anbauflächen von Schlafmohn in Hektar im Zeitraum 1999 bis 2009**



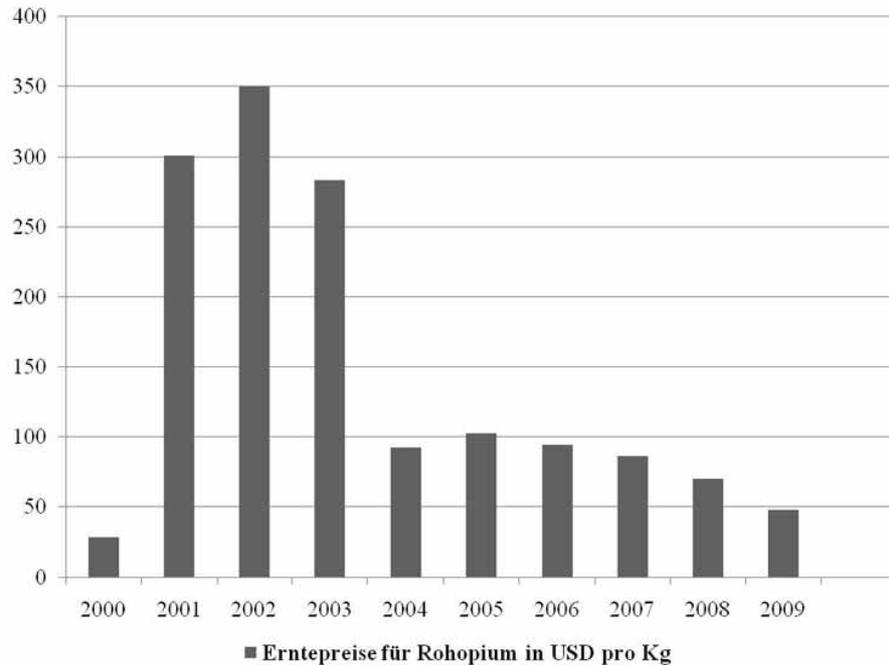
Quelle: UNODC/Government of Afghanistan Ministry of Counter Narcotics 2009, a.a.O., S. 7.

westlichen Provinz Badghis die Opiumproduktion im Vergleich zum Vorjahr stark angestiegen ist.

Das Produktionsgefälle erklärt sich vor allem mit den unterschiedlichen Anbaubedingungen: Im Süden Afghanistans, insbesondere in der Provinz Helmand, befindet sich die höchste Dichte besonders fruchtbarer Ackerflächen des Landes. Deshalb sind hier die Opiumerträge auf der gleichen Fläche höher als in weniger fruchtbaren Gebieten. Die guten klimatischen Voraussetzungen und Bodenbedingungen fördern die Opiumproduktion, während unter ungünstigen Anbaubedingungen wie etwa im Osten Afghanistans der Schlafmohnanbau nur bei sehr hohen Preisen lukrativ ist. Darüber hinaus ging der Mohnanbau im Nordosten auch aufgrund externer Faktoren zurück. Gestiegene Nahrungsmittelpreise und das Exportverbot für Weizen aus dem benachbarten Pakistan erhöhten den Anreiz, Weizen und andere legale Nutzpflanzen anzubauen, besonders in jenen Regionen, in denen die Transportwege sicher sind.

In den letzten Jahren hat außerdem die zunehmende Substitution von Schlafmohn durch Cannabis die Drogenökonomie geprägt. Das blieb von der

**Abb. 3: Entwicklung der Erntepreise für frisches Rohopium im Zeitraum von 2000 bis 2009 (in US-Dollar pro Kilogramm)**



Quelle: UNODC/Government of Afghanistan, Ministry of Counter Narcotics, 2007, a.a.O., S. 15; UNODC/Government of Afghanistan, Ministry of Counter Narcotics, 2009, a.a.O., S. 12.

internationalen Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt. Bereits 2004 wurde nahezu unbeachtet vom Westen auf 30.000 Hektar Cannabis angebaut. Seither sind die Anbauzahlen stetig gewachsen (2006: 50.000 Hektar, 2007: 70.000 Hektar). Für 2009 wurde die Anbaufläche auf fast 100.000 Hektar geschätzt, damit entsprach sie beinahe der Fläche der Schlafmohnfelder. Die afghanische Haschischproduktion ist inzwischen fast auf das marokkanische Niveau angewachsen. Beide Länder teilen sich nun die Stellung als wichtigste globale Haschisch-Lieferanten.<sup>5</sup> Großflächig wird Cannabis vor allem im Norden und Osten Afghanistans angebaut, also vorrangig in jenen Regionen, die inzwischen als frei von Schlafmohnfeldern gelten. Seit 2008 hat sich der Hanfanbau

5 Janet Kursawe: Drogenpolitik im Goldenen Halbmond. Wahrnehmungsmuster und drogenpolitische Strategien als Reaktion auf die steigende Drogenverbreitung in Afghanistan, Pakistan und Iran, Frankfurt a.M. 2010, S. 133f.; United Nations Office on Drugs and Crime: World Drug Report, Wien 2009, S. 95, [http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2009/WDR2009\\_eng\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2009/WDR2009_eng_web.pdf).

in 20 von 34 Provinzen ausgebreitet, während Schlafmohn 2009 nur noch in 14 Provinzen angepflanzt wurde.<sup>6</sup> Die schnelle Zunahme der Cannabisproduktion lässt sich vor allem auf die arbeitsintensive Ernte des Opiums und die gesunkenen Opiumpreise zurückführen. Zwar liegt der Kilopreis bei Cannabis unter dem Verkaufswert von Rohopium, aber die erzielbaren Erntemengen sind auf der gleichen Fläche doppelt so hoch wie beim Mohnanbau. Die Gewinnmarge liegt bei geringerem Arbeitsaufwand höher. Cannabis ist auch deshalb gegenüber Opium ökonomisch attraktiver, weil es sich einfacher vermarkten lässt. Das Harz lässt sich leichter zu Haschisch weiterverarbeiten als Opium zu Heroin und Morphin. Afghanische Bauern können Haschisch darum ohne Drogenlabore selbst produzieren. Obendrein ist der Drogenmarkt für Haschisch noch relativ offen und unverdeckt, da sich die Drogenbekämpfung in Afghanistan vor allem auf die Reduzierung des Opiatangebots konzentriert.<sup>7</sup> Hier zeigt sich deutlich, wie die Akteure des Drogensektors auf Marktveränderungen reagieren.

### *Wer profitiert vom Drogenhandel?*

Das jährliche Einkommen, das dem afghanischen Markt aus dem Opiatexport zufließt, beläuft sich nach Schätzungen der UNODC auf etwa zwei Milliarden US-Dollar. Allein der globale Heroinmarkt erwirtschaftet aber jährlich 65 Milliarden US-Dollar. Der größte Teil der Profite wird folglich außerhalb Afghanistans auf den Absatzmärkten der reichen Industrienationen sowie in den asiatischen, europäischen und afrikanischen Transitländern erzielt. Die afghanischen Großhändler und Drogensyndikate kontrollieren den Transport der Opiate bis zur Landesgrenze. In zahlreichen Fällen wird auch der grenzüberschreitende Schmuggel in die Anrainerstaaten durch afghanische Handelsringe organisiert. Hier verläuft der Drogenschmuggel vor allem über ethnische Verwandtschaftsbeziehungen. Der Transport nach Pakistan wird vorrangig durch Angehörige der Paschtunen und der Balutschen kontrolliert, während der Schmuggel nach Iran hauptsächlich über Balutschen und Angehörige der Brahwi organisiert wird. In den Nachbarstaaten übernehmen die Dro-

6 United Nations Office on Drugs and Crime/Government of Afghanistan, Ministry of Counter Narcotics: Afghanistan Opium Survey 2007. Executive Summary, Wien/Kabul Oktober 2007, S. 60, <http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan-Opium-Survey-2007.pdf>.

7 United Nations Office on Drugs and Crime/The Paris Pact Initiative: Illicit Drug Trends in Afghanistan, Wien, April 2008, S. 22, [http://www.unodc.org/documents/regional/central-asia/Illicit%20Drug%20Trends%20Report\\_Afghanistan.pdf](http://www.unodc.org/documents/regional/central-asia/Illicit%20Drug%20Trends%20Report_Afghanistan.pdf).

gennetzwerke des jeweiligen Landes den Weitertransport. Nur vereinzelt sind große afghanische Schmuggelringe bislang in der Lage, den Handel bis nach Europa selbst zu organisieren.<sup>8</sup>

In Afghanistan hat sich die Struktur des Drogenhandels und -profits seit Beginn des internationalen Einsatzes im Winter 2001/2002 deutlich gewandelt. Die zentralen Veränderungen der afghanischen Drogenökonomie bestehen vor allem in einer stärkeren Vernetzung und Professionalisierung sowie einer straffen vertikalen Integration des Drogensektors. So hat sich die ehemals fragmentierte, aus lose organisierten Zellen bestehende Struktur des afghanischen Drogenhandels zu einem stark hierarchisierten geschlossenen Gefüge entwickelt. Die Zahl der beteiligten Akteure, besonders auf den mittleren Ebenen und an der Spitze des Drogenschmuggels, hat sich verringert. Dieses dichtere Netzwerk besteht nun aus einer kleineren Gruppe von umso einflussreicheren und mächtigeren Akteuren. Schätzungen zufolge beherrschen etwa 25 Haupthändler den Drogenhandel. Sie unterhalten enge Beziehungen zu höchsten politischen und administrativen Schaltstellen. Dadurch können sie sicherstellen, dass die Schmuggelaktivitäten ihres Netzwerks geschützt werden. Als Gegenleistung erhalten die politischen Kontaktpersonen eine Gewinnbeteiligung an den Drogeneinnahmen. Die Haupthändler sind stark in das politische Umfeld eingebunden und agieren daher nicht selbst, sondern wirken nur dirigierend und kontrollierend.<sup>9</sup>

Aufgrund der seit 2003 schrittweise umgesetzten Drogenbekämpfung der afghanischen Regierung sind die Schmugglerbanden gezwungen, ihre kriminellen Aktivitäten verdeckt auszuführen. Infolge dieser Entwicklung nahmen Disziplin und Organisationsgrad innerhalb der Schmuggelnetzwerke zu. Diese Entwicklungen wurden paradoxerweise durch Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft im Rahmen ihres Einsatzes seit 2002 befördert. So gelang es beispielsweise *Warlords* und Kommandeuren von Milizen, sich durch Entwaffnungsprogramme und Eingliederung in die neu geschaffenen administrativen und politischen Strukturen in Schaltstellen zu etablieren, in denen sie entweder selbst zu Schutzpatronen wurden oder enge Kontakte zu diesen aufbauen konnten. Andere ehemalige Schlüsselpersonen des Drogenhandels wurden, sofern es ihnen nicht gelang, politische Patronagebeziehungen aufzubauen, aus dem Drogenschmuggel gedrängt. Auch die Professionalisierung des afghanischen Drogenhandels wurde indirekt durch die internationale Gemeinschaft

8 Janet Kursawe: Drogenökonomie. Kein Wandel, aber Handel, in: INAMO 48 (2006): 4, S. 29; Gretchen S. Peters: The Taliban and the Opium Trade, in: Antonio Giustozzi (Hrsg.): Decoding the New Taliban. Insights from the Afghan Field, London 2009, S. 17.

9 Kursawe, 2010, a.a.O., S. 136ff.

befördert, da die Geberländer eine schnelle Drogenbekämpfung von der afghanischen Übergangsregierung einforderten. Drogenhändler sahen sich aufgrund der neuen Kriminalisierung ihrer bislang offen ausgeübten Aktivitäten gezwungen, den Schmuggel verdeckt zu betreiben. Mit der Kriminalisierung des Drogensektors ging allerdings kein ausreichender Aufbau effizienter Sicherheitskräfte einher, sodass sich der Ausbau der Schmuggelstrukturen in aller Ruhe vollziehen konnte.<sup>10</sup>

### *Verbindungen zwischen Drogenhändlern und Aufständischen*

Gegenüber der eingangs skizzierten weit verbreiteten Vorstellung, dass sich die *Taliban* vorwiegend aus dem lukrativen Drogenhandel finanzieren und dieser komplett in der Hand von *Warlords*, lokalen Kommandeuren, deren Milizen sowie anderen Aufständischen befinde, ist Folgendes festzustellen: Die afghanische Drogenökonomie wird von einem Netzwerk betrieben, in das nicht nur *Taliban* und andere bewaffnete Gruppen, sondern vor allem hoch professionelle Händlersyndikate eingebunden sind. Dieser Allianz aus Händlern und bewaffneten Gruppen ist schon vor Jahrzehnten gelungen, was die gegenwärtigen Aufbaubemühungen der afghanischen Regierung und der internationalen Gemeinschaft bislang vermissen lassen: die Errichtung funktionierender Handelsstrukturen von der landwirtschaftlichen Produktion bis zum weltweiten Export. Es ist erstaunlich, mit welch einfachen Mitteln (und anfangs ohne ständige Verfügbarkeit modernster Kommunikationstechnologie) afghanische Händler und bewaffnete Gruppen ein immenses Handelsnetzwerk betreiben, das sowohl legale als auch illegale Waren im Wert von mehreren Milliarden US-Dollar jährlich umsetzt. Der Handel mit Opium und dessen Derivaten ist nur ein (wenngleich großes) Segment in den weit verzweigten Aktivitäten dieses Güterhandelsnetzwerks, das über Pakistan und unter Einbindung der Paschtunen abgewickelt wird. Die *Taliban* haben dieses Netzwerk nicht errichtet, wohl aber wurden sie seit 1994 aus den Profiten dieses Schmuggel- und Transportsyndikats mitfinanziert.

Das Zusammenwirken von Drogenkartellen und Aufständischen zeigt sich auf allen Ebenen der Drogenverbreitung vom Anbau des Schlafmohns über

<sup>10</sup> Mark Shaw: Drug Trafficking and the Development of Organized Crime in Post-Taliban Afghanistan, in: Doris Buddenberg/William A. Byrd (Hrsg.): Afghanistan's Drug Industry: Structure, Functioning, Dynamics, and Implications for Counter Narcotics Policy, United Nations Office on Drugs and Crime/World Bank 2006, S. 189-214, hier, S. 195ff.; Barnett R. Rubin: Road to Ruin. Afghanistan's Booming Opium Industry, New York 2004.

die Weiterverarbeitung von Opium bis hin zum Transport von und Handel mit der illegalen Ware. Die *Taliban* beispielsweise fordern in ihrem Einflussgebiet zehn Prozent vom erwirtschafteten Einkommen der Bauern ein, unabhängig davon, ob sie Schlafmohn oder legale Nutzpflanzen anbauen. Da die Bauern oftmals nicht über Geld verfügen, kann die Abgabe auch in Form von eingetauschten Handys, Motorrädern u.ä. geleistet werden. Ebenso besteuern die *Taliban* Drogenlabore und Raffinerien zur Weiterverarbeitung von Opium. Sie nehmen auch Einfluss auf die Produktionsmenge, indem sie beispielsweise öffentlich zum Drogenanbau auffordern oder, wie 2008 geschehen, verlangen, den Mohnanbau zu unterbinden, um die Marktpreise nach oben zu treiben. Weiter kassieren *Taliban* und andere bewaffnete Gruppen mindestens ein Prozent des Wertes jeder Drogenlieferung sowie aller anderen (auch legalen) Lieferungen, die durch ihr Einflussgebiet transportiert werden. Mit diesen „Schutzgeldern“, die im Übrigen auch die NATO-Truppen für den schadlosen Transport ihrer Versorgungskonvois zahlen, verdienen bewaffnete Gruppen jährlich Millionen US-Dollar.<sup>11</sup> Dabei arbeiten sie eng mit den Drogenhändlern zusammen, um den Drogenschmuggel vor Angriffen der afghanischen Sicherheitskräfte und der NATO-Truppen zu schützen.

Diese Beispiele zeigen, dass bewaffnete Gruppen ihre Aktivitäten in der Drogenökonomie in den letzten Jahren erweitert und diversifiziert haben, um ihre Profite aus dem Drogenhandel zu erhöhen. Dennoch kann von einer – zumal alleinigen – Kontrolle des Drogensektors durch aufständische Gruppen keine Rede sein. Tatsächlich sind es die Haupt- und Großhändler, die weitgehenden Einfluss auf die Entscheidungsfindung der bewaffneten Gruppen auf höchster Kommandoebene haben und damit in erster Linie von der Allianz mit den Aufständischen profitieren. Kleine Händler müssen den *Taliban* und anderen aufständischen Gruppen Schutzgelder und Abgaben zahlen, sind folglich von ihnen abhängig. Großhändler hingegen kontrollieren die militärischen Operationen der Aufständischen, erhalten sogar Schutz für ihre umfangreichen Drogenlieferungen und können dadurch weitgehend unbehelligt ihren Millionengeschäften nachgehen. Sowohl für die Großhändler als auch für die Aufständischen besteht derzeit kein Anreiz, diese symbiotische Allianz aufzukündigen. Die Profite, die bewaffnete Gruppen wie die *Taliban* dabei erzielen, sind schwer zu quantifizieren. Die UNODC geht von einer Summe zwischen 90 und 160 Millionen US-Dollar aus, anderen Schätzungen zufolge nehmen alleine die *Taliban* jährlich rund 250 Millionen US-Dollar durch die Drogenökonomie ein.<sup>12</sup>

---

11 Peters 2009, a.a.O., S. 10.

12 Ebd., S. 19.

Aufständische Gruppen wie die *Taliban* beschränken sich bei der Finanzierung ihrer Kampfhandlungen (einschließlich der Bezahlung ihrer Kombattanten) allerdings nicht allein auf die Einnahmen aus dem Drogenhandel. Diese bilden nur eine Säule, andere Einnahmen werden aus dem Warenschmuggel und der Schutzgelderpressung für Warentransporte und Versorgungskonvois der NATO-Truppen sowie anderen kriminellen Aktivitäten wie Menschenhandel und Entführungen gespeist.<sup>13</sup>

### *Perspektiven einer neuen Drogenpolitik*

Bis zur internationalen Intervention 2001/2002 gab es in Afghanistan keine landesweite Drogenpolitik, sieht man von vereinzelt gescheiterten Versuchen ab, den Mohnanbau zu verbieten. Erfolgreich in der Vollstreckung waren nur die *Taliban* im Jahr 2000, als sie ein Verbot des Schlafmohnanbaus verhängten und dieses in ihren Einflussgebieten mit aller Härte durchsetzten.

Unter britischer Federführung sowie mit US-amerikanischer Unterstützung und Begleitung wurden ab 2003 erste drogenpolitische Behörden und spezielle Sicherheitskräfte zur Drogenbekämpfung aufgebaut. Gleichzeitig wurde die Nationale Drogenbekämpfungsstrategie der afghanischen Regierung mit internationaler Hilfe erarbeitet und verabschiedet. Sie räumt dem Rückgang der Drogenproduktion und der Zerschlagung des Drogenhandels oberste Priorität ein.<sup>14</sup> Das Kernstück der Bekämpfungsstrategie bilden die Vernichtung der Mohnfelder sowie die Förderung des Anbaus alternativer Nutzpflanzen. Weiter sollte durch Aufbau und Ausbildung der Sicherheitskräfte mittel- und langfristig das Risiko für Drogenhändler erhöht werden, aufgespürt und festgenommen zu werden.

Diese Ziele wurden verfehlt. Sieben Jahre später sind Korruption, Bestechung und politische Patronage weit verbreitet und behindern den Erfolg der staatlichen Drogenbekämpfung.<sup>15</sup> Die Drogenhändler befinden sich nach wie vor in einer einflussreichen und komfortablen Position zwischen mächtigen, aber korrupten Akteuren der Zentralregierung auf der einen und aufständischen Kooperationspartnern auf der anderen Seite. Die Erstarkung der Groß-

---

13 Patrick Cockburn: Niemandsländ Afghanistan. Die Schwäche aller anderen ist Karsais einzige Stärke, in: *Le Monde Diplomatique*, August 2009.

14 Islamic Republic of Afghanistan, Ministry of Counter-Narcotics: National Drug Control Strategy. An Updated Five-Year Strategy for Tackling the Illicit Drug Problem, Kabul 2006.

15 United Nations Office on Drugs and Crime: Corruption in Afghanistan. Bribery as Reported by the Victims, Wien Januar 2010, <http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Afghanistan/Afghanistan-corruption-survey2010-Eng.pdf>.

händler ist somit auch das Ergebnis einer verfehlten Drogenpolitik der letzten Jahre. Viel zu lange haben Vertreter der internationalen Gemeinschaft, die als Berater der afghanischen Regierung tätig sind, an dem Ansatz festgehalten, korrupte, hochrangige Politiker mit Kontakten zur Drogenmafia in der Verwaltung bzw. Regierung zu belassen, um ihre Aktivitäten dort vermeintlich besser kontrollieren zu können. Dadurch wurden die Patronagebeziehungen zwischen Großhändlern und Politikern gestärkt sowie die Glaubwürdigkeit der Zentralregierung und das Vertrauen der Bevölkerung in diese nachhaltig gestört.<sup>16</sup>

Die Vernichtung der Felder ist bislang Kern der Strategie zur Drogenbekämpfung, um den Drogenhandel durch Verringerung des Opiumangebots zu schwächen. Unter Federführung von US-Behörden zur Drogenbekämpfung sowie britischer Berater wurden (paramilitärische) Vernichtungseinheiten in Afghanistan aufgebaut. Die Erfolgsquote dieser teilweise parallel existierenden Einheiten, die gemeinsam mit ihnen zur Seite stehenden *Foreign Advisory and Support Teams* (FAST) arbeiten, liegt bislang weit unter den Erwartungen der internationalen Gemeinschaft. Zudem ist der Effekt der Vernichtungsmaßnahmen höchst umstritten. So gibt es zahlreiche Berichte und Hinweise darauf, dass Absprachen zwischen Bauern und den Vernichtungstruppen getroffen werden, wann, wo und wie Schlafmohnfelder zerstört werden sollen – ein Einfallstor für Korruption und Bestechung. Berichten zufolge sollen Familien, die aufgrund von Verwandtschaftsbeziehungen loyal zur Zentralregierung stehen, von der Feldervernichtung verschont worden sein. Nicht selten aber müssen dafür deren Konkurrenten die Vernichtung ihrer Mohnfelder fürchten. Durch diese Praxis werden hoch verschuldete und finanziell abhängige Bauern in die Arme von aufständischen Gruppen getrieben, die ihre Felder vor solchen Maßnahmen schützen. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Frage, warum sich die von internationaler Seite gestützte Feldervernichtung bislang nur auf die Reduzierung des Schlafmohnanbaus erstreckt, nicht aber die inzwischen auf fast gleiche Größe angewachsene Cannabisproduktion im Nordosten Afghanistans einschließt. Die Drogenbekämpfung in Afghanistan konzentriert sich bislang allein auf den Schlafmohn und das Ernteprodukt Opium, während Cannabisproduktion und Haschischhandel zu einer weiteren Einnahmequelle aufständischer Gruppen heranwachsen.

Ein weiterer und höchst kontraproduktiver Effekt der Feldervernichtung besteht darin, dass die Opiumpreise durch die Verknappung der Erntemengen steigen. Dadurch werden in der kommenden Saison wieder zusätzliche Anreize geschaffen, Schlafmohn anzubauen. Der Zusammenhang aus Feldervernichtung und steigenden Anbauzahlen im darauffolgenden Jahr lässt sich

---

16 Kursawe, 2010, a.a.O., S. 420f.

statistisch über mehrere Anbausaisons nachweisen.<sup>17</sup> Das aktuelle Überangebot an Opiaten und das derzeit niedrige Preisniveau für Opium bergen erhebliche Chancen für die Drogenpolitik in Afghanistan. Denn mit gleichzeitigem Anstieg der Weizenpreise hat sich das Verhältnis der erzielbaren Bruttoeinkommen von Schlafmohn- und Weizenanbau auf 3:1 verringert, beim Nettoeinkommen beträgt es sogar nur 2:1.<sup>18</sup> 2003 hingegen lag die Relation noch bei 27:1 und 2006 immerhin noch bei 9:1. Rechnet man die unterschiedlich hohen Arbeitskosten mit ein, die beim Weizenanbau zwei- bis dreimal niedriger liegen als beim Schlafmohn, ist es mittlerweile für Bauern genauso lukrativ bzw. sogar lukrativer, Weizen anzupflanzen.

Diese Entwicklung muss unterstützt werden. In den nächsten Jahren sollte ein flächendeckendes landwirtschaftliches Entwicklungsprogramm von Seiten der internationalen Gemeinschaft aufgelegt werden. Dabei muss die landwirtschaftliche Entwicklung diversifiziert und den klimatischen Bedingungen in den verschiedenen Regionen Afghanistans angepasst werden. So eignet sich der Westen Afghanistans beispielsweise hervorragend für den Anbau von Safran, ein derzeit auf dem Weltmarkt sehr gefragtes Produkt. Neben der Verwendung als Gewürz und Duftstoff wird es zunehmend auch in der Medizin gebraucht.<sup>19</sup> Weiter muss ein flächendeckender Wiederaufbau der zerstörten Bewässerungssysteme für die Errichtung von Obst- und Gemüseplantagen vorangetrieben werden. Der Ansatz einer integrierten ländlichen Entwicklung, die neben dem landwirtschaftlichen Aufbau auch auf Bildung, die Schaffung von Gesundheitszentren und Verkehrsinfrastrukturen setzt, kennt ein erfolgreiches Vorbild: In Thailand konnten auf diesem Weg nachhaltige Erfolge in der Drogenbekämpfung erzielt werden. Gleichzeitig sollte aber auch in die Errichtung weiterverarbeitender Industrien und den Wiederaufbau der Textilindustrie und des (Kunst-) Handwerks investiert werden.

Kurz- und mittelfristig muss aber die Stabilisierung des derzeit niedrigen Preisniveaus für Opiate oberste Priorität haben, um den Anreiz für den Schlafmohnanbau weiter zu verringern. Daher ist von Maßnahmen abzuraten, die die Preise in die Höhe treiben. Die Feldernichtung sollte dementsprechend –

17 Für die Zeitspanne 2005 bis 2007 konnte gezeigt werden, dass sich positive signifikante Korrelationen zwischen der Feldernichtung in einem Jahr und den Anbauzahlen im Folgejahr ergeben. D.h. also, je mehr Felder in einem Jahr vernichtet werden, umso mehr steigt die Opiumproduktion im Folgejahr an. Die ermittelten, teils sehr hohen Korrelationskoeffizienten widerlegen die Annahme, dass es sich bei der Feldernichtung um eine effiziente Maßnahme zur Reduzierung des Opiumangebots handelt (Ebd., S. 231).

18 United Nations Office on Drugs and Crime/Government of Afghanistan Ministry of Counter Narcotics 2009, a.a.O., S. 94.

19 James Palme: Saffron Uproots Poppies on Farms in Afghanistan, in: San Francisco Chronicle, 28. Februar 2009.

wenn überhaupt – nur in kleinem Stil durchgeführt werden und sich auf jene Gebiete konzentrieren, in denen bereits alternative Einkommensmöglichkeiten durch ländliche Entwicklung geschaffen wurden.

Die augenblickliche Situation auf dem afghanischen Drogenmarkt birgt eine große Chance für die Einführung einer lizenzierten, legalen Opiumproduktion in Afghanistan. In den letzten Jahren wogen die zahlreichen Gegenargumente schwer. So befürchteten Gegner, dass die illegale Produktion trotz Legalisierung weiter anhalten werde, dass Abzweigungen aus der legalen Produktion in illegale Kanäle unvermeidlich seien, dass dadurch die Korruption im Land weiter befördert würde, dass kein ausreichender Markt für Morphin aus afghanischer Produktion vorhanden sei und dass es Afghanistan an institutioneller Kapazität mangle, um eine legale pharmazeutische Industrie zu unterstützen.<sup>20</sup> Die derzeitigen Veränderungen in der afghanischen Drogenökonomie nehmen den Einwänden jedoch ihre Stichhaltigkeit, denn aufgrund der Preisentwicklungen überwiegen inzwischen die Vorteile eines lizenzierten Drogenanbaus in Afghanistan. Sicherlich wird die illegale Opiumproduktion in gewissem Maß weiter bestehen, ein absoluter Stopp wäre zum jetzigen Zeitpunkt illusorisch. Die Verringerung der Anbauflächen würde aber eine Kontrolle der Schlafmohnfelder erleichtern. Die geringen Preise auf dem illegalen Markt würden zudem die Abzweigung in illegale Kanäle begrenzen, da sie weniger lukrativ wäre.

Für die Einführung einer legalen Opiumproduktion in Afghanistan liegen bereits einige Vorschläge und Konzepte vor. Unter dem Slogan „Poppy for Medicine“ regt der europäische Think Tank *International Council on Security and Development* beispielsweise an, dass Bauern nach einer Lizenzvergabe Opium für die pharmazeutische Produktion gewinnen dürfen, das auf Distriktebene in ebenfalls lizenzierten Raffinerien in Morphin umgewandelt würde. Dann könnte es sowohl für den inländischen Markt als auch für den Export verwendet werden. Eine Lösung könnte sich am türkischen Modell orientieren. Hier wird konzentriertes Mohnstroh hergestellt, das weniger attraktiv für den illegalen Drogenmarkt ist. Die Kapazitäten zur Kontrolle dieses Lizenzvergabe-Systems könnten in Afghanistan ebenso aufgebaut werden, wie es in der Türkei oder Indien gelungen ist.

Eine Schwierigkeit dabei wird aber bleiben: Wer entscheidet auf welcher Grundlage darüber, wer wie viele Lizenzen für den Mohnanbau erhält? Hier besteht die Gefahr, dass sich Willkür, Korruption und Bestechung weiter aus-

<sup>20</sup> Victoria A. Greenfield/Letizia Paoli/Peter H. Reuter: Is Medicinal Opium Production Afghanistan's Answer? Lessons From India and the World Market, in: *Journal of Drug Policy Analysis*, 1:1, 2009.

breiten. Höchstwahrscheinlich wird sich die augenblickliche Situation bei der Korruption wenig bessern. Dennoch birgt die Legalisierung der Opiumproduktion und die Rücknahme der repressiven Drogenpolitik die Chance, die vielfach beschworenen „Herzen und Köpfe“ der Afghanen zurückzugewinnen; eine Losung, die vor allem von den US-Militärs als wichtige Strategie in Afghanistan ausgegeben wurde. Die Beendigung der repressiven Drogenpolitik würde für die Schlafmohn anpflanzenden Bauern vor allem ein Ende der Feldernichtung bedeuten. Wie gezeigt, bringt die Zerstörung der Mohnfelder für die Bauern neue finanzielle Abhängigkeiten von lokalen Kommandeuren und verschlechtert eine ohnehin instabile, angespannte Sicherheitslage. In der Folge werden Bauern in die Arme aufständischer Gruppen getrieben. Ein lizenzierter Anbau würde ihnen die Möglichkeit eröffnen, ihren Lebensunterhalt zu erwirtschaften und ihnen freie Wahl lassen, ob sie Schlafmohn oder andere Nutzpflanzen anbauen wollen. Dadurch könnten die Abhängigkeiten der Bauern von lokalen Kommandeuren und bewaffneten Gruppen gemindert werden. Ein Ende des repressiven drogenpolitischen Vorgehens könnte außerdem die Allianz zwischen Aufständischen und Drogenhändlern aufbrechen. Denn ein Ende der Repression und die Existenz eines legalisierten Marktes hieße, dass Drogenhändler keinen Schutz von bewaffneten Gruppen bräuchten. Damit würde sich auch die Einflussnahme der Großhändler auf die Kampfhandlungen der Aufständischen verringern. Umgekehrt würden sich die Einnahmen bewaffneter Gruppen aus dem illegalen Drogenhandel reduzieren. Auch wenn weiterhin andere Einnahmequellen für Aufständische existierten, würden sich mit einer veränderten Drogenpolitik neue Perspektiven für eine Beendigung des Krieges in Afghanistan eröffnen.

## 1.6. Acht Jahre nach der Invasion. Eine Zwischenbilanz

*Arvid Bell*

Im Jahre neun nach der Entmachtung der *Taliban* kam die Staatengemeinschaft im Januar 2010 zu einer Afghanistankonferenz in London zusammen, um die Übergabe der Verantwortung in afghanische Hände zu planen. Wie die Zwischenbilanz des internationalen Engagements ausfällt, hängt maßgeblich davon ab, welchen politischen Zielen man Priorität einräumt. Grob lassen sich folgende Begründungszusammenhänge identifizieren, die seit 2001 von verschiedenen Akteuren als Legitimation oder Ziel der Intervention in Afghanistan angegeben wurden und werden:

1. der Kampf gegen den internationalen Terrorismus im sogenannten *War on Terror*, konkret die Zerschlagung von *al-Qaida*;
2. die Stabilisierung des Landes und die Schaffung von Sicherheit;
3. die Durchsetzung von Demokratie und Menschenrechten, insbesondere von Frauenrechten; sowie
4. der zivile Aufbau und die Entwicklung.

Das international unterstützte *State-Building* kann als Querschnittsaufgabe, diese Ziele zu erreichen, betrachtet werden. Mit diesen waren stets spezifische strategische Erwägungen der intervenierenden Staaten verknüpft, wie z. B. bündnispolitische Verpflichtungen.

Seit 2001 gab es wechselnde Begründungen, die Intervention zu legitimieren, ohne dass je eine langfristige internationale Strategie die Ziele und ihre Rangfolge klar formulierte. Im Rückblick kann man vier Phasen identifizieren: erstens die Vertreibung von *al-Qaida* und *Taliban* nach der Intervention 2001, zweitens der 2001/2002 anlaufende Prozess des Staatsaufbaus und der Demokratisierung, drittens die Krise dieses Unterfangens und die Verlagerung auf Stabilisierung und traditionelle *Counterinsurgency* seit etwa 2007, viertens die Phase seit dem Strategiewechsel der USA 2009/2010.

Im Folgenden wird eine nach den vier strategischen Zielkomplexen getrennte Bilanz gezogen, anhand derer sich eine Reihe strategischer Grundprobleme verdeutlichen lassen.

## *War on Terror*

Ursprüngliches Ziel der Intervention war, *al-Qaida* in Afghanistan zu zerschlagen. Auslöser waren die Terroranschläge in New York und Washington am 11. September 2001. Da die in Afghanistan herrschenden radikal-islamistischen *Taliban* sich weigerten, Osama bin Laden und andere Führer der *al-Qaida* auszuliefern, begannen die USA am 7. Oktober 2001 im Rahmen der *Operation Enduring Freedom* (OEF) mit Angriffen auf Ziele in Afghanistan. Die Ausbildungslager des Terrornetzwerkes *al-Qaida*, das umgehend der Urhebererschaft für die Terroranschläge bezichtigt wurde, sollten zerstört werden. Die USA stützten sich dabei auf die Resolution 1368 des UN-Sicherheitsrates, die die Anschläge vom 11. September verurteilt und als Bedrohung des Weltfriedens klassifiziert sowie das Recht der USA auf Selbstverteidigung anerkennt, nicht jedoch ausdrücklich militärische Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta gegen Afghanistan autorisiert.

Unterstützt von der Nordallianz, einem Zweckbündnis verschiedener mit den *Taliban* verfeindeter *Warlords*, gelang es den USA rasch, die *Taliban* zu entmachten. Im Dezember 2001 wurde mit dem Petersberg-Prozess ein erster Fahrplan für Demokratisierung und Wiederaufbau in Afghanistan in die Wege geleitet. Das Petersberger Abkommen schuf zugleich die Voraussetzungen, um eine internationale Truppe nach Kapitel VII der UN-Charta zu mandatieren, was am 20. Dezember 2001 mit der Resolution 1386 des UN-Sicherheitsrates erfolgte. Die *International Security Assistance Force* (ISAF) hatte den Auftrag, die neue afghanische Interimsverwaltung dabei zu unterstützen, Sicherheit in der afghanischen Hauptstadt Kabul zu gewährleisten. Doch wurde die US-geführte *Operation Enduring Freedom* nicht eingestellt, sodass nun zwei verschiedene Missionen in Afghanistan operierten, die sich in der Rechtsgrundlage, im Vorgehen und in ihren Zielvorgaben deutlich unterschieden: Einerseits eine auf das Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 der UN-Charta gegründete, von den USA angeführte Truppe zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, andererseits eine vom UN-Sicherheitsrat mandatierte Mission, die der afghanischen Übergangsverwaltung, später der Regierung, helfen sollte, Sicherheit und Autorität im Lande durchzusetzen. Damit wurde ein zentraler Zielkonflikt nicht strategisch debattiert und aufgelöst, sondern institutionalisiert.

Ein Erfolg im *War on Terror* ist praktisch nicht messbar. Im Unterschied zu konventionellen Kriegen kann der „Krieg“ gegen den internationalen Terrorismus militärisch nicht gewonnen werden, weil kein Staat jemals völlig gegen terroristische Attacken gefeit sein wird. Trotzdem gibt es einige Teilerfolge im

Krieg gegen *al-Qaida* in Afghanistan: Das Land ist heute kein Rückzugsraum mehr für das Terrornetzwerk und seine dortigen Ausbildungslager sind zerstört. Allerdings operiert *al-Qaida* mittlerweile in vielen anderen Ländern und kann nicht als besiegt betrachtet werden. Angesichts der enormen Aufwendungen für OEF in Afghanistan stellt sich zudem die Frage, ob militärische Terrorismusbekämpfung ein erfolversprechender Weg ist oder ob nicht zivile Mittel effizienter und nachhaltiger wirken und zudem weniger unschuldige Opfer fordern würden. Die USA haben von 2001 bis 2009 insgesamt 227 Milliarden US-Dollar für den Krieg in Afghanistan ausgegeben<sup>1</sup> und bereits 2002 hatte die Zahl der durch „Kollateralschäden“ der Interventionstruppen getöteten Zivilisten die Zahl der Opfer der Anschläge vom 11. September überschritten.<sup>2</sup>

Als ein schwerer Fehler, sowohl im Blick auf den Erfolg im *War on Terror* als auch für die Entwicklung in Afghanistan, erwies sich der Entschluss der US-Regierung unter George W. Bush, 2003 in den Krieg gegen den Irak zu ziehen. Dies führte zu einer Verlagerung von Ressourcen und Aufmerksamkeit weg vom Hindukusch hin an Euphrat und Tigris. Die Invasion wirkte als Rekrutierungsbeschleuniger für *al-Qaida* und war für den Kampf gegen den militanten Islamismus kontraproduktiv. Nicht zuletzt erschütterte der völkerrechtswidrige Krieg weltweit das Vertrauen in die USA und deren Ansehen, besonders in muslimischen und arabischen Ländern.

Dies erleichterte es militanten Islamisten, Afghanistan- und Irakkrieg als Teile eines großen amerikanischen Kreuzzuges darzustellen, der gegen den Islam gerichtet sei. Die martialische Rhetorik des damaligen US-Präsidenten Bush, der selbst von einem „Kreuzzug“ sprach, goss Wasser auf die Mühlen anti-amerikanischer Propaganda. Zum *War on Terror* gehören zweifelsohne auch die von den USA begangenen Menschenrechtsverletzungen in Guantánamo, Abu-Ghraib und Bagram, um nur einige zu nennen. Somit fällt die Bilanz des *War on Terror* nüchtern aus: Der erfolgreichen Vertreibung von *al-Qaida* aus Afghanistan stehen Tausende von Toten, Milliarden von US-Dollar an Kosten und die ruinierte Glaubwürdigkeit der USA gegenüber.

---

1 Amy Belasco: *The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11*, Congressional Research Service, Washington, D.C., 2009, S. 2.

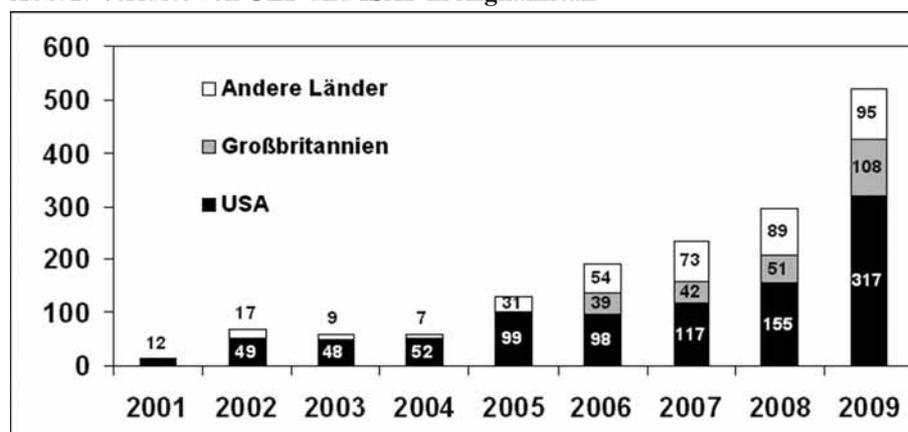
2 Louise Richardson: *Was Terroristen wollen. Die Ursachen der Gewalt und wie wir sie bekämpfen können*, Bonn 2007, S. 252.

## Stabilisierung und Sicherheit

Von 2003 bis 2006 wurde das Mandat der ISAF, deren Führung 2003 die NATO übernommen hatte, sukzessive auf alle Teile Afghanistans ausgeweitet, was mit einer Erhöhung der Truppenstärke und der Etablierung von *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) in allen Regionen des Landes einherging (vgl. Beitrag 1.2.). Vor allem im Süden und Osten des Landes, wo die NATO offensiv vorging, traten die strategischen Widersprüche der nebeneinander agierenden OEF- und ISAF-Missionen zutage. In Helmand, Kandahar und anderen Provinzen standen die internationalen Truppen im Krieg mit der bewaffneten Opposition. Diese setzte sich aus afghanischen und ausländischen *Taliban*, Dschihadisten unterschiedlicher Herkunft, lokaler Drogenmafia, Kriminellen und anderen nichtstaatlichen Gewaltakteuren zusammen.

Wenn auch die Lage im Norden, wo die Bundeswehr stationiert ist, weitaus ruhiger war als entlang des „Paschtunengürtels“ im Süden und Osten, waren OEF und ISAF ab 2005 landesweit zunehmend in Kampfhandlungen verwickelt. Die Verluste der internationalen Truppen verdoppelten sich 2005 im Vergleich zum Vorjahr und nahmen seitdem jedes Jahr zu.

Abb. 1: Verluste von OEF und ISAF in Afghanistan



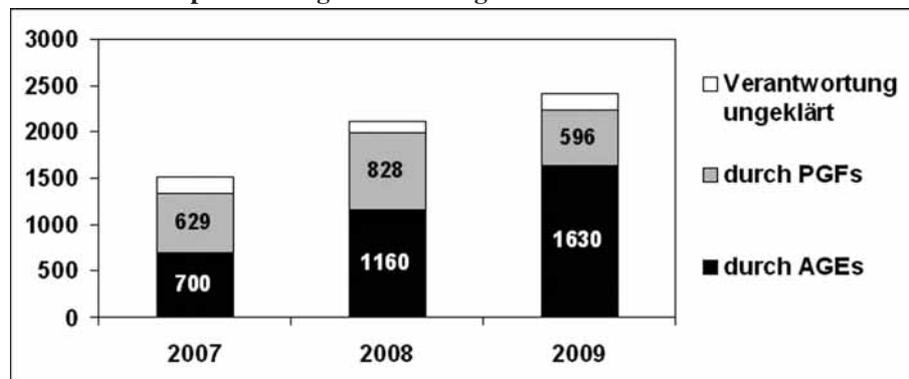
Quelle: Michael White: *Operation Enduring Freedom. Coalition Military Fatalities By Year*, Stone Mountain 2010, <http://www.icasualties.org/oef>.

Zwar hatten die Aufständischen der modernen westlichen Kriegstechnik wenig entgegenzusetzen, doch zeigte ihre Guerillataktik Wirkung. Die steigenden Verluste bei scheinbar ausbleibendem Erfolg der Mission ließen die Akzeptanz des Afghanistaneinsatzes in den truppenstellenden Ländern erodieren – und erst recht in der afghanischen Bevölkerung. Diese geriet besonders im Süden

des Landes zwischen die Fronten von ISAF und „Antiterrorkriegern“ der OEF einerseits und bewaffneter Opposition andererseits, anstatt von Wiederaufbau und Stabilisierung profitieren zu können.

So stieg auch die Zahl der zivilen Opfer, für die sowohl die bewaffnete Opposition als auch die internationalen Streitkräfte verantwortlich sind, kontinuierlich an. Seit 2009 ist allerdings eine neue Entwicklung zu beobachten: Obwohl die Zahl der zivilen Opfer insgesamt zunahm, ging die Zahl der durch ausländische Truppen und afghanische Sicherheitskräfte getöteten Zivilisten zurück.

**Abb. 2: Zivile Opfer des Afghanistankrieges**



Anzahl der zivilen Opfer in Afghanistan durch „anti-government elements“ (AGEs, schwarz) und „pro-government forces“ (PGF, grau) 2007, 2008 und 2009. Quellen: UNAMA: Afghanistan. Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict, 2008, Kabul 2009, S. 13/14; UNAMA: Afghanistan. Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict, 2009, Kabul 2010, S. 6.

Die Anzahl der getöteten US-Soldaten hat sich in denselben drei Jahren mehr als verdoppelt. Der Grund dafür ist, dass die USA dem Schutz der Zivilbevölkerung einen höheren Stellenwert eingeräumt haben – ein Element des Strategiewechsels, der von den anderen Staaten auf der Londoner Konferenz im Wesentlichen übernommen wurde (vgl. Beitrag 1.3.).

### *Immer mehr internationale Truppen, aber Probleme beim Polizeiaufbau*

Im Februar 2010 zählte die ISAF Angaben der NATO zufolge rund 86.000 Männer und Frauen. Die größten der 43 Truppensteller sind die USA mit rund

47.000 Soldaten, gefolgt von Großbritannien mit 9.500 und Deutschland mit 4.415.

Hinzu kommen um die 30.000 US-Soldaten im Rahmen von OEF. Zusammen mit der für 2010 geplanten Aufstockung von ISAF um 39.000 NATO-Soldaten, davon 30.000 durch die USA, wird die Zahl der ausländischen Truppen auf über 150.000 ansteigen. Die *Afghan National Army* (ANA) soll von derzeit um die 100.000 Soldaten auf 171.600 im Jahr 2011 wachsen, die afghanische Polizei auf 134.000 Polizisten. Nimmt man die große Anzahl privater Sicherheitsfirmen im Land und die bewaffneten lokalen Milizen hinzu, so bedeutet dies eine enorme Militarisierung der Gesellschaft. Die afghanischen Sicherheitskräfte sollen in den kommenden fünf Jahren die Verantwortung für die Sicherheit im ganzen Land übernehmen, was die NATO durch Training, Ausbildung und Ausstattung vorbereiten soll.

Ein Schlüssel zur Stabilisierung des Landes ist – neben der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung – die Reform des Sicherheitssektors. Doch steht der Aufbau der *Afghan National Police* (ANP) vor gewaltigen Problemen: Allein im Jahr 2008 wurden 1.290 Polizisten getötet und 2.393 verwundet.<sup>3</sup> Bis 2007 war Deutschland für die ANP verantwortlich, seither ist es die Europäische Union. Deren EUPOL-Mission hat mit enormen Schwierigkeiten zu kämpfen: Das Mandat ist unzureichend, ihre Kompetenzen vor Ort sind eingeschränkt und die nur 400 geplanten Polizisten den Herausforderungen nicht gewachsen. Da der Auslandseinsatz für Polizisten freiwillig ist, kommt oft nicht einmal diese Zahl zustande. Deshalb wird die Polizeiausbildung zunehmend von privaten US-Sicherheitsfirmen übernommen.

Aufgrund des Einsatzrisikos und der schlechten Bezahlung ist der Polizeiberuf in Afghanistan nicht attraktiv. Viele Polizisten sind korrupt, in Drogengeschäften verwickelt oder laufen zu den *Taliban* oder lokalen Machthabern über – oder stehen gleichzeitig sowohl bei letzteren als auch bei der ANP im Dienst. Dies delegitimiert die ANP in den Augen der Bevölkerung und beschädigt das Ansehen des Staates.

Die Sicherheitslage in Afghanistan ist insgesamt äußerst instabil, auch wenn es große Unterschiede zwischen den Regionen gibt. Mit dem geplanten Einbinden zentraler Aufständischer könnte die Stabilisierung vorankommen, doch das Verhalten der pakistanischen *Taliban* und anderer nicht an Verhandlungen beteiligter Gewaltakteure bleibt ungewiss. Auch steht noch keineswegs fest, ob der Strategiewechsel der USA mehr Sicherheit bringt oder ob er die

<sup>3</sup> Cornelius Friesendorf: Gefährliche Gemengelage: Polizei, Militär und Probleme der Sicherheitssektorreform in Afghanistan, HSFK-Standpunkt 4/2009, Frankfurt am Main 2010, S.1.

Gewaltspirale weiter anheizt. Mitentscheidend wird sein, wie NATO und afghanische Regierung mit dem kleinen Zeitfenster für Entwicklungs- und Legitimitätsfortschritte, das sich möglicherweise in den nächsten Monaten öffnet, umgehen werden.

### *Demokratie und Menschenrechte*

Einen demokratischen *State-Building*-Prozess in Afghanistan mit militärischer Absicherung hat die Bush-Regierung weder gewollt noch konzeptionell vorbereitet. Während sich die USA dem Irak zuwandten, wurden in Afghanistan wichtige Entscheidungen getroffen: Mit der *Emergency Loya Jirga* und der *Constitutional Loya Jirga* war 2002/2003 eine erste Übergangsregierung mit dem Paschtunen Hamid Karzai an der Spitze etabliert sowie eine Verfassung verabschiedet worden. 2004 gewann Hamid Karzai die Präsidentschaftswahlen, 2005 wurde das Parlament gewählt. Von diesem demokratischen Konstituierungsprozess blieben die *Taliban* ausgeschlossen, nicht jedoch bekannte *Warlords* und Drogenbarone. Das stieß schon damals auf mahnende Kritik,<sup>4</sup> denn was aus Gründen der Stabilität politisch opportun schien, konterkarierte die Ideale von Demokratie und Menschenrechten. Auf dem jungen, sich demokratisierenden Staat lastete also von Anfang an eine schwere Hypothek.

Die erwähnten Probleme im Zusammenhang mit der Polizei – Parteilichkeit, Korruption, mangelhafte Ausbildung – gelten auch für andere Institutionen, insbesondere für die Justiz. Mit Parlament, Präsidentenamt und anderen Institutionen ist das *State-Building* in Afghanistan zwar vorangekommen, doch schlägt sich das nicht in Autorität und Legitimität des Staates nieder. In weiten Teilen des Landes ist der Zentralstaat nicht präsent. Die zentralistische Präsidialdemokratie trägt den ausgeprägt dezentralen Loyalitäts- und Legitimitätsstrukturen Afghanistans zu wenig Rechnung. Die Zivilgesellschaft, die eigentlich die Institutionen tragen müsste, ist viel zu schwach und identifiziert sich zumeist nicht mit dem Zentralstaat. Der bestehende Modernisierungskonflikt zwischen Stadt und Land wird durch diese ungleichgewichtige staatliche Präsenz noch verschärft.

Die Einbindung von *Warlords* und die Fälschungen bei den letzten Präsidentschaftswahlen haben die Akzeptanz der Regierung und damit die Demokratie in Afghanistan schwer beschädigt. Nun droht der sich abzeichnende Deal mit der bewaffneten Opposition dies sogar noch zu verstärken. Der Reinte-

---

<sup>4</sup> Siehe z.B. „Afghanische Opposition in Deutschland warnt vor Pakt mit der Nordallianz“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8.11.2001.

grationsplan von Präsident Karzai sieht direkte Verhandlungen mit Führern relevanter bewaffneter Oppositionsgruppen vor: Gulbuddin Hekmatyar (*Hezb-e Islami*), Jalaluddin Haqqani (*Haqqani*-Netzwerk) und Mohammed Omar (afghanische *Taliban*). Auch wenn sich Karzai noch nicht zu konkreten Schritten geäußert hat, so ist doch wahrscheinlich, dass er die Aufständischen mithilfe von Zugeständnissen und Posten einbinden will. Den zahlreicheren „Fußtruppen“ sollen finanzielle Anreize und ein speziell auf sie abgestimmtes Aussteigerprogramm das Niederlegen der Waffen schmackhaft machen. Das Abschlusskommuniqué der Londoner Konferenz nennt als Bedingungen für eine Reintegration die Absage an Gewalt und das friedliche Verfolgen politischer Ziele, das Respektieren der in der afghanischen Verfassung verankerten Werte und Normen sowie den Abbruch aller Verbindungen zu *al-Qaida* und anderen terroristischen Gruppen.

So richtig Waffenstillstands- und Friedensverhandlungen auch sind, so ist doch fraglich, wie wirksam ein solcher Deal sein wird: Diejenigen, die aus ideologischen Gründen kämpfen, werden sich kaum mit Posten, Geld oder anderen materiellen Anreizen „überzeugen“ lassen, sondern bestenfalls vorgeben, sich eingliedern zu lassen, tatsächlich aber ihrer bewaffneten Gruppe loyal bleiben. Umgekehrt könnten diejenigen, die sich den bewaffneten Kräften aus materiellen Gründen anschlossen, leichter und glaubwürdiger eingebunden werden, wenn sie für sich und ihre Familien Sicherheit und eine wirtschaftliche Perspektive sehen. Dazu bedarf es aber mehr echter und langfristiger Aussteigerprogramme, nämlich international gestützter wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung gerade in ländlichen Regionen, und insbesondere Bildungs- und Berufsangebote für junge Menschen.

Es ist zwar grundsätzlich richtig, eine Verhandlungslösung als Alternative zum Krieg anzustreben. Auch ist es das Wesen von Friedens- oder Waffenstillstandsverhandlungen, dass sie zwischen gegnerischen Parteien stattfinden. Legitimationsgrundlage einer umfassenden Verhandlungslösung sollte aber kein *Dirty Deal*, sondern ein innerafghanischer Versöhnungsprozess sein – ein enorm schwieriges Unterfangen. Nach Jahrzehnten von Krieg und Bürgerkrieg gibt es kaum mehr national relevante Akteure, die nicht durch begangene Gewalttaten belastet wären. Statt in einem *Dirty Deal* diese Situation fortzuschreiben, müssten die schwachen demokratischen Kräfte in der Zivilgesellschaft gestärkt werden. Für einen auf Gerechtigkeit gründenden Frieden ist dies unerlässlich.

Was Menschen- und insbesondere Frauenrechte betrifft, wird es auf die Details der Verhandlungen ankommen. Sollten die laut Verfassung garantierten Rechte von Frauen, auf die diese sich z. B. in Gerichtsverhandlungen beru-

fen können, beschnitten werden, wäre dies ein hoher Preis für eine Stabilisierung. Innerer Frieden wird nicht in erster Linie durch mehr Sicherheit erreicht, sondern vor allem durch mehr Gerechtigkeit. Kritisch ist deshalb das *National Reconciliation, General Amnesty and National Stability Law* zu bewerten, das nach einigem Tauziehen im Dezember 2009 offiziell verkündet wurde. De facto garantiert es bewaffneten Akteuren Amnestie im Tausch gegen ihre Eingliederung in den „Versöhnungsprozess“, und zwar selbst jenen, die sich schlimmster Menschenrechtsverletzungen schuldig gemacht haben. Nach acht Jahren Demokratisierung deutet sich also ein Deal „Menschenrechte für Stabilität“ an, obwohl Frieden durch Gerechtigkeit gefragt wäre.

### *Ziviler Aufbau und Entwicklung*

Laut einer aktuellen OXFAM-Studie sehen 70 Prozent der Afghanen Arbeitslosigkeit und Armut als Hauptursache der Gewalt in ihrem Land, 48 Prozent nennen Korruption und schlechte Regierungsführung, 36 Prozent die *Taliban*, 25 Prozent andere Länder, je 18 Prozent *al-Qaida* und die internationalen Truppen, 17 Prozent fehlende internationale Hilfe, 15 Prozent die *Warlords* und 14 Prozent kriminelle Gruppen.<sup>5</sup>

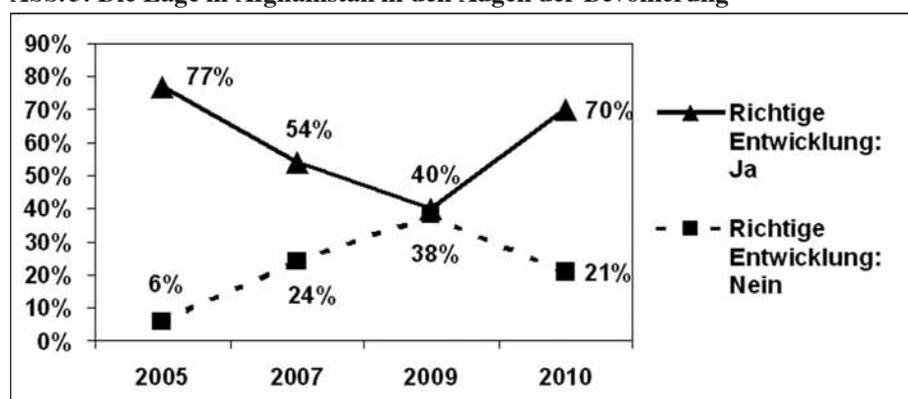
2001 war Afghanistan nach jahrzehntelangem Krieg und Bürgerkrieg so zerstört, dass die Rede vom *Wiederaufbau* geradezu euphemistisch ist. Heute gibt es durchaus Fortschritte zu verzeichnen, vor allem in den Bereichen Infrastruktur, Stromversorgung, medizinische Grundversorgung, Bildungszugang und Medienfreiheit, wenn auch die Kluft zwischen Stadt und Land sowie zwischen den Regionen riesig ist. Im internationalen Vergleich steht Afghanistan schlecht da: In dem vom UNDP berechneten *Human Development Index* liegt es auf Platz 181 von 182, im *Human Poverty Index* auf Platz 135 von 135. Das Bruttosozialprodukt ist in den letzten Jahren stark gestiegen; damit liegt Afghanistan jetzt mit 1.054 US-Dollar pro Kopf immerhin auf Platz 164 von 181 verglichenen Ländern. Mit einer durchschnittlichen Lebenserwartung von 44 Jahren belegt Afghanistan den vorletzten Platz von 151 Staaten. Sehr schlecht steht es auch mit dem Zugang zu sauberem Trinkwasser und mit dem *Gender Development Index*, der die Lage von Frauen bewertet: In beidem landet Afghanistan auf dem letzten Platz der 150 bzw. 155 vom UNDP verglichenen Länder.<sup>6</sup> Laut *Transparency International* ist Afghanistan das zweitkor-

5 OXFAM: *The Cost of War. Afghan Experiences of Conflict, 1978 – 2009*, Boston 2009, S.46.

6 UNDP: *Human Development Report 2009. Afghanistan*, New York 2010, [http://hdrstats.undp.org/en/countries/country\\_fact\\_sheets/cty\\_fs\\_AFG.html](http://hdrstats.undp.org/en/countries/country_fact_sheets/cty_fs_AFG.html)

rupteste Land der Welt.<sup>7</sup> Die Arbeitslosigkeit liegt bei mindestens 40 Prozent,<sup>8</sup> was angesichts des großen Anteils junger Menschen an der Bevölkerung ein enormes soziales Problem darstellt. Hinzu kommt eine Alphabetisierungsquote von nur 28 Prozent. Die Bedeutung der Perspektivlosigkeit unter afghanischen Jugendlichen für den Afghanistankonflikt wird oft unterschätzt. Bildungsangebote und Beschäftigungsmöglichkeiten müssen deshalb von Kabul in die ländlichen Regionen getragen werden, um Entwicklungserfolge in der Breite erzielen zu können. Ein weiteres Problem ist der Rückfluss geleisteter Hilfsgelder an die Geberstaaten: Nach Angaben des *Agency Co-ordinating Body for Afghan Relief* (ACBAR) sind bis heute nur 15 Milliarden der vor sieben Jahren versprochenen 25 Milliarden US-Dollar an internationaler Hilfe nach Afghanistan geflossen, und davon wiederum gingen 40 Prozent an Firmen, Consultants oder Entwicklungshelfer der Geberländer zurück.

**Abb. 3: Die Lage in Afghanistan in den Augen der Bevölkerung**



„Geht die Entwicklung Ihres Landes in die richtige Richtung?“ Quelle: ABC/ARD/BBC: Afghanistan-Umfrage 2010, Hamburg 2010, [http://service.tagesschau.de/infografik/deutschlandtrend/index.shtml?AfghanistanUmfrage\\_2010](http://service.tagesschau.de/infografik/deutschlandtrend/index.shtml?AfghanistanUmfrage_2010).

Trotz gravierender Probleme betrachtet die Mehrheit der afghanischen Bevölkerung den Aufbau- und Stabilisierungsprozess laut einer Umfrage von ABC, BBC und ARD nicht als gescheitert. Wichtiger Indikator ist das Vertrauen, das nach anfänglich großen Hoffnungen in internationale Unterstützung bis 2009 deutlich zurückging. Im Jahr 2010 aber kam es zu einer Trendumkehr: 70 Prozent der Befragten sagten, dass sich ihr Land in die richtige Richtung bewege, auch wenn Umfragen in Afghanistan mit Vorsicht zu genießen sind.

<sup>7</sup> Transparency International: Corruption Perceptions Index 2009, Berlin 2009, <http://www.transparency.de/Tabellarisches-Ranking.1526.0.html>.

<sup>8</sup> CIA: The World Factbook: Afghanistan, Washington, D.C. 2010, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html>.

### *Strategischer Dissens: Das Phänomen „Moving target“*

Ein Grundproblem in den vergangenen Jahren war der internationale strategische Dissens in der Afghanistanfrage, da bei den verschiedenen Missionszielen unterschiedliche Prioritäten bestanden. So forderte die Einsatzwirklichkeit mehrmals, die internationale Mission zu transformieren, ohne dass dem eine Analyse und Strategie von UNO oder NATO vorangegangen wären. Nachdem *Taliban* und *al-Qaida* vertrieben waren, strömten Hunderte NGOs ins Land, um sich an Aufbau und demokratischem *State-Building* zu beteiligen. Gleichzeitig führten die USA mit OEF einen davon losgelösten Antiterrorkrieg mit schweren Folgen für die Zivilbevölkerung besonders im Süden und Osten des Landes. Während sich die Sicherheitslage im Süden dramatisch verschlechterte, blieb sie im Norden zunächst vergleichsweise ruhig, ohne dass man diese Chance für eine zivile Aufbauoffensive nutzte. Nachdem die bewaffnete Opposition erstarkte, verlagerte sich der Schwerpunkt der internationalen Mission aufs neue, diesmal weg von der Demokratisierung hin zu einer schnellen Stabilisierung. Auch die jüngste Transformation der Mission, nämlich der beschleunigte Aufbau von Sicherheitsinstitutionen, um den Abzug der NATO vorzubereiten, ist weniger die Konsequenz einer langfristigen Strategie denn das Ergebnis des Zugzwangs, unter dem die Allianz angesichts der politischen Rahmenbedingungen steht.

Dem jüngsten Strategiewechsel der USA liegt nun, anders als bisher, eine Bilanzierung des bisherigen Engagements zugrunde. Der Obama-Regierung ist positiv anzurechnen, dass sie zum ersten Mal verschiedene Szenarien für Afghanistan durchgespielt, strategisch diskutiert und darauf aufbauend entschieden hat (vgl. Beitrag 1.3.). Deutschland passte sich an die vorgegebene Strategie an, eigene Initiativen fehlten weitgehend. Doch auch wenn die ISAF-Mission, zumal der deutsche Beitrag, ursprünglich ein Stabilisierungseinsatz sein sollte, ist die Bundeswehr heute de facto zur Konfliktpartei in einer kriegerischen Auseinandersetzung geworden. Eine offene und ehrliche Debatte über die Konsequenzen der Transformation dieser Mission ist deshalb überfällig.

### *Unterschätzte Herausforderung*

Die Politik muss sich die Frage gefallen lassen, ob sie nicht die Dimension der Herausforderungen in Afghanistan unterschätzt hat. Zwar wurden *State-Building*-Konzepte entwickelt und teilweise umgesetzt, doch hat man dabei kulturelle, regionale und sonstige konfliktspezifische Herausforderungen zu gering veranschlagt: So ist Afghanistan 60-mal so groß und hat eine 15-mal

so große Bevölkerung wie das Kosovo, wo UNO, EU und NATO Erfahrungen mit militärisch abgesichertem Wiederaufbau sammeln konnten – und selbst dort ist der Konflikt nicht gelöst. Hinzu kommt, dass eine Integrationsperspektive, wie sie die EU dem Balkan bietet, für Afghanistan fehlt, und regionale Akteure zu wenig eingebunden wurden.

Die gesamte Region ist nach wie vor höchst instabil und wird auch in den kommenden Jahren internationale Unterstützung benötigen. Ein Schlüssel für die Stabilisierung der Region ist eine friedliche Entwicklung in Pakistan (vgl. Beitrag 1.4.). Die USA und andere NATO-Staaten, aber auch die Nachbarländer sowie Russland und Indien verfolgen in Afghanistan eigene geostrategische Interessen. Sie sind zwar nicht, wie manche verkürzten Analysen nahelegen, der einzige Konfliktmotor, dürfen jedoch auch nicht aus dem Blick geraten und müssen in einer regionalen Friedenslösung berücksichtigt werden. Für die NATO entwickelte sich Afghanistan mehr und mehr zu einem Konflikt, in dem auch ihr Ruf auf dem Spiel steht. In Deutschland wurde der Afghanistaneinsatz stark mit bündnispolitischen Verpflichtungen begründet. Dies hat allerdings nicht dazu geführt, dass strategische Differenzen in der NATO offen ausgetragen worden wären.

### *Nationale Sicherheitsinteressen versus UN-Mission*

Der ISAF-Einsatz wirft die Frage auf, inwieweit die traditionellen innenpolitischen Begründungen von Militäreinsätzen, die auf nationale Interessen rekurren, internationale UN-mandatierte Missionen konterkarieren. Deren Grundgedanke basiert anders als nationale Kriege auf internationaler Verantwortung und der Gewährleistung von Frieden und internationaler Sicherheit mit einem Schwerpunkt auf *Human Security*. Ein grundsätzlicher Widerspruch in der Legitimation der internationalen Afghanistanmission besteht jedoch darin, dass diese universalistische Begründung für die Intervention 2001 ausdrücklich nicht gewählt wurde, sondern damals – auch in der deutschen Debatte – sicherheits- und bündnispolitische Eigeninteressen der Intervenierenden den Ausschlag gaben. 2002 erlangte die Rede von Deutschlands Sicherheit, die am Hindukusch verteidigt werde, zweifelhafte Berühmtheit.

Diejenigen, die den Afghanistaneinsatz ihres Militärs mit eigenen Sicherheitsinteressen („terroristische Bedrohung bekämpfen“) begründeten, geraten nun aber in Erklärungsnot, wenn *al-Qaida* zwar vertrieben wurde, sich aber eine wenig demokratische und korrupte Regierung anschickt, in einem *Dirty Deal* Menschenrechte und demokratische Errungenschaften zurückzunehmen. Umgekehrt können diejenigen, die den NATO-Einsatz wegen der zivilen Op-

fer oder wegen ihrer Kritik an geostrategischen Interessen des Westens stets abgelehnt haben („Raus aus Afghanistan“), sich heute kaum einen sofortigen Abzug der internationalen Truppen wünschen, da dann zu befürchten ist, dass die trotz aller Probleme unbestreitbaren Demokratisierungsfortschritte im Bürgerkrieg als erstes zunichte gemacht würden. Die NATO-Mission steckt also in einer Sackgasse: hinsichtlich ihrer Legitimität wie hinsichtlich ihrer praktischen Bilanz.

### *Auswirkungen eines NATO-Abzugs auf die internationale Politik*

Der Abzug der NATO soll laut neuer Strategie 2011 beginnen. Wenn alle internationalen Truppen das Land verlassen haben, wird das Gesicht Afghanistans vermutlich deutlich islamisch-konservativere Züge tragen als derzeit. Viele der hochgesteckten Ziele von Demokratie, Menschenrechten und Gleichberechtigung der Frauen, die mit der Invasion verbunden waren, dürften nicht erreicht werden. Auch der Irak hat sich trotz der Fortschritte in den letzten Jahren nicht zu dem von George W. Bush erwarteten „Leuchtturm der Demokratie“ in der Region entwickelt. Die Bilanz beider Interventionen fällt somit ernüchternd aus. Für kommende Konfliktsituationen, in denen eine Intervention der Staatengemeinschaft zur Debatte steht, verheißt das mehr Zurückhaltung im Blick auf Ziele wie Demokratisierung, *State-Building* und Menschenrechte. Stattdessen dürften kurzfristige Sicherheitsinteressen der intervenierenden Staaten an Gewicht gewinnen, wofür sich die Regierungen mehr mobilisierbare Unterstützung erhoffen.

Indirekt könnte die Entwicklung in Afghanistan dazu beitragen, dass Initiativen wie *Responsibility to Protect* und andere auf menschenrechtliche Interventionen zielende Doktrinen international in die Defensive geraten. Im Jemen und in Somalia deutet sich dies bereits an: Die Lage der Not leidenden Bevölkerung dort ist kaum internationales Thema, im Fokus der Staatengemeinschaft und besonders des Westens stehen vielmehr klassische Sicherheitsinteressen, wie die Bekämpfung des internationalen Terrorismus oder der Piraterie und das Sichern von Handelswegen.

Wenn die Erfahrungen in Afghanistan dazu beitragen, dass die Skepsis gegenüber militärischen Interventionen zunimmt, wäre das zu begrüßen. Denn die Vorstellung, politische Ordnungskonzepte mit Gewalt exportieren zu können, wurde von der afghanischen Realität widerlegt. Sollten die Erfahrungen am Hindukusch aber dazu führen, dass mehr und mehr Staaten sich aus ihrer

## ACHT JAHRE NACH DER INVASION. EINE ZWISCHENBILANZ

internationalen Verantwortung zurückziehen und wegen eines verkürzten Verständnisses von „nationaler Sicherheit“ künftig auch bei zivilem Engagement für Frieden und Entwicklung Abstriche machen, würde das für Millionen Menschen in den von privatisierter Gewalt und Staatszerfall bedrohten Gebieten der Welt nichts Gutes verheißen.



**Kapitel 2:**  
**Vom Bürgerkrieg zur politischen**  
**Konkurrenz?**

## 2.1. An Hamas führt kein Weg vorbei

*Claudia Baumgart-Ochse*

Seit drei Jahren halten Israel und Ägypten die Grenzen zum Gaza-Streifen geschlossen. Lediglich minimale humanitäre Hilfslieferungen gelangen auf legalem Weg in das Territorium, in dem die *Hamas* (Islamische Widerstandsbewegung) seit ihrer gewaltsamen Machtübernahme im Juni 2007 die Kontrolle ausübt. Der Krieg zwischen Israel und der *Hamas* an der Jahreswende 2008/2009, den Israel mit dem Raketenbeschuss aus Gaza begründete, hat mehr als 1.300 Todesopfer und Tausende Verletzte auf palästinensischer Seite gefordert. Rund 15.000 Wohnhäuser, öffentliche Gebäude, Straßen, Moscheen und Fabriken sind zerstört worden;<sup>1</sup> die Blockade verhindert bislang den Wiederaufbau, weil Israel und Ägypten die Einfuhr von Baumaterialien verbieten. Die humanitäre Situation der Bevölkerung wird von Tag zu Tag dramatischer.<sup>2</sup> Frankreichs Präsident Nicolas Sarkozy sprach von einem „Gefängnis unter freiem Himmel“.<sup>3</sup>

Dennoch ist es der *Hamas* gelungen, die Blockade, den Krieg, die Armut und den wirtschaftlichen Kollaps zu überleben und noch dazu ihre Regierungsgewalt im Gaza-Streifen zu konsolidieren. Weder die Anstrengungen der westlichen Geberländer, die *Hamas* zu isolieren, noch die israelische Militäroffensive haben diese Machtposition bislang grundlegend erschüttern können.

Im Gegenteil: Statt dem Druck nachzugeben und Kompromissbereitschaft zu zeigen, hat die *Hamas* das Prinzip des gewaltsamen Widerstands wieder stärker in den Vordergrund gerückt. Anstelle der noch im Wahlkampf vertretenen Ziele, die Korruption bekämpfen und „gutes Regieren“ praktizieren zu wollen, hat die *Hamas* im Gaza-Streifen eine Herrschaft etabliert, die autoritäre Züge trägt, keine Opposition duldet und islamische Sozialnormen durchsetzen will. Eine Aussöhnung mit der verfeindeten *Fatah* unter der Führung des palästinensischen Präsidenten Mahmud Abbas, die im Westjordanland dominiert, steht noch immer aus. Die Spaltung der palästinensischen Gebiete in

---

1 Eine Bilanz findet sich im Protection of Civilians Weekly Report des Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) der UN, [http://www.ochaopt.org/documents/ocha\\_opt\\_protection\\_of\\_civilians\\_weekly\\_2009\\_01\\_20\\_english.pdf](http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_protection_of_civilians_weekly_2009_01_20_english.pdf).

2 Siehe den Bericht von 16 internationalen Hilfsorganisationen: Failing Gaza: No rebuilding, no recovery, no more excuses. A report one year after Operation Cast Lead, Dezember 2009, [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2009.nsf/FilesByRWDUnidFilename/SKEA-7YYDWN-full\\_report.pdf/\\$File/full\\_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2009.nsf/FilesByRWDUnidFilename/SKEA-7YYDWN-full_report.pdf/$File/full_report.pdf).

3 Französische Botschaft: Staatspräsident Sarkozy bei der Geberkonferenz für den Wiederaufbau im Gaza-Streifen, <http://www.botschaft-frankreich.de/spip.php?article3910>.

„Fatahland“ und „Hamastan“ blockiert jede ernsthafte Neuauflage israelisch-palästinensischer Friedensverhandlungen.

Die Zwei-Staaten-Lösung, von US-Präsident Barack Obama sogar dem widerspenstigen israelischen Premierminister Benjamin Netanjahu zumindest rhetorisch als politisches Ziel abgerungen, erscheint vor diesem Hintergrund ferner denn je – ganz abgesehen von Israels Weigerung, den Bau weiterer Siedlungen im Westjordanland und in Ost-Jerusalem dauerhaft zu unterbinden. Das Nahost-Quartett (USA, EU, UN und Russland) sollte daher nicht nur die israelische Regierung in einer energischen diplomatischen Initiative zurück an den Verhandlungstisch bringen, sondern auch seine Politik gegenüber der *Hamas* und der *Fatah* überdenken – und das bedeutet vor allem, aus den Fehlern der vergangenen vier Jahre zu lernen.

### *Unbequeme Ergebnisse demokratischer Wahlen*

Im Januar 2006 nahm die *Hamas* erstmals an den Wahlen zum palästinensischen Legislativrat teil – und errang mit 74 von 132 Sitzen die Mehrheit der Mandate. Die *Fatah* kam auf 45 Sitze.<sup>4</sup> Doch dieser Erfolg provozierte auf allen Seiten massiven Widerstand. Die *Fatah*, ehemalige Regierungspartei und über Jahrzehnte dominante politische Kraft, weigerte sich, das Wahlergebnis zu akzeptieren. *Fatah*-Kämpfer versuchten vielmehr, die *Hamas* gewaltsam daran zu hindern, den Regierungswechsel zu vollziehen. Es kam zu Gefechten zwischen den verfeindeten palästinensischen Gruppen, die viele Tote und Verletzte forderten. Die *Hamas* präsentierte im März 2006 ihre eigene Regierung, mit dem als moderat geltenden Ismael Haniyeh an der Spitze und unter Beteiligung unabhängiger Politiker und Technokraten.

Doch nicht nur die *Fatah* weigerte sich, den Wahlerfolg der *Hamas* anzuerkennen. Israel lehnte jeden politischen Kontakt ab, schloss die Grenzen zum Gaza-Streifen und stoppte die Transferzahlungen der Zoll- und Mehrwertsteuereinnahmen, die bis dahin etwa 40 Prozent des Haushalts der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) ausgemacht hatten. EU und USA stellten ihre Budgethilfen für die Autonomiebehörde ein und erhielten nur die Zahlungen für humanitäre Hilfsprogramme aufrecht.<sup>5</sup> Diese Sanktionen führten dazu,

4 Die Hälfte der 132 Mandate wurde proportional zu den Stimmen an die Kandidatenlisten der Parteien vergeben, die andere Hälfte aufgrund einfacher Mehrheit an die Kandidaten in den Wahlkreisen. Die *Hamas* gewann deutlich mehr Wahlkreise, lag jedoch mit 44,45 Prozent der Stimmen insgesamt nur knapp vor der *Fatah* mit 41,43 Prozent.

5 Patrick Müller: Die EU, die Hamas und die Krise im israelisch-palästinensischen Friedensprozess, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie (2009), Nr. 8, Berlin, März 2009, S. 10.

dass die Regierung in Gaza die Gehälter ihrer Angestellten nicht mehr regelmäßig zahlen konnte. Da etwa ein Viertel der Bevölkerung ihren Lebensunterhalt aus diesen Gehaltszahlungen bestreitet, war der Effekt gravierend. Das Nahost-Quartett knüpfte die Zusammenarbeit mit einer neuen Regierung unter Beteiligung der *Hamas* an drei Bedingungen: Sie sollte das Existenzrecht Israels anerkennen, sich auf die Einhaltung der bisherigen Abkommen zwischen Palästinensischer Befreiungsorganisation (PLO) und Israel verpflichten sowie völligen Gewaltverzicht bekunden.

### *Hamas: Politik statt Widerstand?*

Die *Hamas* lehnte die Bedingungen des Quartetts ab. Jedoch kam sie den internationalen Forderungen ein gutes Stück entgegen: Sie äußerte die Bereitschaft, einen künftigen Staat Palästina auf die 1967 von Israel besetzten Gebiete zu beschränken, einen langfristigen Waffenstillstand zu vereinbaren und die Verträge mit Israel einzuhalten, insofern sie den palästinensischen Interessen dienen.<sup>6</sup> Ein Blick in die Geschichte der *Hamas* macht deutlich, dass diese Äußerungen als Anzeichen für einen programmatischen Wandel gedeutet werden können. Die *Hamas* wurde nach dem Ausbruch der ersten *Intifada* im Dezember 1987 als militanter Arm der palästinensischen Muslimbruderschaft gegründet. Die Muslimbrüder, seit den 1960er Jahren in Palästina aktiv, hatten ihre Energie bis dahin darauf verwandt, eine islamische Erneuerung der Gesellschaft zu betreiben. Sie knüpften in den besetzten Gebieten, in denen es an jeglicher staatlicher Wohlfahrt fehlte, ein dichtes Netz von sozialen Einrichtungen. Erst im Zuge des ersten palästinensischen Aufstands gegen die Besatzung schrieb sich die Bewegung die gewaltsame Befreiung Palästinas auf ihre Fahnen und bekundete ihren nationalistischen Führungsanspruch, der sich in der Gründung der Islamischen Widerstandsbewegung, *Hamas*, ausdrückte. In ihrer Charta von 1988 beschwor die *Hamas* den heiligen Krieg, um ganz Palästina in den Grenzen des britischen Mandatsgebietes zu befreien und den Staat Israel zu zerstören. In den 1990er Jahren führten die militanten Islamisten den Widerstand gegen den Osloer Friedensprozess an, bezichtigten die friedensbereite PLO des Verrats an der palästinensischen Sache und überzogen die israelische Gesellschaft mit Terror und Selbstmordanschlägen, die viele Hundert zivile Opfer forderten. Obwohl Israel Militär, Geheimdienste und Polizei gegen die terroristische Gewalt der *Hamas* aufbot, konnte es nicht verhindern, dass die

<sup>6</sup> Margret Johannsen spricht von „funktionalen Äquivalenten“, siehe Margret Johannsen: Dschihadistan in Palästina?, in: Internationale Politik (2007): 7/8, S. 128-131, S. 129.

Islamische Widerstandsbewegung auch während der zweiten *Intifada* seit dem Jahr 2000 zahlreiche Anschläge verübte, bei denen viele israelische Zivilisten ums Leben kamen.<sup>7</sup>

Dass diese Organisation sich entschloss, an den Parlamentswahlen im Januar 2006 teilzunehmen und sich auf diese Weise in das politische System zu integrieren, anstatt es von außen zu bekämpfen, war ein großer Schritt. Nicht zuletzt ist die Palästinensische Autonomiebehörde ein Produkt der Osloer Abkommen zwischen Israel und der PLO, die die *Hamas* lange Zeit erbittert bekämpfte. Einen weiteren Schritt in Richtung Mäßigung unternahm die *Hamas*, als sie sich auf Vermittlung Saudi-Arabiens im März 2007 auf eine Einheitsregierung mit der *Fatah* einließ. Die Milizen beider Parteien beendeten vorerst ihre Kämpfe. Das Regierungsprogramm, das in der Mekka-Vereinbarung niedergelegt wurde, kam den drei Bedingungen der internationalen Gemeinschaft weit entgegen – auch wenn es sie nicht wortwörtlich übernahm.<sup>8</sup> Dass sich die *Hamas* quasi über Nacht in einen zivilen, demokratischen Akteur nach westlichem Maßstab verwandeln würde, der sämtliche Prinzipien des bewaffneten Widerstands gegen die Okkupation einfach über Bord wirft, wäre eine illusorische Erwartung gewesen. Denn genau das ist es, was die *Hamas* ihren Rivalen in der PLO und der *Fatah* vorwirft: dass sie sich dem Willen Israels und der internationalen Gemeinschaft beugen und den Kampf für palästinensische Rechte und Freiheit verraten. Die *Hamas* befindet sich zwar in einem Wandlungsprozess, doch hat sie die Transformation zu einer politischen Partei noch lange nicht vollzogen. Ihre ideologischen Prinzipien des Befreiungskampfes und des heiligen Krieges gegen Israel, wie sie in ihrer Charta von 1988 niedergelegt sind, hat sie nie widerrufen. Zugleich versucht sie, als politischer Akteur Verantwortung zu übernehmen. Diese Doppelgesichtigkeit führt zu widersprüchlichen Handlungen, und häufig ist es schwierig, zwischen lediglich taktischen Manövern und wirklichem programmatischen Wandel zu unterscheiden. Doch auch bloß taktisches Verhalten kann auf lange Sicht den Wandel befördern. Der Weg, den die PLO von einer militanten Befreiungsbewegung zum Partner im Friedensprozess zurückgelegt hat, belegt, dass solch eine Transformation möglich ist.

7 Claudia Baumgart-Ochse: Israels Auseinandersetzung mit terroristischer Gewalt. Geschichte, Strategien und Herausforderungen, Frankfurt a. M., HSFK-Report 10/2008, S.15-18.

8 Der Text des Regierungsprogramms: „Program of the National Unity Government“, 18. März 2007, in: Al Mubadara, <http://www.almubadara.org/new/edetails.php?id=2520>.

*Die internationale Gemeinschaft und die Hamas*

Doch diese Anzeichen einer zunehmend gemäßigten, kompromissbereiten Position genügten den Parteien des Nahost-Quartetts nicht, um sich auf eine politische Auseinandersetzung mit der *Hamas* einzulassen. Ein Reporter des Magazins *Vanity Fair* berichtete vielmehr im April 2008, dass die US-Regierung unter George W. Bush nach dem überraschenden Wahlerfolg der Hamas dazu übergegangen sei, einen Putsch der *Fatah* vorzubereiten und mit Waffen und Ausbildung zu unterstützen.<sup>9</sup> Die Einheitsregierung passte nicht in diese US-Pläne. Man redete mit den übrigen Mitgliedern der Regierungskoalition, aber nicht mit den Vertretern der *Hamas*. Als die Koalition nach nur drei Monaten im Juni 2007 scheiterte, lieferten sich die Rivalen erneut blutige Kämpfe. *Amnesty International* berichtete von Menschenrechtsverletzungen wie Entführungen, Folter und Gewalt gegen unbeteiligte Zivilisten.<sup>10</sup> Der *Hamas* gelang es, die Macht im Gaza-Streifen zu übernehmen. Sie erlangte die Kontrolle über den Sicherheitsapparat der PA und vertrieb viele Kämpfer und Offizielle der *Fatah*, die ins Westjordanland flohen. Präsident Abbas erklärte die neue *Hamas*-Regierung für unrechtmäßig. Er rief den Ausnahmezustand aus, installierte in Ramallah im Westjordanland eine Notstandsregierung und setzte den ehemaligen Weltbank-Funktionär Salam Fayyad als unabhängigen Premierminister ein. Diese alternative Regierung wurde nicht vom palästinensischen Legislativrat, sondern vom *Fatah*-dominierten PLO-Nationalrat bestätigt. Dass sich die Fayyad-Regierung damit außerhalb der palästinensischen Verfassung bewegte, hinderte weder die USA noch die damalige deutsche EU-Ratspräsidentschaft daran, Ramallah ihre Unterstützung zuzusichern.<sup>11</sup> Insbesondere die US-Regierung unterstützte die Regierung der *Fatah* im Westjordanland. Im Gaza-Streifen sollte ein Regimesturz provoziert werden, indem man *Fatah* in Ramallah stärkte und gegenüber der *Hamas* einen strikten Isolationskurs fuhr.<sup>12</sup>

Die Blockade der Grenzübergänge zum Gaza-Streifen trocknete die Wirtschaft im Gaza-Streifen immer weiter aus – und das schon vor dem Gaza-

9 David Rose: The Gaza Bombshell, in: *Vanity Fair*, April 2008, <http://www.vanityfair.com/politics/features/2008/04/gaza200804>.

10 Amnesty International: Public Statement, 15. Juni 2007, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/MDE21/010/2007/en/565ac374-d386-11dd-a329-2f46302a8cc6/mde210102007en.pdf>.

11 Nathan J. Brown: What Can Abu Mazin Do? Carnegie Endowment for International Peace, Washington 2007, <http://www.carnegieendowment.org/files/AbuMazinUpdateJune1507.pdf>.

12 Beverly Milton-Edwards: The Ascendance of Political Islam: Hamas and Consolidation in the Gaza Strip, in: *Third World Quarterly*, 29 (2008): 8, S. 1585-1599.

Krieg an der Jahreswende 2008/2009, während dessen ein Großteil der Fabriken, Werkstätten und landwirtschaftlichen Betriebe vollständig zerstört wurden. Seitdem Israel und die *Hamas* am 19. Januar 2009 jeweils einseitig eine Waffenruhe erklärt haben, sind die Grenzen nicht wieder geöffnet worden, was sowohl die humanitäre Versorgung gefährdet als auch den Wiederaufbau verhindert. Auf einer Geberkonferenz in Sharm el-Sheikh sagte die internationale Gemeinschaft mehr als vier Milliarden Dollar zu, um den von der PA in Ramallah vorgelegten Plan zum Wiederaufbau des Gaza-Streifens zu unterstützen.<sup>13</sup> Doch das Geld konnte bislang seinen Zweck nicht erfüllen, weil die Baumaterialien und Güter, die damit bezahlt werden sollen, nicht über die Grenze gelangen. Israel begründet die Blockade damit, dass die *Hamas* noch immer den im Juni 2006 entführten israelischen Soldaten Gilad Shalit gefangen hält. Die von dem deutschen BND-Chef Ernst Uhrlau vermittelten Verhandlungen über eine Freilassung palästinensischer Gefangener im Austausch für Shalit sind bisher nicht geglückt.<sup>14</sup>

Der einzig verbliebene Weg, über den Lebensmittel, Baumaterial und andere Güter in den Gaza-Streifen gelangen, sind Hunderte von Tunneln unter der Grenze zu Ägypten. Tiere, Motorräder, Schulhefte, Gemüse – alles wird durch die Tunnel transportiert, die darüber hinaus dem Waffenschmuggel dienen. Die *Hamas* hat die Tunnelökonomie nicht nur toleriert, sondern auch davon profitiert: Sie kassiert für die Registrierung neuer Tunnel und hat eine Zeit lang sogar Steuern auf die eingeführten Waren erhoben. Seit Jahresende 2009 baut Ägypten jedoch an einer Stahlmauer, die bis zu 30 Meter tief in die Erde reichen soll.<sup>15</sup> Damit will das Land den internationalen Forderungen nachkommen, den Schmuggel von Waffen zu unterbinden. Die Trennwand wird den Schmuggel voraussichtlich beenden – und den Gaza-Streifen auch von diesem Zugang zu Gütern abtrennen.

### *Konsolidierung der Hamas-Herrschaft im Gaza-Streifen*

Trotz westlicher Isolationspolitik und trotz der israelischen Militäroffensive ist es der *Hamas* gelungen, ihre Machtposition im Gaza-Streifen zu halten und

13 Palestinian National Authority: The Palestinian National Early Recovery Plan and Reconstruction for Gaza 2009-2010. Sharm El-Sheikh, 2. März 2009, [http://unispal.un.org/pdfs/PA\\_GazaRecoveryPlan.pdf](http://unispal.un.org/pdfs/PA_GazaRecoveryPlan.pdf).

14 „Israel Objections Threaten to Derail Gilad Shalit-for-Hamas Prisoner Swap“, in: The Guardian, 22. Dezember 2009, <http://www.guardian.co.uk/world/2009/dec/22/gilad-shalit-prisoner-deal>.

15 „Wände aus Stahl unter der Erde“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25. Januar 2010.

auszubauen. Die größte Herausforderung besteht darin, den Notwendigkeiten des alltäglichen Regierens im belagerten Gaza-Streifen nachzukommen, ohne die ideologischen Prinzipien des Widerstandes aufzugeben. Zwischen moderaten und radikalen Kräften der *Hamas* im Gaza-Streifen, in Syrien und im Westjordanland entspann sich nach der Machtübernahme eine heftige Debatte darüber, was Priorität haben sollte: die politische Strategie oder der gewaltsame Widerstand. Die Moderaten obsiegten, denn die *Hamas* operiert nicht in einem Vakuum, sondern ist auf die Unterstützung ihrer Anhängerschaft und der Bevölkerung angewiesen. Diese Unterstützung hat sich nie allein aus der Zustimmung zur radikalen Befreiungsideologie gespeist, sondern gründet auch auf dem breiten sozialpolitischen Engagement der islamistischen Organisation. Dass eine Mehrheit der Palästinenser bei den Wahlen für die *Hamas* gestimmt hatte, war ein deutliches Zeichen, dass sie den moderateren, politischen Kurs befürworteten. Die *Hamas* steht nun in der Pflicht, diese Erwartungen als Regierung zu erfüllen. Im Gaza-Streifen hat sie eine gut funktionierende Verwaltung etabliert und sorgt für Sicherheit und Ordnung, bedient sich dazu jedoch zunehmend autoritärer Mittel. Sie überführte ihre Miliz, die *Izz al-Din al Qassam*-Brigaden, und die sogenannten Exekutivkräfte in den Sicherheitsapparat und kann auf die Waffen der PA zurückgreifen. Sämtliche Regierungs- und zivilgesellschaftlichen Organisationen, die zuvor von der *Fatah* dominiert wurden, sind entweder von der *Hamas* übernommen oder geschlossen worden; ebenso erging es anderen Institutionen der Zivilgesellschaft. Opposition aus einflussreichen Clans und von dschihadistischen Splittergruppen wird unterdrückt. In der Öffentlichkeit achten *Hamas*-Leute verstärkt darauf, dass islamische Sozialnormen nach *Hamas*-Verständnis wie beispielsweise das Tragen des Schleiers eingehalten werden. Doch von einer islamischen staatlichen Ordnung, wie sie etwa in Iran herrscht, kann man bis heute nicht sprechen. Die Äußerungen der *Hamas*-Führung, was unter einer solchen Ordnung verstanden werden kann, bleiben eher vage.<sup>16</sup>

Nach der Machtübernahme setzten die *Hamas* und andere militante Gruppen den Beschuss Israels mit Raketen fort, um die Öffnung der Grenzübergänge zu erzwingen und die Verhandlungen zwischen Israel und Abbas zu torpedieren. Vermutlich mit iranischer Hilfe verbesserte die *Hamas* zudem die Reichweite der Raketen, von denen an manchen Tagen bis zu 300 Stück in Israel einschlugen.<sup>17</sup> Erst im Juni 2008 gelang es der ägyptischen Regierung,

16 International Crisis Group: Ruling Palestine I: Gaza Under Hamas, Middle East Report (2008), Nr. 73, 19. März 2008; S. 15f.

17 „Defense Officials Concerned as Hamas Upgrades Qassam Arsenal“, in: Ha'aretz, 7. Dezember 2007, <http://www.haaretz.com/hasen/spages/932106.html>.

einen Waffenstillstand zwischen Israel und der *Hamas* zu vermitteln. Rivalisierende militante Gruppen brachen zwar diesen Waffenstillstand immer wieder, nicht zuletzt um die Herrschaft der *Hamas* zu unterwandern. Doch die *Hamas* versuchte, diese Akteure einzuhegen – und das israelische Militär hielt sich zurück. Die Frage, wer den Waffenstillstand nur wenige Monate später schließlich gebrochen hat, ist umstritten. Die israelische Regierung hat neuerliche Raketenangriffe offiziell als Grund für die militärische Offensive an der Jahreswende 2008/2009 genannt und ihr Recht auf Selbstverteidigung reklamiert, auch wenn Regierungsmitglieder wie Vize-Premier Chaim Ramon erklärten, dass es vor allem darum gegangen sei, die *Hamas*-Regierung im Gaza zu stürzen.<sup>18</sup> Dem Raketenbeschuss aus Gaza ging jedoch eine israelische Militäroperation voraus, bei der eine nach israelischen Geheimdienstangaben unmittelbar bevorstehende Entführung von israelischen Soldaten verhindert werden sollte. Einige palästinensische Kämpfer wurden während dieser Operation getötet, worauf die *Hamas* mit Raketenangriffen reagierte.<sup>19</sup>

Das Ziel, die *Hamas* zu stürzen, hat Israel nicht erreicht. *Hamas*-Führer reklamierten den Sieg vielmehr für sich, trotz der hohen Verluste auf palästinensischer Seite: Ihr Widerstand gegen die israelische Armee habe bewiesen, dass die palästinensischen Rechte nur auf dem Weg des bewaffneten Kampfes verteidigt werden könnten.<sup>20</sup> Während sie ihre Kampagne für die Wahlen zum Legislativrat im Januar 2006 noch mit Themen wie der Bekämpfung der Korruption in der PA und *good governance* bestritten hatte, kehrte sie nun zur Rhetorik des bewaffneten Widerstands zurück. Sie baute darauf, dass die Bevölkerung in Gaza allein Israel und die internationale Gemeinschaft für den Krieg und die Belagerung verantwortlich machen würde.<sup>21</sup> Die internationale Kritik an der israelischen Kriegführung erlaubte es der *Hamas*, sich als Opfer einer militärischen Aggression darzustellen, obwohl den *Hamas*-Kämpfern ebenfalls Kriegsverbrechen vorgeworfen wurden.<sup>22</sup> Innenpolitisch sorgte die

18 „Israel erklärt Hamas-Sturz zum Kriegsziel“, in: Stern.de, 30. Dezember 2008, <http://www.stern.de/politik/ausland/gaza-streifen-israel-erklaert-hamas-sturz-zum-kriegsziel-650204.html>.

19 Anat Kurz: An Israeli-Hamas Ceasefire: Not a Political Window of Opportunity, in: Corinna Hauswedell/Margret Johannsen/Paul Nolan (Hrsg.): *Demilitarizing Conflicts. Learning lessons in Northern Ireland, Palestine and Israel*, Rehburg-Loccum 2009, S. 203-211, S. 209f.

20 Siehe die Verlautbarungen von *Hamas*-Führern, <http://www.memri.org/report/en/0/0/0/0/0/3058.htm>.

21 International Crisis Group: *Gaza's Unfinished Business*, Middle East Report (2009), Nr. 85, 23. April 2009.

22 Siehe den Bericht der Untersuchungskommission für den Menschenrechtsrat der UN (Goldstone-Report): *Human Rights in Palestine and Other Occupied Arab Territories*. Re-

*Hamas* schnell wieder für Polizeipräsenz auf den Straßen, nahm die Regierungsgeschäfte wieder auf und versuchte, die Menschen mit dem Nötigsten zu versorgen. Doch die humanitäre Krise ließ ihre Popularität sinken. Dennoch erscheint es unwahrscheinlich, dass sich die Bevölkerung im Gaza-Streifen gegen die *Hamas* erheben wird. Ihre politische und gesellschaftliche Kontrolle ist zu hoch, die Angst vor Repressionen groß.

### *Westjordanland zuerst: Eine zwiespältige Politik*

Die internationale Gemeinschaft hat seit den palästinensischen Parlamentswahlen an ihrer *Westbank First*-Politik festgehalten: Die *Hamas*-Regierung im Gaza-Streifen wird isoliert, die Regierung von Abbas und Fayyad im Westjordanland hingegen unterstützt. Dennoch hat die *Hamas*-Regierung den Gaza-Streifen bis heute unter Kontrolle. Statt Anreize für die *Hamas* zu setzen, den Wandel vom Gewaltakteur zur politischen Partei fortzuführen, basiert die Politik der Isolation auf einer verkürzten Definition der Islamischen Widerstandsbewegung als „Terrorgruppe“. Die vom Westen unterstützte Regierung des parteilosen Salam Fayyad im Westjordanland regiert unterdessen ohne demokratische Legitimation weitgehend per Dekret. Die von der EU geförderten Reformen der PA, die mehr Transparenz und demokratischere Prozeduren herstellen sollten, sind entweder gestoppt oder zurückgedreht worden. Um aus der Sackgasse herauszukommen, hat Fayyad im Sommer 2009 einen Plan vorgelegt<sup>23</sup>, der vorsieht, innerhalb von zwei Jahren die politischen Institutionen und die Verwaltung so weit aufzubauen, dass ein palästinensischer Staat unilateral etabliert werden kann. Schon jetzt kann man im Westjordanland die verbesserte Sicherheitslage und einen gewissen ökonomischen Aufschwung verspüren. Die intensivierete Zusammenarbeit mit Israel und den USA hat die palästinensischen Sicherheitskräfte in die Lage versetzt, für Recht und Ordnung zu sorgen. Fayyad gilt als pragmatischer und fähiger Premierminister, der bereits als Finanzminister unter Arafat für größere Transparenz der Finanzen gesorgt hatte – zum Ärger vieler in der *Fatah*, die zuvor von Geldern der

---

port of the United Nations Fact Finding Mission on the Gaza Conflict, United Nations Human Rights Council, Genf, 15. Dezember 2009, [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/specialsession/9/docs/UNFFMGC\\_Report.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/specialsession/9/docs/UNFFMGC_Report.pdf).

23 Palestinian National Authority: Palestine: Ending the Occupation, Establishing the State. Program of the 13<sup>th</sup> Government, August 2009, Ramallah, [http://www.americantaskforce.org/palestinian\\_national\\_authority\\_ending\\_occupation\\_establishing\\_state](http://www.americantaskforce.org/palestinian_national_authority_ending_occupation_establishing_state).

Autonomiebehörde profitiert hatten.<sup>24</sup> Beobachter sind sich jedoch einig, dass der Aufschwung hauptsächlich durch die internationalen Hilfen genährt wird. Zudem hat Israel die Mobilität erleichtert, indem einzelne Straßensperren abgebaut wurden. Diese Zugeständnisse entsprechen der Idee eines „ökonomischen Friedens“, wie sie von Premierminister Benjamin Netanjahu während seines Wahlkampfes formuliert wurde. Doch ein reales, eigenständiges Wirtschaftswachstum ist noch nicht erkennbar.<sup>25</sup>

Fayyads Plan, die palästinensische Staatsbildung unabhängig von Friedensverhandlungen voranzutreiben, hat den Charme eines pragmatischen, nach vorne gerichteten Vorgehens. Jedoch enthält er keinerlei Aussagen dazu, wie die Spaltung der palästinensischen politischen Elite überwunden werden könnte. Tatsächlich treibt die unterschiedliche politische und ökonomische Entwicklung die beiden Territorien immer weiter auseinander; eine Entwicklung, die womöglich von Israel gewollt ist. Während man mit der konzessionsbereiten Regierung im Westjordanland ein Arrangement findet, das Israel Sicherheit und der palästinensischen Bevölkerung wirtschaftliche Verbesserungen verschafft, überlässt man Gaza sich selbst.

Doch wenn die internationale Gemeinschaft am Ziel einer Zweistaatenlösung festhalten will, dann kann ein „ökonomischer Frieden“ im Westjordanland einen politischen Frieden mit beiden Territorien nicht ersetzen. Um an den Verhandlungstisch zurückzukehren, müsste es jedoch zunächst zu einer Einigung zwischen *Fatah* und *Hamas* kommen. Unter ägyptischer Vermittlung wird seit langem über die Aussöhnung verhandelt, doch bislang ohne Erfolg. Keine der Parteien will von der alleinigen Kontrolle über ihr jeweiliges Territorium lassen. Jedoch haben *Hamas*-Führer eingeräumt, dass ohne eine Aussöhnung mit der *Fatah* und ohne die Zusammenarbeit mit der PA eine Öffnung der Grenzen zum Gaza-Streifen und der dringend nötige Wiederaufbau kaum erreicht werden können. Und die *Fatah* ist sich bewusst, dass die ungewöhnlich scharfe Kritik ihres Präsidenten Abbas an der *Hamas* während des Krieges sie auch Stimmen im eigenen Lager gekostet hat. Denn die breite Bevölkerung hat die israelische Militäroffensive als einen Krieg gegen den Gaza-Streifen und die palästinensische Bevölkerung insgesamt aufgefasst und wünscht eine nationale Wiedervereinigung.

Im Januar 2010 hätten die Wahlen zum Legislativrat stattfinden sollen, zeitgleich mit der bereits um ein Jahr verzögerten Neuwahl des Präsidenten.

---

24 International Crisis Group: Gaza's Unfinished Business, Middle East Report (2009), Nr. 85, 23. April 2009; S. 17.

25 World Bank: Palestinian Economic Prospects: Aid, Access and Reform. Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, Washington D.C., 22. November 2008.

Doch die *Hamas* weigerte sich, die Wahlen im Gaza-Streifen abzuhalten, bevor eine Aussöhnung der beiden zerstrittenen palästinensischen Fraktionen stattgefunden habe. Vielleicht fürchtete sie aufgrund ihrer sinkenden Popularität<sup>26</sup>, ihren Wahlerfolg nicht wiederholen zu können. Die Wahlen wurden auf unbestimmte Zeit verschoben und die Amtszeit des Präsidenten mit offenem Ende verlängert, was die *Hamas* dazu veranlasst hat, die Präsidentschaft Abbas' als illegal anzusehen.

### *Wie weiter?*

In einem Interview mit dem *Time Magazine* räumte US-Präsident Barack Obama im Januar 2010 ein, dass seine Initiative für einen neuen Friedensprozess bislang zu keinem Durchbruch geführt hat. Hätte sein Team die politischen Probleme auf beiden Seiten geahnt, so der Präsident, dann hätte man nicht so hohe Erwartungen geweckt.<sup>27</sup> Die US-Regierung und ihr Sondergesandter George Mitchell hatten vor allem darauf gedrängt, dass Israel den Siedlungsbau im Westjordanland einstellt, doch die israelische Regierung unter Premierminister Benjamin Netanjahu ließ sich lediglich auf einen zehnmonatigen Bau-stopp ein. Inzwischen hat sie neue Pläne für Wohnviertel im Osten Jerusalems verkündet; das Verhältnis zwischen beiden Ländern ist abgekühlt. Die stete Expansion der jüdischen Siedlungen stellt ohne Zweifel eines der größten Hindernisse auf dem Weg zu einem umfassenden Frieden in Nahost dar. Doch ein diplomatischer Neuanfang, wie Obama ihn versprochen hat, muss auch die Situation im Gaza-Streifen einbeziehen, eine neue Position gegenüber der *Hamas* formulieren und die inner-palästinensische Aussöhnung voranbringen. Konkret bedeutet das erstens, die drei Bedingungen des Nahost-Quartetts – Anerkennung des Existenzrechts Israels, Verpflichtung auf die Einhaltung der bisherigen Abkommen zwischen PLO und Israel und Gewaltverzicht – nicht zur unabdingbaren Voraussetzung für die Zusammenarbeit mit einer Einheitsregierung zu machen. Vielmehr sollte das Quartett die bereits im Regierungsprogramm der ersten Einheitsregierung von 2007 genannten Kompromissformeln als ausreichend anerkennen. Darin hatte sich die Regierung auf die Abkommen der PLO mit Israel verpflichtet. Außerdem berief sie sich auf die Resolutionen der Arabischen Liga, die eine Zwei-Staaten-Lösung fordern, und sie erklärte ihre Absicht, die Waffenruhe in einen langfristigen Waffenstill-

26 Siehe die Umfrageergebnisse des Palestinian Center for Policy and Survey Research zur Wiedervereinigung und zur Popularität von *Hamas* und *Fatah*, [www.pcpsr.org/index.html](http://www.pcpsr.org/index.html).

27 Q & A: Obama on His First Year in Office, in: *Time Magazine*, 21. Januar 2010, <http://www.time.com/time/politics/article/0,8599,1955072-6,00.html>.

stand umzuwandeln. Die Anerkennung dieser Prinzipien könnte den Weg für eine Einheitsregierung frei machen, die bis zu Neuwahlen die Regierungsgeschäfte beider Territorien wieder zusammenführen würde. Nach den blutigen Auseinandersetzungen zwischen *Hamas* und *Fatah* in den vergangenen Jahren wird diese nationale Versöhnung Zeit brauchen; doch Vertreter beider Parteien haben eingeräumt, dass es keinen anderen Weg aus der Blockadesituation gibt. Zweitens muss die internationale Gemeinschaft Israel und Ägypten dazu bewegen, die Grenzen zum Gaza-Streifen für Waren und Materialien zu öffnen. Nur so kann die humanitäre Krise im Gaza-Streifen gemildert werden. Die Öffnung der Grenzen würde es einer neuen Einheitsregierung erlauben, die von der Geberkonferenz zugesagten Hilfsgelder einzusetzen und den Wiederaufbau zu beginnen. Fayyads Plan, die palästinensischen Institutionen für die Etablierung des Staates vorzubereiten, könnte auf den Gaza-Streifen ausgeweitet werden. Um der legitimen Forderung der israelischen Seite nach Sicherheit Rechnung zu tragen, müssen die Kontrollen an den Grenzübergängen und die Güterverteilung mit der palästinensischen Regierung abgesprochen und von einer internationalen Mission überwacht werden. Drittens sollte die von beiden Kriegsparteien je einseitig erklärte Waffenruhe in einen langfristigen, ausgehandelten Waffenstillstand verwandelt werden. Ägypten hat mit der Vermittlung bereits Erfahrungen und könnte erneut damit betraut werden. Doch all diese Forderungen setzen einen Perspektivwechsel im Umgang mit der *Hamas* voraus: Statt sie ausschließlich als Terrororganisation zu sehen, die man entweder isoliert oder militärisch bekämpft, sollte man sie so weit wie möglich politisch einbinden, um ihre Transformation zum politischen Akteur zu befördern.

## 2.2. Die Hisbollah im politischen System des Libanon

*Jan Hanrath*

Obwohl im Vorfeld viele Beobachter einen Wahlsieg durchaus für möglich gehalten hatten, endeten die libanesischen Parlamentswahlen vom 7. Juni 2009 für die *Hisbollah* mit einer Niederlage. Die Partei kam zusammen mit ihren Verbündeten nur auf 57 der 128 Parlamentssitze und akzeptierte unmittelbar nach der Wahl ihre Niederlage. Stärkste Kraft blieb somit das Lager von Ministerpräsident Saad Hariri. Das schlechte Wahlergebnis sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es der *Hisbollah* in den vergangenen Jahren gelungen ist, ihre Machtposition im libanesischen politischen System immer weiter auszubauen. So ist sie auch in der Regierung der nationalen Einheit vertreten, die nach äußerst schwierigen Verhandlungen im November 2009 zustande kam. Damit scheint die Gefahr einer anhaltenden politischen Blockadesituation fürs erste gebannt und das labile Gleichgewicht der gesellschaftlichen Kräfte wiederhergestellt zu sein.

Dieser Beitrag beschäftigt sich zum einen mit dem Wandel der *Hisbollah* von einer Bürgerkriegsmiliz zu einem anerkannten Mitspieler im politischen System des Libanon. Dabei wird der Frage nachgegangen, inwieweit es sich bei dieser demokratischen Orientierung um machtpolitisches Kalkül oder um eine tatsächliche Transformation handelt. Zum anderen soll im Lichte der jüngsten Entwicklungen aufgezeigt werden, welche Herausforderungen eine gestärkte *Hisbollah* für den Libanon und die internationale Gemeinschaft bedeutet.

### *Der libanesischer Kontext*

Die Entwicklung der *Hisbollah* spiegelt in vielfacher Hinsicht den gesellschaftspolitischen Kontext des Libanon in der jüngeren Vergangenheit wider. Der nur rund vier Millionen Einwohner zählende Staat am östlichen Rand des Mittelmeers besitzt eine der am stärksten fragmentierten Gesellschaften im Nahen Osten. Sie ist hinsichtlich ihres wirtschaftlichen Status, ihres Bildungsniveaus, ihrer politischen Partizipationsmöglichkeiten und Orientierungen sowie ihrer religiösen Ausrichtung stark differenziert, wobei sich soziale und politische Unterschiede häufig in religiösen Kategorien ausdrücken. Wesentliches Charakteristikum des libanesischen Staates ist ein konfessionelles Proporzsystem, das allen der insgesamt 18 offiziell anerkannten Religionsgruppen

die Beteiligung an den Regierungsgeschäften ermöglichen soll. Dabei bilden die muslimischen Gemeinschaften rund 60, die christlichen etwa 40 Prozent der Bevölkerung. Größte Religionsgemeinschaft ist mit rund 34 Prozent der Gesamtbevölkerung die schiitische, die jedoch politisch unterrepräsentiert und zudem wirtschaftlich weniger entwickelt ist. In der Vergangenheit traten immer wieder Spannungen zwischen den Religionsgemeinschaften auf, die ihren blutigen Höhepunkt im libanesischen Bürgerkrieg von 1975 bis 1990 fanden. Dieser wurde in wechselnden Allianzen zwischen Gruppierungen unterschiedlicher religiöser und ideologischer Prägung geführt und diente als Arena für eine Reihe externer Akteure. So griffen z.B. Syrien und Israel immer wieder mit wechselnden Parteinahmen aktiv in das Kriegsgeschehen ein. Nach dem Ende des Bürgerkriegs konnte sich Syrien als Schutzmacht etablieren und nicht zuletzt aufgrund eigener Truppen im Land Einfluss in allen Bereichen der libanesischen Politik und Gesellschaft ausüben.

### *Die Wurzeln der Hisbollah*

Initialzündung und Hauptgrund für die Formierung der *Hisbollah* war die Invasion Israels in den Libanon 1982 sowie die anschließende Okkupation des südlichen Teils des Landes. Der libanesischer Bürgerkrieg und die weitgehende Lähmung der zentralstaatlichen Institutionen bildeten den weiteren Kontext ihrer Entstehung. Auf schiitischer Seite kämpfte vor allem die *Amal*-Miliz für eine Stärkung der Position der Schiiten und gegen deren traditionelle politische und wirtschaftliche Unterprivilegierung. Sie war als militärischer Flügel aus der 1974 von dem Kleriker Al-Sayyid Musa al-Sadr gegründeten „Bewegung der Entrechteten“ hervorgegangen. Eine wachsende Politisierung und die Abkehr von einer quietistischen Interpretation des schiitischen Islam hatten zudem für eine zunehmende Mobilisierung der Schiiten im Libanon gesorgt. Es gab jedoch auch Spaltungstendenzen in dieser Konfessionsgruppe bzw. in der *Amal*, die die Entstehung einer neuen schiitischen Kraft begünstigten. So sorgten die Übernahme des Vorsitzes der *Amal* durch den eher säkular orientierten Nabih Berri und seine Entscheidung, innerhalb des libanesischen Systems zu agieren, für eine Abspaltung religiöserer und radikalerer Fraktionen. Einen weiteren wesentlichen Kontextfaktor bildete der Erfolg der Islamischen Revolution unter Ayatollah Khomeini 1979 in Iran. Das neue Regime unterstützte die islamistischen Gruppierungen im Libanon sowohl finanziell als auch in Form von militärischer Ausbildung schiitischer Kampfverbände durch Mitglieder der iranischen Revolutionsgarden. Weitere Unterstützung kam von der syrischen Regierung, die auf diese Weise ihre Position im Konflikt mit Israel

stärken wollte. So ergaben sich die notwendigen Bedingungen für die Gründung einer fundamentalistisch-islamischen sozialen Bewegung: die politische Gelegenheit, entstanden durch die israelische Invasion und das Bürgerkriegschaos; der ideologische Bezugsrahmen und Resonanzboden durch die Islamische Revolution im Iran sowie die notwendigen finanziellen und militärischen Ressourcen. Zu Beginn war diese Bewegung noch ein loser Verbund lokaler Widerstandsgruppen in den schiitisch dominierten Landesteilen der Bekaa-Ebene und des Südlibanons. Erst ab 1984 kann von der *Hisbollah*, der „Partei Gottes“, im Sinne einer einheitlichen Bewegung gesprochen werden. Ihre politisch-programmatische Ausrichtung machte sie 1985 erstmals in einem „Offenen Brief an die Entrechteten im Libanon und in der Welt“<sup>1</sup> einer größeren Öffentlichkeit publik. In dem Manifest lehnte sie das existierende politische System im Libanon ab und sprach sich für die Etablierung einer Islamischen Republik aus – wenngleich ohne Zwang und nicht gegen den Willen der Bevölkerung. Sie bekannte sich zum System des *Velayat-e Faqih*, der Herrschaft des obersten Rechtsgelehrten, und somit zu Ayatollah Khomeini als oberster Autorität. Zugleich verfolgte sie eine aggressive Rhetorik gegenüber den USA und ihren Verbündeten und präsentierte den Kampf gegen Israel und dessen völligen Vernichtung als ihr Hauptziel.

Die *Hisbollah* war von Anfang an nicht auf die militärische Dimension einer Widerstandsbewegung zu beschränken, wenngleich der islamische Widerstand das Zentrum ihrer Aktivitäten und Rhetorik darstellte. So bemühte sie sich um die Mobilisierung der Schiiten und den Aufbau einer Basis durch karitative Tätigkeiten. Unterstützt von iranischen, teilweise auch syrischen Geldern, baute sie ein Netzwerk von medizinischen Versorgungseinrichtungen, Schulen, Waisenhäusern und Moscheen auf und sprang überall dort ein, wo der libanesischer Staat nicht fähig oder willens war, derartige Dienstleistungen für die Bevölkerung zu erbringen. Gleichzeitig verband sie diese Aktivitäten eng mit der Verbreitung ihrer islamistischen Ideologie und dem militärischen Widerstand.

In den 1980ern bekämpfte die *Hisbollah* sowohl ihre innerlibanesischen Rivalen als auch Israel und seine Verbündeten aufs Schärfste. So wird sie unter anderem für die verheerenden Anschläge auf die Botschaft der USA sowie auf die Unterkünfte der im Libanon stationierten US-*Marines*, die Verschleppung westlicher Geiseln und die Entführung eines US-amerikanischen Flugzeugs verantwortlich gemacht. Der weitaus größte Teil ihrer militärischen Aktivitä-

1 Hisbollah: Open Letter Addressed by Hizb Allah to the Downtrodden in Lebanon and in the World, o.O., 16. Februar 1985, in: Augustus Richard Norton: Amal and the Shi'a – Struggle for the Soul of Lebanon, Austin 1987, S. 167-187.

ten richtete sich jedoch gegen israelische Truppen und deren Verbündete in den besetzten Gebieten. 1984 starb im Durchschnitt alle drei Tage ein israelischer Soldat durch ihre Attacken. Zwar konnte die Bewegung 1985 mit dem Rückzug der israelischen Truppen in eine sogenannte Sicherheitszone im Südlibanon einen Teilerfolg verbuchen, Ende der 1980er Jahre schwand jedoch ihr Rückhalt selbst unter den Schiiten. Die Radikalisierung der Bewegung und die zunehmende Islamisierung der von ihr kontrollierten Landesteile führten zu einer Entfremdung der Bevölkerung ihr gegenüber und zu einer steigenden Ablehnung ihrer Vorgehensweisen. Um ihren Einfluss zu sichern, musste die *Hisbollah* den Weg der Mäßigung beschreiten. Drei Entwicklungen trugen dazu bei, dass sich moderatere Strömungen innerhalb der Bewegung durchsetzen konnten. Erstens führte der Tod Ayatollah Khomeinis 1989 dazu, dass die bis dahin kontinuierliche Unterstützung durch Teheran unsicherer wurde. Durch den Wegfall ihres spirituellen und politischen Mentors traten zweitens innere Spannungen zutage, die vorher hatten unterdrückt werden können. Zudem war drittens ein Ende des libanesischen Bürgerkriegs absehbar, was die *Hisbollah* vor neue Herausforderungen stellte.

### *Von der Waffe an die Wahlurne – die Integration der Hisbollah in das politische System des Libanon*

Das nach dem saudi-arabischen Verhandlungsort benannte Abkommen von Taif läutete 1989 das Ende des Bürgerkriegs ein. Dieses sah zwar u.a. die Entwaffnung aller Bürgerkriegsparteien vor, der sich die *Hisbollah* jedoch mit dem Segen Syriens und unter Bezugnahme auf ihre Rolle im Widerstand gegen Israel als einziger substaatlicher Gewaltakteur entziehen konnte. Die *Hisbollah* erkannte die neuen Realitäten und damit auch das libanesisches politische System an, das sie bis dahin massiv bekämpft hatte, und nahm 1992 erstmals an den Wahlen zum libanesischen Parlament teil. Dieser Richtungswechsel war nicht unumstritten und löste heftige Machtkämpfe innerhalb der Partei aus, bei denen sich jedoch das pragmatische Lager durchsetzte. Eine erhebliche Rolle bei dieser Entscheidung spielte der Geistliche Mohammed Hussein Fadlallah. Zwar war dieser nicht – wie häufig behauptet – der geistliche Führer der *Hisbollah* und ist in vielen Fällen auf Distanz zu ihr gegangen. Dennoch wird ihm ein großer Einfluss auf die Parteiführung zugeschrieben, gerade auch in Bezug auf eine häufig unter dem Schlagwort der „Libanonisierung“ zusammengefasste Integration in das politische System. So forderte er die *Hisbollah* immer wieder auf, sie möge bei ihrem Vorgehen die besonderen Umstände im

Libanon, die konfessionellen Empfindlichkeiten und den regionalen Kontext beachten und eine Strategie innerhalb dieser Rahmenbedingungen formulieren.<sup>2</sup>

Nach der Ermordung seines Vorgängers durch Israel wurde Hassan Nasrallah 1992 Generalsekretär der *Hisbollah*. Unter seiner Führung nahm die Partei sowohl an Parlaments- als auch an Kommunalwahlen teil und konnte dabei regelmäßig Erfolge erzielen. Sie etablierte sich als eine Protestpartei innerhalb des politischen Systems, dessen Spielregeln sie zwar akzeptierte, zugleich aber aufgrund ihres konfessionellen Zuschnitts kritisierte. Sie sah daher ihre Rolle zunächst auch nicht in einer Regierungsbeteiligung, sondern als kritische Opposition. Erst 2005 übernahm sie Regierungsverantwortung und stellte Minister im libanesischen Kabinett.

Bei ihrem politischen Vorgehen zeigte die Partei einen beachtlichen Pragmatismus, Flexibilität und ein differenziertes Bewusstsein für die innerlibanesischen Bedingungen und den regionalen Kontext. Sie betonte nichtreligiöse Themen wie die wirtschaftliche Unterentwicklung des Landes, die Ungerechtigkeit des politischen Systems, die Einhaltung von Bürgerrechten und die Verbesserung der Sicherheitslage. Gleichzeitig versuchte sie ihr Image zu verbessern und sich als politische, soziale und kulturelle Organisation zu präsentieren. Dies beinhaltete eine gemäßigte Rhetorik gegenüber dem Westen und eine weitgehende Kooperationsbereitschaft mit den anderen politischen und religiösen Akteuren im Libanon. Das ursprünglich geäußerte Ziel, eine Islamische Republik zu errichten, trat dabei zunehmend in den Hintergrund. Hassan Nasrallah betonte immer wieder, dass eine solche Staatsform nicht gegen den Willen der Bevölkerung zu etablieren sei. Zudem bemühte er sich, seine Partei nicht als verlängerten Arm Irans erscheinen zu lassen.<sup>3</sup> Durch die karitative Unterstützung der unterprivilegierten Schiiten sicherte sie sich den Rückhalt in der eigenen Gemeinschaft. Neben der materiellen Hilfe ist es jedoch auch der symbolische Wert dieser Aktivitäten, der dazu beigetragen hat, den Schiiten des Libanon ein Zugehörigkeitsgefühl und ein gesteigertes Selbstbewusstsein als Teil des Islamischen Widerstands zu verleihen und sie an die Bewegung zu binden. Darüber hinaus versuchte die *Hisbollah*, auch international als Kämpferin gegen jegliche Form des Imperialismus und gegen die negativen Auswirkungen der Globalisierung wahrgenommen zu werden.

---

2 Mahmoud Suaed: Islamic Unity and Political Change – An Interview with Shaykh Muhammad Husayn Fadlallah, in: *Journal of Palestine Studies*, 25 (1995), 1, S. 61-70.

3 „Hezbollah is not an Iranian Community in Lebanon“, in: *Al-Watan Al-Arabi*, 11.9.1992, zitiert in: Nicholas Noe (Hrsg.): *Voice of Hezbollah – The Statements of Sayyed Hassan Nasrallah*, London/New York 2007, S. 84-99.

Neben ihrer Etablierung als politische Partei im libanesischen System führte die *Hisbollah* in den 1990er Jahren ihren Kampf gegen die israelische Besatzung des Südlibanon fort. Der Widerstand gegen Israel wurde – nicht zuletzt aufgrund mangelnder eigener Kapazitäten – vom libanesischen Staat anerkannt, was die Rolle der *Hisbollah* als Verteidigerin gesamtlibanesischer Interessen legitimierte. Die militärischen Aktionen gegen Israel stellten keine unkontrollierten Gewaltausbrüche dar, sondern waren sorgfältig abgewogen und Teil einer längerfristigen und regional koordinierten Strategie. Anders als in der Öffentlichkeit oft wahrgenommen, wurden Selbstmordattentate nur selten durchgeführt. Insgesamt können seit dem Beginn der 1980er Jahre bis 1999 nur zwölf solcher Aktionen der *Hisbollah* und ihr nahe stehenden Gruppen zugeordnet werden, was nur knapp ein Drittel aller Selbstmordanschläge im Libanon darstellt; alle diese Anschläge waren zudem gegen militärische Ziele gerichtet. Seit Beginn der 1990er Jahre etablierten sich zwischen den von der *Hisbollah* angeführten Widerstandsgruppen, ihren libanesischen Verbündeten von der *South Lebanon Army* (SLA) und Israel gewisse „Spielregeln“, nach denen von israelischer Seite weitgehend Angriffe auf zivile Ziele vermieden werden sollten, während die *Hisbollah* ihre Aktivitäten auf die „Sicherheitszone“ beschränkte. Zwar wurde von beiden Seiten immer wieder gegen diese Spielregeln verstoßen, wobei die Opfer unter den libanesischen Zivilisten zwischen 1982 und 2000 rund dreißig Mal höher waren als jene auf israelischer Seite. Insgesamt führte diese inoffizielle Übereinkunft aber zu einem Rückgang der Gewalt und einer gewissen gegenseitigen Berechenbarkeit. Israelische Vergeltungsaktionen, wie z.B. die Operation „Früchte des Zorns“ im Jahre 1996, sorgten entgegen der eigentlichen Intention Israels für weitere Unterstützung der *Hisbollah* in der libanesischen Bevölkerung und führten zu einer zusätzlichen Legitimation ihres Widerstands.

Der Abzug der israelischen Truppen aus dem Südlibanon im Jahr 2000 bedeutete auf der einen Seite einen Erfolg der *Hisbollah*. Auf der anderen Seite geriet diese jedoch innenpolitisch zunehmend unter Druck, da nun die Forderung nach einer Entwaffnung laut und ihre Rolle als weitgehend unkontrollierter Gewaltakteur in Frage gestellt wurde. Die Organisation rechtfertigte ihren fortgesetzten militärischen Kampf mit der anhaltenden israelischen Besatzung der im Grenzgebiet gelegenen Shebaa-Farmen. Diese waren laut Syrien und Libanon libanesisches Territorium, gehören nach israelischer Lesart aber zu Syrien. Dort führte die *Hisbollah* mit syrischer Unterstützung ihren militärischen Widerstand z.B. durch Angriffe mit Katjuscha-Raketen fort. Insgesamt waren die Jahre von 2000 bis 2006 mit 17 getöteten israelischen Soldaten und einem zivilen israelischen Todesopfer jedoch verhältnismäßig ruhig. In der

Folge des israelischen Abzugs formierte sich auch gegen den Einfluss Syriens und seine Truppenpräsenz im Libanon immer stärkerer Widerstand. Als am 15. Februar 2005 bei einem Bombenanschlag der ehemalige Ministerpräsident Rafik Hariri und damit die Symbolfigur des anti-syrischen Widerstands ums Leben kam, löste dies eine massenhafte Protestbewegung gegen Syrien aus. Die *Hisbollah* konnte ihrerseits zwar hunderttausende Sympathisanten mobilisieren, die ihre Solidarität mit Syrien demonstrierten. Dennoch zog Syrien seine Truppen im April 2005 aus dem Libanon ab. Seit den Entwicklungen des Frühjahrs 2005 ist die libanesische Gesellschaft mehr denn je in ein eher pro-westliches und ein eher pro-syrisches Lager gespalten.

Im Juli 2006 entführte die *Hisbollah* zwei israelische Soldaten und tötete acht weitere. Unter anderem beabsichtigte sie mit dieser Aktion ihre innen- und außenpolitische Relevanz unter Beweis zu stellen. Israel reagierte mit unerwarteter Heftigkeit und bombardierte massiv Ziele im Libanon. Der 34-tägige Krieg gegen die *Hisbollah* zwang zeitweilig fast eine Million Menschen zur Flucht und führte zu erheblichen Schäden an der libanesischen Infrastruktur. (vgl. Friedensgutachten 2007, Beitrag 2.1.). Obwohl eine Reihe von arabischen Regierungen, darunter jene von Ägypten, Jordanien und Saudi-Arabien, die *Hisbollah* dafür kritisierten, einen Krieg mit Israel provoziert zu haben, löste die Aktion in der arabischen Öffentlichkeit weitgehend zustimmende Reaktionen aus. Auch im Libanon selber konnte die *Hisbollah* – zumindest kurzfristig – einen Anstieg ihrer Popularität verbuchen.

Nach dem Krieg von 2006 verfolgte die *Hisbollah* eine neue Strategie gegenüber dem libanesischen Staat. Sie versuchte ihre gestiegene Popularität zu nutzen, um die Machtbalance in ihrem Sinne zu verändern. Im November 2006 forderte sie zusammen mit ihren Verbündeten von der *Amal* und der christlichen „Freien Patriotischen Bewegung“ des Ex-Generals Michel Aoun die Errichtung einer Regierung der Nationalen Einheit, in der sie eine Sperrminorität von einem Drittel der Kabinettsmitglieder gehabt hätte. Die daraus entstandenen Streitigkeiten, bei denen sich die schiitischen Minister aus dem Kabinett zurückzogen, weiteten sich zu einer Krise des gesamten politischen Systems aus. Im Dezember 2006 erschütterten massive, von der *Hisbollah* angeführte Demonstrationen gegen die Regierung von Fuad Seniora das Land, in deren Folge sich das Regierungsviertel unter permanentem Belagerungszustand durch oppositionelle Demonstranten befand. Immer wieder rief die *Hisbollah* zu Streiks und Massendemonstrationen auf, sodass die Situation während des gesamten Jahres 2007 angespannt blieb und es bei Zusammenstößen mit Regierungsanhängern vereinzelt sogar Tote und Verletzte gab. Anfang Mai 2008 eskalierten die Auseinandersetzungen. Auslöser waren die Ablösung des *His-*

*bollah*-nahen Chefs der Flughafensicherheit und der Streit über ein paralleles Telekommunikationsnetzwerk der Organisation. Die gut bewaffneten und ausgebildeten *Hisbollah*-Anhänger besetzten innerhalb von zwölf Stunden Westbeirut, in dem das Regierungsviertel liegt und besonders viele Anhänger der Regierungspartei von Saad Hariri, dem Sohn des ermordeten Rafik Hariris, wohnen. Medieneinrichtungen der „Zukunftsbewegung“ Hariris wurden geplündert und in Brand gesetzt. Bei den Zusammenstößen starben mehr als 80 Personen, mindestens 250 wurden verletzt.<sup>4</sup>

Die eineinhalbjährige Phase dieser Konfrontation wurde erst durch das von Qatar vermittelte Doha-Abkommen beendet. Dieses enthielt unter anderem die Einigung auf Michel Suleiman als neuen libanesischen Präsidenten, die Formierung einer Regierung der Nationalen Einheit – mit Vetorecht für die *Hisbollah* und ihre Verbündeten – sowie ein Verbot von Waffengewalt in der innenpolitischen Auseinandersetzung. Somit wurde den Forderungen der *Hisbollah* weitgehend nachgegeben und ihre politische Machtposition de facto gestärkt. Die Einigung auf eine Regierung der Nationalen Einheit nach den Wahlen 2009, bei der fünf Minister von der *Hisbollah* und ihren Verbündeten gestellt werden, hat diesen Kompromiss legitimiert und institutionalisiert. Damit verfügt sie über die Möglichkeit, auch zukünftig Entscheidungen der Regierung zu blockieren.

### *Zwischen Terrorismus und Normalisierung – der hybride Charakter der Hisbollah*

Die Diskussion um den Charakter der *Hisbollah* und die Bewertung ihres Wandels und ihrer Partizipation in der libanesischen Politik wird seit langem kontrovers geführt. Sie mäandert dabei zwischen den beiden Tendenzen, die Gruppe entweder als terroristische Organisation oder aber als Widerstandsbewegung auf dem Weg zu einer normalen Partei zu kategorisieren. Vertreter ersterer Position betonen den militärischen Aspekt der *Hisbollah* und ihr nach wie vor erklärtes Ziel einer Vernichtung Israels. Oftmals wird sie auch in einem Atemzug mit terroristischen Organisationen wie *al-Qaida* genannt. So schätzte 2002 der damalige stellvertretende Außenminister der USA, Richard Armitage, die *Hisbollah* gar als das „A-Team“ des Terrorismus ein, während *al-*

<sup>4</sup> Vgl. International Crisis Group: Lebanon – Hezbollah’s Weapons Turn Inwards, Middle East Briefing No. 23, Beirut/Brüssel, 15. Mai 2008, [http://www.crisisgroup.org/library/documents/middle\\_east\\_north\\_africa/b23\\_lebanon\\_hizbollahs\\_weapons\\_turn\\_inward.pdf](http://www.crisisgroup.org/library/documents/middle_east_north_africa/b23_lebanon_hizbollahs_weapons_turn_inward.pdf), S. 8.

*Qaida* eher das „B-Team“ darstelle.<sup>5</sup> Als Konsequenz befindet sich die Partei seit Jahren auf der Liste der terroristischen Organisationen der US-Regierung. Nach dieser Lesart handelt es sich bei der *Hisbollah* um eine rein ideologisch motivierte Gruppe, die nicht fähig zum Wandel und zur Moderation sei. Die kurzfristige Anwendung nichtmilitärischer Strategien und eine weniger radikale Rhetorik dienten daher nur der Irreführung, um letztendlich doch das Ziel einer Islamischen Republik und der Vernichtung ihrer Feinde zu erreichen. Aus einer solchen Sicht erscheint die *Hisbollah* heute als noch gefährlicher, als sie es in ihrer Anfangszeit war.

Eine eindimensionale Betrachtung unter dem Gesichtspunkt des Terrorismus erschwert jedoch die analytische Auseinandersetzung mit der Bewegung. Sie verstellt den Blick auf die vielfältigen Dimensionen der *Hisbollah*, da Informationen nur selektiv wahrgenommen und Quellen häufig nicht hinterfragt werden. Zudem unterscheidet sie nicht zwischen dem legitimen Recht, sich gegen eine Besatzung auch militärisch zu wehren, und dem vorsätzlichen Gebrauch von politischer Gewalt gegen Zivilisten und zivile Einrichtungen. Die gewaltsamen Aktionen der *Hisbollah* waren in ihrer überwiegenden Mehrheit gegen militärische Ziele gerichtet. Auch die Tatsache, dass die Parteiführung den gesuchten Terroristen Imad Mugniyeh – der für mehrere Anschläge außerhalb des Libanon in den 1980er und 1990er Jahren verantwortlich gemacht wird – nach dessen Ermordung offiziell als einen ihrer Märtyrer feierte, ändert nichts an dieser Gesamtbilanz. Eine Reihe europäischer Staaten – darunter Deutschland und Großbritannien – sowie die Europäische Union haben daher anders als die USA lediglich den militärischen Arm der *Hisbollah* als terroristisch qualifiziert.

Im Gegensatz zum Terrorismusansatz stellen die Anhänger einer Normalisierungs- oder Libanonisierungsthese den Pragmatismus der *Hisbollah* in den Vordergrund und betonen die Umstände, die zu ihrer Entstehung führten. In diesem Sinne gleiche die *Hisbollah* eher der Irischen Republikanischen Armee (IRA) als *al-Qaida*. Als nationale Widerstandsbewegung sei ihr primäres Ziel die Beendigung einer fremden Besatzung. Durch ihre Integration in das politische System sei sie zu pragmatischem Handeln gezwungen, werde zunehmend durch die demokratische Kultur sozialisiert und entwickle sich so zu einer ganz normalen Partei. Aus dieser Perspektive ergibt sich eine klare Unterteilung der *Hisbollah*-Aktivitäten in eine militärische und eine politisch-karitative Dimension, wobei der Schwerpunkt auf die letztere gelegt wird. Im

---

5 Richard L. Armitage: America's Challenges in a Changed World. Remarks at the United States Institute of Peace Conference, Washington, 5. September 2002, <http://web.archive.org/web/20020917202341/www.state.gov/s/d/rm/2002/13308pf.htm>.

Gegensatz zum libanesischen Staat sei die *Hisbollah* eher in der Lage, die Situation der unterprivilegierten Schiiten zu verbessern, und dabei weniger korrupt als die traditionell herrschenden Eliten. Die Bedeutung des militärischen Aspekts werde mit dem endgültigen Ende der Besatzung und einer friedlichen Lösung des Nahostkonflikts weiter sinken.

Diese Wahrnehmung der *Hisbollah* als multidimensionale Bewegung stellt zwar einen Fortschritt gegenüber der einseitigen Betrachtung durch die Terrorismusbrille dar. Dieser Ansatz kann jedoch nicht das Zusammenspiel der einzelnen Dimensionen beschreiben und trennt die politischen und militärischen Aspekte zu stark. Auch von der *Hisbollah* selbst wird betont, dass die Partei nur *eine* Führung hat, die alle Aktivitäten koordiniert. Der stellvertretende Vorsitzende der *Hisbollah*, Naim Qassem, erklärte 2009, dass dieselbe Führung, die die Arbeit in Regierung und Parlament leite, auch für die *Dschihad*-Aktionen im Kampf gegen Israel verantwortlich sei.<sup>6</sup>

Trotz ihrer Integration in das politische System des Libanon basiert die Identität der *Hisbollah* nach wie vor auf dem Widerstand gegen Israel. Durch ihre Aktivitäten und mithilfe ihrer medialen Präsenz, z.B. über den Fernsehsender *Al-Manar*, ist es der Bewegung gelungen, das Ideal einer Widerstandsgesellschaft zu etablieren. Durch den von ihr verfolgten umfassenden Ansatz konnte sie, basierend auf Werten wie Gerechtigkeit, Solidarität und Aufopferung, das in der schiitischen Gemeinschaft weit verbreitete Gefühl der Unterlegenheit in Selbstbewusstsein und Stolz verwandeln. Die Mobilisierung ihrer Anhänger beruht daher nicht allein auf materieller Hilfeleistung, sondern auch auf symbolischer Sinnstiftung. Im Gegensatz zu vielen anderen islamistischen Bewegungen, die sich als vermeintlich wahre Verfechter des Glaubens häufig gegen große Teile der eigenen Bevölkerung stellen, verfügt die *Hisbollah* über eine starke Verwurzelung in der schiitischen Religionsgruppe. Die Vertretung der Interessen dieser Basis sowie die Sicherung ihrer eigenen Existenz stellen die politische Konstante der Bewegung dar, die sie mit erheblichem Pragmatismus und bemerkenswerter Flexibilität verfolgt. Der symbolische Bezugsrahmen ist dabei nicht unveränderbar, sondern ebenso wie ihre politischen Gelegenheitsstrukturen einem Wandel unterworfen. So spielte zu Beginn die Orientierung an Iran eine große Rolle, während später vor allem eine libanesischnationalistische Perspektive ihr Handeln bestimmte. Als rational agierender Akteur nutzte und nutzt die *Hisbollah* alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel zur Verfolgung ihrer Ziele. Ihre Beteiligung an der Regierung diente bislang vor allem dem Zweck, unliebsame Entscheidungen hinsichtlich ihrer Entwaff-

<sup>6</sup> „Lebanon’s Hezbollah savors increasing legitimacy“, in: Los Angeles Times, 13. April 2009, <http://articles.latimes.com/2009/apr/13/world/fg-lebanon-hezbollah13>.

nung blockieren zu können. So zielte sie nicht darauf ab, die Politik der Regierung aktiv mitzugestalten, sondern ihren Sonderstatus als bewaffnete Gruppe zu festigen. Es wird sich zeigen, inwieweit eine Regierungsbeteiligung auch zu aktiver Gestaltung anderer Politikbereiche führen wird.

### *Herausforderungen für den Libanon und die internationale Gemeinschaft*

Im Umgang mit der *Hisbollah* sehen sich politische Akteure im Libanon wie auch die internationale Gemeinschaft mit einem mächtigen Mitspieler und gegebenenfalls sogar Kooperationspartner konfrontiert, der sich nicht ohne Weiteres kategorisieren lässt. Weder die demokratische Legitimierung der Partei noch ihre wiederholten Versuche, auch mit Gewalt ihre innenpolitischen Ziele zu verfolgen, lassen sich leugnen. Karitative Tätigkeiten sind genauso Teil ihrer Aktivitäten wie die nach wie vor radikal-religiöse Rhetorik und das militärische Vorgehen gegen Israel.

Mit der Errichtung einer nationalen Einheitsregierung ist die Wahrscheinlichkeit innerlibanesischer Konflikte zunächst gesunken und der im Doha-Abkommen gefundene Kompromiss gefestigt worden. Deutschland wie auch weitere internationale Akteure sollten daher diese Regierung unterstützen und auch die *Hisbollah* als ihr legitimes Mitglied in die Verantwortung nehmen. Durch eine weitere Einbindung in das politische System und die notwendige Bearbeitung drängender politischer Probleme wird sie ihre Handlungsfähigkeit beweisen müssen. Denn auch Islamisten werden letztendlich an ihren Taten und ihrer Fähigkeit zur Problemlösung gemessen. Die einseitige Unterstützung pro-westlicher politischer Kräfte im Libanon – wie in der Vergangenheit häufig geschehen – kann in diesem Sinne nur kontraproduktiv wirken.

Zudem sollte die internationale Gemeinschaft die Sorge vor einer strategischen Bedrohung durch Israel, wie sie nicht nur von der *Hisbollah* propagiert, sondern von vielen Libanesinnen und Libanesen geteilt wird, ernst nehmen und ihren Einfluss geltend machen, um vor allem vier wesentliche Punkte diplomatisch zu lösen. Dies sind erstens der Streit um die Shebaa-Farmen, zweitens die andauernden Verletzungen des libanesischen Luftraums durch die israelische Luftwaffe, drittens die Frage der Entlassung libanesischer Gefangener aus israelischen Gefängnissen und viertens genaue Informationen über die Lage von Landminen im ehemals besetzten Südlibanon bzw. von Clusterbomben aus dem Krieg von 2006. Die Bearbeitung und im besten Falle Lösung dieser Streitfragen würden den innerlibanesischen Druck hinsichtlich einer Entwaff-

nung der *Hisbollah* erhöhen. Zwar gibt es keine Garantie, dass die *Hisbollah* bereit wäre, ihre Waffen niederzulegen, wenn die genannten Probleme beseitigt sind. Jeder Versuch, sie mit Druck oder gar Waffengewalt dazu zu bewegen, ist jedoch ungleich hoffnungsloser. In der Vergangenheit haben derlei Bestrebungen stets zu gegenteiligen Reaktionen geführt.

Grundsätzlich kann das Problem einer Entwaffnung der *Hisbollah* nur im Rahmen des „Nationalen Dialogs“ unter der Ägide des libanesischen Präsidenten angegangen werden und Teil einer umfassenden nationalen Sicherheitsstrategie sein. Durch eine Integration der militärischen Kapazitäten der *Hisbollah* in die nationale libanesische Armee ließe sich zumindest eine Kontrolle gewährleisten. Auch hier könnte sich der Einfluss von Fadlallah erneut als hilfreich erweisen, der sich bereits für eine starke Armee ausgesprochen hat, die einen separaten Widerstand unnötig machen würde.<sup>7</sup> Diese Streitkräfte müssten jedoch in der Lage sein, den libanesischen Sicherheitsinteressen Rechnung zu tragen. Um Israel auf der anderen Seite davon zu überzeugen, dass eine solche Regelung auch in seinem langfristigen Interesse liegt, müssten vor allem auch die USA bereit sein, entsprechende Sicherheitsgarantien abzugeben. Bereits existierende Einrichtungen wie die UNIFIL-Mission können ebenfalls die Kommunikation verbessern und gegenseitiges Vertrauen fördern.

Auch wenn Iran und Syrien als Unterstützer mit eigenen regionalen Interessen nach wie vor eine wichtige Rolle spielen und in langfristige Lösungen mit einbezogen werden müssen, kann eine weitere Transformation der Partei letztendlich nur aus deren eigenen Reihen bzw. von den libanesischen Schiiten selbst angeregt werden. Als soziale Bewegung stellt die *Hisbollah* keinen monolithischen Block dar, wie in den internen Debatten um entscheidende Richtungswechsel in der Vergangenheit deutlich wurde. So gilt es moderate und reformbereite Strömungen zu identifizieren und im Rahmen eines konstruktiven Dialogs zu unterstützen.

---

7 „A Dialogue With Lebanon’s Ayatollah“, in: The Wall Street Journal, 14. März 2009, <http://online.wsj.com/article/SB123698785743625933.html>.

## 2.3. Milizen im Irak: vom Unruhefaktor zum Stabilitätselement?

*Henner Fürtig*

### *2003: Problematischer Neubeginn im Irak*

Der ursprüngliche Plan der US-Regierung für den Wiederaufbau des Irak nach dem Sturz Saddam Husseins und seines Regimes sah die relativ rasche Übertragung der Macht an Exilpolitiker vor, die sich zuvor in Washington einen Namen gemacht hatten. Das Konzept basierte nicht zuletzt auf in Grenada und Panama gewonnenen Erfahrungen, wo sich die USA nach Militärinterventionen gegen die Linksregierung von Bernard Coard 1983 bzw. das Drogenregime von Manuel Noriega 1989 rasch zurückgezogen hatten, um wohlgesonnenen einheimischen Politikern die Verantwortung für ein funktionierendes Alltagsleben zu übertragen. Der erste US-Zivilverwalter für den Irak, Jay Garner, versprach in diesem Sinne die Schaffung einer Regierung „mit irakischem Gesicht“ bis Mitte Mai 2003.<sup>1</sup> Da war er aber längst entmachtet und durch Paul Bremer ersetzt worden. Der Vorgang ging weit über einen bloßen Personalwechsel hinaus, er symbolisierte vielmehr das Scheitern des gesamten Konzepts.

### *Rückgriff auf Requisiten der britischen Mandatszeit*

Die für die Regierungsübernahme ursprünglich vorgesehenen Exilpolitiker zeigten sich in der Regel völlig überfordert; einigen fehlte – entgegen aller Beteuerungen – jegliche Kenntnis von, geschweige denn Basis in der irakischen Gesellschaft. Folglich griffen Chaos und Anarchie um sich, die USA liefen Gefahr, den relativ leicht errungenen militärischen Sieg binnen Wochen auf politischem Terrain zu verspielen. Paul Bremer und die von ihm geführte US-Zivilverwaltungsbehörde (*Coalition Provisional Authority, CPA*) verkörperten somit den Versuch, durch die Direktverwaltung des Irak Herr der Lage zu bleiben. Das kurzfristig erfolgreiche Krisenmanagement legte jedoch den Keim für ein langfristig wirkendes Dilemma.

Zum einen veränderte sich bei der Mehrheit der Iraker binnen Kurzem die Wahrnehmung der fremden Behörden und Truppen von Befreiern zu Besat-

---

<sup>1</sup> Vgl. Financial Times, 19.5.2003.

zern. Die Jahrzehnte des entbehrungsreichen antikolonialen Kampfes wurden wieder lebendig, eine erneute Fremdherrschaft erschien jedenfalls unerträglich. So formierte sich quasi mit Bremers Amtsantritt ein stetig wachsender Widerstand. Zum anderen zeigte sich jetzt auf eklatante Weise das Fehlen eines Alternativplans für den zivilen Wiederaufbau des Irak. Im Gegensatz zur soliden Vorbereitung des Militärschlags waren die Vorkehrungen für die Zeit nach dem Sieg faktisch nicht über das beschriebene Szenario einer Machtübergabe an proamerikanische, einheimische Politiker hinausgegangen. Nicht nur, dass kein Konzept für die Direktverwaltung existierte, es war auf Grund der Komplexität der Aufgabe auch nicht kurzfristig zu erstellen. In ihrer Not besannen sich Bremer, die CPA und die US-Regierung auf das Instrumentarium der Briten, der einstigen Herren im Irak, womit sie – wenn auch unfreiwillig – die irakische Wahrnehmung einer erneuten Fremdherrschaft verstärkten.

Die folgenschwerste Analogie ergab sich dabei aus der Entscheidung, die britische Teile-und-Herrsche-Politik entlang ethnischer und konfessioneller Trennlinien aus der Mandatszeit der 1920er Jahre wiederzubeleben. Als seien 80 Jahre folgenlos vergangen, besetzte die CPA am 13. Juli 2003 den *Iraqi Governing Council* (IGC), die erste irakische Selbstverwaltungsinstitution nach dem Regimewechsel, nach einem strikten ethnisch-konfessionellen Proporz.<sup>2</sup> Dieser Proporz war für alle weiteren administrativen Einrichtungen bis zum Ende der Direktverwaltung im Sommer 2004 verbindlich, wirkte aber auch danach nachhaltig weiter.

### *Ein ethnisch-konfessioneller Flickenteppich*

Der unmittelbar intendierte Zweck, zur eigenen Machtsicherung die ethnischen und konfessionellen Gruppen gegeneinander auszuspielen, funktionierte – anders als in den 1920er Jahren – nicht einmal ansatzweise. Die von der britischen Mandatsmacht favorisierten arabischen Sunniten hatten das gerade gestürzte Ba'thregime getragen, die arabischen Schiiten waren ob ihres deutlichen demographischen Übergewichts nicht auf die Unterstützung durch die USA angewiesen und wurden zudem verdächtigt, „im Sold Irans“ zu stehen. Die Kurden zeigten sich zwar überwiegend loyal, mit ihnen allein war aber kein irakischer Nationalstaat wiederaufzubauen. Nicht genug, dass Ethnisierung und Konfessionalisierung der politischen Landschaft keine Vorteile für die CPA mit sich brachten, sie spitzten innergesellschaftliche Wider-

<sup>2</sup> 13 arabische Schiiten, 5 arabische Sunniten, 5 kurdische Sunniten, 1 turkmenischer Sunnit, 1 Christ (23 Männer, 2 Frauen). Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.7.2003.

sprüche weiter zu. Gerade durch die forcierte Reduktion der Iraker auf ihre ethnische Herkunft oder ihr Glaubensbekenntnis erhielten Optionen einer neuen ethnisch-konfessionellen Diktatur oder eines Bürgerkriegs neue Nahrung. Für die politische Landschaft im Allgemeinen und die Parteienstruktur im Besonderen hieß das, dass säkular bzw. national orientierte Gruppierungen kaum Entfaltungsmöglichkeiten erhielten. Machtbewusste und gestaltungswillige Iraker organisierten sich nun in ethnisch bzw. konfessionell definierten Parteien – ein Rückschritt gegenüber dem politischen Entwicklungsniveau vor der Machtübernahme Saddam Husseins im Jahr 1979.

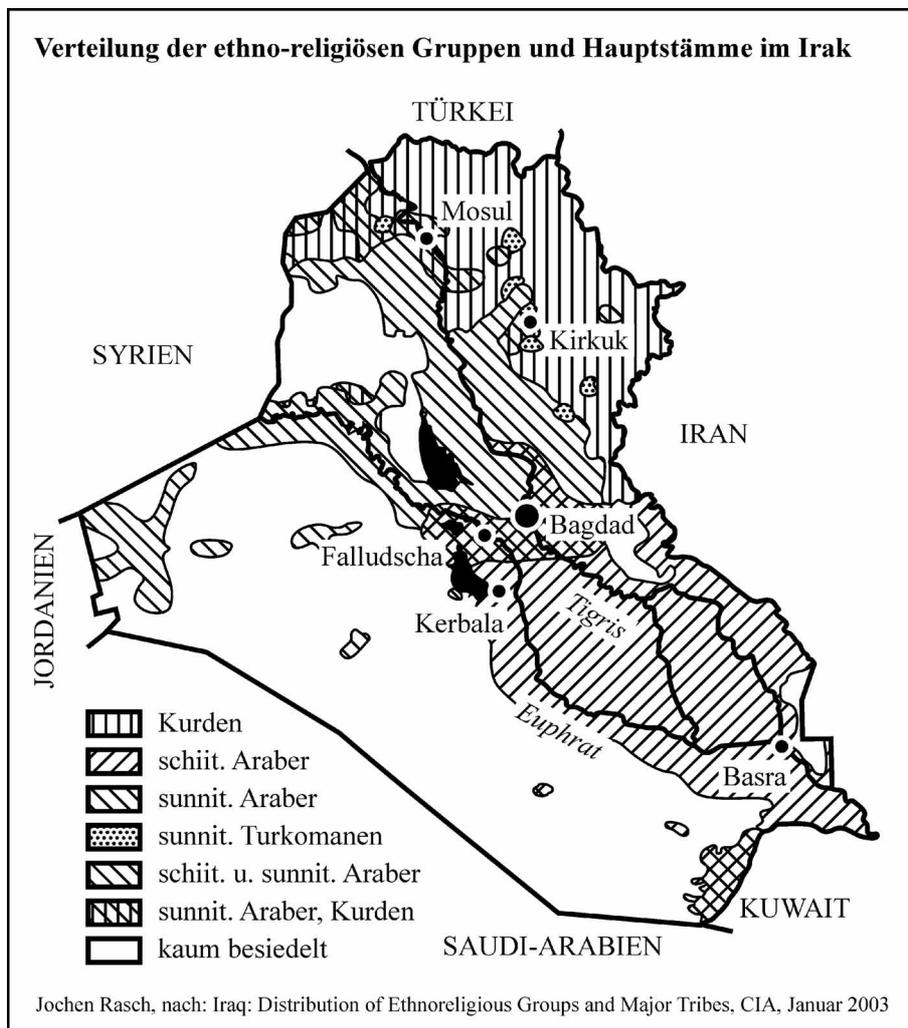
### *Zwischen Bürgerkrieg und staatlicher Rekonstruktion*

Re-Ethnisierung und Re-Konfessionalisierung bestärkten zunächst tatsächlich eine rasante Zunahme des innerirakischen Gewaltpotenzials. Je deutlicher ethnische und religiöse Faktoren das politische und gesellschaftliche Leben bestimmten, desto seltener beriefen sich Sunniten und Schiiten, Kurden und Araber sowie zahllose kleinere ethnische und konfessionelle Gruppen auf Programme und Ideen, um Interessen zu artikulieren, auszuhandeln bzw. gegeneinander in Stellung zu bringen, sondern desto ausschließlicher bemühten sie dazu Glauben und Herkunft. Das führte zwangsläufig zu einer enormen Verschärfung der politischen Situation, denn Angriffe auf und Widerspruch gegen eigene Standpunkte wurden so fast durchweg als grundsätzliche Angriffe auf den jeweiligen Glauben oder die Volksgruppe interpretiert. Vor diesem Hintergrund geriet es zum unheilvollen Brauch, insbesondere religiöse Symbole und Zeremonien des Gegners gewaltsam zu attackieren. Aus der nicht enden wollenden Kette blutiger Übergriffe ragt besonders der Angriff auf die den Schiiten heilige Moschee von Samarra am 22. Februar 2006 heraus, dessen Urheberchaft *al-Qaidas* Ableger im Irak (*al-Qaida* im Zweistromland) für sich reklamierte. Die Zerstörung der Moschee brachte den Irak an den Rand des offenen Bürgerkriegs. Im Jahresverlauf forderten die bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen allein unter der Zivilbevölkerung 34.000 Opfer. Weitere 36.000 Personen wurden nach Angaben der Vereinten Nationen verletzt.<sup>3</sup>

---

3 [http://www.uniraq.org/FileLib/misc/HR Report Nov Dec 2006 EN.pdf](http://www.uniraq.org/FileLib/misc/HR_Report_Nov_Dec_2006_EN.pdf).

## IRAK



### *Milizen: jeder gegen jeden*

Unter faktischen Bürgerkriegsbedingungen waren jene Kräfte eindeutig im Vorteil, die ihre Interessen nicht nur schlechthin mit Waffengewalt, sondern darüber hinaus in organisierter Form verteidigen bzw. durchsetzen konnten. Jetzt schlug die Stunde der Milizen als adäquater Institution für die Behauptung im ständig wechselnden Kriegsgeschehen.

Auf der Seite der schiitisch-arabischen Bevölkerungsmehrheit traten insbesondere die *Badr*-Milizen hervor, die 1983 im iranischen Exil geschaffen

bewaffneten Einheiten der größten und einflussreichsten Organisation der irakischen Schiiten, des „Islamischen Hohen Rates im Irak“ (*Islamic Supreme Council of Iraq*, ISCI). Die Milizen hatten sich auf Seiten Irans am 1. Golfkrieg beteiligt und zählten zeitweilig mehr als 15.000 Kämpfer. Im Zuge des wachsenden Einflusses des ISCI in der politischen Landschaft des Irak nach dem Sturz Saddam Husseins wurden die *Badr*-Milizen quasi zum Nukleus der neuen Armee; zeitweilig drohten sie sogar, auch die anderen Sicherheitsorgane des jungen Staates, insbesondere die Polizei, zu dominieren.

Andere wichtige Schiitenparteien, wie die schon 1958 gegründete Partei des (islamischen) Rufes (*Da'wa*) oder die 1965 entstandene „Organisation der Islamischen Aktion“ (*Amal*) bildeten zwar weder vor noch nach 2003 eigentliche Milizen, umgaben ihre Führer und Hauptquartiere jedoch im Zuge des steigenden Gewaltniveaus mit immer umfangreicheren Gardes. Einflussgebiete wurden jedenfalls fast durchweg durch militärische Gewalt kartiert.

Wenig überraschend, formierten sich unter den etwa 16 Millionen irakischen Schiiten auch Kräfte, die sich trotz ihrer Konfession zu den Verlierern des Umsturzes zählten. Viele von ihnen scharten sich um Muqtada as-Sadr, den Sohn des 1999 vom Ba'thregime ermordeten prominenten Ayatollahs Muhammad Sadiq as-Sadr. Die von ihm gegründete puritanische und militant islamistische Sadr-Bewegung (*as-Sadriyyun*) lehnte nicht nur jede Zusammenarbeit mit den Besatzungsmächten ab, sie bezeichnete den ISCI und die *Da'wa*-Partei überdies als Kollaborateure.<sup>4</sup> Schon im Mai 2003 hatte Muqtada as-Sadr seine eigene Miliz, die „Armee des Mahdi“ gegründet, die er nicht nur gegen die Koalitionstruppen ins Feld schickte, sondern auch als Gegengewicht zum *Badr*-Korps des ISCI positionierte. Im schiitischen Lager verstand es Muqtada as-Sadr jedenfalls wie kein anderer, sich zum Wortführer und vorgeblichen Interessenvertreter der „Verlierer“ des politischen Rekonstruktionsprozesses zu machen.

Die beiden großen Kurdenparteien, die „Kurdische Demokratische Partei“ (KDP) Massud Barzanis und die „Patriotische Union Kurdistans“ (PUK) Jalal Talabanis, hatten den Sturz des Ba'thregimes zu einem weiteren Ausbau ihrer seit der Einführung des UNO-Sanktionsregimes 1991 stetig gewachsenen Autonomierechte genutzt. Traditionelle Rivalität zwischen ihnen wurde zugunsten des gemeinsamen Ziels eines höchstmöglichen Maßes an Unabhängigkeit von der Zentralregierung in Bagdad zurückgestellt. Beiden Parteien und ihren Führern halfen in Jahrzehnten des Kampfes um Selbstbehauptung gereifte

4 Iraq's Shiites under Occupation. ICG Middle East Briefing, Baghdad/Brussels, 9.9.2003, S. 15f.

Milizen (*Peshmerga*). Mit mindestens 100.000 Angehörigen<sup>5</sup> stellen die *Peshmerga* faktisch die regulären Streitkräfte der kurdischen Autonomiegebiete.

Nicht nur der Sturz des sunnitisch-arabisch geprägten Regimes Saddam Husseins, sondern auch das Verbot der Ba'athpartei und die Auflösung der irakischen Nationalarmee durch CPA-Chef Paul Bremer im Mai 2003 vermittelten der arabisch-sunnitischen Bevölkerungsminderheit das Gefühl von Niederlage und Zurücksetzung. Ohnehin in mehrere säkulare, nationalistische und islamistische Strömungen zerrissen, zudem misstrauisch beäugt von den ehemals von ihnen unterdrückten Kurden und Schiiten, mangelte es den arabischen Sunniten zunächst an nennenswerten eigenen Milizen. Immerhin umgaben sich aber auch ihre Führer und Organisationen im Verlauf des faktischen Bürgerkriegs mit schwer bewaffneten Garden und „Selbstschutzgruppen“. Ende 2006 war der irakische Staat jedenfalls kaum mehr als die Summe rivalisierender politischer Organisationen und ihrer bewaffneten Kräfte.

### *Meilensteine des staatlichen Wiederaufbaus*

In der Fülle der seit 2003 eintreffenden Meldungen und Informationen über Terror und Gewalt im Irak geriet die Tatsache aus dem Blickfeld, dass durchaus auch wichtige Schritte des politischen Rekonstruktionsprozesses gelangen, wenn auch nicht in jedem Fall zum vorgesehenen Datum und mit dem von Washington gewünschten Ergebnis. So markierte die Annahme der Übergangsverfassung (*Transitional Administrative Law*, TAL) im März 2004 das erste Glied in einer längeren „Sicherungskette“ des staatlichen Wiederaufbaus. Erste Wahlen zu einer provisorischen Nationalversammlung fanden im Januar 2005 statt, wobei allerdings auch deutlich wurde, dass die meisten Iraker ihre Entscheidung auf Grund ihrer ethnischen und konfessionellen Zugehörigkeit trafen und weniger auf der Grundlage politischer Erwägungen. Dieses Manko bestimmte auch die Diskussion der endgültigen Verfassung, die letztlich aber doch am 15. Oktober 2005 mit knapp 80 Prozent Zustimmung angenommen wurde.

Der Abstimmungsmarathon des Jahres 2005 endete am 15. Dezember mit einem Urnengang, der erstmals kein Provisorium, sondern die Etablierung eines regulären Parlaments zum Ziel hatte. Sowohl die numerischen Mehrheitsverhältnisse als auch das entscheidende Wirken konfessionalistischer Faktoren widerspiegelnd, gewann ein Block schiitischer Parteien, deren stärkste der IS-CI und die *Da'wa*-Partei waren, beide Wahlen des Jahres 2005. Nach mehreren

<sup>5</sup> Vgl. Dana Asaad: The peshmerga: militia or regular army?, in: *Niqash*, Bagdad, 21.5.2008.

Anläufen setzte sich der *Da'wa*-Vertreter Nuri al-Maliki als Ministerpräsident durch. Vier Jahre später, am 31. Januar 2009, wurden landesweit Provinzräte gewählt, und am 7. März 2010 gaben erneut knapp 60 Prozent der Wahlberechtigten, trotz massiver Terrordrohungen aus dem Untergrund, ihre Stimme bei Parlamentswahlen ab.<sup>6</sup>

### *Die „Wiederentdeckung“ der Stämme*

Der deklarierte „Sieg des Islam“ im Krieg gegen die Rote Armee in Afghanistan bestärkte *al-Qaidas* Dschihadisten in ihrer Überzeugung von den Vorteilen einer Entscheidungsschlacht an einem geographischen Ort. Deshalb strebten sie an, den Irak ab 2003 zum Schauplatz der „Endabrechnung“ mit dem Westen zu machen. Dazu bedurfte es einer Verlängerung bzw. Verstärkung der Instabilität, die es den Besatzungstruppen nicht erlauben würde, das Land zu verlassen. Andauernde chaotische Zustände waren aus ihrer Sicht am einfachsten durch die Nutzung und Schürung des bewaffneten Widerstands ihrer sunnitischen Glaubensbrüder zu erreichen. *Al-Qaida im Zweistromland* wurde unter Führung von Abu Mus'ab az-Zarqawi zum Motor und Antreiber von Überfällen auf die Koalitionstruppen, aber auch von Terrorakten gegen die schiitische Bevölkerung. Die Vermengung von transnationalem „Krieg der Kulturen“ und Bürgerkrieg trieb den Irak zwischen 2003 und 2006 – ungeachtet des Todes von az-Zarqawi am 8. Juni 2006 – fast ausweglos dem Staatszerfall entgegen.

### *Ziele und Ergebnisse der Operation Surge*

Das Wegbrechen und die Eliminierung bisheriger Ordnungsstrukturen nach 2003, insbesondere im Spektrum der arabischen Sunniten, führte in deren Hauptsiedlungsgebieten in und nördlich von Bagdad zu einem Rückfall auf traditionelle, als verlässlich bekannte Institutionen: die dort seit Jahrhunderten siedelnden sunnitischen Stämme. Diese boten Zuflucht und Schutz sowie die Möglichkeit des Widerstands sowohl gegen die US-Truppen als auch gegen die Schiiten. Dieser Widerstand, begleitet und gestärkt von *al-Qaida*, war zwischen 2003 und 2006 so intensiv, dass die sunnitischen Hauptprovinzen und weite Teile Bagdads für die Zentralregierung und das US-Oberkommando verloren schienen. Die Nachfolger az-Zarqawis gingen aber im Sommer 2006

---

<sup>6</sup> Vgl. Yoel Guzansky: Iraq: The Elections and their Aftermath, in: INSS Insight 168, 14.3.2010.

verstärkt daran, in ihren Operationsgebieten mit drakonischen Methoden ihre Vorstellung von einem islamischen Gemeinwesen durchzusetzen und den irakischen Verbündeten überdies zu bedeuten, dass die transnationalen Ziele *al-Qaidas* über nationalen Erwägungen stünden.

Die in ihrer Autorität herausgefordert, vornehmlich ihrer Klientel und bestenfalls dem Irak verpflichteten Stammesführer entschieden sich in dieser Situation nacheinander zu einem Bruch mit *al-Qaida*. Von der Provinz Anbar ausgehend, bildeten Stammes- und Clanführer auch in anderen sunnitisch dominierten Provinzen rasch neue Administrationsorgane, die sogenannten Erweckungsräte (*sahwa*), und organisierten ihre bewaffneten Verbände in Milizen, die sich demonstrativ „Söhne des Irak“ (*Sons of Iraq*, SoI) nannten. Je mehr *al-Qaida* auf diese Entwicklung mit Terror reagierte, desto öfter suchten die Erweckungsräte bzw. die SoI die Kooperation mit den bisherigen Gegnern, namentlich den US-Truppen. Ein besseres Verhältnis zum US-Oberkommando versprach darüber hinaus auch erweiterten Spielraum gegenüber der schiitisch dominierten Zentralregierung.

Die bis dahin nicht eben von Erfolg verwöhnten US-Generäle griffen diese Entwicklung nur zu gern auf: Ihre Hauptgegner hatten sich entzweit und knapp 100.000<sup>7</sup> Kämpfer der – wenn auch dezentral geführten – SoI-Milizen verstärkten von nun an das eigene Lager. Nicht zuletzt milderte der neue Partner die bisherige Abhängigkeit von den kurdischen und schiitischen Verbündeten. Immerhin erlaubte der massive Umschwung im Kräfteverhältnis nun die Konzipierung und Durchführung einer neuen Taktik, die US-Präsident Bush am 10. Januar 2007 unter der Bezeichnung *Operation Surge* bekannt gab.<sup>8</sup> Dabei ging es nur oberflächlich um die Entsendung weiterer fünf Brigaden (21.500 Soldaten)<sup>9</sup> in den Irak, denn auch die bisher stationierten 130.000 Soldaten waren des Widerstands nicht Herr geworden. Mangels Rückhalt in der Bevölkerung hatten sich die US-Truppen bis dahin selbst nach siegreichen Kampfhandlungen aus den umkämpften Zonen zurückziehen müssen, um dann ohnmächtig zuzusehen, wie ihre Gegner das Territorium wieder übernahmen. Nun jedoch operierten die neu entsandten Brigaden mit den weitgehend von den USA finanzierten und ausgerüsteten SoI-Milizen gemeinsam, und dies mit durchschlagendem Erfolg. Die Sicherheitslage in Bagdad und in den fünf vornehmlich von arabischen Sunniten bewohnten Provinzen besserte sich spürbar. Selbst nach dem offiziellen Ende von *Operation Surge* im Juli 2008 bedeuteten

7 Vgl. Kenneth Katzman: Iraq: Post-Saddam Governance and Security, Washington D.C. 2009, S. 24.

8 Vgl. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/01/print/20070110-7.html>.

9 Vgl. Felix Arteaga/Carlota Garcia Encine: The Surge: The Results of the US Security Plan in Iraq in 2007, Madrid 2008, S. 8.

die monatlich durchschnittlich 500 bis 700 zivilen Opfer der innerirakischen Auseinandersetzungen im gesamten Jahr 2008 einen Rückgang um mehr als 75 Prozent gegenüber 2006/07.<sup>10</sup>

Nach dem Ende der Operation offenbarte sich aber auch ihre Kehrseite: Mit den SoI waren weitere – zudem für die USA kostspielige – Milizen im ohnehin kaum noch überschaubaren Kaleidoskop paramilitärischer Verbände im Irak entstanden und die schiitisch geprägte Zentralregierung sträubte sich, die SoI in die regulären Streit- und Sicherheitskräfte zu integrieren.

### *Der „Staat der Milizen“*

Die beschriebenen Stabilisierungserfolge der *Operation Surge* und dabei insbesondere der Zusammenarbeit zwischen US-Truppen und SoI-Milizen verlieren allerdings in dem Maße an Glanz, wie konkrete Bedingungen und Folgen in die Bewertung einbezogen werden. Grundsätzlich waren die Stabilisierungseffekte in ethnisch und konfessionell homogenen Gebieten am größten, was zynischerweise nicht selten als nachträgliche Rechtfertigung der vorausgegangenen, äußerst blutigen „ethnischen Säuberungen“ missbraucht wurde. Demgegenüber besserte sich die Lage für die Minderheiten und die Bewohner in ethnisch wie konfessionell heterogenen Gebieten kaum.

Ein anderer nicht intendierter Effekt zeigte sich in der weiteren Zersplitterung der politischen und sozialen Landschaft selbst im Kernoperationsgebiet von *Surge*. Nicht alle Stämme profitierten gleichermaßen von der Kooperation mit dem US-Militär, zwischen Gewinnern und Verlierern taten sich 2007 und danach tiefe Gräben auf. Vor diesem Hintergrund rückten nach dem offiziellen Ende der Operation – und damit des gemeinsamen Anliegens – selbst für die Profiteure unter den Stammesführern wieder Partikularinteressen in den Vordergrund. Die Erweckungsrate kümmerten sich fortan fast ausschließlich um lokale Angelegenheiten bzw. die Pflege der Patronagenetzwerke. Per Saldo war der Irak 2008 somit zwar sicherer, aber noch gespaltener geworden.

Die Wiederbelebung „archaischer“ sozialer Ordnungselemente in Gestalt der Stämme manifestierte sich auch in der fortgesetzten Untergrabung der Rolle moderner politischer Instanzen, etwa von Parteien. In diesem Sinn wirkte der Rückgriff auf die Macht der Stämme als „süßes Gift“, weil zwar kurzfristig militärischer und politischer Gewinn entstanden, dieser aber langfristig mit einer

---

10 Vgl. Stephen Biddle/Michael E. O’Hanlon/Kenneth M. Pollack: *The Evolution of Iraq Strategy*, New York 2008, S. 31; für detaillierteres Zahlenmaterial und ausführlichere Darlegungen zu *Operation Surge* vgl. Beitrag 1.4. im Friedensgutachten 2009, S. 73-80.

weiteren Schwächung von Strukturelementen erkaufte worden war, die für die Etablierung eines modernen Nationalstaats unabdingbar sind.

Nicht zuletzt füllte *Operation Surge* die arabisch-sunnitische „Lücke“ im irakischen Milizen-Kaleidoskop und untergrub damit das staatliche Gewaltmonopol weiter. Der Irak war endgültig zum Staat der Milizen geworden. Daran konnten auch Appelle von Ministerpräsident Maliki und anderen Regierungsmitgliedern, alle Milizen aufzulösen, nichts ändern. Solange die Machthaber in Bagdad bzw. in den Kurdengebieten nicht selbst auf ihre separaten bewaffneten Verbände verzichten wollten, sahen die SoI die neue Situation eher als längst überfälligen Balanceausgleich an. Zudem blieb den Sunniten nicht verborgen, dass die regierenden Schiiten und Kurden zwar in der Propaganda verkündeten, zukünftig auf ihre Milizen zugunsten staatlicher Einrichtungen verzichten zu wollen, dass in der Realität aber eher eine Usurpierung dieser Einrichtungen stattfand. Die irakische Armee bildet diese Tatsache exemplarisch ab. Von den gegenwärtig zwölf Divisionen untersteht die Hälfte dem direkten Befehl bestimmter politischer Organisation: zwei dem ISCI, eine der *Da'wa*-Partei, zwei den Kurdenführern Mustafa Barzani und Jalal Talabani, sowie eine dem arabisch-sunnitischen „Islamischen Rat“. Die anderen sechs Divisionen, vor allem an neuralgischen Punkten stationiert, unterstehen einem gemischten Kommando.<sup>11</sup> Um die Situation zu entschärfen, bot Maliki den Erweckungsräten bzw. den SoI – wenn auch widerstrebend – ein ähnliches Prozedere an. Die vordem vom US-Oberkommando im Irak bezahlten SoI-Kämpfer erhielten ab 2009 ihren monatlichen Sold von der irakischen Regierung; bis Ende des Jahres war etwa ein Viertel von ihnen (25.000 Mann) – nach der Erhebung biometrischer Daten<sup>12</sup>, um einen „Frontwechsel“ zu erschweren – in die Armee integriert worden.<sup>13</sup> Flugs erhoben sunnitische Wortführer Malikis Bereitschaft zur vollständigen Integration der SoI zum Gradmesser für die Seriosität seiner Ausgleichsbemühungen.<sup>14</sup>

### *Zwischen Demokratie, Machtdiffusion und neuer Autokratie*

Die Lageberuhigung nach der *Operation Surge*, der erfolgreiche Abschluss eines *Status-of-Forces*-Abkommens (SOFA) mit den USA Ende 2008 und relativ reibungslose Wahlen zu den einflussreichen Provinzräten im Januar 2009 ha-

11 Vgl. Ra'd al-Hamdani: Aspects of disintegration: the reality of the new Iraqi military, its forces and institutions and prospects for reform, in: Contemporary Arab Affairs 2 (2009): 1, S. 134-142 (136f.).

12 Vgl. Farook Ahmed: Sons of Iraq and Awakening Forces, Washington D.C. 2008, S. 1.

13 Vgl. Katzman, a.a.O., S. 24.

14 Vgl. Biddle/O'Hanlon/Pollack, a.a.O., S. 50.

ben Optimisten dazu verführt, den Irak nun bereits auf dem Weg in die Demokratie zu wähen. Parlamentarier hätten gelernt, politische Konflikte friedlich auszutragen, die Presse sei frei, die Provinzen autonom und die Bevölkerung sei mehr mit der Schaffung von Wohlstand als mit dem „Heiligen Krieg“ beschäftigt.<sup>15</sup> All diese Elemente sind durchaus nachweisbar, ihre Verabsolutierung zeichnet jedoch nach wie vor ein falsches Bild. Die tiefen Trennlinien in der irakischen Gesellschaft bestehen weiter, ein Wiederaufflammen flächendeckender Gewalt ist keinesfalls auszuschließen.

Immerhin nahm die Gefahr der Wiederauflage einer konfessionellen – dieses Mal schiitischen – Diktatur in dem Maße ab, wie die Rivalitäten innerhalb des Lagers der schiitischen Gewinner des Umsturzes von 2003 zunahmen. Zunächst spitzten sich die Widersprüche zwischen den saturierten, Macht ausübenden Schiitenparteien (ISCI, *Da'wa*) auf der einen und – tatsächlichen oder sich selbst als solche betrachtenden – schiitischen Verlierern des Rekonstruktionsprozesses (Muqtada as-Sadr und seine *Sadriyyun* bzw. die *Mahdi*-Armee) auf der anderen Seite zu. Im März 2008 kam es in der Umgebung von Basra zu einer militärischen Konfrontation zwischen Ministerpräsident Maliki und seinem Herausforderer, die mit einer Niederlage Sadrs und dessen zeitweiligem Exil in Iran endete. Kaum war diese Entscheidung gefallen, brachen die bis dato nur aus pragmatischen Gründen unterdrückten Widersprüche zwischen ISCI und *Da'wa*-Partei offen aus.

Aus Gründen des Ausgleichs im „Schiitenblock“ war Nuri al-Maliki von der kleineren *Da'wa*-Partei und nicht der geistliche Führer des größeren ISCI Ministerpräsident geworden. Im Zuge der *Operation Surge* kompensierte Maliki diese Nachteile zusehends, indem er sich im Verlauf des Jahres 2008 zunehmend als Garant und Sachwalter des Fortbestands des Irak als Zentralstaat gerierte. Durch die militärische Zerschlagung der gefürchteten *Mahdi*-Armee gewann er bei den Sunniten genauso an Ansehen wie durch die – wenn auch zögerliche – Eingliederung von Erweckungsräten und SoI in staatliche Strukturen. Nicht zuletzt gewann Maliki bei nahezu allen Landsleuten durch seine geschickte SOFA-Verhandlungsführung an Statur, insbesondere durch die Festlegung genauer Termine für den US-Truppenrückzug aus dem Irak.

Bei den Provinzratswahlen vom Januar 2009 landete Maliki zwar keinen „Kantersieg“, erzielte aber ein achtbares Ergebnis und überflügelte den ISCI.<sup>16</sup> Trotzdem befindet sich das Land noch längst nicht in ruhigem Fahrwasser. An-

15 Vgl. Fareed Zakaria: In Iraq, an opening for successful diplomacy, in: Washington Post, 21.12.2009, S. A20.

16 Vgl. Joost R. Hiltermann: Iraq's elections: winners, losers, and what's next, in: openDemocracy, 10.2.2009, S. 1ff.

hänger föderaler Strukturen werfen dem Ministerpräsidenten verstärkt vor, er revitalisiere das von der Ba'athpartei favorisierte Zentralstaatskonzept. Kurdische Politiker verstärken diesen Vorwurf oft durch die Klage, Maliki habe die Deeskalation konfessioneller Widersprüche lediglich durch eine Verschärfung ethnischer Gegensätze ersetzt; er konstruiere eine schiitisch-sunnitische arabische Allianz gegen die Kurden.<sup>17</sup> Schiitische Opponenten werfen ihm indessen das Gegenteil vor: Seine Politik habe dazu beigetragen, aus dem vormals festen Block schiitischer Parteien ein Konglomerat sich erbittert bekämpfender Kleinparteien und einzelner Politiker zu machen; Nutznießer seien die ehemaligen sunnitischen Herren.<sup>18</sup> Solche Vorwürfe zeugen von einem andauernden Misstrauen der politisch führenden Kräfte untereinander. Wichtige politische und wirtschaftliche Grundsatzentscheidungen werden dadurch entweder aufgeschoben (z.B. die territoriale Zugehörigkeit von Kirkuk) oder bis zur Unkenntlichkeit verwässert (z.B. die Verteilung der Erdöleinnahmen).

Angesichts dieser Situation sind Sorgen über die weitere Entwicklung des Irak nach dem vollständigen Rückzug der US-Truppen 2011 – wenig überraschend – wohl begründet. Irakische Warner befürchten nicht nur ein Wiederaufflammen des Bürgerkriegs, sondern zunehmend auch die Wiederbelebung autoritärer Herrschaftsstrukturen: dieses Mal mit dem Namen Nuri al-Malikis verbunden. Dieser bedient sich gegenwärtig aller Patronageelemente und -instrumente, die das System für ihn bereithält. Da immer noch eine erhebliche Zahl von Beschäftigten direkt oder indirekt vom Staat abhängt, arbeitet Maliki intensiv an der Generierung von Loyalität in Politik, Wirtschaft und Sicherheitsorganen. Mehrfache „Säuberungen“ haben vor allem in den Sicherheits- und Nachrichtendiensten zu einer Entlassung von Personen geführt, deren Loyalität Maliki für zweifelhaft hielt.<sup>19</sup> Auf der anderen Seite war Nuri al-Maliki der erste irakische Spitzenpolitiker, der den primären Wunsch der irakischen Bevölkerungsmehrheit nach Stabilität erkannte und davon profitierte. Jahrzehnte von Krieg und Nachkrieg haben zu einer deutlichen Bevorzugung von Sicherheit und Stabilität vor anderen Kategorien wie etwa Demokratie und Freiheit geführt. Malikis politische Rivalen haben dieses Politikfeld unterdessen auch für sich entdeckt und treten mit ähnlichen Parolen auf. Die besten Chancen auf längerfristigen Erfolg besitzt somit derjenige, der das Streben nach Stabilität am glaubhaftesten verkörpert.

17 Vgl. Fred Halliday: Iraq in the balance, in: ebd., 28.3.2009, S. 2.

18 Vgl. Khair El-Din Haseeb: The occupation of Iraq: an exit proposal, in: Contemporary Arab Affairs 2(2009): 1, S. 1-25 (6).

19 Vgl. Ed Blanche: Maliki takes control, in: The Middle East, Nr. 407/2010, S. 14-17.

### *Das Potenzial westlicher Politik*

Emma Sky, die politische Chefberaterin des damaligen US-Oberkommandierenden im Irak, General Petraeus, bilanzierte nach dem Ende der *Operation Surge*: Irak sei kein gescheiterter, aber ein fragiler Staat. Seine Institutionen seien unterentwickelt und verfügten nur über begrenzte Fähigkeiten. Seine politischen Parteien seien nicht repräsentativ, demokratisches Verhalten sei ungewohnt. Iraks Führer würden noch nach dem richtigen Weg suchen, insbesondere bei der Nutzbarmachung und gerechten Verteilung der enormen natürlichen Ressourcen ihres Landes. Interne und externe Herausforderungen des Systems zeigten sich unvermindert stark, sodass der vollständige Rückzug der USA und ihrer Verbündeten immer noch zu seinem Zusammenbruch führen könne.<sup>20</sup> Tatsächlich erhöhte sich das Niveau terroristischer Anschläge prompt, als das SOFA mit dem Rückzug der Koalitionstruppen aus den städtischen Ballungsgebieten in die Realisierungsphase trat: Die hartnäckigsten Gegner des seit 2003 eingeschlagenen Kurses testeten offensichtlich Bereitschaft und Fähigkeit sowohl der US- als auch der irakischen Regierung, die vereinbarten Ziele umzusetzen. Wenn die US-Kampftruppen zum 31. August 2010 abgezogen sein werden, ist ein ähnliches Kräfteressen wahrscheinlich. Hat sich also die politische Szenerie im Irak seit 2008 nicht wesentlich verändert?

Auf der einen Seite sind die politischen Kräfte weiterhin außerordentlich zersplittert, das staatliche Gewaltmonopol ist kaum erkennbar. Ethnisch bzw. konfessionell definierte Organisationen, namentlich ihre bewaffneten Verbände, die Milizen, usurpieren den Staat und seine Institutionen.

Auf der anderen Seite setzte sich der vordem beschriebene Konsolidierungsprozess des staatlichen Wiederaufbaus mit den außerordentlich lebhaft und kompetitiv ausgetragenen Parlamentswahlen vom 7. März 2010 fort. Auch wenn die Bestimmung des neuen Ministerpräsidenten und seines Kabinetts quälend langsam vonstatten ging, so spricht doch die Neubesetzung von zwei Dritteln der Parlamentssitze von einer deutlichen Belebung des politischen Prozesses.

Die Hauptaufgabe des Westens kann letztlich nur in der Unterstützung bei der Stabilisierung dieses Prozesses und nicht etwa der Oktroyierung bestimmter Staatsbildungsformeln liegen. Die forcierte Re-Ethnisierung und Re-Konfessionalisierung nach libanesischem Vorbild<sup>21</sup> bzw. der Versuch, die sogenannte 80/20-Formel durchzusetzen, die eine vollständige Konzentration der Unterstützungsleistungen auf die schiitischen und kurdischen Nutznießer des

<sup>20</sup> Vgl. Biddle/O'Hanlon/Pollack, a.a.O., S. 49.

<sup>21</sup> Vgl. Katzman, a.a.O., S. 45.

## IRAK

Umsturzes empfahl, weil diese etwa 80 Prozent der Bevölkerung ausmachten, während die sunnitisch-arabische Minderheit ohnehin „verloren“ sei,<sup>22</sup> haben dem Image des Westens, namentlich der USA, erheblich geschadet, obwohl *Operation Surge* sowie das erfolgreiche Wirken der sunnitischen Erweckungsräte und der SoI auch diese Empfehlung obsolet werden ließen.

Behutsame und trotzdem konsequente Unterstützung irakischer demokratischer Kräfte und Entwicklungen spricht jedoch keinesfalls gegen kurzfristige und konkrete Hilfe. So könnte sich etwa schon nach dem 31. August 2010 die Notwendigkeit ergeben, die abgezogenen US-Truppen nach einer möglichen Eskalation militärischer Gewalt im Irak durch internationale Friedenstruppen zu ersetzen. Langfristig kommt es für die westlichen Partner des neuen Irak aber vor allem darauf an, neben der Fortsetzung der seit 2003 gewährten Wirtschafts-, Finanz- (Schuldenerlass) und (militär-)technischen Hilfe, beharrlich und geduldig auf jene Institutionen, Organisationen und Personen zu setzen, die für die Herausbildung partizipativer, demokratischer Strukturen und Verhaltensweisen stehen. Mit dem Amtsantritt von US-Präsident Obama ist es immerhin leichter geworden, die westliche Irakpolitik zu koordinieren und damit für die irakischen Partner auch eindeutiger zu gestalten. Unterstützung kann und sollte an klare Bedingungen gebunden werden: Gewährung, Ausbau und Einhaltung bürgerlicher Freiheiten, Ausdehnung des Gestaltungsspielraums zivilgesellschaftlicher Institutionen, unbedingte Freiheit von Presse und Justiz sowie Rechenschaftspflicht gewählter Instanzen. Die Rezeptionsfähigkeit des Irak für diese Werte zeigt sich 2010 jedenfalls höher als in jedem anderen Jahr seit 2003.

---

22 Vgl. Ebd.

## 2.4. Der Wandel dschihadistischer Gruppen in Ägypten

*Carolin Görzig und Khaled Al-Hashimi*

Im Umgang mit Extremisten lassen sich gegenwärtig grob drei Strategien identifizieren: Erstens militärische Repressionen als Ergänzung zu Verhandlungsangeboten, zweitens die Betonung selektiver statt kollektiver Konzessionen zum Zwecke der Reintegration, drittens „Teile-und-herrsche“-Praktiken, um moderate von radikalen Elementen zu trennen.

Diese Strategien resultieren aus progressiven Ansätzen im Kampf gegen den Terror. Modifizieren sie aber Anti-Terror-Politik hinreichend und können sie etwa im Umgang mit Gewaltgruppen einen wirksamen Weg zur Gewalt Eindämmung weisen? Anhand der Transformation des *Ägyptischen Dschihad* und der *Gama'a Islamiya* sowie deren Auswirkung auf *al-Qaida* zeigt dieser Beitrag Widersprüche auf, die die Argumentationslogik der drei genannten Strategien hinterfragen.

Entscheidungssträger halten, erstens, an militärischen Repressionen fest, sehen sie doch darin die Bedingung, um Verhandlungsangebote erfolgreich durchzusetzen. So betonte etwa Richard Holbrooke auf der 46. Münchner Sicherheitskonferenz, dass potenzielle Diskussionen mit den *Taliban* mit militärischem Erfolg einhergehen müssten, da militärischer Druck den Verlauf von Verhandlungen ausschlaggebend mitbestimme.<sup>1</sup>

Die Argumentation, Extremisten müssten militärisch geschwächt werden, damit ihnen Frieden als gewinnbringend erscheint, mag auf den ersten Blick schlüssig sein. Auf den zweiten jedoch erzeugt das Streben nach einem Siegfrieden Skepsis. Bedenkt man, dass keine Konfliktpartei aus einer Position der Schwäche heraus verhandeln will und rationales Gewinn-Verlust-Kalkül nicht notgedrungen über Frieden oder Krieg entscheidet, so wird schnell deutlich, dass diese Logik so zwingend nicht ist.

Politische Entscheidungssträger formulieren, zweitens, Wege zur Wiedereingliederung von Kombattanten mithilfe selektiver, nicht aber kollektiver Anreize zur Reintegration. Während selektive Anreize nur den Mitgliedern angeboten werden, die aktiv an der Gewaltbewegung teilnehmen, kommen kollektive Anreize der gesamten Bevölkerung zugute, unabhängig davon, wer am Kampf teilnimmt und wer nicht. Selektive Zugeständnisse nehmen die Form von Amnestien, Machtbeteiligung, Statusgewinn oder anderer individu-

---

<sup>1</sup> William Maclean/Mark Trevelyan: US not in direct talks with Taliban: Holbrooke, Munich 2010, <http://www.reuters.com/article/idUSTRE6160OR20100207>.

## ÄGYPTEN

eller Vorteile an, kollektive Anreize dagegen beziehen sich oftmals auf politische Ambitionen wie beispielsweise Minderheitenrechte. Bundesaußenminister Guido Westerwelle kündigte an, dass „wir auch zusätzliches Geld in die Hand nehmen“ werden, um den *Taliban* „eine wirtschaftliche und soziale Perspektive für sich und ihre Familien“<sup>2</sup> zu bieten. Seinen Worten folgte die Einrichtung eines Friedens- und Reintegrationstreuhandfonds auf der Afghanistankonferenz in London im Januar 2010.<sup>3</sup> Ähnliche Programme hat man zuvor bereits in zahlreichen Ländern des Nahen Ostens etabliert. Hauptargument dafür, warum individuelle Anreize vor umfassenden kollektiven Zugeständnissen bevorzugt werden, ist die befürchtete Multiplikation des Terrorismus – eine Kettenreaktion als Folge der Belohnung für Gewalt. Diese Annahme greift aber dort zu kurz, wo Aussöhnung einen politischen Dialog zwischen den Konfliktparteien voraussetzt und ideologisch motivierte Anhänger der *Taliban* oder *al-Qaidas* materielle Anreize als Korruptionsversuch denunzieren.

Eine dritte Strategie setzt den Akzent auf Desintegration. Taktiken des „Teile-und-herrsche“-Prinzips sollen helfen, moderate von radikalen Elementen zu trennen und einen Keil in die oft fragile Struktur der militanten oppositionellen Gruppen zu treiben. So formuliert ein entsprechender Bericht einer im Auftrag des *United States Institute of Peace* agierenden Arbeitsgruppe, dass das Splitten von Pragmatikern und radikalen Verweigerern eine der effektivsten Strategien sei, über die Regierungen im Anti-Terror-Kampf verfügen.<sup>4</sup> Aber auch dieser Ansatz kann Zweifel an Sinn und Zweck von Desintegrationstaktiken kaum ausräumen. Denn durch ihre Schwächung werden Extremisten zu Bittstellern, was sie demütigt. Das könnte gerade umgekehrt weitere Radikalisierungsschübe provozieren. Wenn außerdem Gruppen auseinanderfallen, florieren Splittergruppen und Verhandlungen werden weitaus komplizierter, weil aufgrund fehlender Gruppenkohäsion kein Dialogpartner mehr vorhanden ist, um Waffenstillstände auszuhandeln und einzuhalten.

Diese Widersprüche werden besonders deutlich, wenn man einen Blick auf die inner-islamische Debatte wirft. Die Auseinandersetzung in Ägypten zwischen nunmehr moderaten und weiterhin radikalen Dschihadisten um den richtigen islamischen Weg wurde aufgelöst, als zuerst die *Gama'a Islamiya* und dann der *Ägyptische Dschihad* ihre militanten Anschauungen revidierten und seitdem friedliche Mittel nutzen, um ihre „Botschaft“ zu vermitteln und hartnäckige Dschihadisten zum Einlenken zu bewegen. Beide Gruppen haben

2 Torsten Rissmann: Westerwelle: Eine Abzugsperspektive schaffen, 25.01.2010, <http://ausssen-sicherheitspolitik.de/?p=1053>.

3 Ebd.

4 United States Institute of Peace: USIP Special Report. How Terrorism Ends, Washington 1999, <http://www.usip.org/resources/how-terrorism-ends>.

ihre Wurzeln in der ägyptischen Muslimbruderschaft. Spätere Verquickungen mit *al-Qaida* sowie eine gewisse ideologische Nähe zu ihr erklären, warum der Sinneswandel der beiden vormals gewalttätigsten Gruppen Ägyptens Spuren in der islamistischen Szene hinterlässt und dort die Attraktivität von Gruppen wie *al-Qaida* für potenzielle Anhänger schwächt. Die unterschiedlichen Reaktionen der verschiedenen Bewegungen von der *Gama'a Islamiya* bis zu *al-Qaida* sind geeignet, die oben aufgeführten Strategien zu überprüfen. Der Vergleich und die Aufdeckung von Wirkungsmechanismen verdeutlichen den Widerspruch zwischen den drei genannten Strategien und empirischen Zusammenhängen wie folgt:

1. Mäßigungsbereitschaft und Gewaltverzicht sind oftmals eher das Ergebnis von Dialog als dessen Vorbedingung;
2. selektive Konzessionen an Islamisten radikalisierten Gruppen wie *al-Qaida* weiter; und
3. Desintegration behindert die Mäßigung von Extremisten.

### *Mäßigungsbereitschaft und Gewaltverzicht sind Ergebnis, nicht Vorbedingung*

Besonders der neue Terrorismus *al-Qaidas* wird mit fanatischen, religiös motivierten Ambitionen fernab aller rationaler Mittel-Ziel-Kalkulationen assoziiert. Doch trotz der vielfach behaupteten Irrationalität etwa von Selbstmordattentätern halten Entscheidungsträger an Repression und militärischem Vorgehen zum Zweck ihrer Abschreckung fest. Dies kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich aktuelle Bedrohungsszenarien und Realitäten verschoben haben. Das Pochen auf altbewährte Maßnahmen mündet in unauflösbare Widersprüche. Wenn beispielsweise Dschihadisten tatsächlich jenseits aller irdischen Zielsetzungen agieren und deshalb mit Recht als irrational eingestuft werden, laufen Abschreckungstaktiken ins Leere. Denn Abschreckung zielt ja genau darauf ab, den Opponenten davon zu überzeugen, dass die Kosten seines Angriffs dessen Nutzen übersteigen. Wenn Terroristen aber nicht in Kosten-Nutzen-Kalkülen denken, werden staatliche Repression und Verfolgung kaum dazu beitragen, Terror einzudämmen, sondern umgekehrt die Radikalisierung solcher nichtstaatlicher Gewaltakteure bewirken und neue Gewaltspiralen provozieren.

Ein einschlägiges Beispiel dafür bietet das Reaktionsmuster der *Gama'a Islamiya*. Diese ägyptische Terrorgruppe radikalisierte sich, als die Repressionsmaßnahmen der ägyptischen Regierung zunahmen. Tatsächlich verübte

## ÄGYPTEN

die Gruppe die meisten Gewaltakte, als bereits die Mehrzahl ihrer Mitglieder inhaftiert war. Kommunikationskanäle zwischen Anhängern innerhalb und außerhalb der Gefängnisse entzogen sich nämlich der Regierungskontrolle. Und während Ägypten die *Gama'a Islamiya* als Terroristen einstuft, sah sich die Gruppe in der Überzeugung bestärkt, sie nehme nur ihre legitime Selbstverteidigung wahr.

Diese Gewaltdynamik lässt sich damit erklären, dass die inhaftierten und nicht selten misshandelten Mitglieder der *Gama'a Islamiya* begannen, an der Gottestreue der Polizei zu zweifeln. Wenn sie selbst wahre Muslime waren, die man so hart bestrafte, wie konnten dann Vertreter des Staatsapparats ebenfalls wahre Muslime sein? So führten Verfolgung und Folter in Ägypten dazu, dass sich bei den Aufständischen theologisches und politisches Gedankengut zu mischen begann. Ähnliche Radikalisierungsprozesse in den „Fabriken des Dschihad“<sup>5</sup> lassen sich auch in Afghanistan, Pakistan oder im Irak nachzeichnen.

Das Beispiel der *Gama'a Islamiya* belegt, dass Repression Gewaltgruppen kaum zum Einlenken bewegt, sondern dass vielmehr erst der Dialog zunächst die Führung und dann die Anhängerschaft der Bewegung zum Umdenken motivierte. Durch Debatten innerhalb der Gruppe sowie mit islamischen Gelehrten von außen gewannen die ehemals gewaltsamen Islamisten die Einsicht, dass Terror genau das Gegenteil ihrer Ziele bewirkt, weil er die muslimische Welt auseinanderdividiert und dem Westen Anlass gibt, gegen den Islam vorzugehen. Dadurch werden die Freunde des Islam geschwächt und seine Feinde gestärkt. Gewalt bringt also die Gruppen nicht ihren Zielen näher, sondern bewirkt genau das Gegenteil. *Al-Qaida*, argumentiert die *Gama'a Islamiya*, hat die Feinde des Islam auf den Plan gerufen und den USA ein Alibi verschafft, um die muslimische Welt vor ihren eigenen Augen zu zerstören.<sup>6</sup>

Die Einsicht in die Kontraproduktivität ihrer Gewalt zeugt von der Rationalität der Gruppe, die sie zu einem Vorreiter in einer zunehmend polarisierten Welt macht. Doch wie genau gelangte die *Gama'a Islamiya* zu dieser Einsicht? Durch Auseinandersetzung mit anderen Muslimen außerhalb und innerhalb der Gruppe gelangte die *Gama'a* dazu, ihre eigenen Mittel kritisch zu überprüfen und zu erkennen, dass die Übermacht ihrer vormaligen Feinde den weiteren Kampf zwecklos macht. Die Kontakte zu islamischen Gelehrten außerhalb der Gruppe durchbrach die Isolation der Führungsriege der *Gama'a* und motivierte sie, ihre eigenen Ansichten, die sie nun selbst als unreif und unwissend bezeichnet, kritisch zu überprüfen. Den zweiten ausschlaggebenden Einfluss

5 Jean-Luc Marret: *Factories of Dschihad*, Paris 2005.

6 Montasser Al-Zayyat: *The Road to Al Qaeda*, London 2004, S. 96.

auf den Wandel bewirkte die neue Selbstwahrnehmung der Gruppe: eine neu gewonnene Solidarität, Mitgefühl und Verantwortung der Führung gegenüber ihrer Gefolgschaft. Führende Mitglieder entschieden sich, Anhänger der Gruppe nicht weiter für Aktionen ohne jede Erfolgsaussicht zu opfern: „Es machte einfachen keinen Sinn mehr zu sterben.“<sup>7</sup> Wie in der Legende von Khalid Bin Walid – dem Befehlshaber der Streikräfte Mohammeds –, der seine 3.000 Mann vor dem aussichtslosen Kampf gegen eine Übermacht von 30.000 bewahrt, ist auch für die *Gama'a Islamiya* das Leben ihrer Anhänger nun eher ein Wert als bloßes Instrument; Religion ist eher zur Sprache des Friedens als der Gewalt geworden. Die Bewegung setzte sich damit der Kritik von zwei entgegengesetzten Seiten aus: Während islamistische Hardliner ihr vorwerfen, sie habe sich der ägyptischen Regierung ausgeliefert, bleiben Säkularisten skeptisch und wittern im Wandel der Gruppe nur einen Trick, um das System von innen zu untergraben. Doch aller Kritik zum Trotz ist es diese Sprache, die Fundamentalisten Einhalt gebietet und zur Demobilisierung tausender militanter Dschihadisten führte. Die Glaubwürdigkeit originärer Ideologen in den Augen von Islamisten untergräbt nämlich das Fundament derer, die säkulare Stimmen nicht zur Kenntnis nehmen, den Ruf ihrer Glaubensbrüder nach Gewaltverzicht aber kaum ignorieren können.

Den Wandel der *Gama'a* führten Kommunikationsprozesse innerhalb der Gruppe herbei, die durch Interaktion mit Gelehrten von außen angestoßen wurden. Die ägyptische Regierung unterstützte dies, indem sie ihre Gefangenen nicht nur miteinander reden ließ, sondern auch regelrechte Touren zwischen Gefangenen verschiedener Zellen und Gefängnissen organisierte. Der Kontakt der Islamisten zu Gelehrten von außen wurde so nicht als Druck empfunden und konnte auch innerhalb der Gruppe reflektiert werden.

Welcher Schluss lässt sich aus dieser Erfahrung ziehen? Während manche Entscheidungsträger meinen, Gruppen mit Repression zur Mäßigung zwingen zu können, belegt das Beispiel der *Gama'a* das Gegenteil. Erst Kommunikation und die Beendigung von Isolation in Gefängnissen bewegte die Gruppe zum Einlenken. Wie nachhaltig der Wandel der *Gama'a Islamiya* sein wird, hängt nun vom demokratischen Wandel Ägyptens ab. Statt repressiv gegen neue potenzielle Gewaltgruppen vorzugehen, wird die Einbindung in demokratische Prozesse solche Gruppen darin bestärken, friedliche Mittel für die Durchsetzung ihrer Ziele zu wählen.

---

7 Karam Zohdy: *Istratigia wa Tafjirat Al-Qaeda-al-Akhtaa wa al-Akhtar*, Cairo 2004, S. 16.

*Selektive Konzessionen radikalisieren Gruppen wie al-Qaida weiter*

Zugeständnisse müssen nicht zwingend dazu führen, andere terroristische Gruppen zur Gewalt zu ermutigen, weil Zugeständnisse nicht zwangsläufig deren primäres Ziel sind: „Terroristen ziehen Vorteile aus ihren Gewalttaten, auch wenn nicht sofort auf ihre Forderungen eingegangen wird.“<sup>8</sup> Bereits 1977 konnten Brian Jenkins, Janera Johnson und David Ronfeldt statistisch nachweisen, dass die Verweigerung von Zugeständnissen Entführer nicht von zukünftigen Entführungen abhält. Ihr RAND-Bericht kommt unter anderem zu dem Ergebnis, dass sich eine Politik, die nicht bereit ist zu verhandeln, stärker auf die Form als auf die Häufigkeit von Entführungen auswirkt – das heißt, Entführer können Propaganda anstelle von Zugeständnissen zu ihrem Hauptziel machen.<sup>9</sup> Anstatt von möglichen Konzessionen zu profitieren, nutzen terroristische Gruppen Anschläge häufig für propagandistische Zwecke, indem sie das Theater Terrorismus für die Medien choreographieren.<sup>10</sup>

Es wird oft behauptet, dass Amnestien oder andere individuelle Reintegrationsanreize das maximale Zugeständnis an Terroristen sein könnten, während umfangreichere Belohnungen, wie zum Beispiel Rechte auf Selbstbestimmung, vermieden werden müssten, da das direkt andere oder gar neue terroristische Gruppen begünstige. Aber trifft die Annahme, dass Amnestieangebote andere Gruppen vom Gewalteininsatz abhalten, überhaupt zu?

Aufschluss geben die Reaktionen *al-Qaidas* und des *Ägyptischen Dschihad*s auf den Wandel der *Gama'a Islamiya*. Die Neuerschaffung der *Gama'a Islamiya* und die ausgelöste inner-islamische Debatte über die Sinnhaftigkeit von Gewalt verrät einiges über die Motivation jener Islamisten, die um jeden Preis am Kampf gegen die Ungläubigen festhalten. Während der *Ägyptische Dschihad* den Sinneswandel der *Gama'a Islamiya* bald kopieren sollte und sich ebenfalls von der Gewalt verabschiedete, nahm *al-Qaida* dies umgekehrt zum Anlass, die *Gama'a Islamiya* als korrupt darzustellen. Tatsächlich waren selektive Konzessionen an die *Gama'a Islamiya* – Amnestien und Strafminderung – ein wichtiger Grund dafür, dass es *al-Qaida* leicht fiel, die Revisionisten zu verteufeln. So hatte beispielsweise az-Zawahiri, einer der führenden Köpfe *al-Qaidas*, leichtes Spiel, die Mitglieder der *Gama'a Islamiya*

8 David Tucker: *Skirmishes at the Edge of Empire*, Westport 1997, S. 75.

9 Brian Michael Jenkins/Janera Johnson/David Ronfeldt: *Numbered Lives: Some Statistical Observations from 77 International Hostage Episodes*, RAND Report P-5905, Arlington 1977, <http://www.rand.org/pubs/papers/P5905/>.

10 Brian Michael Jenkins: *International Terrorism: A New Mode of Conflict*, in: David Carlton/Carlo Schaerf (Hrsg.): *International Terrorism and World Security*, London 1975, S. 16.

als Verräter darzustellen, die die heilige Sache irdischen Freuden opferten. Er setzte alles daran, die Anhänger der Friedensinitiative als unwürdige Muslime zu denunzieren, die den Verlockungen von Amnestieangeboten erlegen seien und den heiligen Krieg verraten hätten.

Im Gegensatz dazu trugen kollektive Zugeständnisse an die *Gama'a Islamiya* – etwa die Öffnung von Kanälen zur Kommunikation ihrer „Botschaft“, wie zum Beispiel Medienauftritte – zum Wandel des *Ägyptischen Dschihad* bei. Dessen Anführer konnten nämlich ihre Anhänger insbesondere durch theologische Argumente von Gewaltlosigkeit überzeugen. So musste die Führungsriege deutlich machen, dass der neue Ansatz mit der islamischen Sache vereinbar sei und nicht fehlende Gottestreue impliziere. Dass der *Ägyptische Dschihad* sich den Wandel der *Gama'a Islamiya* zum Vorbild nahm, wird vor allem daran deutlich, dass die Begründung der Gruppe für ihre eigene Neuausrichtung deutliche Parallelen dazu aufweist. So beruft sich Sayyed Imam, originärer Ideologe des gewaltsamen Dschihadismus und Anführer des *Ägyptischen Dschihad*, darauf, dass man nur für wirklich erreichbare Ziele kämpfen und überprüfen solle, ob die Kosten des Kampfes dessen Nutzen übersteigen.<sup>11</sup> Dass die *Gama'a Islamiya* in der islamischen Welt durch ihre nunmehr friedliche Botschaft eine neue Rolle gewonnen hatte, half der Führungsriege des *Ägyptischen Dschihad*, ihre Anhänger vom neuen Ansatz zu überzeugen.

Kollektive Anreize können mithin tatsächlich das Bestreben terroristischer Gruppen untergraben, Legitimität durch Terror zu gewinnen, und deren Gewaltbereitschaft infrage stellen. Die Kluft zwischen der hartnäckigen Verweigerung von Verhandlungen und ernsthaften Bedenken gegenüber Konzessionen, weil sie angeblich automatisch Dominoeffekte für weitere Gewalttäter auslösen, ist immens. Es stellt sich die Frage, ob Konzessionen zwingend in einer *Road Map* zur Hölle enden müssen oder ob sie angetan sind, einen neuen 11. September zu provozieren. Die Reaktionen des *Ägyptischen Dschihad* und *al-Qaidas* auf den Wandel der *Gama'a Islamiya* werfen in der Tat Zweifel daran auf, dass selektive Konzessionen die beste Wahl sind. Vielmehr können gerade kollektive Zugeständnisse Anreize für andere Gruppen schaffen, über ihre Gewaltstrategie nachzudenken und sie zu revidieren.<sup>12</sup>

11 The Middle East Media Research Institute: Sayyed Imam vs. Al Qaeda, Special Dispatch No. 1826, Washington 2008, <http://www.memri.org/report/en/0/0/0/0/50/2536.htm>.

12 Vgl. Carolin Goerzig: Talking to Terrorists. Concessions and the Renunciation of Violence, Abingdon 2010, S. 21 ff.

### *Desintegrationsstrategien verfehlen das Ziel der Mäßigung*

Konventionelle Anti-Terror-Maßnahmen sollen bewirken, Terrorgruppen zu desintegrieren und zu isolieren. Sinn und Zweck dabei ist es, die Attraktivität gewalttätiger Gruppen und ihrer Ideologien zu verringern, um die Etablierung einer Basis zu verhindern. Strategien, die einen Keil in die oft bereits fragile Struktur solcher Gruppen treiben wollen, können jedoch ambivalente Reaktionen auslösen und verfehlen so oft ihr Ziel, Gewalt zu vermeiden. Die inner-islamische Debatte belegt sogar, dass Strategien, *al-Qaida* in ihrem Zusammenhalt weiter zu schwächen, geradewegs dazu führen, dass führende Mitglieder des Netzwerkes ein Umdenken erst recht verweigern. Zu diesem Ergebnis kommt man, wenn man die unterschiedlichen Reaktionen des *Ägyptischen Dschihad* und *al-Qaidas* auf den Sinneswandel der *Gama'a Islamiya* einander gegenüberstellt und die Organisationsstruktur beider Gruppen vergleicht. Während der *Ägyptische Dschihad* bald dem Beispiel der *Gama'a Islamiya* folgte und nun ebenfalls auf Gewalt verzichtet, betont *al-Qaida*, dass beide – *Gama'a Islamiya* und der *Ägyptische Dschihad* – die Sache und den wahren Glauben verraten hätten. Während Sayyed Emam, der bereits zitierte Prediger der Gewalt, die Anhänger des *Ägyptischen Dschihad* aufrief, der Gewalt zu entsagen, diskreditierte az-Zawahiri in seinem Buch „Knights under the Prophet's Banner“ die Friedensinitiative der *Gama'a Islamiya* und diffamierte ihre Initiatoren als Regierungsagenten.<sup>13</sup>

Dass sich der *Ägyptische Dschihad* den Wandel der *Gama'a Islamiya* zum Vorbild nahm und *al-Qaida* ihn umgekehrt zu Propagandazwecken für Terror zu nutzen sucht, wirft die Frage nach dem Unterschied zwischen beiden Gruppen auf. Die entgegengesetzten Reaktionen lassen sich mit ihren divergierenden Organisationsstrukturen erklären. Im Falle des *Ägyptischen Dschihad*, obgleich er weit weniger kohärent als die *Gama'a Islamiya* ist, ist eine definierte Anhängerbasis erkennbar. Im Gegensatz dazu nennen Terrorismusexperten *al-Qaida* eine amorphe Bewegung, die zur Ideologie mutiert ist. Während manche Autoren die Gruppe als den *Dschihad* ohne Führer<sup>14</sup> bezeichnen, ist es ergiebiger, die Implikationen eines *Dschihad* ohne Basis aufzudecken. Denn gerade, dass es *al-Qaida* an einer klar definierten Unterstützerbasis mangelt, erklärt, warum sich ihre Wortführer gegen einen Waffenstillstand aussprechen.<sup>15</sup>

13 Ayman az-Zawahiri: *Knights under the Prophet's Banner*, London 2001.

14 Marc Sageman: *Leaderless Dschihad. Terror Networks in the Twenty-First Century*, Philadelphia 2008.

15 Ausführlicher dazu: Khaled Al-Hashimi und Carolin Goerzig: *Baseless Dschihad*, in: Wilhelm Heitmeyer/Heinz Gerhard Haupt/Stefan Malhaner/Andrea Kirschner (Hrsg.): *The*

Diese Behauptung lässt sich im Fall *Gama'a Islamiya* anhand dreier wichtiger Faktoren belegen, die eng mit der Existenz einer definierten Unterstützerbasis verknüpft sind. So gelang es erstens der Führerschaft der *Gama'a Islamiya*, selektive Konzessionen der ägyptischen Regierung in Form von Amnestien und verkürzter Gefängnisstrafen als theologisch konsistent darzustellen, weil sie ihr Nachgeben zugleich als das Wahrnehmen ihrer Verantwortung den inhaftierten Anhängern gegenüber darstellen konnte. Zum zweiten wichtigen Einflussfaktor wurde die Kommunikation innerhalb der Gruppe, die deren Verhandlungsfähigkeit beeinflusste. Können die Anführer ihre Anhänger kontrollieren, so können sie auch die Umsetzung von Gewaltverzicht garantieren. Drittens schließlich fühlte sich die Führung der *Gama'a Islamiya* tatsächlich verantwortlich für ihre Gruppe und entwickelte für deren Mitglieder Mitgefühl.

Während der *Ägyptische Dschihad* ähnliche Voraussetzungen erfüllte wie die *Gama'a Islamiya* und der Wandel beider Gruppen bemerkenswerte Parallelen erkennen lässt, können die genannten drei Schlüsselfaktoren im Falle *al-Qaidas* nicht wirken, weil es ihr an einer klar definierten Gefolgschaft fehlt. Führer ohne Anhänger oder zumindest ohne eine konkret definierte Beziehung zur Unterstützerbasis können sich nicht mit der Begründung auf Amnestien einlassen, sie würden auf diese Weise ihre Anhänger vor Schaden bewahren. Dieser Ausweg, der eine Gesichtswahrung ermöglichen würde, bleibt ihnen somit versperrt. Daher überrascht es nicht, dass az-Zawahiri die Amnestieangebote der ägyptischen Regierung brandmarkt als Bestechung und Versuch, die wahren Muslime zu korrumpieren. Hinzu kommt, dass *al-Qaidas* Führungsriege nicht glaubhaft behaupten kann, sie hätte ihre Leute unter Kontrolle. Sie verfügt daher nicht über die nötige Verhandlungsmacht, potenzielle Abmachungen auch umzusetzen. Schließlich ist nur schwer vorstellbar, dass sich innerhalb von Gruppen, deren Bindung sich einzig und allein durch die Verleihung einer „Terrorismus-Marke“ an unbekannte Volontäre definiert, Mitgefühl und Verantwortung entwickelt.

Die Problemlage im Blick auf *al-Qaida* ist verworren. Es mag kontraintuitiv erscheinen, aber eine weitere Schwächung *al-Qaidas* könnte zur Stärkung radikaler Stimmen beitragen; im Umkehrschluss könnte eine Stärkung der Kohäsion des Terrornetzwerks möglicherweise zu dessen Mäßigung führen. Diese Vorstellung ist so abwegig nicht, erst recht, wenn man berücksichtigt, dass Verhandlungsprozesse einen repräsentativen Dialogpartner voraussetzen. Die Asymmetrie zwischen sichtbaren Staaten auf der einen Seite und

---

Control of Violence in Modern Society, 2010 (im Erscheinen).

einem konturlosen nichtstaatlichen Akteur auf der anderen spielt diesem chameleonartigen Anpassungskünstler ohnehin in die Hände.

### *Fazit: für die Reflexion und Revision der bisherigen Strategien gegen den Terrorismus*

Welche Lehren lassen sich aus unserer Analyse der inner-islamischen Debatte ziehen? Es ist angezeigt, die gängigen Anti-Terror-Strategien zu überdenken.

Erstens ist zu bezweifeln, dass militärische Repressionen wirklich unverzichtbar sind und in jedem Fall Verhandlungsangebote ergänzen müssen. Gewiss wollen Staaten aus einer starken Position heraus in den Dialog mit substaatlichen Akteuren treten und ihre Überlegenheit gesichert wissen. Den bereits schwachen Opponenten aber noch weiter zu schwächen, um ihn buchstäblich zu Verhandlungen zu zwingen, ist kontraproduktiv. Einfach gesagt haben auch nichtstaatliche Akteure ihren Stolz. Ohnehin ist fraglich, ob Verhandeln eine vernünftige Option ist, wenn sie einem Akteur aus einer Position der Schwäche heraus abverlangt wird. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, macht die oft behauptete Irrationalität religiös motivierter Dschihadisten die Wirksamkeit von Repression und Abschreckung zunichte. Das bezeugt die Reaktion der *Gama'a Islamiya*, die erst dann zu massiver Gewalt griff, als sie sich durch den ägyptischen Staat in die Enge gedrängt fühlte. Dagegen führte der Dialog in die anhaltende Friedensinitiative der Gruppe. Anstatt Mäßigung durch Repression erzwingen zu wollen und sie zur Vorbedingung konstruktiver Auseinandersetzungen mit dem Feind zu machen, ist zu bedenken, dass Mäßigungsprozesse durch Dialog oft erst ausgelöst werden. Verhandlungen zu riskieren bedeutet mithin, darauf zu setzen, dass sich nichtstaatliche Gewaltakteure verändern können.

Es gibt zweitens gute Gründe zu bezweifeln, dass selektive Anreize und die Ablehnung kollektiver Zugeständnisse wirklich die intendierte Reintegration bewirken. Der Vergleich der Reaktionen *al-Qaidas* und des *Ägyptischen Dschihad* auf die Veränderung der *Gama'a Islamiya* belegen vielmehr, dass kollektive Anreize zur Entradikalisierung des *Ägyptischen Dschihad* beitragen, während selektive Anreize zum Vorwand für *al-Qaida* wurden, den Sinneswandel der ehemaligen *Dschihad*-Mitstreiter als Verrat zu brandmarken. Vielleicht gelingt es tatsächlich, Mitläufer der *Taliban* zum Aussteigen zu bewegen, wenn wir „zusätzliches Geld in die Hand nehmen“. Eine umfassende Demobilisierung lässt sich jedoch ohne die ernsthafte Diskussion auch politi-

scher Themen nicht erzielen. Ohne diese könnten die materiellen Anreize zur Reintegration zum sprichwörtlichen Tropfen auf den heißen Stein werden.

Drittens ist fraglich, ob Taktiken des „Teile-und-herrsche“ wirklich mit dem Ziel zunehmender staatlicher Kontrolle zusammenpassen. Die strukturelle Anpassung terroristischer Organisationen und die besonderen Schwierigkeiten, lose Netzwerke zu infiltrieren, sprechen jedenfalls nicht dafür. Der Vergleich der Organisationsformen des *Ägyptischen Dschihad* und *al-Qaidas* deutet vielmehr darauf hin, dass die organisatorische Konturlosigkeit *al-Qaidas* ihre Mäßigung verhindert. Erst durch den Kontakt mit der Gruppe und der Verantwortung für sie konnte die Führungsriege der *Gama'a Islamiya* und des *Ägyptischen Dschihad* den Sinneswandel vollziehen und vor sich und anderen begründen. Anstatt also weiter die „Teile-und-herrsche“-Karte zu spielen, sollte umgekehrt die Integration der Gruppen gestärkt werden, die vielleicht eines Tages am Verhandlungstisch sitzen. Und selbst wenn sie das nicht tun, könnten sie doch durch Kommunikations- und Veränderungsprozesse innerhalb der Gruppe zum Einlenken gebracht werden.

Die Ergebnisse unserer Analyse lassen sich in drei Schlussfolgerungen zusammenfassen:

1. Mäßigungsbereitschaft und Gewaltverzicht der *Gama'a Islamiya* waren das Ergebnis des Dialogs und nicht dessen Vorbedingung.
2. Kollektive Anreize waren nötig, um den *Ägyptischen Dschihad* zur Mäßigung zu motivieren.
3. Kontakte zwischen Führung und Anhängerschaft ermöglichten erst, dass die Anführer des *Ägyptischen Dschihad* ihr Gesicht wahren und mit einer starken Verhandlungsposition in den Dialog treten konnten.

## 2.5. Lässt sich der Jemen stabilisieren?

*Marie-Christine Heinze*

Zwanzig Jahre nach der Vereinigung der Arabischen Republik Jemen (Nordjemen) und der sozialistischen Demokratischen Volksrepublik Jemen (Südjemen) im Jahr 1990 und 16 Jahre, nachdem sich der Norden in einem blutigen Bürgerkrieg 1994 gegen den Süden durchsetzte, ist die Zukunft des Landes ungewiss. Die ungeklärte Nachfolge des Präsidenten Salih und die prekäre ökonomische Situation und Infrastruktur des Landes verstärken die unsichere Lage. Ali Abdallah Salih regiert den Jemen (bzw. vor 1990 Nordjemen) bereits seit 31 Jahren. Er umgibt sich mit einem Zirkel aus Verwandten und engen Freunden, an die er einflussreiche Posten in den Sicherheitskräften vergibt. Bislang regierte Salih das Land mit einer Mischung aus Patronage, Kooptation und *divide et impera*, indem er einflussreiche Kritiker und rebellische Stammesführer mit Posten in Verwaltung, Militär und Regierung versorgte, was es diesen wiederum ermöglichte, Verwandte und Anhänger in Lohn und Brot zu bringen. Zu einflussreich gewordene Stämme und Gruppen brachte Salih gegeneinander auf, sodass sie sich daraufhin in Lokalfehden aufrieben. Diese lange Zeit erfolgreiche Strategie, die dem Jemen trotz aller Scharmützel zwischen den Stämmen bzw. zwischen Regierung und Stämmen ein erstaunliches Maß an Stabilität verlieh, bekommt nun Risse. Dies liegt vor allem an den sinkenden Öleinnahmen, die zur Aufrechterhaltung der präsidentialen Patronage notwendig sind. Angesichts der schwindenden Machtbasis des Präsidenten ist zu beobachten, wie sich unterschiedliche Kandidaten innerhalb der politischen Elite für die Nachfolge Salihis in Position bringen. So wird beispielsweise dem Präsidenten, der seinen ältesten Sohn als Nachfolger sieht, und Ali Muhsin al-Ahmar, der wie der Präsident aus dem Stamm Sanhan kommt und Kommandeur der 1. Panzerdivision im Norden des Landes ist, nachgesagt, dort einen Stellvertreterkrieg um die Macht im Lande auf dem Rücken der Rebellengruppe der Huthis zu führen.

Die autoritären Herrschaftsstrukturen führten zu einem System von Korruption und Amtsmissbrauch, das eine kleine Elite bereichert hat und den Großteil der Bevölkerung nicht nur politisch marginalisierte, sondern weiter verarmen ließ. Neben den schwindenden Ölreserven, die bislang ca. 75 Prozent des Staatshaushalts speisten, ist es vor allem der sinkende Wasserpegel, der die Zukunft des Landes beeinflussen wird. Die Hauptstadt Sanaa könnte die erste Hauptstadt weltweit ohne Wasserreserven sein, und bereits jetzt sind viele ländliche Gegenden von Wassermangel betroffen. Da ein großer Teil der

Bevölkerung von Subsistenzwirtschaft lebt, bedroht dieser Wassermangel akut den Lebensunterhalt vieler Bauern. Durch das Versiegen der beiden wichtigsten Ressourcen – Öl und Wasser – werden Strukturprobleme wie Korruption, mangelhafte Infrastruktur, geringe Auslandsinvestitionen, die Arbeitslosigkeit, die hohe Geburtenrate, Analphabetismus (vor allem bei Frauen) und ein schlechtes Bildungssystem verstärkt. Oppositionsbewegungen erhalten folglich Zulauf. Die jemenitische Regierung sieht sich derzeit mit drei größtenteils hausgemachten Konflikten konfrontiert, die vor allem aufgrund der gravierenden strukturellen Probleme des Landes miteinander in Verbindung stehen: einer Sezessionsbewegung im Süden, dem Krieg mit den Huthis im Norden und *al-Qaida on the Arabian Peninsula* (AQAP), dem lokalen Netzwerk von *al-Qaida*.

### *Die Südliche Bewegung*

Um ihren Protest gegen Zwangspensionierung und die unzureichenden Pensionsbezüge zu äußern, demonstrierte ab 2007 eine kleine Gruppe pensionierter Militärangehöriger aus den südlichen Provinzen. Aus dieser Gruppe, die sich selbst als „Gesellschaft Pensionierter Militäroffiziere“ bezeichnete, ging die „Südliche Bewegung“, auch bekannt unter der Selbstbezeichnung „Friedliche Bewegung zur Befreiung des Südens“ oder auch nur „Die Bewegung“ hervor. Der Unmut dieser Militärs geht auf die Vereinigung von 1990 zurück. Man hatte sich damals auf eine fast gleichgewichtige Machtteilung und den Aufbau demokratischer Strukturen geeinigt. Durch diese Machtbalance entstand ein politisches Vakuum, in dem die jemenitische Zivilgesellschaft und die Presse-landschaft aufblühten. 1994 kam es jedoch zu einem Bürgerkrieg zwischen den beiden Landesteilen, nachdem Vertreter der südjemenitischen Elite aus Unzufriedenheit mit der Machtverteilung und der politischen Entwicklung des Landes die Unabhängigkeit ausgerufen hatten. Diesen Krieg entschied der Norden, unter anderem auch mit der Unterstützung einiger ehemaliger Militärs aus dem Süden, die die Einheit bewahren wollten, für sich. Wichtige Anführer der damaligen Sezessionsbewegung gingen daraufhin ins Exil oder wurden verhaftet, während die siegreiche nordjemenitische Regierung alle wichtigen Positionen im Süden mit eigenen Leuten besetzte und die Erinnerungen an eine eigenständige Geschichte des Südjemen zu tilgen versuchte.

Die von den pensionierten Militärs angeführten Demonstrationen und Sit-ins von 2006 bekamen schnell Zulauf von Soldaten, Lehrern, Rechtsanwälten, Akademikern, Verwaltungsangestellten und arbeitslosen Jugendlichen, die ihre Unzufriedenheit mit dem politischen System ausdrückten, das von vielen

im Süden als „nördliche Besatzung“ empfunden wird. Dieser Bewegung, die ihren Unmut größtenteils friedlich äußert, begegnen Polizei und Armee jedoch höchst repressiv. Bei Demonstrationen kommt es immer wieder zu Verletzten und Toten; mehrere Aktivisten und Journalisten sitzen inzwischen im Gefängnis. Die Südliche Bewegung hat ohne Zweifel das größte Destabilisierungspotenzial im Jemen. Dies liegt zum einen an ihrer breiten Verankerung in der Bevölkerung des südlichen Jemen und zum anderen an der mangelnden Bereitschaft zum Entgegenkommen seitens der Regierung. Dachten bei den Protesten 2006 nur wenige im Süden an eine Sezession, so ist dies seit 2008 ein Leitgedanke.

Einer der wichtigsten Kritikpunkte der Bewegung ist die Vergabe zentraler südjemenitischer Verwaltungsposten an Nordjemeniten bzw. die generelle Zentralisierung der Macht in den Händen des Präsidenten.<sup>1</sup> Selbst wenn der Präsident Posten in der Zentralregierung an Südjemeniten vergibt und das politische System Lokalwahlen vorsieht, so werden doch die Posten, die direkten Einfluss auf Politik, Sicherheit und Entwicklung in den Südregionen haben (also Gouverneursposten sowie die höheren Ränge des Sicherheitspersonals) allesamt direkt durch den Präsidenten besetzt, der sie stets an ihm nahe stehende Nordjemeniten vergab. Der politische Zentralismus wird ökonomisch untermauert, denn wichtige Lizenzen, Verträge oder der Erwerb von Land und Baugrund sind eng an gute Kontakte in die Hauptstadt gebunden. Die demonstrierenden Südjemeniten fordern folgerichtig einen gleichberechtigten Zugang zu Positionen in Regierung und Verwaltung, angemessene Pensionen und Investitionen in die Infrastruktur. Darüber hinaus werden eine Beendigung der Korruption und eine höhere Beteiligung an den Einkünften aus den vor allem im Süden liegenden Ölvorkommen gefordert. Zudem treibt die mangelnde Rechtsstaatlichkeit viele Menschen im Südjemen, insbesondere in Aden, auf die Straße. Das jemenitische Rechtssystem ist unzuverlässig und korrupt – im Norden wie im Süden. Einflussreiche Persönlichkeiten mit guten Kontakten zu Präsident und Regierung müssen kaum Strafverfolgung befürchten, Investitionen bleiben aufgrund des geringen Vertrauens in das Rechtssystem weitgehend aus.

Die Bewegung bemüht sich um den Aufbau formaler Strukturen; so wurde im Juni 2009 der „Rat der Friedlichen Bewegung zur Befreiung des Südens“ gegründet, der nach offiziellen Verlautbarungen seit Januar 2010 von Ali Salim al-Bidh geleitet wird. Dieser war der letzte Präsident des Südjemen

1 April Longley/Abdul Ghani al-Iryani: Fighting Bushfires with Batons. An Analysis of Political Crisis in South Yemen, The Middle East Institute Policy Brief: 7, Washington D.C. 2008.

und bis zum Bürgerkrieg 1994 Vizepräsident des gesamten Jemen nach der Vereinigung. Seitdem lebt er im europäischen Exil. Dieser Rat bemüht sich offiziell auch um die Etablierung eines „Südlichen Nationalkongresses“. Die Bewegung ist jedoch keineswegs in sich geschlossen. Sie versammelt Persönlichkeiten mit sehr unterschiedlichen Interessen und Zielen, die lediglich geeint sind in ihrem Antagonismus gegenüber dem herrschenden Regime sowie durch die Vorstellung eines unabhängig regierten „Arabischen Südens“. Auf lokaler Ebene gibt es jedoch mehr Wettkampf denn Einigkeit über Einfluss und Führung in der Bewegung.

Während der Großteil dieser selbsterklärten Führer und die breite Masse der Bewegung in ihrem Bekenntnis zu einer friedlichen Revolution geeint sind, gibt es einige wenige Personen, die einen bewaffneten Widerstand vorziehen würden. Zu diesen zählt Tariq al-Fadhli, einer der herausragenden Persönlichkeiten der Bewegung.<sup>2</sup> Al-Fadhli, Spross einer prominenten Familie aus der Provinz Abyan im Süden, kämpfte einst als Dschihadist in Afghanistan und dem Südjemen. 15 Jahre lang war er Mitglied der jemenitischen Regierungspartei „Allgemeiner Volkskongress“ und so Teil der Strategie der Regierung, landesinterne Feinde mithilfe ehemaliger Dschihadisten zu bekämpfen. Seit er sich jedoch im vergangenen Jahr der Südlichen Bewegung angeschlossen hat, wird er von der Regierung als Terrorist und *al-Qaida*-Mitglied denunziert. Trotz al-Fadhli's Vergangenheit als Dschihadist und trotz der erklärten Solidarität des jemenitischen Zweigs von *al-Qaida* für die Südliche Bewegung lassen sich diese Anschuldigungen jedoch nicht aufrechterhalten. *Al-Qaida* unterstützt weder ihn noch die Bewegung aktiv. Al-Fadhli selbst scheint in letzter Zeit eher die Unterstützung der USA zu suchen: Kürzlich zeigte er sich mit amerikanischer Flagge und einem Glas Whiskey in der Hand und bot sich als Vermittler zwischen den USA und *al-Qaida* an.<sup>3</sup> Sein Anwesen in Zinjibar haben er und seine Familie bereits seit Längerem nicht mehr verlassen und in der zweiten Märzwoche dieses Jahres sah sich al-Fadhli nun dazu gezwungen, einen zweimonatigen „Waffenstillstand“ mit der Regierung zu erklären.

Die Regierung geht weiterhin mit unverminderter Härte gegen Anhänger der Bewegung vor. Gleichzeitig organisieren sogenannte „Komitees zum Schutz der Einheit“ Gegendemonstrationen im Süden und beteiligen sich gemeinsam mit den Sicherheitskräften an gewaltsamen Aktionen gegen Mitglie-

2 Human Rights Watch: In the Name of Unity. The Yemeni Government's Brutal Response to Southern Movement Protests, New York [u.a.] 2009, S.21, <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/southyemen1209web.pdf>.

3 Robert F. Worth: „Ex-Jihadist Defies Yemen's Leader, and Easy Labels“, in: The New York Times, 26.02.2010.

der der Bewegung.<sup>4</sup> Andere Komitees wiederum sind mit Ministern sowie Gouverneuren und hohen Militärbeamten aus den Südregionen besetzt und damit beauftragt, Mitglieder der Bewegung mit finanziellen Mitteln zum Schweigen zu bewegen. Dies ist in manchen Fällen erfolgreich und in manchen nicht. Da die Bewegung jedoch von einem Großteil der Bevölkerung des Südens getragen wird, ist zumindest mittelfristig damit zu rechnen, dass für jeden kooperierten Anführer ein neuer nachwächst.

### *Der Konflikt mit den Huthis*

Der Konflikt der Regierung mit der Rebellengruppe der Huthis im Norden des Landes, der erstmals 2004 aufflammte, wird gegenwärtig (Frühjahr 2010) durch einen instabilen Waffenstillstand eingehegt. Der Konflikt, der hauptsächlich in der an Saudi-Arabien grenzenden Provinz Sa‘dah stattfindet, dehnte sich gerade in den letzten Jahren auf andere nördliche Provinzen aus und reichte 2008 gar in die Nähe der Hauptstadt Sanaa. Er umfasst inzwischen auch Saudi-Arabien als aktive Kriegspartei gegen die Familie al-Huthi und ihre Anhänger. Der Gewaltkonflikt wird häufig auf den Widerstand einer „schiitischen Rebellengruppe“ verkürzt. Die jemenitische Regierung versucht die Huthi-Rebellion als außengesteuert zu denunzieren, nämlich durch den Iran und die libanesische *Hisbollah*. Dies lässt sich jedoch bis heute nicht nachweisen.

Der gewaltsame Konflikt begann im Juni 2004, als Polizeikräfte versuchten, den ehemaligen Parlamentsabgeordneten Husayn al-Huthi zu verhaften. Dem waren gescheiterte Schlichtungsversuche zwischen Präsident Ali Abdallah Salih und al-Huthi vorausgegangen, nachdem im Januar 2003 Anhänger der „Gläubigen Jugend“, deren Kopf al-Huthi damals war, eine Moschee in Sa‘dah gestürmt und in Gegenwart des Präsidenten gerufen hatten: „Gott ist groß! Tod Amerika! Tod Israel! Fluch über die Juden! Sieg dem Islam!“<sup>5</sup> Den Anstrengungen, al-Huthi zu verhaften, begegneten seine Anhänger mit bewaffnetem Widerstand. Am 10. September 2004 wurde al-Huthi getötet, was jedoch nur die erste Runde des Konflikts beendete. Der Präsident beschuldigte unter anderem Husayn al-Huthis Vater, Badr al-Din al-Huthi, den Aufstand wiederbeleben zu wollen, und so erlebte der Norden des Jemen ein Wiederaufflammen der Kämpfe zwischen März und Mai 2005, zwischen Ende 2005 und Anfang 2006, zwischen Februar und Juni 2007 und Mitte 2008. Der bislang letzte Gewaltausbruch, in welchem die Regierung versuchte, die Huthi-

4 Human Rights Watch, a.a.O., S. 2.

5 International Crisis Group: Yemen. Defusing the Saada Time Bomb, Brüssel [u.a.] 27. Mai 2009, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=6113>.

Rebellen „endgültig zu vernichten“ und so Stärke und Entschlossenheit auch gegenüber der immer stärker werdenden Südlichen Bewegung zu demonstrieren, begann Anfang August 2009 und mündete Mitte Februar 2010 in einen instabilen Waffenstillstand. Bei den Kämpfen Ende 2005 traten auch die Brüder Husayn al-Huthis sowie deren Onkel, ein jüngerer Bruder Badr al-Dins, als Rebellenführer in Erscheinung. Einer dieser Brüder, Yahya al-Huthi, lebt inzwischen im Exil in Deutschland, ist jedoch weiterhin ideologisch aktiv.

Hinter den Slogans der Gläubigen Jugend, die über die Jahre zum Schlachtruf der auf Seiten der Huthi-Familie Kämpfenden geworden sind, stehen eine Reihe historischer, politischer, religiöser und gesellschaftlicher Konflikte. Neben der generellen Unzufriedenheit mit dem Regime, die in Sa‘dah aufgrund einer bewussten Vernachlässigung der Provinz besonders dramatisch ist, werfen die Huthis der Regierung vor, mit den „Feinden des Islams“, d.h. Amerika (und nach dortiger Logik Israel), zu kollaborieren und der *Wahhabiyyah* (d.h. der in Saudi-Arabien vorherrschenden, sehr konservativen Form des Islams) Tür und Tor geöffnet zu haben. In der Tat bestand vor allem nach dem Anschlag von 2000 auf das US-Kriegsschiff USS Cole und dem Beginn des *War on Terror* (2001) eine enge Sicherheitskooperation mit den Vereinigten Staaten im Kampf gegen *al-Qaida*. Das Misstrauen vieler Jemeniten gegenüber US-amerikanischer Politik im Nahen Osten und dem weiteren Orient erhielt nach Bekanntwerden dieser Kooperation zusätzliche Nahrung und wird durch die Huthis zum Ausdruck gebracht und instrumentalisiert. Die anti-amerikanische Rhetorik der Huthis ist jedoch vor allem als Kritik an der Politik des Präsidenten, an der Außenpolitik der Amerikaner und als Rekrutierungsstrategie zu sehen – die Huthis sind keineswegs grundsätzlich anti-westlich eingestellt und nie aktiv gegen amerikanische Einrichtungen vorgegangen.

Der Vorwurf, der Jemen habe sich zu stark gegenüber der *Wahhabiyyah* und der inhaltlich ähnlichen *Salafiyyah* geöffnet, hat religiöse und politische Hintergründe: Die Huthis und ihre Anhänger sind, wie die meisten Nordjemeniten (einschließlich des Präsidenten) Zayditen, eine schiitische Strömung des Islams, die große Ähnlichkeiten mit der im Jemen dominanten sunnitischen Richtung, der *Shafi‘iyyah*, aufweist und mit dieser seit Langem friedlich koexistiert. Die religiöse Elite der *Zaydiyyah* regierte im Nordjemen bis zur republikanischen Revolution gegen das zayditische *Imamat* im Jahre 1962. Die Familie al-Huthi gehört zu dieser ehemaligen religiösen Elite, den Haschemiten, die sich als Nachkommen des Propheten bezeichnen und sowohl Schiiten wie Sunniten umfassen. Mit dem Sturz des *Imamats* ging der politische Einfluss der zayditischen Haschemiten stark zurück. Die meisten Haschemiten arrangierten sich mit dem neuen Regime und unterstützten es zum Teil, andere

wiederum verließen das Land. Eine kleine Minderheit bemüht sich hingegen um eine politische Wiederbelebung der *Zaydiyyah*, verfolgt dabei jedoch keine Rückkehr zum *Imamat*. Anfang der 1990er Jahre wurde so die Partei *al-Haqq* gegründet, die die jemenitische Verfassung und den Präsidenten als legitimen Herrscher anerkennt. Für diese Partei, von der die Gläubige Jugend ein Ableger ist, wurde Husayn al-Huthi 1993 ins Parlament gewählt. Nach seiner Zeit als Abgeordneter widmete er sich vor allem der Arbeit mit der Gläubigen Jugend in Sa‘dah. Er bemühte sich, den Einfluss wahhabitischer und salafitischer Gruppierungen mit Verbindungen nach Saudi-Arabien, d.h. den Antipoden zur *Zaydiyyah*, einzudämmen. Präsident Ali Abdallah Salih hatte die Ausbreitung wahhabitischer und salafitischer Gruppierungen Anfang der 1990er Jahre als Bollwerk gegen den ehemals sozialistischen Teil des Landes, aber auch gegen die zayditische Machtbasis im Norden des Landes unterstützt. *Wahhabiyyah* und *Salafiyyah* weisen den Machtanspruch der Haschemiten zurück und polemisieren nicht nur im Jemen gegen die *Schia*. Im Norden des Landes an der Grenze zu Saudi-Arabien und insbesondere in der Provinz Sa‘dah sind diese beiden fundamentalistischen Strömungen inzwischen sehr einflussreich; es kommt immer wieder zur Zerstörung von Grabmälern und zu gewalttätigen Streitigkeiten mit den Zayditen darüber, wer in welcher Moschee beten darf. Das Ziel der Huthis ist jedoch nicht eine Rückkehr zum *Imamat*. Sie sehen sich vielmehr als eine Selbstverteidigungsgruppe, die sich der „Unterwanderung“ und „Aufweichung des zayditischen Erbes“ durch wahhabitische und salafitische Gruppierungen entgegenstellt. Sie glauben, dass die jemenitische Regierung auf Seiten ihrer Feinde steht und opponieren vor allem aus diesem Grund.

Präsident Salih's gängige Politik der Kooptation versagt angesichts der Ausweitung des Konflikts auf vormals unbeteiligte Bevölkerungsgruppen, insbesondere auf die Stämme diesseits und jenseits der Grenze. Die Agenda der auf Seiten der Huthis Kämpfenden umfasst inzwischen eine unüberschaubare Liste an Vorwürfen gegen die Regierung. Darüber hinaus hat sich mittlerweile eine Kriegsökonomie herausgebildet, in die Stammesmitglieder ebenso wie Militärangehörige und Staatsbeamte mit Waffenhandel und grenzüberschreitendem Schmuggel involviert sind. Saudi-Arabien droht daher zum wiederholten Male, die Grenze zum Jemen durch den Bau eines Grenzzauns undurchlässiger zu machen. Das Königreich ist seit dem 4. November 2009 Kriegspartei. Riad war nicht dazu bereit, eine anti-wahhabitische Bewegung an seiner südlichen Grenze zu tolerieren.

Derzeit (März 2010) scheint der Ausbruch einer siebten Runde des Konflikts für viele jemenitische Beobachter in greifbarer Nähe. Regierungsmit-

glieder prangern die langsame Umsetzung des von der Regierung bereits im August 2009 vorgegebenen Sechs-Punkte-Plans durch die Huthis an. Dieser fordert von den Rebellen u.a. die Evakuierung strategischer Stellungen und die Rückgabe schwerer Waffen, die die Huthis während des Konflikts vom Militär erobert haben. Diese kaufen indes in Vorbereitung auf einen weiteren Konflikt alle frei auf dem Markt erhältlichen Waffen auf. Andere jemenitische Analysten, die hinter diesem Konflikt den in der Einleitung erwähnten Stellvertreterkrieg zwischen dem Präsidenten und Ali Muhsin al-Ahmar vermuten, prognostizieren hingegen ein Ende des Konflikts mit diesem Waffenstillstand, da Ali Muhsins Kampfkraft erfolgreich dezimiert worden sei.

### *Al-Qaida auf der Arabischen Halbinsel*

Das Wiedererstarken von *al-Qaida* im Jemen muss ebenfalls im Lichte der wirtschaftlichen Lage des Landes und als Folge der jemenitischen Innenpolitik der vergangenen zwei Jahrzehnte gesehen werden. *Al-Qaida* stellt jedoch keine existenzielle Gefahr für die Stabilität und Einheit des Landes oder das Überleben des derzeitigen Regimes dar. Die Geschichte von *al-Qaida* im Jemen beginnt bereits Jahre vor dem 11. September 2001 mit der Duldung und Förderung von *Salafiyah* und *Wahhabiyyah* und der Rückkehr von Kämpfern aus Afghanistan, die der Jemen bereitwillig aufnahm, ob sie nun Jemeniten waren oder nicht. Diese Politik resultierte in Anschlägen auf die USS Cole im Jahr 2000 und den französischen Öltanker Limburg im Jahr 2002. Als der Jemen nach dem Anschlag auf das *World Trade Center* ins Rampenlicht rückte, bemühte man sich, einem „Vergeltungsschlag“ der USA zuvorzukommen, indem man alle, die man auch nur peripher mit *al-Qaida* in Verbindung bringen konnte, festnahm und inhaftierte. Erst in den Gefängnissen kamen viele jüngere Männer mit *al-Qaida*-Kämpfern in Kontakt und wurden so radikalisiert.<sup>6</sup> Mit der gezielten Tötung von Abu Ali al-Harithi, dem damaligen Kopf von *al-Qaida* im Jemen, durch eine US-amerikanische Drohne im November 2002 und durch die Verhaftung von dessen Nachfolger, Muhammad Hamdi al-Ahdal, im November 2003 und vieler weiterer schien das junge und unkoordinierte Netzwerk im Jemen vernichtet worden zu sein. Die USA verloren das Interesse an *al-Qaida* im Jemen, während sich das jemenitische Regime auf den Kampf gegen die Huthis im Norden konzentrierte.

---

6 Gregory D. Johnson: The Expansion Strategy of al-Qa'ida in the Arabian Peninsula, in: CTC Sentinel 2 (2009): 9, S. 10.

Die Neugründung des Netzwerks und sein systematischer, koordinierter Aufbau mit geringerer Abhängigkeit von einzelnen Personen geht zurück auf den Ausbruch von 23 *al-Qaida*-Verdächtigen aus einem Gefängnis in Sanaa. Von diesen 23 wurden im Folgenden – unter Mitwirkung der USA – sieben getötet, während die meisten anderen entweder erneut verhaftet wurden oder sich stellten. Zwei der damals Entkommenen stehen heute an der Spitze von AQAP: Nasir al-Wahayshi aus der Provinz Abyan, ehemaliger Kämpfer in Afghanistan und Sekretär von Osama Bin Laden, leitet das Netzwerk. Sein Stellvertreter ist Qasim al-Raymi aus Sanaa, ebenfalls ein ehemaliger Kämpfer in Afghanistan.<sup>7</sup>

Nach mehreren Attentaten (unter anderem auf die US-Botschaft in Sanaa am 17.9.2008), aber auch nach einigen Rückschlägen infolge der Tötung einflussreicher Mitglieder durch die Sicherheitskräfte, erklärte das Netzwerk im Januar 2009 die Vereinigung mit seinem saudischen Pendant zu *al-Qaida on the Arabian Peninsula*. Dass Saudi-Arabien, welches das Netzwerk durch eine facettenreiche Strategie erfolgreich bekämpft, langfristig von der Verlagerung des Netzwerks in den Jemen profitieren wird, ist jedoch fraglich. Saudische Ziele, das zeigte der Anschlag auf den Leiter des saudischen Antiterrorismusprogramms, Prinz Muhammad bin Nayif, im August 2009, sind weiterhin im Visier von *al-Qaida*. Auch in AQAPs Online-Magazin *Sada al-Malahim* (Echo der Schlachten) wurde im selben Monat verkündet, dass sich das Netzwerk nun, da Präsident Salih's Stuhl bereits wanke, auf den Sturz des Regimes in Saudi-Arabien konzentrieren werde.<sup>8</sup>

Der versuchte Anschlag des Nigerianers Umar Faruq Abd al-Mutallab auf ein Flugzeug der Northwest Airlines auf dem Weg von Amsterdam nach Detroit wurde von AQAP im Nachhinein als Vergeltung für die im Dezember 2009 mit Unterstützung der USA durchgeführten Angriffe auf *al-Qaida*-Mitglieder dargestellt, bei denen auch Frauen und Kinder ums Leben kamen.<sup>9</sup> Ob dies tatsächlich so ist oder der Anschlagsversuch nicht schon viel länger geplant war, sei dahingestellt, er zeigt jedoch, wozu das Netzwerk inzwischen fähig ist. Am 15. Januar 2010 griffen jemenitische Streitkräfte zwei Fahrzeuge an, in denen sich angeblich acht *al-Qaida*-Mitglieder befanden – später wurde der Tod von sechs von ihnen gemeldet, darunter AQAPs stellvertretender

7 Gregory D. Johnsen: Tracking Yemen's 23 Escaped Jihadi Operatives, Teil 1 + 2, in: Terrorism Monitor 5 (2007), 18 + 19.

8 Sarah Phillips: What Comes Next in Yemen? Al-Qaeda, the Tribes, and State-building, Carnegie Papers: 107, S. 3.

9 Gregory D. Johnsen: AQAP in Yemen and the Christmas Day Terrorist Attack, in: CTC Sentinel Special Issue 2010, S. 1-7.

Leiter Qasim al-Raymi.<sup>10</sup> AQAP dementierte dies jedoch zwei Tage später.<sup>11</sup> Derzeit (März 2010) sieht sich das Netzwerk permanenter Verfolgung durch die Regierung ausgesetzt, die der AQAP-Führung bislang jedoch noch keinen großen Schaden zufügen konnte.

Bereits seit Längerem bemüht sich die Führung des Netzwerks um Unterstützung von Seiten der Stämme. Viele von diesen stehen nicht nur der Regierung, die die Entwicklung ihrer Regionen vernachlässigt hat, misstrauisch gegenüber, sondern auch denjenigen unter ihren Scheichs, die sich von der Regierung haben kooptieren lassen. Diese Spaltung innerhalb der Stämme versucht sich AQAP zu Nutzen zu machen: Dabei bemühen sich *al-Qaida*-Mitglieder durch das Einheiraten in die Stämme und durch Appelle an das Gesetz der Gastfreundschaft jedoch nicht nur um deren Schutz. Seit mehr als einem Jahr ruft die AQAP-Führung die Stämme zum aktiven Widerstand gegen das Regime auf. Das Regime wird als Kontrahent der Stämme dargestellt und solche Scheichs, die auf der Gehaltsliste der Regierung stehen, als Verräter bezeichnet.<sup>12</sup> AQAP versucht, sich auf diese Weise als Alternative zum Regime darzustellen. Es ist jedoch fraglich, ob die im Internet veröffentlichten Aufrufe des Netzwerks das Gros der Bevölkerung ohne Internetzugang erreichen. Darüber hinaus ist es mehr als zweifelhaft, dass die Stämme sich dem übergeordneten Ziel von *al-Qaida*, der Errichtung eines islamischen Staates, unterordnen werden. Die Stämme des Jemen bedienen sich externer Akteure, so lange dies ihren Interessen dient. Im Augenblick mag der Schutz von *al-Qaida*-Mitgliedern in den Stammesgebieten stammesinternen Machtkämpfen oder der Herausforderung des Regimes mit der Hoffnung auf Kooptation dienlich sein. Die Errichtung eines islamischen Staates ist dies für die auf Autonomie bedachten Stämme sicherlich nicht.

### *Handlungsoptionen*

Die Einflussmöglichkeiten der internationalen Gemeinschaft auf die drei dargestellten Konflikte sind sehr beschränkt und müssen sich vor allem zwei möglichen Konsequenzen stellen: Zum einen ist ein isoliertes, extern getragenes Vorgehen gegen *al-Qaida* dysfunktional – ein direktes Agieren der USA

10 „Six al Qaeda militants killed in Yemen Air Strike“, Reuters, 15.01.2010, <http://www.reuters.com/article/idUSLDE60E1LS20100115>.

11 „Sicherheitsapparat durchbricht al-Qaida Bastion – Netzwerk al-Qaida hält Mittagsbankett in Marib zu Ehren der Überlebenden – 28 Raketen verfehlen ihre Ziele in al-Jawf“, in: Marib Press, 17.01.2010, [http://marebpress.net/news\\_details.php?sid=21582&lng=arabic](http://marebpress.net/news_details.php?sid=21582&lng=arabic).

12 Phillips, a.a.O., S. 4.

mit möglicherweise unbeteiligten Opfer würde dem Netzwerk nur in die Hände spielen. Zum anderen fördert direkte Entwicklungshilfe an den Staat nur dessen Patronagenetzwerk und verhindert die notwendige Restrukturierung des politischen Systems. Nur ein inklusives System kann den Jemen jedoch langfristig stabilisieren. Hierfür muss die bereits begonnene Dezentralisierung mit Nachdruck fortgesetzt werden. Aber auch im Hinblick hierauf sind die Einflussmöglichkeiten externer Akteure augenblicklich höchst limitiert. Dies könnte sich jedoch angesichts der derzeit im Jemen drohenden Finanzkrise ändern: Sollte Saudi-Arabien dem Jemen dieses Mal nicht zur Hilfe kommen (wie im letzten Jahr geschehen), könnte sich die Regierung angesichts eines drohenden Staatsbankrotts zu Reformen bereit zeigen.

Vor diesem Hintergrund bieten sich dann auch verbesserte Handlungsoptionen im Hinblick auf die aktuellen Konflikte: In Bezug auf einen möglichen Waffenstillstand im Norden des Landes sollte die internationale Gemeinschaft dann Druck auf die Konfliktparteien ausüben, sich in direkten Gesprächen um einen Friedensvertrag zu bemühen. Die Regierung muss dabei vor allem auch der Furcht der *Zaydiyyah* vor Identitätsverlust entgegenkommen. Dies gilt auch für die Südliche Bewegung: Hier könnten die öffentliche Anerkennung der Geschichte des Südens und die Rückbenennung von Straßennamen nach Persönlichkeiten des Südens ein positives Signal setzen. Dies könnte kurzfristig Raum und Zeit für längerfristige Reformmaßnahmen schaffen.

Für alle drei Konflikte gilt jedoch, dass nur umfassende politische, wirtschaftliche und strukturelle Reformen dem bewaffneten Widerstand den Nährboden entziehen können. Die internationale Gemeinschaft sollte daher einen Beitrag dazu leisten, die Lebensbedingungen dauerhaft zu verbessern, um so das Land zu stabilisieren. Dies ist möglich, ohne Gelder an die Regierung fließen zu lassen. Als Ansprechpartner lassen sich die aktive jemenitische Zivilgesellschaft, aber auch lokale Scheichs und andere lokale Persönlichkeiten nennen. Wichtig ist dabei zum einen, dass sich die internationale Gemeinschaft der lange vernachlässigten Regionen annimmt. Zum anderen müssen sich externe Akteure bewusst sein, dass jede humanitäre Hilfe bzw. jede Entwicklungsinvestition im Jemen stets ein politischer Akt ist.

Eine ganzheitliche Jemen-Strategie muss die Korruption bekämpfen, demokratische Strukturen stärken und die Dezentralisierung fördern. Vor allem aber sind Alphabetisierungsmaßnahmen für Frauen, der Ausbau des Bildungssystems, die Lösung der Wasserproblematik, die Schaffung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen und der Ausbau der Infrastruktur ein Gebot der Stunde. Im Hinblick auf die Wasserproblematik wird dringend geraten, auch Qat-Bauern in von der Entwicklungszusammenarbeit angebotene Fortbildungs-

maßnahmen zu modernen Bewässerungstechniken einzubeziehen. Das Fluten der Qat-Felder trägt in erheblichem Maße zum Wassermangel des Jemen bei. Eine Fortbildung von Qat-Bauern wird bislang aus ideologischen Gründen abgelehnt, da die leicht stimulierend wirkende Pflanze beispielsweise in Deutschland und den USA unter das Betäubungsmittelgesetz fällt. Die Menschen des Jemen überleben jedoch nur durch ihre persönlichen Netzwerke, und diese werden in den nachmittäglichen Qat-Runden stabilisiert. Dieses Problem nicht anzugehen hieße, eine wichtige Chance zu vergeben, ohne das damit verbundene Ziel zu erreichen. Qat-Konsum wird nur durch Entwicklung eingeschränkt, nicht durch Wassermangel.

Die nachhaltigen Investitionen, derer es im Jemen bedarf, müssen nicht vom Westen alleine getragen werden. Ein stabiler Jemen liegt auch im Interesse der Länder des Golfkooperationsrates, insbesondere Saudi-Arabiens. Die saudische Königsfamilie hat in Sanaa ebenso wie bei den Stämmen im Norden des Jemen großen Einfluss und kann aktiv zu einer Beendigung des Konflikts mit den Huthis beitragen – auch mit finanzieller Unterstützung beim Wiederaufbau. Das wichtigste und nachhaltigste Instrument, mit denen die Golfstaaten zur Stabilisierung und Entwicklung des Jemen beitragen könnten, ist jedoch ein Ausbau ihrer wirtschaftlichen Investitionen, um die dringend benötigten Arbeitsplätze zu schaffen. Bemühungen der Golfstaaten in diese Richtung scheiterten jedoch bislang oft an den mangelhaften Rahmenbedingungen im Jemen. Auch hier liegt es daher vor allem in den Händen der jemenitischen Regierung, die Voraussetzungen für Investitionen zu schaffen. Die jemenitische Regierung hat alle Möglichkeiten, den Jemen durch Reformen nachhaltig zu stabilisieren. Allein fehlt ihr dazu derzeit der Wille.

## **2.6. Der Kurdenkonflikt in der Türkei: Ende der Gewalt?**

*Gülistan Gürbey*

Der Kurdenkonflikt in der Türkei konnte bis heute nicht friedlich gelöst werden. Die Bilanz des seit 25 Jahren andauernden Krieges zwischen der türkischen Armee und der militanten PKK (Arbeiterpartei Kurdistans) sind rund 40.000 Tote, 3.500 zerstörte Dörfer, über 2,5 Millionen zur Flucht und Migration gezwungene Kurden sowie massive Menschenrechtsverletzungen durch die türkischen Sicherheitskräfte und die PKK. Das löste einen Kreislauf von Gewalt und Gegengewalt aus, hat Gesellschaft und Politik in der Türkei ethnisch polarisiert und den türkischen und den kurdischen Nationalismus verstärkt.

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit der Frage, warum die Gewalt im türkischen Kurdenkonflikt bis dato nicht beendet werden konnte und ob es Ansatzpunkte für ein Ende der Gewalt gibt. Im Einzelnen werden die staatsideologischen Grundlagen der türkischen Kurdenpolitik, die Kurdenpolitik der seit 2002 regierenden religiös-konservativen Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung (AKP), der Wandel der PKK, die legitimierte kurdische Politik am Beispiel der im türkischen Parlament vertretenen Partei für eine demokratische Gesellschaft (DTP) und die zentralen Forderungen aus der Zivilgesellschaft zur friedlichen Beilegung dargelegt.

### *Zur Genese des Kurdenkonfliktes*

Der Kurdenkonflikt ist ein grenzüberschreitender Konflikt, der sich auch auf Syrien, Iran und den Irak erstreckt. Die Friedensregelungen nach dem Ersten Weltkrieg, die den Kurden die Selbstbestimmung und die Gründung eines kurdischen Nationalstaates verweigerten, sind eine schwere historische Erblast. Die Kurden, deren Gesamtzahl auf 25 Millionen geschätzt wird, erhielten damals auch keinen Minderheiten- oder Autonomiestatus. In allen vier Staaten verfolgten die Regierungen eine Politik der ethnischen Zwangsassimilierung, Repression und Kontrolle der Kurden mit militärischen Mitteln. Das stieß auf deren massiven Widerstand. In allen vier Staaten entwickelten sich kurdische Nationalbewegungen, die sich heute mit unterschiedlicher Intensität und auf unterschiedliche Weise der ethnischen Zwangsassimilierung widersetzen. Ferner betrifft der Konflikt nicht nur die zwischenstaatlichen Beziehungen und das regionale politische Gefüge, sondern wirkt sich auch auf das türkisch-

europäische Verhältnis und das Zusammenleben von türkischen und kurdischen Migranten aus, die seit Jahrzehnten und in mehreren Generationen in den EU-Ländern leben.

### *Staatsideologische Grundlagen der Kurdenpolitik und die ethnopolitische Mobilisierung der Kurden*

Die Gründung des türkischen Nationalstaates im Jahre 1923 war für die in der Türkei lebenden 12 bis 15 Millionen Kurden eine Zäsur. Der neue zentralistisch organisierte Einheitsstaat schaffte nicht nur die Tradition ihrer autonomen Selbstverwaltung aus der Zeit des Osmanischen Reiches ab, sondern erklärte die Kurden für überhaupt nicht existent. Er praktizierte auf der Grundlage der kemalistischen Staatsideologie eine neue Assimilationspolitik, die noch durch die sozio-ökonomische Vernachlässigung des Südostens verstärkt wurde. Wesentliche Merkmale der neuen Staatsideologie waren – und sind bis heute – ein strenges Nations- und Staatskonzept, der Verfassungsgrundsatz von der unteilbaren Einheit von Staatsgebiet und Staatsvolk sowie ein restriktiver Minderheitenbegriff. Das strenge Staatsnationskonzept definiert die türkische Nation als die Summe aller Staatsangehörigen ungeachtet ihrer ethnischen Zugehörigkeit und postuliert die Gleichheit aller. Für die Kurden bedeutet das, dass sie zwar als Staatsbürger gleichberechtigt sind, aber keinerlei Minderheitenrechte genießen. Die Existenz einer kurdischen Minderheit mit eigener Sprache und Kultur wurde negiert. Den Herrschaftsanspruch des zentralistisch-unitarischen Staates mit seiner Einheitsideologie sicherte der unabänderliche Verfassungsgrundsatz von der unteilbaren Einheit von Staatsgebiet und Staatsvolk. Er findet seinen Niederschlag in der gesamten Gesetzgebung, etwa im Strafbuch, im Antiterrorgesetz und im Parteiengesetz, und er hat weitreichende Auswirkungen. Man sieht ihn schon infrage gestellt, wenn Minderheiten kulturelle Autonomie oder Selbstverwaltungsrechte eingeräumt werden sollen. Da sein Geltungsbereich nicht klar definiert ist, lassen sich damit leicht Grundrechte beschneiden. Ferner wird der heute international geltende Begriff der Minderheit, der neben religiösen vor allem auch ethnische und sprachliche Minderheiten umfasst, von der Türkei unter Berufung auf das Prinzip der Staatsnation nicht akzeptiert. Die Minderheitenklauseln des Lausanner Friedensvertrages von 1923 beziehen sich lediglich auf die nichtmuslimischen Minderheiten, also Griechen, Armenier und Juden. Diese Regelung perpetuiert den aus dem Osmanischen Reich stammenden Minderheitenbegriff, der

nur nach Religionszugehörigkeit unterscheidet. Die Kurden gelten als Muslime nicht als Minderheit.

Staatsideologisch legitimierte Negierung ihrer Existenz, Assimilationspolitik und Repression haben den Kurdenkonflikt verursacht. Die Intensität ihrer ethno-politischen Mobilisierung war die Reaktion darauf, sie speiste sich aus ihrer kollektiven Diskriminierung und aus ihrer ausgeprägten Gruppenidentität und -kohäsion. Bereits in den frühen Jahren der Republik reagierten die Kurden mit einer Reihe von lokal begrenzten Aufständen. Auch die Entstehung der militanten PKK gehört in diesen Bedingungsrahmen. Sie entstand unter dem Einfluss des sich radikalisierenden innenpolitischen Klimas der 1970er Jahre, das die Militärputsche von 1971 und 1980 zusätzlich verschärfte. Gegründet als marxistisch-leninistische Organisation, wollte die PKK ihr Ziel, einen unabhängigen kurdischen Staat, in einem Guerillakrieg gegen den türkischen Staat erreichen, den sie im August 1984 aufnahm. Erst Anfang der 1990er Jahre rückte die PKK von dieser Maximalforderung ab. Obwohl sie wegen ihrer Gewalttaten nicht von allen kurdischen politischen Kräften unterstützt wurde, erhielt sie aus der Bevölkerung Zulauf, wozu die türkische Regierung mit ihrer repressiven Kurdenpolitik in erheblichem Maße beitrug. Erst im Zuge des Golfkrieges von 1991 leitete Turgut Özal eine vorsichtige Liberalisierung ein. Parallel zur militärischen Repression und Kontrolle ordnete er im kulturellen Bereich Schritte zur Liberalisierung an und plante, die mehrheitlich kurdischen Gebiete wirtschaftlich zu entwickeln, die Kompetenzen der Lokalverwaltungen durch eine umfassende Reform zu erweitern und die PKK – u.a. mit einem Amnestieerlass – politisch einzubinden. Der Tod Özals im April 1993 verhinderte, dass diese Pläne verwirklicht wurden, doch bewirkten sie eine Enttabuisierung der Kurdenfrage. Seitdem kündigten alle Regierungen Verbesserungen und Reformen an, auch wenn das Lippenbekenntnisse blieben.

### *Umstrittene Reformpolitik und die zögernde „Politik der Öffnung“ der AKP*

Gegenwärtig ist die türkische Kurdenpolitik gekennzeichnet von zwei parallel verlaufenden Entwicklungslinien: Einerseits soll die PKK mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln bekämpft und die legale politische Betätigung von Kurden kontrolliert werden. Andererseits sind unter Beibehaltung der staatsideologischen Grundlagen ein vorsichtiger Politikwechsel und eine begrenzte Liberalisierung intendiert. Innenpolitisch ist eine Liberalisierung der Kurdenpolitik umstritten. Auf der einen Seite steht das kemalistische und nationalis-

tische Lager, auf der anderen stehen die regierende AKP und Liberale, viele zivile Organisationen und Wirtschaftskräfte. Zum kemalistischen und nationalistischen Lager zählen die Militärführung, die Staatsbürokratie, der Sicherheitsapparat, die Justiz, die im Parlament vertretene national-kemalistische Republikanische Volkspartei (CHP) und die rechte Nationalistische Aktionspartei (MHP).

Zunächst ist festzuhalten, dass beide Lager dasselbe Verständnis der Kurdenfrage haben. Sie verstehen sie im Wesentlichen als ein sozio-ökonomisches und sicherheitspolitisches Problem und sie trennen strikt zwischen der Kurden- und der PKK-Frage. Beide verstehen die PKK als Gefahr für die nationale und territoriale Einheit des Staates und als eine militärisch zu bekämpfende, separatistische und terroristische Organisation. Soziale und wirtschaftliche Maßnahmen sollen die militärische Bekämpfung der PKK flankieren, um die Unterstützung und den Zulauf für sie zu unterbinden. Grundlegende Unterschiede zwischen beiden Lagern gibt es in der Einschätzung, mit welchen Mitteln die Kurdenfrage zu lösen ist und inwieweit dabei die Fundamente des Staatsnationskonzepts berührt sind und gelockert werden dürfen. Während sich die AKP-Regierung und liberale Kräfte für eine Liberalisierung einsetzen und das als Stärkung der Demokratie sehen, wittern kemalistische und nationalistische Kräfte darin eine Gefährdung des Einheitsstaats und seiner unveränderbaren kemalistischen Grundlagen. Vor allem die Militärführung begreift sich als Hüterin der Republik Atatürks und ihrer Grundsätze. Sie beansprucht, ohne dabei parlamentarischer Kontrolle unterworfen zu sein, ein Mitentscheidungs- und Handlungsrecht in allen für die nationale Sicherheit relevanten innen- und außenpolitischen Fragen. Von Anfang an war die Kurdenfrage eine Hauptdomäne des Militärs, die ihm stets als Instrument zur Konsolidierung der eigenen Macht diene.

Die Reformpolitik der AKP-Regierung zwischen November 2002 und Sommer 2005 stellte eine wichtige Etappe auf dem Weg der Liberalisierung der türkischen Kurdenpolitik dar. Erstmals in der Geschichte der Republik verfügte die Regierung konkrete Verbesserungen für die Kurden, so die Stärkung der Individualrechte im kulturellen Bereich. Die AKP-Regierung knüpfte mit ihrer Reformpolitik gewissermaßen an die Özal'sche Liberalisierungspolitik an. Trotz Widerständen aus dem kemalistischen und nationalistischen Lager gelang es der AKP-Regierung, den Reformprozess voranzutreiben. Begünstigt wurde dies durch die Verhaftung von Abdullah Öcalan im Februar 1999, den Strategiewechsel der PKK sowie durch den Beschluss der EU vom Dezember 1999, die Türkei als Beitrittskandidatin anzuerkennen. Ankara verpflichtete sich, die Bedingungen für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen zu

## TÜRKEI

erfüllen und die dazu erforderlichen Reformen einzuleiten. Ferner kamen der AKP-Regierung günstige innere Bedingungen zugute: eine durch die Liberalisierung der Wirtschaft und die Globalisierung erstarkte Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft sowie neu entstandene anatolische Eliten, die zum Rückgrat der heutigen AKP wurden und die die kemalistischen und nationalistischen Eliten herausforderten. Diese Entwicklungen bewirkten eine Pluralisierung der innenpolitischen Diskurse und der politischen Entscheidungsfindung, beides blieb nicht mehr einzig den staatstragenden Eliten vorbehalten. Das betraf auch die Kurdenfrage: Initiativen, Organisationen und Gruppen aus dem zivilgesellschaftlichen Bereich, aber auch aus der Wirtschaft, begannen zusehends, den Kriegszustand und seine sozialen, wirtschaftlichen und politischen Schäden zu kritisieren.

Die Reformpolitik der AKP-Regierung legte den Rahmen für eine politische Lösung der Kurdenfrage fest: die Ausweitung der individuellen Rechte und Freiheiten im kulturellen Bereich, aber unter Beibehaltung des hergebrachten Staats- und Nationsverständnisses und des Verfassungsgrundsatzes der unteilbaren Einheit von Staatsgebiet und Staatsvolk. Das bedeutet, das Kopenhagener Beitrittskriterium „Achtung und Schutz von Minderheiten“ möglichst restriktiv zu handhaben, um das Staats- und Nationsverständnis nicht zu gefährden und die kulturelle Eigenständigkeit der Kurden als Gruppe nicht anzuerkennen. So wurden nach zähem Ringen mit dem kemalistisch-nationalistischen Lager Reformen verabschiedet, die es gestatten, die kurdische Sprache im privaten Bereich zu gebrauchen: private Fernseh- und Rundfunksendungen mit zeitlichen und inhaltlichen Begrenzungen, private Sprachkurse (beide dürfen dem genannten Verfassungsgrundsatz nicht widersprechen) sowie kurdische Namen, wobei allerdings die im Kurdischen verwendeten Buchstaben q, w und x verboten sind. Ferner wurden Parteiverbote erschwert, was jedoch den pro-kurdischen politischen Parteien keine substantielle Verbesserung brachte, da sie alle nacheinander verboten wurden. Zudem hat man die Todesstrafe abgeschafft, die Todesstrafe für Öcalan in lebenslange Haft umgewandelt und den Ausnahmezustand aufgehoben.

Jedoch ließ die Reformpolitik der AKP-Regierung seit Sommer 2005 merklich nach. Die AKP war primär mit dem gegen sie laufenden Verbotverfahren beschäftigt. Unter dem massiven Druck des Militärs und der Oppositionsparteien schwenkte sie zunehmend auf die vorherrschende Linie ein, die Kurdenfrage in erster Linie sicherheitspolitisch zu betrachten. Die Gewaltaktionen der PKK trugen das Ihrige dazu bei. Sie wurden vom Militär und von der Opposition mit der kurdischen Regionalregierung im Nordirak in Verbindung gebracht, die man beschuldigte, die PKK zu unterstützen. Aufgrund des inne-

ren Drucks bemühte sich die AKP-Regierung, einen Zusammenstoß mit der „harten Front“ in der Kurdenfrage zu vermeiden, die nationalistischen Kräfte in der eigenen Wählerschaft nicht zu verlieren und die einzige politische Konkurrenz in der Region, die DTP, politisch auszugrenzen. Die praktische Zusammenarbeit der Regierung mit der „harten Front“ gipfelte im Entscheid des Parlaments vom Oktober 2007, dem Militär für die Dauer eines Jahres militärische Operationen in nordirakischem Gebiet zu gestatten, um die PKK zu bekämpfen. Dafür bekam man auch die Unterstützung der USA. So schloss sich die AKP in der Kurdenfrage immer mehr dem national-kemalistischen Lager an und vernachlässigte ihre eigenen kurdischen Wähler in der Region. Deutliche Verluste bei den Kommunalwahlen im März 2009 waren die Quittung dafür. Dagegen ging die pro-kurdische DTP in den Kurdenprovinzen gestärkt aus den Wahlen hervor. Auch die Einführung des kurdischen Staatssenders TRT 6 im Vorfeld der Kommunalwahlen im Januar 2009 hat daran nichts zu ändern vermocht.

Die Konkurrenz zwischen AKP und DTP um die kurdischen Wähler und um die politische Vormachtstellung in der Region verschärfte sich. Parallel zu einer Repressions- und Verhaftungswelle gegen die DTP, die nach den Kommunalwahlen Mitte April 2009 begann, kündigte die AKP-Regierung im Sommer 2009 eine „Politik der kurdischen bzw. demokratischen Öffnung“ an. Im November 2009 brachte die AKP ihre Regierungsinitiative auf die parlamentarische Agenda, sodass zum ersten Mal in der Geschichte der Republik das Parlament über die Kurdenfrage debattierte. Die Oppositionsparteien CHP und MHP kritisierten die Regierungsinitiative und warfen der AKP-Regierung nicht weniger als „Landesverrat“ und „Deals“ mit der PKK vor. Die prokurdische DTP unterstützte die Regierung, forderte sie aber auf, auch die Positionen der PKK und Öcalans zur Kenntnis zu nehmen. Wie liberale Kommentatoren betonte auch die DTP, dass eine dauerhafte Lösung die Zustimmung der kurdischen Bevölkerung erfordere.

Die Regierungsinitiative sieht u.a. vor, die Erlaubnis für den Gebrauch der kurdischen Sprache auszuweiten, z.B. auf Wahlkämpfe und in Gefängnissen, kurdische Ortsnamen wieder zuzulassen, Kurdisch als Wahlfach und „Kurdo-logie“ in den Universitäten einzuführen. Noch stehen konkrete Umsetzungsschritte aus. Die bei vielen Kurden geweckten Erwartungen werden sich mit diesem Katalog nur bedingt befriedigen lassen. Auch hat die AKP bisher die DTP in den Reformprozess nicht eingebunden. Hinzu kommt, dass die Regierungsinitiative schon früh viel an Glaubwürdigkeit eingebüßt hat, weil zeitgleich gegen die DTP und ihre Nachfolgepartei BDP (Partei für Frieden und

Demokratie) eine staatliche Repressionswelle lief, die konträr zur „Politik der Öffnung“ steht.

### *Wandel der PKK: Vom unabhängigen kurdischen Staat zur Lösung innerhalb der Türkei*

Seit dem ersten einseitigen Waffenstillstand vom März 1993 rückte die PKK von ihrer Maximalforderung ab, die sie seit ihrer Gründung verfolgte. Sie gab das Ziel eines unabhängigen kurdischen Staates auf und erstrebt nun eine Lösung innerhalb der Türkei. Die PKK-Führung hatte erkannt, dass es in diesem Krieg keinen Sieger geben kann und dass die internationalen und regionalen Gegebenheiten allen Aussichten auf einen kurdischen Nationalstaat im Wege stehen. Die PKK verfolgte eine Doppelstrategie, indem sie die Anwendung und Androhung von Gewalt durch Friedensangebote ergänzte. Nach Öcalans Verhaftung im Februar 1999 veränderte die Parteiführung ihre Strategie, indem sie Öcalans Aufruf vom August 1999 befolgte, den bewaffneten Kampf einzustellen und sich in den Nordirak zurückzuziehen, um den Weg für eine politische Lösung zu ebnen. Auf ihrem 7. Kongress im Januar 2000 erklärte die PKK den bewaffneten Kampf offiziell für beendet und den demokratischen Weg zur neuen Strategie. Damit wollte sie das von Öcalan zum Ziel bestimmte „Friedensprojekt Demokratische Republik“ (Türkei) umsetzen. Zudem verabschiedete sie sich von der Ideologie des Marxismus-Leninismus, die seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes kein Mobilisierungsfaktor mehr ist.

Auch nach seiner Verhaftung ist Öcalans Einfluss in der PKK ungebrochen. Seine dominierende Machtstellung, das hohe Ausmaß an interner Zentralisierung und die straffe Organisation bewirkten, dass die PKK nach Öcalans Verhaftung eine funktionierende Einheit blieb und nicht in mehrere Gruppen zerfiel. Lediglich eine radikale Splittergruppe, die „Freiheitsfalken Kurdistans“, spaltete sich von der PKK ab und verübt vor allem terroristische Anschläge in Großstädten im Westen der Türkei.

Öcalans „Friedensprojekt Demokratische Republik“ sieht eine Lösung der Kurdenfrage im Rahmen der Türkei vor. Im Mittelpunkt stehen folgende Forderungen: verfassungsrechtliche Anerkennung der nationalen Identität der Kurden und ihrer sprachlichen, kulturellen und politischen Rechte auf der Grundlage einer neuen Verfassung, Aufhebung des Ausnahmezustands, Auflösung des Dorfwächtersystems (eine vom Staat aufgestellte und im Kampf gegen die PKK eingesetzte Dorfmitiliz, rekrutiert aus PKK-feindlichen kurdischen Stämmen), wirtschaftliche und soziale Maßnahmen zur Erleichterung

der Rückkehr von Flüchtlingen, Stärkung der lokalen Selbstverwaltung sowie Generalamnestie. Öcalans „Projekt“ sieht vor, dass die bewaffneten Kräfte zur legitimen Selbstverteidigung bis zu einem Friedensschluss bestehen bleiben. Erst wenn politische und rechtliche Garantien gewährleistet sind und der Friedensprozess positiv verläuft, sollen die bewaffneten Kräfte der „Demokratischen Republik“ beitreten.

Sowohl Öcalan als auch die PKK-Führung<sup>1</sup> in den Kandil-Bergen im Nordirak signalisieren deutlich, dass sie grundsätzlich bereit sind, den bewaffneten Kampf zu beenden, sollten die Bedingungen dafür geschaffen und die PKK in den Friedensprozess einbezogen werden. Im Vorfeld der angekündigten „Politik der Öffnung“ der AKP-Regierung erklärte die PKK im April 2009 einseitig einen Waffenstillstand. Zur Untermauerung ihrer Unterstützung für einen Friedensprozess entsandte die PKK auf Öcalans Aufforderung im Herbst 2009 „Friedensgruppen“ aus den Kandil-Bergen und aus dem PKK-Flüchtlingslager Mahmur im Irak. Öcalan selbst hatte im August 2009 über seine Anwälte eine *Road Map* für einen Friedensprozess vorgelegt, die die Regierung freilich bis heute unter Verschluss hält.

Die Gründe dafür, dass die PKK bereit ist, den bewaffneten Kampf zu beenden und eine Lösung im Rahmen des Staates anzustreben, liegen v.a. in regionalpolitischen Entwicklungen, die ihren Handlungsspielraum empfindlich einschränken. Dazu zählt die wirtschaftliche, sicherheitspolitische und energiepolitische Kooperation der Türkei mit dem Irak und mit der kurdischen Regionalregierung im Nordirak. Dazu gehört aber auch die enge Zusammenarbeit zwischen den USA<sup>2</sup>, der Türkei, dem Irak und der kurdischen Regionalregierung bei der Bekämpfung der PKK. Sie alle sehen diese als Störfaktor für die Stabilität der Region. Hinzu kommt, dass die „Kriegsmüdigkeit“ eine Fortführung des bewaffneten Kampfes erschwert, was sich verstärkt durch die heruntergeschraubten politischen Forderungen der PKK und durch die in der Türkei einsetzende Demokratisierung im Zuge der EU-Beitrittsverhandlungen. Diese veränderten Rahmenbedingungen setzen die PKK einem massiven Handlungsdruck aus. Den Erklärungen der PKK-Führung zufolge ist aber zu erwarten, dass die PKK dem Versuch, ihre Entwaffnung mit Gewalt betreiben zu wollen, eher Widerstand leisten wird als freiwillig die Waffen niederzulegen.

1 Vgl. Interviews mit Murat Karayilan, dem führenden Kopf der PKK in den Kandil-Bergen im Nordirak, in: Neue Zürcher Zeitung, 20.07.2009, Timesonline, October 18, 2007/ May 26, 2009, Milliyet, 2.-10. Mai 2009.

2 Murat Karayilan erklärte in einem Interview, dass die USA den Druck auf die PKK erhöhe, damit sie Kompromisse eingehe, vgl. sein Interview in: Babylon&Beyond, 12.11.2009.

### *DTP: Politischer Kampf für demokratische Autonomie*

Im Dezember 2009 wurde die seit Juli 2007 im türkischen Parlament vertretene pro-kurdische DTP vom Verfassungsgericht mit der Begründung verboten, die DTP sei zum „Brennpunkt von Aktivitäten gegen die unteilbare Einheit des Staates, des Landes und der Nation geworden“. Die Abgeordneten der DTP traten der neuen Nachfolgerin „Partei für Frieden und Demokratie“ (BDP) bei. Dieses Verbot ist nichts Neues, sondern die Weiterführung der türkischen Kurdenpolitik, einer selbstständigen kurdischen Interessenvertretung in Politik und Parlament entgegenzuwirken. Seit Anfang der 1990er Jahre wurden nacheinander alle Vorgängerparteien der DTP wegen Nähe zu und Unterstützung der PKK verboten, ihren Funktionären ein Politikverbot von fünf Jahren auferlegt. Die DTP, die als „verlängerter Arm der PKK“ bezeichnet und massiv unter Druck gesetzt wird, sich von der PKK zu distanzieren und diese als Terrororganisation zu verurteilen, bestreitet eine organisatorische Verbindung zur PKK. Sie weist darauf hin, dass die Beziehung zur PKK „emotional“ sei, da ihre Mitglieder und ihre Wählerbasis Angehörige bei der PKK haben.

Die Aufforderung der DTP, die türkischen Parteien sollten mit ihr über friedliche Konzepte diskutieren, blieb bisher unbeantwortet. Dennoch dürfte allen Seiten klar sein, dass die kurdische Bevölkerung im Osten und Südosten des Landes eindeutig eine kontinuierliche Präferenz für die kurdischen Parteien zeigt und die DTP hier weiterhin großen Einfluss hat. Das zeigte sich deutlich an der Mobilisierung für Protestaktionen gegen das Parteiverbot, gegen die Verhaftungen von DTP-Politikern und für bessere Haftbedingungen für Öcalan. Diese Proteste haben in fast allen kurdischen Provinzen hohen Zulauf, nicht zuletzt auch bei Kindern und Jugendlichen. Die legitimierte kurdische Politik ist im Laufe der Jahre trotz Parteiverbote und systematischer Ausgrenzungspolitik „robuster“ geworden. Politische Lern- und Erfahrungsprozesse haben seit den 1990er Jahren zugenommen. Die parlamentarische und die politische Arbeit auf lokaler Ebene, d.h. über die zahlreichen Bürgermeister in der Region, haben die Fähigkeit gestärkt, in den schmalen Räumen zwischen „Überleben“ und Verbot Politik zu gestalten und den Einfluss im Osten und Südosten zu verfestigen. Deshalb ist die DTP hier ein nicht mehr wegzudenkender Bestandteil des politischen Geschehens.

Die DTP pocht auf die „Anerkennung der kurdischen Identität“ und fordert, dass eine Konfliktlösung Öcalan und die PKK einbeziehen sollte. Mit Friedensdemonstrationen und anderen Aktionen unterstützt sie die einseitig von der PKK ausgerufene Waffenstillstandserklärung. Sie ist bestrebt, die Anliegen der eigenen Wähler zu berücksichtigen, die Lösung der Kurdenfrage auf

die politische Agenda zu bringen und Druck auf die türkische Politik auszuüben. Mit ihrem Strategiewechsel nach 1999 und die Schwerpunktverlagerung auf politische Arbeit hat die PKK ihren Einfluss auf die DTP verstärkt. Gemeinsame Ziele und die gleiche gesellschaftliche Basis bewirkten, dass sich beide weiter annäherten. Eine Folge davon war, dass sich das in der türkischen Öffentlichkeit bestehende Image der DTP, „politischer Arm der PKK“ zu sein, weiter konsolidierte.

Wie ihre Vorgängerparteien vertritt die DTP die Ansicht, dass eine Lösung nur auf politischem Weg gefunden werden kann, durch Dialog – auch mit der PKK und Öcalan – und auf Grundlage der Anerkennung der kurdischen Identität und der Gewährung von Rechten. Sie fordert ein Ende der Gewalt und eine Generalamnestie.

Auf ihrem Parteikongress am 8. November 2007 verabschiedete die DTP das *Document of political stance on Turkey's democratization solution to the Kurdish Problem*, das sie in Buchform der Regierung, den Abgeordneten und der Öffentlichkeit vorlegte. Es stieß auf heftige Kritik in Politik und Teilen der Medien. Mit dem Projekt „Demokratische Autonomie“ knüpft die DTP an Abdullah Öcalans Projekt „Demokratische Republik“ an und macht dazu konkrete Vorschläge. So tritt sie ein für Dezentralisierung und „Demokratische Autonomie“, d.h. kulturelle und sprachliche Vielfalt auf der Basis autonomer Selbstverwaltung mit regionalen und lokalen Parlamenten, keine territoriale Autonomie entlang ethnischer Linien. Die Dezentralisierung will man in Gestalt von 20 bis 25 Regionen mit eigenen Parlamenten und Regionalregierungen erreichen, durch Wahlen legitimiert und mit Teilkompetenzen ausgestattet. Die lokale Administration soll gestärkt werden und das Recht haben, den Gouverneur selbst zu wählen. Die Zentralregierung soll für Außenbeziehungen, Finanzen und Verteidigung zuständig bleiben. Ferner schlägt das Dokument eine neue Verfassung vor, mit einer Neudefinition der Nation, mit verfassungsrechtlichen Garantien zum Schutz der Identitäten und Kulturen sowie zum Gebrauch des Kurdischen im öffentlichen Bereich.

Im Osten und Südosten der Türkei genießt die DTP Unterstützung von Anwaltskammern, Arbeitgeberverbänden, Menschenrechtsvereinen, Berufsvereinen, Frauenvereinen und Gewerkschaften. Diese Vereinigungen sehen die DTP als Chance für eine Lösung des Kurdenkonflikts. Die zunehmende Verflechtung zwischen DTP und Zivilgesellschaft gründet darin, dass es der DTP gelungen ist, mithilfe ihrer Bürgermeister einen ständigen Dialog mit zivilgesellschaftlichen Gruppen herzustellen. Politische Organisationen und Zivilgesellschaft der Kurden sind sich in folgenden Punkten einig: Die staatliche Politik, die Existenz der Kurden zu leugnen, ist die Hauptursache des Konflikts; die

## TÜRKEI

PKK ist ein Produkt des Konflikts und nicht dessen Urheberin; eine Lösung, ohne die kurdische Perspektive einzubeziehen, ist ausgeschlossen; eine Lösung erfordert Reformen auf allen Ebenen, auf denen sich der Konflikt manifestiert. Zentrale Forderungen sind: die Beendigung der Gewalt; der Dialog mit den Kurden, vor allem mit der DTP; eine neue Verfassung, die sprachliche, kulturelle und politische Rechte garantiert; eine Amnestie; die Abschaffung des Dorfwächtersystems; die Rückkehr der Flüchtlinge; wirtschaftliche und soziale Förderprogramme für die Region sowie die Stärkung der lokalen Verwaltungen. Ferner wird angemahnt, dass die Regierung die Sensibilität von Teilen der Kurden für die PKK nicht außer Acht lassen dürfe. Um einen Prozess für die Niederlegung der Waffen in Gang zu bringen, solle die Armee ihre Operationen einstellen. Während die türkische Regierung gesetzliche Grundlagen dafür schaffen sollte, könnten kurdische NGOs und Parteien zusammen mit der kurdischen Regionalregierung im Nordirak die PKK zur Niederlegung der Waffen bewegen.

### *Ansatzpunkte für eine Deeskalation*

Jede friedliche und nachhaltige Lösung setzt voraus, die systemimmanenten Ursachen des Konflikts zu beseitigen und das historisch tief verwurzelte Autonomiebestreben anzuerkennen. Doch fehlt ein nationaler Konsens für ein neues Denken jenseits des etablierten türkischen Staats- und Nationsverständnisses. Daher stehen die türkischen Entscheidungsträger vor der großen Herausforderung, den politischen Willen zum Bruch mit den Dogmen der staatsideologischen Grundlagen aufzubringen und diese durch eine substantielle Demokratisierung und Liberalisierung zu ersetzen. Nur so kann die Gewaltspirale durchbrochen und der Konflikt dauerhaft politisch verregelt werden. Ohne eine solche Kehrtwende besteht der Unruheherd fort – eine anhaltende potenzielle Stabilitätsgefährdung der Türkei und der Region ebenso wie eine Quelle weiteren kurdischen Widerstands.

Zwar stehen die Forderungen der DTP und der PKK im Gegensatz zu den zentralen staatsideologischen Grundlagen. Dennoch gibt es Ansatzpunkte für ein Ende der Gewalt. Sie liegen in den „Schnittmengen“ zwischen der kurdischen Politik und zivilgesellschaftlichen Kräften sowie reformbereiten Teilen der türkischen Politik und Gesellschaft: Beendigung des Krieges, Forderung nach einer neuen Verfassung, uneingeschränkte Meinungs- und Gedankenfreiheit, Ausweitung der kulturellen Rechte sowie die Stärkung der lokalen Verwaltungsstrukturen durch Kompetenzerweiterung und Dezentralisierung. Anknüpfend an diese Übereinstimmungen muss in erster Linie der Staat Schritte

einleiten, die den Gewaltzyklus durchbrechen. Er muss eine politische Konfliktregelung ansteuern, die auch einer politischen Lösung der PKK-Frage nicht aus dem Weg geht. Ein gegenseitiger Gewaltverzicht ist dafür eine *conditio sine qua non*. Ohne eine Einbindung der PKK wird diese nicht bereit sein, ihre Waffen niederzulegen. Für die politische Lösung der PKK-Frage ist daher eine Amnestie unerlässlich. Als durch Wahlen legitimierte politische Kraft in den kurdischen Gebieten könnte die DTP bzw. ihre Nachfolgepartei BDP im Prozess der Entwaffnung und Einbindung der PKK vermitteln. Das wiederum setzt aber voraus, dass die türkischen Entscheidungsträger die DTP bzw. die BDP als eine Hilfe für den Weg zum Frieden begreifen, statt sie politisch auszugrenzen.

Erste Schritte einer veränderten Kurdenpolitik sollten die Aufhebung der militärischen Sicherheitszonen, des Dorfwächtersystems, soziale und wirtschaftliche Aufbauprogramme und die Förderung der Rückkehr von Flüchtlingen umfassen. Auf der Grundlage einer neuen Verfassung ließen sich die im Zuge der Reformen teils bereits eingeführten sprachlichen, kulturellen und politischen Individualrechte umfassend ausweiten und die uneingeschränkte politische Betätigung und Integration kurdischer Parteien gewährleisten. Eine neue Verfassung müsste vom Leitbild einer liberalen, rechtsstaatlichen Demokratie geprägt sein und den national-kemalistischen Wertekanon durch einen demokratischen überwinden. Diese Transformation sollte sich in der Revision aller Gesetze und Bestimmungen niederschlagen, die bisher die Meinungsfreiheit einschränken, d.h. das Parteien-, Wahl-, Straf- und Antiterrorgesetz müssen verändert werden. Dazu zählt aber auch die Abschaffung des Artikels 301 über die „Beleidigung des Türkentums“ und die Senkung der 10-Prozent-Wahlhürde. Die EU könnte im Rahmen der Beitrittsverhandlungen einen gewichtigen Beitrag zu einer neuen zivilen Verfassung leisten. Die zuletzt genannten Maßnahmen tangieren weder die zentralistische Staatsstruktur noch die nationale Einheit; sie würden lediglich die bestehende kurdische Parallelkultur legalisieren. Zugleich bedeuten sie für die Kurden noch keinen spürbaren Zugewinn an politischer Autonomie. Ist aber ein Friedenszustand im Rahmen dieser Regelungen erst einmal erreicht und eine uneingeschränkte Meinungsfreiheit hergestellt, so könnte in einer nächsten Phase ein gesellschaftlicher und politischer Konsens über eine Neuordnung der Staatsstruktur (ob Föderalismus oder Autonomie) gefunden werden.

## 2.7. Rebellengruppen und Parteienwettbewerb in Liberia und der Côte d'Ivoire

*Christof Hartmann und Nora Schrader*

Der Bürgerkrieg im westafrikanischen Liberia (1989-1996 und 2003-2005) gilt als einer der blutigsten Afrikas. Erst nach zahlreichen Verhandlungsrunden und Interventionen gelang es, diesen Gewaltkonflikt beizulegen. Seit den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2005, in denen mit Ellen Johnson-Sirleaf zum ersten Mal in der Geschichte Afrikas eine Frau zur Präsidentin gewählt wurde, gilt das Land als stabil.

In der benachbarten Côte d'Ivoire, über viele Jahrzehnte das wirtschaftlich erfolgreiche und politisch stabile Musterland der Region, steht eine politische Lösung für den 2002 ausgebrochenen Bürgerkrieg noch aus, selbst wenn es seit 2005 zu keinen offenen Feindseligkeiten zwischen den Konfliktparteien mehr gekommen ist. Die von internationaler Seite maßgeblich mitfinanzierten Präsidentschaftswahlen, mit denen die Übergangsphase des Friedensabkommens von Ouagadougou (2007) beendet werden sollte, sind Ende 2009 erneut verschoben worden, so dass ein Ausweg aus der politischen Krise momentan nicht absehbar ist.

In beiden Fällen wird deutlich, welche wichtige Rolle demokratischen Wahlen nach Bürgerkriegen zukommt. Das „Standardpaket“ international überwachter Friedensprozesse nach innerstaatlichen Gewaltkonflikten seit dem Ende des Kalten Krieges besteht in der Einrichtung einer Übergangsregierung mit Machtteilung (*power-sharing*), umfassenden Demobilisierungsprogrammen und flankierenden *Peacekeeping*-Missionen, z.B. der Vereinten Nationen (UNO), die dann die Wahl einer legitimierten neuen Regierung und damit auch den Abzug der internationalen Truppen ermöglichen sollen (zu Liberia vgl. Friedensgutachten 2005, Beitrag 1.8.). Von der Demokratisierung der politischen Strukturen soll eine friedensfördernde Wirkung ausgehen, da sich die gesellschaftlichen Interessen gewaltfrei in der demokratischen Auseinandersetzung artikulieren und durchsetzen könnten. Die Logik dieses Ansatzes, der auf die liberale Tradition des Demokratischen Friedens zurückgeht, wird in der viel zitierten Losung *from bullets to ballots* vereinfacht zum Ausdruck gebracht. Ein entscheidendes Moment dieses Typs von Friedensprozessen ist dabei die Übergabe der politischen Macht von Rebellengruppen, die in Interimsregierungen oft dominieren, an zivile und gewählte Autoritäten. Aus solchen Wahlen können freilich durchaus ehemalige Rebellen als Sieger her-

vorgehen, wie die Wahl des *Warlords* Charles Taylor zum Präsidenten Liberias 1997 zeigte. Die Einbindung früherer Rebellen in die fragile Nachkriegsordnung und die Kontrolle ihres Gewaltpotenzials stellen gerade deshalb große Herausforderungen für nachhaltiges *Peacebuilding* dar. In der wissenschaftlichen Debatte dominiert die Ansicht, dass Friedenslösungen ohne eine politische Integration früherer Rebellen illusorisch sind, wenn auch die Gefahr erkannt wird, dass gewalttätiges Verhalten als rationale Strategie des politischen Machterwerbs belohnt wird. Politische Einbindung setzt jedoch eine Transformation von Gewaltakteuren voraus. Rebellengruppen, die aufgrund ihrer militärischen Stärke an Übergangsregierungen beteiligt werden, müssen sich organisatorisch wandeln und innerhalb der legal-demokratischen Strukturen agieren. Doch wie kann diese Transformation und Einbindung gelingen? Ist sie tatsächlich notwendig und wünschenswert, wie in der Literatur behauptet?<sup>1</sup> Trotz aller Unterschiede können Liberia und Côte d'Ivoire die Dynamiken der Transformation von Rebellen in (Partei-)Politiker und ihre Konsequenzen für Frieden und Demokratie in Nachkriegsgesellschaften anschaulich illustrieren.

## *Rebellion in Liberia und Côte d'Ivoire: Konfliktgeschichte und Hintergründe*

### *Liberia*

Der liberianische Bürgerkrieg hat seine Ursachen in jahrzehntelanger Erfahrung mit autokratischer und exklusiver Herrschaft. Liberia ist die älteste Republik Afrikas und wurde 1847 durch ehemalige amerikanische Sklaven gegründet. Diese „Ameriko-Liberianer“ und ihre Nachkommen etablierten ein System uneingeschränkter Alleinherrschaft, obwohl ihr Anteil an der Bevölkerung gering war und ist. Die im Hinterland lebende Bevölkerungsmehrheit blieb systematisch vom politischen und wirtschaftlichen Leben ausgeschlossen, und die begünstigte Minderheit regierte mit Hilfe der *True Whig Party* als Macht- und Wohlstandsgarant bis 1980 unangefochten. Diese Ära endete mit einem blutigen Militärputsch unter der Führung von Samuel Doe. Es folgte eine erneute Phase exklusiver und autokratischer Herrschaft, die nun Does eigene ethnische Gruppe der Krahn privilegierte. Im Dezember 1989 initiierte Charles Taylor an der Spitze der von ihm geführten *National Patriotic Front*

<sup>1</sup> Stellvertretend Anna K. Jarstad/Timothy D. Sisk (Hrsg.): *From War to Democracy. Dilemmas of Peacebuilding*, Cambridge 2008, sowie Jeroen de Zeeuw (Hrsg.): *From Soldiers to Politicians. Transforming Rebel Movements After Civil War*, Boulder 2008.

of Liberia (NPFL) eine Rebellion und stürzte Diktator Doe, der 1990 in Monrovia ermordet wurde. Der äußerst gewalttätig geführte Bürgerkrieg, der aus dieser Rebellion hervorging, forderte Tausende von Todesopfern und führte zu massiven Flüchtlingsbewegungen und letztlich einem völligen Zerfall der staatlichen und sozialen Strukturen Liberias. Neben der NPFL und der liberianischen Armee war eine Vielzahl weiterer Rebellengruppen am Kriegsgeschehen beteiligt. Diese Gruppen zerfielen zudem in verschiedene, auch ethnisch abgegrenzte, Flügel, wie beispielsweise die Aufspaltung der Gruppierung *United Liberation Movement of Liberia for Democracy* in ULIMO-K unter der Führung des *Warlords* Alhaji Kromah und die Faktion ULIMO-J unter der Führung Roosevelt Johnsons illustriert. Interventionen externer Akteure, vor allem das militärische Eingreifen der westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft ECOWAS unter der Führung Nigerias, verkomplizierten die Lage zusätzlich. Zugleich begannen Verhandlungen um eine Friedenslösung: Nach fünfzehn gescheiterten Friedens- und Waffenstillstandsabkommen gelang es erst 1996 in Abuja, einen umfassenden Friedensvertrag zu vereinbaren. Darin enthalten war auch die Einigung auf demokratische Wahlen nach einer kurzen Interimsphase mit Machtteilung zwischen den einflussreichsten *Warlords*. Im Vorfeld der Wahl 1997 schürte Charles Taylor bewusst die Angst vor einer erneuten Eskalation des Gewaltkonflikts im Falle seiner Wahlniederlage (u.a. mit dem Slogan „*He killed my ma, he killed my pa, but I'll vote for him*“), so dass er die Wahlen klar mit seiner *National Patriotic Party* (NPP) gewann, die er aus der Rebellengruppe NPFL gebildet hatte. Taylors Sieg führte jedoch nicht zu einer Stabilisierung des Landes, sondern setzte vielmehr die Repression und Kleptokratie der vergangenen Jahrzehnte fort. Widerstand gegen Taylors Machtmissbrauch als legitimierter Präsident des Landes formierte sich bereits ab 1998, und ab 2000 eskalierten die Auseinandersetzungen zwischen Taylors Regierungstruppen und der Rebellengruppe LURD (*Liberians United for Reconciliation and Democracy*) dann zu einem erneuten Bürgerkrieg. Eine Splittergruppe der LURD griff ab 2003 als eigenständige Gruppierung unter dem Namen *Movement for Democracy in Liberia* (MODEL) ebenfalls gewaltsam in das Geschehen ein. Im Sommer 2003 kontrollierten die Rebellengruppen bereits einen Großteil Liberias und Taylor floh ins nigerianische Exil. Erst danach gelang es mit internationaler Unterstützung, in Accra erneut ein umfassendes Friedensabkommen zwischen den Rebellengruppen, den Überresten der liberianischen Regierung und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu schließen.

*Côte d'Ivoire*

Im Unterschied zum liberianischen Bürgerkrieg, in dem die Zentralregierung schnell kollabierte und verschiedene *Warlords* um den Zugriff auf ökonomische Ressourcen und politische Macht rangen, lässt sich der Gewaltkonflikt in der Côte d'Ivoire stärker als Auseinandersetzung zwischen einer Zentralregierung und einer relativ einheitlichen Rebellenbewegung beschreiben. Der Gewaltkonflikt in der Côte d'Ivoire geht zurück auf ein besonderes Modell der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Regulierung, das Gründungspräsident Félix Houphouët-Boigny in den ersten dreißig Jahren nach der Unabhängigkeit (1960) des Landes etabliert hatte.<sup>2</sup> Dank einer dezidierten Strategie des exportorientierten Wachstums avancierte die Côte d'Ivoire zum weltweit führenden Produzenten von Kakao und einem der größten Kaffeeproduzenten. Der Ausbau des Agrarsektors wurde durch eine großzügige Immigrationspolitik möglich, die Millionen von Gastarbeitern aus den Nachbarländern ins Land brachte. Zum „ivorischen Modell“ gehörte die weitgehende und im afrikanischen Vergleich ungewöhnliche Gewährung von politischen und ökonomischen Rechten an die Einwanderer; so erhielten diese das Wahlrecht und konnten Landnutzungsrechte erwerben. Nach der letzten Volkszählung im Jahr 1998 waren 26 Prozent der ivorischen Bevölkerung Ausländer. Das „ivorische Modell“ erreichte seinen Zenit in den späten 1970er Jahren. Als nach Jahren steigender Preise Mitte der 1980er Jahre die Weltmarktpreise für Côte d'Ivoires wichtigste Exportprodukte fielen, mussten umfangreiche makroökonomische Reformen eingeleitet und die Produzentenpreise gesenkt werden. Im Zuge der das frankophone Afrika erfassenden Demokratisierungswelle musste Houphouët-Boigny 1990 auch Oppositionsparteien zulassen, sein damals einziger Konkurrent Gbagbo von der *Front Populaire Ivoirien* (FPI) erhielt jedoch kaum mehr als zehn Prozent der Stimmen. Der Tod Houphouët-Boignys im Dezember 1993 stürzte das Land in eine schwere Krise. Der Streit um die Nachfolge des Präsidenten führte zu einer Abspaltung von der Regierungspartei PDCI (*Parti Démocratique de la Côte d'Ivoire*); die Reformer um Premierminister Ouattara bildeten die RDR (*Rassemblement des Republicains*): Vor diesem Hintergrund „aktivierte“ die PDCI-Elite um den neuen Staatspräsidenten Bedié den latenten ethnischen Konflikt zwischen indigenen und zugewanderten Ivorern. In einem Kontext zunehmender ökonomischer Verteilungskämpfe waren die Einwanderer willkommene Sündenböcke, und das von der PDCI dominierte Parlament entzog diesen 1998/99 per Gesetz

2 Zu den Hintergründen des Konflikts vgl. Christof Hartmann: Ende des Sonderwegs. Die Elfenbeinküste nach dem Putsch, in: *der überblick* 36 (2000), Heft 1.

ihre Landrechte. Diese sogenannte *ivoirité*-Politik führte faktisch zu einer Ausgrenzung nicht nur der Immigranten, sondern auch von großen Teilen der im Norden lebenden Bevölkerungsgruppen (Dioula), die linguistisch und ethnisch eng mit den Migranten aus Mali, Guinea und Burkina Faso verwandt sind. Für den aktuellen Konflikt besonders gravierend war die formale politische Ausgrenzung dieser Gruppen durch die manipulative Veränderung des Wahlrechts (1994) und der Verfassung (1998). Bedié versuchte, seinen wichtigsten Konkurrenten Ouattara unter Verweis auf dessen vermutlich nicht-ivorische Herkunft von zukünftigen Wahlen auszuschließen. Im November 1999 kam es zu ersten gewaltsamen Ausschreitungen im Südwesten des Landes zwischen einheimischen Gruppen und Zuwanderern aus Burkina Faso. Der Militärputsch im Dezember 1999, mit dem die Armeeführung eine politische Wende erzwingen wollte, konnte den Konflikt nicht entschärfen. Bereits im Mai 2000 wurde offensichtlich, dass eine Allianz aus Militärführung, PDCI und der Oppositionspartei FPI die bisherige *ivoirité*-Strategie unter leicht veränderten Vorzeichen fortsetzen wollte. Die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2000 gerieten zum Fiasko. Die Militärführung hatte zunächst eine Teilnahme von Oppositionsführer Ouattara verhindert und schließlich versucht, durch eklatante Fälschungen den Sieg Gbagbos über den Putschführer General Gueï zu verhindern. Schließlich zwangen die Gendarmerie und ein Volksaufstand in Abidjan die Militärführung zum Rücktritt. Gbagbo wurde als Präsident eingesetzt, seine Legitimität aber von einem Teil der Bevölkerung von Anfang an in Frage gestellt. Ein weiterer Putsch im September 2002 mündete in eine landesweite Rebellion und führte zur militärischen Zweiteilung des Landes in eine von der Regierung kontrollierte Süd- und eine von den Rebellen besetzte Nordhälfte. Bei den Putschisten handelte es sich im Wesentlichen um aus dem Norden stammende Armeeangehörige, die allerdings zeitweise auch auf Unterstützung durch Regierungen benachbarter Länder rechnen konnten. Nach der Intervention französischer Armeeeinheiten, die den Vormarsch der Rebellen nach Abidjan stoppten, führten internationale Vermittlungsbemühungen im Januar 2003 zum Friedensabkommen von Linas-Marcoussis, das jedoch in wesentlichen Teilen nicht umgesetzt wurde und eine Fortsetzung der militärischen Auseinandersetzungen nicht verhinderte.

Zwar forderte der ivorische Konflikt weniger Opfer als der Bürgerkrieg in Liberia, aber die Verstärkung der Zweiteilung des Landes verstärkte die Ausbildung von Kriegsökonomien und warf das Land in seiner wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung weit zurück. Erst mit dem zwischen Rebellenführer Guillaume Soro und Staatspräsident Laurent Gbagbo in Burkina Faso verhan-

delten Abkommen von Ouagadougou vom März 2007 kam es zu konkreten Schritten auf dem Weg zu einer Friedenslösung.

### *Zwischenschritte auf dem Weg zum Frieden: Machtteilung in der Übergangsphase*

In der unmittelbaren Nachkriegsphase kann die Umsetzung eines Friedensabkommens häufig nur durch Einbeziehung aller relevanten Akteure gelingen, die ihren Gewaltverzicht mit entsprechenden Anreizen belohnt sehen wollen. Eine Beteiligung an der Regierungsmacht durch *Power Sharing* ist dabei in der Regel unumgänglich.

#### *Liberia*

Wie bereits 1996 wurde 2003 für Liberia mit dem Accra-Abkommen<sup>3</sup> eine Übergangsphase mit Machtteilung beschlossen, die durch Entwaffnungsprogramme und eine groß angelegte *Peacekeeping*-Mission der UNO, der *United Nations Mission in Liberia* (UNMIL), gestützt wurde. Die Übergangsregierung, die bis zum Wahltermin im Oktober 2005 im Amt blieb, bestand aus Vertretern der Konfliktparteien, und die Kabinettposten wurden nach dem Prinzip der Machtteilung besetzt. So gingen etwa die Ressorts Wirtschaft, Verteidigung und Gesundheit an ehemalige Mitglieder der Taylor-Regierung, LURD übernahm u.a. das Justiz- und Finanzministerium und MODEL kontrollierte u.a. die Bereiche Außenpolitik und Handel. Die restlichen Posten wie Nationale Sicherheit und Bildung wurden zwischen den politischen Parteien, die ebenfalls das Accra-Abkommen unterzeichnet hatten, und Vertretern der Zivilgesellschaft aufgeteilt. Die militärischen Gruppierungen wurden in der Zuteilung der Verantwortlichkeiten gegenüber den zivilen Vertretern offensichtlich bevorzugt, obwohl die ehemaligen Rebellen eine eher geringe Kompetenz in Bezug auf die öffentliche Verwaltung an den Tag legten. Dennoch galt es, als oberste Priorität für die Befriedung des Landes die Kooperationsbereitschaft durch Anreize zu sichern. Dazu wurden neben den Ministerien auch öffentliche Unternehmen und Einrichtungen an die ehemaligen Kriegsfraktionen übergeben. Beispielsweise kontrollierten Vertreter von LURD die Hafenverwaltung – und damit eingespielte Kanäle zur Sicherung von Pfründen – und ehemalige

---

3 Comprehensive Peace Agreement (CPA) Between the Government of Liberia and the Liberians United for Reconciliation and Democracy (LURD) and the Movement for Democracy in Liberia (MODEL) and Political Parties, Accra 18.8.2003, [http://necliberia.org/content/legaldocs/laws/comprehensive\\_peace\\_agreement.pdf](http://necliberia.org/content/legaldocs/laws/comprehensive_peace_agreement.pdf).

Taylor-Mitstreiter erhielten Zugang zu Raffinerien, die ebenfalls zur Abschöpfung lukrativer Verdienstmöglichkeiten genutzt wurden. Als weiterer Anreiz zur gewaltfreien Beteiligung wurde in dem Friedensabkommen LURD und MODEL das Recht zugestanden, sich in politische Parteien umzuwandeln, um an den Wahlen gleichberechtigt teilnehmen zu können. Ihre bewaffneten Kräfte sollten zugleich durch ein Demobilisierungsprogramm aufgelöst werden. Beide Gruppen hatten zunächst versucht, die Entwaffnung zu blockieren, auch um im Verteilungskampf um Posten in der Interimsadministration mit ihrem militärischen Potenzial beeindruckend zu können. Im Dezember 2003 gaben sie jedoch ihren Widerstand auf. Das Entgegenkommen der ehemaligen Kriegsparteien in diesem für sie vitalen Bereich verdeutlichte ihre Bereitschaft, sich einer zivilen Ordnung zu unterwerfen – eine zentrale Bedingung für die Reintegration in den gewaltlosen politischen Prozess. Trotz erwartbarer Schwierigkeiten und des offensichtlichen Fokus‘ vieler Beteiligter auf „jobs, cars and money“<sup>4</sup> wurde mit der Unterzeichnung des Accra-Friedensabkommens somit der Grundstein für eine friedliche und demokratische Zukunft gelegt. Die Sicherheitslage in Liberia besserte sich allmählich. Mit den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2005 endete die Machtteilungsphase unter der Kontrolle der Rebellen, die es den ehemaligen Gewaltakteuren ermöglicht hatte, zunächst unabhängig vom demokratischen Wettbewerb Machtpositionen zu übernehmen. Liberia kehrte zu der verfassungsmäßigen politischen Struktur im Rahmen ziviler Institutionen zurück.

### *Côte d'Ivoire*

Ähnlich wie in Liberia wurden in der Côte d'Ivoire 2003 ebenfalls Interimsstrukturen etabliert. Im Pariser Vorort Linas-Marcoussis war unter Beteiligung aller politischer Parteien und Rebellenfraktionen eine Übergangsregierung eingesetzt worden, in der alle Kräfte vertreten waren. Sie sollte die Demobilisierung der Militärs, die Wiedervereinigung des Landes und freie und faire Wahlen vorbereiten.<sup>5</sup> Als wesentliches Problem dieser Form der Machtteilung erwies sich jedoch, dass die Kompetenzen zwischen der Übergangsregierung und dem amtierenden Präsident Gbagbo nicht präzise abgegrenzt wurden, so dass Gbagbo weiterhin die Kontrolle über die Armee und die Verwaltung behielt. Zwar übernahmen einige Rebellenführer untergeordnete Ministerien, ihr Stab wurde aber vom Präsidenten ernannt. Das Abkommen konnte daher in

4 International Crisis Group: Liberia. Security Challenges, Freetown/Brüssel 2003, Africa Report N°71, 3.11.2003, S.4.

5 Der vollständige Text ist verfügbar unter [http://www.usip.org/files/file/resources/collections/peace\\_agreements/cote\\_divoire\\_01242003en.pdf](http://www.usip.org/files/file/resources/collections/peace_agreements/cote_divoire_01242003en.pdf).

der Praxis keine Machtteilung garantieren, sodass einige Rebellen bald aus ihren schwer bewachten Ministerien in Abidjan in den Norden zurückkehrten. Die ungeteilte Macht über ihr Territorium und die damit verbundenen Möglichkeiten zur Abschöpfung von Zöllen, Steuern und der direkten Beteiligung am Ressourcenexport waren ihnen wichtiger als eine illusorisch erscheinende Machtteilung in der Zentralregierung. Trotz zwischenzeitlicher Aufrüstung scheiterte Präsident Gbagbo schließlich 2004 mit seinem Versuch, einen militärischen Sieg zu erzwingen, am Widerstand der zwischen den Konfliktparteien stationierten französischen Streitkräfte. Seitdem kam es zu langwierigen Friedensverhandlungen unter internationaler Vermittlung durch die Afrikanische Union. Auch wenn es seit 2005 kaum mehr Gewalttätigkeiten gab, blieb das Land geteilt und sowohl die Rebellen als auch Präsident Gbagbo – ohne Mandat nach Ablauf seiner Amtszeit im Oktober 2005 – festigten ihre militärische und wirtschaftliche Kontrolle über ihre jeweiligen Landesteile. Mit dem Ouagadougou-Abkommen von März 2007 kam es dann zu einem zweiten Anlauf der Machtteilung unter veränderten Vorzeichen. Rebellenführer Soro und Präsident Gbagbo marginalisierten alle anderen politischen und militärischen Akteure und beschlossen, eine neue Übergangsregierung mit Soro als Premierminister (und Gbagbo weiterhin als Präsidenten) einzusetzen, in der alle wichtigen politischen Entscheidungen im Konsens zu fällen wären. Trotz beträchtlicher Skepsis der internationalen Gemeinschaft an der Engführung der Ouagadougou-Friedensagenda auf die beiden Themen Wahlen und Demobilisierung<sup>6</sup> gab es seither zwar sehr langsame, aber doch kontinuierliche Fortschritte bei der Wiedervereinigung des Landes und der Vorbereitung von Neuwahlen, auch wenn Anfang 2010 ein endgültiger Zeitpunkt für die Durchführung der Präsidentschaftswahlen noch immer nicht abzusehen war. Tatsächlich ermöglichte das Ouagadougou-Abkommen eine stärkere Machtteilung, allerdings primär zwischen den militärisch relevanten (und nicht den politischen) Kräften.

---

6 Der Text des Ouagadougou-Abkommens findet sich unter [www.iss.co.za](http://www.iss.co.za) (auf französisch). Für Details zum Abkommen vgl. International Crisis Group: Côte d'Ivoire – faut-il croire à l'accord de Ouagadougou, Dakar/Brüssel 2007, Africa Report N° 127, 27. Juni 2007.

## *Rebellen in demokratischen Wahlen: Hin zum gewaltfreien Wettbewerb um die Macht?*

### *Liberia*

Die Beteiligung ehemaliger Rebellen an Wahlen hatte 1997 in Liberia nicht zu der Stabilisierung geführt, die im Allgemeinen mit der *from-bullets-to-ballots*-Maxime assoziiert wird. Die aus Taylors Miliz hervorgegangene NPP gewann mit über 75 Prozent der Stimmen die politische Macht, die sie sich zuvor mit militärischen Mitteln bereits weitestgehend erzwungen hatte. Auch andere Gruppierungen widmeten sich in dieser Phase der Parteipolitik: ULIMO-K ging in der *All Liberian Coalition Party* (ALCOP) auf und erhielt bei den Wahlen mit vier Prozent mehr als die meisten zivilen Parteien. Warlord George Boley überführte seine Miliz in die Partei des ehemaligen Präsidenten Doe, in die *National Democratic Party of Liberia* (NDPL), und beteiligte sich weitgehend erfolglos an einer Allianz ziviler Parteien gegen Taylors Dominanz. Alle drei Parteien konnten sich auch 2005 noch behaupten und einige Sitze im Senat und im Repräsentantenhaus erringen.<sup>7</sup> Ähnliches gilt für einige einflussreiche Personen der ersten Bürgerkriegsphase, die als unabhängige Kandidaten Mandate gewinnen konnten. So ist etwa Prince Johnson, der eine Splittergruppe der NPFL anführte und maßgeblich an der Ermordung Does beteiligt war, heute unabhängiges Mitglied des Senats. Den jüngeren Gruppierungen der zweiten Kriegsphase, die 2000 bis 2003 gegen Taylor gekämpft hatten, gelang es weniger, ihre militärische in politische Macht umzumünzen: MODEL verzichtete auf die Bildung einer eigenen Partei, allerdings gewannen einzelne Mitglieder als unabhängige Kandidaten Mandate im Parlament. Andere schlossen sich bestehenden Parteien an, vor allem dem populistischen *Congress for Democratic Change* (CDC) des Fußballstars George Weah. So gewann der ehemalige MODEL-General Kai Farley einen Sitz für den CDC im Repräsentantenhaus. LURD wandelte sich unter der Führung von Sekou Damate Conneh zwar in die *Progressive Democratic Party* (PRODEM) und Conneh kandidierte auch bei den Präsidentschaftswahlen, konnte jedoch nur 0,6 Prozent der Stimmen erringen. Selbst seine einflussreiche Ehefrau Aisha unterstützte Ellen Johnson-Sirleafs Kandidatur. Während PRODEM nicht einen Parlamentssitz gewann, obwohl sie insgesamt 17 Kandidaten aufgestellt hatte, gelang anderen ehemaligen LURD-Mitgliedern der Einzug ins Repräsentantenhaus und den Senat über die Kandidatur für Parteien wie die NDPL oder ALCOP. Beide Rebellen-

<sup>7</sup> Die Wahlergebnisse finden sich unter <http://necliberia.org/results/PDFs/NationalProgressiveresultsReport.pdf>.

gruppen der zweiten Generation konnten somit ihren Einfluss aus Kriegszeiten nicht kollektiv in politisches Potenzial für den Frieden ummünzen; er reduzierte sich auf den Erfolg vereinzelter Führungsfiguren bei den Wählern. Auf der Basis des Friedensabkommens wurde die Kandidatur darüber hinaus so reguliert, dass die Mitglieder der Übergangsregierung von der Teilnahme an den Wahlen 2005 ausgeschlossen waren. Viele einflussreiche Akteure der Rebellengruppen bezogen nach dem Friedensschluss aber die rentableren Positionen in der Interimsregierung. Führungspersonen wie Samuel Wlue (MODEL) oder LURD-Mitbegründer George Dweh zogen es daher vor, kurzzeitig Regierungsmacht zu übernehmen, ohne sich dem demokratischen Wettbewerb stellen zu müssen. Gegen beide wurden noch in der Übergangsphase Vorwürfe wegen Korruption bzw. Unterschlagung laut. Die Interessen der Akteure in der Übergangsregierung waren daher offenbar eher materieller als genuin politischer Natur, da sie mit ihrer Nominierung für das provisorische Gremium bewusst auf die Option einer Kandidatur bei den Wahlen verzichteten. Da die Rebellengruppen über den Sturz Taylors hinaus auch keine alternativen politischen Visionen entwickelten und mit der Flucht Taylors ihre politische Daseinsberechtigung weitestgehend verloren, war ihre Aussicht auf Wahlerfolge auch nicht sonderlich groß. Die Ambitionen mancher/einiger Rebellenführer beschränkten sich somit auf die unmittelbare Nachkriegsphase, die sie vor allem zur (persönlichen) Bereicherung nutzten.

### *Côte d'Ivoire*

Angesichts der wiederholten Verschiebung der Wahlen in der Côte d'Ivoire lässt sich über das Abschneiden der Rebellen bei den kommenden Wahlen nur spekulieren. Sicher ist, dass die Rebellen bei den zunächst abzuhaltenden Präsidentschaftswahlen nicht antreten werden. Ein Erfolgsgeheimnis des Ouagadougou-Abkommens war in der Tat, dass beschlossen wurde, an dem in der Verfassung vorgesehenen Mindestalter von 40 Jahren für Präsidentschaftskandidaten nicht zu rühren, was bedeutete, dass der 1972 geborene Soro nicht kandidieren kann. Offen bleibt, ob sich die Rebellen der *Forces Nouvelles* bei den vermutlich erst 2011 stattfindenden Parlamentswahlen als Partei konstituieren werden. Zur Zeit deutet wenig daraufhin; es scheint vielmehr, als ob sich die Rebellenführer entweder mit ihrer Rückkehr in die reguläre Armee begnügen – Präsident Gbagbo bestätigte im Oktober 2009 offiziell die während der Rebellion erfolgten Beförderungen – oder sich einer der bestehenden politischen Parteien anschließen würden. Viel spricht für eine Anbindung an die RDR von Oppositionsführer Ouattara, die die regionalen Interessen der

aus dem Norden stammenden Bevölkerungen politisch repräsentiert. Die Rebellen haben jedenfalls die RDR-Politiker nicht daran gehindert, in den von ihnen kontrollierten Gebieten seit 2009 für Ouattara Wahlkampf zu betreiben, und keine Anstalten gemacht, mit dem Aufbau von Parteistrukturen auf lokaler Ebene zu beginnen. Obwohl die Rebellen noch stark genug sind, die vollständige Durchsetzung zentralstaatlicher Hoheit, vor allem bei der Steuereintreibung, den Zollbehörden und der Gerichtsbarkeit, im Norden zu verhindern, wären sie doch kaum mehr im Stande, die Wahlentscheidungen der Bevölkerung durch Androhung von Gewalt maßgeblich zu beeinflussen.

### *Fazit: Institutionelle Rahmenbedingungen der politischen Integration von Rebellen nach Konflikten*

Einerseits hängt die Bereitschaft und Fähigkeit von Rebellen zur friedlichen Beteiligung am politischen Prozess in Nachkriegsgesellschaften mit den spezifischen internen Bedingungen der jeweiligen Rebellenbewegung zusammen, also ihren organisatorischen Strukturen, ihren Führungspersonlichkeiten und ihrer Rolle im gerade beendeten Gewaltkonflikt. Andererseits lassen sich durch die Analyse der institutionellen Rahmenbedingungen jedoch auch Anreizstrukturen identifizieren, die den Handlungsspielraum der Akteure beschränken und so ihr Verhalten beeinflussen. Auf die Bedeutung dieser unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen wollen wir im Folgenden noch einmal ausdrücklich eingehen, zumal die Erfahrungen mit der Gestaltung dieser Bedingungen auch in Entscheidungen externer Akteure einfließen und somit zukünftige Friedensprozesse verändern können.

Beide Fälle haben gezeigt, dass die Beteiligung der ehemaligen Rebellen an der Macht in der unmittelbaren Nachkriegsphase einen wirksamen Anreiz zur Kooperation darstellen kann. Die Möglichkeit, Rebellengruppen in politische Parteien zu transformieren, wurde in der Praxis nur halbherzig (Liberia) oder gar nicht (Côte d'Ivoire) genutzt. Diese Option, die in immer mehr international überwachten Friedensabkommen propagiert wird, wurde offenbar von den Akteuren selbst nicht als ausschlaggebend angesehen. Wichtiger scheint rückblickend die direkte Machtübernahme mit den damit zusammenhängenden Chancen zur Befriedigung der (materiellen) Interessen der früheren Gewaltakteure. Der in beiden Fällen aus ganz unterschiedlichen Gründen erfolgte Ausschluss führender Rebellen-Mitglieder der Übergangsregierung von der Kandidatur bei den Wahlen scheint zudem die rationale Abwägung der Akteure zwischen dem unmittelbaren Zugriff auf politische und materielle Res-

sources und der verzögerten Machtübernahme durch demokratische Wahlen zugunsten der ersten Option verschoben zu haben.

In Liberia mussten sich ernsthaft politisch Ambitionierte somit in Geduld üben – womöglich ein positiver Selektionsprozess für die nachhaltige Stabilisierung des Landes. Mit zwei Jahren war die Übergangsphase offenbar auch lang genug, um ihre stabilisierende Wirkung zu entfalten – im Gegensatz zum ersten Friedensprozess zwischen 1996 und 1997, als wesentlich weniger Zeit zwischen Machtteilung und Wahl verstrich und das Land anschließend wieder im Konflikt versank. Die längere Zeitspanne zwischen 2003 und 2005 ermöglichte zudem auch den etablierten zivilen Parteien, sich nach den Zerstörungen des Krieges in der politischen Landschaft neu zu orientieren und Fuß zu fassen. Die Übergangsphase in der Côte d’Ivoire ist einerseits länger, hat aber auch aufgrund der institutionell abgesicherten Position des Staatspräsidenten Gbagbo einen anderen Verlauf genommen. Dieser beruft sich nach wie vor auf seine verfassungsrechtlichen Privilegien. Es kam folglich zu einer asymmetrischen Machtverteilung, in der strikt zwischen einer „regulären“ Regierung (mit Regierungspartei) und „Rebellen“ unterschieden wurde. Die Herausforderung der Transformation von Gewaltakteuren in politische Parteien stellte sich damit primär nur für eine der beiden Konfliktparteien.

Aus institutioneller Perspektive ist schließlich die lange Phase zwischen dem Friedensabkommen und der Durchführung von Wahlen für die etablierten politischen Parteien von großer Bedeutung. In der Côte d’Ivoire gilt als sicher, dass das aus Vorkriegszeiten stammende Dreiparteiensystem (PDCI, RDR, FPI) den Gewaltkonflikt überleben wird. In Liberia ermöglichte das relativ ausdifferenzierte Parteiensystem die Integration einzelner Rebellenvertreter. Die weitgehende Deckungsgleichheit der Anhänger von Rebellengruppen mit der Wählerschaft bestehender Parteien neutralisiert einerseits das eigene politische Potenzial der militärischen Gruppierungen, eröffnet aber zugleich weit reichende Anschlussmöglichkeiten – aus normativer Sicht ein begrüßenswerter Prozess, da so – jedenfalls in Liberia – die Konfliktlinien des Krieges nicht auch noch im Parteiensystem „eingefroren“ werden.

Die Offenheit des institutionellen Rahmens für die Beteiligung ambitionierter Akteure, im Falle Liberias beispielsweise durch unabhängige Kandidaturen, trug sicher dazu bei, dass die Gruppen als Ganze schnell von der politischen Bildfläche verschwanden. Die Bildung eigener Rebellenparteien hat sich somit in Liberia und Côte d’Ivoire als verzichtbar für die Friedenskonsolidierung erwiesen, da durch das Parteien- und Wahlsystem zugleich einer Marginalisierung der Rebellen und ihrer Interessen entgegengewirkt werden konnte.

## LIBERIA UND CÔTE D'IVOIRE

Auch wenn sich aus diesen beiden Fällen keine allgemeinen Empfehlungen an internationale Akteure ableiten lassen, so spricht nach den hier gemachten Beobachtungen dennoch viel für eine verstärkte Förderung der zivilen (Oppositions-)Parteien und eines funktionierenden Parteiensystems. Internationale Unterstützung sollte dann – vorausgesetzt, es besteht ein gewisser Parteienpluralismus – eher dem Aufbau einer effektiven Parteiregulierung sowie bestehenden Parteien zu Gute kommen und sich weniger an die Parteinuugründungen ehemaliger Kriegsakteure richten. Des Weiteren legen die Fälle nahe, dass die Befristung der Machtteilung auf die unmittelbare Nachkriegsphase in Kombination mit einer anschließenden konkurrenzdemokratischen Wahl eine zumindest für Liberia gelungene Strategie der Friedenskonsolidierung darstellte. Das politische System konnte sich so schrittweise von dem Einfluss der Rebellen emanzipieren. Trotz aller Unwägbarkeiten bleibt diese Strategie auch in der Côte d'Ivoire alternativlos.

## 2.8. Südafrikas Weg in die Demokratie

*Judy Smith-Hoehn*

Vor zwanzig Jahren gelang mehreren afrikanischen Staaten der Übergang von extrem autoritären zu formal demokratischen politischen Systemen. Der wahrscheinlich bemerkenswerteste Transformationsprozess vollzog sich dabei in Südafrika, das nach dem Ende eines autoritären rassistischen Regimes 1994 Nelson Mandela, einen der Führer der südafrikanischen Befreiungsbewegung, als seinen ersten demokratisch gewählten Präsidenten feiern konnte.

Der vorliegende Beitrag behandelt die besonderen Gegebenheiten, die den friedlichen Wandel in Südafrika möglich machten. Im Mittelpunkt stehen dabei vor allem die strategischen Entscheidungen der Führungen sowohl der damaligen Befreiungsbewegung als auch des südafrikanischen Apartheidregimes. Sie zeigen, dass beide Seiten die sich verändernden innerstaatlichen und internationalen Bedingungen erkannten und sich durch sie veranlasst sahen, sich an den Verhandlungstisch zu setzen. Der Kontext, in dem sich die Transformation vollzog, war einzigartig: Das Ende des Kalten Krieges verlangte von beiden Seiten eine Neuausrichtung ihrer Loyalitäten – etwas, was Länder, die heute vor ähnlichen Herausforderungen stehen, so nicht noch einmal wiederholen können. Der Beitrag wird jedoch auch zeigen, dass es die koordinierte und wohlgedachte Reaktion der Opposition war – insbesondere die der zuvor marginalisierten Befreiungsbewegung, die sich ebenso gut für eine „Politik der Rache“ hätte entscheiden können –, der die erfolgreiche und friedliche Transformation zu verdanken ist.

Der Beitrag schließt mit einer Reihe „verallgemeinerbarer“ Erkenntnisse, die anderen Ländern, die vor ähnlichen Herausforderungen stehen, bei dem Versuch, ihre internen Konflikte auf dem Verhandlungswege zu lösen, als Wegweiser dienen könnten; das gilt z.B. für Simbabwe.

### *Der Kampf gegen die Apartheid*

Historisch gesehen trafen in Südafrika bereits seit dem elften Jahrhundert, als die Vorfahren der zur Bantu-Sprachfamilie gehörenden Völker der Nguni<sup>1</sup>, der Sotho und der Tswana von Ostafrika aus einwanderten und auf die in der Region siedelnden Khoisan stießen, verschiedene Kulturen mit unterschiedli-

---

<sup>1</sup> Die heutigen Zulu, Xhosa, Swasi und Ndebele.

chen ethnischen Identitäten aufeinander. Vor über drei Jahrhunderten folgten die ersten europäischen Siedler. Nach der Ankunft der europäischen Kolonisten hielt man es für notwendig, die Bevölkerung nach ihrer ethnischen Identität („Rasse“) begrifflich zu unterscheiden. Diese Klassifizierung bildete später die Grundlage der Apartheidpolitik der regierenden Nationalen Partei (NP), die 1948 die Macht übernommen hatte und diese über 40 Jahre lang behielt.<sup>2</sup> Die Grundregel war einfach: Der rechtliche Status jedes Einzelnen beruhte auf seiner Rassenzuordnung. Um die Politik der Rassendiskriminierung reibungslos betreiben zu können, musste die Regierung die gesamte Bevölkerung klassifizieren. Die südafrikanische Gesellschaft wurde daher in vier Gruppen aufgeteilt: Schwarze, Weiße, Farbige und Asiaten.

Die Apartheidpolitik war eine Form der Rassendiskriminierung, die Auswirkungen auf den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Zustand der gesamten Gesellschaft hatte. Ziel der Apartheidgesetze der Regierung war die Gewährleistung einer nach ethnischen Kriterien aufgeteilten Gesellschaft, in der die „Weißen“ die Oberschicht bildeten und die nichtweiße Bevölkerung in dreifacher Hinsicht diskriminiert wurde: 1. politisch, indem sie von der Beteiligung am politischen System ausgeschlossen wurde, 2. wirtschaftlich, indem bestimmte Berufe Weißen vorbehalten wurden, und 3. gesellschaftlich, indem man Gesetze wie den *Group Areas Act* schuf, der die Wohngebiete der Bevölkerungsgruppen getrennt nach ihrer Rassenzuordnung festlegte und der die wohl nachhaltigsten Auswirkungen auf die heutige südafrikanische Gesellschaft hatte.

Bekanntermaßen nahmen die schwarzen Gemeinschaften in Südafrika die ihnen innerhalb der Rassenpolitik zugeordnete Stellung nicht klaglos hin. Die ersten Befreiungsbewegungen entstanden bereits 1894.<sup>3</sup> Mit der Verabschiedung der Freiheitscharta auf dem Gipfeltreffen des Volkskongresses im Jahr 1955 definierten sie ein gemeinsames Ziel, an dem sich der vereinigte Widerstand gegen die Herrschaft der weißen Minderheit orientieren konnte. Bis in die 50er Jahre des 20. Jahrhunderts hinein waren die Widerstandswellen, die eine ständige Gefahr für die Stabilität des Unterdrückungsregimes darstellten,

2 An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass Rassentrennung und Rassendiskriminierung lange vor dem Wahlsieg der NP im Jahr 1948 sowohl von den britischen als auch von den holländischen Siedlern praktiziert und akzeptiert wurden. Beide Gruppen gingen jedoch sehr unterschiedlich an die Rassentrennung heran. Zur Staatsdoktrin wurde Rassismus in Südafrika erst 1948.

3 Damals gab sich jede schwarze Gemeinschaft eine eigene politische Organisation: 1894 wurde der *Natal Indian Congress* (NIC) gegründet, 1906 die *African People's Organisation* (APO) und 1912 der Afrikanische Nationalkongress (*African National Congress*, ANC); vgl. Mac Maharaj: *The ANC and South Africa's Negotiated Transition to Democracy and Peace*, Berghof Transitions Series No. 2, Berlin 2008, S. 7.

passiv, d.h. der Widerstand gestaltete sich nach dem Vorbild Mahatma Ghandis in Form zivilen Ungehorsams. Erst nach dem Sharpeville-Massaker von 1960 und dem anschließenden Verbot aller Befreiungsbewegungen ging der gewaltlose Widerstand in einen bewaffneten Kampf über.<sup>4</sup> Die Entscheidung für eine Gewaltstrategie fiel nicht leicht, war jedoch der Versuch, ein gewisses Maß an Kontrolle über die zunehmenden, unkontrollierten gewaltsamen Zwischenfälle zu erlangen.<sup>5</sup>

Seit den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts beruhte der Befreiungskampf des Afrikanischen Nationalkongresses (ANC) im Wesentlichen auf vier Säulen: 1. Massenmobilisierung und Massenaktionen, 2. politischer Untergrundarbeit, 3. dem bewaffneten Kampf und 4. einer internationalen Kampagne zur Isolierung des südafrikanischen Apartheidregimes. Die Entscheidung für den gewaltsamen Weg als Teil des Kampfes gegen die Apartheid beruhte auf dem Gedanken, dass der bewaffnete Arm des ANC, *Umkhonto we Sizwe* (MK, „Speer der Nation“), nicht außerhalb der politischen Sphäre und losgelöst von der Befreiungsbewegung operieren sollte; vielmehr sollten sich die Führer der Befreiungsbewegung stets darum bemühen, den Weg für eine Verhandlungslösung offen zu halten, wie unwahrscheinlich diese auch manchmal sein mochte. Dieses Verständnis von der Funktion des bewaffneten Kampfes war entscheidend, da es dem ANC und seinen Verbündeten erlaubte, sich jeweils der Situation anzupassen und trotz des Griffes zu den Waffen Verhandlungen mit dem politischen Gegner aufzunehmen.<sup>6</sup>

### *Die Phase der Transformation*

Im Wesentlichen waren es drei Faktoren, die eine Verhandlungslösung zwischen der Apartheidregierung und der Befreiungsbewegung ermöglichten:

1. wachsender Druck von innen, der das Risiko eines Bürgerkrieges infolge der zunehmenden Mobilisierung sozialer Interessengruppen wie Gewerkschaften und religiöser Bewegungen erhöhte,

---

4 1960 wurde Nelson Mandela zum Führer des *National Action Council* (NAC) gewählt. Nachdem alle Versuche, sich mit der Regierung zu einigen, gescheitert waren, ging er in den Untergrund und rief den militanten Flügel des ANC ins Leben. Zum Panafrikanischen Kongress (PAC) gehörte wiederum die bewaffnete Untergrundbewegung *Poqo* („Wir allein“). Der PAC gründete mit der *Azanian People's Liberation Army* (APLA) einen weiteren bewaffneten Arm.

5 Vgl. Nelson Mandela: *Der lange Weg zur Freiheit*, Frankfurt am Main 1997, S. 694.

6 Vgl. Maharaj, a.a.O. (Anm. 3), S. 13-14.

2. Entwicklungen auf internationaler Ebene, insbesondere das Ende des Kalten Krieges, sowie nicht zuletzt
3. strategische Erwägungen sowohl der Befreiungsbewegung als auch des Apartheidregimes.

*Wachsender Druck von innen und das Risiko eines Bürgerkrieges*

Die Ende der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts beginnende Massenmobilisierung gegen die Apartheid erfasste Gewerkschaften, Studentenbewegungen, religiöse Gruppen und andere Interessengruppen und gewann in den 80er Jahren rasch an Dynamik. Eine Serie zumeist spontaner Streiks gepaart mit einer realistischen Einschätzung des Zustands der Wirtschaft veranlasste das Apartheidregime 1979 zur Zulassung schwarzer Gewerkschaften, die dadurch Gelegenheit erhielten, sich an die Spitze des Kampfes zu setzen.

Nach dem Aufstand in Soweto im Juni 1976, bei dem zwischen fünf- und siebenhundert Demonstranten – zumeist Schüler – von der südafrikanischen Polizei getötet wurden, war es zudem zu landesweiten Protestaktionen und Unruhen gekommen, die mehrmals zur Verhängung des Ausnahmezustands führten, ohne dass es dadurch jedoch gelang, die Aufstände zu beenden. Mit der Gründung der Vereinigten Demokratischen Front (UDF) im Jahr 1983 erhielt der Massenwiderstand gegen die Apartheid neue Impulse, da sich in ihr zahlreiche verschiedene Interessengruppen wie Kultur- und Sportverbände, politische Organisationen und Gemeindegruppen zusammenschlossen, um gemeinsam gegen das Regime mobil zu machen. Kurze Zeit später vereinigten sich auch mehrere Gewerkschaften zu einer gemeinsamen Anti-Apartheid-Bewegung, dem Kongress der südafrikanischen Gewerkschaften (COSATU). Auch die Kirchen beteiligten sich nun aktiver am Kampf gegen die Apartheid, so vor allem der Südafrikanische Kirchenrat (SACC) und das Institut für kontextuelle Theologie.

Trotz der Versuche, das unterdrückte Volk zu spalten – z.B. 1983 durch die Einführung eines Dreikammerparlaments, mit dem Asiaten und Farbigen „besondere Privilegien“ zugestanden wurden, um so ihre Unterstützung zu gewinnen –, setzte sich die Mobilisierung der Massen gegen das Regime fort, indem sich immer mehr Schwarze, Farbige, Asiaten und reformorientierte weiße Südafrikaner, unterstützt vom ANC, verbündeten. Der ANC warb erfolgreich für den Schulterschluss verschiedener Interessengruppen, die fortan ihre Einigkeit im Kampf für die gemeinsame Sache demonstrierten. Der innere Druck zur Veränderung zeigte sich noch deutlicher, als die Medien begannen, den ANC und dessen bewaffnete Aktivitäten weniger negativ darzustellen.

Vor allem angesichts der Tatsache, dass die Opposition keine homogene Gruppe war, war das kein einfaches Unterfangen. Bereits in den 60er Jahren war es dem Apartheidregime gelungen, viele Oppositionsbewegungen zum Schweigen zu bringen, und Gruppierungen wie der ANC und der Panafrikanische Kongress (PAC) waren gezwungen, aus dem Exil zu operieren. Zu jener Zeit wurde Steve Bikos *Black-Consciousness*-Bewegung (BCM) zur führenden Befreiungsbewegung. Zudem kam es häufig zu ideologischen und organisatorischen Kontroversen zwischen den unterschiedlichen Gruppen. Erst mit den Wahlen von 1994 konnte der ANC seine Dominanz gegenüber Organisationen wie dem PAC und der *Azanian People's Organisation* (AZAPO) durchsetzen.

### *Entwicklungen auf internationaler Ebene*

Mit dem Ende des Kalten Krieges zu Beginn der 90er Jahre endete auch die von einigen als „blinde wirtschaftliche und militärische Unterstützung“ bezeichnete Politik der Sowjetunion und der USA gegenüber als verbündet wahrgenommenen Ländern. Diese Politik hatte im 20. Jahrhundert zahlreiche Stellvertreterkriege angeheizt.

Die Apartheidregierung, die vormals Nutznießerin westlicher Hilfe war, nun aber für die Großmächte im globalen Konflikt an Wert verloren hatte, konnte nicht länger auf Unterstützung für ihre Bemühungen um die Errichtung eines *Cordon sanitaire* jenseits der nördlichen Landesgrenze zählen, der mit der Unabhängigkeit Angolas, Simbabwe, Mosambiks und später auch Namibias ohnehin bereits zu bröckeln begonnen hatte. Die westlichen Mächte gerieten zudem infolge ihrer Unterstützung für das Unterdrückungsregime nicht nur in internationalen Foren, sondern auch von Seiten ihrer eigenen Bevölkerung zunehmend unter Druck. Als es dem ANC schließlich auch noch gelang, den Widerstand gegen die Apartheid durch internationale Aufrufe zum Boykott südafrikanischer Produkte, zur Verhängung von Sanktionen und zur Veranstaltung von Kundgebungen für die Freilassung politischer Gefangener zu stärken, konnte Südafrika sich nicht länger auf die weitere politische, militärische und wirtschaftliche Unterstützung verlassen.

### *Strategische Erwägungen der Befreiungsbewegung und des Apartheidregimes*

Südafrikas Transformation wurde auf dem Verhandlungswege erreicht, woraus sich Lehren für ähnliche Fälle ziehen lassen. Dabei sind zwei Phasen zu untersuchen: die Vorverhandlungsphase und die Verhandlungsphase.

Beide Konfliktparteien waren sich offenbar bereits vor dem Beginn der Verhandlungen der Tatsache bewusst, dass man aufgrund der inneren und äußeren Entwicklungen der letzten Zeit neue Wege in der Konfliktlösung gehen musste. Gleichzeitig nahm jedoch die Gewalt wieder zu und angesichts des Risikos, Mitstreiter in den eigenen Reihen, die jeden Kompromiss kategorisch ablehnten, zu enttäuschen, zögerten beide Seiten, sich öffentlich zur Notwendigkeit eines neuen Ansatzes zur Lösung des Konflikts zu bekennen. Man suchte daher fieberhaft nach alternativen Konfliktlösungsmöglichkeiten, wurde gleichzeitig aber nicht müde zu versichern, dass die eigene Seite aus einer Verhandlungslösung auf jeden Fall den größeren politischen Vorteil ziehen würde.

1985 teilte der damalige Präsident Pieter Willem Botha dem Parlament mit, er werde Nelson Mandela unter der Bedingung aus der Haft entlassen, dass dieser künftig auf die Anwendung von Gewalt als Mittel der Politik verzichte. Der Grund dafür war jedoch sicherlich nicht die Einsicht, dass nunmehr verhandelt werden müsse. Botha versuchte vielmehr, sich das Wohlwollen der westlichen Verbündeten des Apartheidregimes zu sichern, die, wie bereits erwähnt, aufgrund ihrer Unterstützung für das Regime zunehmend unter innenpolitischen Druck gerieten. Dessen ungeachtet deutete das Angebot allerdings auch darauf hin, dass die Regierung inzwischen doch in gewisser Weise erkannt hatte, dass ihre bisherige aggressive Strategie der Unterdrückung der Opposition nicht länger aufrechtzuerhalten war.

In seiner Reaktion auf Bothas Ankündigung versuchte Nelson Mandela die Sorge des ANC zu zerstreuen, er könnte die Prinzipien des Befreiungskampfs um seiner Freiheit willen opfern: „Aber ich kann mein Geburtsrecht nicht verkaufen, und ich bin auch nicht bereit, das Geburtsrecht des Volkes auf Freiheit zu verkaufen. [ . . . ] Nur freie Menschen können verhandeln. Gefangene können keine Verträge schließen. Ich kann und werde nichts unternehmen, solange ich und ihr, das Volk, nicht frei sind.“<sup>7</sup> Mit dieser Erklärung wies Mandela darüber hinaus deutlich darauf hin, dass die nicht an Bedingungen geknüpfte Freilassung politischer Gefangener in Südafrika ein wesentliches Element jedweder Verhandlungen sein würde. Auch wenn er Bothas Angebot zurückwies, zeugte Mandelas Erklärung doch auch davon, dass er eine Verhandlungslösung für möglich hielt.

Ein wesentliches Hindernis für die Aufnahme von Verhandlungen war die Frage eines Waffenstillstands. Während es für Regierungen gemeinhin üblich ist, den Verzicht auf die Anwendung von Gewalt durch Aufständische als Voraussetzung für Verhandlungen zu fordern, war der ANC nicht bereit, seinen

---

7 Mandela, a.a.O. (Anm. 5), S. 700.

bewaffneten Kampf ohne ein Zeichen guten Willens seitens des Apartheidregimes einzustellen. Mandela bestand darauf, dass ein Waffenstillstand nicht die Voraussetzung für Verhandlungen sein dürfe, sondern vielmehr als erster Punkt auf der Tagesordnung von beiden Seiten vereinbart werden müsse,<sup>8</sup> und erklärte, dass seine Partei Verhandlungen zustimmen würde, sobald die Regierung bereit sei, ihr politisches Machtmonopol aufzugeben.

Während Mandela aus seiner Gefängniszelle heraus Vorverhandlungen mit Vertretern der Regierung führte, übernahm der damalige Präsident des ANC, Oliver Tambo, im August 1989 die Federführung bei der Ausarbeitung eines Dokuments, das von der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU), den Frontlinienstaaten und dem *Commonwealth of Nations* gebilligt werden sollte und später die Grundlage der „Erklärung über Apartheid und deren zerstörerische Folgen im südlichen Afrika“ bildete, die am 14. Dezember 1989 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet wurde. Die nach dem Ort ihrer Verabschiedung, der Hauptstadt Simbabwes, benannte Harare-Erklärung, legte eine Verhandlungsstrategie fest, die es dem ANC ermöglichen sollte, Unterstützung insbesondere von Verbündeten des Apartheidregimes zu erhalten.

Einige ANC-Führer nutzten andere Kanäle für den Dialog. Von November 1987 bis Mai 1990 fanden mehrere Gespräche zwischen Vertretern des ANC unter der Leitung von Thabo Mbeki und Angehörigen des Apartheid-Establishments auf dem Landsitz Mells Park in Somerset/Großbritannien statt. Die Gespräche ermöglichten letztendlich persönliche Treffen zwischen Mitgliedern des ANC und Mitarbeitern des südafrikanischen Geheimdienstes, die im September 1989 begannen und dazu dienten, die Chancen für eine friedliche Lösung des Konflikts auszuloten.

Die Unterzeichnung der Harare-Erklärung, die Gespräche in Mells Park und die Vorverhandlungen zwischen Mandela und Vertretern der Apartheidregierung waren angesichts des 1985 zunächst in Teilen Südafrikas verhängten und 1986 von Präsident Botha auf das gesamte Land ausgedehnten Ausnahmezustands von besonderer Bedeutung. Denn auch wenn alle am Konflikt beteiligten Akteure die Vorteile einer Verhandlungslösung erkannt zu haben schienen, waren beide Seiten noch misstrauisch, was die Aussichten auf „echte“ Verhandlungen anging. Der ANC setzte zudem aufgrund der Unberechenbarkeit der Lage seinen Kampf mit politisch-militärischen Mitteln fort.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Vgl. ebenda, S. 741.

<sup>9</sup> Dies belegt z.B. die Operation Vula, die 1986 begann und 1990 endete. Dieses geheime Projekt wurde von Mac Maharaj geleitet. Sein Ziel war es, ranghohe Führungsmitglieder der Bewegung ausfindig zu machen, die sich zu jener Zeit in Südafrika aufhielten und die Führung des Kampfes im Land selbst übernehmen sollten, falls die Verhandlungen nicht

Im Lager des politischen Gegners stand Präsident Botha vor drei Problemen, die ihn daran hinderten, durch die Aufhebung des ANC-Verbots den Weg für Verhandlungen frei zu machen: 1. lehnte er die Strategie des bewaffneten Widerstands des ANC sowie dessen Bündnis mit der Südafrikanischen Kommunistischen Partei (SACP) kategorisch ab, 2. fürchtete er die negativen Reaktionen der weißen Rechten auf einen solchen Schritt und 3. vertraute er darauf, dass sich die von schwarzen Extremisten angestifteten Unruhen durch die exzessive Anwendung militärischer Gewalt weiterhin erfolgreich unterdrücken ließen.

Nach Präsident Bothas Rücktritt und der Amtsübernahme durch seinen Nachfolger Frederik Willem de Klerk hatte sich die politische Lage derart verschlechtert, dass die weiße Minderheitsregierung sich eingestehen musste, dass Verhandlungen unumgänglich waren. Für den Sinneswandel waren vier Faktoren ausschlaggebend: 1. konnte das Regime die Sicherheit und den Wohlstand der privilegierten Minderheit nicht länger gewährleisten, 2. konnte es die besitzlose Mehrheit nicht länger erfolgreich unterdrücken, 3. war es durch die Sanktionen der ehemals Verbündeten international isoliert und 4. konnte sich die Regierung die Bewältigung der drei erstgenannten Faktoren schlicht und einfach nicht mehr leisten: Allein im Jahr 1989 hatte sie im Kampf um die Aufrechterhaltung des Systems 17,7 Prozent des Haushalts für die Streitkräfte ausgegeben, was wiederum die Inflation in die Höhe trieb.

### *Der Beginn der Verhandlungen*

Der Führungswechsel innerhalb der Apartheidregierung hatte erhebliche Auswirkungen auf deren Interaktion mit der Befreiungsbewegung. Mit der Ablösung Bothas durch seinen Nachfolger de Klerk – zunächst als Vorsitzender der regierenden NP, später auch als Präsident des Landes – im Jahr 1989 wurde die unter Botha entstandene offenkundige Pattsituation überwunden.<sup>10</sup>

Die Protagonisten beider politischen Lager waren nach Einschätzung der Lage weitsichtig genug zu erkennen, dass ihnen nur der Eintritt in Verhandlungen die Möglichkeit gab, Einfluss auf den Ausgang des Konflikts zu nehmen.

Im Februar 1990 kündigte de Klerk die bedingungslose Freilassung Nelson Mandelas sowie die Aufhebung des Verbots mehrerer politischer Organisationen, u.a. des ANC, der SACP und des PAC, an und machte damit der Befrei-

---

zu den erwarteten Ergebnissen führten.

10 Ein Führungswechsel, insbesondere auf der Regierungsseite, kann einer der Faktoren sein, die Verhandlungen begünstigen. Vgl. Veronique Dudouet: Negotiating conflict settlements: Lessons learnt and challenges, Roundtable Meeting Report, 7.-9. März 2008, Schwanenwerder/Berlin, S. 10.

ungsbewegung den Weg für die Teilnahme an Verhandlungen frei. Im August desselben Jahres gab der ANC die Einstellung des bewaffneten Kampfes bekannt. Für beide Seiten waren damit die Voraussetzungen für den Einstieg in offizielle Verhandlungen geschaffen.

Im Mai 1990 trafen sich ANC-Mitglieder und Regierungsvertreter und verfassten ein gemeinsames Dokument, in dem die Freilassung politischer Gefangener und die Rückkehr von Anti-Apartheid-Aktivisten aus dem Exil angekündigt wurden. Es folgten die Aufhebung des seit 1985 in Kraft befindlichen Ausnahmezustands, die Abschaffung mehrerer Apartheidgesetze und das an die internationale Gemeinschaft gerichtete Versprechen, dass der eingeleitete Demokratisierungsprozess unumkehrbar sei. Von da an standen Strände, Parkbänke, Toiletten, Restaurants, Krankenhäuser und Hotels jedem offen. Ungeachtet dieser positiven Entwicklungen blieb die Lage jedoch instabil und mehrere Zwischenfälle drohten den Prozess zum Scheitern zu bringen. So war das Apartheidregime auf der einen Seite maßgeblich daran beteiligt, die sich seit Anfang der 90er Jahre über das ganze Land ausbreitende Gewalt zwischen den verschiedenen schwarzen Gemeinschaften zu schüren. Auf der anderen Seite gab es Aktivisten in der Befreiungsbewegung, die strikt dagegen waren, dass Mandela und seine Mitstreiter das Gespräch mit dem politischen Gegner suchten, was die Gefahr einer Spaltung der Befreiungsbewegung heraufbeschwor. Ungefähr zur selben Zeit wurde auch die Operation Vula aufgedeckt.

Alles in allem trat keine der beiden Seiten mit einer einheitlichen Position in die Verhandlungen ein. Sowohl die Regierungsvertreter als auch die Führer der Befreiungsbewegung mussten sich mit entgegengesetzten Ansichten und Erwartungen der heterogenen Gruppen, die sie zu vertreten beanspruchten, auseinandersetzen. Allerdings eskalierten die Probleme nie so weit, dass sie die Verhandlungen zum Stillstand brachten; dementsprechend widerrief Mandela auch nicht die Einstellung des bewaffneten Kampfes und bekräftigte damit das Bekenntnis des ANC zur Fortsetzung der Gespräche. Das bedeutete jedoch kein Ende der Gewalt. Vor allem in KwaZulu und Natal lieferten sich ANC-Anhänger und Mitglieder der traditionell Zulu-geführten *Inkatha Freedom Party* (IFP) blutige Auseinandersetzungen. Der ANC war davon überzeugt, dass die Gewalt Schwarzer gegen Schwarze von Agenten des südafrikanischen Geheimdienstes provoziert worden war, und rief die Regierung dazu auf, ihre Einmischung zu beenden.

Im Februar 1991 setzte de Klerk die Reform des politischen Systems fort, indem er alle noch verbliebenen Apartheidgesetze bis auf die politischen aufhob. Wichtigstes Ziel der NP war es nun herauszufinden, wie weit sie Elemente der alten Ordnung beim Aufbau eines neuen Regimes bewahren konnte;

gleichzeitig erkannte sie jedoch, dass die neue Ordnung nur Bestand haben würde, wenn sie die politische Partizipation der zuvor ausgegrenzten Mehrheit einschloss. Der ANC erarbeitete im Mai 1991 vorläufige Vorschläge für eine zukünftige Verfassung, die Regierung legte ihren Entwurf im September desselben Jahres vor.

Die offiziellen Verhandlungen wurden im Dezember 1991 im Rahmen der Konferenz für ein demokratisches Südafrika (CODESA) aufgenommen und im Laufe der Zeit zunehmend von zwei der 19 teilnehmenden Parteien dominiert: dem ANC und der regierenden NP. Die Forderungen der Befreiungsbewegung waren eindeutig: 1. eine demokratisch gewählte Verfassungsgebende Versammlung, 2. die Schaffung von Übergangsstrukturen, die die Gleichstellung aller Parteien mit der südafrikanischen Regierung gewährleisten, 3. eine Übereinkunft über „allgemeine Verfassungsprinzipien“ sowie 4. die Festsetzung eines Zeitrahmens für die Einführung einer demokratischen Gesellschaftsordnung. Die Sorge der NP galt Fragen des Mehrheitsprinzips, der Machtteilung und der Zentralmacht. Sie forderte daher zunächst ein Vetorecht für Beschlüsse der Verfassungsgebenden Versammlung, um so die Kontrolle über die politische Macht zu behalten. Hauptstreitpunkt war jedoch die Frage, ob man über die Machtübergabe von einer Partei auf die andere verhandelte oder über die Modalitäten einer gemeinsamen Regierungsbeteiligung. Erst 1992 konnte man sich auf den Begriff der Mehrparteiverhandlungen einigen.

Das auf der CODESA unterzeichnete Nationale Friedensabkommen enthielt besondere Bestimmungen für einen Ausgleich zwischen den Positionen des ANC und der NP. So widersetzte sich der ANC zwar Forderungen nach einem Minderheitenvetorecht, stimmte aber Wahlen auf der Grundlage des Verhältniswahlrechts zu. Die NP willigte ihrerseits in die Schaffung eines Wahlsystems nach dem Prinzip „eine Person, eine Stimme“ ein. Damit vollzog sie letztendlich einen pragmatischen Paradigmenwechsel und machte das größte Zugeständnis, indem sie indirekt einem Machtverzicht zustimmte.

Der Zeitraum von 1991 bis 1994 war wohl einer der gewalttätigsten in der Geschichte Südafrikas. Dennoch konnten sich die Führungen der Konfliktparteien auf eine Regierung der Nationalen Einheit einigen. Im Dezember 1993 wurde eine Übergangsverfassung angenommen und für den 27. April 1994 wurden schließlich Wahlen angesetzt, die den ersten demokratisch gewählten Präsidenten Südafrikas hervorbrachten: Nelson Mandela.

Nach Jahrzehnten der Unterdrückung war Gewalt jedoch zu einem Kennzeichen der südafrikanischen Gesellschaft geworden. Es war nur schwer vorstellbar, dass eine Befreiungsbewegung, die einen bewaffneten Kampf geführt hatte, dazu in der Lage wäre, sich in eine repräsentative politische Partei zu

verwandeln. Nichtsdestoweniger hatten die Aktionen des militärischen Arms des ANC nur eine der vier Säulen des Befreiungskampfes ausgemacht. Zudem hatte er nie außerhalb der politischen Struktur der Befreiungsbewegung agiert. Der ANC begriff seinen bewaffneten Kampf als eine Form des Protests, angetrieben vom politischen Ziel der Befreiung der Massen.

### *Zusammenfassung und Lehren*

William Zartman stellte 1995 fest: „Der Fall Südafrika zeigt die Bedingungen und die Prozesse auf, die für den Erfolg schwieriger interner Verhandlungen notwendig sind.“<sup>11</sup>

Wie gezeigt, haben insbesondere drei Elemente zur friedlichen Lösung des Konflikts beigetragen: der Veränderungsdruck von innen durch zivilgesellschaftliche Gruppen, die Entwicklungen auf internationaler Ebene und die strategischen Erwägungen der wichtigsten am Konflikt beteiligten Akteure. Entscheidend war letztendlich der an dritter Stelle genannte Faktor: Erst die strategischen Erwägungen der Konfliktparteien selbst bzw. ihrer jeweiligen Führung<sup>12</sup> schufen ein günstiges Umfeld für eine Verhandlungslösung. Mitte der 80er Jahre waren sowohl die südafrikanische Regierung als auch der ANC zu der Einsicht gelangt, dass sie den Gegner nicht würden besiegen können. Beide Seiten hatten zudem ihre Bereitschaft gezeigt, trotz widriger Umstände weiter miteinander zu kommunizieren. Die Führungen der Konfliktparteien ließen sich also nicht von ethischen Normen leiten, sondern von ihrem jeweiligen Eigeninteresse.

Insgesamt lassen sich aus der erfolgreichen Transformation Südafrikas sieben verallgemeinerbare Lehren für Länder ableiten, die vor ähnlichen Herausforderungen stehen:

1. Die Konfliktparteien müssen dazu bereit sein, eine Verhandlungslösung als eine Alternative für die Beendigung eines Konflikts in Betracht zu ziehen; sowohl die Befreiungsbewegung als auch die Apartheidregierung erkannten, dass sie im Verhandlungsprozess die Initiative ergreifen mussten, um ihn dirigieren zu können.
2. Ein Führungswechsel kann die Wiederaufnahme festgefahrener Verhandlungen begünstigen; so geschehen, als Frederik Willem de Klerk 1989 Pie-

---

11 I. William Zartman: *Negotiating the South African Conflict*, in: I. William Zartman (Hrsg.): *Elusive Peace. Negotiating an End to Civil Wars*, Washington, DC, 1995, S. 147 (eigene Übersetzung).

12 Vgl. Maharaj, a.a.O. (Anm. 3), S. 17-18.

ter Willem Botha zunächst als Vorsitzender der NP und dann als Staatspräsident ablöste.

3. Die herrschende Elite muss in ihrer Haltung einen pragmatischen Kurswechsel vollziehen und erkennen, dass der Status quo nicht länger aufrechtzuerhalten ist und es umfangreicher struktureller Reformen bedarf, die letztendlich auch zu einem Regimewechsel führen können.
4. Die mehrspurigen Verhandlungen erlaubten es den Konfliktparteien, die Kommunikation auch dann aufrechtzuerhalten, wenn die offiziellen Gespräche zeitweise eingestellt wurden.
5. Die Bildung strategischer Allianzen mit der einheimischen Zivilgesellschaft und internationalen Interessengruppen kann den Veränderungsdruck weiter erhöhen; dies gilt sowohl für die Massenmobilisierung gegen die Apartheid in den 80er Jahren in Südafrika als auch für die Anti-Apartheid-Bewegungen in zahlreichen westlichen Staaten, die ehemals verbündete Regierungen dazu zwangen, ihre Unterstützung für Südafrika und ihre dortigen Investitionen einzustellen.
6. Die Verantwortung für den Prozess bzw. die Übernahme der Verhandlungsführung durch die Konfliktparteien selbst war entscheidend für den Erfolg. Externe Akteure können den Prozess in diesem Sinne durch die Erleichterung der Gespräche, das Angebot materieller oder finanzieller Hilfe oder durch andere Hilfsangebote lediglich unterstützen.
7. Ein anfänglicher Aufschub demokratischer Prozesse, z.B. von Wahlen, kann zu einer Verbesserung in den Beziehungen zwischen den Konfliktgegnern führen, bevor sie in den an sich schon konfliktgeladenen Verhandlungsprozess eintreten, da demokratische Prozeduren die vorhandenen Spannungen in einer bereits gespaltenen Gesellschaft vertiefen können. Wahlkämpfe und Parlamentsdebatten beispielsweise können soziale Konflikte verschärfen, wenn opportunistische Politiker die Spannungen zur Durchsetzung eigener Interessen instrumentalisieren. Zu dem Zeitpunkt, als es in Südafrika zur Durchführung von Wahlen kam, trugen die während der Verhandlungen unternommenen Bemühungen um Vertrauensbildung bereits erste Früchte – die Konfliktparteien hatten begonnen, sich gegenseitig zu vertrauen, und die politischen Kräfte hatten bereits erste Erfahrungen in der Zusammenarbeit gemacht –, so dass die Wahrscheinlichkeit einer Anfechtung der Wahlen oder einer Vertiefung der ethnischen Spaltung abgenommen hatte.

Während einige Beobachter vor allem die schwierigen Umstände hervorheben, unter denen die Verhandlungen stattfanden, sind andere Betrachter der Ansicht, dass es gerade die Furcht vor der drohenden Zunahme der Gewalt

JUDY SMITH-HOEHN

war, die die Verhandlungen aufrechterhielt. Wie dem auch sei: Südafrika hat seinen Status in den internationalen Beziehungen durch die erfolgreiche Transformation deutlich erhöht und ist heute das, was manch einer eine afrikanische Supermacht nennen würde.

## 2.9. Der Sudan am Scheideweg

*Michael Ashkenazi*

2005 wurde ein Friedensabkommen zwischen der Regierung in Khartum und der Südsudanesischen Volksbefreiungsarmee (SPLA) unterzeichnet, das dem Südsudan Autonomie gewährt und die Machtteilung in einer Regierung der Nationalen Einheit, freie Wahlen sowie ein Referendum über die Unabhängigkeit des Südsudan für 2011 vorsieht. Im Vergleich zum Bürgerkrieg ist das Gewaltniveau im Südsudan zwar zurückgegangen, die Lage ist jedoch instabil. In mehreren Regionen bestehen nach wie vor gewaltsame Konflikte. Mehr als 2.000 Menschen starben im Jahr 2009 im Südsudan, eine Viertelmillion wurde zu Flüchtlingen. Wegen des zwischen Nord- und Südsudan umstrittenen Grenzverlaufs und einer hohen Präsenz von Truppen aus beiden Gebieten ist das Konfliktpotenzial hoch. Darfur, Südkordofan und die Region Kassala an der Grenze zu Eritrea sind weitere Krisengebiete. Verschiedene militärische und politische Gruppen gefährden den Frieden; so kommt es entlang der innersudanesischen Grenzlinie immer wieder zu gewaltsamen Auseinandersetzungen, die sich vor allem im Gebiet Abyei manifestieren, einer Region im Süden Sudans mit großen Ölreserven. Nichtstaatliche bewaffnete Gruppen verschärfen die Sicherheitslage; meist sind es perspektivlose, zugleich aber gewinnorientierte Freischärler, die Verbrechen begehen, plündern und misshandeln. Zudem eskalierte der Darfur-Konflikt kurz nach der Friedensvereinbarung erneut. Die Militärjunta in Khartum will die Region arabisieren; das Hauptmotiv liegt jedoch in der Erschließung neuer Erdölfelder, die im Südosten Darfurs vermutet werden. Unterstützt durch die sudanesischen Regierung vertreiben arabische *Dschandschawid*-Milizen die dortigen Schwarzafrikaner, plündern und schüchtern die Zivilbevölkerung ein bzw. machen sie zu Sklaven. Die Drohungen der UN gegenüber der Khartum-Regierung blieben weitgehend wirkungslos. Der folgende Beitrag konzentriert sich gleichwohl auf den Südsudan.

### *Die Bürgerkriege im Sudan*

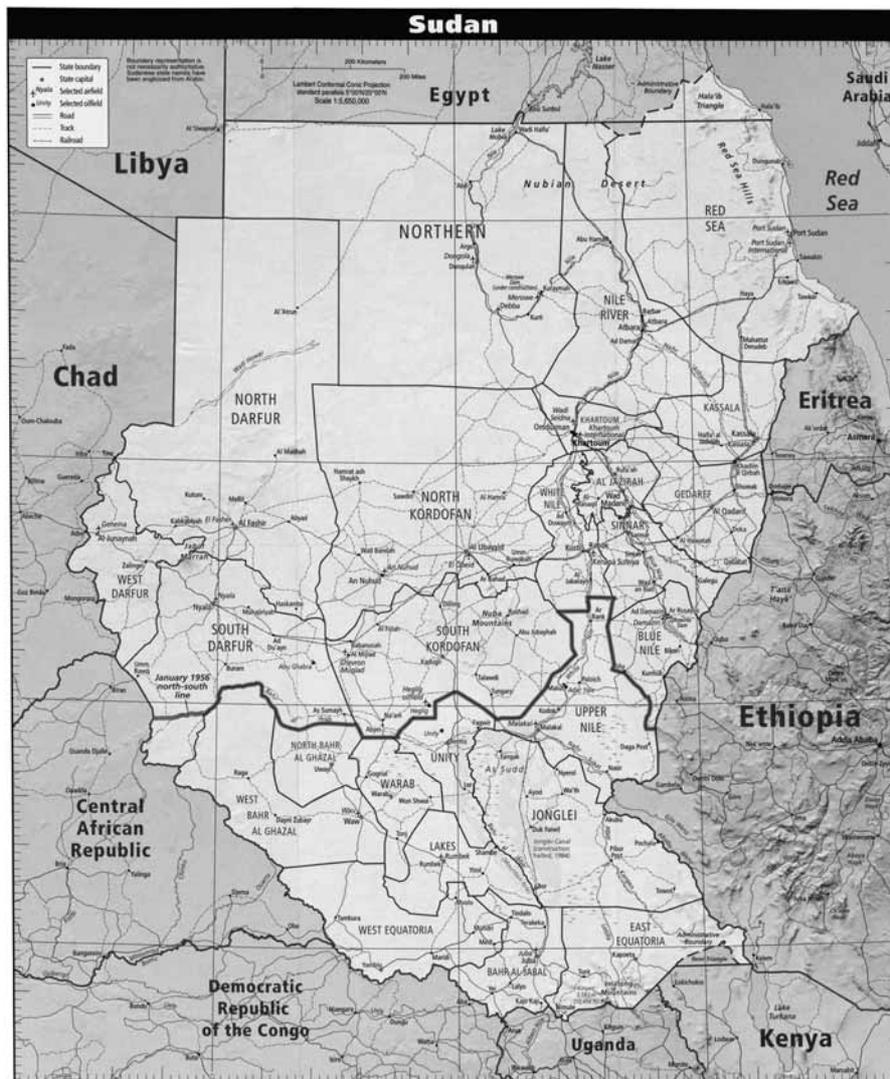
Der Sudan ist gebeutelt von mehr als einem halben Jahrhundert Bürgerkriegen. Die meisten dieser Gewaltkonflikte waren von geringer Intensität. Unkontrollierte Gruppen greifen dabei Zivilisten an, beuten sie aus und terrorisieren sie, ohne militärische Ziele zu verfolgen – etwa in den traditionellen Disputen zwi-

schen Ackerbauern und Viehzüchtern. Kleine Gruppen attackieren, Gegenattacken folgen. Gesamtsudanesische Konfliktparteien sind hingegen die sudanesische Zentralregierung auf der einen und die Befreiungsarmee Südsudans auf der anderen Seite, die jeweils weitere Gruppen engagieren, um die gegnerische Partei anzugreifen. Gefochten wird seit der Unabhängigkeit um die panarabische, islamische und zeitweilig auch sozialistische Ausrichtung des Landes, zwischen Militärregierungen und Anhängern einer Demokratie, um die Dominanz einzelner Ethnien, die Machtteilung zwischen Zentrum und Regionen und stets um Ressourcen.

Das Friedensabkommen von 2005 sollte die Lage stabilisieren. Es sah die Auflösung der bewaffneten Gruppen bzw. eine Eingliederung in die Streitkräfte der jeweiligen Parteien vor. Im Norden kontrolliert die dortige Regierung das Kernland, d.h. die Khartum-Region, Nord-Kordofan und den Norden des Nubalandes; es stellt deshalb für die Khartum-Regierung kaum ein Problem dar, die verschiedenen nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen einzudämmen. Das Friedensabkommen sah die Etablierung einer „gemeinsamen integrierten Einheit“ vor, die sich aus Soldaten der SPLA und der nordsudanesischen Regierung zusammensetzen sollte. Nach und nach entwickelte sich diese Einheit jedoch zum Sammelbecken für illoyale Soldaten. Ziel der Übergangsperiode vom Friedensabkommen 2005 bis zum Referendum 2011 war es auch, die südsudanische Regierung (*Sudan Peoples' Liberation Movement*, SPLM) zu konsolidieren. Die SPLM versucht, die bewaffneten Gruppen durch Kooptation und Zwang – eine Strategie ihres 2005 verstorbenen Anführers John Garang – aufzulösen. Die Macht der SPLM basiert jedoch stark auf der Dominanz des Dinka-Volkes; andere Gruppen wie die Nuer, Shilluk, Murle und Bari sind unterrepräsentiert. Einzelne Feldkommandeure und Gruppen der SPLA hatten während des Bürgerkrieges ohnehin autonom operiert; sie mutierten nach dem Friedensabkommen zu nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen. Folglich bestehen die Probleme mit diesen unabhängigen Gruppen weiter, deren Umfang und Anzahl seit 2005 bestenfalls zurückging. Da die unabhängigen bewaffneten Gruppen nicht einheitlich auftreten, unterschiedliche Ziele verfolgen und das Personal und die Beziehungen zu anderen bewaffneten Gruppen sich häufig ändern, sind auch ihre Operationen vieldeutig. Nur wenige verfolgen eine kohärente Strategie, die über Machtgewinn und den Schutz partikularer ethnischer Interessen hinausgeht.

Zu den irregulären Gruppen gehört die „Weiße Armee“. Während der 1990er Jahre hatten Jugendliche aus der Nuer-Region eine große Anzahl an Kleinwaffen erworben, mit denen sie ihre Viehzüchtermgemeinden schützten. Die Weiße Armee verband sich zeitweilig mit den Kräften von Dr. Riek

## SUDAN



Quelle: University of Texas Libraries, University of Texas at Austin.

Machar, einem Abtrünnigen von John Garangs SPLM/A. Die gegenwärtig etwa 500 Mann starke Weiße Armee kann zwar die SPLA/M nicht mehr militärisch herausfordern, doch die Bedingungen, die zu ihrem Aufkommen führten, bestehen fort. Im Jahr 2009 griff die Weiße Armee wiederholt andere Gruppen an, um sich gegen Überfälle auf ihr Vieh zu schützen; die SPLA erwartete zwar ihre Demobilisierung und Entwaffnung, konnte jedoch keine Sicherheit gewährleisten. Infolge der geringen administrativen und wirtschaftlichen Leis-

tungsfähigkeit der SPLM etablierten sich auch gänzlich neue bewaffnete Gruppen. Darüber hinaus rekrutierten die Regierung in Khartum und die Regierung Eritreas Stellvertreter-Gruppen, um ihre Interessen im Süden zu verfolgen, vor allem bei der Kontrolle der großen Ölreserven. Die nordsudanesisische Regierung soll – obschon dies von ihr bestritten wird – den Südsudan auch durch Unterstützung für die nordugandische *Lord's Resistance Army* (LRA) unter Druck gesetzt haben. Insgesamt hat der Einfluss von Stellvertretergruppen abgenommen, die anhaltende Gewalt zwischen ländlichen Gruppen und unter Nachbarregionen machen den Süden jedoch chronisch instabil.

### *Der Charakter bewaffneter Gruppen in Südsudan*

Die nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen im Südsudan weisen Gemeinsamkeiten und spezifische Unterschiede auf. Sie lassen sich mehrheitlich als Störer charakterisieren, die die Region destabilisieren und ihre Entwicklung unterminieren. Sie unterscheiden sich jedoch nach dem Grad ihrer Unabhängigkeit von staatlichen Akteuren, ihrer inneren Struktur und ethnischen Zugehörigkeit. Stellvertretergruppen, die von außen gesteuert werden – namentlich von Äthiopien und Eritrea – sind seit Jahrzehnten ein Problem im Sudan. Die Abhängigkeit kann von Finanztransfers über Waffenlieferungen bis zu kompletter Kontrolle durch eine Regierung reichen. Die Gruppen erhalten gleichsam eine Lizenz, unter den Gegnern des Regimes zu marodieren. Doch solche Gruppen lösen sich häufig von ihrem Patron, wenn sie Zugang zu einem anderen Patron haben oder eine starke Basis in einer ethnischen Gruppe finden. Die Struktur der nichtstaatlichen Gewaltgruppen reicht von solchen mit dominanten Führern (so die SPLM/A-*United* unter Riek Machar und die SSDF unter Ismail Kony) bis zu führungslosen, egalitären Gruppen wie der Weißen Armee. Eine Vielzahl von Gruppen, darunter die SPLM/A-*United* und das *South Sudanese Independent Movement* (SSIM) unter Tito Biel und James Leah basieren mehr auf den politischen Ambitionen ihrer Führer als auf einer einheitlichen ethnischen Identität oder politischen Ideologie. Der Anführer gewinnt Zuspruch als militärischer Kommandeur, politischer Chef und ökonomischer Patron.

Bewaffnete Gruppen bestehen meist aus drei Schichten. An der Spitze steht ein Anführer, der sich durch seine Persönlichkeit, sein Können und die Fähigkeit, Ressourcen (z.B. Viehbestände) zu mobilisieren sowie den Zugang zu staatlichen Akteuren auszeichnet. Der Anführer rekrutiert wiederum männliche Familienangehörige und künftige Schwager, unter anderem durch den Tausch von Vieh gegen Bräute. Die dritte Schicht stellen junge Männer dar, die sich freiwillig dem Anführer anschließen, und zwangsrekrutierte Kindersolda-

ten. Die regulären Kombattanten in nichtstaatlichen Gewaltgruppen schließen sich vorwiegend aufgrund empfundener Diskriminierung an, während die Anführer in den militärisch durchorganisierten Gruppen von materiellen Interessen getrieben sind. So haben viele der Anführer aus dem Bürgerkrieg heute lukrative Positionen in der südsudanesischen Regierung inne. Der Weg zum Reichtum besteht auch darin, regionale staatliche Akteure gegeneinander auszuspielen, um dann eine Gegenleistung zu fordern. Unordnung zu schaffen lohnt sich – ein Anführer wird umso eher in eine wohl dotierte Position in der südsudanesischen Regierung kooptiert (z.B. Ismail Kony).

Viele bewaffnete Gruppen scharen sich um eine dominante Figur, die die Rolle eines Militärführers oder Patrons einnimmt. Beispielhaft hierfür ist der gegenwärtige Vizepräsident im Südsudan, Riek Machar. Ein berühmter Anführer mit umfangreichem Personal ist zudem Joseph Kony, der Anführer der *Lord's Resistance Army* (LRA). Die LRA rekrutiert sich weitgehend aus Angehörigen des Acholi-Volkes, das vor allem den Norden Ugandas und den südlichen Sudan besiedelt. Die Acholi haben eine lange Tradition von selbsternannten Anführern, zu denen auch Kony gehört. Nichtsdestoweniger scheinen Konys Macht und Führungsqualitäten begrenzt. Viele Aktivitäten werden den LRA-Einheiten zugerechnet, die Kony höchstens ansatzweise kontrollieren kann.

Die bewaffneten Gruppen zeigen kein einheitliches Auftreten; die Ziele und geographischen Regionen, in denen sie operieren, wechseln schnell. So operierte die LRA zunächst im sudanesischen Ost-Äquatoria, bevor sie aus taktischen Gründen nach West-Äquatoria zog. Auch das Ziel der SPLA-*Nasir* war nicht immer deutlich: Unter Riek Machar wurde diese Fraktion zunächst durch die sudanesischen Zentralregierung in Khartum unterstützt, später aber durch die südsudanesischen Regierung, sodass sie je nach Gewinn versprechenden Gelegenheiten hin- und herwechselte. Einige Gruppen, die von der sudanesischen Regierung in Khartum und der SPLM ausgerüstet worden waren, demonstrieren wenig Loyalität gegenüber ihren Führern. In den meisten Fällen reißen sie sich sogar von ihrem Patron los oder beuten ihre einstigen Herren aus. Das Patron-Klientel-System ist mithin durch eine mangelnde Kontrolle des Klienten durch den Patron gekennzeichnet, was seine Position erheblich schwächt.

### *Ethnizität als Basis der Rekrutierung*

Die ethnischen Unterschiede und ethnischen Zersplitterungen zwischen den einzelnen Parteien im Sudan sind ein wesentlicher Erklärungsfaktor für die

Entstehung von Gewaltkonflikten. Die Bevölkerung des gesamten Sudan ist sehr heterogen. Etwa 75% der sudanesischen Bevölkerung sind Afrikaner, ca. 20% sind Araber oder gehören arabisierten Ethnien an und ca. 5% der Bevölkerung sind Kopten, Europäer oder Asiaten. Viele unterschiedliche Lebensweisen, Sprachen und Interessen prallen aufeinander. Die ethnischen Spaltungslinien und linguistischen bzw. religiösen Differenzen sind allgegenwärtig, und sie überschneiden sich mit vorherrschenden Produktionsweisen. Arabisch-orientierte Stämme stehen gegen schwarzafrikanische, nomadisierende Viehzüchter gegen Ackerbauern und egalitäre Gemeinschaften gegen staatlich organisierte Einheiten. Trotzdem waren es nicht diese sprachlichen und kulturellen Unterschiede, die zum Krieg führten, sondern vielmehr das aggressive und dominante Verhalten einzelner Gruppen.

Fast alle Viehzüchtergruppen – darunter die Dinka, Nuer, Toposa und Murle – agieren als „räuberische Expansionisten“, in deren Sozialsystem die Ausweitung von Weideland auf Kosten der Nachbarn ermutigt und gefördert wird.<sup>1</sup> Diese gewaltsame Expansion führt zu wiederkehrenden Zyklen der Fehde und Rache. Eine Fehde zwischen Lou Nuer und Murle endete 2008 mit mehr als hundert Toten und dem Diebstahl von etwa 20.000 Tieren. Der Gouverneur der Lakes-Provinz lamentierte, dass die Klans einander bekriegen. Es stehen etwa die Nyang gegen die Joth, Amothnhom gegen Pakam, Kuacdit gegen Kuac Thii, Apak gegen Atuot-Luac und Gok gegen Jarwaw.<sup>2</sup>

Ein Beispiel für diese Viehzüchtermilizen ist die erwähnte Weiße Armee – traditionsgemäß schlossen sich viele Männer der Dinka, Gawaar und Nuer-Völker diesen Selbstschutzbündnissen an. Sie überfielen unter dem Deckmantel der Selbstverteidigung ihre Nachbarn, um ihre Männlichkeit zu beweisen und Vieh zu stehlen. Alle Versuche der SPLA, solche Gruppen zu entwaffnen, führten letztlich wiederum zu gewaltsamen Konfrontationen und erneuten Überfällen. Die massive Verfügung über automatische Gewehre und die hohe Bereitschaft perspektivloser junger Männer, Waffen zur Gewinnmaximierung zu nutzen, verschärfen die Situation. Vor dem Hintergrund einer hohen Korruptionsrate und der Machtlosigkeit der SPLA greifen Individuen zunehmend zur Waffe, um ihre persönlichen Ziele durchzusetzen.<sup>3</sup> Wenige Arbeitsplätze, Perspektivlosigkeit und eine generell prekäre Lebenssituation wirken als Nährboden für die Rekrutierung. Es fehlen grundlegende Anreize für ein gewaltfreies Leben.

---

1 Marshall Sahlins: The Segmentary Lineage: On Organization for Predatory Expansion, in: *American Anthropologist* vol. 63, No. 3, 1961, S. 322-345.

2 James Gatdet Dak: Lakes State Governor Says Recent Rumbek Killings Regrettable, in: *Sudane Tribune*, 1.10.2008.

3 Sudan: Fragile Disarmament in the South, <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=60011>.

Die fortdauernde Präsenz dieser Gruppen wirkt höchst destabilisierend. Fraglich ist, ob die Störenfriede überhaupt zu friedlichen, gewaltfreien und konstruktiven Verhandlungen motiviert werden können oder ob der Sudan dem Schicksal eines weiteren Bürgerkrieges ausweglos verfallen ist.

### *Befriedung durch öffentliche Sicherheit*

Der Friedensprozess hängt von dem Verhältnis bewaffneter Gruppen zu ihrem jeweiligen Patron ab – ist die Beziehung schwach, da Faktoren wie eine ethnische Zugehörigkeit maßgeblicher sind, drohen sich die Gruppen zu verselbständigen. Zudem bleiben die Unterschiede zwischen verschiedenen Ethnien und Fehden zwischen feindseligen ländlichen Gruppen und ihren Landnachbarn ein Störfaktor. Der Kampf ums Überleben treibt viele Südsudanesen dazu, Kampfgruppen beizutreten; sie eröffnen die Möglichkeit, der eigenen Familie eine bessere Lebensperspektive zu geben. Der Beitritt ist mitnichten ein Akt politischer und sozialer Rebellion.<sup>4</sup> Egalitäre Klanggemeinschaften sorgen zudem für Sicherheit und Gerechtigkeit und verfügen über lokale Macht.

Der Friedensprozess wird durch die Unfähigkeit der SPLA beeinträchtigt, eine sichere Umgebung zu gewährleisten. Die südsudanesische Regierung wird absehbar kaum in der Lage sein, im Falle der Unabhängigkeit in ausreichendem Maße Regierungsfunktionen wahrzunehmen und soziale und wirtschaftliche Anreize zu schaffen. Zugeständnisse sind nur schwer realisierbar, da die südsudanesische Regierung aufgrund ihrer Schwäche im Vergleich zu den Störergruppen nur wenig anzubieten hat. Der einzige Ausweg scheint in der Förderung öffentlicher Sicherheit zu bestehen, um Rahmenbedingungen für ökonomische Entwicklung zu schaffen. Bewaffnete Gruppen wären eher bereit, ihre Waffen niederzulegen, wenn man ihnen Sicherheit und wirtschaftliche Perspektiven anbieten könnte. Arbeitsplätze müssten geschaffen, die Wirtschaft angekurbelt, die Lebensmittelversorgung sichergestellt und der Bildungs- und Gesundheitssektor gestärkt werden.

Die meisten Süd-Sudanesen haben wenig Vertrauen in die südsudanesische Regierung. Sie bemängeln, dass die SPLA sich kaum um das Wohlergehen ihrer Bürger kümmere. Zudem zerren die Differenzen zwischen Norden und Süden am Friedensprozess. Die Wahrscheinlichkeit, dass die nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen ihre Waffen niederlegen, ist gering. Die einzige Möglichkeit der süd-sudanesischen Regierung, den gewaltsamen Konfrontationen

4 Cherry Leonardi: „Liberation“ or Capture: Youth in between „Hakuma“ and „Home“ During Civil War and its Aftermath in Southern Sudan, in: African Affairs, No. 124 (106), 2007, S. 391-412.

ein Ende zu setzen, sind gute Regierungsführung und die verstärkte Berücksichtigung der Bürgerinteressen. Könnte die südsudanesische Regierung eine übergreifende südsudanesische Identität befördern, so würde dies das Gewaltpotenzial senken. Bislang ist der Südsudan jedoch weit davon entfernt, ethnische Unterschiede zu überwinden. Ethnisch basierte Militärgruppen bleiben ein dauerhaftes Problem. Die südsudanesische SPLM sollte gedrängt werden, die ethnische und politische Vielfalt im Süden angemessen in der Regierung zu repräsentieren.

### *Absicherung des Referendums*

Um den gewaltsamen Auseinandersetzungen ein Ende zu setzen, sollte die Durchführung des Referendums sichergestellt werden. Wird dies verhindert, so steigt die Wahrscheinlichkeit einer Rückkehr in den Krieg. Entscheidend ist, dass die Hauptakteure das Referendum als Endphase des Krieges betrachten. Das Ende könnte im Aufbau eines unabhängigen Südsudans oder der Integration des Südens in einen vereinigten Sudan bestehen. So steht nur eine Minderheit der Südsudanesen der Unabhängigkeit vom Norden positiv gegenüber.<sup>5</sup> Die Unabhängigkeit könnte zudem die Existenz der SPLM überflüssig machen. Nichtsdestoweniger spricht sich Salva Kiir, der Präsident der südsudanesischen Regierung, für die Unabhängigkeit aus, die militärische Gegenreaktionen hervorrufen könnte.

Die Mehrheit der Südsudanesen sieht der Zukunft mit einer Mischung aus Hoffnung, Unsicherheit und Angst entgegen. Das Referendum über die Unabhängigkeit Südsudans wird von entscheidender Bedeutung sein, und zwar auch für die angrenzenden Nachbarstaaten. Die afrikanischen Staaten sind an einer Beibehaltung der bestehenden Ländergrenzen interessiert, weil sie infolge der Unabhängigkeit den Verfall ihrer eigenen fragilen Staaten befürchten. Ob das Referendum abgehalten wird und die Resultate auch angenommen werden, ist keinesfalls sicher. Stellvertretergruppen in allen wichtigen Regionen des Südens könnten den Sudan wieder in den anarchischen Kriegszustand vor dem Friedensabkommen zurückführen.

Um dieser Gefahr zu begegnen, sollten die SPLM und die Khartum-Regierung gedrängt werden, die Ergebnisse einer demokratischen Entscheidung des Referendums zu respektieren, selbst wenn dies die Teilung des Sudans bedeutet. Die Khartum-Regierung sollte daran gehindert werden, nichtstaatliche Gewaltgruppen zu instrumentalisieren. Die Afrikanische Union

---

5 Jäir van der Lijn: Sudan 2012. Scenarios for the Future, Den Haag 2009.

## SUDAN

wiederum muss anerkennen, dass demokratische Entscheidungen Vorrang vor dem Schutz kolonialer Grenzen genießen. Aufgrund der europäischen Rolle bei den Grenzziehungen und der jahrzehntelangen Anerkennung des territorialen *Status quo* ist dies für europäische Politiker gewiss eine diffizile diplomatische Mission.

Kontinuierliche Entwicklungshilfe bedarf sicht- und spürbarer Ergebnisse, darunter besonders im Straßenbau, um Bauern den Zugang zu Märkten zu ermöglichen. Ferner müssen Investitionen in Kleinunternehmen und in die Arbeitsplatzbeschaffung unternommen werden. Die Entwicklungshilfe muss sich stärker auf ländliche Gebiete konzentrieren, unter anderem auch, um die unkontrollierte Landflucht einzudämmen. Gefördert werden sollte zudem die Ausbildung von politischen Nachwuchseliten. Viele Anführer nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen sehen Entwicklungshilfe nur als persönliche Einkommensquelle. Deshalb sollte Hilfe gestoppt werden, die nicht den Grundsätzen der Rechenschaftspflicht, Transparenz und Effektivität entspricht.

## 2.10. Schwierige Eindämmung der Gewalt in Nigeria

*Etham B. Mijah*

Im letzten Jahrzehnt hat Nigeria, mit über 140 Millionen Einwohnern das bevölkerungsreichste Land Afrikas, den Übergang von der Militärherrschaft zu einer zivilen Regierung vollzogen. Doch seit dem Ende der Diktatur verschlechtert sich der Sicherheitszustand rapide. Nigeria ist mit gewaltsamen Ausschreitungen in verschiedenen Regionen konfrontiert. Nach der Bildung von demokratischen Institutionen und über 30 politischen Parteien und nach der Etablierung eines großen Netzwerkes von Nichtregierungsorganisationen wurde die Sicherheitslage zusehends fragiler. Kompetitive (und oftmals manipulierte) Wahlen führten mitnichten zu gewaltfreier Konfliktaustragung, im Gegenteil – sie werden regelmäßig von Gewalt begleitet. Die Konflikte drehen sich um die Ölressourcen und die damit verbundenen Erlöse, wie am Beispiel des Niger-Deltas deutlich wird; sie verlaufen zudem entlang ethnischer und religiöser Grenzen. Die Gewalt ist Ausdruck von empfundener Ungerechtigkeit, von Vernachlässigung durch den Staat und von Armut, d.h. eine Folge der Unfähigkeit des Staates, grundlegende Leistungen für seine Bürger bereitzustellen. Die Gewalt resultiert aus dem Bedürfnis, Teilhabemöglichkeiten im politischen System zu erkämpfen und vom nationalen Wohlstand zu profitieren.

Seit 2009 reagiert die Zentralregierung mit einer neuen Strategie auf die militanten Gruppen im Niger-Delta – sie offeriert einen Straferlass und ein Programm zur Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration (DDR) für die Unruhestifter. Doch trägt das DDR-Programm tatsächlich zur Konflikttransformation bei? Werden die Ursachen für die Gewaltausbrüche und bürgerkriegsähnlichen Zustände in Nigeria behoben? Die Amnestie und das DDR-Programm bieten Anreize für die Gewalttäter, beseitigen jedoch nicht die tieferen Ursachen der Militanz und der fehlenden Sicherheit im öffentlichen Raum.

### *Konfliktursache: Der nigerianische Staat*

Die Ursachen für die gewaltsamen Ausschreitungen liegen vor allem im patrimonialen und kleptokratischen Charakter des nigerianischen Staates begründet. Ausgeprägte Korruption, die partikulare Anwendung staatsbürgerlicher Rechte entsprechend der jeweiligen Gruppenherkunft, die Transformation von Gruppenidentitäten und die Perspektivlosigkeit vieler Jugendlicher führen zu

Gewalt und wachsender Unsicherheit.<sup>1</sup> Die Mehrheit der Nigerianer ist frustriert über die Unfähigkeit ihres Staates, effektiv, rechtsstaatlich und demokratisch zu regieren.

Nach der Unabhängigkeit hatten die Nationalisten die Staatsmacht ergriffen und erhielten so Zugang zu Ressourcen, von denen sie vorher ausgeschlossen waren. Seitdem entscheidet der Besitz von Staatsgewalt darüber, wem der Zugang zu den Ressourcen gestattet wird – und wem nicht. Korruption ist folglich eines der endemischen Probleme im nigerianischen Staatsapparat. Die staatlichen Strukturen fördern einen rücksichtslosen Politikstil und damit inhärente Instabilität.<sup>2</sup> Die Haltung nigerianischer Staatseliten, wonach der Amtsinhaber alles mitnimmt, was er bekommen kann, basiert zudem auf systematischem Wahlbetrug und der Missachtung rechtsstaatlicher Prinzipien. Gewalt wird begünstigt durch die Wettkämpfe zwischen Exekutive und Legislative, das verfassungswidrige Verhalten der Eliten marginalisierter Gruppen, die Verteilungskonflikte zwischen Muslimen und Christen und die Privilegierung von so genannten Einheimischen gegenüber Zuwanderern in vielen Bundesstaaten. Die Überzentralisierung der Staatsgewalt und die absolutistische Natur des Staates höhlen die Sicherheit im nigerianischen Staat aus.

Ein weiterer Grund für die steigende Unsicherheit besteht im leichten Zugang zu Waffen. Die Verbreitung von kleinen und leichten Waffen kennzeichnet die Gruppenkonflikte und kriminelle Aktivitäten wie beispielsweise Diebstähle. Der unbegrenzte Zugang zu leichten Waffen wird durch die extrem durchlässige, weil praktisch unkontrollierte Grenze erheblich vereinfacht. Die Sicherheitsapparate, besonders die Polizei, sind genauso wie zivile Sicherheitsinstitutionen unfähig, die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten.

Vor allem in der Region des Niger-Deltas findet darüber hinaus eine massive Kommerzialisierung der Wahlen statt. Demokratische Prinzipien werden missachtet bzw. fehlen völlig. Dies wird unter anderem an den politischen Parteien deutlich: Einflussreiche Parteiführer setzen sich rigoros über die Interessen und Problemlagen der Bürger hinweg. Es gilt als normal, wenn ein Parteivorsitzender die Stimmen der Wähler kauft und bestimmte Positionen im Sinne eines eigennützigen Klientelismus besetzt. Als Marionetten stehen diese Personen dann nur in der Schuld ihrer Vorgesetzten. Selbst wenn beliebte Kandidaten ordnungsgemäß gewählt werden, gibt es keine Mechanismen, die

1 Vgl. H. Abdu: Consolidation of Democracy in Nigeria: The Role of the Civil Society, in: Arts and Social Science Research, Vol.3 (2002), S.102-118; B. E. Mijah: Political Economy of Youth in Conflict Management and Peace Building in Kaduna, in: C.N. Ubdah, B. Dogo, D.O. Alabi (Hrsg.): Kaduna Studies, Kaduna 2009, S.98-116.

2 Vgl. S. Othman, G. Williams: Power, Politics and Democracy in Nigeria, in: J. Hyslop (Hrsg.): African Democracy in the Era of Globalization, Johannesburg 1999, S. 15-71.

eine Rechenschaftspflicht gegenüber dem Wahlvolk sicherstellten. Wahlkämpfe gleichen einer Machtergreifung um jeden Preis: So werden Konkurrenten oftmals ermordet. Politiker engagieren junge bewaffnete Männer als Sicherheitspersonal. Die militarisierten Strukturen der Parteien entwickeln sich immer mehr zu einem monströsen Geschäft: Durch die Beschaffung von Waffen und finanziellen Ressourcen sind solche bewaffneten Gruppen in der Lage, ein stabiles Netzwerk und eine hierarchische Struktur aufzubauen. Starke und charismatische Führer, die hohe Identifikation der Mitglieder mit der Gruppe und ein ausgeprägter Gemeinschaftsgeist ermöglichen ihr Überleben. Sie fordern das Gewaltmonopol der Zentralregierung ständig heraus.

### *Ökonomische Ursachen der Konflikte*

Die ökonomische und finanzielle Krise zu Beginn der 1980er Jahre führte zu einer Fülle neoliberaler Reformen im nigerianischen Staat. Als Teil des Reformprogramms, das seit 1999 beschleunigt wurde, kam es zu Privatisierungs-, Deregulierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen, die vor allem die Handels- und Investmentorganisationen betreffen. Die neoliberalen Maßnahmen wurden im Rahmen der sogenannten Strukturanpassung durchgeführt; die Regierung wurde zunehmend rechenschaftspflichtig gegenüber internationalen Finanzinstitutionen, jedoch nicht gegenüber der eigenen Bevölkerung. Diese fühlte sich aufgrund der Strukturanpassung von den politischen Entscheidungen ausgeschlossen: Das Demokratieversprechen schien gebrochen. Demokratische Prinzipien hätten der Bevölkerung eine Möglichkeit geboten, ihre Interessen und die gesellschaftlichen Problemlagen zu artikulieren, ohne auf Gewalt zurückgreifen zu müssen. Gerade die Ignoranz der nigerianischen Regierung gegenüber dem Willen und den Bestrebungen ihres Volkes führte zu Ablehnung und gewalttätigen Reaktionen auf die ökonomischen Reformpakete.

Das Aufflammen religiöser und ethnischer Konflikte lässt zudem sich auf die Vernachlässigung staatlicher Sozialleistungen zurückführen. Der allmähliche Rückzug des Staates aus dem sozialen Bereich, besonders die Vernachlässigung von Gesundheits- und Bildungsinstitutionen stärkten die Ressentiments der Bevölkerung gegenüber dem Staat.

### *Städtische Gewalt*

Die jüngsten Gewaltkonflikte zwischen Muslimen und Christen in Jos, der Hauptstadt des Plateau-Staates, sind ein weiteres Anzeichen für die sich ver-

schlechternde Sicherheitslage. Die Gewalterruptionen werden durch politisch-ökonomische Konkurrenz und religiöse Differenzen verstärkt. So kam es im Januar 2010 zu blutigen Auseinandersetzungen zwischen christlichen und muslimischen Gruppen. Die christlichen Bevölkerungsteile gelten in der Region als Einheimische, während die Hausa-Fulani (überwiegend Muslime) als „Zuwanderer“ bzw. „Siedler“ bezeichnet werden, denen es nicht erlaubt ist, sich um politische Ämter zu bewerben oder an lokalen Wahlen teilzunehmen. Aufgrund einer bedeutenden Verschlechterung der sozialen und wirtschaftlichen Lage dulden die so genannten Einheimischen die Zuwanderer nicht mehr, was zu Frustrationen und einer Eskalation des Konflikts führt. Die Situation war jedoch keinesfalls immer so: Die alte Bergbaustadt Jos wurde von vielen verschiedenen ethnischen Gruppen und Volksstämmen besiedelt. Der Bergbau zog insbesondere viele Bewohner aus dem *Middle Belt* und dem Hausaland an. Trotz großer religiöser und ethnischer Differenzen lebten diese unterschiedlichen Gruppen friedlich zusammen.

Im Zuge der neoliberalen Reformen wurden zudem die Leistungen des öffentlichen Sektors reduziert, die Zahl der Arbeitsplätze in den Städten ging drastisch zurück. Dies zog einen großen Ansturm auf die Landwirtschaft nach sich, sodass viele Menschen um Land und Acker konkurrierten. Mit dem Verlust staatlicher Monopole als Folge der Privatisierung nahm der Konkurrenzkampf um Machtressourcen weiter zu. So versuchten die staatlichen Eliten mit allen Mitteln, ihre Konkurrenten auszuschalten. Das Gerangel um Machtressourcen und Positionen im Staat wird zudem dadurch verstärkt, dass sich einheimische Führungseliten durch Zuwanderer an den Rand gedrängt fühlen. Eine Folge dieses Konkurrenzkampfes ist die wachsende Polarisierung von Einheimischen und Zuwanderern. Dies wiederum führt zur Verhärtung von Gruppenidentitäten, um den exklusiven Zugang zu staatlichen Ressourcen rechtfertigen zu können, und damit letztlich zu einer Perpetuierung des Konflikts.

### *Der Niger-Delta Konflikt*

Das Niger-Delta ist ein hochexplosiver Konfliktherd, in dem Geiselnahmen, organisierter Raub und Erdölschmuggel zum Alltag gehören. Obschon das Niger-Delta sehr ressourcenreich ist, gehören Arbeitslosigkeit und Armut zu den zentralen Problemen der Region. Aufgrund der schlechten Lebensbedingungen und fehlenden Perspektiven ist es nicht verwunderlich, dass das Niger-Delta immer wieder von gewaltsamen Konflikten gebeutelt wird, die die Sicherheit der ansässigen Menschen und ihr Eigentum gefährden. Neben den ethnischen Differenzen basieren diese vor allem auf dem Streit um die Erdöl-

förderung zwischen den heimischen Ethnien und den vor Ort arbeitenden internationalen Ölkonzernen. Seit 1960 nimmt die Schädigung der Landwirtschaft und der Fischerei im Delta durch die Erdölförderung kontinuierlich zu. Zudem werden die Gewinne aus der Erdölförderung sehr ungleichmäßig verteilt und grundlegende Infrastruktur wie beispielsweise die Versorgung mit sauberem Wasser, Schulen, moderne Krankenhäuser und der Bau von Straßenverbindungen durch den Staat nicht bereitgestellt.

Aus Verzweiflung und Wut über die schlechten Lebensbedingungen griffen militärische Gruppen wie die *Niger Delta Volunteer Peoples' Force* (NDVPF) und das *Movement for the Survival of the Ogoni People* (MOSOP) unter der Führung der Rebellenbewegung für die Emanzipation des Niger-Deltas (MEND) verstärkt zur Gewalt. Sie zerstörten mutwillig Erdölleitungen, zweigten Öl ab und nahmen gezielt Geiseln unter den Ölarbeitern. Die Region wurde so zu einer der unsichersten in Westafrika. Vor allem in den letzten fünf Jahren nahm das Ausmaß der organisierten militärischen Gruppen zu, besonders, da sie in der Lage sind, technisch ausgereifte Taktiken anzuwenden. Als Folge der militärischen Aktivitäten kam es zu einem drastischen Abfall in der nigerianischen Ölproduktion und einem Anstieg der globalen Ölpreise. In politischer sowie sozio-ökonomischer Hinsicht färbte die ohnehin schon fragile Sicherheitslage im Niger-Delta auch auf andere Regionen ab und wirkte somit äußerst destabilisierend auf den nigerianischen Staat.

### *Unruhen im Borno-Staat. Boko Haram – die Taliban von Nigeria?*

Maiduguri, die Hauptstadt des Borno-Staates in Nigeria, wurde im Juli 2009 von einer Serie von Gewalterruptionen heimgesucht, die Tausende von Menschenopfer forderten. Für diese inneren Unruhen waren insbesondere die *Boko Haram*, eine radikal-islamistische Gruppe, verantwortlich. Die *Boko Haram* vertreten eine anti-westliche Haltung, die auch in ihrem Namen verankert ist (*Boko Haram* bedeutet „Westliche Bildung ist verboten“). Die *Boko Haram* attackierten viele unschuldige Menschen, zielten jedoch vornehmlich auf eine Schädigung des Staates ab. In allen Fällen war die Staatspolizei die primäre Zielscheibe. Die *Boko Haram* hegen eine starke Abneigung gegen den Staat, weil sie ihn als die Verkörperung des Westens betrachten. Die Attacken auf die Polizei lassen sich als Strategie beschreiben, um an Waffen und sonstige Logistik zu gelangen, damit fortan die Angriffe auf staatliche Institutionen verstärkt werden können.

Selbst wenn kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den bürgerkriegsähnlichen Verhältnissen im Niger-Delta und den Kämpfen im Norden des Landes (vor allem in Yobe, Kano und Borno) festzustellen ist, weisen die Konflikte einige Parallelen auf. So werden diese Regionen von der Zentralregierung in Abuja besonders vernachlässigt, sie zählen zu den ärmsten des Landes. In beiden Fällen fordern die Rebellen eine deutliche Reduzierung westlichen Einflusses. Die Rebellenbewegung für die Emanzipation des Niger-Deltas (MEND) kämpft für die Beschränkung der Anzahl ausländischer Ölkonzerne und eine größere Beteiligung der örtlichen Bevölkerung an den Einnahmen aus dem Erdöllexport. Währenddessen kämpfen die *Boko Haram* im Norden Nigerias gegen das „westliche System“ und seine Ideologie.

### *Amnestie und DDR für Ex-Kombattanten*

Das Amnestie- und das DDR-Programm markieren den Beginn einer neuen Regierungsstrategie. Der Wandel resultierte aus der Erkenntnis, dass die staatlichen Sicherheitskräfte die Gewalterruptionen in den Regionen des Niger-Deltas und in Jos nicht eindämmen konnten und es zu Menschenrechtsverletzungen durch interne Sicherheitskräfte kam. Das DDR-Programm sieht vor, dass alle Kombattanten ihre Waffen niederlegen und Munition abgeben. Durch die Teilnahme an einem Trainings- und Ausbildungsprogramm sollen sie wieder in die Gesellschaft eingegliedert werden. Für das Programm sind über zwanzig Ausbildungs- und Trainingscenter in der Region des Niger-Deltas vorgesehen. Laut Statistik wurden über 30.000 Kombattanten demobilisiert und entwaffnet, danach entschied sich die Mehrheit der Kombattanten für die angebotenen Rehabilitationsmaßnahmen. Während einer sechs- bis neunmonatigen Phase haben Ex-Kombattanten die Möglichkeit, an einem Reintegrationsprogramm teilzunehmen. Darüber hinaus investiert die Zentralregierung in den Ausbau der Infrastruktur im Niger-Delta. Die Kosten und Ausgaben des DDR-Programms belaufen sich derzeit auf etwa 1,96 Millionen US-Dollar.

Die bisherigen Erfahrungen mit dem DDR-Programm sind zwar facettenreich, aber nur bedingt von Erfolg geprägt. Zu Beginn des Programms befand sich das Niger-Delta in einem relativ friedlichen Zustand, die gewaltsamen Auseinandersetzungen schienen abzunehmen. Nach den sporadischen Gewaltaktionen zu Beginn des Jahres 2010 könnte der ohnehin fragile Zustand jedoch wieder in bürgerkriegsähnliche Zustände münden. Beispielhaft hierfür ist die jüngste Bombardierung eines Regierungssitzes in der Stadt Warri durch MEND-Rebellen.

*Partizipation, Infrastruktur und Rechenschaft stärken*

Konzeptionell scheint das Amnestie- und DDR-Programm zu überzeugen. Die Tatsache, dass das Programm jedoch unter schlechten sozio-ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen durchgeführt wird, schränkt die Erfolgsaussichten immens ein. Insbesondere die endemische Korruption steht dem Erfolg des Programms erheblich im Wege. So kommt es vor, dass Regierungsvertreter sich nur zu Reformen bereit erklären, um finanzielle Mittel zu erhalten und diese dann für andere Vorhaben umzuwidmen. Dass die Amnestie und das DDR-Programm ohne Konsultationen mit den Betroffenen stattfinden, wirkt sich ebenfalls negativ aus und begünstigt einen erneuten Ausbruch von Gewalt. Es ist unwahrscheinlich, dass die Ex-Kombattanten nach der Fortbildung im Rahmen der Reintegration eine reelle Chance haben, sich auf dem Arbeitsmarkt zu behaupten. Die lange (krankheitsbedingte) Abwesenheit von Staatspräsident Yar Adua hat bereits wieder neue Unruhen im Niger-Delta ausgelöst. Denn ohne Yar Adua an der Macht haben die Bewohner der Niger-Delta-Region kein Vertrauen in die Amnestie und das DDR-Programm. Um die gewalttätigen nichtstaatlichen Akteure zu transformieren, bedarf es vor allem einer Stärkung der demokratischen Partizipationsmöglichkeiten sowie der Transparenz und Verantwortlichkeit der Regierung. Die Mehrheit der Nigerianer braucht Zugang zu Bildung und zum Gesundheitswesen. Schließlich können internationale Akteure einen Beitrag zur Eindämmung der Waffenproliferation leisten.

## 2.11. Friedensschluss und Systemtransformation in Tadschikistan

*Arne C. Seifert*

Der tadschikische Bürgerkrieg (1992-1997) gehörte zu den opferreichsten im Raum der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Er schloss fast alle Merkmale gegenwärtiger Gewaltkonflikte ein, nämlich politische Machtkämpfe, ideologisch-weltanschauliche Kontroversen, Rivalitäten um die Ordnungspolitik und wirtschaftliche Ressourcen, regionalistische Bewegungen, Probleme mit nationalen Minderheiten, islamistischen „Fundamentalismus“ und die Einmischung regionaler Mächte. Der Bürgerkrieg prägte nachhaltig Verlauf, Inhalt und Ergebnisse der Transformation in Tadschikistan. Die Kämpfe forderten nach inoffiziellen Schätzungen bis zu einhunderttausend Todesopfer, eine halbe Million Flüchtlinge und bedrohten den jungen Staat in seinem Bestand.

Die Rückschau auf den tadschikischen Bürgerkrieg und seine Beilegung birgt generelle Lehren für Konflikttransformation. Wie lassen sich Konfliktparteien mit heterogenem Charakter auf einen Friedensprozess verpflichten, wie verändern sie sich in dessen Verlauf, welche Chancen, aber auch welche Gefahren birgt Machtteilung, welche Bedeutung kommt dem Friedenswunsch der Bevölkerung zu, wie lassen sich Regionalmächte konstruktiv einbinden? Diesen Fragen, die sich auch in anderen zerfallenden Staaten stellen, geht der vorliegende Beitrag nach. Er informiert über den fünfjährigen Bürgerkrieg, bezieht dabei auch den Einfluss regionaler Mächte und deren Interessenlagen ein, setzt sich mit der moderierenden Rolle der UNO auseinander, analysiert den Friedensprozess als Kampf um die Macht und formuliert in den Schlussfolgerungen auch Lehren für die Konfliktregelung, die über den Fall Tadschikistan hinausweisen.

### *Hintergründe, Ursachen und Verlauf des Bürgerkriegs*

Tadschikistan ist aus dem Zerfall der Sowjetunion hervorgegangen und erklärte am 9. September 1991 seine Unabhängigkeit. Der staatsbürokratischen Überformung der ehemaligen zentralasiatischen Sowjetrepublik und dem von Moskau betriebenen Säkularismus zum Trotz hatten sich in den schwer zugänglichen zerklüfteten Teilregionen des Landes ein von Moskau aus taktischen Gründen tolerierter „Volksislam“ und traditionale patriarchalische Strukturen

in Form einer gesellschaftlichen „Pyramide“ mit einer starken Führungspersönlichkeit an der Spitze erhalten. Letztere hält das System durch ein hierarchisches Beziehungsgeflecht aus traditionellen Loyalitäten und materiellen Bindungen zusammen. Bezugspunkt des kollektiven Bewusstseins der vornehmlich ländlichen Bevölkerung ist weniger der *Citoyen*, der Träger bürgerlicher Rechte, obwohl dieser in den urbanen Ballungsgebieten sozial und politisch durchaus bereits existiert, als vielmehr die Gruppe, die Großfamilie, der Clan und die Region. Solche Netzwerke sind die Basis politischer Herrschaft. In ihrer Gesamtheit bilden sie zwar auch eine Form der Pluralität, jedoch nicht jene unbegrenzte Pluralität westlicher Demokratie.



Quelle: University of Texas Libraries, University of Texas at Austin.

In der sowjetischen Periode konnten die zentralen Allunionsorgane die inter-regionalen und inter-ethnischen Beziehungen regulieren, weil sie zugleich

wirtschaftliche Hilfe und Entwicklung sowie einen bestimmten sozialen Status, Bildung, soziale Dienste u.a. garantierten. Die traditionale gesellschaftliche „Pyramide“ wiederum verstand es, sich der sowjetischen „Führungspyramide“ mit einem Politbüro an der Spitze anzupassen. Als mit dem Ende der Sowjetunion diese Konstellation verschwand, die zwischen den Teileliten einen relativen Interessenausgleich bewirkt hatte, zerbrachen die ideologischen Gemeinsamkeiten unter der Wucht der nun aufbrechenden Interessenkollisionen.

Welche Sprengkraft die Fragmentierung des Landes in regionale Gruppen mit ethnischen, kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Besonderheiten besaß, zeigte sich in dem Bürgerkrieg, der wenige Monate nach der Staatsproklamation ausbrach.<sup>1</sup> Als die sowjetischen Strukturen zerfielen, begann ein gnadenloser Konkurrenzkampf der regionalen Eliten darum, welche von ihnen die künftige politische Orientierung Tadschikistans prägen und sich seine Ressourcen würde aneignen können. Die Spannung zwischen dem unterschiedlichen Verständnis von nationaler Identität, das säkulare und islamische Politiker dem Staat und seiner ordnungspolitischen Ausrichtung jeweils zugrunde legen wollen, dominierte die Lagerbildung in der Transformation des Landes.

Im Kampf der tadschikischen regionalen Eliten, darunter die aus den Regionen Leninabad (heute Sogd), Karategin, Kuljab, Pamir sowie die usbekische Minderheit, um die Hegemonie in dem jungen Staat formierten sich zwei Hauptgruppen: die „Volksfront“, die der heutige Präsident Emomali Rachmon anführte, und eine Koalition oppositioneller Parteien (Vereinigte Tadschikische Opposition, VTO) mit der „Partei der Islamischen Wiedergeburt“ (PIW) als dominierender Kraft, die für die Umwandlung Tadschikistans in einen islamischen Staat eintrat. Die Volksfront ging Ende 1992 aus dem Bürgerkrieg zunächst als militärischer Sieger hervor. Die Führungen der PIW und teilweise auch anderer Oppositionsparteien flohen ins Exil, vereinzelt nach Iran, die meisten aber nach Afghanistan, von wo aus die VTO seit 1994 einen Krieg gegen die tadschikische Regierung führte und ihre *Mudschaheddin* das Land militärisch infiltrierten.

Nach dem militärischen Sieg der Volksfront im Dezember 1992 avancierten die regionalen Clans der Provinz Kuljab, deren ausgeprägt anti-islamisches Profil ihnen während des Bürgerkriegs einen steten Strom von Waffen aus Russland und Usbekistan gesichert hatte, zur staatstragenden Elite, die ihre Macht durch ein Präsidentialregime im gesamten Staatsapparat ausbaute. Der an die Staatsspitze gelangte Personenkreis ging unverzüglich daran, seine Macht

1 Zu den Zusammenstößen in der Hauptstadt Duschanbe und in der Region Kuljab, die im Laufe des Jahres 1992 in den Bürgerkrieg führten, vgl. Arne Clemens Seifert: Risiken der Transformation in Zentralasien. Das Beispiel Tadschikistan, Hamburg 2002, S. 53-59.

zur Durchsetzung eigener Partikularinteressen zu sichern. Er besetzte die führenden Posten in der Verwaltung der Zentrale und der Regionen mit seinen Vertretern und gestaltete die Gesetzgebung des jungen tadschikischen Staates sowie dessen politische und wirtschaftliche Institutionen nach seinen Interessen. Diese Vorherrschaft führte zu einer Art „Clan-Oligarchie“: Alle politischen Konkurrenten wurden wie zuvor in der militärischen Auseinandersetzung als Feinde verortet, die es aus dem Feld zu schlagen, zumindest aber zu kontrollieren galt. Der Partikularismus der Clans an der Spitze des Staates, die de facto als dessen Besitzer agierten, provozierte die übrigen regionalen Eliten, ihre Interessen ebenfalls robust durchzusetzen. Dabei war die überwiegend auf Macht gegründete Aufteilung des Staatseigentums und die Privatisierung, deren Beschleunigung führende internationale Wirtschaftsorganisationen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Einführung der Marktwirtschaft nachdrücklich gefordert hatten, keine tadschikische Besonderheit, sondern typisch für das Verhalten der Eliten im Transformationsprozess in allen GUS-Staaten: In jenem spezifischen post-kommunistischen Verständnis von Machtbehauptung unter den Bedingungen des Übergangs zur Marktwirtschaft gilt der möglichst schnelle und irreversible Transfer von politischer Macht in Eigentum als Schlüsselfrage. Folgerichtig wird auch politische Macht als eine Art Eigentum aufgefasst. Teilung von politischer Macht wird automatisch zugleich als Teilung von wirtschaftlicher Macht und umgekehrt wahrgenommen, mit der Folge, dass man besser weder das eine noch das andere teilt. Die Eliten der anderen Regionen gingen in ihren jeweiligen Einflussgebieten ebenfalls dazu über, sich den Zugang zu wirtschaftlichen Ressourcen und Gewinnquellen zu sichern. Die Rivalitäten wurden zum Auslöser heftiger Auseinandersetzungen zwischen Feldkommandeuren sowie zwischen zentralen, regionalen, kommunalen und lokalen Verantwortungsträgern. In diesen Auseinandersetzungen an der gesellschaftlichen Basis, die 1996/97 einen Höhepunkt erreichten, wurden kaum weniger Waffen und Gewalt eingesetzt als in der ersten Phase des Bürgerkriegs.

Die tadschikische Regierung konnte dieser Entwicklung keinen Einhalt gebieten. Sie war außer Stande, das Land zu stabilisieren, weil die Zahl der am Konflikt beteiligten Akteure wuchs, sie selbst aber aus einer Minderheitenposition heraus agierte. Mitte 1996 waren die kriegführenden Konfliktparteien in Tadschikistan, die Regierung und die VTO, in die Isolierung geraten und in der Bevölkerung herrschte tiefe Kriegsmüdigkeit.

*Der Einfluss regionaler Mächte*

Von außen ergriffen Russland, Iran und Afghanistan für die eine oder andere Seite Partei. Russland war in erster Linie daran interessiert, seinen Einfluss in Zentralasien zu bewahren und hatte über das als seine Einflusszone definierte „nahe Ausland“ hinaus auch die GUS-Grenze zu West- und Südasien im Auge. Es betrachtete eine mögliche Islamisierung Tadschikistans voll Argwohn, denn ein islamischer Staat, zumal von äußeren islamistischen Kräften gestützt, hätte beunruhigende Rückwirkungen auf ganz Zentralasien und den Kaukasus gehabt. Aus diesem Grund unterstützte Moskau die tadschikische Regierung diplomatisch und auf der Basis seiner vertraglich abgesicherten Truppenpräsenz auch militärisch – und diese stützte sich im Gegenzug auf Russland. Iran dagegen stärkte der Vereinigten Tadschikischen Opposition und deren führender Kraft, der Partei der Islamischen Wiedergeburt, diplomatisch und finanziell den Rücken. Entgegen westlichen Befürchtungen führte Irans Politik gegenüber den südlichen Republiken der ehemaligen Sowjetunion jedoch nicht zu forcierter Islamisierung.

Konnten sich die tadschikischen Konfliktakteure zunächst noch auf die Unterstützung ihrer jeweiligen Patronagemacht stützen, so änderten diese ihren Kurs, als die fortgesetzte Gewalt in dem zentralasiatischen Staat ihren eigenen Interessen an einem Mindestmaß an regionaler Stabilität zuwiderlief. Iran war überdies daran interessiert, im zur iranischen Sprach- und Kulturgruppe gehörenden Tadschikistan Einfluss zu erringen. Bereits 1994 hatten Russland und Iran über den UN-Sicherheitsrat innertadschikische Friedensverhandlungen initiiert, die zunächst am 17. September 1994 in einen in Teheran unterzeichneten Waffenstillstand zwischen den beiden tadschikischen Kriegsparteien mündeten. Angesichts der häufigen Verletzungen dieses Abkommens verständigten sich Russland und Iran Anfang 1996 darauf, mäßigend auf die Konfliktparteien einzuwirken und sich dabei untereinander abzustimmen. Beide Staaten hatten, wenngleich aus unterschiedlichen Motiven heraus, ein Interesse an Deeskalation in ihrer Nachbarschaft: Russland fürchtete den Staatszerfall Tadschikistans und wünschte eine Rückkehr zu einer funktionsfähigen Ordnung in dem zentralasiatischen Staat. Die russische Diplomatie war insbesondere über den militärischen Erfolg der Vereinigten Tadschikischen Opposition und die innere Isolierung der tadschikischen Regierung beunruhigt. Ein militärischer Sieg der VTO, so die russische Sorge, könnte sie dazu verleiten, aus den innertadschikischen Gesprächen auszuscheren. Präsident Jelzin war zudem angesichts der militärischen Verluste in Tschetschenien unter in-

nenpolitischen Druck geraten und fürchtete daher eine ähnliche Entwicklung im tadschikischen Konflikt.

Mitte 1996 gingen die beiden Patronagemächte dazu über, erheblichen Druck auf die tadschikischen Konfliktakteure zugunsten einer Machtteilung auszuüben. Der Vormarsch der *Taliban* in Afghanistan begünstigte ihren Kurs, da er die dortigen logistischen Außenposten der VTO erheblich beeinträchtigte. Auf russische Unterstützung gegenüber den *Taliban* angewiesen, gingen tadschikische Militärs des afghanischen Präsidenten Rabbani schließlich auf die russische Forderung ein, die militärische Infiltration von *Mudschaheddin* der VTO nach Tadschikistan zu unterbinden. Mitte September unterzeichneten der Oberbefehlshaber der russischen Grenztruppen in Tadschikistan, Generalleutnant Tarasenko, die tadschikische Regierung und der Kommandeur des 6. afghanischen Armeekorps, General Najmuddin, im tadschikischen Chorog eine Vereinbarung über eine 25 km-Sicherheitszone auf afghanischem Territorium, die den *Mudschaheddin* der VTO den Zugang nach Tadschikistan versperren sollte. Diese Schwächung der von Afghanistan aus operierenden militärischen Einheiten der VTO wertete wiederum jene VTO-Kommandeure auf, die innerhalb Tadschikistans operierten und dort mit der zunehmenden Kriegsmüdigkeit der Bevölkerung konfrontiert waren. Die ungünstigen regionalen Rahmenbedingungen und Zersplitterung in ihren eigenen Reihen nötigten die VTO schließlich zum Verzicht auf einen militärischen Sieg über die tadschikische Regierung.

Von nun an setzte sich die Vereinigte Tadschikische Opposition mit den Fragen einer Rückkehr aus dem Exil und einer Fortführung des Kampfes im Inneren sowie den Bedingungen einer Machtteilung auseinander. Sollte man die Macht ungeteilt anstreben, wozu die VTO damals wahrscheinlich militärisch in der Lage gewesen wäre, oder sie mit der Regierung teilen? Weitsichtige VTO-Politiker, die den afghanischen Konflikt am eigenen Leibe erlebt hatten, erkannten, dass Vertreter nur einer Region das Land auf Dauer nicht würden erfolgreich regieren können. Die Regierung wiederum lief Gefahr, die Macht gänzlich zu verlieren, sollte sie weiterhin auf einen militärischen Sieg über die VTO setzen. In den innertadschikischen Gesprächen war sie nunmehr darauf aus, die Machtteilung mit der VTO zu ihren Gunsten zu gestalten.

In dieser unentschiedenen Situation forcierten Russland und Iran einen Kompromiss in den innertadschikischen Verhandlungen und erreichten im Juli 1996 bei Verhandlungen im turkmenischen Aschgabat einen Durchbruch. Insbesondere der russische Außenminister Jewgeni Primakow drängte auf eine möglichst rasche Beendigung des Bürgerkriegs. Er befürwortete eine umfassende Regelung, die die Forderungen der VTO nach einer Übergangsperiode

und einer Machtteilung aufgriff. Seine wichtigste Botschaft an die Kontrahenten war, dass sie sich von ihren jeweiligen Maximalpositionen lösen müssten. Die Regierung sollte anerkennen, dass die VTO über regionale Macht mit beträchtlichen militärischen Kräften und Unterstützung in der Bevölkerung verfügte, während die VTO von ihrem Ziel lassen sollte, Tadschikistan in einen „theokratischen Staat“ zu verwandeln. Die VTO erklärte, sie sei dazu bereit, wenn die Regierung auf ein kommunistisches Regime verzichte.

### *Die Rolle der Vereinten Nationen*

Sowohl die Kriegsparteien als auch deren Patronagemächte nutzten die Vereinten Nationen, um ihren Positionen Legitimität und Nachdruck zu verleihen. Parallel zu den auf Betreiben Russlands und Irans 1994 begonnenen inner-tadschikischen Friedensverhandlungen unter der Ägide der UNO rief der UN-Sicherheitsrat am 16. Dezember 1994 eine Beobachtermission (*United Nations Mission of Observers in Tajikistan*, UNMOT) mit dem Mandat ins Leben, die Einhaltung des Waffenstillstandsabkommens von 1994 zu überwachen, enge Kontakte zu den Konfliktparteien zu unterhalten und Friedensverhandlungen zu unterstützen. UNMOT, unterstützt von der OSZE, begleitete die Konfliktparteien bis zum formellen Ende des Bürgerkriegs 1997. Aus der Sprachregelung im Mandat, in dem von „*the*<sup>2</sup> parties to the conflict“ die Rede ist, und dem anschließenden diplomatischen Prozess geht hervor, dass es der Regierung Tadschikistans und der VTO gelungen war, ihre Anerkennung als alleinige Träger einer Konfliktregelung international durchzusetzen. Zwar galt, wie aus frühen Stellungnahmen der UNO wie auch der OSZE hervorgeht, die „nationale Aussöhnung“ als *conditio sine qua non* erfolgreicher innerer und äußerer Konfliktbearbeitung. In der Praxis verengte sich die „Versöhnung“ jedoch auf die beiden Krieg führenden Seiten. An die Stelle der Einbeziehung aller am Konflikt Beteiligten trat ein Machtdeal der beiden bewaffneten Konfliktparteien. Die ursprünglich relativ kleine Gruppe militanter Politiker der Partei der Islamischen Wiedergeburt, die aus dem Exil heraus ihre politischen Ziele gewaltsam verfolgte, hatte es vermocht, durch den Krieg internationale Anerkennung zu gewinnen. Die Opposition aus der nördlichen, wirtschaftlich am weitesten entwickelten Region Leninabad, die bereits im Sommer 1996 einen eigenen Friedensplan einschließlich alternativer Überlegungen vorgelegt hatte, wie sich der grundsätzliche Defekt des politischen Systems Tadschikistans beheben ließe, wurde zu den Verhandlungen hingegen nicht zugelassen.

---

2 Hervorhebung A.C.S.

Der eigentliche Durchbruch bei den Friedensverhandlungen wurde von jenen Kräften erzielt, die begriffen, dass ihre gesellschaftliche Akzeptanz und „Berechtigung zur Macht“ von der Bereitschaft zum Frieden abhing. Präsident Emomali Rahmon und der VTO-Führer Sayed Abdullo Nuri verstanden es Kompromisse auszuhandeln. Obgleich sie die Begehrlichkeiten der nächsten Angehörigen innerhalb ihrer „Patronage-Pyramide“ zu bedienen hatten, nötigte der allgemeine Friedenswunsch sie zu nationaler Verantwortlichkeit. Allmählich wuchs ihnen dadurch ein von der Bevölkerungsmehrheit akzeptiertes Prestige zu. Für die Zukunft des politischen Systems war ausschlaggebend, ob die als „Friedensbringer“ anerkannten Politiker ihre partikularen Interessen in einem gemeinsamen Staat so würden ausgleichen können, dass ein Mechanismus für den gesamtnationalen Interessenausgleich entstehen würde. Der Bürgerkrieg wurde am 27. Juni 1997 in Moskau mit dem „Allgemeinen Abkommen über die Herbeiführung des Friedens und der nationalen Eintracht in Tadschikistan“ und einer „Moskauer Deklaration“ beendet. Die Dokumente unterzeichneten Präsident Rahmon, VTO-Führer Nuri und der Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs für Tadschikistan und Chef von UNMOT, Gerd D. Merrem. Geregelt wurden die Grundprinzipien des Friedensschlusses und der nationalen Verständigung, politische Aspekte der Übergangsperiode, die Aufgaben einer „Kommission der Nationalen Versöhnung“ (KNV), militärische Fragen, die Repatriierung von Flüchtlingen und Garantien für die Einhaltung des „Allgemeinen Abkommens“ sowie die Bedingungen einer Amnestie für Kombattanten. Das Allgemeine Abkommen und die separaten Protokolle gaben ein weites Mandat für politische Veränderung, schrieben aber keinen detaillierten Plan vor; dies blieb der Versöhnungskommission überlassen.

### *Der Friedensprozess als Kampf um Macht*

Im Friedensprozess wurde der Konflikt mit anderen Mitteln fortgesetzt. De facto leiteten die Vereinbarungen eine Doppelherrschaft auf Zeit ein. Die VTO brach das Machtmonopol der kuljabischen Gruppe auf und erweiterte es auf nunmehr zwei. Diese machten die paritätisch zusammengesetzte Versöhnungskommission, die mit beträchtlichen Kompetenzen ausgestattet war, zum Instrument eines weiteren Teilelitens ausschließenden Deals. Die Kommission arbeitete Veränderungen der Verfassung, des Gesetzes über die politischen Parteien sowie über die Massenmedien aus. Der VTO-Führer, der bis zur Wahl des neuen Parlaments Ende Februar 2000 der Kommission vorstand, und der Präsident entschieden in der Übergangsperiode mittels der Kommission konsensual über die politischen Schlüsselfragen; die von ihnen verabschiedeten Beschlüsse wa-

ren für alle Regierungsorgane bindend. Wie zu erwarten war, stießen die solcherart auf einen „kleinen Kreis“ reduzierten Entscheidungsprozesse bei denjenigen, die auf demokratischer Mitsprache beharrten, auf Widerstand.

Das Protokoll über militärische Fragen sah die Rückführung der VTO-Kombattanten aus Afghanistan – etwa 6.000 bewaffnete Kämpfer – und ihre Integration in die nationale Armee bzw. Polizei oder ihre Demobilisierung innerhalb von drei Monaten vor. Die Verschmelzung der VTO-Einheiten mit den staatlichen Sicherheitsorganen sollte bis Juli 1998 abgeschlossen sein. Selbst nach einer Integration in die reguläre Armee war allerdings davon auszugehen, dass einige Feldkommandeure auf ihre bewaffnete Hausmacht nicht verzichten würden. Die VTO konnte auf Grund einer 30-prozentigen Quote Leitungspositionen auf allen administrativen Ebenen bis in die örtlichen Verwaltungen hinein besetzen. Bis Juli 1999 gelangten 39 VTO-Vertreter auf hohe Posten in der Regierung, darunter zwei stellvertretende Ministerpräsidenten, fünf Minister, neun stellvertretende Minister (darunter des Äußeren, Inneren und der Verteidigung) sowie zehn Vorsitzende staatlicher Komitees. Zwei führende Feldkommandeure der VTO wurden zu Generalmajoren ernannt. Damit eröffnete sich ein flächendeckendes politisches Netzwerk nicht nur in der Regierung, sondern auch bis in solche Regionen hinein, in denen die VTO traditionell keinen oder nur geringen Einfluss hatte. Die Vereinbarung führte zu beträchtlichen Turbulenzen in den örtlichen und regionalen Verwaltungen, weil ein Drittel der Mitarbeiter ihre Plätze zugunsten von VTO-Vertretern tauschen oder räumen mussten und ohnehin keine „Islamisten“ im Apparat dulden wollten.

Die zweieinhalbjährige Übergangsperiode war zu Beginn von gegenseitigem Misstrauen und Revanchegeleuten geprägt. Ein Amnestiegesetz erleichterte zwar die Reintegration von Kombattanten, aber Entscheidungen wurden gegen Widerstand noch immer teilweise „mit der Kalaschnikow“ durchgesetzt. Jene regionalen und politischen Gruppen, die vom Verhandlungsprozess ausgeschlossen worden waren, forderten ihr Recht auf Mitsprache ein. Alle externen Akteure – von Russland über die USA bis zur UNO – waren sich der negativen Konsequenzen einer solchen Ausgrenzung bewusst. Der damalige russische Botschafter Jewgeni Below monierte, dass „ohne die Beteiligung von Vertretern der Nordregion Leninabad an der Leitung des Staates es in Tadschikistan keinen Frieden geben (wird)“.<sup>3</sup> Auch der damalige amerikanische Botschafter R. Grant Smith kritisierte: „Die beiden Seiten haben wohl die Grundidee, Macht zu teilen, niemals völlig akzeptiert (...) Die Regierung und die VTO repräsentieren nicht alle jene politischen Gruppen, welche es zu befrie-

3 Jewgeni W. Below: *Istoričeskij Opyi Peregovornogo Processa po Uregulirovaniju Meždžiksskogo Konfliktu*, Duschanbe 1999, S. 146f.

den gilt (...) Instabilität wird solange erhalten bleiben, wie der Norden und die usbekische Gemeinschaft nicht auch in den Prozess einbezogen werden (...) Selbst wenn es Regierung und VTO vermögen, die Verträge zu erfüllen, wird das nicht die politischen Probleme Tadschikistans lösen (...) Ohne eine Lösung der Problematik dieser Gruppen könnte sich selbst die Erfüllung der Verträge als bloßer Austausch einer Quelle von Instabilität gegen eine andere erweisen“.<sup>4</sup> Selbst der UN-Generalsekretär konstatierte Unsicherheit gegenüber dem Friedensprozess – es sei nunmehr an der Regierung Tadschikistans und der VTO, alle Schichten der Bevölkerung in den Versöhnungsprozess einzubeziehen und gemeinsam die Institutionen des Landes zu reformieren und zu festigen.<sup>5</sup>

Jene regionalen und politischen Gruppen, die vom innertadschikischen Verhandlungsprozess ausgeschlossen worden waren (die „Neue Opposition“), begannen Druck auf Regierung und VTO auszuüben. Diese reagierten mit Verboten: Im April 1999 musste die „Partei der Politischen und Wirtschaftlichen Wiedergeburt“ ihre Tätigkeit einstellen, im September 1999 wurde die „Agrarpartei“ verboten, *Dschunbisch* (Bewegung) wurde die Zulassung und die Lizenz für eine Zeitung verweigert und „Gerechtigkeit und Entwicklung“ wurde im September 1999, der „Teheraner Plattform der Demokratischen Partei“ im November 1999 die Zulassung entzogen. Die Partei Rahmons entzweite sich zudem mit der Kommunistischen Partei Tadschikistans (KPT). Das brachte die KPT in scharfe Opposition zum Regierungslager. Gemeinsam mit den Parteien der „Neuen Opposition“ schloss sie sich im Mai 1999 zum „Konsultativen Rat der Politischen Parteien Tadschikistans“ zusammen. Obgleich das politische System kuljabisch dominiert blieb, nahmen die Gegenkräfte zu; Ende 1999 gab es trotz der Repression 17 politische Parteien und Bewegungen. Insgesamt entstand eine bemerkenswert pluralistische politische Landschaft.

Die OSZE und die UN, die die Vorbereitung und Durchführung der Parlamentswahlen im Februar 2000 beobachteten, bewerteten diese kritisch. Moniert wurden mangelnde Transparenz, Berechenbarkeit, Fairness und Geheimhaltung.<sup>6</sup> Gleichwohl bewerteten sie und die tadschikische Öffentlichkeit die Wahlen wegen ihres friedlichen und pluralistischen Charakters als Gewinn an Demokratie. Die regierende Volksdemokratische Partei (VdP) gewann mit 65 Prozent der Stimmen die absolute Mehrheit, die Kommunistische Partei Tadschikistans kam auf 20 Prozent, es folgten mit deutlichem Abstand die Partei

4 R. Grant Smith: Tajikistan – The Rocky Road to Peace, in: Central Asian Survey, 18 (1999): 2, S. 243, 249f.

5 UN, SR, S/1997/686/, 4.9.1997, S. 10.

6 The Republic of Tajikistan, Elections of the Parliament 27. February 2000, ODIHR Final Report, Warschau 17. Mai 2000, S. 4.

der Islamischen Wiedergeburt (7,3 Prozent), die Demokratische Partei und die Sozialistische Partei.<sup>7</sup>

Mit den Parlamentswahlen war die in den Moskauer Verträgen vereinbarte „Machtteilung auf Zeit“ beendet. Es begann eine Post-Konfliktperiode, in der sich die Chance auftat, den Staat unter Bedingungen zu gestalten, die nicht mehr ausschließlich das Produkt einer konfrontativen Bürgerkriegslogik waren. Die Pluralität politischer Kräfte und die proklamierten Ziele – eine Konsolidierung der tadschikischen Staatlichkeit, nationale Aussöhnung, Demokratie und Pluralismus, Einführung von Marktwirtschaft – sprachen für eine grundsätzlich demokratische Orientierung.

### *Die Rückkehr der Machteliten*

Die ehemaligen Kriegakteure wandelten sich. Vor allem die Ausdifferenzierung innerhalb der islamistischen Seite ist bemerkenswert. Die Bevölkerung hatte den islamistischen Kräften den Bürgerkrieg nicht verziehen und sie in den Wahlen abgestraft. Daraus zogen sie den Schluss, dass sich, gemessen in der Währung von Macht, der militante Islam nicht lohnte. In den auf die Wahlen folgenden innerparteilichen Auseinandersetzungen kristallisierte sich ein national orientierter, reformerischer Flügel heraus, der sich in der „Partei der Islamischen Wiedergeburt Tadschikistans“<sup>8</sup> (PIWT) durchsetzte. Als Ziel definierte die PIWT, dass sie einen „freien, demokratischen Rechtsstaat (erreichen will), der sich auf die höchsten religiösen, nationalen und allgemein menschlichen Werte gründet“ und den sie auf einem „dritten Weg“ erreichen will.<sup>9</sup> Trotz der Verbitterung über die Wahlmanipulationen zu Ungunsten der PIWT und anderer Oppositionsparteien verkündete der PIWT-Vorsitzende Nuri, dass nunmehr ein Übergang von der Etappe des „Kleinen Dschihad“ („Blutvergießen und Krieg“) zur Etappe des „Großen Dschihad“ („Frieden und Weg der Politik“) zu vollziehen sei. Nuri mahnte: „Nur im Frieden können politische Parteien und Menschen dem allmächtigen Gott beweisen, dass sie seiner wert sind (...) Lasst uns alle dazu übergehen, den Menschen zu helfen und dem Fortschritt des Landes zu dienen.“<sup>10</sup> Erstmals hatte sich im GUS-Raum eine national und reformerisch orientierte islamische Partei herausgebildet, nachdem sie durch die Erfahrungen terroristischer Kampfmethoden gegangen war. Heute bekennt sich die Führung der PIWT zur tadschikischen Nation, zur Ver-

7 Ebenda, S. 36.

8 Die PIW benannte sich nach dem Bürgerkrieg in PIWT um.

9 Ustav i programma Partii Islamskogo Vozrošdenija Tadšikistana, Duschanbe, 1999, S. 41.

10 Erklärung Nuris vom 2.3.2000 zum Ausgang der Parlamentswahlen (Text beim Verfasser).

fassung, zum Parlamentarismus und zur Demokratie. Freilich besteht gegenüber den säkularen Herrschaftsträgern Misstrauen, dass ihre Partei verboten werden könnte. Nach der Übergangsperiode verdrängte das Rahmon-Lager die Anhänger der VTO weitgehend aus den zuvor errungenen Positionen, wodurch sich jene bestätigt sehen, die den Kompromissen des Friedensschlusses skeptisch bis ablehnend gegenübergestanden hatten.

Der Friedensschluss durch politische Machtteilung führte nicht zu einer demokratisch institutionalisierten Konfliktregelung, vielmehr wurden die strukturellen Konfliktursachen, die den Bürgerkrieg ursprünglich ausgelöst hatten, reproduziert. Die demokratische Orientierung „von unten“ ließen die tadschikischen Herrschaftsträger ungenutzt, sie konsolidierten nur ihre Macht. Nach der Übergangsperiode mobilisierten das Regierungslager und die kuljabischen Regionalclans ihr politisches Potenzial, um die Machtteilung wieder aufzuheben. Dabei half ihnen, dass es keine geeinte bewaffnete Opposition mehr gab. Bewaffneter Widerstand gegen die Regierung und die Versöhnungskommission wurde niedergeschlagen. Konkurrierende ehemalige Feldkommandeure aus dem eigenen Lager entmachtete die Regierung, was sich bis 2004/2005 hinzog. Danach war der Weg frei, um die Machteilung zu beenden und die meisten Vertreter der Opposition, insbesondere der islamischen, aus dem Staatsapparat zu entfernen.

Die kuljabische Elite verstand es folglich, ihre durch Bürgerkrieg und Friedensprozess brüchig gewordene Macht erneut zu konsolidieren und weitgehend zu monopolisieren. Der Kern des Staatsapparats (Innen-, Sicherheits-, Verteidigungs- und Finanzminister) rekrutiert sich heute weitgehend aus den Eliten der Provinz Kuljab. Die kuljabischen Eliten stellen fast vollständig die Führung des Militärs und der Sicherheitsapparate, den größten Teil der Minister, Leiter staatlicher Einrichtungen sowie wichtiger Wirtschaftsunternehmen.

Zwar bestehen nach wie vor eine pluralistische Öffentlichkeit und ein Mehrparteiensystem, die Pluralität wird jedoch permanent begrenzt, um keine Konkurrenz zuzulassen. Ein demokratischer Mechanismus des Interessenausgleichs zwischen den ethno-regionalen Fraktionen wird bewusst unterbunden. Die von der Sowjetunion überkommene Diskrepanz zwischen der zentralistischen Staatsstruktur und der Pluralität regionaler Identitäten der Tadschiken führt das Rahmon-Regime im Wesentlichen weiter. Die Konfliktursachen, die zum Bürgerkrieg führten, bestehen somit fort. Freilich profitiert das Regierungslager vom übermächtigen Wunsch der Bevölkerung nach Friedenserhalt, an dem jeder politische Akteur gemessen wird.

### *Lehren aus der Konfliktregelung*

Die Befriedung Tadschikistans nach dem Bürgerkrieg lehrt, dass externe Konfliktregelung die Formen des Konfliktaustrags beeinflussen, seine strukturellen Ursachen jedoch nicht beseitigen konnte. Fortschritte konnten die UNO und ihre regionalen Verbündeten erst erzielen, als sich unter den kriegführenden Akteuren jene durchsetzten, die vom Gewaltverzicht profitierten, und diese von ihren Patronagemächten – Russland und Iran – und der UNO zum Kompromiss gedrängt wurden. Ohne diese Konstellation von regionalen Patronagemächten und den Vereinten Nationen wären die Vermittlungsbemühungen ergebnislos verlaufen.

Die externe Strategie zur Konfliktbewältigung wurde freilich dem Charakter des Konflikts nicht gerecht. 1997 hatten UNO und OSZE zwar erkannt, dass parallel zu den Verhandlungen mit den kriegführenden Parteien ein Konsens zwischen allen regionalen Eliten erforderlich war und die Konfliktregelung eines breiten gesellschaftlichen Ansatzes bedurfte, dennoch blieben Russland, Iran und die UNO zur Beschleunigung des Friedensprozesses dabei, nur zwei Konfliktparteien einzubeziehen. Die Grunddefekte des politischen Systems blieben un bearbeitet.

Der Beilegung des tadschikischen Bürgerkriegs lassen sich über den speziellen Fall hinaus einige grundsätzliche Lehren für Konfliktregelung entnehmen.

- Machtgewinn durch Machteilung und Inkorporation der Kriegsgegner macht einen Friedensschluss für diese attraktiv;
- Konfliktregelung muss die Vielfalt der betroffenen Akteursgruppen einbeziehen. Die Konfliktparteien sind in aller Regel ideologisch nicht homogen, sie differenzieren sich aus und können ihre Präferenzen zugunsten eines Friedensprozesses ändern;
- Regionalmächte können, sofern rechtzeitig eingebunden, eine konstruktive Rolle bei der Eindämmung von Gewalt und der politischen Vermittlung spielen;
- Kriegsmüdigkeit der Bevölkerung und der Wunsch nach Frieden setzt Kriegsparteien unter erheblichen Legitimationsdruck.

Tadschikistan lehrt jedoch auch, dass eingeschränkte politische Machteilung zu Machtmonopolen führen kann, die zu Lasten einer demokratischen und repräsentativen Nachkriegsordnung gehen. Die externe Konfliktbearbeitung sollte darum nicht nur einen Friedensschluss qua Machteilung vermitteln helfen, sondern einen institutionalisierten Ausgleich der ethnischen und regionalen Interessen befördern. Andernfalls droht der Frieden die strukturellen Konflikt-

ursachen zu reproduzieren, die den Bürgerkrieg ursprünglich auslösten. Für künftige Strategien der Konfliktbearbeitung lässt sich grundsätzlich folgern, dass eine breite zivilgesellschaftliche Partizipation vonnöten ist. Freilich gibt es für den Umgang mit Feldkommandeuren und anderen Konfliktakteuren – sollen sie als Terroristen gelten? – bisher keine gültigen Regeln. Doch ist unter den Bedingungen traditionaler Gesellschaften in Rechnung zu stellen, dass für lange Zeit mit einem Nebeneinander von partikularen Loyalitäten (Familie, Clan, Region, Führer) und gesamtnationalen Bindungen zu rechnen ist. Selbst die Kombination von westlichem Druck und modernisierungswilligen Teilen der Elite wird diesen Gesellschaftstyp nicht kurzfristig überwinden. Die Demokratieförderung muss daher vor allem auf die Herstellung von Frieden, Stabilität und Funktionsfähigkeit der Gesellschaft gerichtet sein. In fragmentierten Gesellschaften wie den zentralasiatischen werden sich institutionalisierte Formen des Interessenausgleichs nur auf der Grundlage von Konsultationen zwischen Großfamilien, Clans, Stämmen und anerkannten Führern aufbauen lassen. Denn der nötige „Gesellschaftsvertrag“ zwischen den fragmentierten regionalen und ethnischen Gruppen bedarf der Verankerung und Legitimation durch traditionelle Strukturen. Um die Gefahr von Staatsversagen und Bürgerkrieg zu bannen, müssen Gesellschaften wie die tadschikische *ihren Typ* von politischem System entwickeln, das einen funktionsfähigen Mechanismus des Interessenausgleichs zwischen der Staatsmacht und den gesellschaftlichen Subsystemen sowie zwischen diesen ermöglicht. Politisch geht es um die gleichberechtigte Mitbestimmung aller Interessengruppen bei der Konstituierung und Ausgestaltung von Staatlichkeit und Herrschaftssystem; dies setzt zwingend die Begrenzung von Machtkonzentration bei nur *einer* regionalen Elite voraus. Wirtschaftlich geht es um gleichberechtigten Ressourcenzugang und Mitbestimmung bei der Gestaltung eines Systems sozialer Marktwirtschaft. Schließlich geht es weltanschaulich um kollektive Verständigung über ein „nationales Selbstverständnis“, soweit das möglich und notwendig ist. Ein solcher Ansatz könnte den Weg zu einem System repräsentativer Demokratie eröffnen, das den spezifischen sozialen Rahmenbedingungen Rechnung trägt und die Staatsmacht mit der Fähigkeit ausstattet, flexibel und gegebenenfalls konfliktregulierend auf das Gesamtsystem zurückzuwirken, um die Funktionsfähigkeit der Gesellschaft aufrechtzuerhalten.

## 2.12. Droht ein Flächenbrand im Nordkaukasus?

*Regina Heller*

In den vergangenen zwei Jahren haben Unruhe und Gewalt erneut den Nordkaukasus erfasst. Russische Medien berichten fast täglich von bewaffneten Auseinandersetzungen und Selbstmordanschlägen auf ranghohe Regierungsvertreter, Sicherheitskräfte und Justizbehörden sowie Fällen, bei denen Zivilisten unter ungeklärten Umständen zu Tode kommen. Die Gewaltspirale erlebte vergangenes Jahr einen blutigen Höhepunkt: 2009 wurden insgesamt 1.100 gewalttätige Auseinandersetzungen im Nordkaukasus gezählt, bei denen 900 Menschen ums Leben kamen oder verletzt wurden.<sup>1</sup> Von der neuerlichen Gewalteskalation ist insbesondere der muslimische östliche Teil der Region mit den drei Republiken Tschetschenien, Inguschetien und Dagestan betroffen.

Obwohl nirgendwo sonst in Russland so viele Sicherheitskräfte im Einsatz sind wie im Nordkaukasus,<sup>2</sup> scheinen die regionalen Regierungen und die Zentralregierung in Moskau die Kontrolle über die Situation längst verloren zu haben. Russlands Präsident Dmitri Medwedew beschrieb im November 2009 die Lage im Nordkaukasus als ausgesprochen „ernst“ und „angespannt“.<sup>3</sup> Dabei hatte der Kreml seine Nordkaukasuspolitik zuvor noch als Erfolg gefeiert. Tatsächlich hatte sich ab 2006 vor allem die Sicherheitslage in der von zwei Kriegen zerrütteten Teilrepublik Tschetschenien deutlich verbessert – wenn auch auf der Grundlage einer gewaltsamen „Pazifizierungsstrategie“. Dies nährte in Moskau den Glauben, den bewaffneten tschetschenischen Widerstand endgültig gebrochen und damit auch die Gewalt in der Region eingedämmt zu haben.

Doch der von Moskau erzwungene Frieden im Nordkaukasus war nur ein scheinbarer, der Konflikt um die Abspaltung Tschetscheniens ist längst nicht gelöst. Stattdessen hat die Gewalt auch die Nachbarschaft Tschetscheniens erfasst. Zudem hat auf Seiten der nichtstaatlichen Gewaltakteure ein Ideologiewandel stattgefunden: weg vom Ethno-Nationalismus hin zum fundamentalistischen Islamismus. Den Führern der tschetschenischen Rebellenbewegung geht es nicht mehr allein und auch nicht länger primär um die Abspaltung

---

1 Vgl. Center for Strategic & International Studies (CSIS): Violence in the North Caucasus. 2009: A Bloody Year, Washington D.C., 14. Januar 2010, [http://csis.org/files/publication/100114\\_Violence\\_NorthCaucasus\\_2009optimize.pdf](http://csis.org/files/publication/100114_Violence_NorthCaucasus_2009optimize.pdf).

2 Vgl. Uwe Halbach: Prekäre Staatlichkeit – Strukturprobleme im Nordkaukasus, in: Osteuropa 56 (2006): 7, S. 21.

3 Президент Российской Федерации: Послание Федеральному Собранию Российской Федерации, <http://www.president.kremlin.ru/transcripts/5979>.

Tschetscheniens von Russland, sondern darum, den Konflikt in die Region zu tragen, diese zu destabilisieren und den Herrschaftsanspruch der säkularen Regierungen im gesamten Nordkaukasus in Frage zu stellen.

Während gewaltbereite Extremisten lange Zeit kaum Zustimmung innerhalb der Bevölkerung des Nordkaukasus genossen, scheint insbesondere unter jungen Menschen die Sympathie für deren Formen des Widerstands gegen die Staatsmacht zu steigen. Den Nährboden hierfür bilden die Unzufriedenheit über das brutale Vorgehen der Sicherheitskräfte gegen die einheimische Bevölkerung im „Kampf gegen den Terrorismus“ sowie die sowohl von Moskau als auch von den regionalen Regierungen viele Jahre ignorierten strukturellen Missstände in der Region. Breitet sich die Gewalt zu einem Flächenbrand aus?

### *Hintergrund und aktuelle Gewaltdynamiken*

Die jüngsten Entwicklungen sind nur ein weiteres Kapitel in einer nicht enden wollenden Gewaltgeschichte im strukturschwachen Nordkaukasus. Die zaristische Kolonialpolitik sowie Vertreibungen und Umsiedlungen ethnischer Gruppen während der Sowjetzeit führten zu territorialen Konflikten und ethnopolitischen Spannungen, die schließlich beim Übergang in die postsowjetische Periode aufbrachen und bis heute Streitigkeiten unter den verschiedenen Bevölkerungsteilen und Gruppen hervorrufen.

### *Der Tschetschenienkonflikt als Ausgangspunkt der Gewalt*

Am folgenschwersten für die weitere Gewaltdynamik im Nordkaukasus erwies sich der Tschetschenienkonflikt. Die von Vertretern der tschetschenischen Nationalbewegung 1991 ausgerufene unabhängige tschetschenische Republik „Itschkerien“ wurde von Moskau nie anerkannt, die Unabhängigkeitsbewegung in zwei Kriegen (1994-1996 und 1999-2000) niedergeschlagen. Die Gesprächsangebote vergleichsweise gemäßigter Führer wie Dschochar Dudajew oder Aslan Maschadow zog Moskau nie wirklich ernsthaft in Betracht. Im zweiten Tschetschenienkrieg nahmen Guerilla-Taktiken seitens der nicht-staatlichen Gewaltakteure zu; Moskau bezeichnete seinen Militäreinsatz im Nordkaukasus daher als „Anti-Terror-Operation“.

Moskau erklärte den zweiten Tschetschenienkrieg bereits im Jahr 2000 für beendet, obwohl der bewaffnete Widerstand bis dahin nicht gebrochen war. Alle nachfolgenden militärischen, geheimdienstlichen und polizeilichen Maßnahmen in Tschetschenien wurden als notwendig zur „Normalisierung“, d.h. zur Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung und „Säuberung“ der

Republik vom internationalen Terrorismus legitimiert. Darüber hinaus war der Kreml bemüht, eine Ausbreitung der Gewalt auf die benachbarten Republiken im Nordkaukasus zu verhindern.

Die „Normalisierung“ der Lage in Tschetschenien schloss auch eine von der russischen Zentralregierung diktierte politische Lösung im Kriegsgebiet ein. Hierzu forcierte Moskau die „Tschetschenisierung“ des Konflikts, d.h. etablierte zunächst mit Achmed Kadyrow, später dessen Sohn Ramsan Kadyrow eine loyale, pro-russische Regierung und gab dieser eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung des Widerstands im eigenen Land sowie beim strukturellen Wiederaufbau. Achmed Kadyrow, der in den 1990er Jahren als Mufti von Tschetschenien die separatistischen Rebellen angeführt und dann „die Seiten gewechselt“ hatte, führte diesen Kampf mit autoritären Praktiken. Tatsächlich gelang es ihm, den Großteil der verbliebenen Rebellen in Tschetschenien in die Staatsstrukturen zu kooptieren, zu marginalisieren oder zu beseitigen. Mit der „Eliminierung“ Aslan Maschadows 2005 und Schamil Bassajews 2006 – zwei führenden Köpfen der tschetschenischen Rebellenbewegung – wurde dem bewaffneten Widerstand ein empfindlicher und dauerhafter Schlag versetzt.

Obwohl es im Land weiterhin viele ungelöste Probleme gibt – z.B. ist das „Verschwinden“ von etwa 10.000 Personen während des Krieges in Tschetschenien bis heute unaufgeklärt –, genießt Ramsan Kadyrow heute in der Bevölkerung durchaus einigen Rückhalt. Dieser Umstand lässt sich im Wesentlichen auf seine Erfolge beim Wiederaufbau und bei der relativen Verbesserung der allgemeinen Sicherheitslage erklären. Die Angaben über die Zahl der in Tschetschenien verbliebenen bewaffneten Kämpfer sind indes widersprüchlich. Während das russische Innenministerium 2009 von etwa 500 ausging, sprach die tschetschenische Regierung von 50-60.<sup>4</sup> Obwohl die russische Zentralregierung die Lage in Tschetschenien noch immer als ernst einstuft, hat sie den Ausnahmezustand am 16. April 2009 aufgehoben und nach zehn Jahren das Ende der „anti-terroristischen Maßnahmen“ in Tschetschenien verkündet.

### *Gewaltdiffusion und -eskalation in der Region*

Im übrigen Nordkaukasus ist es hingegen zu einer graduellen Destabilisierung gekommen. Es scheint, als habe sich die Gewalt aus Tschetschenien in die Nachbarrepubliken verlagert. Viele der nordkaukasischen Teilrepubliken haben heute mit erheblichen Stabilitäts- und Sicherheitsproblemen zu kämpfen.

<sup>4</sup> Vgl. Владимир Мухин: Боевики размножаются почкованием, in: Независимая Газета, 16.2.2009.



Quelle: Osteuropa 7/2006

Erste Anzeichen einer Gewaltdiffusion zeigten sich 2004. Inguschetien und Dagestan entwickelten sich zum „Tummelplatz nationalistischer und islamistischer Rebellen sowie von Kriminellen“.<sup>5</sup> Nichtstaatliche Gewaltakteure übten systematisch Anschläge auf russische Militärs und Mitarbeiter der örtlichen Behörden, staatliche Sicherheitskräfte führten immer wieder „Sonderaktionen“ durch. Doch die Regierungen Dagestans und Inguschetiens waren bislang nicht in der Lage, die Situation unter Kontrolle zu bringen. Beobachter sprechen deshalb schon seit Längerem von bürgerkriegsähnlichen Zuständen.<sup>6</sup>

Auch der westliche Teil des Nordkaukasus, der bis dahin als relativ ruhig und stabil gegolten hatte, geriet 2004 in den Sog der Gewalt. Den Auftakt der Gewaltspirale bildete die Geiselnahme in einer Schule in der nordossetischen Hauptstadt Beslan, bei der mindestens 330 Menschen, die Hälfte davon Kinder, ums Leben kamen. In Karatschajewo-Tscherkessien wurde angesichts der zunehmenden Gewalt im Sommer 2004 kurzzeitig das Kriegsrecht verhängt. Hier richteten sich die Anschläge nicht nur gegen Sicherheitskräfte und andere Regierungseinrichtungen, sondern auch gegen die islamische Geistlichkeit. Auch Kabardino-Balkarien blieb nicht verschont: Im Oktober 2005 griffen radikale Islamisten mehrere Regierungsgebäude in der Hauptstadt Naltschik an.

<sup>5</sup> Manfred Quiring: Pulverfass Kaukasus, Bonn 2009, S. 150.

<sup>6</sup> Vgl. Alexey Malashenko: Losing the Caucasus, Carnegie Moscow Center Briefing 11 (2009): 3, S. 4.

Dabei kamen mehrere Dutzend Menschen – Sicherheitskräfte, Zivilisten und Terroristen – zu Tode.

Als Reaktion auf die Anschlagswelle in der Region führten staatliche Sicherheitskräfte verstärkt sogenannte „Sonderaktionen“ im gesamten Nordkaukasus durch. Russland schickte Sondereinheiten des Militärs, der Geheimdienste und der Polizei, um mutmaßliche Terroristen dingfest zu machen. Im Zuge dieser Anti-Terror-Maßnahmen wurden sogenannte „Säuberungen“ (*zatschistki*) durchgeführt, wie sie auch aus Tschetschenien bekannt waren, und dabei u.a. Moscheen, in denen man radikale Islamisten vermutete, geschlossen.

Seit Herbst 2008 hat sich die Lage im östlichen Nordkaukasus wieder zugespitzt. In einer ganzen Anschlagsserie auf Behördenvertreter und hochrangige Politiker fiel der Innenminister Dagestans einem Mordanschlag zum Opfer, der inguschische Präsident Junus-Ben Jewkurow wurde bei einem Attentat lebensgefährlich verletzt. Den Höhepunkt erreichte die neue Gewaltwelle im Sommer 2009: Zwischen Mitte August und Mitte September wurden im Nordkaukasus neun Selbstmordattentate verübt und damit die Hälfte aller Selbstmordanschläge der Jahre 2008 und 2009. Seit der Aufhebung der „anti-terroristischen Maßnahmen“ in Tschetschenien im April 2009 ist es hier ebenfalls wieder zu Gewaltausbrüchen gekommen. Soldaten und hohe Offiziere der Innentruppen kamen bei Feuerüberfällen der Rebellen ums Leben. Der von Moskau erzwungene Frieden war also nur ein scheinbarer. Angesichts der neuerlichen Gewalteskalation sahen sich die Behörden 2009 gezwungen, den Ausnahmezustand in einigen Bezirken Tschetscheniens, Kabardino-Balkariens und Inguschetiens wieder einzuführen.

In der jüngsten Vergangenheit ist die Gewaltwelle wieder häufiger über die Grenzen des Nordkaukasus hinüber in die russischen Metropolen geschwappt. 2009 verübten Unbekannte einen Terroranschlag auf den Schnellzug Moskau-St. Petersburg. In Erinnerung sind auch die Anschläge vom 29. März 2010 in zwei Moskauer U-Bahn-Stationen, bei denen 40 Menschen ums Leben kamen. Beide Anschläge trugen die Handschrift und gehen wahrscheinlich auf das Konto von gewaltbereiten Extremisten aus dem Nordkaukasus.

### *Nährboden für die Gewalt*

Seit dem zweiten Tschetschenienkrieg ist Russland massiv mit Militär, Polizei und Geheimdiensten im Nordkaukasus präsent. Mit der Begründung, die verfassungsmäßige Ordnung in Tschetschenien wiederherzustellen und den islamistischen Terrorismus in der Region zu bekämpfen, wurde eine Politik le-

gitimiert, die darauf zielte, den Widerstand durch die physische Vernichtung der Anführer und ihrer Anhänger zu brechen, und dabei nicht zwischen unbeteiligter Zivilbevölkerung und nichtstaatlichen Gewaltakteuren unterschied.

### *Atmosphäre der Gewalt und des Terrors*

Föderale und lokale Sicherheitsorgane (*silowiki*) haben den „Kampf gegen den Terrorismus“ in der Region mit allergrößter Härte und unter größten Menschenrechtsverletzungen geführt. Moskau ließ ihnen weitgehend freie Hand. Die *silowiki* operieren folglich unkontrolliert, in einem rechtsfreien Raum oder legen die Gesetze zu ihren Gunsten aus. Gesetzesverletzungen durch die Staatsgewalt – willkürliche Verhaftungen, Folterungen oder außergerichtliche Hinrichtungen –, wie sie regelmäßig im Rahmen von „Sonderaktionen“, Razzien oder „Säuberungen“ vorkommen,<sup>7</sup> bleiben in der Regel ohne rechtliche Folgen für die Täter.

Angehörige der russischen Armee, des Innenministeriums und der Geheimdienste sind auch nach dem offiziellen Ende des zweiten Tschetschenienkriegs in der Kaukasusrepublik verblieben, um dort und in benachbarten Republiken Jagd auf mutmaßliche Terroristen zu machen. Obwohl der Ausnahmezustand in Tschetschenien im April 2009 aufgehoben wurde, waren Schätzungen zufolge im vergangenen Jahr noch etwa 30.000 bis 50.000 föderale Sicherheitskräfte vor Ort. Es gibt so gut wie keine materiellen oder anderen Anreize, abzuziehen und zurückzukehren. Stattdessen winken Sonderzulagen und die Aussicht auf Beförderung.

Moskau stützt sich im Kampf gegen Separatismus und Extremismus auf föderale wie auf lokale Sicherheitsorgane, die wegen ihrer Brutalität berüchtigt sind. Besonders gefürchtet sind die Verbände der ehemaligen Leibgarde des tschetschenischen Präsidenten, die sogenannten *kadyrowzy*. Sie setzen sich überwiegend aus ehemaligen Rebellen zusammen, die im Zuge einer Amnestie in die staatlichen Strukturen überführt wurden. Heute stellen sie einen Teil der Sicherheitskräfte des tschetschenischen Innenministeriums.

Willkür und Rechtlosigkeit im „Kampf gegen den Terrorismus“ führen dazu, dass bisweilen auch moderate Regimekritiker ins Fadenkreuz staatlicher Instanzen geraten. Diese werden häufig als „Sicherheitsproblem“ betrachtet. Aufsehen erregten etwa die Fälle des Rechtsanwalts und Publizisten Mago-med Jewlojew und des Bürgerrechtlers Makscharip Auschew, beide aus Ingu-

<sup>7</sup> Vgl. die jährlichen Berichte von Amnesty International, <http://www.amnesty.de/laenderbericht/russische-foederation>, und Human Rights Watch, <http://www.hrw.org/en/reports/2008/06/24/if-they-fell-sky-0>.

schetien. Behörden und Sicherheitskräfte sollen für ihren Tod verantwortlich sein.<sup>8</sup> Präsident Kadyrows Name wird mit dem Mord an vier Menschenrechtsaktivisten in Verbindung gebracht, darunter auch der an Anna Politkowskaja. Moderate Muslime laufen Gefahr, als radikale Islamisten kriminalisiert, unpolitische Islamisten zu Terroristen erklärt und in die Illegalität getrieben zu werden.<sup>9</sup>

*„Institutionalisierte Instabilität“<sup>10</sup>*

Die neuerliche Welle der Gewalt ist Ausdruck der anhaltenden sozio-ökonomischen und politischen Krise des Nordkaukasus. Die Region leidet seit Langem unter Armut, Korruption und Vetternwirtschaft; die von Moskau eingesetzten Regierungen sind unwillig und unfähig, hieran etwas zu ändern und befördern durch schlechte Regierungsführung die herrschende Instabilität.

Der Lebensstandard in den Ländern des Nordkaukasus ist wesentlich niedriger als der im restlichen Russland, die Einkommen liegen bei 44 Prozent des Russland-weiten Durchschnitts. In den meisten Ländern ist mehr als die Hälfte der Bevölkerung von Armut betroffen. Die Arbeitslosenquote beträgt hier im Durchschnitt 20-30 Prozent, in Inguschetien, der kleinsten und ärmsten Teilrepublik, sogar über 50 Prozent. Seit den Tschetschenienkriegen befinden sich in der Region, vorrangig in Dagestan und Inguschetien, überdies etwa 300.000 Binnenvertriebene. Insgesamt liegt die Zahl der Arbeitslosen und Flüchtlinge bei zwei Millionen – das sind zehn Prozent der Gesamtbevölkerung des Nordkaukasus.

Während die Republikpräsidenten gegenüber der Moskauer Zentralregierung loyal sind, tun sie wenig, um ihrer eigenen Bevölkerung aus Armut und Perspektivlosigkeit zu helfen. Stattdessen regieren Vetternwirtschaft und Patron-Klient-Beziehungen die ökonomischen und politischen Strukturen der Region. Korruption ist ein verbreitetes Problem; die Veruntreuung von Staatsgeldern und die Verwicklung von Staatsbediensteten in kriminelle Machenschaften oder gar organisierte Kriminalität sind keine Seltenheit. Dies beeinträchtigt wiederum die Funktionsfähigkeit der Strafverfolgungsbehörden und der Justiz in den Ländern des Nordkaukasus erheblich. Denn die Regierungen bzw. Behörden sind vielfach an Straftaten beteiligt oder mitverantwortlich für deren Vertuschung. Ohne funktionierende Sicherheits- und Rechtssysteme bleibt die Bevölkerung der Gewalt schutzlos ausgeliefert.

8 Vgl. Michael Ludwig: Der FSB, die OBR2 oder die Sjasikow-Sippe. Wer erschoss Mark-scharip Auschew?, in: FAZ, 2.11.2009.

9 Vgl. Quiring, a.a.O., S. 122.

10 Vgl. Malashenko, a.a.O., S. 3.

Statt gegen die Gewaltakteure in den eigenen Reihen vorzugehen oder strukturelle Defizite abzubauen, um so die Ursachen der Gewalteskalation im Nordkaukasus zu bekämpfen, haben die Republikpräsidenten die Verantwortung für die schlechte Sicherheitslage in der Vergangenheit stets weit von sich gewiesen. Primär am Machterhalt interessiert, suchen sie die Schuldigen im Ausland; bisweilen versteigen sie sich dabei zu abstrusen Behauptungen wie, es handele sich um internationale Terrornetzwerke, die von fremden Geheimdiensten gesteuert und finanziert würden.<sup>11</sup>

Die Gleichgültigkeit der Regierungen gegenüber der Bevölkerung und deren Problemen hat in der jüngsten Vergangenheit soziale Unruhen hervorgerufen. Am deutlichsten wurde dies im Zuge der Dumawahlen 2007 in Inguschetien: Der haushohe Wahlsieg der Kreml-Partei „Einiges Russland“ mit knapp 99 Prozent – offensichtlich ein Fall von massiver Wahlfälschung – provozierte eine Welle des Protests. Zu diesem Zeitpunkt hatte die extrem korrupte und unfähige Regierung Sjasikow den Rückhalt in der Bevölkerung längst verspielt.

### *Substaatliche Gewaltakteure und ihre Motive*

Zu den Terroranschlägen im Nordkaukasus bekennen sich vermehrt militante islamistische Muslim-Bruderschaften, sogenannte *Jamaate*. Diese kleinen, disparaten und mobilen Gruppen kämpfen in der Region zumeist lokal begrenzt und unter Namen wie „Jennet“, „Scharia“, „Chasawjurt“, „Kalifat“ oder „Jarmuk“. Die Gewaltstrategien dieser modernen Muslim-Bruderschaften fügen sich wiederum gut in die strategischen Pläne des radikalen Flügels innerhalb des tschetschenischen Widerstands ein, der offenbar das Ziel verfolgt, mit Hilfe der Islamisten den gesamten Nordkaukasus von Russland abzuspalten.

### *Die Jamaate des Nordkaukasus*

Religiöser Extremismus ist im Nordkaukasus eine relativ neue Erscheinung. In den kulturell mehrheitlich muslimisch geprägten Teilrepubliken der Region etablierten sich über die Jahrhunderte überwiegend moderate, sufistische Riten und Organisationsformen, darunter auch Muslim-Bruderschaften. Diese waren zumeist ethnisch strukturiert und übernahmen wichtige (informelle) soziale und politische Ordnungsfunktionen in den Stammesgesellschaften des Nordkaukasus.

---

11 Vgl. Ellen Barry: Chechnya and Its Neighbors Suffer a Relapse, in: The New York Times, 30.8.2009.

Nach dem Zerfall der Sowjetunion und u.a. auch hervorgerufen durch den Abgang der alten, spätsowjetischen indigenen Führungseliten erlebte die Region eine Wiederhinwendung zur Religion, in deren Zuge der ideelle und finanzielle Einfluss moderner, darunter insbesondere fundamentalistischer (salafistischer bzw. wahhabitischer) Formen und Ideologien des Islam wuchs. Dabei wurden auch einige der traditionellen, sufistisch ausgerichteten, unabhängigen Muslim-Bruderschaften von radikalen und gewaltbereiten Islamisten unterwandert. Der Versuch, staatlicherseits im Nordkaukasus einen „offiziellen Islam“ mit strikten Hierarchien zu etablieren, begünstigte die Marginalisierung und damit auch islamistische Mobilisierung einiger *Jamaate* weiter. Russische Behörden tendieren dazu, alle Muslime, die sich jenseits des offiziellen Islam bewegen, als Radikale und potenziell gewaltbereit einzustufen.

Allerdings entspringt der Zulauf zu den radikalen *Jamaaten* nicht zwangsläufig dem Glauben an eine islamistische Ideologie. Die Motive ihrer Anhänger sind weitaus diffuser, ihre Anliegen haben in der Regel lokalen Ursprung: Territorialkonflikte, Schließung von Moscheen, politische Korruption, gewalttätige Übergriffe und systematische Menschenrechtsverletzungen durch Militär und Polizei – all dies sind Themen, die sich in den Erklärungen der *Jamaate* wiederfinden. Untersuchungen zeigen zudem einen signifikanten Zusammenhang zwischen islamistischer Gewalt und traumatischen Erfahrungen des Krieges in Tschetschenien (Verlust von Freunden und Verwandten) und daraus resultierenden Rachemotiven. Sehr viel seltener beziehen sich die radikalen *Jamaate* hingegen auf einen globalen *Dschihad*.

Angesichts des Fehlens einer mobilisierungsfähigen politischen Opposition in der Region erscheinen die radikalen Islamisten also für viele als die einzig verbliebene und glaubhafte Kraft, die den oft korrupten und repressiven Behörden sowie der empfundenen Ohnmacht etwas entgegensetzt. Dies gilt offenbar auch für einen weiteren Kreis der Bevölkerung im Nordkaukasus. Aktuelle Umfragen zeugen davon, dass weit mehr Menschen als noch vor ein paar Jahren Sympathie für die gewaltorientierten Strategien und Ziele der militanten *Jamaat*-Gruppierungen entwickeln, auch wenn sie selbst nicht zur Gewalt greifen würden. Von einer massenhaften Islamisierung der Bevölkerung im Nordkaukasus kann also (noch) nicht gesprochen werden, auch wenn angesichts des steigenden Zuspruchs die Gefahr ausgesprochen groß ist.

### *Radikalisierung des tschetschenischen Widerstands*

In jüngster Zeit haben die radikalen *Jamaate* vermehrt Allianzen mit radikalen Kräften innerhalb des tschetschenischen Widerstands gebildet. Die radika-

len nationalistischen *Warlords*, zu denen etwa Selimchan Jandarbijew, Mowladi Udugow, der 2006 getötete Feldkommandeur Schamil Bassajew, Abdul-Chalim Sadulajew oder Doku Umarow zähl(t)en, nutzen die *Jamaate*, um ihren Unabhängigkeitskampf in Form einer „Kaukasusfront“ in den gesamten Nordkaukasus hineinzutragen. Um größere Unterstützung von fundamentalistischen Extremisten zu erhalten, haben sie sich in den vergangenen Jahren zunehmend islamistischer Parolen bedient oder zum Teil sogar (zumindest nach außen) eine persönliche Hinwendung zum radikalen Islam vollzogen. Ihr Ziel ist jedoch nicht, einen „echten“, islamistisch inspirierten Religionskrieg im Nordkaukasus zu führen, sondern vielmehr, den heimischen Konflikt auf die benachbarten Republiken auszuweiten.

Der Islam, geschweige denn seine radikale Form, spielte im tschetschenischen Unabhängigkeitskampf als politisches Ziel lange Zeit keine herausgehobene Rolle. Allerdings haben sich im Laufe der letzten 15 Jahre religiöse Botschaften immer wieder als nützliches Werkzeug zur Mobilisierung und Umsetzung der eigenen politischen Ziele erwiesen. So versuchte Feldkommandeur Bassajew, auf diese Weise die Vereinigung Tschetscheniens und Dagestans voranzutreiben. Aber auch gemäßigte Führer wie Dudajew oder Maschadow machten sich den politischen Islam gelegentlich zunutze. Letzterer sah sich insbesondere angesichts Moskaus konsequenter Verweigerung von Verhandlungen und hartem militärischen Vorgehen in Tschetschenien gezwungen, Allianzen mit den *Warlords* zu suchen – was ihn wiederum politisch weiter marginalisierte und seinen Einfluss innerhalb der Rebellenbewegung weiter zugunsten der Radikalen schwächte.

Nach dem Tod Maschadows erhielten die Radikalen weiter Auftrieb. 2005 erklärte Abdul-Chalim Sadulajew, vorübergehend Nachfolger Maschadows im Amt des Präsidenten „Itschkeriens“, alle Versuche, Verhandlungen auf politischer Ebene zu führen, für beendet und rief die *Jamaate* zur Fortsetzung des bewaffneten Widerstands im gesamten Nordkaukasus auf. Im Oktober 2007 rief der selbsternannte itschkerische Präsident Umarow das sogenannte Kaukasische Emirat aus, eine quasi-staatliche Struktur mit muslimisch fundamentalistischen Organisationsprinzipien. Das Emirat soll – nach dem historischen Vorbild von Imam Schamil aus dem 19. Jahrhundert – die säkularen Staaten in der Region durch einen pan-kaukasischen islamischen Staat ersetzen. Es steht zu vermuten, dass Umarow, der selbst keinen religiösen, geschweige denn islamistischen Hintergrund besitzt, versucht, den bewaffneten Kampf im Nordkaukasus als *Dschihad* auszugeben und so mehr Unterstützer aus den Reihen fundamentalistischer Extremisten aus Tschetschenien zu erhalten.<sup>12</sup>

12 Vgl. Fausta Šimaitytė/Astrid Bötticher: Russland (Tschetschenien), in: Wolfgang Schreiber

Die gemäßigten Kräfte des tschetschenischen Widerstands können dem derzeit wenig entgegensetzen. Achmed Sakajew, Präsident des tschetschenischen Exil-Parlaments, hat sich angesichts dieser Entwicklungen im November 2007 von Umarow, seinen Ideen und Anhängern losgesagt und Dialogbereitschaft gegenüber Moskau signalisiert. Prompt wurde Sakajew im Sommer 2009 in Abwesenheit von den radikalen Islamisten zum Tode verurteilt, nachdem er sich auf Gespräche mit Vertretern Kadyrows eingelassen hatte. Dies wird als endgültiges Zeichen der Spaltung zwischen radikalem und gemäßigtem Widerstand gedeutet.<sup>13</sup>

### *Welche Wege führen aus der Gewalt?*

Russland hat in den letzten Jahren versucht, die Gewalt im Nordkaukasus vor allem mit massiver staatlicher Gegengewalt zu bekämpfen und loyale, zum Teil ebenfalls ausgesprochen gewalttätige Gegenregime in den einzelnen Republiken zu etablieren; die Rahmenbedingungen und Ursachen der Gewalt wurden hingegen weitgehend ignoriert. Im Sommer 2009 räumte Russlands Präsident Dmitri Medwedew erstmals ein, schlechte Lebensbedingungen und schlechte Regierungsführung seien mitverantwortlich für die Zunahme der Gewalt im Nordkaukasus.

Mit dieser Einschätzung gab Medwedew vor allem solchen Kräften innerhalb der russischen Regierung Auftrieb, die schon früher ein Versagen der bisherigen Nordkaukasuspolitik Moskaus konstatiert und einen neuen Politikanatz gegenüber der Region gefordert hatten. So hatte etwa der Bevollmächtigte des damaligen russischen Präsidenten Putin für das südliche Verwaltungsgebiet bereits 2005 vor einem sozialen, politischen und ökonomischen Kollaps in der Region gewarnt.<sup>14</sup>

### *Neue Impulse aus Moskau*

Schon seit einigen Jahren fließen erhebliche finanzielle Mittel aus dem föderalen Haushalt in die sozio-ökonomische Entwicklung des Nordkaukasus, vor

---

(Hrsg.): Das Kriegsgeschehen 2007. Daten und Tendenzen der Kriege und bewaffneten Konflikte, Wiesbaden 2009, S. 181.

13 Сергей Маркедонов: Суровый приговор и его последствия, in: Политком. RU, 26.08.2009 <http://www.politcomru/8708.html>.

14 Vgl. C. W. Blandy: North Caucasus: Negative Trends, Defence Academy of the U.K., Conflict Studies Research Centre, 09/12. Vgl. auch Darrell Slider: Putin's ‚Southern Strategy‘: Dmitry Kozak and the Dilemmas of Recentralization, in: Post-Soviet Affairs 24 (2008): 2, S. 177-197.

allem nach Tschetschenien. Im Durchschnitt kommen 75 Prozent der jährlichen Budgets der nordkaukasischen Teilrepubliken aus Moskau. Dennoch ist das Bruttosozialprodukt der Region weiter das niedrigste in der gesamten Föderation. Nach der internationalen Finanzkrise hat Moskau nun erhebliche Einschnitte bei den Zahlungen angekündigt. Dies sowie die Entscheidung, finanzielle Mittel, die ursprünglich für den Nordkaukasus vorgesehen waren, nun auch für den Strukturaufbau in den beiden „ehemaligen“ Provinzen Georgiens Südossetien und Abchasien einzusetzen, hat bereits bei den Regierungen im Norden Frustration ausgelöst.

Nachhaltige Erfolge lassen sich nur erzielen, wenn die Gelder auch tatsächlich die Bevölkerung erreichen und nicht, wie bisher, bei den regionalen Behörden versickern. Die Verbesserung der Regierungsführung und die Herausbildung effektiverer und verantwortlicher Institutionen, die Bekämpfung von Korruption und Vetternwirtschaft müssen die finanzielle Strukturförderung begleiten. Erste Schritte in diese Richtung hat Präsident Medwedew unternommen, indem er einige der schwächsten und korruptesten Regierungen im Nordkaukasus – namentlich die in Inguschetien, Kabardino-Balkarien und Nordossetien – mit neuen, reformwilligen Figuren besetzen ließ. Vor allem Inguschetiens Präsident Jewkurow gilt als Hoffnungsträger: Er hat angekündigt, die Korruption zu bekämpfen und sich für mehr Rechtsstaatlichkeit stark zu machen. Jewkurow bemüht sich zudem, das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Institutionen wiederherzustellen, indem er korrupte Beamte feuern lässt und den Dialog mit Menschenrechtsaktivisten sucht. Neue Verwaltungsstrukturen für den Nordkaukasus sollen helfen, die Probleme in der Region von Moskau aus besser in den Griff zu bekommen. Hierzu wurden am 19. Januar 2010 die sechs Teilrepubliken Dagestan, Inguschetien, Kabardino-Balkarien, Karatschai-Tscherkessien, Nordossetien und Tschetschenien sowie die Region Stawropol aus dem Föderationskreis Südrussland ausgegliedert und in einem neuen Föderationskreis „Nordkaukasus“ zusammengefasst. Neuer Regierungsbevollmächtigter für diesen nunmehr achten Föderationskreis (und gleichzeitig Vize-Premierminister) ist der Ökonom und ehemalige Gouverneur von Krasnojarsk, Alexander Chloponin.

Die Bemühungen um substanzielle sozio-ökonomische und politische Reformen im Nordkaukasus dürfen allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die russische Regierung nach wie vor auf den Einsatz massiver staatlicher Gewalt im Kampf gegen bewaffnete Gegner setzt. Nach dem Anschlag auf Inguschetiens Präsidenten im Juni 2009 hat Medwedew mit Nachdruck die staatlichen Sicherheitskräfte aufgefordert, alle Terroristen „unnachgiebig zu töten“

und ein härteres Vorgehen bei deren Aburteilung eingefordert.<sup>15</sup> Gleichzeitig kündigte der Kremlherr eine Vervielfachung der föderalen Truppen für den gesamten Nordkaukasus an. Dies alles dürfte erst einmal die Hoffnung trüben, Moskau sei bereit, im Nordkaukasus eine völlig neue Strategie der Konfliktbearbeitung zu etablieren. Auch die Tatsache, dass der Kreml sich weiterhin scheut, mit den gemäßigten Kräften des tschetschenischen Widerstands direkt zu verhandeln und stattdessen die Gespräche über seinen Stellvertreter Kadyrow führt, lässt darauf schließen, dass dem moderaten Flügel der Rebellen auch künftig keine (tragende) Rolle bei einer politischen Lösung des Tschetschenienkonflikts eingeräumt werden soll. Die zentrale Forderung der tschetschenischen Widerstandsbewegung – Unabhängigkeit für Tschetschenien auf der Basis der Verfassung von 1992 – bleibt für Moskau unverhandelbar, sodass auch eine Reintegration der gemäßigten, verhandlungsbereiten Kräfte innerhalb der Unabhängigkeitsbewegung ausgeschlossen ist. Moskau vergibt damit eine wichtige Chance zur Transformation des gemäßigten Flügels in eine politische Kraft, die als Alternative zu Kadyrow aufgebaut werden könnte. Denn dessen politische Ambitionen sind alles andere als eindeutig. Beobachter sagen ihm eine eigene expansionistische Agenda in der Region nach, für die er seinen guten Draht zum Kreml lediglich instrumentalisiert. Er wird daher in Moskau zunehmend als Unsicherheitsfaktor eingestuft.<sup>16</sup>

### *Was kann der Westen tun?*

Das hochsensible Thema Nordkaukasus (wieder) auf die politische Agenda mit Russland zu setzen, dürfte für die internationale Gemeinschaft nicht einfach sein. Zu misstrauisch ist Moskau gegenüber Versuchen von außen, sich in die „inneren Angelegenheiten“ Russlands einzumischen; zu belastet ist nach dem Georgienkrieg 2008 das Verhältnis zum Westen, gerade hinsichtlich der Frage nach der künftigen Ordnung an Russlands südlicher Grenze und seiner Rolle darin. Westliche Politiker sollten daher realistische Ansatzpunkte identifizieren, die auf der russischen Seite Resonanz versprechen.

Angesichts der neuen Impulse aus Moskau, die jenseits einer militärischen Lösung nun auch die strukturelle Ebene der Gewaltdynamik betonen, sollten westliche Akteure Bereitschaft zeigen, die Bemühungen um strukturelle Reformen im Nordkaukasus zu unterstützen. In Anbetracht der jüngsten Terroranschläge von Moskau ist die internationale Staatenwelt geradezu aufgefordert,

15 Vgl. Ирина Граник: Дмитрий Медведев объявил войну терроризму, in: Коммерсантъ, 10.6.2009

16 Vgl. Roland Dannreuther/Luke March: Chechnya: Has Moscow Won?, in: Survival 50 (2008): 4, S. 98.

diejenigen moderaten Kräfte im Kreml zu stützen, die erkannt haben, dass im Nordkaukasus ein Strategiewechsel angezeigt ist. Denn die Gefahr ist groß, dass die russische Regierung wieder reflexartig zu einer „Politik der harten Hand“ zurückkehrt.

Zum einen könnte der Westen mit einer gezielten Entwicklungspolitik konkrete Hilfestellung bei der Behebung der sozialen Notlage und der Verbesserung der sozio-ökonomischen Bedingungen leisten. Zum anderen könnten westliche Partner Medwedews Bemühungen um *Good governance* in der Region unterstützen. Rechtsstaatlichkeit könnte hier eine herausgehobene Rolle spielen. Allerdings sollte es dabei nicht nur um eine grundlegende Rechtsstaatsreform gehen, sondern auch darum, mit Hilfe rechtsstaatlicher Initiativen die unmittelbaren gewaltverschärfenden Faktoren im Nordkaukasus zu reduzieren, sprich: die Gewaltanwendung durch staatliche Akteure zu reduzieren, Moskau zum Abzug von Sicherheitskräften aus dem Nordkaukasus zu ermutigen und Anreize für deren Rückkehr anzubieten.

Für eine nachhaltige Befriedung des Nordkaukasus wird es unerlässlich sein, zu einer Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen der letzten Jahre und zu einer konsequenten Verfolgung der Straftäter zu kommen. Allerdings wird es nach wie vor schwierig sein, das Thema Menschenrechtsverletzungen im Dialog mit Russland anzusprechen, auch wenn zu erwarten ist, dass man mit Medwedew hier schneller eine gemeinsame Sprache finden kann, als dies mit seinem Amtsvorgänger möglich war. Die Urteile des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs sind bereits eine recht schmerzliche Abstrafung für das Verhalten russischer Sicherheitskräfte im Nordkaukasus.

Am ehesten sind dem Westen die Hände gebunden, wenn es um die Frage nach einer konkreten Lösung des Tschetschenienkonflikts geht. Zwar steht der ungelöste Konflikt in engem Zusammenhang mit der aktuellen Gewaltspirale im Nordkaukasus, doch dürfte es weiterhin kaum möglich sein, mit Russland über einen anderen Umgang mit den unterschiedlichen, insbesondere den gemäßigten Akteuren des tschetschenischen Widerstands ins Gespräch zu kommen.

### *Keine Zeit zu verlieren*

Noch scheint es, als könne ein Flächenbrand islamistischer Gewalt im Nordkaukasus verhindert werden. Doch je länger die katastrophale soziale und wirtschaftliche Lage anhält, die politischen Institutionen versagen, der Korruption und dem Amtsmissbrauch nicht entgegengewirkt und der unkontrollierten staatlichen Gewalt nicht Einhalt geboten wird, desto mehr könnte der radikale

## NORDKAUKASUS

Islamismus in der Region an Boden gewinnen. Die gewaltbereiten Islamisten und mit ihnen der radikale Flügel des tschetschenischen Widerstands nutzen bereits heute die soziale Notlage und das moralische Vakuum, mit dem viele junge Menschen im Nordkaukasus konfrontiert sind, für ihre Zwecke aus und treiben sie in den Terrorismus. Es war vor allem die autoritäre und gewaltsame russische Politik der letzten zehn Jahre, die die Transformation des Tschetschenienkonflikts von einem säkularen Ethno-Nationalismus zu einem gewaltbereiten Islamismus hervorgerufen hat. Angesichts dieses Transformationsprozesses ist die Gewalt im Nordkaukasus heute schwerer denn je unter Kontrolle zu bringen.

Auch wenn sich heute die Schauplätze der Gewalt von Tschetschenien wegbewegt haben, so darf man eine politische Lösung des Tschetschenienkonflikts nicht aus den Augen verlieren. Denn dieser erweist sich noch immer als Ausgangspunkt wie als Katalysator für viele der aktuellen Gewaltdynamiken in der Region. Anstatt sich hinter seinen Attrappenregimen im Nordkaukasus zu verstecken, muss Moskau wieder selbst Verantwortung übernehmen – und sollte den Mut haben, dabei die Unterstützung des Westens zu suchen.

## 2.13. Entwaffnung und Wiedereingliederung der Paramilitärs in Kolumbien

*Ananda S. Millard*

Seit dem Unabhängigkeitskrieg gegen Spanien (1810-1819) streiten organisierte Gewalttäter periodisch um die Vorherrschaft in Staat und Gesellschaft Kolumbiens. Linke Guerillas kämpfen seit den 1960er Jahren gegen das kolumbianische Militär, während rechte Paramilitärs die Guerillas bekriegen und beide Seiten die Zivilbevölkerung attackieren, drangsalieren und vertreiben, Geiseln nehmen und weite Teile des Landes der Kontrolle des Staates entziehen. Seit 1964 fielen dem Konflikt mindestens 200.000 Menschen zum Opfer. Im Jahr 2002 wurde indes ein Programm zur Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung von Paramilitärs aufgelegt, das die Sicherheit im Land entscheidend verbesserte. Die Paramilitärs der „Vereinigten Bürgerwehren Kolumbiens“ (*Autodefensas Unidas de Colombia*, AUC) erklärten sich in Verhandlungen mit der Regierung zur Auflösung bereit. Zudem sollten einzelne Mitglieder der linken Guerillas, d.h. vor allem der Bewaffneten Revolutionären Streitkräfte Kolumbiens/Volksarmee (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo*, FARC-EP) und der Nationalen Befreiungsarmee (*Ejército de Liberación Nacional*, ELN), ihre Waffen freiwillig niederlegen, demobilisiert und wieder eingegliedert werden. Wie jedoch kann ein friedliches Zusammenleben zwischen ehemaligen Paramilitärs und der Zivilbevölkerung erreicht und wie kann verhindert werden, dass Ex-Kombattanten sich wieder bewaffneten Gruppen oder illegalen Aktivitäten zuwenden?

### *Gewaltkonflikte in Kolumbien*

Die Gewaltkonflikte in Kolumbien reichen zurück bis in die nachkoloniale Epoche. Eine dominante Konfliktursache war stets die Kontrolle über natürliche Ressourcen. Die Verteilung von Land, Rivalitäten zwischen liberaler und konservativer Partei, die erbitterte Front zwischen linken Guerillas und rechten Paramilitärs, eine verselbständigte Bürgerkriegsökonomie und der illegale Drogenhandel prägten das Bild. Die größten und tödlichsten dieser Gewaltausbrüche waren der *Guerra de mil Dias* (Krieg der 1000 Tage), der zwischen 1899 und 1902 wütete, und die Auseinandersetzungen zwischen Anhängern der liberalen und der konservativen Partei Kolumbiens, die als *La Violencia* in die Geschichte eingingen und 1948 begannen. Es ist umstritten, ob *La Violencia*

## KOLUMBIEN

cia wirklich ein Krieg zwischen identifizierbaren Gruppen mit klaren Zielen war oder eher aus unregelmäßigen Ausbrüchen von Gewalt bestand. Sicher ist jedoch, dass die Gewalt viele Opfer forderte.



Quelle: University of Texas Libraries, University of Texas at Austin.

*La Violencia* endete formell in den frühen 1950er Jahren. In den 1960er Jahren entstanden dann verschiedene Guerillabewegungen wie die FARC und die ELN. Die FARC definierte sich zunächst als eine revolutionäre, ländliche und marxistisch-leninistische Organisation, ist aber heute auch in den Rauschgift-

schmuggel verstrickt, dessen Erlöse an ihre Führung gehen. Die ELN war ursprünglich ebenfalls marxistisch gefärbt und entstand als Protestbewegung gegen die ungleiche Landverteilung. Heute ist sie ebenso wie die FARC am Rauschgiftschmuggel beteiligt. Sowohl die FARC als auch die ELN sind nach wie vor bewaffnet und als illegale Gewalttäter aktiv.<sup>1</sup>

In Kolumbien existieren rechtsgerichtete paramilitärische Gruppierungen seit den 1940er Jahren; sie genossen direkte Unterstützung der Regierung durch Waffen und ehemalige Militärs. In den 1980er und 1990er Jahren wurden die paramilitärischen Gruppierungen, die sich 1997 zur AUC zusammenschlossen, zu einem eigenständigen Konfliktakteur. Zuvor waren die FARC, die ELN und die kolumbianische Regierung die wichtigsten Akteure gewesen. Ein Bericht der Sonderstaatsanwaltschaft für Frieden und Gerechtigkeit benannte als Auftraggeber der paramilitärischen Verbrechen unter anderem Senatoren, Abgeordnete des Repräsentantenhauses, Gouverneure, Bürgermeister und Stadträte, die fast ausschließlich den konservativen Parteien angehören, die Kolumbiens Präsidenten Alvaro Uribe unterstützen.<sup>2</sup> Obwohl Waffen aus Armeebeständen im Besitz von Mitgliedern der AUC gefunden wurden, gibt es keine schlüssigen Beweise dafür, dass die Regierung die Paramilitärs noch in den 1980er Jahren und später unmittelbar mit Waffen versorgte. Unbestritten ist jedoch, dass konservative Vertreter der Regierung die Ideologie der AUC teilten. Eine gemeinsame Ideologie war unerlässlich, um die zahlreichen kleineren paramilitärischen Gruppierungen mit ihren höchst unterschiedlichen Zielen zu einer einheitlichen Kraft zu vereinen.<sup>3</sup> Ähnlich den früheren Paramilitärs wurden jene Gruppen, die sich zur AUC zusammenschlossen, zunächst als halbstaatliche, selbsternannte Selbstschutzgruppen von Großgrundbesitzern gegründet, die Angriffe und Entführungen durch die FARC und die ELN fürchteten. Andere wurden von Drogenbaronen kontrolliert, die reich genug waren, um private Armeen zu unterhalten. Politisch sahen sich die Paramilitärs als Unterstützer der Regierung im Kampf gegen die Gue-

1 Amnesty International: Colombia The Paramilitaries in Medellín: Demobilization or Legalization?, September 2005; Grace Livingstone: Inside Colombia. Drugs, Democracy and War, New Brunswick, London 2003; Anne Lammila/Martti Pärssinen (Hrsg.): Colombia. Proceso de paz en el 2006, Helsinki 2006; Marco Palacios: Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994, Bogota 2003.

2 International Crisis Group: Colombia: Towards Peace and Justice? Latin America Report No. 16, 14.3.2006; Constanza Vieira: Colombia: International Criminal Court Scrutinizes Paramilitary Crimes, [http://insidecostarica.com/special\\_reports/2008-08/colombia\\_criminal\\_court.htm](http://insidecostarica.com/special_reports/2008-08/colombia_criminal_court.htm).

3 Palou Trías/Juan Carlos (Ideas para la Paz): Gira Técnica: Consolidación de Paz en Colombia, Vortrag bei „Ideas para la Paz“, Bogota 31.1.2009; Interview mit Arias Gerson („Ideas para la Paz“, Cali 6.2.2010).

rillas. Die Paramilitärs operierten hauptsächlich in der Peripherie, wo die Regierung nicht in der Lage war, Recht und Ordnung aufrechtzuerhalten. Dieses Rechts- und Ordnungsvakuum ermöglichte es den Paramilitärs, gleichzeitig als Polizei, Richter und Geschworene zu agieren, ihre eigenen Gesetze zu erlassen und sie mit einem hohen Maß an Willkür anzuwenden. Paramilitärische Gruppen entwickelten sich zu einer solchen Macht, dass sie an vielen Orten des Landes die ohnehin spärliche Repräsentation der Regierung verdrängten. Tatsächlich gab es zu Beginn der kollektiven Demobilisierung von Paramilitärs, die im Jahr 2002 begann, in ca. 250 Stadtverwaltungen keinen amtierenden Bürgermeister. Regierungsvertreter wurden derart bedroht, dass sie oft ihre Verantwortung aufgaben und die Zivilbevölkerung der Willkür der Paramilitärs überließen.

Zu Beginn galten die AUC als Verbündete der Regierung, da sie die Haltung der Regierung zu den Guerillas teilten und diese bekämpften. Im Laufe der Zeit jedoch führte die Straffreiheit, mit der die Paramilitärs agierten, zu einem völligen Zusammenbruch von Recht und Ordnung. Es entstand ein System absoluter Macht paramilitärischer Kommandeure gegenüber der Zivilbevölkerung. Paramilitärische Gruppen begannen, die Bevölkerung zu vertreiben und ihren Besitz zu enteignen. Gleichzeitig begingen sie gravierende Menschenrechtsverletzungen, um Zugang zu Land zu erhalten, und versetzten die Bevölkerung in Angst und Schrecken. Viele Orte im Land wurden von *Warlords* regiert – den Kommandeuren paramilitärischer Organisationen. Zugleich betätigte sich eine zunehmende Zahl paramilitärischer Gruppen der AUC als Rauschgifthändler.

Die AUC setzten sich aus vielen kleinen paramilitärischen Gruppen zusammen, und nicht alle Gruppen verfolgten die gleichen Ziele. Die Motive paramilitärischer Gruppen der AUC veränderten sich im Laufe der Zeit – sie begannen als Gegenbewegung zu den Guerillas, entwickelten sich jedoch zu einer kommerziellen Bewegung, die zwar auch weiterhin gegen die FARC vorging, indem sie verhinderte, dass diese Land erwerben und Kontakt zur Bevölkerung aufnehmen konnte. Brutale Gewalt, kriminelle Handlungen, Folter und Mord im großen Stil und die Beteiligung am Drogenschmuggel entwickelten sich jedoch zu dominierenden Charakteristika der Paramilitärs. Die Paramilitärs schützten den illegalen Drogenhandel, von dem sie profitierten. Die illegalen Aktivitäten führten zu einer zunehmenden Entfremdung von der Regierung, die deshalb auf die Auflösung der AUC zu drängen begann.<sup>4</sup>

Die zunehmende Verstrickung von AUC-Mitgliedern in den Drogenhandel und die systematische Anwendung von Einschüchterung und Gewalt, um die

---

4 Gustavo Duncan: *Los Señores de la Guerra*, Bogota 2006.

Bevölkerung zu zwingen, ihr Land aufzugeben bzw. nicht mit den Guerillas zu kooperieren, trieb einen Keil zwischen die Regierung und die Paramilitärs. International belasteten die Paramilitärs auch die Beziehungen zwischen der Regierung und den USA. Wie kategorisch die Trennung zwischen der Regierung und den Paramilitärs wirklich ist, bleibt fraglich – einer Reihe von aktiven Politikern und Regierungsangestellten (sowohl früherer Regierungen wie auch der jetzigen) konnten Verbindungen zu den Paramilitärs nachgewiesen werden, was zu Verhaftungen und Verurteilungen bekannter kolumbianischer Politiker führte. Strittig ist, ob nur einige Regierungsmitglieder Verbindung zu paramilitärischen Gruppen aufrechterhalten oder die Gesamtheit der Regierung betroffen ist.

### *Motive der Paramilitärs*

Die Führer der verschiedenen Paramilitärs unterscheiden sich nach ihrer Herkunft und ihren Zielen. Darüber hinaus differieren die mittleren und niederen Ränge. Die Führer paramilitärischer Gruppierungen stammen häufig aus der reichen Elite, die bewaffnete Gruppen rekrutierte, um Guerillas zu bekämpfen, weil z.B. ein Familienmitglied von der FARC entführt worden war. Andere profitierten vom Drogenschmuggel und wollten den Drogenhandel kontrollieren, oder sie bekämpften die FARC, um zu verhindern, dass die Bevölkerung die Guerillas unterstützte bzw. ihnen Land zur Verfügung stellte. Der Wiedereingliederungsprozess bot diesen Paramilitärs die Gelegenheit, ins Zivilleben zurückzukehren, mit niedrigen Strafen für die verübten Straftaten davonzukommen und der Auslieferung an die Vereinigten Staaten zu entgehen. Im Prinzip sollte im Zuge der Wiedereingliederung ihr gesamtes illegal erworbenes Vermögen konfisziert werden; in der Praxis konnte jedoch zumeist nicht nachgewiesen werden, dass ihr Besitz aus illegalen Tätigkeiten stammte, so dass die Verluste infolge der Wiedereingliederung gering blieben.

In Kolumbien ist die Arbeitslosigkeit ein großes Problem, außerdem wird wenig qualifizierte Arbeit schlecht bezahlt. Daher überrascht es nicht, dass die mittleren Ränge und die einfachen Kämpfer der Paramilitärs sich im Allgemeinen aus den armen Bevölkerungsschichten rekrutierten, für die die Mitgliedschaft in einer paramilitärischen Gruppierung eine verlockende Alternative bot, da sie häufig keine andere Arbeit finden konnten. Die Paramilitärs offerierten einen verhältnismäßig sicheren Job, und die Bezahlung war wesentlich höher als auf dem normalen Arbeitsmarkt. Ein ehemaliges Mitglied der Paramilitärs berichtete der Autorin im Jahr 2009, dass er nach seinem Ausscheiden aus der kolumbianischen Armee keine Arbeit fand, da er bis auf seine Militär-

ausbildung keine Fertigkeiten vorweisen konnte. Also ging er zu den Paramilitärs.

Bisweilen wurden Paramilitärs zwar auch zwangsrekrutiert; im Allgemeinen schlossen sich Kämpfer der niederen Ränge ihnen jedoch eher aus wirtschaftlicher Not denn aus ideologischen Gründen an.

### *Die Auflösung der Paramilitärs: Straffreiheit und Machterhalt*

Ende 2001 scheiterten die Verhandlungen (Caguan-Verhandlungen) zwischen der FARC und der damaligen kolumbianischen Regierung. Somit fehlte der dringend nötige Fortschritt in den Friedensbemühungen mit der FARC. Präsidentschaftskandidat Alvaro Uribe wiederum war nicht bereit, mit der FARC zu verhandeln. Im Wahlkampf unterstützten die Paramilitärs die Kandidatur Uribes – wegen dessen ideeller Nähe zu paramilitärischen Gruppen. Während eine direkte Unterstützung von oder Verbindung Uribes zu paramilitärischen Gruppierungen nicht bewiesen ist, weist seine politische Vergangenheit eine ideologische Verbundenheit auf – beide bekämpften die FARC. Die Führung der AUC erkannte, dass Uribe unter Druck stand, die Gerüchte über seine vermeintliche Nähe zu den AUC zu entkräften. Eine sichtbare und effektive Möglichkeit dazu war ein militärischer Angriff auf die AUC. Zudem fürchteten die AUC-Führer eine Auslieferung an die USA, sollten sie sich nicht an Verhandlungen mit Präsident Uribe beteiligen. Zu Beginn des Wahlkampfs im Jahr 2002 waren einige Führer der Paramilitärs zunächst zurückhaltend bei der Unterstützung Uribes, da sie fürchteten, dass er kaum zu ihren Gunsten mit den USA verhandeln könnte. Die USA übten nämlich starken Druck auf die kolumbianische Regierung aus, ihre Haltung gegenüber den Paramilitärs zu ändern. Die US-Regierung sah die kolumbianische Regierung in der Pflicht, die Menschenrechtsverletzungen durch die Paramilitärs mit strenger Hand zu ahnden. Durch ihre Verwicklung in den Drogenhandel wurde die Auslieferung von paramilitärischen Führern an die USA immer wahrscheinlicher. Diese brauchten daher einen Präsidenten, der die USA dazu bewegen konnte, eine „nationale Lösung“ für die Paramilitärs zu stützen und von einer Auslieferung abzusehen. Vor den Verhandlungen vertraten einige Führer der AUC die Meinung, die weit verbreitete Verstrickung der Paramilitärs in den Drogenhandel könne die Verhandlungen gänzlich verhindern. Daher befürworteten sie eine drastische Einschränkung des Drogenhandels. Andere wiederum – und zwar die Mehrheit – glaubten, man solle die Einschränkung des Drogenhandels als

Angebot in die Verhandlungen einbringen. Die Position der Paramilitärs bei den Verhandlungen mit der Regierung bestand folgerichtig darin, im Falle eines erfolgreichen Abschlusses, der zur Demobilisierung führen würde, eine drastische Reduzierung des Drogenhandels in Aussicht zu stellen. Während der Verhandlungen mit den USA lagen 50 Prozent des kolumbianischen Drogenhandels in den Händen paramilitärischer Gruppierungen. Uribe konnte die Verhandlungen mit den AUC so führen, dass er auf einer Verringerung von Menschenrechtsverletzungen, mehr Sicherheit für die Bevölkerung und der Reduzierung des Drogenhandels bestehen konnte. Ein zusätzlicher Faktor, der die AUC an den Verhandlungstisch brachte, war der Wunsch nach Gesichtswahrung. Militärisch ungeschlagen konnten sie in den Verhandlungen ihr freiwilliges Entgegenkommen betonen und mit einer Wiederbewaffnung im Falle des Scheiterns der Verhandlungen drohen. Die Führung der Paramilitärs war primär damit beschäftigt, ihre Auslieferung in die USA zu verhindern, eine Bestrafung so gering wie möglich zu halten und ihr Vermögen nicht abgeben zu müssen. Den AUC fehlte eine starke politische Überzeugung. Weder das Oberkommando der Paramilitärs noch die Regierung waren daran interessiert, dass die AUC künftig eine politische Rolle spielten. Bestrebungen, eine politische Partei zu gründen, gab es unter den Paramilitärs nicht. Die Kommandeure waren freilich ebenso wenig an ihren Kombattanten interessiert, wie sie darauf achteten, was der Entwaffnungs- und Wiedereingliederungsprozess für die niederen und mittleren Ränge bedeuten würde.

### *Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration*

Verhindert der Reintegrationsprozess, dass ehemalige Paramilitärs sich wieder illegalen Gruppen oder kriminellen Netzwerken zuwenden, und kann es eine friedliche Zusammenarbeit zwischen der Zivilbevölkerung und ehemaligen Paramilitärs geben? Die Bevölkerung hegt keinen Zweifel daran, dass ehemalige Paramilitärs Kriminelle waren. Nach dem Gesetz über „Frieden und Gerechtigkeit“ werden zwar manche Opfer des Konflikts entschädigt, doch fällt diese Entschädigung im Verhältnis zum erlittenen Unrecht gering aus; die Bevölkerung vergleicht sie darüber hinaus mit den sozioökonomischen Anreizen für die Reintegration ehemaliger Kombattanten. Das Gesetz über „Frieden und Gerechtigkeit“ begrenzt die Gefängnisstrafe für ehemalige Kombattanten auf höchstens acht Jahre und untersagt ihre Auslieferung an die USA – günstig für die Paramilitärs, doch in der Zivilbevölkerung trifft dies auf berechtigte Vorbehalte.

## KOLUMBIEN

Zwischen 1990 und 1998 wurden 4.700 bewaffnete Kämpfer demobilisiert. Im Vergleich dazu ist die Demobilisierung seit 2002 stark gestiegen: Insgesamt wurden in den letzten acht Jahren 51.992 ehemalige Kämpfer, darunter 31.715 Mitglieder paramilitärischer Gruppierungen, demobilisiert. Die Kämpfer gaben ihre Waffen aufgrund der erwähnten Verhandlungen zwischen der Regierung Uribe und der Führung der AUC ab. Den AUC wurde auferlegt, sich nicht als politische Partei neu zu konstituieren.

Die Regierung Uribe übernahm inzwischen die gesamte Verantwortung für die Reintegration. Früher wurden die Reintegrationsmaßnahmen zeitlich begrenzt und vom Innenministerium gesteuert. Sichtbare Mängel dieser Bemühungen, etwa die Teilnahme ehemaliger Kämpfer an illegalen Aktivitäten, führten dazu, dass im Jahr 2006 der *Alta Consejería para la Reintegración* (ACR) gegründet wurde. Der ACR ist, im Gegensatz zu dem Programm, das dem Ministerium des Innern zugeordnet war, dem Präsidenten direkt unterstellt und verfügt über Hunderte von Angestellten in Bogota und im ganzen Land. Er wird großzügig finanziert und agiert unbefristet. Alles in allem versucht der ACR, ehemaligen Kombattanten den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen zu ermöglichen, auf die sie als Staatsangehörige ein Recht haben. Dazu gehören der Zugang zum Gesundheitswesen sowie zu Bildung und Weiterbildung. Darüber hinaus erhalten ehemalige Kämpfer psychosoziale sowie eine gewisse finanzielle Unterstützung, die an ihre Teilnahme am Reintegrationsprogramm gebunden ist. Die Höhe der finanziellen Unterstützung kann unterschiedlich sein, übersteigt jedoch nie den kolumbianischen Mindestlohn.

Trotz der Bemühungen des ACR, ehemalige Kämpfer zu integrieren, ist der Erfolg nicht sicher. Meist profitieren die oberen Kommandeure, da sie wegen Rauschgifthandels nicht an die USA ausgeliefert werden und die Länge ihrer möglichen Haftstrafen begrenzt ist. Die mittlere Kommandoebene und die einfachen Kämpfer zogen aus den Verhandlungen nur wenig Nutzen. Kompensationen, die der ACR anbot, betrug nur einen kleinen Teil des Verdienstes, den sie als Paramilitärs erhalten hatten. Darüber hinaus finden sie nur schwer Arbeit, und zwar nicht nur wegen der begrenzten Angebote, sondern weil sie aufgrund ihres Status‘ als ehemalige Kämpfer von Arbeitgebern und Kollegen mit Argwohn beäugt werden. Hätten ehemalige Kämpfer die Möglichkeit gehabt, sich innerhalb einer politischen Einheit neu zu definieren, wären die Vorbehalte möglicherweise geringer. Die ehrgeizigen Ziele des ACR-Programms im Bereich der psychosozialen, finanziellen und medizinischen Unterstützung sowie der Weiterbildung von Ex-Kombattanten ist nur schwer umzusetzen – ehemalige Kämpfer kritisieren, die Hilfeleistungen seien oft nicht effizient oder kämen zur falschen Zeit. Die Ex-Kombattanten sind

desillusioniert, was dazu führen könnte, dass einige von ihnen keinen anderen Ausweg sehen, als wieder illegalen Geschäften nachzugehen. Elf Prozent der Teilnehmer an Reintegrationsmaßnahmen sind bei illegalen Aktivitäten erappt worden – die Dunkelziffer liegt höher.<sup>5</sup> Ein Versöhnungsprozess zwischen ehemaligen Paramilitärs und der Zivilbevölkerung ist also umso mehr vonnöten, da andernfalls die Wahrscheinlichkeit einer Abwanderung in illegale Geschäfte wieder wächst. Der ACR versucht nunmehr, die zu integrierenden Kämpfer und auch die aufnehmende Gemeinde zu berücksichtigen – ein Schritt in die richtige Richtung.

Die Demobilisierung richtete sich hauptsächlich an paramilitärische Gruppen in ihrer Gesamtheit; nur wenige Teilnehmer haben sich individuell gemeldet. Meist sind dies ehemalige Kämpfer von paramilitärischen Gruppierungen, die nicht am Programm teilgenommen haben, Mitglieder der FARC oder der ELN. Im Allgemeinen handelt es sich um Deserteure. Über das Verteidigungsministerium wirbt die Regierung für die Desertion. Wegen der Einstellung von Präsident Uribe zur FARC und zur ELN ist eine Verhandlungslösung fast unmöglich. Daher ist die Demobilisierung einzelner Kämpfer derzeit die einzige Möglichkeit, um das Konfliktpotenzial zwischen den verschiedenen Parteien zu mindern. Desertieren ist jedoch keine einfache Entscheidung – der Gruppenzwang ist hoch. Deserteure entscheiden sich aktiv für die Demobilisierung, darüber hinaus verdienen ländliche Guerillas wenig am Kampf und verlieren somit auch kein Einkommen, wenn sie sich für die Demobilisierung entscheiden. Doch ist die individuelle Sicherheit in weit höherem Maße durch ehemalige Kameraden gefährdet. Recht viele entscheiden sich gleichwohl für das Desertieren – die bewaffneten Gruppen verlieren damit an Rückhalt.

### *Anhaltendes Misstrauen*

Die kolumbianischen Erfahrungen mit der Demobilisierung von Paramilitärs sind bedeutsam, weil sie hauptsächlich im nationalen Rahmen entwickelt wurden und weil sie Erfolge vorweisen können. Die Mehrheit der AUC-Mitglieder hat ihre Waffen niedergelegt und ist ins Zivilleben zurückgekehrt. Die meisten ehemaligen Kämpfer wollen vor allem in Frieden und auskömmlich leben können und sich ein gewisses gesellschaftliches Ansehen erarbeiten; diese Ziele müssen ehemalige Kämpfer jedoch vor allem aus eigener Kraft zu erreichen versuchen. Viele ehemalige Kämpfer sind noch in illegale Geschäfte

---

<sup>5</sup> Interview der Autorin mit Alejandro Eder, Berater des Hohen Rates für Reintegration (16.02.10).

## KOLUMBIEN

verwickelt; ein friedliches Zusammenleben von Bevölkerung und ehemaligen Kämpfern liegt noch in weiter Ferne. Betrachtet man den Arbeitsmarkt in Kolumbien und die Diskriminierung ehemaliger Kämpfer, so ist nicht verwunderlich, dass manche von ihnen sich wieder illegalen Geschäften zuwenden. In den Worten von Frank Pearl, dem Hohen Berater für Reintegration: „Kolumbianer wollen Frieden – aber sie wollen sich nicht mit den ehemaligen Kämpfern befassen.“ Kolumbien ist noch weit von einer Befriedung entfernt, doch man muss anerkennen, dass sich die Bedrohung der Bevölkerung durch bewaffnete Gruppen im letzten Jahrzehnt deutlich verringert hat. Für die Zukunft ist die Versöhnung zwischen Ex-Kombattanten und solchen Gemeinden, die sie aufnehmen, der Schlüssel zum Erfolg.

## 2.14. Siegfrieden in Sri Lanka: erfolgreiche Terrorismusbekämpfung?

*Norbert Ropers*

Mit dem Sieg des Militärs über die tamilischen Befreiungstiger (*Liberation Tigers of Tamil Eelam*, LTTE) im Mai 2009 gelang es der Regierung Sri Lankas, einen Bürgerkrieg zu beenden, der das Schicksal des Inselstaates 25 Jahre lang bestimmt hatte. Frühere Versuche, den Konflikt zwischen singhalesischer Mehrheit und srilanka-tamilischer Minderheit friedlich beizulegen, waren gescheitert. Stattdessen eskalierte nach jedem Friedensversuch die militärische Gewalt, und am Ende kostete dieser Konflikt mehr als 150.000 Menschenleben, führte zu Hunderttausenden von Vertriebenen und Flüchtlingen sowie zu einer tief gespaltenen Gesellschaft. Bedeutet das Ende des Krieges auch ein Ende des Konflikts?

Die Regierung unter Präsident Mahinda Rajapakse verbuchte den Sieg vom Mai 2009 als Erfolg im Kontext des globalen „Kriegs gegen den Terrorismus“ und warb unter gleichgesinnten Regierungen für die Nachahmung ihrer Strategie im Kampf mit bewaffneten nichtstaatlichen Gruppen. Seitdem kursieren in nationalen Sicherheitszirkeln rund um den Globus vermehrt Überlegungen, militärischen Anstrengungen mit dem Ziel eines Siegfriedens wieder mehr Aufmerksamkeit zu schenken, anstatt in mühsame Friedensinitiativen zu investieren, die oft genug nur zu fragilen Situationen zwischen Krieg und Frieden geführt hätten.

Kritiker halten dem entgegen, dass der Siegfrieden nur um einen inakzeptablen Preis an Menschenleben und Verletzungen internationalen Rechts zu eringen war. Ferner sei fraglich, ob mit diesem Sieg ein dauerhafter, geschweige denn ein gerechter Frieden erreicht worden sei. Dieser Beitrag fragt, ob und inwieweit der srilankische Siegfrieden als nachahmenswertes Modell für den Umgang mit nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen gelten kann oder ob er eher den Konflikt verlängert und die Saat künftiger Gewalt in sich trägt.

### *Musterfall eines vertrackten ethnopolitischen Konflikts*

Sri Lanka ist ein Musterfall eines vertrackten ethnopolitischen Konflikts.<sup>1</sup> Es geht im Kern darum, dass die politische Vertretung der singhalesischen Mehrheit den Vertretern der tamilisch-sprachigen Minderheitengruppen der Sri-Lanka-Tamilen, der Muslime und der Tamilen indischen Ursprungs zwar den Status als „mitwohnende“ Gemeinschaften zubilligt, ihnen aber nicht zugesteht, gemeinsam mit ihnen ein multiethnisches Sri Lanka zu konstituieren. Nach der Unabhängigkeit 1948 entwickelte sich ein de facto singhalesischer Einheitsstaat mit dem Buddhismus als der in der Verfassung privilegierten Religion. Hinzu kamen diverse andere Diskriminierungen für die tamilisch-sprachigen Minderheiten im öffentlichen Raum, im Bildungssystem und im Berufsleben. Groß angelegte Bewässerungs- und Siedlungsvorhaben im traditionell tamilisch besiedelten Osten des Landes galten als bedrohlich, da sie die demographische Zusammensetzung veränderten.

Diese nach der Unabhängigkeit eingetretenen Veränderungen wurden vor allem von den Sri-Lanka-Tamilen umso schmerzhafter empfunden, als sie in der britischen Kolonialzeit eine privilegierte Position eingenommen hatten. Die Singhalesen hingegen wollten endlich die legitimen Rechte als Mehrheitsbevölkerung in Anspruch nehmen. Parallel zum singhalesischen entwickelte sich auf der Insel ein tamilischer Nationalismus. Spannungen zwischen beiden wurden anfangs noch im Parlament ausgetragen. Je schwieriger es aber wurde, verlässliche Kompromisse zwischen den Parteien zu finden, desto mehr verlagerten sie sich auf die Straße. Ein wesentlicher Grund dafür war, dass sich in der Politik sowohl der Mehrheit als auch der Minderheit bald Verhaltensmuster, Strukturen und Einstellungen herausbildeten, die der Konfrontation zwischen beiden Seiten fortlaufend neue Nahrung gaben. Eines dieser Muster auf Seiten der singhalesischen Politik ist als *ethnic outbidding* beschrieben worden:<sup>2</sup> Unter den beiden größten singhalesischen Parteien neigt die jeweils in der Opposition befindliche dazu, inter-ethnische Verständigungsbemühungen der Regierungspartei mit populistischen und nationalistischen Appellen an die singhalesische Wählerschaft zu untergraben. Mehrfach sind in der Geschichte des Landes Friedensbemühungen daran gescheitert.

Auf der tamilischen Seite entwickelten sich vergleichbare Verhaltensweisen. Hier ging es ebenfalls um die Frage, welche politischen Positionen am

1 Vgl. Edward Azar: *The Management of Protracted Social Conflict: Theory and Cases*, Dartmouth 1990.

2 Vgl. Norbert Ropers: *Systemic Conflict Transformation: Reflections on the Conflict and Peace Process in Sri Lanka*, in: *Berghof Handbook Dialogue Series 6*, Berlin: Berghof Conflict Research 2008, S. 31.

besten mit den Interessen der tamilischen Gemeinschaft vereinbar seien: Reformen des bestehenden politischen Systems, Autonomie, Föderalismus – oder Sezession? Während sich die Kontroversen anfangs noch im Rahmen des Parlamentarismus bewegten, radikalisierten sie sich in den 1970er und 1980er Jahren und mündeten schließlich in der Gründung einer Reihe militanter tamilischer Organisationen. Unter ihnen setzten sich die LTTE als stärkste Gruppe durch und profilierte sich vor allem durch entschlossene und brutale Anschläge gegen das srilankische Militär und Repräsentanten des Staates, aber auch gegen andersdenkende Kräfte in der tamilischen Bewegung. Sie profitierte überdies von der diskreten Unterstützung Indiens – eine Entscheidung, die die indische Politik nach der Ermordung von Premierminister Rajiv Gandhi durch eine LTTE-Attentäterin 1991 bitter bereuen sollte.

In Anlehnung an das *ethnic outbidding* könnte man die Strategie der LTTE in der tamilischen Politik auch als *violence outbidding* beschreiben: Angesichts der überwältigenden Dominanz der singhalesischen Parteien in der srilankischen Mehrheitsdemokratie und einer Serie fruchtloser Verständigungsversuche bleibe der tamilischen Gemeinschaft nichts anderes übrig als der Weg des gewaltsamen Widerstands. Und dieser sei am effektivsten zu organisieren, wenn er möglichst von einer Organisation angeführt werde, die beanspruchen könne, „sole representative of the Tamil people“ zu sein. Dieses Programm hat die LTTE unter Führung von Vellupillai Prabhakaran umgesetzt und damit den Ruf erworben, als eine der ersten Organisationen Selbstmordattentate systematisch als politisches Kampfmittel eingesetzt zu haben.

In Geschichtsschreibung und Terrorismusforschung werden die Entwicklungen innerhalb der singhalesischen und der tamilischen Politik oft unabhängig voneinander behandelt. Um die Dynamik des Konflikts zu verstehen und um Ansatzpunkte für dessen Transformation zu gewinnen, ist aber die wechselseitige Abhängigkeit zu berücksichtigen: *Ethnic outbidding* und *violence outbidding* sind zwei Seiten einer Medaille; sie schaukeln den Konflikt hoch. Die Mehrheits- und Minderheitenvertreter handelten jeweils in der vermeintlich rationalen Logik ihres Strebens nach machtpolitischem Gewinn, schufen auf diese Weise jedoch ein Konfliktsystem, aus dem es am Ende nur den Ausweg einer beiderseitigen Erschöpfung oder eines Siegfriedens zu geben schien.

### *Der gescheiterte Friedensprozess von 2002 bis 2005*

Zuvor gab es jedoch noch einen Versuch der friedlichen Konfliktregelung, der es verdient, genauer beleuchtet zu werden. Maßgebliche Ursache für sein Scheitern waren die Schwierigkeiten, die einerseits die LTTE als „nichtstaat-

liche bewaffnete Gruppe“ und andererseits die übrigen Akteure innerhalb wie außerhalb des Landes hatten, effektive Strategien, Foren und Rahmenbedingungen für die Interaktion zu schaffen.

Der Prozess begann mit einem Regierungswechsel im Dezember 2001. Die bis dahin in der Opposition befindliche *United National Party* (UNP) gewann die Parlamentswahlen mit der Ankündigung, auf ein Waffenstillstandsangebot der LTTE positiv zu reagieren. Ihre anschließenden Handlungsmöglichkeiten in dem von UNP und LTTE getragenen Friedensprozess von 2002 bis 2003 waren jedoch begrenzt, da die UNP die Macht in Colombo mit der Präsidentin Chandrika Bandaranaike Kumaratunge von der *Sri Lanka Freedom Party* (SLFP) teilen musste. So gelang es zwar, einen Waffenstillstand zu vereinbaren und mehrere Verhandlungsrunden bis zur Verständigung über eine föderale Lösung in Gang zu setzen. Danach jedoch geriet der Prozess ins Stocken und kam schließlich zum Erliegen, als die Präsidentin u.a. den Verteidigungsminister der UNP-Regierung entließ und diese damit ihrer sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit beraubte.

Die Präsidentin bekam nach ihrem Wahlsieg 2004 und vor allem nach der Tsunami-Katastrophe 2006 die Chance, einen neuen Friedensprozess auf den Weg zu bringen. Diese Chance verspielte sie jedoch durch zu langes Zögern sowie ein *ethnic outbidding*, diesmal initiiert von einer sozialistisch-nationalistischen Partei, mit der die SLFP die Regierung gebildet hatte.

Der Premierminister und seine Partei wollten zwar den Krieg beenden, aber den Friedensprozess so lange strecken, bis sie auch die 1978 eingeführte Exekutiv-Präsidentschaft hätten übernehmen können, die das Amt des Staats- und Regierungschefs vereint und dem Präsidenten weitreichende verfassungsgebende Vollmachten einräumt. Im Übrigen setzten sie darauf, die militärischen Alternativoptionen der LTTE durch einen längeren Friedensprozess mit seinen zivilen „Versuchungen“ zu reduzieren. Eine substanzielle Strategie für die politische Regelung des Konflikts konnten oder wollten sie nicht entwickeln. Die Staatspräsidentin hatte kein Interesse daran, dass ihrem innenpolitischen Gegner Wickremasinghe ein erfolgreicher Friedensprozess gelingen könnte; sie versuchte im Sinne des *ethnic outbidding* seine Politik zu untergraben, wurde dann aber 2005 selbst zum Opfer dieser Strategie.

Die LTTE hatte mit ihrem in London lebenden Verhandlungsführer Anton Balasingham einen erfahrenen Strategen im Führungsteam. Gleichwohl gelang es ihr nicht, der Logik des gewaltsamen Befreiungskampfes zu entkommen. Es fehlte ihr an Bereitschaft, Agenda und Dynamik des Friedensprozesses zu beeinflussen. Stattdessen untergrub sie dessen Glaubwürdigkeit, indem sie die ihr

zur Last gelegten Menschenrechtsverletzungen mit dem Argument zu rechtfertigen versuchte, sie verletzten ja nicht das Waffenstillstandsabkommen.

Von der Regierung eingeladene norwegische Unterhändler bemühten sich, die Verständigung zwischen den beiden Verhandlungsparteien voranzubringen, waren jedoch damit überfordert, die mächtigen lokalen, nationalistischen Gegner ins Boot zu holen. Das hätte eine breitere und auch politisch aktive internationale Friedenskoalition erfordert. Vor allem waren die meisten internationalen Akteure nicht bereit, sich mit der LTTE einzulassen, u.a. weil diese in mehreren westlichen Staaten verboten war. So überließ man diese schwierige Aufgabe gern den Norwegern und der Schweiz sowie einigen internationalen Nichtregierungsorganisationen (INGOs). Ein direktes und verbindliches Engagement internationaler Akteure, das der LTTE die vorhandenen Spielräume einer politischen Regelung, aber auch die Grenzen eines weiteren militärischen Kampfes aufgezeigt hätte, wäre dringend notwendig gewesen. Stattdessen wurde die LTTE weitgehend sich selbst und ihrer selbstbezogenen Führung überlassen.

### *Der Tamil Eelam Krieg IV und seine Folgen*

Wie schon frühere Friedensbemühungen mündeten auch diese in tiefer Enttäuschung. Im Präsidentschaftswahlkampf vom Herbst 2005 trat der Kandidat der SLFP, Mahinda Rajapakse mit einem Manifest an, das dem Waffenstillstand von 2002 den Boden entzog. Er forderte, die De-facto-Anerkennung der territorialen Kontrolle der LTTE über große Teile der nördlichen und östlichen Provinzen aufzuheben und die Parameter der früheren Verständigungen mit der LTTE neu zu verhandeln. Der UNP-Kandidat Ranil Wickramasinghe versprach, den 2003 unterbrochenen Friedensprozess fortzusetzen. Er verlor die Wahlen jedoch knapp, nicht zuletzt, weil die LTTE die Tamilen zu einem Wahlboykott aufgerufen hatte.

Der nach den früheren Eskalationen *Tamil Eelam War IV* genannte Krieg begann 2006, nachdem Präsident Rajapakse die LTTE nicht von der veränderten Geschäftsgrundlage im Friedensprozess zu überzeugen vermocht hatte. Stattdessen lieferte diese der Regierung einen guten Anlass für eine Offensive, als sie ein Bewässerungssystem in der östlichen Provinz unterbrach. Später wurde bekannt, dass die Regierung bereits damals beschlossen hatte, den Krieg bis zur vollständigen Niederlage der LTTE fortzuführen – ein Ziel, das bis dahin alle Experten für unmöglich gehalten hatten.

Dass dem srilankischen Militär dieser Sieg innerhalb von weniger als drei Jahren gelang, ist v.a. auf vier Faktoren zurückzuführen:

1. Im März 2004 hatte sich ein Teil der LTTE, der sogenannte „Karuna-Flügel“, im Osten des Landes abgespalten und war ein Bündnis mit den Regierungstruppen eingegangen. Auch wenn es der Kern-LTTE gelang, ihre territoriale Herrschaft dort vorübergehend wiederherzustellen, sollte sie sich militärisch und ideologisch von diesem Verlust nicht mehr erholen. Geschwächt wurde sie zudem dadurch, dass mehrere westliche Länder die LTTE nach der Ermordung des srilankischen Außenministers Kadirgamar 2005 als terroristische Organisation einstufte. Diese veränderten Rahmenbedingungen wurden indes von den LTTE-Sympathisanten und von etlichen Sri Lanka-Experten kaum zur Kenntnis genommen – die LTTE zehrte von dem Mythos und der Hybris ihres „genialen Militärführers“ Prabhakaran.
2. Das Militärbudget des Staates wurde massiv erhöht; Verteidigungsstaatssekretär Gothabaya Rajapakse, ein Bruder des Präsidenten, und General Sarath Fonseka, der neue Militärchef, beschlossen, mit allen Mitteln die Territorialherrschaft der LTTE zu beenden. Außerdem übernahm das Militär Taktiken der LTTE: Entführung, Folterung und Tötung von vermuteten Agenten der Gegenseite; *deep penetration units* im Territorium des Gegners; Einschleusung von Agenten in die LTTE-Führung und Geheimdienstzellen; finanzielle Anreize für Aussteiger aus der LTTE und für Informationen über deren Waffennachschub.
3. Trotz der veränderten Strategie und Taktik war klar, dass der Sieg nur um den Preis einer hohen Zahl von Opfern zu erreichen sein würde. Nach verlässlichen Berichten und der späteren Entwicklung zu urteilen, gab die Regierung hierfür die politische Rückendeckung.
4. Im Kontext des globalen Kampfes gegen den Terrorismus erhielt die srilankische Regierung Unterstützung für ihre Kriegführung aus China, Pakistan und Iran, zudem vermutlich auch wichtige Geheimdienstinformationen aus Indien und den USA.

Für den Sieg der srilankischen Regierungstruppen im Mai 2009 wurde ein hoher Preis gezahlt. Insgesamt verloren zwischen 20.000 und 40.000 Kombattanten und an die 25.000 Zivilisten, vor allem Tamilen, in diesem Krieg ihr Leben.<sup>3</sup> In den letzten Monaten des Krieges spitzte sich die Lage dramatisch zu, als die LTTE auf ihrem Rückzug mehr als 300.000 tamilische Zivilisten mit sich führte, deren Flucht sie zum Teil gewaltsam verhinderte, und die Regierungstruppen Gebiete, in denen diese Flüchtlinge sich aufhielten, bombardierten, auch sogenannte *no fire zones*. 280.000 überlebende tamilische Zivilisten

---

<sup>3</sup> Diese Zahlenangaben stützen sich auf UN-Quellen, die jedoch von der Regierung bestritten werden.

wurden dann bis zum Jahresende unter menschenunwürdigen Bedingungen in Lagern interniert und lange von internationalen Hilfsorganisationen abgeschnitten. 11.000 vermutete LTTE-Kader wurden getrennt interniert, ohne eine Beobachtung durch das IKRK, ohne Kontakt zu Familienangehörigen und ohne Rechtsberatung. Die internationale Öffentlichkeit und die Vereinten Nationen erhoben ob dieser Kriegführung zwischen Januar und Mai 2009 Vorwürfe wegen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit.

Hinzu kam, dass die Regierung auch im Rest des Landes die „humanitäre Aktion“ im Norden zur endgültigen Beseitigung des Terrorismus – so die Sprachregelung – zum Anlass nahm, Kritiker in Medien und Zivilgesellschaft zum Schweigen zu bringen. Am meisten gefürchtet war dabei das *white-van*-Phänomen, d.h. die Entführung und Ermordung missliebiger Personen durch Spezialeinheiten in anonymen weißen Lieferwagen. Die Regierung reagierte auf Vorwürfe, sie verletze das Recht und ignoriere verfassungsrechtliche Normen, indem sie die eigene Verstrickung leugnete, Untersuchungen ankündigte und im Übrigen geltend machte, der Kampf gegen den Terrorismus erfordere auch robuste Maßnahmen.

### *Befriedung durch Autoritarismus?*

Für die Regierung zeugte die aus dem Ausland kommende Kritik an den Kosten und Folgen des Siegfriedens von der Doppelmoral westlicher Staaten, die in ihrem eigenen Kampf gegen den Terrorismus weniger zimperlich vorgingen. Forderungen nach einer Aufarbeitung von möglichen Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit wurden pauschal zurückgewiesen, u.a. mit dem Argument, dass die Versöhnung der Gesellschaft dadurch unnötig belastet werde. Aufforderungen, dem Ende der militärischen Auseinandersetzungen eine politische Lösung folgen zu lassen bzw. den tamilischsprachigen Minderheiten ein großzügiges Angebot der Integration in einem multi-ethnischen Sri Lanka zu machen, wurden hinhaltend beantwortet.

Zunächst versuchte die Regierung aus dem Sieg über die LTTE Kapital für die Verstärkung der eigenen Herrschaftsansprüche zu schlagen. Ihre Pläne wurden allerdings zumindest vorübergehend dadurch vereitelt, dass sich der mittlerweile pensionierte Militärführer Sarath Fonseka aufgrund eines Zerwürfnisses mit Gothabaya Rajapakse von der vereinigten Opposition als Gegenkandidat für die Präsidentenwahlen am 26. Januar 2010 hatte aufstellen lassen. Er bekam Unterstützung aus dem westlichen Ausland und auch von den Minderheiten, die in ihm das „kleinere Übel“ und einen Kandidaten für die Abkehr vom autoritären Kurs der Regierung sahen. Der militärische Hintergrund des

Kandidaten und die immensen Machtbefugnisse eines Exekutiv-Präsidenten machten dies freilich zur riskanten Annahme.

Die Regierung setzte ihre autoritären Machtmittel auch nach dem Kriegsende ein, besonders ihre Hegemonie über den größten Teil der Medien, die Mobilisierung ihrer Anhänger sowie die Einschüchterung von Oppositionellen durch Verdächtigungen, sie kooperierten mit ausländischen Einrichtungen. Allerdings ist die Zahl der extralegalen Tötungen seitdem zurückgegangen.

Am Ende stimmten über vier Millionen Sri Lanker für den General, doch fiel der Wahlsieg für den Amtsinhaber Mahinda Rajapakse mit 58 Prozent eindeutig aus. Für die Mehrheit der Wähler im singhalesisch-buddhistisch dominierten Süden wird Mahinda Rajapakse wohl der Held bleiben, der nach 25 Jahren den Bürgerkrieg mit der LTTE siegreich beendete. Hinzu kam sein persönlicher Charme als *street politician*, der ihn deutlich von dem gekränkten ehemaligen Armeechef Sarath Fonseka abhob. Nicht zu unterschätzen ist auch der verbreitete Verdacht, dass das westliche Ausland hinter diesem stehe – damit schien Sarath Fonseka dem nationalistischen Lager in den Rücken zu fallen.

Mit Blick auf die Regelung des politischen Konflikts demonstriert das Wahlergebnis die fortbestehende Teilung des Landes: 60 Prozent der Singhalesen haben für Mahinda Rajapakse gestimmt, 65 Prozent der Minderheiten für den Gegenkandidaten. Die Festnahme Sarath Fonsekas am 8. Februar 2010, den man beschuldigte, einen Militärputsch geplant zu haben, gab der frustrierten Opposition für kurze Zeit wieder Auftrieb. Der General hatte kurz zuvor erklärt, er stehe bereit, vor jedem internationalen Gericht als Zeuge für die Kriegsverbrechen und die Verbrechen gegen die Menschlichkeit der srilankischen Regierung auszusagen (eine für den ehemaligen Militärführer eben dieser Regierung durchaus zweischneidige Ankündigung). Die Drohung richtete sich vor allem gegen Staatssekretär Gothabaya Rajapakse, der einen US-Pass besitzt und wegen dieser Vorwürfe in den USA vor Gericht gestellt werden könnte. Viele Beobachter gehen davon aus, dass Sarath Fonseka zumindest während der zweiten Amtszeit von Mahinda Rajapakse – sechs Jahre – hinter Gittern bleiben wird.

Inwieweit die jetzige Regierung ihre politischen Vorstellungen umsetzen kann, hängt u.a. vom Ausgang der für den 8. April geplanten Parlamentswahlen ab. Sie strebt nach einer Zweidrittelmehrheit, um die Verfassung nach ihren Vorstellungen ändern zu können. An erster Stelle steht dabei vermutlich die Änderung von einem präsidentialen zu einem parlamentarischen System mit einem Exekutiv-Premierminister. Das hätte den Vorteil, dass Mahinda Rajapakse nach Ablauf seiner Amtszeit anschließend als Premierminister weiterhin regie-

ren könnte, womöglich bis zur Amtsübernahme durch seinen ältesten Sohn. Im Blick auf den ethno-politischen Konflikt erklärte der Präsident kurz nach seiner Wiederwahl, dass er nach den Parlamentswahlen Gespräche mit tamilischen Politikern führen würde. Er schlage eine „politische Lösung basierend auf einem srilankischen Modell“ vor und verwies auf sein Wahlmanifest. Dort finden sich unter der Überschrift *A Unitary State, not to be divided* Vorschläge zur Stärkung lokaler, aber nicht regionaler Selbstverwaltungsgremien, für einen nicht-gewählten Senat ohne territorialen Bezug und zur Änderung des Wahlsystems zugunsten eines Mehrheitswahlrechts plus einiger Minderheitenvertreter. Eine eindeutige Absage erteilte der Präsident jeder Machtteilung auf der Basis ethnischer Zugehörigkeit.

### *Der tamilische Nationalismus am Scheideweg*

Die Art und Weise, wie der Krieg zu Ende ging und die LTTE als militärischer Faktor ausgeschaltet wurde, hat alle tamilischen Bevölkerungsgruppen und ihre Interessenvertreter tief aufgewühlt. Dies hat damit zu tun, dass die LTTE als die einzige Organisation betrachtet wurde, die sich für die Rechte der Tamilen eingesetzt und ihnen einen gewissen Respekt verschafft hatte. Nach der spektakulären Niederlage und den nicht aufgeklärten Umständen des Todes führender LTTE-Kader fühlten sich viele Tamilen verloren und von der internationalen Gemeinschaft allein gelassen. Manche leugnen sogar den Tod Prabhakarans und warten auf seine Wiederkehr.

Hinzu kam die Internierung von vielen Landsleuten in den Lagern des Nordens mit besorgniserregenden Nachrichten und Vermutungen über Vergewaltigungen, das Verschwinden von Personen und Ungewissheit über ihr Schicksal. Inzwischen hat zwar die Mehrzahl der Flüchtlinge die Lager verlassen können. Die Lage in ihren vielfach zerstörten Heimatregionen wird jedoch noch für lange Zeit Entbehrungen und Unsicherheiten mit sich bringen. Als bedrohlich nehmen die Tamilen überdies Pläne der Regierung wahr, Singhalesen in ihren traditionellen Wohngebieten anzusiedeln.

Unter den Tamilen in Sri Lanka und ihren politischen Interessenvertretern gibt es eine starke Gruppe, die trotz schwieriger Bedingungen im zunehmend autoritären Land die Chance ergreifen will, ohne die ideologische Hegemonie und die früheren Todesdrohungen der LTTE gegenüber Andersdenkenden einen neuen Aufbruch zu unternehmen. Dazu gehören viele Angehörige der *Tamil National Alliance (TNA)*, einem Parteienbündnis, das als parlamentarische Vertretung der LTTE galt, inzwischen jedoch ein Sammelbecken verschiedener Strömungen darstellt. Sie haben für die Parlamentswahlen im April

ein Manifest verabschiedet, das für eine föderale Lösung des Konflikts eintritt, einschließlich einer Wiedervereinigung der nördlichen und östlichen Provinz. Das ist die Konsequenz aus der Einsicht, dass das Ziel eines separaten Staates *Tamil Eelam* auf absehbare Zeit keine realpolitische Basis hat. Es war 1976 von einem breiten Parteienbündnis in der *Vaddukoddai Resolution* beschlossen worden und hatte die tamilische Politik auch der LTTE maßgeblich bestimmt.<sup>4</sup> Mit ihrer neuen Politik geht die TNA zurück zur Beschlusslage der 1970 dominierenden tamilischen Partei, der *Federal Party*, und ihrer Modellverfassung für eine *Federal Republic of Ceylon*, dem damaligen Namen Sri Lankas. Demgegenüber kann angenommen werden, dass eine signifikante Mehrheit der Tamilen in der ungefähr eine Million zählenden Diaspora (und eine schweigende Mehrheit in Sri Lanka?) weiter an der Vision eines separaten *Tamil Eelam* festhält. Das ist jedenfalls das Ergebnis einer Umfrage der letzten Monate in den wichtigsten Gastländern der tamilischen Diaspora. Angehörige der Diaspora unterstützten den Kampf der LTTE maßgeblich.

Auf absehbare Zeit ist es unwahrscheinlich, dass es erneut zu einem bewaffneten Widerstand kommt. Das könnte sich allerdings ändern, wenn es keine Fortschritte im Hinblick auf eine Anerkennung und Beteiligung der Tamilen als ko-konstituierende Gemeinschaft des srilankischen Staates geben sollte. Es fragt sich, wie die Diaspora derartige Fortschritte unterstützen kann. Sympathie zu bekunden für eine Trennung vom de facto singhalesischen Staat ist nach dem letzten Krieg verständlich, verbessert aber kaum die Lage der eigenen Gemeinschaft vor Ort. Je mehr es gelingt, singhalesisch-srilankische und tamilische Gruppierungen zusammenzubringen, umso eher kann erreicht werden, dass ihre Erfahrungen und Handlungsmöglichkeiten im Sinne einer friedlichen Konflikttransformation zusammengeführt werden.

### *Optionen für interne und externe Akteure*

Die gegenwärtige srilankische Regierung scheint überzeugt zu sein, dass sie mit den Handlungsmaximen, mit denen sie den Krieg gewonnen hat, auch die Nachkriegszeit gestalten kann. Dazu gehört u.a.: Wer nicht für uns ist, ist gegen uns. Es erscheint jedoch fraglich, ob diese Leitlinie ausreicht, um die ethnische, religiöse, soziale und politische Vielfalt der srilankischen Gesellschaft zu integrieren und „zu einem dynamischen asiatischen Musterland

4 Vgl. zur Geschichte Sri Lankas im Hinblick auf Machtteilungsvorschläge Rohan Edrisinha et. al. (Hrsg.): *Power Sharing in Sri Lanka. Constitutional and Political Documents 1926 – 2008*, Colombo: Centre for Policy Alternatives & Berghof Foundation for Peace Support 2008.

im 21. Jahrhundert“ zu machen, wie es das Wahlprogramm des Präsidenten vom Januar 2010 verkündet. Vor allem stellt sich diese Frage im Hinblick auf die tamilischsprachigen Minderheiten. Die Nachkriegssituation ist nach Einschätzung der meisten Beobachter keine Nach-Konflikt-Situation. Im Gegenteil, die Wunden des Krieges sind nicht verheilt und es besteht die Gefahr, dass sie noch lange nachwirken, vor allem, wenn es weder bei der Reintegration der Flüchtlinge und Ex-Kombattanten noch in der Aufarbeitung der schweren Menschenrechtsverletzungen und bei einer politischen Lösung Fortschritte gibt.

Die Tamilen sehen sich nach nahezu drei Jahrzehnten Bürgerkrieg und immensen Opfern weiterhin als Bürgerinnen und Bürger zweiter Klasse. Für sie geht es zunächst darum, nach den Entbehrungen der Vergangenheit ein „normales Leben“ führen zu können. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass sie auf längere Sicht ihren zweitklassigen Status hinnehmen werden. Dafür spricht auch, dass im indischen Nachbarstaat Tamil Nadu der (pan-)tamilische Nationalismus weiterhin aktiv unterstützt werden wird und Tamil Nadu selbst ein Beispiel dafür ist, welche föderalen Zugeständnisse einer Zentralregierung abgerungen werden können. Welche Form der Widerstand schließlich annehmen und ob es gar eine neue militante Bewegung geben wird, bleibt offen. Das wird davon abhängen, welche persönlichen und politischen Alternativen die jungen Männer und Frauen sehen, die jetzt mit den Beschädigungen des Siegfriedens und seiner Opfer ihr Leben gestalten müssen.

Die Frage, ob der Siegfrieden den Terrorismus erfolgreich bekämpft hat oder ob er lediglich den Konflikt verlängert, muss deshalb differenziert werden, bevor man sie beantworten kann. Das Ende der LTTE ist durchaus zu begrüßen, da es neue Spielräume für die tamilische Politik eröffnet hat. Den Terrorismus der LTTE jedoch ausschließlich der tamilischen Seite anlasten zu wollen, verkennt, wie stark die beiden kriegführenden Parteien sich wechselseitig in die Eskalation getrieben haben. Ohne eine gleichberechtigte Integration der tamilischsprachigen Gemeinschaften in ein neues Sri Lanka wird es kein Ende des Konflikts geben, sondern, im Gegenteil, seine Verlängerung.

Die Staatengemeinschaft hatte von Anfang an Mühe, eine wirksame Politik gegenüber dem Konflikt in Sri Lanka zu entwickeln. Das begann bereits mit dem gut gemeinten, aber gescheiterten Versuch Indiens Ende der 1980er, Anfang der 1990er Jahre, Frieden in Sri Lanka zu stiften. Immerhin hatte er zur Folge, dass im 13. Verfassungszusatz in moderaten Worten die Notwendigkeit einer Machtteilung festgeschrieben wurde. Die Einladung an Norwegen, als Vermittler tätig zu werden, der Friedensprozess von 2002 bis 2005 und die internationale *co-chairs*-Gruppe aus den USA, Japan, der EU und Norwegen

schufen neue Chancen. Letztlich aber vermochte keiner dieser Akteure die erneute Eskalation des Konflikts zu verhindern.

Mit dem jüngsten Krieg haben sich auch die internationalen Rahmenbedingungen geändert. Neben Indien und Japan sind China, Pakistan und Iran als weitere asiatische Mächte getreten, auf deren Unterstützung die Regierung zählen kann, wenn es um die Abwehr westlicher Zumutungen in Sachen rechtlicher Standards und politische Lösungen geht. China spielt zudem auch eine wichtige Rolle als neuer Entwicklungspartner aufgrund seiner Interessen an sicheren Versorgungswegen im Indischen Ozean. Die wichtigsten internationalen Akteure bei den Bemühungen um eine politische Lösung sind Indien, die USA und, in weit geringerem Maß, die EU. In den Entscheidungsgremien dieser drei Akteure wird zwischen zwei Strategien gerungen, die man als „pragmatisches“ und als „prinzipiengeleitetes Engagement“ bezeichnen könnte. Ersteres beruht auf der Annahme, es sei am besten, die Beziehungen zu Sri Lanka allmählich wieder zu normalisieren, die eigenen Interessen zu betonen und den internen Entwicklungen dort zu überlassen, welche Politik sich durchsetzen wird. Dagegen pocht der zweite Ansatz auf die Notwendigkeit, dem internationalen Recht gerade in Konfliktländern Geltung zu verschaffen und aktiv nach Wegen zu suchen, wie künftige Eskalationen verhindert werden können.

Die EU hatte sich 2008/9 stark für eine friedliche Lösung des Konflikts sowie die Achtung der Menschenrechte engagiert. Ihre Einflussmöglichkeiten waren jedoch begrenzt. Im Mai 2009 erlitten einige ihrer Mitgliedsländer für dieses Engagement sogar eine empfindliche Niederlage im UN-Menschenrechtsrat in Genf. Das führte auch in der EU zu einer Debatte über die genannten Strategien, doch setzte sich der prinzipiengeleitete Ansatz durch. Ein wichtiger Katalysator war dabei die Frage, ob Sri Lanka weiterhin die Vorzüge des privilegierten Handelsaustauschs mit Nicht-EU-Ländern im Rahmen des *General Systems of Preferences* gewährt werden sollte. Im Februar 2010 entschied der Europäische Rat, die Handelspräferenzen für Sri Lanka ab August 2010 auszusetzen, sofern bis dahin die Menschenrechtslage nicht verbessert sein sollte.

Wer den srilankischen Siegfrieden als überzeugendes Modell für den Umgang mit terroristischen Bewegungen sehen will, dem ist entgegenzuhalten, dass die Gewalt in Sri Lanka eine Folge des ungerechten politischen Systems war. Erst eine gerechte politische Ordnung kann künftiger Gewalt den Boden entziehen.



**Kapitel 3:**  
**Die Vision einer nuklearwaffenfreien  
Welt**

### 3.1. Iran: innen- und außenpolitische Herausforderungen

*Annette Schaper und Andrea Thimm*

Seit Jahren stößt Irans Nuklearprogramm im Ausland auf höchste Besorgnis. Es gibt den wohlbegründeten Verdacht, dass Iran den Besitz von Kernwaffen anstrebt; und auf internationaler Ebene wird debattiert, wie eine iranische Bombe verhindert werden könnte. Die Ausweitung der Sanktionen ist die am häufigsten erhobene Forderung. Angebote der Internationalisierung des Brennstoffkreislaufs mit Liefergarantien stehen neben militärischen Drohgebärden.

Im Sommer 2009 machte Iran durch konfliktreiche innenpolitische Ereignisse Schlagzeilen. Während die internationale Gemeinschaft über eine Ausweitung der Sanktionen debattiert, gehen bewaffnete Sicherheitskräfte gewalttätig gegen die grüne Oppositionsbewegung vor. Doch auch nach den Präsidentschaftswahlen vom 12. Juni 2009 rückten die zivilgesellschaftlichen und staatlichen Reformer nicht von ihrer Forderung nach mehr Rechtsstaatlichkeit und Demokratie ab. Die grüne Oppositionsbewegung stößt im Westen zwar auf Sympathie, die Demokratisierung Irans hat hier aber bei Weitem nicht den gleichen Stellenwert wie die Verhinderung einer iranischen Bombe. Der Diskurs über die Notwendigkeit internationaler Reaktionen auf Menschenrechtsverletzungen und mangelnde Demokratie findet in anderen Kreisen (und mit anderen Interessen) statt. In der Debatte um nukleare Nichtverbreitung wird dagegen meist davon ausgegangen, dass andere innenpolitische Probleme eines Landes nicht berührt werden dürfen. Jahrelang wurden die *Hardliner* der ehemaligen Bush-Regierung mit guten Argumenten dafür kritisiert, dass sie den Dialog um nukleare Nichtverbreitung mit Teheran verweigerten, weil sie die Absetzung des *Mullah*-Regimes anstrebten. Unter Barack Obama hat sich diese Politik zwar geändert, aber aus Sicht des Westens dominiert in Bezug auf Iran das Nuklear-, nicht das Demokratieproblem.

Der Blick von innen stellt sich ganz anders dar, denn dort spielt das Nuklearprogramm nur eine marginale Rolle. Mahmud Ahmadinejads Regime versteht es, die westliche Kritik am iranischen Nuklearprogramm nach innen geschickt als Diskriminierung zu verkaufen: Das Ausland verweigere Iran die Technologie, die es für seine zivile Entwicklung brauche und auf die es ein Anrecht habe. Den Verdacht, Iran entwickle Kernwaffen, weist die Regierung als böswillige Unterstellung von sich. Die Bevölkerung bewegt ganz ande-

re Fragen, nämlich gesellschaftliche Reformen, Wahrung der Menschenrechte und Demokratisierung.

So stehen zwei wichtige Problembereiche, die beide Iran betreffen, sowohl von außen als auch aus iranischer Sicht betrachtet, recht zusammenhangslos nebeneinander und die Prioritäten der Außen- bzw. der Innenperspektive sind völlig unterschiedlich. Es stellen sich zwei Fragen: Sollte das Ausland auch verstärkt auf eine Demokratisierung in Iran hinarbeiten? Und wäre dies für die Verhinderung einer iranischen Nuklearwaffe förderlich oder eher kontraproduktiv?

In diesem Beitrag versuchen wir, Antworten auf diese Fragen zu finden. Dazu werden wir – soweit möglich – den Entwicklungsstand und das zukünftige Potenzial der Nuklearaktivitäten einschätzen sowie die Reaktionen des Auslands und die neue strategische Ausrichtung der US-amerikanischen Iran-Politik beleuchten. Wir erläutern die innen- und außenpolitischen Herausforderungen, vor denen Iran seit der Vereidigung Ahmadinejads im August 2009 steht, und analysieren die jüngsten Ereignisse und ihre möglichen Auswirkungen auf die Außenpolitik Irans. Mit Blick auf diese versuchen wir zu ergründen, welche Handlungsoptionen des Auslands hilfreich sowohl für die Demokratiebewegung als auch zur Verhinderung einer iranischen Kernwaffe sein können.

### *Das iranische Nuklearprogramm*

Im August 2002 wurde in Iran ein bisher geheimes Urananreicherungsprogramm entdeckt – nach eigenen Angaben dient dies ausschließlich zivilen Zwecken. Seitdem bemüht sich die Internationale Atomenergieorganisation (IAEO), aufzuklären, ob Teheran nur zivile Absichten hat oder auch militärische Ziele verfolgt (vgl. Friedensgutachten 2006, Beitrag 4.1., Friedensgutachten 2005, Beitrag 2.1., Friedensgutachten 2004, Beitrag 3.3.).

Seit Langem besteht der Verdacht, dass Iran schon unter dem Schah mit einem geheimen Kernwaffenprogramm begonnen hat. In den letzten Jahren entdeckte die IAEO eine Reihe verdächtiger Ungereimtheiten. Seitdem streiten die IAEO und die Staatengemeinschaft mit Iran um Aufklärung. Ein iranisches Gesprächsangebot an die USA im Mai 2003 blieb unbeantwortet. Im Oktober 2003 begannen Frankreich, Großbritannien und Deutschland, die sogenannten EU-3, sich im Namen der EU um eine diplomatische Lösung zu bemühen. Die USA unter der Bush-Regierung nahmen an diesen Bemühungen nicht teil, mit der Begründung, dass man eine Ablösung des Regimes anstrebe (vgl. Friedensgutachten 2006, Beitrag 4.1.). Im November 2003 versprach Iran, seine

Aktivitäten auszusetzen und unterzeichnete das IAEO-Zusatzprotokoll. Widersprüche konnten jedoch nicht befriedigend aufgeklärt werden, so dass die IAEO sich weigerte, zu bescheinigen, dass Iran keine militärischen Aktivitäten verfolge. Die EU-3 und Iran verhandelten indessen weiter. Die Verhandlungen wurden dadurch erschwert, dass die Positionen des „unsichtbaren Dritten“, nämlich der USA, die nichts weniger als die Absetzung des iranischen Regimes wollten, nicht mitverhandelt werden konnten, und dass Iran nicht genug zur Aufklärung beitrug. Nach einem Moratorium von knapp zwei Jahren nahmen die Iraner ihre Aktivitäten bei der Urananreicherung wieder auf und unterlaufen damit nach Ansicht der EU-3 die gemeinsamen diplomatischen Bemühungen. Im März 2006 forderte der UN-Sicherheitsrat Iran auf, die Anreicherungsaktivitäten auszusetzen, was Präsident Ahmadinejad mit einer Erfolgsmeldung über den Beginn der Urananreicherung beantwortete. Im Mai 2006 wandte er sich in einem Brief direkt an US-Präsident Bush, der jedoch von US-Außenministerin Condoleezza Rice zurückgewiesen wurde.

Ende Mai 2006 boten die USA an, sich an den Verhandlungen der EU-3 zu beteiligen. Dies resultierte in einem neuen Angebot der USA, Frankreichs, Großbritanniens, Deutschlands, Russlands und Chinas, der sogenannten E3+3. Auch diese Staatengruppe stellte die Tolerierung späterer iranischer Anreicherung in Aussicht, vorausgesetzt, alle Fragen würden aufgeklärt und internationales Vertrauen hergestellt. Aber auch mit den E3+3 setzte sich das Hin und Her fort. Schon im Juli 2006 eskalierte der Streit erneut, als der UN-Sicherheitsrat mit Sanktionen drohte, die Iran umgehend als illegal bezeichnete. Seitdem kündigt der Westen immer wieder Sanktionen an, was Iran jedoch unbeeindruckt lässt und seine Aktivitäten nicht aufhört.

Im März 2009 ging die neue US-Regierung auf Iran zu und verkündete die klare Abkehr von dem Ziel der alten US-Regierung, das Regime in Teheran abzusetzen, sowie gegenseitigen Respekt. Doch im Winter eskalierte der Streit wieder. Statt auf die neue Position Washingtons einzugehen und einzulenken, provozierte Ahmadinejad, indem er eine Verstärkung der Urananreicherung auf fast 20 Prozent ankündigte.

Obwohl zivile Urananreicherung unter IAEO-Sicherungsmaßnahmen völkerrechtlich gestattet ist, misstraut die Staatengemeinschaft Iran. Denn wenn Teheran die Technik der Urananreicherung erst einmal beherrscht, ist sein Weg zur Bombe kurz, selbst wenn Iran zurzeit wirklich nur zivile Absichten hegen sollte. Mit Anreicherungstechnologie kann man sowohl zivile Reaktorbrennstoffe aus schwach angereichertem Uran als auch hochangereichertes Uran (*highly enriched uranium*, HEU), das direkt zum Bau von Kernwaffen eingesetzt werden kann, herstellen.

Grundsätzlich gilt: Der schwierigste Teil beim Bau eines Nuklearsprengkörpers ist die Beschaffung von HEU oder Plutonium. Ist dieser gemeistert, ist der Rest vergleichsweise einfach. Viele Staaten finden daher Anreicherungstechnologie in der Hand Irans inakzeptabel, darunter die Europäer, die USA und Russland. Sie bestehen darauf, dass Iran auf Anreicherung im eigenen Land verzichtet – aber genau dazu ist Teheran nicht bereit. Der UN-Sicherheitsrat forderte Iran in mehreren Resolutionen vergeblich auf, die Anreicherung zu stoppen.

Den iranischen Beteuerungen, dass alle technischen Aktivitäten nur zivil seien, glaubt die Staatengemeinschaft immer weniger, stattdessen wächst das Misstrauen. Immer wieder berichtete die IAEA über Ungereimtheiten und mangelnde Kooperation bei ihrer Aufklärungsarbeit, immer wieder wurden weitere Aktivitäten Irans bekannt, die man zuvor geheim gehalten hatte. Diese verdächtigen Hinweise gehen Hand in Hand mit regelmäßiger aggressiver Rhetorik der iranischen Führung gegenüber dem Westen und Israel.

Es mehren sich außerdem Hinweise darauf, dass Iran nicht nur eine Nuklearwaffenoption vorbereiten will, sondern in einem geheimen militärischen Parallelprogramm schon aktiv an der Entwicklung einer Bombe gearbeitet hat. Aufgrund von Geheimdienstinformationen glaubt die IAEA zu wissen, dass Iran bereits ein Design von der Größe eines Medizinballs mit einer fortgeschrittenen Zündtechnologie besitzt. Die Arbeiten wurden vermutlich schon 2003 abgeschlossen. Ein solcher Sprengkopf wäre klein genug, um auf eine Trägerrakete zu passen. Es fehlt nur noch das HEU, das mit der Anreicherungstechnologie erreichbar wäre. Sobald Iran also in den Besitz von genügend HEU gelangt, ist man auch sofort imstande, einen Sprengkopf zu bauen.

Die Aufklärung der Arbeit an diesem Design ist ein Hauptstreitpunkt zwischen Iran und der IAEA, die wiederholt gefordert hat, bestimmte Wissenschaftler zu befragen, die vermutlich maßgeblich beteiligt waren. Dies verweigert Iran und trägt auch ansonsten nicht zur Aufklärung bei.

Irans Zentrifugentechnologie stammt aus Pakistan und wurde von dem Netzwerk des pakistanischen Physikers Abdul Qadeer Khan in mehrere Länder geliefert. Es gibt eine ältere Variante, die sogenannten P1-Zentrifugen, und eine modernere, die P2-Zentrifugen; Pläne für beide Technologien sind nach Iran geliefert worden. Iran hat beide weiterentwickelt und anfängliche Schwierigkeiten bei den P1-Zentrifugen teilweise überwunden. Eine kleinere Zahl der noch effektiveren P2-Zentrifugen ist bereits in Betrieb. Zentrifugenfachleute, die an Inspektionen beteiligt waren, zeigten sich von den technischen Fortschritten beeindruckt; anderen Berichten zufolge ist die Funktionsfähigkeit der

Anreicherung noch stark beeinträchtigt und die iranischen Techniker kämpfen mit noch ungelösten Problemen.

Im September 2009 erfuhr man von einer zweiten Zentrifugenanlage, die der IAEO und der Öffentlichkeit bis dahin unbekannt war. Es ist nicht ausgeschlossen, dass Iran die Welt mit noch weiteren, bisher unbekanntem Anlagen überraschen wird.

Das *Institute for Science and International Security* (ISIS) analysiert die Informationen, die durch die IAEO und verschiedene Geheimdienste vorgelegt werden, und veröffentlicht regelmäßig Schätzungen über die iranische Produktion. Danach reicht die jetzige Produktionskapazität bei Weitem nicht für den Bedarf des zivilen Kernkraftwerks in Busheer aus, für das sie angeblich vorgesehen ist; sie müsste um den Faktor 60 gesteigert werden. Dafür würden rund 50.000 funktionierende P1-Zentrifugen benötigt. Falls das Ziel der Aktivitäten jedoch nicht die zivile Nutzung der Kernenergie, sondern Kernwaffen sind, ist die jetzige Kapazität mehr als ausreichend. Damit könnte Iran ein bis zwei Sprengköpfe pro Jahr herstellen. Für die militärischen Absichten spricht ebenfalls, dass die Produktion des für die Zentrifugenanreicherung notwendigen Eingangsmaterials Uranhexafluorid für die zivile Nutzung bei Weitem nicht ausreicht, und auch in absehbarer Zukunft nicht ausreichen wird, wie ISIS vorrechnet. Iran müsste dafür die Kapazität seines Uranbergbaus stark ausweiten. Für den Aufbau eines Kernwaffenarsenals hingegen sind die Bestände ebenfalls mehr als ausreichend. Diese Überlegungen sprechen für den Verdacht, dass die zivilen Absichten nur vorgeschoben sind.

Wenn Iran das Zusatzprotokoll der IAEO in Kraft setzen würde, könnten die Aktivitäten und die Absichten Irans weitgehend aufgeklärt werden, denn dann hätte die IAEO mehr Möglichkeiten, z.B. auch an undeckelten Orten zu inspizieren, beteiligte Wissenschaftler zu befragen und Berichte anzufordern. 2003 unterzeichnete Iran zwar das Zusatzprotokoll, weil Teheran unter internationalem Druck stand und mit zahlreichen Verstößen seiner Verpflichtungen konfrontiert war (vgl. Friedensgutachten 2005, Beitrag 2.1.), kündigte es jedoch 2006 wieder. Seitdem ist es nicht mehr möglich aufzuklären, ob Iran doch nur, wie behauptet, zivile Absichten verfolgt, oder ob der Verdacht eines geheimen Kernwaffenprogramms zutrifft. Auch die Weigerung, das Zusatzprotokoll zu unterzeichnen und zu ratifizieren, trägt zum internationalen Misstrauen bei.

Am 7. Februar 2010 kündigte Iran an, mit der Anreicherung von Uran auf fast 20 Prozent zu beginnen. Das angereicherte Material werde für einen Forschungsreaktor zu medizinischen Zwecken benötigt, die IAEO könne dies verifizieren. Nach den Definitionen der IAEO gilt auf 20 Prozent angereichertes

Uran gerade noch als schwach angereichert. Die iranische Ankündigung löste internationale Bestürzung aus, denn der Aufwand, 20 Prozent angereichertes Uran weiter für Kernwaffen anzureichern, wäre nur noch sehr gering und ließe sich in kurzer Zeit bewerkstelligen. Zwar gibt es Berichte, nach denen diese höhere Anreicherung noch nicht funktioniert, doch wenn Iran größere Mengen von auf 20 Prozent angereichertes Uran produziert, wäre das Land bald in der Lage, wie Nordkorea aus dem NVV auszutreten und in kürzester Zeit einen Nukleartest durchzuführen.

Die verstärkten Bemühungen Irans, seine AnreicherungsKapazitäten technisch weiterzuentwickeln, haben die internationalen und nationalen Forderungen nach verschärften Sanktionen erneut aufleben lassen. Um zu beurteilen, inwiefern diese Iran zum Einlenken bewegen könnten, müssen die wesentlichen innenpolitischen Faktoren mit außenpolitischer Bedeutung herausgearbeitet werden.

### *Theokratisierungs- und Militarisierungsschub nach den Präsidentschaftswahlen*

Die jüngste Eskalation der innenpolitischen Krise hat die außenpolitischen Handlungsoptionen Irans eingeengt. Die Präsidentschaftswahlen am 12. Juni 2009 weisen auf eine Theokratisierung und Militarisierung des politischen Systems in der Islamischen Republik hin. Berücksichtigt man, dass es sich bei dieser um ein hybrides politisches System handelt, das sich aus republikanischen und theokratischen Elementen zusammensetzt, wird der Wandel, den das politische System seit geraumer Zeit durchläuft, verständlicher.

Kritisch zu sehen ist das Verhalten einer radikalen Gruppe von Klerikern um den Revolutionsführer, die Teil des Wächterrats ist und die Justiz kontrolliert. Diese Gruppe verwehrt jenen moderaten religiös-politischen Akteuren, die bislang im Staat eingebettet waren, den Zugang zu den republikanischen Staatsinstitutionen. Sowohl in der Aufbauphase (1989-1997) als auch in der Reformphase (1997-2005) hatten etablierte Fraktionen mit religiös-demokratischen Vorstellungen, die sich im Rahmen der Verfassung bewegten, Zugang zum Präsidentenamt und zum Parlament. Dies änderte sich mit Ahmadinejads Machtübernahme (2005). Seit 1989 amtiert Ali Khamenei als Revolutionsführer. Zwar gibt er die außenpolitischen Richtlinien des Landes vor, doch dürfte sich der Ausschluss der moderaten Kräfte kontraproduktiv auf die iranische Außenpolitik auswirken.

Vor allem die Revolutionswächter betreiben die Militarisierung des politischen Systems, da sie hohe Staatsposten innehaben. Dabei erfahren sie Rückendeckung vom Revolutionsführer und vom Wächterrath, die zu den theokratischen Elementen des Staates zählen. Zwischen Revolutionsführer und Revolutionswächtern scheint ein gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis zu bestehen. Den Revolutionswächtern, die ihre Legitimation aus ihrer Rolle im Krieg mit dem Irak (1980-1989) beziehen, gelang es, ihre politische Macht neben ihrer bereits in den 1990er Jahren erworbenen wirtschaftlichen Macht auszubauen. Doch auch wenn die Revolutionswächter alle bedeutenden politischen Institutionen des Landes kontrollieren, stellen sie keine monolithische Gruppierung dar.

Nicht nur die iranischen Reformer sehen den Aufstieg der Revolutionswächter kritisch. Vor der Entscheidung über neue Sanktionen gegen das Regime im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen äußerte auch US-Außenministerin Hillary Clinton die Ansicht, dass Iran auf eine Militärdiktatur zusteure. Diese Aussage zeigt, dass nicht nur das Nuklearprogramm, sondern auch die durch die Revolutionswächter hervorgerufenen Machtverschiebungen außenpolitische Implikationen haben und dem Westen Sorgen bereiten.

### *Machtkampf um Khomeinis Erbe: Außenpolitische Dimension*

31 Jahre nach der Islamischen Revolution gegen den diktatorischen *Schah-in-Schah* (König der Könige) waren nach den Präsidentschaftswahlen 2009 Parolen wie „Tod dem Diktator“ auf den Straßen zu hören. In den größeren Städten wie Schiraz, Isfahan und Maschhad kam es zu friedlichen Massenprotesten mit Hunderttausenden von Teilnehmern, die von den Sicherheitskräften mit Gewalt niedergeschlagen wurden.

In den westlichen Medien, aber auch in Iran selbst wurde darüber gestritten, ob die Wahlen gefälscht wurden oder ob die Reformer zu große Hoffnungen in den Wahlausgang gesetzt hatten. Die nichtstaatlichen Wahlprognosen in Iran hatten Ahmadinejads Gegenkandidaten Mir Hossein Mussawi als Sieger vorhergesagt. Vorsehnell verkündete dann die offizielle iranische Nachrichtenagentur einen überwältigenden Wahlsieg des amtierenden Staatspräsidenten Mahmud Ahmadinejad mit 66 Prozent. Das wurde von nahezu allen Präsidentschaftskandidaten aus den Reihen der Reformer und der Konservativen scharf kritisiert.

Dass Ahmadinejads Gegenkandidaten selbst in ihren Heimatstädten auffallend wenig Stimmen erhielten, schürte den Verdacht des Wahlbetrugs. Führende Kleriker wie Ayatollah Sanei unterstützten die Forderung Mussawis, die Wahlergebnisse durch den Wächterrat prüfen zu lassen, weshalb sie unter enormen politischen Druck der Staatsmacht gerieten. Doch die Forderung der Opposition beschränkte sich nicht darauf, sie verlangte im Gegenteil Neuwahlen.

Zwei Lager stehen sich gegenüber: Auf der einen Seite das der Reformer, die ein Bündnis mit den Wortführern der Pragmatiker und einigen Konservativen eingegangen sind. Dazu zählen Mohammad Khatami (Staatspräsident von 1997-2005), Ayatollah Montazeri (gest. Dezember 2009), Rafsanjani, Mussawi und Mahdi Karrubi. Ihnen gegenüber steht das Lager der Ultrakonservativen, die mit den Öleinnahmen die paramilitärischen Kräfte (die sogenannten *Basijis* und Revolutionswächter) alimentieren. Beide Lager reklamieren für sich, der „Linie des Imam Khomeini“ treu zu sein. Während die Reformer sich auf Khomeinis republikanisches Denken beziehen, geben die Ultrakonservativen vor, sich am revolutionär-islamischen Erbe Khomeinis zu orientieren. Mussawi wurde während der Präsidentschaftswahlen von Alireza Beheshti, dem Sohn des gleichnamigen Ayatollahs, beraten. Ayatollah Beheshti war unter dem Revolutionsführer Khomeini Vorsitzender des iranischen Revolutionsrates und Oberster Richter. Seine Festnahme ist Ausdruck eines Machtkampfes in Iran um Khomeinis Erbe entlang innen- und außenpolitischer Fragen.

Hinter den Kulissen findet dieser Machtkampf zwischen klerikalen Schlüsselakteuren der Islamischen Republik und den Revolutionsgarden statt sowie innerhalb der schiitischen Geistlichkeit in der heiligen Stadt Qom. Die religiösen Äußerungen und Bestrebungen des ultrakonservativen Lagers stießen auf heftige Kritik einiger klerikaler Schlüsselakteure der Islamischen Republik. So verurteilte beispielsweise Ayatollah Montazeri, einst designierter Nachfolger des Revolutionsführers Khomeini, als religiöse Autorität die Gewalttaten der Sicherheitskräfte im Namen der Religion. Zeitgleich verschaffte sich Montazeri starke Beachtung, indem er ein Rechtsgutachten erließ, das Atomwaffen für unislamisch erklärte. Bereits Ayatollah Khomeini selbst hatte die Nuklearforschung aus ethischen Gründen abgelehnt, doch veranlasste ihn der Einsatz von Chemiewaffen durch den Irak im Ersten Golfkrieg (1984), die Wiederaufnahme weiterer Forschungen zu erlauben. Der Ende 2009 verstorbene Montazeri, die Führungsfigur der „Grünen Bewegung“, scheint bis heute die Meinung der Opposition in der Nuklearfrage maßgeblich zu prägen.

Die religiös-politischen Oppositionskräfte um Mussawi werfen der Ahmadinejad-Regierung vor, innen- und außenpolitisch von der „Linie des Imam Khomeini“ abzuweichen. Durch die Berufung auf Gott und Mahdi, den

12. Imam der Schiiten, legitimiert das Regime sein gewaltsames Vorgehen gegen alle, die ein anderes Verständnis von Religion (*Schia*) haben.

Während die Ultrakonservativen ihren angeblichen Wahlsieg mit religiösen Argumenten zu legitimieren versuchen und behaupten, dass jede Opposition gegen die Regierung schon aus religiösen Gründen verboten sei, verurteilt Hassan Khomeini, der Enkel Ayatollah Khomeinis, die Instrumentalisierung von dessen Erbe durch die Ultrakonservativen.

### *Radikalisierung der Ultrakonservativen*

Die Gewaltbereitschaft der Ultrakonservativen im Inneren und der Ausschluss der Reformer haben mehrere Gründe. Die Ultrakonservativen halten die seit 1979 bestehende Balance von republikanischen und theokratischen Elementen nach den letzten Präsidentschaftswahlen für gefährdet. Die Massenproteste sind mehr als eine bloße Reaktion auf den Vorwurf des Wahlbetrugs, sie machen den schwelenden Kampf um eine Neuausrichtung eben dieser Balance deutlich. Frühere Debatten über die Ausgestaltung des hybriden politischen Modells wiesen bei Weitem nicht die Schärfe der jüngsten Auseinandersetzungen auf.

Hinzu kommt, dass die Konfliktlinien nun bis tief ins konservative Lager hinein reichen und zudem für die iranische, aber auch die internationale Öffentlichkeit sichtbar werden. Selbst konservative Parlamentsmitglieder scheinen mit Mussawi zu sympathisieren. Sie sehen in ihm nicht den Handlanger des Westens, sondern den prinzipientreuen Reformen. Das Regime setzt auf Repressionen, weil es befürchtet, dass Teile der Konservativen sich der „Grünen Bewegung“ anschließen könnten. Doch hat sich die Gewalt gegen die Protestierenden negativ auf die innenpolitische Stellung Ahmadinejads ausgewirkt, gerade Teile der traditionellen Elite scheinen sich von ihm abzuwenden. Auch die Wirtschaftspolitik ist nach wie vor Ahmadinejads Schwachpunkt. Selbst Konservative bezweifeln, dass er in der Lage ist, Arbeitslosigkeit und Inflation zu bekämpfen.

Die Gewaltbereitschaft der Revolutionswächter erklärt sich aus ihrer Befürchtung, die neue amerikanische Iran-Politik unter Präsident Obama könne ihrem dominierenden Einfluss auf die Außenpolitik schaden. Während Obamas Dialogangebot den Reformern Hoffnung auf die Ablösung der Ultrakonservativen gab, hegten die repressiven Kräfte den Plan, das staatliche Gewaltmonopol unter ihre Kontrolle zu bringen. Bereits bei den Parlamentswahlen im März 2008 hatte der Wächterratt den Boden bereitet, um die Machtposition

Ahmadinejads zu festigen, indem er viele reformorientierte Kandidaten nicht zu den Wahlen zuließ.

### *Revitalisierung der Demokratiebewegung und das „Grüne Manifest“*

Die Debatte über die Zukunft der „Grünen Bewegung“ und die Gründung der „Front der grünen Hoffnung“ in Iran zeigen, dass sich die Oppositionsbewegung nicht einschüchtern lässt. Vielmehr haben sich nun alle Akteure, die es ablehnen, ihre Ziele gewaltsam durchzusetzen, zu einer breiten Allianz zusammengeschlossen. Die umstrittene Regierungsführung, die massiven Menschenrechtsverletzungen und die religiöse Legitimierung von Gewalt haben auf gesellschaftlicher Ebene die iranische Demokratiebewegung revitalisiert.

Die Gewalterfahrungen der Zivilbevölkerung mit der Staatsmacht während der schiitischen *Aschura*-Trauerfeier (27. Dezember 2009) haben Teile der politischen Elite (darunter Spitzendiplomaten) dazu bewogen, von ihren Ämtern zurückzutreten. *Aschura* – der zehnte Tag des islamischen Monats *Mohhar* – spielt im kollektiven Gedächtnis der frommen Schiiten eine wichtige Rolle. Seit Jahrhunderten gedenken sie an diesem Tag des Martyriums des dritten schiitischen Imams Hussein. Viele systemtreue Kräfte können die Gewaltanwendung gegen die „Grüne Bewegung“ während der jüngsten *Aschura*-Trauerfeier nicht mit ihren religiösen Überzeugungen vereinbaren. Es kam auch zu einer Wende im Vorgehen der „Grünen Bewegung“. Deren Wortführer haben ein „Grünes Manifest“ verfasst und fordern den Revolutionsführer zu Verhandlungen auf. Ihre Forderungen beziehen sich hauptsächlich auf die Ereignisse nach den Wahlen. So fordern sie die Freilassung aller politischen Gefangenen, bürgerliche Freiheitsrechte, eine unabhängige Justiz, die Abschaffung der Sondergerichte und die demokratische Wahl des Obersten Richters. Insbesondere verlangen sie Pressefreiheit, Aufhebung der Internet-Sperre und Versammlungsfreiheit nach Artikel 27 der Verfassung. Das Manifest richtet sich auch gegen die gewaltsame Re-Islamisierung der Universitäten und fordert, Revolutionswächter und Sicherheitskräfte sollten sich aus der Politik zurückziehen. Darüber hinaus verlangt das „Grüne Manifest“ freie und faire Wahlen unter Aufsicht einer neutralen Wahlkommission.

Skeptische Stimmen warnen, das Regime lasse nicht mit sich verhandeln. Obwohl die internationale Öffentlichkeit anlässlich des 31. Jahrestages der Islamischen Revolution am 11. Februar 2010 die „Grüne Bewegung“ würdigte, ging die Staatsmacht wieder gewaltsam gegen die friedlich Protestierenden

vor. Skeptiker sind der Ansicht, dass es eine Fehlinterpretation der „Grünen Bewegung“ gewesen sei zu glauben, dass das Regime an diesem Tag auf den Einsatz von Gewalt verzichten und verhandeln würde.

### *Sanktionen und Vermittler?*

Für die Staatengemeinschaft hat die Nuklearfrage trotz aller innenpolitischen Turbulenzen in Iran weiter oberste Priorität. Die ultrakonservative iranische Regierung wiederum stellt die zivile Komponente des Nuklearprogramms als das wichtigste Symbol für Irans Unabhängigkeit von den feindlichen ausländischen Mächten und als ein Zeichen des wissenschaftlichen und technologischen Fortschritts dar. Es ist ein willkommenes Mittel, sich nach innen zu profilieren. Zur militärischen Bedeutung schweigt sie der Bevölkerung gegenüber.

Auf internationaler Ebene gibt es verschiedene Vorschläge, wie man dem Griff Teherans zur Nuklearwaffe begegnen könnte, allen voran der Ruf nach Sanktionen. Doch hat die Vergangenheit gezeigt, dass Sanktionen das Regime nicht sonderlich beeindrucken. Es gab zwar immer wieder vor, einlenken zu wollen, setzte dann die Nuklearaktivitäten aber ungeniert fort.

Schärfere Sanktionen werden bisher von Russland und China verhindert. Sanktionen haben jedoch nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn sich diese und weitere Staaten konsequent beteiligen. Das größte Problem bei Sanktionen ist ihre Durchsetzung. Es ist dem iranischen Regime bisher immer gelungen, Wirtschaftssanktionen zu umgehen. Die ultrakonservative Regierung wird zudem versuchen, den Druck von außen und Sanktionen zu instrumentalisieren, um die Loyalität jener konservativen Kräfte, die sich vom Regime distanzieren, zurückzugewinnen und die Demokratiebewegung zu schwächen. Solange sich nur der Westen an Sanktionen beteiligt, wird Iran alles Notwendige von anderen Ländern beziehen.

Bevor Wirtschaftssanktionen gegen Iran beschlossen werden, ist zu prüfen, ob nicht die iranischen Gewaltakteure, darunter die Revolutionswächter, von ihnen profitieren würden, da sie den iranischen Schwarzmarkt kontrollieren. Sanktionen sollten also so zugeschnitten sein, dass sie den Bau einer Bombe tatsächlich verhindern helfen.

Für einen Militärschlag gegen iranische Atomanlagen wird es keinen Konsens geben. Doch besteht die Sorge, dass Israel, zunehmend ungeduldig ob der ausbleibenden Verhandlungserfolge, der Entwicklung einer iranischen Nuklearwaffe nicht tatenlos zusehen wird und die iranischen Produktionsanlagen bombardieren könnte. In der innerisraelischen Diskussion findet sich aber auch

die Minderheitensichtweise, dass eine Atomwaffe in der Hand Ahmadinejads noch nicht existenzbedrohend für Israel sei und dass man ihn durch eine solche Panikreaktion nicht aufwerten solle.<sup>1</sup> Zudem sollten die E3+3 auch die arabischen Staaten und die Türkei einbeziehen. Irans Nachbarstaaten könnten möglicherweise eine Vermittlerrolle im Atomstreit übernehmen.

### *Weitere Vorschläge*

Andere Vorschläge betreffen die Internationalisierung des Brennstoffkreislaufs. Sie laufen alle darauf hinaus, dass die Anreicherung oder Wiederaufarbeitung von Plutonium für Kernwaffen nur noch unter internationaler Kontrolle stattfinden sollte, sodass kein einzelner Staat Zugriff auf waffentaugliches Material hätte. Russland hat Teheran Kooperation bei der Anreicherung und einen Anreicherungs-service mit Liefergarantien für zivile Zwecke angeboten, worauf die ultrakonservative Führung zunächst einzugehen schien. Doch scheiterte der Vorschlag daran, dass die iranischen Machthaber darauf bestanden, die Aktivitäten nicht nur auf russischem, sondern auch auf iranischem Territorium durchzuführen. Auch Deutschland schlug eine Anreicherungsanlage unter der Kontrolle der IAEO vor. Sie soll von einem internationalen Firmenkonsortium kommerziell betrieben werden, Liefergarantien anbieten und den Transfer sensibler Technologien verhindern.

Eine andere Möglichkeit wäre eine Sicherheitskonferenz der Staaten der Region zusammen mit den E3+3, in der nicht nur über den Nuklearkonflikt, sondern auch über die Sicherheitsinteressen aller beraten wird. Doch solange es in Iran zwischen den verschiedenen Strömungen keinen Konsens in der Regimefrage gibt, verspricht auch eine solche Sicherheitskonferenz kaum Erfolg.

### *Mehr Entschlossenheit ist gefragt*

Der Westen steht den iranischen Atombestrebungen ziemlich hilflos gegenüber. Ahmadinejad hat alle diplomatischen Bemühungen ignoriert. Da die Nutzung ziviler Kernenergie in Iran wenig umstritten ist, versucht er den Eindruck zu erwecken, das feindliche Ausland verweigere Iran den legitimen technischen Fortschritt mit der falschen Behauptung, Teheran wolle sich damit Kernwaffen verschaffen.

---

1 Avner Cohen: Iranian threat to destroy Israel doesn't hold up, in: Haaretz, 25. Februar 2010.

Der Westen hat sich bislang gegenüber der iranischen Opposition skeptisch gezeigt. Ein besonders häufiger Vorwurf des Westens war der, dass auch die Opposition ein Nachgeben in der Nuklearfrage als Zeichen der Schwäche ansehen würde. Aus Sicht der Opposition würde der Besitz einer genügenden Menge von Uran die Amerikaner zu Verhandlungen zwingen und diese Trumpfkarte sei nicht aus der Hand zu geben. Aber genau dies will der Westen vermeiden, weil das die Option einer Bombe offenhalten würde.

Doch Ahmadinejads Außenpolitik wurde von der Opposition vielfach kritisiert, vor allem seine Aussagen zum Holocaust und seine Missachtung der diplomatischen Spielregeln. Die Opposition ist der Meinung, dass Ahmadinejad mit seinen schroffen, undiplomatischen Drohungen den nationalen Interessen Irans geschadet und das Land in die Isolation getrieben habe. Ahmadinejad instrumentalisiert außenpolitische Themen, um seine Macht im Innern zu festigen.

Schon allein deshalb muss die internationale Politik die Opposition stärken, indem sie den Revolutionsführer dazu auffordert, mit den Oppositionsführern über ihre Forderungen zu verhandeln. Weiterhin gilt es, die Teilnahme von moderat-pragmatischen Kräften am sicherheitspolitischen Diskurs zu unterstützen. Es bleibt abzuwarten, welche meinungsbildende Wirkung Montazeris Rechtsgutachten auf die Opposition, die bislang ein ziviles Nuklearprogramm befürwortet, haben wird. Die nationale Integration der moderat-pragmatischen Opposition könnte Israels Verhalten mäßigend beeinflussen und würde auch helfen, den Verdacht eines heimlichen Kernwaffenprogramms aufzuklären und damit Misstrauen zu beseitigen. Die Folge könnte die Einbettung der iranischen Kernenergie in internationale Kooperation sein; Missbrauchsmöglichkeiten würden so eingedämmt.

Die internationale Politik sollte die iranische Demokratiebewegung, die auf die Einhaltung der Menschenrechte in Iran pocht, unterstützen. So hat Bundesaußenminister Guido Westerwelle in einer Rede vor dem UN-Menschenrechtsrat am 17. März gefordert, die blutige Niederschlagung von Demonstrationen und die unerträgliche Missachtung vieler Menschenrechte nicht zu ignorieren. Deutschland sollte seine Rolle innerhalb der E3+3 stärken und direkt auf Russland und China einwirken, um diese für starke und konsequente Sanktionen zu gewinnen. Die E3+3 sollten bei ihren Bemühungen um eine Verhinderung einer iranischen Bombe auch der Demokratieförderung einen gebührenden Stellenwert einräumen. Die internationale Gemeinschaft sollte Teheran mit Nachdruck auffordern, politische Gefangene freizulassen und auf Gewalt zu verzichten. Ein erster Schritt in diese Richtung ist getan: Bei der Prüfung der Menschenrechtslage in Iran durch den UN-Menschenrechtsrat

## IRAN: INNEN- UND AUSSENPOLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN

am 15. Februar 2010 haben Vertreter westlicher Staaten die gewaltsame Unterdrückung der Opposition angeprangert und das Regime aufgefordert, den UN-Berichterstatter für Folter und internationale Beobachter ins Land zu lassen.

## **3.2. Die Verantwortung Deutschlands für eine nuklearwaffenfreien Welt**

*Oliver Meier und Götz Neuneck*

Während der Präsidentschaft von George W. Bush war Deutschland vor allem damit beschäftigt, den aus der rüstungskontrollfeindlichen Politik Washingtons resultierenden Schaden zu begrenzen (vgl. Friedensgutachten 2008, Beitrag 1.12.). Mit der Wahl von Barack Obama zum US-Präsidenten Ende 2008 ist jedoch neuer Schwung in die nukleare Rüstungskontrolle gekommen.

Die neue Rüstungskontrollpolitik der USA ist in Deutschland als Befreiung empfunden worden. Es gibt wieder einen transatlantischen Konsens über die Notwendigkeit, bei der nuklearen Abrüstung voranzukommen und multilaterale Nichtverbreitungsinstrumente zu stärken. Auch über die Notwendigkeit der Anwendung von Zwangsmaßnahmen gegenüber Iran herrscht weitgehende Einigkeit zwischen Berlin und Washington. Durch die neue Führungsrolle der USA ergeben sich aber auch neue Anforderungen an die deutsche Rüstungskontrollpolitik. Berlin wird künftig konsequenter und flexibler agieren müssen, wenn es sich aus dem Schatten der verbündeten Atomwaffenstaaten Frankreich, Großbritannien und USA herausbewegen und eigene Impulse für eine atomwaffenfreie Welt setzen will.

### *Paradigmenwechsel: Die nukleare Rüstungskontrolle unter Barack Obama*

Präsident Obama hat am 5. April auf dem Prager Hradschin die Bereitschaft Amerikas erklärt, „den Frieden und die Sicherheit in einer Welt ohne Atomwaffen anzustreben“<sup>1</sup> und damit das Ziel einer Welt ohne Nuklearwaffen zu einem Leitprinzip der US-Außenpolitik gemacht. Begründet hat er den Paradigmenwechsel gegenüber der Politik seines Vorgängers mit der steigenden Gefahr der Weiterverbreitung von technischem Wissen und spaltbarem Material, den hohen Beständen an Nuklearwaffen und den Ambitionen weiterer Staaten, aber auch substaatlicher Akteure, sich Atomwaffen zuzulegen (vgl. Beitrag 3.3.).

---

1 Barack Obama: Eine atomwaffenfreie Welt, Prag, 5.4.2009, <http://amerikadienst.usembassy.de/us-botschaft-cgi/ad-detailad.cgi?lfdnr=2335>.

Der US-Präsident warnte zugleich vor einem gefährlichen Fatalismus hinsichtlich der nuklearen Weiterverbreitung: „Denn wenn wir glauben, dass die Verbreitung von Kernwaffen unausweichlich ist, dann geben wir uns selbst gegenüber zu, dass der Einsatz von Kernwaffen ebenfalls unausweichlich ist.“ Internationale Kontrolle und feste Regeln sollen Priorität erhalten: „Die Regeln müssen verpflichtend sein. Verstöße müssen geahndet werden. Worte müssen etwas bedeuten. Die Welt muss zusammenhalten, um die Verbreitung dieser Waffen zu verhindern.“

Seit dem Zweiten Weltkrieg haben sich mehrere US-Präsidenten zum Ziel einer atomwaffenfreien Welt bekannt, aber Obama beschrieb in seiner Prager Rede auch konkrete Schritte auf diesem Weg. „Um die Denkmuster des Kalten Kriegs zu überwinden,“ so Obama, „werden wir die Rolle von Atomwaffen in unserer nationalen Sicherheitsstrategie reduzieren und andere anhalten, dasselbe zu tun.“

Zudem strebt Obama die Revitalisierung und Fortsetzung der nuklearen Abrüstung zwischen den USA und Russland an. Beide Staaten verfügen immer noch über mehr als 95 Prozent der weltweit rund 25.000 Atomsprengeköpfe. Am 26. März verkündeten beide Seiten nach zähen Verhandlungen die Einigung auf einen neuen strategischen Abrüstungsvertrag (*New START*). Das Abkommen enthält pro Seite eine Obergrenze von 1.550 stationierten Sprengköpfen auf weitreichenden Atomraketen. Das ist ein Drittel weniger als die im Moskauer Vertrag von 2002 enthaltene Obergrenze. Die Zahl der tatsächlich einsatzbereiten Sprengköpfe dürfte allerdings höher liegen, weil unter *New START* strategische Bomber nur als eine Waffe gezählt werden, obwohl diese in Wirklichkeit erheblich mehr Atombomben tragen können. Unter *New START*, der eine Laufzeit von zehn plus fünf Jahren hat, dürfen Russland und die Vereinigten Staaten zudem je 700 aktive Trägersysteme (landgestützte Raketen, Bomber, U-Boote) besitzen und weitere 100 in Reserve behalten.<sup>2</sup> Unklar ist, ob und wann Obama im Kongress die für eine Ratifikation notwendige Zweidrittelmehrheit bekommt.

Der US-Präsident hat zwar in Prag angekündigt, „sofort und offensiv“ die Ratifizierung des Vertrags über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (*Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty*, CTBT) anzugehen. Tatsächlich wird das Ratifizierungsverfahren aber wohl erst 2011 eingeleitet, nachdem das *START*-Nachfolgeabkommen ratifiziert worden ist. Klar scheint, dass weitere Fortschritte bei den anderen Staaten, die den CTBT noch nicht ratifiziert oder

<sup>2</sup> The White House, Office of the Press Secretary: Key Facts about the New *START* Treaty, Washington, D.C., 26.3.2010, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/key-facts-about-new-start.treaty>.

unterzeichnet haben (Ägypten, China, Indien, Indonesien, Iran, Israel, Nordkorea, Pakistan), allenfalls nach einer US-Ratifikation zu erwarten sind.

„Um den Zugang zu den Bausteinen für eine Bombe zu unterbinden“, will die Obama-Administration außerdem auf einen *Fissile Material Cut-off Treaty* (FMCT) hinarbeiten, der die Produktion von spaltbarem Material für den Atombombenbau in verifizierbarer Weise verbietet. Diese Bestrebungen werden allerdings bisher in der Genfer Abrüstungskonferenz u.a. durch das mit den USA verbündete Pakistan blockiert.

Ein weiteres zentrales Anliegen der Obama-Administration ist die Stärkung des nuklearen Nichtverbreitungsregimes. Nuklearkontrollen und Befugnisse der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) sollen gestärkt und Regelbrecher konsequenter bestraft werden. Um Terroranschläge mit Nuklearmaterial zu verhindern, kündigte der Präsident neue internationale Bestrebungen an, „um innerhalb von vier Jahren alle ungeschützten Nuklearmaterialien auf der Welt zu sichern.“

Am 24. September 2009 verabschiedete der UN-Sicherheitsrat in einer historischen Sitzung unter Vorsitz Obamas die Resolution 1887. In dem einstimmig gefassten Beschluss bekräftigt der Rat seine Entschlossenheit, „eine sicherere Welt für alle anzustreben und die Bedingungen für eine Welt ohne Kernwaffen zu schaffen“ und erklärt seine Unterstützung für die oben genannten Rüstungskontrollziele sowie für eine Stärkung des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV).<sup>3</sup>

### *Handlungsfelder einer aktiven deutschen Abrüstungspolitik*

Deutschlands Rolle in der nuklearen Rüstungskontrolle wird durch vielfältige Anforderungen und Handlungsrahmen bestimmt. Deutschland

- stimmt seine Rüstungskontrollpolitik mit den anderen 26 Partnern in der EU ab,
- partizipiert an der nuklearen Teilhabe der NATO und ist Stationierungsland für ca. 20 US-Kernwaffen,
- ist enger Verbündeter der drei Kernwaffenstaaten Frankreich, Großbritannien und USA,
- hat mehrfach und rechtsverbindlich auf den Kernwaffenbesitz verzichtet und hat ein natürliches Interesse an der nuklearen Nichtverbreitung,
- ist drittgrößter Beitragszahler der Vereinten Nationen und wichtiges Mitglied aller wesentlichen Rüstungskontrollregime,

---

<sup>3</sup> UN Security Council Resolution 1887 (S/RES/2009) vom 24.9.2009.

- ist als führende Exportnation daran interessiert, dass Nichtverbreitungsregeln den internationalen Güteraustausch so wenig wie möglich beeinträchtigen.

Was bedeutet dies für deutsche Handlungsmöglichkeiten in aktuellen rüstungspolitischen Themenfeldern?

### *Eine Revision der NATO-Atomwaffenpolitik*

Die von Obama in Prag angekündigte Reduzierung der Rolle von Kernwaffen ist eine notwendige Voraussetzung für Fortschritte bei der nuklearen Rüstungskontrolle, weil eine atomwaffenfreie Welt nur in einer gemeinsamen Anstrengung aller Staaten zu erreichen ist. Die nukleare Abschreckung aber teilt die Welt in Länder, die mit Atomwaffenstaaten verbündet sind, und jene, die außerhalb von Militärallianzen stehen.

Deutschland hat bisher als mit drei Kernwaffenstaaten verbündeter Nichtatomwaffenstaat versucht, in der besten von beiden Welten zu leben. Auf der einen Seite nimmt Deutschland direkt an der nuklearen Abschreckung teil. Deutschland ist einer von nur fünf Nichtatomwaffenstaaten, auf deren Territorium auch in Friedenszeiten Atomwaffen stationiert sind. Piloten des 33. Jagdbombergeschwaders der Luftwaffe in Büchel trainieren bis heute, amerikanische Atomwaffen im Kriegsfall ins Ziel zu bringen. Über die Nukleare Planungsgruppe der NATO ist Deutschland in die Ausgestaltung der Nukleardoktrin der Allianz eingebunden.

Für diese Praxis führt die Regierung sowohl militärische als auch politische Gründe ins Feld. Das Weißbuch der Bundesregierung aus dem Jahr 2006 stellt fest, dass „für die überschaubare Zukunft ... eine glaubhafte Abschreckungsfähigkeit des Bündnisses neben konventioneller weiterhin auch nuklearer Mittel“ bedarf.<sup>4</sup> Deutschland müsse auch weiterhin einen Beitrag zur nuklearen Teilhabe der NATO leisten, weil „das gemeinsame Bekenntnis der Bündnispartner zur Kriegsverhinderung und die glaubwürdige Demonstration von Bündnissolidarität und fairer Lastenteilung“ dies erforderten (vgl. Friedensgutachten 2007, Beitrag 1.5.).

Andererseits genießt das Ziel einer atomwaffenfreien Welt in Deutschland breite politische Unterstützung. Es wird von allen im Bundestag vertretenen Parteien und auch von der großen Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger unterstützt. Ein deutliches Indiz für den überparteilichen Konsens in dieser Frage ist das Plädoyer von Egon Bahr, Hans-Dietrich Genscher, Helmut Schmidt und

<sup>4</sup> Bundesministerium der Verteidigung: Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin, 25.10.2006, <http://www.weissbuch.de>, S. 32.

Richard von Weizsäcker für eine Wiederbelebung der „Vision einer Welt ohne nukleare Bedrohung“ vom Januar 2009.<sup>5</sup>

**U.S. Atomwaffen in Europa**

Land	Luftwaffenbasis	Trägersystem	Anzahl B-61 Atombomben
Belgien	Kleine Brogel	Belgische F-16	10-20
Deutschland	Büchel	Deutsche Tornado	10-20
Italien	Aviano	US F-16	50
	Gheddi Torre	Italienische Tornado	20-40
Niederlande	Volkel	Holländische F-16	10-20
Türkei	Incirlik	US-Kampf- flugzeuge	50
5 Länder	6 Luftwaffen- basen		150-200

*Quelle: Hans Kristensen: Status of U.S. Nuclear Weapons in Europe 2010, Federation of American Scientists, Washington, D.C., <http://www.fas.org/programs/ssp/nukes/images/euronukes2010.pdf>.*

Seit Ende der 1990er Jahre haben verschiedene Bundesregierungen versucht, den Widerspruch zwischen Mitwirkung an der nuklearen Teilhabe einerseits und Unterstützung für die nukleare Abrüstung andererseits zu mindern. So hat sich Joschka Fischer kurz nach seinem Amtsantritt als Außenminister 1998 dafür eingesetzt, dass die NATO auf die Option des nuklearen Ersteinsatzes verzichtet. Verteidigungsminister Peter Struck thematisierte 2005 erneut die nukleare Teilhabe in der NATO. Und im Wahlkampf 2009 erklärte Außenminister Frank-Walter Steinmeier, dass er sich für einen Abzug der in Deutschland stationierten Atomwaffen einsetzen werde, weil diese militärisch obsolet seien.

Aber erst nach der Bundestagswahl 2009 erklärte die Bundesregierung erstmals den Abzug der US-Atomwaffen aus Deutschland zum Ziel deutscher Außenpolitik. Auf Betreiben von Außenminister Guido Westerwelle enthielt der am 24. Oktober 2009 veröffentlichte Koalitionsvertrag das Versprechen, dass die Bundesregierung sich im Zusammenhang mit der NVV-Überprüfungskonferenz im Mai 2010 sowie im Zuge der Ausarbeitung eines strategischen Konzepts der NATO „im Bündnis sowie gegenüber den amerika-

<sup>5</sup> Helmut Schmidt/Richard von Weizsäcker/Egon Bahr/Hans-Dietrich Genscher: Für eine atomwaffenfreie Welt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9.1.2009.

nischen Verbündeten dafür einsetzen (werde), dass die in Deutschland verbliebenen Atomwaffen abgezogen werden“.<sup>6</sup>

Unklar ist, ob die Bundesregierung sich lediglich für einen Abzug der US-Atomwaffen einsetzt oder auch darauf drängt, dass die nukleare Teilhabe insgesamt geändert oder gar aufgegeben wird. Für eine breitere allianzpolitische Initiative spricht, dass die Bundesregierung einen Abzug der Waffen im Zuge der Ausarbeitung des neuen strategischen Konzepts der NATO thematisieren will. Das neue strategische Konzept, das auf dem Gipfel am 19.-21. November 2010 in Lissabon verabschiedet werden und nur wenige Seiten umfassen soll, wird das derzeit noch gültige Dokument aus dem Jahr 1999 ersetzen, in dem es heißt, dass „einzig Nuklearwaffen . . . die Risiken jeglicher Aggression unkalkulierbar und unannehmbar“<sup>7</sup> machen. Westerwelle hat zudem mehrfach betont, dass es der Regierung um den Abzug der US-Waffen aus Deutschland *und* Europa gehe und derartige Entscheidungen nur im Einvernehmen in der NATO getroffen werden können.

Mit der Einigung auf die Forderung nach dem Abzug im Koalitionsvertrag ist die CDU/CSU auf die Position der anderen im Bundestag vertretenen Parteien eingeschwenkt. Allerdings betonen die Unionsparteien besonders, dass eine Entscheidung für den Abzug die NATO nicht beschädigen dürfe. Bundeskanzlerin Angela Merkel hob in einer Regierungserklärung zum NATO-Gipfel Anfang April 2009 zudem hervor, dass die Bundesregierung die nukleare Teilhabe in der Allianz im Weißbuch verankert habe, „weil wir wissen, dass sie uns Einfluss im Bündnis, auch in diesem höchstsensiblen Bereich, sichert.“<sup>8</sup> Demgegenüber stellte Westerwelle Ende 2009 lapidar fest, dass die in Deutschland stationierten Waffen „schon lange kein Beitrag zu unserer Sicherheit mehr (sind)“.<sup>9</sup>

Die Opposition drängt auf eine schnelle Umsetzung der Ankündigung im Koalitionsvertrag. Während die SPD dabei auch die Frage aufwirft, ob über einen Abzug der US-Waffen erst im Zuge von Verhandlungen mit Russland über taktische Atomwaffen entschieden werden sollte, befürworten Grüne und Linke einen schnellen und weitgehend bedingungslosen Abzug. Die breite parlamentarische Unterstützung für einen Abzug wurde Ende März 2010 deutlich, als alle im Bundestag vertretenen Parteien (mit Ausnahme Der Linken) dem

6 „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode“, Berlin, 24.10.2009.

7 NATO: Das Strategische Konzept des Bündnisses, Brüssel 24.4.1999, <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065d.htm>.

8 Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 16/214, 26.03.2009, S. 23124.

9 Guido Westerwelle: Interview mit dem Stern, 29.12.2009, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Interviews/2009/091229-bm-stern.html>.

Antrag „Deutschland muss deutliche Zeichen für eine Welt frei von Atomwaffen setzen“ zustimmten. Darin wird die Bundesregierung unter anderem aufgefordert, „sich im Rahmen der Debatte für ein neues Strategisches Konzept der NATO dafür einzusetzen, die Rolle der Nuklearwaffen in der NATO-Strategie zurückzuführen“ und sich „mit Nachdruck“ für den Abzug der US-Atomwaffen aus Deutschland einzusetzen.<sup>10</sup>

Für die NATO ist die im Koalitionsvertrag festgeschriebene Initiative für den Abzug der US-Waffen ein Tabubruch. Bisher hatte kein NATO-Mitglied öffentlich eine so weitreichende Änderung der NATO-Atomwaffenpolitik gefordert. Der vermutete Abzug eines Teils der US-Atomwaffen aus Griechenland (2001), Deutschland (2005) und Großbritannien (2006) wurde geheim gehalten. Noch im Juli 2009 erklärte ein Sprecher der NATO, dass im Zuge der Beratungen über ein neues strategisches Konzept kein Mitgliedstaat eine Änderung der NATO-Atomwaffenpolitik eingefordert habe.<sup>11</sup> Es läge im Interesse einer überzeugenden Nonproliferationspolitik, wenn dieser Abzug auch öffentlich wirksam eingesetzt würde.

Die Initiative der Bundesregierung hat die Debatte über die Zukunft der nuklearen Teilhabe in der NATO nun vollends losgetreten und in die Öffentlichkeit katapultiert. Dabei waren die direkten Reaktionen der Verbündeten zunächst verhalten, vor allem weil der deutsche Vorstoß mit ihnen offensichtlich nicht abgesprochen war. Bei seinen Antrittsbesuchen in Den Haag, Brüssel und Washington musste Westerwelle mehrfach betonen, dass Berlin kein Interesse an einem einseitigen Vorgehen habe. Mittlerweile unterstützen die Benelux-Staaten und Norwegen aber offen das deutsche Anliegen, die Zukunft der nuklearen Teilhabe in der Allianz zur Diskussion zu stellen. In einem offenen Brief forderten die fünf Außenminister Ende Februar 2010 gemeinsam NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen dazu auf, das Thema offiziell auf die Tagesordnung des nächsten Treffens der NATO-Außenminister zu setzen.<sup>12</sup> Schweigen schlug Westerwelle hingegen aus den zentraleuropäischen Staaten und der Türkei entgegen.<sup>13</sup> Diese Staaten gelten einer Ände-

10 „Deutschland muss deutliche Zeichen für eine Welt frei von Atomwaffen setzen“, Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Bt-Drs. 17/1159, 24.3.2010.

11 Belga: Nucléaire: aucun des 28 pays de l'OTAN n'a demandé de révision de la stratégie, 27.7.2009, <http://www.rqge.qc.ca/node/1330>.

12 Brief der fünf Außenminister Belgiens, Deutschlands, Luxemburgs, der Niederlande und Norwegens an den NATO-Generalsekretär, 26. Februar 2010, <http://www.minbuza.nl/dsresource?objectid=buzabeheer:200281&type=org>.

13 Siehe Oliver Meier: German Nuclear Stance Stirrs Debate, in: Arms Control Today 39 (2009): 10, S. 30-36.

zung der NATO-Nuklearstrategie gegenüber als besonders skeptisch.<sup>14</sup> US-Außenministerin Hillary Clinton betonte in diesem Zusammenhang, die deutsche Initiative müsse zunächst in der NATO besprochen werden, damit die Interessen der Staaten in Ost- und Südosteuropa berücksichtigt werden können.<sup>15</sup>

Das Bundesministerium der Verteidigung versucht, Bemühungen um einen Abzug den Wind aus den Segeln zu nehmen. Dort werden die in Deutschland stationierten US-Atomwaffen nach wie vor als wichtige Instrumente deutscher Verteidigungspolitik, als Statussymbole und Mittel für mehr Mitsprache in der NATO betrachtet. Auf der Münchner Sicherheitskonferenz Anfang Februar 2010 warnte Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg, dass Abrüstung nicht „zu einem Verlust von Sicherheit“ führen dürfe. Anschließend orakelte er: „Deshalb halten wir vorerst noch an einem Prozess zu einem Ziel, das wir alle teilen, an einem vernünftigen Mix von konventionellen und auch nuklearen Mitteln zur Abschreckung fest, wobei wir das Ziel darüber erreichen wollen.“<sup>16</sup> Bei seinem Antrittsbesuch in den USA im November 2009 hatte Guttenberg sogar angedeutet, dass die neuen NATO-Mitglieder aus Deutschland abgezogene Waffen gern auf ihrem Territorium stationieren würden. Diese Länder seien schließlich bereit, „ihren Boden für jede Waffe zu Verfügung zu stellen“. Die Frage sei, so Guttenberg, ob eine solche Entwicklung für die europäischen Sicherheitsstrukturen positiv sei, insbesondere vor dem Hintergrund des Versprechens der NATO von 1997, keine Kernwaffen auf dem Territorium neuer NATO-Mitglieder zu stationieren.<sup>17</sup>

Tatsächlich aber gibt es keine belastbaren Belege für die These, dass zentraleuropäische Staaten Interesse an einer Stationierung von NATO-Kernwaffen hätten. Im Gegenteil: Anfang Februar 2010 rief der polnische Außenminister Radek Sikorski gemeinsam mit seinem schwedischen Kollegen Carl Bildt in einem Zeitungskommentar dazu auf, möglichst schnell mit Russland eine komplette Abrüstung taktischer Atomwaffen zu vereinbaren.<sup>18</sup>

14 Franklin Miller/George Robertson/Kori Schake: Germany Opens Pandora's Box, Centre for European Reform, London Briefing Note, London, Februar 2010.

15 Hillary Clinton: Interview With Dr. Sebastian Hesse-Kastein of MDR Radio, 9.11.2009, <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/11/131722.htm>.

16 Karl-Theodor zu Guttenberg: Rede auf der 46. Münchner Sicherheitskonferenz, München, 7.2.2010, <http://www.securityconference.de/zu-Guttenberg-Theodor.460.0.html>.

17 Karl-Theodor zu Guttenberg: The Future of the Transatlantic Relationship: Afghanistan, NATO's New Strategic Concept, and the Challenges of Burden Sharing, Rede am Center for Strategic and International Studies, Washington, 19.11.2009, [http://csis.org/files/attachments/091120\\_zuguttenberg.pdf](http://csis.org/files/attachments/091120_zuguttenberg.pdf).

18 Carl Bildt/Radek Sikorski: Next, the Tactical Nukes, in: New York Times, 1.2.2010, <http://www.nytimes.com/2010/02/02/opinion/02iht-edbildt.html>.

*Eine Ausweitung der nuklearen Rüstungskontrolle*

Die Obama-Administration hat angekündigt, dass ein amerikanisch-russisches Nachfolgeabkommen für den START-Vertrag den Boden für weitere Verringerungen der nuklearen Arsenale beider Staaten bereiten soll. Die USA wollen die doppelte Ausweitung der bisher rein bilateralen Verhandlungen über die Begrenzung weitreichender Atomwaffen. Zum einen beabsichtigt Obama, „alle Atomkräfte“ in die Rüstungskontrolle einzubeziehen.<sup>19</sup> Zum anderen will Washington, dass nicht länger nur strategische, sondern alle Atomwaffen, unabhängig von ihrer Reichweite und ihrer Einsatzbereitschaft, Gegenstand künftiger Rüstungskontrollverhandlungen werden. Verhandlungen über ein solch umfassendes Rüstungskontrollregime sollen möglichst 2010 beginnen.

Für Deutschland ergeben sich aus einer derartigen Ausweitung drei Möglichkeiten, Abrüstung zu befördern. Erstens könnte Deutschland auf die verbündeten europäischen Nuklearmächte Frankreich und Großbritannien einwirken, um sie zu einer Teilnahme an Rüstungskontrollgesprächen zu bewegen. London und Paris beschreiben die Möglichkeiten einer eigenen Teilnahme an der nuklearen Rüstungskontrolle unterschiedlich. Der britische Premierminister Gordon Brown befürwortete im September 2009 in einer Rede vor dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine Ausweitung des Teilnehmerkreises künftiger Rüstungskontrollgespräche und erklärte die Bereitschaft Londons, das britische Nukleararsenal in solche Gespräche einzubringen.<sup>20</sup> Im Gegensatz dazu stellt Paris weitere nukleare Abrüstungsmaßnahmen unter den Vorbehalt einer Verbesserung der internationalen Sicherheitslage.<sup>21</sup> Diese Position deckt sich mit der bekannten Haltung Frankreichs, die auf die neuen Risiken nach dem 11. September 2001 verweist, um die Verbindlichkeit alter und den Zweck neuer Abrüstungsversprechen in Frage zu stellen. Unterdessen modernisiert Frankreich sein Atomwaffenarsenal und Großbritannien hat grundsätzlich beschlossen, neue Atom-U-Boote zu beschaffen, damit die Trident-Raketen auch über das Jahr 2030 hinaus einsatzbereit bleiben.

Wenn die europäischen Atomkräfte Frankreich und Großbritannien in den Abrüstungsprozess einbezogen werden sollen, stellt sich zweitens die Frage, ob und wie die EU das Ziel einer vollständigen Abschaffung von Atomwaffen unterstützen kann. Die offizielle Reaktion der EU auf die neue ame-

---

19 Barack Obama, a.a.O.

20 United Nations Security Council: Record of the 6191st meeting of the United Nations Security Council, S/PV.6191, New York, 24.9.2009, S. 14.

21 Eric Chevallier: Nukleare Abrüstung: Frankreich teilt das Ziel von US-Präsident Obama für eine Welt mit mehr Sicherheit, Französische Botschaft in Berlin, 7.4.2009, <http://www.botschaft-frankreich.de/spip.php?article4012>.

rikanische Rüstungskontrollagenda, die der französische Präsident in seiner damaligen Funktion als EU-Ratspräsident kurz nach der Wahl Obamas im Dezember 2008 an UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon übermittelte, enthielt kaum Elemente, die damals nicht bereits bekannt gewesen wären (vgl. Friedensgutachten 2009, Beitrag 2.2.).

Gerade vor dem Hintergrund des eigenen Anspruchs der EU, eine aktive Rüstungskontrollpolitik zu betreiben, und der neuen institutionellen Kompetenzen Brüssels in der Folge des Inkrafttretens des Lissabon-Vertrags könnte die EU das Vorhaben einer atomwaffenfreien Welt mit mehr Stringenz und Nachdruck fördern. Insbesondere die angestrebte Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Kommission und Rat könnte zu einer effizienteren Rüstungskontrollpolitik der EU beitragen. Dazu müssten die Mitgliedstaaten aber zunächst eine kohärente Haltung zum Vorhaben einer atomwaffenfreien Welt entwickeln. Dann könnten sie konkrete Maßnahmen beschließen, um das Ziel einer Abschaffung aller Atomwaffen zu unterstützen. Ein solcher europäischer Aktionsplan *Global Zero* könnte auf nationale Kompetenzen zurückgreifen (wie beispielsweise die britische Initiative zur besseren Verifikation der nuklearen Abrüstung) und europäische Institutionen mit der Entwicklung neuer Abrüstungsmaßnahmen beauftragen. Schon jetzt unternimmt die EU erhebliche Anstrengungen, um den Stellenwert der Nichtverbreitung in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu erhöhen. So drängt die Union darauf, dass Drittstaaten in Handels- und Kooperationsabkommen mit der EU sich auch zu einer strikteren Nichtverbreitungspolitik verpflichten. Die EU-Kommission will zudem in den nächsten Jahren mehrere Hundert Millionen Euro in den Aufbau regionaler „Exzellenzzentren“ investieren, um eine bessere Kontrolle von missbrauchsrelevanten Materialien und Technologien zu fördern. Andere kohärente Ansätze zur Förderung der Abrüstung sind bisher aber kaum zu erkennen.

Drittens würde die von Obama intendierte Ausweitung des Mandats künftiger Rüstungskontrollgespräche das sicherheitspolitische Verhältnis des Westens zu Russland in den Mittelpunkt rücken. Seit Langem engagiert sich Deutschland für eine stärkere Anbindung Russlands an Europa, insbesondere auch über die konventionelle Rüstungskontrolle (vgl. Friedensgutachten 2009, Beitrag 2.4.). Vor dem Hintergrund der sich verschlechternden Beziehungen zwischen der NATO und Russland hatte Deutschland zusammen mit Norwegen bereits im Dezember 2007 eine Initiative ins Leben gerufen, um das abrüstungspolitische Profil der Allianz zu schärfen.

Für Russland ist die konventionelle Stabilität in Europa Voraussetzung für eine Ausweitung der nuklearen Rüstungskontrolle auf taktische Atomwaffen.

Denn wie die Diskussionen um die im Februar 2010 in Kraft getretene neue Militärdoktrin gezeigt haben, sehen einige Hardliner in Moskau das eigene Arsenal, das aus Tausenden solcher Atomwaffen kurzer Reichweite besteht, als Faustpfand gegenüber einer konventionell überlegenen NATO, die immer näher an die eigenen Grenzen heranrückt.<sup>22</sup> Auch in Berlin wird die kritische Verbindung von nuklearer Abrüstung und konventioneller Stabilität als Problem anerkannt. So erklärte Westerwelle Anfang Februar auf der Münchner Sicherheitskonferenz: „Nukleare Abrüstung und konventionelle Abrüstung müssen Hand in Hand gehen.“<sup>23</sup> Damit ergibt sich eine Gelegenheit, die miteinander verwobenen Probleme einschließlich der Frage der Zukunft eines Raketenabwehrsystems in Europa in enger Abstimmung mit Russland im Rahmen von Rüstungskontrollgesprächen zu behandeln, die auch taktische Atomwaffen miteinbeziehen.

Der Abzug der noch im Rahmen der NATO in Europa stationierten US-Atomwaffen sollte allerdings nicht auf den Abschluss eines solchen Abkommens mit Russland warten. Zum einen taugen die in Europa stationierten wenigen Hundert US-Atomwaffen nicht als *bargaining chip* in Verhandlungen mit Moskau, weil die taktischen Atomwaffen der NATO und Russlands sich schon lange nicht mehr militärisch aufeinander beziehen. Zum anderen ist abzusehen, dass die nächste Runde der Rüstungskontrolle langwierig und schwierig werden wird. Auf das Ergebnis dieser Gespräche zu warten hieße die gute Gelegenheit zu einer ohnehin notwendigen Anpassung der NATO-Atomwaffenpolitik, die sich im Rahmen der Diskussionen um ein neues strategisches Konzept ergibt, auszulassen.

### *Der Atomteststopp-Vertrag*

Deutschland hat sich große Verdienste um den Abschluss eines CTBT erworben. Berlin war einer der wichtigsten Akteure bei dessen Aushandlung und hatte am Aufbau der Wiener Atomteststopp-Behörde maßgeblichen Anteil, u.a. während der Amtszeit des ersten Exekutivsekretärs, des deutschen Botschafters Wolfgang Hoffmann. Auch die EU unterstützt den Aufbau des CTBT-Verifikationsregimes politisch, finanziell und materiell und tritt für ein schnelles Inkrafttreten des Vertrags ein.

22 Siehe Margarete Klein: Russlands neue Militärdoktrin 2020. Unentschlossener Kompromiss zwischen Traditionalisten und Reformern, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP Aktuell 21), März 2010, S. 3-4.

23 Guido Westerwelle: Rede auf der 46. Münchner Sicherheitskonferenz, München, 6.2.2010, <http://www.securityconference.de/Westerwelle-Guido.451.0.html>.

Die Prager Ankündigung Präsident Obamas, die Ratifizierung des CTBT „sofort und offensiv“ zu verfolgen, hat die politische Dynamik rund um den Vertrag deutlich verändert. Zum ersten Mal seit der US-Senat 1999 die Ratifikation des Abkommens ablehnte besteht wieder eine realistische Chance, dem Inkrafttreten erheblich näher zu kommen.

Deutschland kann diesen Prozess vor allem unterstützen, indem es eine baldige Ratifikation des CTBT gegenüber den USA und den anderen Nichtmitgliedern des CTBT weiterhin klar vernehmlich und auf höchster politischer Ebene einfordert.

### *Verhandlungen über ein Verbot der Produktion waffenfähiger Spaltstoffe*

Deutschland unterstützt einen Vertrag über das umfassende Verbot der Produktion waffenfähigen Spaltmaterials. Die Aufnahme solcher Verhandlungen in der Genfer Abrüstungskonferenz (*Conference on Disarmament, CD*) scheitert jedoch seit mittlerweile rund 13 Jahren am Widerstand einiger weniger Atomwaffenbesitzer. Nachdem die Obama-Administration Anfang 2009 durch ein Bekenntnis zu einem verifizierbaren FMCT den Weg für Verhandlungen freigemacht zu haben schien, einigte sich die CD im Mai 2009 auf ein Arbeitsprogramm, das auch die baldige Aufnahme von FMCT-Verhandlungen vorsah. Aber Pakistan (mit diplomatischer Rückendeckung durch China und Iran) verhinderte über prozedurale Einwände einen Verhandlungsbeginn. Die CD kann Beschlüsse nur mit Zustimmung aller 65 Mitglieder fassen.

Deutschland versucht, Möglichkeiten zur Überwindung der Genfer Blockade auszuloten. Das Auswärtige Amt veranstaltete beispielsweise Mitte November 2009 ein Seminar von hochrangigen Vertretern der CD-Staaten.<sup>24</sup> Bisher waren diese Bemühungen nicht erfolgreich. Je länger die CD paralysiert bleibt, desto wahrscheinlicher wird es aber, dass auch alternative Verhandlungsforen in Betracht gezogen werden. Deutschland hat bereits auf dem NVV-Staatentreffen im Jahr 2008 in einem Arbeitspapier einen „inkrementellen“ Ansatz zur Aufnahme von Verhandlungen über einen FMCT vorgeschlagen, der auch die Möglichkeit nicht ausschloss, Verhandlungen außerhalb der CD

24 „Internationales Abrüstungsseminar im Auswärtigen Amt, Towards a Fissile-Material Cut-off Treaty (FMCT): Significance, Political Context and Technical Implications“, Auswärtiges Amt, Berlin, 17.11.2009, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Meldungen/2009/091117-Seminar-FMCT.html>.

zu initiieren.<sup>25</sup> Noch aber setzt Berlin auf die CD, auch um sicherzustellen, dass alle Atomwaffenbesitzer an FMCT-Verhandlungen teilnehmen.

### *Der nukleare Nichtverbreitungsvertrag*

Deutschland hat im Rahmen von Staatentreffen des NVV bisher gemeinsam mit den europäischen Partnern im Rahmen der EU agiert, aber gelegentlich auch eigene Akzente und Impulse gesetzt. So hat Berlin unter anderem

- Fortschritte bei der Kontrolle taktischer Atomwaffen eingefordert,
- Transparenzmaßnahmen bei der Nuklearrüstung angeregt,
- in die Diskussion um eine Multilateralisierung von proliferationsrelevanten Nuklearaktivitäten einen eigenen Vorschlag eingebracht und
- eine Reform von Artikel X des NVV vorgeschlagen, um den Austritt von Regelbrechern zu erschweren.

Die Realisierung dieser Vorhaben wird aber durch das zunehmende Auseinanderdriften der Länder des Nordens und des Südens innerhalb des NVV erschwert. Ohne Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung werden wichtige Schwellen- und Entwicklungsländer kaum bereit sein, schärferen Nichtverbreitungsregeln zuzustimmen, wie sie von Deutschland und seinen Partnern gefordert werden.

Vor diesem Hintergrund hat eine 2009 vom Planungsstab des Auswärtigen Amtes beim amerikanischen *James Martin Center for Nonproliferation Studies* in Auftrag gegebene Studie zur Rolle Deutschlands in der nuklearen Rüstungskontrolle beklagt, dass Deutschland sich im NVV unter Wert verkaufe, weil es ausschließlich innerhalb der EU oder national agiere. Die Autoren der Studie empfehlen, dass Deutschland sich stärker in Gruppen gleichgesinnter Abrüstungsbefürworter engagiert, um seinen Vorschlägen mehr Durchschlagskraft zu verleihen.<sup>26</sup>

Angesichts des Engagements der Bundesregierung für einen Abzug der US-Atomwaffen aus Deutschland liegt es beispielsweise nahe, dass Deutschland innerhalb des NVV für das allgemeine Prinzip eintritt, dass Kernwaffen

---

25 Preparatory Committee for the 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: Creating Momentum for Fissile Material Cut-Off Treaty (FMCT), Working Paper submitted by Germany, NPT/CONF.2010/PC.II/WP.21, New York, 30.4.2008.

26 Dennis M. Gormley/Patricia M. Lewis/Miles A. Pomper/Lawrence Scheinman/Stephen Schwartz/Nikolai Sokov/Leonard S. Spector: Four Emerging Issues in Arms Control, Disarmament, and Nonproliferation: Opportunities for German Leadership, Prepared for the Policy Planning Staff, Foreign Office, Federal Republic of Germany, The James Martin Center for Nonproliferation Studies (CNS), Monterey, CA, Juli 2009, S.47-48.

nur noch auf dem Territorium der Besitzerstaaten stationiert werden dürfen. Russland und andere Staaten haben in der Vergangenheit bereits ähnliche Vorschläge auf Treffen der NVV-Mitglieder unterbreitet.<sup>27</sup> Zudem sieht das Verhandlungsmandat über ein START-Nachfolgeabkommen vor, dass die USA und Russland über ein Verbot der Stationierung strategischer Waffen auf dem Territorium von Nichtkernwaffenstaaten sprechen.<sup>28</sup>

### *Anforderungen an eine aktive Abrüstungspolitik*

In Reaktion auf Barack Obamas Initiative für eine atomwaffenfreie Welt ist der Stellenwert der nuklearen Rüstungskontrolle in der deutschen Außenpolitik gestiegen. Zu Recht hat Außenminister Guido Westerwelle die Abrüstung als eines der Leitthemen seiner Außenpolitik auserkoren. Noch allerdings erfüllt Deutschland die eigenen Ansprüche an eine aktive Rüstungskontrollpolitik nur bedingt. Zu sehr nimmt Berlin noch Rücksicht auf die Interessen der verbündeten Atomwaffenstaaten und zu wenig traut sich die Regierung, auch außerhalb von EU und NATO initiativ zu werden.

In der Frage des Abzugs der in Deutschland noch stationierten US-Atomwaffen allerdings hat sich die Bundesrepublik vom Mahner zum Aktivist gewandelt. Die Initiative für den Abzug ist auch wichtig, um Deutschlands Eintreten für Abrüstung und Nichtverbreitung glaubwürdiger zu machen. Nun müssen der Ankündigung im Koalitionsvertrag Taten folgen. Dabei sollte Deutschland nicht nur für einen Abzug der US-Atomwaffen eintreten, sondern konsequenterweise auch für eine Änderung der NATO-Atomwaffenpolitik insgesamt. So kann die NATO angesichts der Tatsache, dass die Bedrohung der Allianz durch einen großen konventionellen Angriff verschwunden ist, einen Verzicht auf den Ersteinsatz von Atomwaffen erklären. Letztendlich muss die Notwendigkeit einer Fortführung der nuklearen Teilhabe insgesamt überprüft werden. Es läge im Interesse einer überzeugenden Nonproliferationspolitik, wenn Berlin sich für einen Abzug auch weiterhin öffentlich einsetzt.

Dabei sollte Deutschland mögliche Bedenken der neuen NATO-Mitglieder und der Türkei ernst nehmen und einen offenen Dialog in der NATO befördern, wie europäische Sicherheit im 21. Jahrhundert ohne die Präsenz von noch ca. 200 amerikanischen Atomwaffen auf dem Kontinent organisiert werden kann.

27 Siehe Oliver Meier: NPT Meet Buoy Hopes For 2010 Conference, in: Arms Control Today 38 (2008): 5, S. 36-37.

28 The White House, Office of the Press Secretary: The Joint Understanding for The Start Follow On Treaty. Moskau, 8.7.2009, [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/The-Joint-Understanding-for-The-Start-Follow-On-Treaty](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/The-Joint-Understanding-for-The-Start-Follow-On-Treaty).

Zudem sollte Deutschland seine guten Beziehungen zu den drei verbündeten Atomwaffenstaaten nutzen, um für eine Ausweitung von Rüstungskontrollgesprächen und Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung zu werben. Vor allem im deutsch-französischen Dialog darf das Thema nukleare Abrüstung nicht ausgeklammert werden. Innerhalb der EU wird es darauf ankommen, Frankreich in eine ernsthafte Diskussion über *Global Zero* einzubinden, damit Europa insgesamt nicht den Anschluss an die Debatte über eine atomwaffenfreie Welt verliert.

### 3.3. Eine Welt ohne Kernwaffen: falsche und richtige Fragen

*Giorgio Franceschini*

*„So today, I state clearly and with conviction America’s commitment to seek the peace and security of a world without nuclear weapons.“*

*Barack Obama, Prag, 5. April 2009*

Die Vision einer Welt ohne Nuklearwaffen (*Global Zero*) ist keine Neuigkeit in der amerikanischen Außenpolitik. Seit Beginn des Atomzeitalters hatten so gut wie alle US-Präsidenten eine kernwaffenfreie Welt gefordert – mit einer Ausnahme: Obamas Vorgänger, Präsident George W. Bush (2001-2009). Bush hatte nicht nur der Idee nuklearer Abrüstung eine klare Absage erteilt, sondern auch die bestehenden Verträge strategischer Rüstungskontrolle dem Verfall preisgegeben und die dazugehörige multilaterale Politik als ineffektiv und nicht mehr zeitgemäß denunziert (vgl. Friedensgutachten 2008, Beitrag 1.12.). Der Schaden, den diese Politik anrichtete, zeigte sich bereits im Jahr 2005 bei der Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrages (NVV), als die Vertragsgemeinschaft (188 Mitgliedstaaten) sich auf keine verbindlichen Ziele mehr einigen konnte und im Streit auseinander ging. Seit jener verhängnisvollen Konferenz mehren sich die Befürchtungen, das NVV-Regime könne zerfallen und eine Welle neuer Nuklearkrisen auslösen (vgl. Friedensgutachten 2009, Beitrag 2.2.).

Dass sich in einer derart verfahrenen Situation George W. Bushs Nachfolger in einer seiner ersten Amtshandlungen der umstrittenen Frage der nuklearen Abrüstung widmete, mag im ersten Moment erstaunlich anmuten. Wer allerdings Erklärungen in Obamas angeblichem Idealismus sucht, wird nicht fündig werden. Seine Prager Rede markierte lediglich den Endpunkt einer Entwicklung, die sich schon vor seinem Amtsantritt innerhalb der strategischen Eliten<sup>1</sup> in Washington vollzogen hat: Hier, in den inneren Zirkeln des amerikanischen Sicherheitsestablishments, haben sich nämlich in den letzten Jahren die Gewichte in strategischen Nuklearfragen dramatisch verschoben. So warnen führende amerikanische Experten heute davor, dass die neuen sicher-

---

<sup>1</sup> George P. Shultz/William J. Perry/Henry A. Kissinger/Sam Nunn: A World Free of Nuclear Weapons, in: The Wall Street Journal, 4.1.2007, S. A15.

heitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts die atomare Abschreckung brüchig machen.<sup>2</sup>

Nach Meinung dieser Experten hat die Gefahr eines globalen Atomkriegs zwar abgenommen, dafür aber das Risiko eines nuklearterroristischen Anschlags dramatisch zugenommen. Dieser Bedrohung sei mit traditioneller Abschreckung kaum mehr beizukommen, da es praktisch unmöglich sei, Terroristen nukleare Vergeltung anzudrohen und damit ihre Kalkulationen zu beeinflussen. Wolle man also die Pläne der neuen Terrornetzwerke durchkreuzen, müsse man alle Möglichkeiten, an die Bombe zu gelangen, erschweren, und dies funktioniere umso besser, je weniger Kernwaffen weltweit im Umlauf seien.

Diese Neubewertung der Bedrohungslage ist der Grund für den Paradigmenwechsel im US-amerikanischen Nukleardiskurs.<sup>3</sup> Verstärkt wird die terroristische Herausforderung noch durch die Befürchtung, in einigen nuklearen Schwellenländern könnte der Staat zerfallen. So kann nach Meinung zahlreicher Experten in den nächsten Jahren ein abrupter Regierungswechsel weder für Pakistan noch für Nordkorea oder Iran ausgeschlossen werden. Doch beschränken sich die nuklearen Gefahren nicht auf die Regionen schwacher Staatlichkeit – auch bei den etablierten Atommächten könne man einen terroristischen Sabotageakt nicht mehr ausschließen. Sam Nunn verweist zudem auf die anhaltende Gefahr einer unbeabsichtigten atomaren Eskalation oder eines ernststen Nuklearunfalls, wenn die ehemaligen Supermächte ihre Stationierungspraxis und die kurzen Vorwarnzeiten der letzten Jahrzehnte beibehalten.<sup>4</sup>

Es ist nicht ohne Ironie, dass es die Kalten Krieger um Henry Kissinger und Zbigniew Brzezinski, und hierzulande die früheren Befürworter des NATO-Doppelbeschlusses, Helmut Schmidt und Hans-Dietrich Genscher,<sup>5</sup> sind, die am lautesten vor diesen Entwicklungen warnen. Sie widerrufen dabei nicht ihre alten Überzeugungen aus den Tagen der Blockkonfrontation, sondern betonen lediglich die Schwierigkeit, damalige Strategien, insbesondere die nukleare Abschreckung, auf die heutige Realität zu übertragen. Es sind also weniger Argumente der Friedensbewegung, die Atomwaffen überwiegend aus humanitären Gründen ablehnte, als vielmehr sehr pragmatische Einsichten des ato-

2 George P. Shultz/William J. Perry/Henry A. Kissinger/Sam Nunn: Toward a Nuclear-Free World, in: *The Wall Street Journal*, 15.1.2008.

3 Sharon Squassoni: The New Disarmament Discussion, in: *Current History* 108 (2009): 714, S. 33-38.

4 Sam Nunn: Taking steps toward a world free of nuclear weapons, in: *Daedalus* 138 (2009): 4, S. 153-156.

5 Helmut Schmidt/Richard von Weizsäcker/Egon Bahr/Hans-Dietrich Genscher: Für eine atomwaffenfreie Welt, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 9.1.2009, S. 10.

maren Risikomanagements (*nuclear threat reduction*), die den Umschwung in der Nukleardebatte bewirkt haben.

Dieser unaufgeregte Pragmatismus einer immer breiteren Unterstützerfront – inzwischen erschienen Appelle hochrangiger Politiker zur nuklearen Abrüstung ebenfalls in britischen, italienischen, französischen, niederländischen, norwegischen, polnischen und schwedischen Tageszeitungen – ist aber auch die Stärke der neuen Initiative für nukleare Abrüstung. Sie ist durch das Engagement zahlreicher konservativer Sicherheitsexperten heute in weiten Teilen des politischen Spektrums zustimmungsfähig. Und dieser parteiübergreifende Konsens hat nebenbei dem seit Jahrzehnten strittigen Argument zum Durchbruch verholfen, dass nur glaubhafte Schritte der Atommächte bei der nuklearen Abrüstung verhindern können, dass das Nichtverbreitungsregime zusammenbricht.

Um diese neue Abrüstungsvision in die Tat umzusetzen, sind aber global gesehen zwei Herausforderungen zu meistern: Es muss zum einen sichergestellt werden, dass auf der *Road to Zero* keine weiteren Atommächte auftauchen (horizontale Proliferation), zum anderen bedarf es der Verständigung mit den bereits existierenden Atommächten, dass diese langfristig ihre nuklearen Fähigkeiten herunterfahren (also die vertikale Proliferation beenden) müssen. Das ist ein diffiziler Balanceakt, der von der Kooperation vieler Akteure abhängt und von einzelnen Abweichlern empfindlich gestört werden kann.

### *Erster Einwand: Es geht nicht*

Diese objektiven Schwierigkeiten waren einigen Kritikern der Null-Lösung Anlass genug, das gesamte Projekt einer kernwaffenfreien Welt zu verwerfen und dessen Befürworter als realitätsfremd zu belächeln. Keine der Atommächte würde den amerikanischen Vorschlägen folgen, die USA würden selbst auch niemals ihr Nukleararsenal vollständig aufgeben, das Projekt der kernwaffenfreien Welt sei mithin ob der vielen Hindernisse aussichtslos, usw.<sup>6</sup>

Die meisten dieser Einwände folgen einem konservativen Reflex der Diskursabwehr und sind historisch kaum belastbar. Denn sämtliche Durchbrüche der nuklearen Rüstungskontrolle – von den ersten Abkommen zum partiellen Teststopp (1963) über den berühmten Reykjavik-Gipfel (1986) bis zu den jüngsten START-Verträgen (1991 und 2010) – waren stets vom Chor jener Kritiker begleitet, die kooperative Lösungen in Nuklearfragen als unmöglich ab-

---

<sup>6</sup> Michael Rühle: Nette Idee, schöner Traum, in: Süddeutsche Zeitung, 11.4.2009.

getan hatten. Dieselben fundamentalen Einwände erklingen heute im Konzert der *Global Zero*-Debatte: niemals, keiner wird folgen, unmöglich!

### *Zweiter Einwand: Erst Nuklearkrisen lösen*

Andere Kritiker der Vision von einer Welt ohne Kernwaffen wiederum verweisen auf die ernüchternde nukleare Tagespolitik: Nachrichten aus Teheran und Pjöngjang verböten es geradezu, von nuklearer Abrüstung zu sprechen. Erst müssten die iranische und die nordkoreanische Krise gelöst sein, bevor man ein Projekt der Dimension von *Global Zero* in Angriff nehmen könne.<sup>7</sup>

Auch dieser Einwand hält einer genaueren Überprüfung nicht stand. Denn wer die aktuellen Atomkrisen in Nordkorea und Iran als Argument für die Undurchführbarkeit nuklearer Abrüstung anführt, ignoriert die Zeiträume, an denen sich sämtliche Abrüstungsvorschläge orientieren. Es handelt sich um einen Prozess, der Jahrzehnte dauern wird und dessen Ende der 1961 geborene US-Präsident seinen eigenen Worten nach möglicherweise nicht mehr erleben wird – er geht davon aus, dass eine Welt ohne Kernwaffen etwa Mitte dieses Jahrhunderts erreicht sein könnte. Die *Global Zero* Initiative, ein Zusammenschluss zahlreicher internationaler Experten der Sicherheitspolitik, hat das ehrgeizigere Ziel aufgestellt, Kernwaffenfreiheit bereits für 2030 anzustreben. Eine gemeinsame Studie der australischen und japanischen Regierung fordert einen globalen *minimisation point* von 2.000 Kernwaffen, der im Jahre 2025 erreicht werden sollte.<sup>8</sup> Das heißt, dass es in den nächsten Jahren oder gar Jahrzehnten im Wesentlichen darum gehen wird, die Arsenale der beiden ehemaligen Supermächte von einer fünfstelligen auf eine dreistellige Sprengkopffzahl zu reduzieren und gleichzeitig sicherzustellen, dass die anderen Atommächte in dieser Zeit gewisse Obergrenzen nicht überschreiten. Erst dann stellt sich die Frage, wie die Kernwaffenbesitzer die letzte Meile in Richtung Null zurücklegen können, und erst dann wird die Kooperationsverweigerung renitenter Atommächte (Nordkorea) oder nuklearer Aspiranten (Iran) den Prozess beeinträchtigen oder möglicherweise sogar zum Erliegen bringen können. Doch bis zu jenem *minimisation point* könnten die Großmächte kontinuierlich atomar abrüsten – ohne Abstriche an ihrer Sicherheit machen zu müssen und unabhängig von den Nachrichten aus Teheran oder Pjöngjang. Für die verschiedenen Regionalkrisen (Nahe Osten, Südasien, Taiwan) gelten analoge Argumente.

---

7 Senator Jon Kyl: Next US President should modernise nuclear arsenal, in: Financial Times, 1.7.2008.

8 Siehe Gareth Evans/Yoriko Kawaguchi: Eliminating Nuclear Threats. A Practical Agenda for Global Policymakers, Canberra-Tokio 2009.

### *Dritter Einwand: Der Geist ist aus der Flasche*

Für einige Skeptiker nuklearer Abrüstung sind die Atomkrisen in Iran und Nordkorea dennoch nicht das zentrale Hindernis, sondern lediglich symbolische Vorboten einer viel größeren globalen Krise des Nichtverbreitungsregimes. Nach dieser Lesart wird immer wieder in den verschiedensten Konfliktregionen des Planeten mit dem nuklearen Feuer gespielt werden, wird das Entschärfen der einen Atomkrise mit dem Aufflammen der nächsten einhergehen. Dies sei der Globalisierung geschuldet und der von ihr beschleunigten Weiterverbreitung von kritischer Technologie und waffenrelevantem Know-how. Der atomare Geist sei im 21. Jahrhundert endgültig aus der Flasche entwichen und lasse sich nicht mehr zurückdrängen.<sup>9</sup>

Diese Behauptung übersieht indes, dass jenseits aller beunruhigenden Nachrichten aus Teheran und Pjöngjang die Anzahl atomarer Problemstaaten seit Jahrzehnten eher rückläufig ist und dass demnach nukleare Proliferation kein Naturgesetz darstellt. Zudem haben sich schon mehrfach in der Geschichte Staaten auf das Verbot ganzer Waffengattungen einigen können, auch wenn das entsprechende Wissen damit nicht aus der Welt war – wie etwa in den letzten Jahrzehnten auf das Verbot von Chemie- und Biowaffen. Schließlich gibt es genügend historische Beispiele dafür, dass Länder freiwillig ihre Politik änderten, wenn es nicht mehr mit den internationalen Standards angemessenen Verhaltens in Einklang zu bringen war. Warum sollten also nicht eines Tages Staaten freiwillig auf Kernwaffen verzichten, so wie sie heute selbstverständlich auf Kolonialbesitz oder Sklaverei verzichten?

### *Vierter Einwand: Nukleare Abrüstung ist ein Selbstgespräch des Westens*

Schließlich wird oft bemängelt, dass *Global Zero* nichts weiter als ein selbstreferentieller Diskurs des Westens sei, der in außerwestlichen Machtzentren auf keinerlei Interesse stoße und deshalb von vornherein dazu verurteilt sei, bald zu implodieren.<sup>10</sup> Doch auch diese Kritik greift zu kurz: Sie ignoriert das positive Echo aus Moskau, Peking und Neu-Delhi sowie aus zahlreichen Nichtkernwaffenstaaten des Nordens und des Südens, und sie verkennt außerdem,

---

9 Joachim Krause: Eine Welt mit weniger Atomwaffen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.4.2009, S.9.

10 Michael Rühle: Gute und schlechte Atombomben. Berlin muss die nukleare Realität mitgestalten, Hamburg 2009.

dass sämtliche Kampagnen globaler Tragweite am Anfang immer nur von einer Vorhut von Staaten vorangetrieben worden sind (z.B. bei Landminen und Streumunition).

Dass diesmal an der Spitze dieser „Normunternehmer“ der mit Abstand mächtigste Staat der Welt steht, sollte also eher ein Zeichen der Hoffnung sein als ein Anlass, das junge Projekt schon wieder abzuschreiben. Schließlich ist die neue Kampagne zur nuklearen Abrüstung keine zwei Jahre alt und kann heute schon die ersten Erfolge vorweisen, insbesondere bei den wiedererwachten bilateralen Rüstungskontrollverhandlungen zwischen Washington und Moskau. Die beiden ehemaligen Supermächte besitzen heute immer noch weit über neunzig Prozent der weltweit etwa 23.000 Atomsprengköpfe, und es ist nicht unrealistisch, innerhalb des nächsten Jahrzehnts eine Reduktion dieser Überkapazitäten auf etwa ein Zehntel zu erreichen.

Damit würden sich aber die amerikanischen und russischen Arsenale den Größenordnungen der nuklearen Mittelmächte (Frankreich, China, Großbritannien, Israel und langfristig wohl auch Indien und möglicherweise Pakistan) annähern. Ob es dann möglich sein wird, diese atomaren Mittelmächte in eine gemeinsame Abrüstungsagenda einzubinden, lässt sich heute nicht vorhersagen. Doch selbst wenn der Prozess an dieser Stelle stecken bliebe, so hätte das viel monierte Selbstgespräch des Westens (oder besser: des Nordens) seinen Protagonisten keinen bedeutenden Sicherheitsverlust beschert und den Planeten insgesamt sicherer gemacht.

Das westliche Übergewicht in den verschiedenen Foren globaler Fragen (Abrüstung, Klima, Finanzen) sagt somit wenig über die Erfolgsperspektiven der jeweiligen Anliegen aus; der Erfolg bemisst sich eher daran, ob es gelingt, Länder wie China und Indien langfristig in die entsprechenden Regime einzubinden. Dies als unmöglich abzutun, weil Peking und Neu-Delhi heute nicht die Speerspitze nuklearer Abrüstung bilden, verkennt die einfachsten Erkenntnisse internationaler Normdynamik.<sup>11</sup>

### *Die richtigen Fragen an die Vision von einer kernwaffenfreien Welt*

Auch wenn also viele Einwände gegen *Global Zero* zu kurz greifen, so wirft Obamas in seiner Prager Rede entfaltete Vision von einer Welt ohne Kernwaffen dennoch eine Reihe fundamentaler Fragen über Sicherheit und Frieden

---

11 Martha Finnemore/Kathryn Sikkink: International Norm Dynamics and Political Change, in: International Organization 52 (1998): 4, S. 887-917.

auf, die man nicht ignorieren kann. Überzeugende Antworten auf diese Fragen werden maßgeblich über den politischen Erfolg von *Global Zero* mitentscheiden.

Im Vorfeld steht dabei die ganz grundsätzliche Frage einer angemessenen Risikoeinschätzung für das 21. Jahrhundert. Kritiker und Befürworter einer Null-Lösung sind sich oft gleichermaßen uneinig, welche Gefahren im Zuge dieser Nukleardebatte im Vordergrund stehen sollen: das Risiko eines terroristischen oder unbeabsichtigten Kernwaffeneinsatzes, die latente Kriegsgefahr im internationalen System oder die Gefahr neuer destabilisierender Rüstungswettläufe. In diesem Dickicht unterschiedlicher Risikoszenarien kann nur ein Vergleich Klarheit verschaffen, der die Gefahren des nuklearen Status quo mit den Risiken einer kernwaffenfreien Welt vergleicht und daraus nachvollziehbare Schlüsse für die eine Option – nukleare Kontinuität – oder die andere – nukleare Null – zieht. Diese ganzheitliche Risikobetrachtung fehlt in der nuklearen Debatte noch weitgehend, insbesondere aufseiten der Kritiker nuklearer Abrüstung.

Doch auch wer meint, gute Argumente für eine Welt ohne Atomwaffen zu haben, kommt um einige grundlegende Fragen nicht herum. Diese Fragen betreffen den Kern der Vision einer nuklearwaffenfreien Welt: Wie soll man die letzte Meile in Richtung Null gehen und wie kann man die Nachhaltigkeit der nuklearen Null sicherstellen? Konkret ergeben sich an dieser Stelle drei fundamentale intellektuelle Herausforderungen.

Erstens müssen auf einer technischen-administrativen Ebene die Verifikationsfähigkeiten so ausgebaut werden, dass heimliche Kernwaffenprogramme zeitnah und mit hoher Wahrscheinlichkeit aufgedeckt werden. Zweitens müssen auf einer völkerrechtlichen Ebene belastbare Mechanismen zur Regeldurchsetzung für eine kernwaffenfreie Welt etabliert werden. Und drittens müssen auf geostrategischer Ebene neue Ansätze globaler Rüstungskontrolle entwickelt werden, die nukleare und konventionelle Fähigkeiten koppeln und so Machtungleichgewichte abfedern können.

Dies stellt eine immense intellektuelle Herausforderung dar, die Akademiker ebenso wie Praktiker gleichermaßen in die Pflicht nehmen wird. Dabei wird es entscheidend sein, bei der Beantwortung dieser Fragen ein gemeinsames Verständnis von Schlüsselbegriffen wie Verifikation, legitimer Regeldurchsetzung und kooperativer Sicherheit zu entwickeln.

*Erste Frage: Wie kann man eine kernwaffenfreie Welt verifizieren?*

Die weltweite Abrüstung atomarer Bestände wird nur dann erfolgreich sein, wenn die beteiligten Staaten in einem Klima des Vertrauens und der Transparenz bereit sind, nach und nach ihre nuklearen Kapazitäten abzubauen. Eine entscheidende Rolle wird dabei der Verifikation zukommen, die sicherstellen soll, dass im Laufe dieses Prozesses kein Staat heimlich aus der *Road to Zero* ausscheren kann und entweder Restbestände an Waffen oder waffenfähigem Material zurückbehält oder gar waffenrelevante Produktionsanlagen weiter betreibt.

Die Anforderungen an das Verifikationsregime steigen dabei mit sinkender Zahl weltweiter Kernwaffen, da in der Nähe der atomaren Null bereits wenige „unterschlagene“ Kernwaffen oder entsprechende Materialien einen großen Unterschied in der Wahrnehmung der Atommächte ausmachen und damit das Projekt der vollständigen Abrüstung empfindlich stören könnten. Die technischen und administrativen Herausforderungen an ein Inspektorat, das diesen Abrüstungsprozess überwachen soll, sind dabei immens und noch lange nicht gelöst.<sup>12</sup>

Erstens brauchen die Inspektoren schon vor dem Erreichen der Null ein genaues Inventar der noch vorhandenen Kernwaffen und des dazugehörigen Materials.<sup>13</sup> Kein Kernwaffenstaat kann heute ein entsprechendes Register mit ausreichender Genauigkeit anbieten; dies hat sowohl technische als auch politische Gründe. Doch ohne ein Kernwaffenregister und ohne ein genaues Inventar an kernwaffenfähigem Material wird es Inspektoren langfristig nicht möglich sein, einer ehemaligen Atommacht die nukleare Null zu bescheinigen. Denn auch nach vollständiger nuklearer Abrüstung werden Inspektionen in Kernwaffenländern noch jahrelang – insbesondere in ehemaligen Einrichtungen des Nuklearwaffenkomplexes – Spuren von waffenfähigem Material nachweisen können. Nur ein Abgleichen dieser Befunde mit einer genauen Materialbilanz und einer detaillierten Historie zur Produktion dieses Materials wird hier das Vertrauen bilden können, dass hinter der Abrüstungsfassade eines Staates nicht bereits ein neues Kernwaffenprogramm läuft. Daher sollten alle Kernwaffenstaaten heute schon diesen Prozess der Inventarisierung in Angriff

12 Annette Schaper: Verifikation der Abrüstung von Kernmaterial, Frankfurt a.M., HSFK-Report 3/2009, S. 3.

13 Harald Müller/Annette Schaper: Transparenz für die kernwaffenfreie Welt. Konzepte für ein Kernwaffen- und Spaltmaterialregister, Frankfurt a.M., HSFK-Report 10/2009, S. 14-17.

nehmen, auch weil es Jahre dauern wird, bis sie einigermaßen zuverlässige Materialbilanzen und Waffeninventare vorlegen können.

Zweitens stellt die praktische Abrüstung atomarer Sprengköpfe unter internationaler Überwachung eine besondere Herausforderung für ein Verifikationsregime dar. Denn technische Details der Sprengköpfe unterliegen militärischer Geheimhaltung und sollten einem Inspektorenteam auch verborgen bleiben. Gleichzeitig muss aber sichergestellt werden, dass ein nuklearer Sprengkopf soweit zerlegt wurde, dass er wirklich als abgerüstet gilt und nicht binnen kurzer Zeit reaktiviert werden kann. Das erfordert Augenmaß in der Festlegung von Rechten eines Inspektors bei gleichzeitigem Schutz sensibler Informationen. Vor allem die Atommächte sind gefragt, für diese im Detail noch nicht vollständig gelösten Fragen praktikable Lösungen anzubieten. Im Rahmen einer trilateralen Initiative zwischen den USA, Russland und der IAEO sind dazu von 1996 bis 2002 bereits ernsthafte Vorarbeiten geleistet worden; die britischen *nuclear weapon labs* in Aldermaston haben diese Herausforderung inzwischen ebenfalls angenommen und haben begonnen, zusammen mit der norwegischen Regierung Verifikationskonzepte zu erarbeiten, die auch Nichtkernwaffenstaaten in die praktische Abrüstung integrieren. Die Herausforderung besteht nun darin, diese noch vereinzelt Initiativen als Anstoß zu nehmen, weitere Atommächte und Nichtkernwaffenstaaten in den Prozess einzubinden, um langfristig gemeinsame Standards für die verifizierte Sprengkopfdemontage zu entwickeln. Dieser Prozess sollte dann den Weg bereiten für einen Informationsaustausch zwischen Atommächten und den ersten Testinspektionen.

Drittens: Sollte die IAEO mit der Überwachung einer kernwaffenfreien Welt betraut werden, so würden die heutigen Verifikationsmöglichkeiten der Wiener Behörde für diese Aufgabe noch nicht ausreichen. Das betrifft sowohl einige technische Lücken bei der Ermittlung waffenfähiger Technologien, etwa die heimliche Urananreicherung mit Ultrazentrifugen, als auch die zahlreichen administrativen Hürden, die heute noch die Inspektionstätigkeit der IAEO-Beamten einschränken, insbesondere in allen Ländern ohne *Safeguard*-Zusatzprotokoll. Hier werden einerseits weitere Forschungsanstrengungen zur Verbesserung der Aufdeckung heimlicher Kernwaffenprogramme notwendig sein, andererseits ist die staatliche Einflussnahme bei der Inspektionstätigkeit noch mehr zu beschränken.

Mit verbesserten Verifikationsmöglichkeiten – sowohl im technischen als auch im administrativen Bereich – lässt sich zwar ein heimliches Kernwaffenprogramm mit hoher Wahrscheinlichkeit entdecken, doch nicht mit hundertprozentiger Sicherheit. Die residuale Ungewissheit, dass es einem Staat ge-

lingen könnte, das Verifikationsnetz zu umgehen, soll – viertens – mit einer sogenannten sozialen Verifikation ausgeräumt werden. Dieses Konzept soll Mitwissern eines heimlichen Atomprogramms internationalen Schutz bieten und sie dadurch ermutigen, geheime nationale Aktivitäten aufzudecken. Es ist jedoch mehr als fraglich, wie dieses Konzept des *whistle blowing* mit dem Souveränitätsverständnis zahlreicher Staaten, insbesondere der breiten Mehrheit nichtwestlicher Staaten, vereinbar sein soll. Daher ist es auch hier wichtig, heute schon auszuloten, welche Formen sozialer Verifikation international zustimmungsfähig sein könnten.

### *Zweite Frage: Wie lassen sich die Regeln einer kernwaffenfreien Welt durchsetzen?*

Ein engmaschiges Verifikationsnetz treibt in einer kernwaffenfreien Welt die Kosten für ein heimliches Kernwaffenprogramm deutlich in die Höhe und kann dadurch potenzielle Regelbrecher abschrecken. Dennoch muss erörtert werden, was zu tun wäre, wenn ein Staat heimlich versuchte, aus der nuklearen Ordnung auszubrechen, und dabei entdeckt würde. Ein solcher *Break-out* stellt für eine kernwaffenfreie Welt eine ernsthafte Herausforderung dar, da er bei unzureichender Bearbeitung einen Zusammenbruch der nuklearen Ordnung und eine erneute Nuklearisierung der Staatenwelt nach sich ziehen könnte.

Daher ist es unerlässlich, Regelbrechern einer kernwaffenfreien Welt rasch und effektiv entgegenzutreten und ihren Ausbruchversuch umgehend zu vereiteln. Die entsprechenden historischen Erfahrungen im Kontext des Nichtverbreitungsregimes waren dabei nicht immer von Erfolg gekrönt: So harren die nordkoreanische und die iranische Atomkrise trotz zahlreicher Resolutionen des UN-Sicherheitsrates und trotz verschiedener internationaler Verhandlungsrunden seit vielen Jahren ihrer Lösung. Auch zeigen die israelischen Bombardements des irakischen Osirak-Reaktors 1981 und des syrischen Al-Kibar-Reaktors 2007 sowie Jerusalems kaum verschleierte Drohungen gegen das iranische Atomprogramm, dass Israel wenig Vertrauen in die Mechanismen internationaler Regeldurchsetzung bei Fragen nuklearer Proliferation hat. Die Intervention der USA im Irak im Jahre 2003 – zur Beendigung angeblicher Massenvernichtungswaffenprogramme – hat dieses Vertrauen zusätzlich beschädigt. Denn es mochte scheinen, als sei es weder möglich, einen Regelbruch eindeutig zu bestimmen, noch einem solchen Bruch im Rahmen des Völkerrechts angemessen zu begegnen.

Daher ergeben sich für die zukünftige Regeldurchsetzung in einer kernwaffenfreien Welt drei fundamentale Fragen: Welche Institution soll von der Staatengemeinschaft legitimiert werden, einen Regelbruch festzustellen? Wer soll im Falle eines Regelbruchs dann über Sanktionen entscheiden? Und schließlich: Wer soll diese Sanktionen exekutieren – insbesondere, wenn sie militärische Zwangsmaßnahmen einschließen?<sup>14</sup>

Die letzte Frage verweist auf ein besonders schwerwiegendes Dilemma nuklearer Abrüstung. Denn in einer Welt ohne Kernwaffen muss die Staatengemeinschaft einem Regelbrecher notwendigerweise mit ausschließlich konventionellen Machtmitteln entgegentreten. Sie sollte daher hinreichende konventionelle Fähigkeiten haben, um militärische Zwangsmaßnahmen durchführen zu können. Gleichzeitig sollte sie über geeignete defensive Fähigkeiten verfügen, um einem Regelbrecher weitgehend die strategischen Vorteile einer Kernwaffe zu versagen oder im Falle eines Schlagabtauschs zumindest den Schaden begrenzen zu können. Die Bestimmung eines geeigneten Mix‘ aus offensiven und defensiven Fähigkeiten und die Frage, wer über diese Fähigkeiten verfügen darf, stellt eine neue Herausforderung an die konventionelle Rüstungskontrolle dar.

### *Dritte Frage: Welche konventionelle Rüstung/ Rüstungskontrolle braucht eine kernwaffenfreie Welt?*

Die Verteilung der entsprechenden offensiven und defensiven Machtressourcen ist heute aber noch weitgehend asymmetrisch und stellt daher eine doppelte Hürde für das Erreichen einer kernwaffenfreien Welt dar. Einerseits bietet das amerikanische Übergewicht in praktisch allen Waffengattungen (*full spectrum dominance*) für die anderen Atommächte wenig Anreize, die nukleare Null-Option bis zum Ende zu verfolgen. Andererseits scheinen nur die Vereinigten Staaten heute über jene Fähigkeiten der globalen Machtprojektion zu verfügen, mit denen sich Regelbrecher an jedem beliebigen Ort des Planeten militärisch in die Schranken weisen lassen (*prompt global strike*).

Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, langfristig völlig neue Wege in der Rüstungskontrolle zu suchen, die eine Rücknahme US-amerikanischer Dominanz ebenso vorsehen wie die Fähigkeit der Staatengemeinschaft, jedwedem Regelbrecher einer kernwaffenfreien Welt mit hinreichenden Machtressourcen entgegentreten. Zu dieser neuen Sicherheitsarchitektur gehört der Verzicht

<sup>14</sup> Harald Müller: Was wäre, wenn? Wie kann sich die internationale Gemeinschaft in einer kernwaffenfreien Welt gegen Regelbrecher durchsetzen?, Frankfurt a.M., HSFK-Report 4/2009, S. 4.

auf militärische Dominanz ebenso wie der Ansatz, Systeme kollektiver Sicherheit zu schaffen. Dies bedeutet etwa in Bezug auf ballistische Raketen, entweder auf deren vollständige Eliminierung hinzuarbeiten oder sie auf ein Minimalmaß zu reduzieren. Dieses Maß würde sich aus der Fähigkeit eines Landes bestimmen, im Verbund mit anderen Staaten einen etwaigen Regelbrecher zu sanktionieren. Ähnliche Überlegungen gelten für die Zukunft der Raketenabwehr: Soll *missile defense* einen Beitrag zur nuklearen Abrüstung leisten, so müssen zukünftige Systeme es vermeiden, Regionen unterschiedlicher Sicherheit zu schaffen. Stattdessen müssen sie von ihrem Anspruch her global ausgerichtet sein.

Ob aber die Vision einer globalen Raketenabwehr realistisch oder überhaupt wünschenswert ist, kann nur eine eingehende technische, finanzielle und politische Analyse ermitteln. Diese Diskussion um eine optimale Verteilung und Kappung militärischer Machtressourcen im Kontext einer kernwaffenfreien Welt steht weitgehend noch aus.

### *Die neue Debatte um nukleare Abrüstung*

Mit diesen offenen Fragen sind einige Eckpunkte der neuen Debatte um die nukleare Abrüstung bereits vorgezeichnet. Die Appelle der letzten Jahre von führenden Staatsmännern haben zu einer erfreulichen Renaissance eines Nukleardiskurses geführt, der mit dem Ende des Kalten Krieges abgeschlossen schien. Die Neuauflage dieser nuklearen Großdebatte ist aber dringlicher denn je, weil sich die internationale Landschaft im Zeichen des globalen Terrorismus und des in manchen Regionen drohenden Staatszerfalls fundamental verändert hat.

Die heute noch offenen Fragen sind zwar kein Hindernis, die Abfahrt des Abrüstungszuges zu verzögern und die ersten Meilensteine auf der *Road to Zero* anzugehen: Verringerung der weltweiten Sprengköpfe auf ein Zehntel, Inkraftsetzung des umfassenden Teststoppvertrages, Produktionsstopp für Spaltmaterial für Kernwaffen, Erhöhung der Vorwarnzeiten amerikanischer und russischer Interkontinentalraketen. Doch auf den letzten Meilen in Richtung Null werden sich diese Fragen aufs Neue stellen. Es bleibt den Befürwortern der nuklearen Null-Lösung vorbehalten, zustimmungsfähige Konzepte dafür auszuarbeiten, wie eine kernwaffenfreie Welt verifiziert werden soll, wie mit Regelbrechern umgegangen werden soll und wie die Staaten ihre konventionellen

## EINE WELT OHNE KERNWAFFEN

Rüstungsanstrengungen in einer Welt ohne Kernwaffen regulieren sollen. Diese Debatte hat gerade erst begonnen.<sup>15</sup>

---

15 George Perkovich/James Acton: Abolishing Nuclear Weapons. A Debate, Washington 2009, *The Global Nuclear Future*, Volume 1, in: *Daedalus* 138 (2009): 4. *The Global Nuclear Future*, Volume 2, in: *Daedalus* 139 (2010): 1.



**Kapitel 4:**  
**Sicherheitspolitische Folgen der  
Weltwirtschaftskrise**

## 4.1. Weltwirtschaftskrise: Rüstungsmotor oder Rüstungsbremse

*Michael Brzoska und Bernhard Moltmann*

Erstmals seit 60 Jahren hat eine Finanz- und Wirtschaftskrise das globale Wachstum des Volkseinkommens nahezu zum Stillstand gebracht. Auch wenn davon Weltregionen und Staaten unterschiedlich betroffen sind, ist zu erwarten, dass dieser Einbruch vielerlei Folgen haben wird, nicht zuletzt für Militärausgaben, Beschaffungsprojekte und Rüstungshandel sowie für Weichenstellungen zugunsten von Aufrüstung oder Abrüstung. Finanz- und Wirtschaftskrisen haben sich im Laufe der Geschichte unterschiedlich auf die Entwicklung von Rüstungs- und Militärausgaben ausgewirkt. Dabei stehen sich zwei gegenläufige Tendenzen gegenüber: Zum einen schränken verringerte finanzielle Spielräume die Möglichkeiten für staatliche Militärausgaben ein. Dem steht die Option entgegen, durch zusätzliche Aufwendungen für Militär und Rüstung der Krise entgegenzuwirken. Allerdings bestimmen weitere Faktoren wie Kriegseinsätze und langfristige Beschaffungsvorhaben die Militäraufwendungen. Diese Wechselbeziehungen sind unter aktuellen Vorzeichen ebenso zu prüfen wie daraus eventuell folgende Verwerfungen im internationalen Rüstungshandel. Das alles bleibt nicht ohne Relevanz für die internationale Sicherheits-, Friedens- und Rüstungsexportpolitik und den Part, der der deutschen Politik darin zukommt.

### *Wirtschaftskrisen und Militärausgaben*

In einer Wirtschaftskrise schrumpft eine Volkswirtschaft oder wächst zumindest deutlich langsamer. Infolge sinkender Einnahmen aus Steuern, Abgaben oder Zöllen stehen der öffentlichen Hand mittelbar weniger finanzielle Ressourcen zur Verfügung. Für den Militärsektor, der vollständig von staatlichem Ausgabeverhalten abhängig ist, sind besonders die politischen Maßnahmen von Bedeutung, die der Staat als Antwort auf die Krise ergreift. Prinzipiell lassen sich drei Reaktionen der öffentlichen Hand im Zusammenhang von Wirtschaftskrisen und Militärausgaben unterscheiden:

1. *Militärischer Keynesianismus*: Folgt man der Logik des britischen Ökonomen John Maynard Keynes (1883-1946), ist es kurzfristig weitgehend gleichgültig, mit welcher Art von Ausgaben ein Staat versucht, einer Wirt-

schaftskrise zu begegnen. Entscheidend ist, dass er den Nachfrageausfall ausgleicht. Historischen Analysen zufolge hat die massive Aufrüstung in Deutschland und anderen Industrieländern vor dem Zweiten Weltkrieg dazu beigetragen, die Weltwirtschaftskrise der frühen 1930er Jahre zu überwinden. Anfang der 1960er Jahre analysierten US-amerikanische Autoren wie Paul Baran oder Paul Sweezy die stark militarisierte US-Wirtschaft aus keynesianischem Blickwinkel und sahen deutliche Anzeichen dafür, dass Militärausgaben zur Stabilisierung und Stimulierung der Wirtschaft genutzt wurden. Sie nahmen auch Bezug auf Rosa Luxemburg (1871-1919). Diese hatte in unproduktiven Militärausgaben das Mittel der Wahl zur Rettung des Kapitalismus vor sich selbst gesehen, namentlich vor dem selbstzerstörerischen Trend zu „Unterkonsumption“. Aber auch ohne Anleihen aus der marxistischen Wirtschaftstheorie ist militärischer Keynesianismus plausibel. Selbst wenn in vielen Ländern konservative politische Kräfte Eingriffe des Staates im Sinne einer Nachfragestimulierung als ordnungswidrig ansehen, gilt dies nicht für den ohnehin von politischen Entscheidungen abhängigen Militärsektor. Für die gegenwärtige Wirtschaftskrise wäre mit dem keynesianischen Militarismus deshalb zu erwarten, dass z.B. Staaten wie die USA ihre Militärausgaben zur Nachfragestabilisierung oder -anregung erhöhen, und zwar in größerem Maße als andere öffentliche Ausgaben.

2. *Neo-Klassik*: Dieser wirtschaftstheoretische Ansatz legt das Augenmerk nicht wie der Keynesianismus auf die Nachfrage, sondern vorrangig auf das Angebot. Militär- oder Konsumausgaben gelten als unproduktiv, weil sie kein zukünftiges Wachstum schaffen. Für eine langfristige Verbesserung der wirtschaftlichen Situation sind vor allem produktive Investitionen wichtig. Falls kurzfristig keynesianische Maßnahmen getroffen werden, sollten die finanziellen Mittel nicht dem Militärsektor zugute kommen, sondern z.B. in Infrastruktur investiert werden. Staatsverschuldung gilt als Belastung für die Wirtschaft, da sie Investitionen bremst. Wenn die Staatsverschuldung in der Wirtschaftskrise zunimmt, ist der Staat gehalten, sie so rasch wie möglich wieder abzubauen. Dafür bieten sich Kürzungen der Militärausgaben an. Für die Jahre ab 2008 folgt aus der neoklassischen Theorie die Erwartung, dass Militärausgaben zur Stabilisierung der Krise nicht erhöht, sondern, zumindest gemessen an den Staatsausgaben, gesenkt werden.
3. *Public choice*: Neuere Ansätze in der Wirtschaftstheorie rücken die ökonomischen Interessen von wirtschaftlichen Akteuren und deren politisches Kräfteverhältnis in den Vordergrund der Analyse. Der Kurs der Militäraus-

gaben hängt dann vom Ausgang des Machtkampfs zwischen Gruppen, die einen Anstieg befürworten, wie etwa Militärs und Rüstungsindustrie, und ihren Widersachern ab, die Steuern senken oder Staatsausgaben in zivile Verwendungen lenken wollen. Argumente spielen dabei eine große Rolle – z.B. das von Rüstungsindustrie und Gewerkschaften in der Rüstungsbranche, dass Militärausgaben und Rüstungsexporte Arbeitsplätze sichern. Die Wirtschaftskrise hätte, so die Prognose in diesem Ansatz, Auswirkungen auf die Höhe der Militärausgaben, wenn sich in ihr die Balance zwischen Interessengruppen verändern würde. Das scheint heute innerstaatlich nur bedingt der Fall zu sein, etwa bei der Genehmigung von Rüstungsexporten.

Nun stoßen die Erklärungsleistungen der Theorieansätze durch die erwähnten militärisch-politischen Faktoren sowie die Langfristigkeit militärischer Planungen an ihre Grenzen. Zudem beeinflussen globale Machtverschiebungen im Zuge der Wirtschaftskrise die Entwicklung der Militärausgaben und des Rüstungshandels. Denn die „alten“ Industriestaaten sind sehr viel stärker als die aufstrebenden „neuen“ von der Wirtschaftskrise betroffen.

## *Veränderungen in den Militärausgaben*

### *Messbare Veränderungen*

2008, im ersten Jahr der Wirtschaftskrise, stiegen die globalen Militärausgaben gegenüber 2007 um 44 Milliarden US-Dollar.<sup>1</sup> Das ist mit 3,7 Prozent ein deutlich höherer Anstieg als in den beiden vorangegangenen Jahren. Den Anstieg der weltweiten Militäraufwendungen haben vor allem die erheblichen Mehrausgaben in Staaten mit ohnehin hohen Militärleistungen verursacht (USA, Russland und China, siehe Tabelle 1). In Westeuropa wuchsen die Aufwendungen im gleichen Zeitraum nur um 0,6 Prozent. In Deutschland blieben die Ausgaben nahezu konstant, nachdem sie in den Jahren vor 2008 leicht zurückgegangen waren. Der im weltweiten Vergleich unterdurchschnittliche Anstieg der Ausgaben in Westeuropa kontrastiert mit dem Anstieg in den USA, aber auch in aufstrebenden Mächten wie China, Indien, Russland, Brasilien und Südafrika.

Nur wenige Staaten haben ihre Militärausgaben gesenkt, sind also neoklassischen Vorstellungen gefolgt, um der Wirtschaftskrise zu begegnen. Aber

---

<sup>1</sup> Angaben zu Militärausgaben müssen häufig geschätzt werden. Hier werden die Zahlen des Stockholmer Friedensforschungsinstituts SIPRI benutzt, siehe <http://www.sipri.org>.

auch die Anzeichen für militärischen Keynesianismus, also dafür, dass Militärausgaben in besonderem Maße für die Stabilisierung der Nachfrage eingesetzt wurden, fehlen. Das zeigt sich im Vergleich von Militärausgaben mit der Entwicklung anderer Staatsausgaben. Die öffentlichen Ausgaben haben sich in den Jahren 2008 und 2009 massiv erhöht. Der Internationale Währungsfonds schätzt, dass global zwischen Mitte 2008 und 2009 fünf Billionen US-Dollar für Kapitalspritzen für von der Krise besonders betroffene Firmen, den staatlichen Aufkauf von Aktiva und Konjunkturprogramme bereitgestellt wurden, von denen allerdings nur etwa die Hälfte in dieser Zeit zur Auszahlung kam. Die zur Verfügung gestellte Summe entspricht etwa acht Prozent des globalen Einkommens.<sup>2</sup> Der globale Anstieg der Militärausgaben von 54 Milliarden US-Dollar hingegen lag bei weniger als 0,1 Prozent des globalen Einkommens. Anders ausgedrückt: Nur wenig mehr als ein Prozent der zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise zur Verfügung gestellten Finanzmittel kamen dem Militärsektor zugute.

Unter dem Vorbehalt, dass globale Angaben für die Entwicklung des Jahres 2009 noch nicht vorliegen, liefert eine genauere Betrachtung der Zahlen für einzelne Länder ähnliche Erkenntnisse. So stiegen zwar die deutschen Verteidigungsausgaben 2008 nominell um eine Milliarde und 2009 um weitere 1,6 Milliarden Euro, in der gleichen Zeit aber wurde der Bundeshaushalt durch Konjunkturprogramme im Vergleich deutlich stärker ausgeweitet. Der Anteil der Verteidigungsausgaben am Bundeshaushalt sank dadurch von fast elf Prozent (2007) auf unter zehn Prozent (2009).<sup>3</sup> Zwar profitierten auch Bundeswehr und Rüstungsindustrie von Mehrausgaben im Rahmen der konjunkturstützenden Maßnahmen. Im Vergleich zu zivilen Sektoren blieben diese allerdings mit 500 Millionen Euro aus dem Konjunkturprogramm II mit einem Gesamtumfang von 50 Milliarden Euro begrenzt.<sup>4</sup> Der größte Teil der Mittel diente der Beschaffung von schwerer Ausrüstung. Gemessen am Beschaffungsvolumen für schweres Gerät von weniger als sieben Milliarden Euro insgesamt bedeuten die Neuaufwendungen eine beachtliche Konjunkturspritze für die deutsche Rüstungsindustrie.

2 Nach IMF Staff Position Note: A Cross-Country Fiscal Monitor, SPN/09/21, Washington, 30. Juli 2009, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0921.pdf>, Appendix Table 3, ohne staatliche Garantien und Liquiditätszuschüsse durch Zentralbanken.

3 Zahlen nach Bundeswehrplänen und Entwürfen des Bundeshaushalts 2008 und 2010, <http://www.geopowers.de>.

4 <http://www.ngo-online.de> vom 24.2.2009; [http://www.ngo-online.de/ganze\\_nachricht.php?Nr=19351](http://www.ngo-online.de/ganze_nachricht.php?Nr=19351).

Tabelle 1: Militärausgaben und Veränderungen, ausgewählte Länder/Regionen

	Durchschnittliche Veränderung 1999-2008, in %	Veränderung 2007-2008, in %	Mehrausgaben 2008 gegenüber 2007, in Mrd. US-Dollar
<b>Russland</b>	10,6%	9,8%	6
<b>China</b>	11,4%	9,8%	5
<b>Afrika</b>	3,4%	9,7%	3
<b>Südamerika</b>	4,1%	6,2%	3
<b>Asien (ohne Mittleren Osten)</b>	4,3%	5,1%	13
<b>Indien</b>	3,8%	5,1%	2
<b>USA</b>	5,3%	4,6%	28
<b>UK</b>	1,9%	3,1%	2
<b>Westeuropa</b>	0,5%	0,7%	3
<b>Deutschland</b>	-1,2%	0,0%	
<b>Mittlerer Osten</b>	4,5%	-1,2%	-1
<b>Frankreich</b>	0,4%	-1,5%	-1

Sortiert nach Veränderung 2007-2008. Alle Angaben in realen Werten.

Quelle: Berechnet nach SIPRI Yearbook 2009, *Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford 2009, S. 230-236.

Etwas anders sieht das Bild für die USA aus. Dort stiegen die Militärausgaben in den Finanzjahren 2008 und 2009 um jeweils mehr als zehn Prozent.<sup>5</sup> Für das Finanzjahr 2010 ist ebenfalls ein starker Zuwachs geplant. Vor allem die Aufwendungen für den Krieg in Afghanistan sind für diesen Anstieg verantwortlich. Die Zahlen (Tabelle 2) zeigen jedoch auch, dass zumindest für das Haushaltsjahr 2009, in dem die großen Konjunkturpakete auf den Weg gebracht wurden, der Anteil der US-amerikanischen Militärausgaben an den Ausgaben des Bundeshaushaltes gesunken ist.

Die Daten bestätigen die Bedeutung des Einflusses von grundlegenden Faktoren, wie Kriegführung und langfristige Beschaffungsvorhaben, für die Militärausgaben. Einflüsse der Wirtschaftskrise über das hinaus, was mit Annahmen des *public-choice*-Ansatzes aus Kräfteverschiebungen zwischen Staaten zu erwarten wäre, sind bisher kaum zu verzeichnen.

5 Angaben einschließlich Sonderausgaben für militärische Einsätze und außerhalb des Verteidigungsministeriums nach <http://www.usgovernmentspending.com>. Haushaltsjahre beginnen in den USA jeweils am 1. Oktober des Vorjahres.

**Tabelle 2: Militärausgaben der USA, Veränderung gegen Vorjahr und Anteil am Bundeshaushalt in Prozent, 2007-2014**

Jahr	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Veränderung gegenüber Vorjahr, in %	10%	12%	13%	6%	-5%	-3%	2%	2%
Anteil am Bundeshaushalt	24,00%	24,50%	20,60%	24,30%	23,00%	22,20%	21,60%	21,00%

Quellen: *Budget of the United States Government: Historical Tables Fiscal Year 2010, Table 3.2*, <http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy10/hist.html>; <http://www.usgovernmentsspending.com>.

### Planungen in Deutschland und den USA

Weder in Deutschland noch in den USA hat die Krise bisher gravierende Auswirkungen auf die Pläne für zukünftige Militärausgaben gehabt. Vor und nach dem Beginn der Wirtschaftskrise wurden in den USA – nach Rückgängen durch den geplanten Abzug von Truppen aus Afghanistan – ab 2013 erneute Steigerungen der Militärausgaben vorgesehen; in Deutschland durchgehend für die nächsten Jahre.<sup>6</sup> So hat das US-Verteidigungsministerium in seiner Vorausschau auf die kommenden vier Jahre (*Quadrennial Defense Review*) vom Februar 2010 erkennen lassen, sich in Zukunft auf eine Vielzahl „kleiner Kriege“ vorbereiten zu wollen. Dazu sind bisherige Rüstungsprogramme zu kürzen, aber auch neue Waffen anzuschaffen, und das alles mit weiter steigenden Kosten.

Die Beibehaltung eines nahezu unveränderten Niveaus der Militärausgaben widerspricht den Absichten zum Abbau der immens gewachsenen Schulden in vielen Staaten, auch in Deutschland. Im globalen Durchschnitt wachsen die Schulden der reicheren Industrieländer nach Schätzungen des Internationalen Währungsfonds von unter 80 Prozent des Einkommens im Jahr 2007 auf fast 120 Prozent 2014; für Deutschland lauten die Werte 64 (2007) und 91 Prozent (2014).<sup>7</sup> Da die Militärausgaben in Deutschland bei der Haushaltskonsolidierung ab 2011 nach gegenwärtiger Planung weniger stark als zivile Ausgaben in Anspruch genommen werden sollen, steigt der Anteil der Ver-

<sup>6</sup> Siehe Tabelle 2 für die USA, Bundeswehrplan 2010 für Deutschland, <http://www.geopowers.com>.

<sup>7</sup> Nach IMF Staff Position Note, a.a.O., Appendix Table 1.

teidigungsausgaben am Bundeshaushalt. Dasselbe ist für die USA nach 2009 geplant, bevor dann der Abbau der Truppen in Afghanistan zu Minderausgaben im Militärhaushalt führen soll. Es wird sich zeigen, wie realistisch diese Pläne sind und ob sie im Kräftemessen politischer Interessengruppen Bestand haben, wenn die Situation in Afghanistan eskaliert, Rüstungsindustrie, Militärs und ihre Fürsprecher Argumente für weitere Erhöhungen finden, oder ob Staatsdefizite und Verschuldung zu Kürzungen führen, um im Einklang mit der neoklassischen Theorie langfristig wirtschaftliches Wachstum zu sichern.

### *Auswirkungen auf den Weltrüstungshandel*

Auf Grund der langfristigen Laufzeiten von Beschaffungsvorgängen schlagen sich die Auswirkungen der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise erst zögerlich auf dem Weltrüstungsmarkt nieder. Auch für 2009 zeigen Daten von SIPRI noch ein Wachstum im weltweiten Großwaffenhandel.<sup>8</sup> So sind die Werte zwischen 2005 und 2009 gegenüber der Periode zwischen 2000 und 2004 um 22 Prozent gestiegen. Die USA, Russland, Deutschland, Frankreich und Großbritannien bleiben die wichtigsten Anbieter von Waffen und Rüstungsgütern. Die Lieferungen verteilten sich zwischen 2005 und 2009 in folgender Weise auf die Weltregionen:

Asien und Ozeanien:	41% (China, Indien, Südkorea, Singapur, Pakistan, Malaysia)
Naher und Mittlerer Osten:	17% (VAE, Saudi-Arabien, Israel, Ägypten)
Amerika:	11% (Chile, Brasilien, Venezuela)
Afrika:	7% (Algerien, Libyen, Marokko, Südafrika)

Die größten Waffenlieferungen gingen in den letzten fünf Jahren an Staaten, die im Zentrum internationaler Konflikte liegen, zum Kreis der aufstrebenden Industrienächte gehören oder aber über relevante Rohstoffvorkommen verfügen. Viele andere Staaten, die zwischen 2000 und 2004 prominente Waffenkäufer waren, haben inzwischen auf Neubestellungen verzichtet oder sich auf die Beschaffung gebrauchter Waffen beschränkt.

Deutlichere Anzeichen für Veränderungen lassen Neuaufträge für Waffenbestellungen erkennen. Auch bei den Zielländern und -regionen der Waffentransfers sind Verschiebungen gegenüber der ersten Hälfte des Jahrzehnts zu

<sup>8</sup> Paul Holtom/Mark Bromley/Pieter D. Wezeman/Siemon T. Wezeman: Trends in International Arms Transfers, 2009, SIPRI Fact Sheet (15.3.2010), <http://www.sipri.org>.

identifizieren; teilweise reflektieren sie die eingetretenen globalen Machtverschiebungen, zu Teilen aber auch schon finanzielle Restriktionen im Zuge der aktuellen Krise. Nach US-amerikanischen Quellen<sup>9</sup> sind im Jahr 2008 Bestellungen von Waffen und Rüstungsgütern um 7,5 Prozent gegenüber dem Vorjahr gesunken. Der Rückgang wäre noch dramatischer ausgefallen, hätten nicht die USA umfangreiche Bestellungen, vor allem aus arabischen Staaten, eingeworben. Die Neuaufträge anderer relevanter rüstungsexportierender Staaten sind auf ein oder zwei gewichtige Akquisitionen zurückzuführen oder leiten sich aus der Fortführung bereits laufender Transfers ab (siehe Tabelle 3).

**Tabelle 3: Weltweite Neuaufträge für Rüstungsgüter, Angaben in Milliarden US-Dollar**

	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Gesamtwert weltweit</b>	<b>59,7</b>	<b>55,2</b>
<b>USA</b>	25,4	37,8
<b>Russland</b>	10,5	3,5
<b>Deutschland</b>	1,5	1,0
<b>Andere EU-Staaten</b>	18,1	9,7

*Quelle: Richard F. Grimmett, Conventional Arms Transfers to Developing Countries, 2001-2008, Washington, DC, September 4, 2009 (Congressional Research Service R 40796), <http://www.fas.org/sgp/crs/weapons/R40796.pdf>.*

Bei genauerer Betrachtung wird eine Fragmentierung des Weltrüstungsmarkts erkennbar: Potente Waffenkäufer sind weiterhin präsent, andere sehen sich wirtschaftlichen und finanziellen Beschränkungen gegenüber (vgl. Friedensgutachten 2008, Beitrag 1.5.). Beispielsweise reduzierte Bulgarien zunächst eine Bestellung von vier Korvetten bei französischen Herstellern auf zwei Orders und kündigte schließlich auch diese noch.<sup>10</sup> Algerien verzichtete auf vier in Frankreich bestellte Fregatten und vergab stattdessen den Auftrag an italienische Werften zu günstigeren Preisen. Außerdem hat Algerien Interesse am Ankauf von Schiffen aus Großbritannien angemeldet, deren Übernahme die Marine aus Brunei zurückgewiesen hatte.<sup>11</sup> Die Umwidmung von bereits erteilten Aufträgen betrifft auch Projekte von Industriestaaten: So kursieren In-

<sup>9</sup> Richard F. Grimmett: Conventional Arms Transfers to Developing Countries, 2001 – 2008, Washington, DC, September 4, 2009 (Congressional Research Service R 40796), <http://www.fas.org/sgp/crs/weapons/R40796.pdf>. Diese Angaben müssen allerdings als vorläufig angesehen werden, da insbesondere die neuesten Zahlen häufig in den Folgejahren noch korrigiert werden.

<sup>10</sup> Ships Monthly 45 (2010): 1, S. 11.

<sup>11</sup> Ships Monthly 44 (2009): 12, S. 8.

formationen, dass Indien einen Flugzeugträger übernehmen will, der ursprünglich für die britische Marine auf Kiel gelegt werden sollte.

Für die Anbieter erhöht sich der Wettbewerbsdruck. Traditionelle Lieferbeziehungen zahlen sich immer weniger aus. Hersteller können, wenn sie Akquisitionen realisieren wollen, weniger Rücksicht auf politische Restriktionen nehmen. So verhandelt Frankreich mit Russland über die Lieferung von modernen Landungsschiffen. Gegebenenfalls müssen Waffenlieferanten auch Produktionen in Abnehmerländer verlagern, vorteilhafte Finanzierungsbedingungen anbieten oder der Weitergabe von Technologie zustimmen. Hinzu kommen Angebote von Lieferpaketen, die die Transfers von Gütern, Dienstleistungen oder ergänzenden Projekten einschließen. Die Umorganisation von Streitkräften in den Industriestaaten setzt weitere Waffenbestände frei, die auf den internationalen Rüstungsmarkt gelangen. Von den über 1.700 Panzern oder gepanzerten Fahrzeugen, die Deutschland zwischen 2005 und 2009 exportiert hat, waren circa 1.100 bereits im Gebrauch gewesen.

Insgesamt gilt weiterhin, dass militärische Konflikte und Rüstungsdynamiken in Teilen des Nahen und Mittleren Ostens sowie in Südasien und Südamerika für anhaltende Nachfrage auf dem Rüstungsmarkt sorgen. Hier stehen weitere Abnehmer von neuen oder gebrauchten Waffen bereit. Rüstungshersteller diagnostizieren schon erwartungsvoll, dass die anhaltenden Gewaltkonflikte weitere Waffenlieferungen verlangen, um die Kontrahenten zu versorgen oder um nach Ende der Kampfhandlungen neue Sicherheitskräfte auszustatten. Dabei scheinen finanzielle Restriktionen keine größere Rolle zu spielen, zumal die Anschaffung kleiner und leichter Waffen sowie einfacherer Defensivsysteme kostenmäßig nicht so stark zu Buche schlägt.

### *Risiken für die deutschen Rüstungsexporte*

Konsequenzen der wirtschaftlichen Turbulenzen erreichen inzwischen auch Exportgeschäfte deutscher Rüstungsproduzenten. Ein Beispiel ist der Ausstieg Südafrikas aus dem europäischen Projekt zum Bau eines Militärtransportflugzeugs (Airbus A 400 M) im November 2009. Der Staat hatte acht Flugzeuge im Wert von 830 Millionen Euro in Auftrag gegeben. Für die Annullierung waren nicht nur die technischen Schwierigkeiten bei der Realisierung des Vorhabens verantwortlich, sondern auch die finanziellen Belastungen.<sup>12</sup> Noch gravierender war die Kündigung von Verträgen zur Lieferung von U-Booten an Griechenland durch deutsche Hersteller. Grund dafür waren ausbleibende Zahlungen in Höhe von 524 Mio. Euro, von denen etwa 300 Mio. Euro auf eine

---

<sup>12</sup> Süddeutsche Zeitung, 6.11.2009.

von deutschen Lieferanten übernommene griechische Werft entfielen. Schon in den Vorjahren hatte Griechenland die Übernahme von deutschen U-Booten wegen angeblicher technischer Mängel zurückgewiesen. Nun steht die Umstellung von bereits gelieferten Schiffen auf Brennstoffzellenantrieb auf der Kippe. Auch bei der Bezahlung von Panzerlieferungen aus Deutschland ist das Land im Rückstand, ohne dass abzusehen wäre, wie die Regierung angesichts der Misere der öffentlichen Finanzen insgesamt die Lasten aus den umfangreichen Rüstungskäufen der vorangegangenen Jahre schultern könnte.<sup>13</sup> Da sich in Deutschland, ähnlich wie in anderen rüstungsexportierenden Staaten, inzwischen die Praxis etabliert hat, Rüstungsgeschäfte durch staatliche Ausfallbürgschaften abzusichern, besteht die Gefahr, dass der Steuerzahler in Zukunft zumindest für einige der geplatzten Rüstungsgeschäfte aufkommen muss.

Diese Einzelfälle dürften aber nicht bedeuten, dass der deutsche Rüstungsexport abnimmt. Für 2008 waren noch erhebliche Zuwächse zu verzeichnen, nach Angaben der Bundesregierung bei Einzelgenehmigungen sogar um 36,5 Prozent.<sup>14</sup> Auch für die folgenden Jahre ist es wahrscheinlich, dass die Werte steigen. Denn deutsche Rüstungshersteller stehen mit ihrer Produktpalette den Schwankungen auf dem Weltrüstungsmarkt im Vergleich zu anderen europäischen Produzenten gut gewappnet gegenüber. Der Anteil der deutschen Rüstungsausfuhren am globalen Rüstungshandel ist in den letzten vier Jahren nach Schätzungen von SIPRI auf elf Prozent gewachsen, wobei über fünfzig Prozent der deutschen Lieferungen an NATO-, EU- und diesen gleichgestellte Länder gehen.<sup>15</sup> Parallel zum florierenden Exportgeschäft hat in der deutschen Rüstungsindustrie ein Konzentrationsprozess beim Panzer- und U-Bootbau eingesetzt, der von der Bundesregierung gefördert wird.

Relevanter für die zukünftige Entwicklung des deutschen Rüstungsexports sind jedoch politische Weichenstellungen. Die gegenwärtigen Regierungsparteien haben das Interesse, die Position deutscher Rüstungshersteller zu stärken, in ihrem Koalitionsvertrag vom 27. Oktober 2009 unterstrichen. Gleichzeitig will man an derzeit geltenden Exportbeschränkungen festhalten, allerdings nicht zum Schaden deutscher Produzenten. Insbesondere das im Vergleich zu früheren Zeiten fehlende Bekenntnis zu einer restriktiven Rüstungsexportpolitik lässt für die Zukunft eine „Liberalisierung“ des Rüstungsexports erwarten.<sup>16</sup>

---

13 Süddeutsche Zeitung, 22. und 23.9.2009.

14 Rüstungsexportbericht 2009 der GKKE, Bonn/Berlin 2009, S.31.

15 SIPRI Yearbook 2009 Armaments, Disarmament and International Security, Oxford 2009, S.330-333.

16 Rüstungsexportbericht der GKKE 2009, a.a.O., S.85-86.

### *Risiken der Aufrüstung und Chancen für Rüstungskontrolle*

Die Wirtschaftskrise hat Verschiebungen in der internationalen Verteilung von Macht, Einflussphären und Entwicklungsperspektiven deutlich hervortreten lassen. Schon ist von einer neuen globalen Machtarchitektur die Rede. Eine Grundlage dafür ist der wachsende Unterschied in den Wachstumspfaden der „alten“ Industriestaaten in Europa und Nordamerika einerseits und der „neuen“ Industriestaaten in Asien und Lateinamerika andererseits. Während die eine Ländergruppe von der Wirtschaftskrise hart betroffen ist, hat die andere sie relativ gut überstanden. So erwartet der Internationale Währungsfonds für die *emerging economies*, darunter Brasilien, Russland, Indien und China (BRIC), aber auch Mexiko und Saudi Arabien, zwischen 2007 und 2014 keinen Anstieg der Verschuldung im Verhältnis zum Volkseinkommen, sondern sogar einen leichten Rückgang.<sup>17</sup> Die „alten“ Industriestaaten werden demnach deutlich länger brauchen, um die Krise zu überwinden.

### *Risiken neuer Rüstungsdynamik*

Aus solchen Prognosen ergeben sich mögliche Folgerungen für die Entwicklung von Militärausgaben und Rüstungsexporten. So können die BRIC- und andere Staaten mit hohem Wirtschaftswachstum ihre Militärausgaben und, soweit sie nicht wie China zunehmend selbst Waffen herstellen, die Nachfrage nach Rüstungsimporten oder nach Fertigungsanlagen für Rüstungsgüter intensivieren. Schon in der jüngeren Vergangenheit haben Staaten wie China, Indien oder Brasilien ihre wirtschaftliche Prosperität genutzt, um regionalpolitische Machtansprüche auch durch eine Modernisierung ihrer Streitkräfte zu unterstreichen. Zum anderen sind Länder wie Saudi Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate oder Venezuela, die auf Grund steigender Einkünfte aus der Erdölförderung über hinreichende Ressourcen verfügen, als gewichtige Waffenkäufer hervorgetreten. Beide Ländergruppen sind zunehmend in der Lage, die Konditionen für Rüstungstransfers zu bestimmen und Anbieter gegeneinander auszuspielen. Für die deutsche Rüstungsexportpolitik könnte dies einen zunehmenden politischen Lobbyismus mit sich bringen, der im Lichte neuer Exportchancen danach trachtet, dass der Erhalt von Produktionskapazitäten und die Sicherung von Arbeitsplätzen Vorrang gegenüber restriktiven politischen Vorgaben erhalten.

Zum anderen ist nicht auszuschließen, dass in Reaktion auf neu ausgelöste Rüstungsdynamiken die Neigung in „alten“ Industriestaaten, insbesondere

---

<sup>17</sup> IMF Staff Note, a.a.O., Appendix Table 1.

in Europa, zunimmt, ebenfalls mehr für Militär und Rüstung auszugeben. Dies hätte zur Folge, dass selbst in Zeiten hoher Verschuldung die Belastung gemessen an Staatshaushalt und Volkseinkommen steigt. Einer Erhöhung der Militärausgaben wurde mit dem Vertrag von Lissabon und der dort vorgesehenen „strukturierten Zusammenarbeit“, die eine Verstärkung der militärischen Fähigkeiten einschließt, bereits politisch der Weg geebnet. Das erschwert allerdings die Konsolidierung der Staatshaushalte, die in den „alten“ Industrieländern dringend geboten ist.

### *Chancen für Neuansätze in der Rüstungskontrolle und Abrüstung*

Beide Szenarien von Rüstungsdynamiken stehen im Widerspruch zu Zielen und Mechanismen deutscher Friedens- und Sicherheitspolitik. Eine weitere Aufrüstung vergrößert die durch die wirtschaftlichen Verschiebungen hervorgerufenen politischen Krisentendenzen ebenso wie die daraus erwachsenden Bedrohungen. Gleichzeitig verringert sich der Spielraum für traditionelle europäische Ansätze einer *soft-power*-Politik. Deshalb sind deutsche wie europäische Anstrengungen zugunsten von internationalen Regelungen vonnöten, um Militärausgaben einzugrenzen und Rüstungsexporte zu kontrollieren. Zwar ist die Staatenwelt noch weit davon entfernt, sich auf eine globale Beschränkung von Aufwendungen für Militär und Rüstung einzulassen. Dennoch gibt es Ansätze, die Voraussetzungen dafür zu verbessern, beginnend mit einem Zuwachs an Transparenz. Deutschland hat derzeit den Vorsitz einer Expertengruppe inne, die im nächsten Jahr Vorschläge für die Weiterentwicklung des vorhandenen UN-Instruments für die Berichterstattung über Militärausgaben erarbeiten soll. Damit hat die Bundesregierung die Chance, positive Zeichen zu setzen. Daneben stehen Bemühungen in einigen Regionen, etwa in Lateinamerika, drohenden Rüstungswettläufen durch vertrauensbildende Maßnahmen vorzubeugen. Hier bieten sich weitere Spielräume für deutsche Unterstützung.

Beim Rüstungshandel sind bereits Weichen in die entsprechende Richtung gestellt. Auf globaler Ebene bemüht man sich, mit einem weltweiten Waffenhandelsvertrag (*Arms Trade Treaty*) die Verbreitung von Waffen und sonstigen rüstungsrelevanten Gütern unter Kontrolle zu bringen. Hier sind es vor allem von Gewaltkonflikten erschütterte Staaten, die auf eine Verringerung von Rüstungsgeschäften dringen. Die zurückhaltende Handhabung von Rüstungsexporten ist ein komplementäres Instrument der Friedens- und Sicherheitspolitik. Das Vorhaben findet zunehmende Unterstützung in der Staatengemeinschaft. Hier ist die Bundesregierung gehalten, ihr positives Bekenntnis zu dem Ansatz mit praktischen Maßnahmen zu konkretisieren. Gleichzeitig ist der Kreis

der Befürworter innerhalb von NATO und EU zu erweitern. Allerdings wird es noch erheblichen politischen Drucks von Regierungen mit Kontrollinteresse und Nicht-Regierungsorganisationen bedürfen, damit der *Arms Trade Treaty* kein unverbindliches und folgenloses Dokument bleibt.<sup>18</sup>

Um die Erschütterungen durch die internationale Wirtschaftskrise im Sinne von Abrüstung und Rüstungskontrolle zu nutzen und Gefahren neuer Rüstungsdynamiken zu wehren, bieten sich darüber hinaus für deutsche Politik folgende Schritte an:

1. Bei der ab 2011 zu erwartenden deutschen Haushaltskonsolidierung ist der Verteidigungshaushalt, einschließlich der Beschaffungen, nicht von der Prüfung möglichen Einsparpotenzials auszunehmen. Beispiele betreffen die letzte Tranche der Bestellung von Eurofighter-Kampfflugzeugen ebenso wie das Transportflugzeug A-400M und neue Schiffe für die Marine. Im Vorgriff darauf sollten keine neuen langfristigen Verpflichtungen eingegangen werden. Parallel zu den einzelstaatlichen Konsolidierungsanstrengungen ist die Effizienz der Militärausgaben in der EU zu prüfen. Deren Mitgliedstaaten wenden mehr als 205 Milliarden Euro für 27 nationale Streitkräfte mit eigenständigen Strukturen, Bewaffnungen, Beschaffungsprojekten etc. auf. Bessere Kooperation, Koordination und Arbeitsteilung senken die Kosten. Die Koordinationsbemühungen im militärischen Bereich bedürfen aber einer angemessenen politischen Kontrolle und Transparenz.
2. Die Umstrukturierungen der Beziehungen zwischen Anbietern und Abnehmern auf dem Weltrüstungsmarkt sollten Anlass dafür sein, die auf UN-Ebene geführten Verhandlungen über einen weltweiten Vertrag zur Kontrolle des Waffenhandels zu forcieren. Das anvisierte Regelwerk hat mindestens dafür zu sorgen, die Lieferung von Rüstungsgütern in problematische Länder einzudämmen. Daher sollten der Genehmigung von Transfers Kriterien der regionalen Stabilität, der inneren Verfasstheit der Empfängerländer, deren Rechtsstandards und Entwicklungsperspektiven zugrunde liegen.

Ebenso liegt eine restriktive Rüstungsexportpolitik im Interesse einer deutschen und europäischen Friedens- und Sicherheitspolitik. Eine Aufweichung bestehender Beschränkungen führt angesichts der in der Wirtschaftskrise deutlich gewordenen Turbulenzen zu weiteren Sicherheitsrisiken. Für die deutsche Seite bietet sich durch die Verringerung von Rüstungsausfuhren die Möglichkeit, gefährlichen Rüstungsspiralen im Nahen und Mittleren Osten, in Südasiens oder in Lateinamerika entgegenzuwirken.

---

<sup>18</sup> Rüstungsexportbericht der GKKE 2009, a.a.O., S. 78-81.

## WELTWIRTSCHAFTKRISE UND RÜSTUNG

Selbst wenn die Nachfrage nach deutschen Rüstungsgütern trotzdem ansteigt, sind keine zusätzlichen Fertigungskapazitäten aufzubauen. Andernfalls drohen in den letzten Jahrzehnten erreichte Erfolge der Konversion verloren zu gehen. Sie haben bislang deutsche Unternehmen, die neben zivilen Produkten auch Rüstungsgüter herstellen, verglichen mit anderen europäischen Produzenten weniger anfällig gegenüber Schwankungen auf dem Weltrüstungsmarkt gemacht. Ferner sollte die Bundesregierung darauf verzichten, Rüstungsausfuhren durch staatliche Ausfallbürgschaften abzusichern und damit das Geschäftsrisiko von Rüstungsexportierenden Firmen zu Lasten des Steuerzahlers zu mindern. Dies kommt einer indirekten Subvention von Rüstungsausfuhren gleich, die in der Wirtschaftskrise bei Verlust der Zahlungsfähigkeit des Kunden rasch zu einer direkten finanziellen Unterstützung werden kann.

## 4.2. Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Millennium Development Goals

*Hans Diefenbacher und Volker Teichert*

In den armen Ländern des Südens hat die Frage, ob die *Millennium Development Goals* (MDG) erreicht werden oder nicht, einen außerordentlich hohen Stellenwert bekommen. Angesichts der zur Verfügung stehenden Zeit ist eine weitere Zwischenbilanz vonnöten: Denn der Countdown für das Jahr 2015 läuft. Ein Verfehlen dieser Ziele könnte in den betroffenen Ländern das Potenzial sozialer Spannungen und innerer Konflikte steigen lassen. Da die internationale Staatengemeinschaft sich zu den MDG verpflichtet hat, würde ein Versagen an dieser Stelle auch eine starke Belastung der Beziehungen zwischen den reichen und den armen Ländern bedeuten. Die reichen Länder würden als unglaublich und ausschließlich auf ihren Eigennutz bedacht wahrgenommen, ihre Hilfe als unzureichend oder verfehlt angesehen werden. Eine detaillierte Auswertung der Trends der letzten Jahre macht deutlich, dass Länder, auf deren Gebiet Kriege oder interne gewaltförmige Konflikte stattfinden, eine besonders schlechte Entwicklung bei den MDG aufweisen. Gerade hohe Ausgaben für Waffen und Militär können besonders in armen Ländern öffentliche Ausgaben im sozialen und im Gesundheitsbereich stark verringern.<sup>1</sup>

Um die Bedeutung der MDG auch für die internationale Staatengemeinschaft einschätzen zu können, muss man sich deren Entstehung und Inhalte vergegenwärtigen. Auf Initiative des ehemaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan hatten sich die Staats- und Regierungschefs beim Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen Anfang September 2000 in New York verpflichtet, die in der Millenniumserklärung formulierten Ziele – siehe hierzu Tabelle 1 – bis 2015 umzusetzen. Außerdem wurde mit dieser Erklärung das Bekenntnis zu den Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung und zur Agenda 21 der United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) von 1992 bekräftigt.<sup>2</sup> Im September 2001 legte Kofi Annan dann eine *Road Map* für die Umsetzung der Millenniumserklärung vor, in der die acht Hauptziele (*goals*) durch 18 Unterziele (*targets*) konkretisiert und zur Überprüfung mit insgesamt

---

1 Vgl. Katherine Nightingale: Shooting Down the MDGs, Oxfam Briefing Paper 120, Oxford 2008, [http://www.oxfam.de/sites/www.oxfam.de/files/20081008\\_shootingdownthemdgs\\_281kb.pdf](http://www.oxfam.de/sites/www.oxfam.de/files/20081008_shootingdownthemdgs_281kb.pdf).

2 United Nations General Assembly, A/RES/55/2 vom 18. September 2000.

48 Indikatoren verknüpft werden.<sup>3</sup> Zu diesen 48 Indikatoren wurde bei der Statistischen Abteilung der UN eine öffentlich zugängliche Datenbank aufgebaut, mit der die Umsetzung der Ziele für jedes einzelne Land jederzeit nachvollziehbar ist, soweit die Daten vorliegen.<sup>4</sup> Die Datenbasis ist vor allem in den *Least Developed Countries* (LLDC) zum Teil nach wie vor sehr lückenhaft.

Durch die globale Wirtschafts- und Finanzkrise, die deutliche Auswirkungen auf die ärmsten Länder dieser Erde und besonders auf die ärmsten Bevölkerungsgruppen hat, sind die Anstrengungen zur Erreichung der MDG teils neutralisiert, teils sogar in ihr Gegenteil verkehrt worden. Denn soweit die armen Länder überhaupt in die globale Wirtschaft integriert sind, waren sie häufig vom Rückgang ihrer Exporte in die Industrieländer betroffen; der damit verbundene Wegfall von Arbeitsplätzen wird hier in der Regel durch keinerlei soziale Sicherungssysteme gemildert. Gleichzeitig ist in den von der Krise betroffenen reichen Ländern eine verstärkte Konzentration ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitik auf die konjunkturelle Wiederbelebung der Binnenwirtschaft zu beobachten, was sich wiederum negativ auf die Absatzchancen der armen Länder, aber auch auf die finanzielle Ausstattung der Entwicklungszusammenarbeit auswirken kann. Bisher gibt es zu den Krisenfolgen indes nur erste Tendenzaussagen, denn bereits vor der globalen Krise war eine Wende bei der Erreichung der MDG nicht zu erkennen, vor allem was die Besserstellung bestimmter Regionen oder Länder auf der Welt anging.

**Tabelle 1: Die Millenniumsentwicklungsziele<sup>5</sup>**

<i>Ziel (goal)</i>	<i>Zielvorgabe (target)</i>
1. Beseitigung der extremen Armut und des Hungers	1. Den Anteil der Menschen halbieren, deren Einkommen weniger als ein Dollar pro Tag beträgt. 2. Den Anteil der Menschen halbieren, die Hunger leiden.
2. Verwirklichung der allgemeinen Primarschulbildung	3. Sicherstellen, dass alle Jungen und Mädchen eine Primarschulbildung vollständig abschließen können.
3. Förderung der Gleichheit der Geschlechter	4. Das Geschlechterverhältnis in der Primar- und Sekundarschulbildung beseitigen, vorzugsweise bis 2005, und auf allen Bildungsebenen bis spätestens 2015.

3 Kapitel III (18-31) und den Anhang (55-58) in: United Nations General Assembly, A/56/326, vom 6.9.2001. Das achte Ziel zum Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft war in dieser Form erst in der *Road Map* formuliert worden.

4 United Nations Statistics Division (Hrsg.): Millennium Indicators Database. (Online-Datenbank), <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/default.aspx>.

5 Hier im Wortlaut nach einer Übersetzung der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (Hrsg.): Die Millenniumsentwicklungsziele: Fortschritte, Rückschritte und Herausforderungen, Bonn 2003, S. 2-3.

<i>Ziel (goal)</i>	<i>Zielvorgabe (target)</i>
4. Senkung der Kindersterblichkeit	5. Die Sterblichkeitsrate von Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel senken.
5. Verbesserung der Gesundheit von Müttern	6. Die Müttersterblichkeitsrate noch vor 2015 um drei Viertel senken.
6. Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und anderen Krankheiten	7. Die Ausbreitung von HIV/Aids zum Stillstand bringen und allmählich umkehren. 8. Die Ausbreitung von Malaria und anderen schweren Krankheiten zum Stillstand bringen und allmählich umkehren.
7. Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit	9. Die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung in die Politik und Programme jedes einzelnen Staates einbeziehen und den Verlust von Umweltressourcen beseitigen. 10. Den Anteil der Menschen um die Hälfte senken, die keinen nachhaltigen Zugang zu sauberem Trinkwasser haben. 11. Bis 2020 eine erhebliche Verbesserung der Lebensbedingungen von mindestens 100 Mio. Slumbewohnern herbeiführen.
8. Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft	12. Ein offenes, regelgestütztes, berechenbares und nichtdiskriminierendes Handels- und Finanzsystem weiterentwickeln. Umfasst die Verpflichtung auf eine gute Regierungs- und Verwaltungsführung, die Entwicklung und die Armutsreduzierung sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. 13. Den besonderen Bedürfnissen der am wenigsten entwickelten Länder Rechnung tragen. Dies umfasst einen zoll- und quotenfreien Zugang für Exportgüter dieser Länder, ein verstärktes Schuldenerleichterungsprogramm für die hoch verschuldeten armen Länder und die Streichung der bilateralen öffentlichen Schulden sowie die Gewährung großzügiger öffentlicher Entwicklungshilfe für Länder, die zur Armutsminderung entschlossen sind. 14. Den besonderen Bedürfnissen der Binnen- und kleinen Inselentwicklungsländer Rechnung tragen. 15. Die Schuldenprobleme der Entwicklungsländer durch Maßnahmen auf nationaler und internationaler Ebene umfassend angehen und so die Schulden langfristig tragbar werden lassen. 16. In Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern Strategien zur Beschaffung menschenwürdiger und produktiver Arbeit für junge Menschen erarbeiten und umsetzen. 17. In Zusammenarbeit mit den Pharmaunternehmen erschwingliche unentbehrliche Medikamente in den Entwicklungsländern verfügbar machen. 18. In Zusammenarbeit mit dem Privatsektor dafür sorgen, dass die Vorteile der neuen Technologien – insbesondere der Informations- und Kommunikationstechnologien – genutzt werden können.

### *Bekämpfung von extremer Armut und Hunger*

Die Anzahl der Menschen, die 2009 weltweit in extremer Armut lebten, wird vermutlich um 55 bis 90 Millionen höher liegen als vor der Wirtschafts- und Finanzkrise. Allerdings variieren die Auswirkungen in den verschiedenen Regionen ganz erheblich. Aktuelle Schätzungen gehen davon aus, dass die allgemeine Armutsrate – der Anteil der Menschen, die unter der Armutsgrenze leben – in den Entwicklungsländern 2009 zurückging, jedoch langsamer als vor der Rezession. Vor allem in einigen der anfälligen und langsam wachsenden Ökonomien der Länder Subsahara-Afrikas und Südasiens wird dagegen sowohl die Zahl der Armen als auch die Armutsrate weiter anwachsen. Vor der Wirtschafts- und Finanzkrise reduzierte sich die Zahl der Menschen, die in Entwicklungsländern in extremer Armut – das heißt von weniger als 1,25 US-Dollar pro Tag in Preisen des Jahres 2005 – lebten, von 1,8 Milliarden im Jahr 1990 auf 1,4 Milliarden im Jahr 2005. Diese als extrem arm geltenden Menschen stellten 2005 etwas mehr als ein Viertel der Bevölkerung in den Entwicklungsländern dar, während 1990 noch fast die Hälfte der Bevölkerung zu dieser Kategorie zählte. Dabei muss zusätzlich beachtet werden, dass ein hoher Prozentsatz der Ärmsten noch über weit weniger Einkommen verfügt als der hier genannte Schwellenwert.

Ostasien konnte einen drastischen Rückgang bei der Armutsrate verzeichnen, was hauptsächlich auf das rapide Wirtschaftswachstum Chinas zurückgeht, das dazu beitrug, dass sich 475 Millionen Menschen aus extremer Armut lösen konnten. Anderswo verlief dieser Prozess langsamer, und in manchen Regionen hat das Bevölkerungswachstum dazu geführt, dass diese mittlerweile zu den ärmsten Regionen zählen. In den Ländern Subsahara-Afrikas gab es 2005 im Vergleich zu 1990 über 100 Millionen extrem arme Menschen mehr, die Rate von Menschen mit weniger als 1,25 US-Dollar blieb über 50 Prozent, obwohl sie nach 1999 zu sinken begann. Global gesehen scheint das Ziel, den Anteil der armen Menschen bis zum Jahr 2015 zu halbieren, erreichbar. Dennoch werden einige Regionen weit hinter diesem Ziel zurückbleiben, und nicht weniger als eine Milliarde Menschen werden voraussichtlich auch 2015 noch in extremer Armut leben.<sup>6</sup>

Der Anteil der Menschen, die an Unterernährung leiden, fiel von etwa 20 Prozent in der frühen 1990er Jahren bis 2005 auf etwa 16 Prozent. Doch infolge steigender Lebensmittelpreise sowie der Wirtschafts- und Finanzkrise, die die Einkommenssituation der Ärmsten aus den oben genannten Gründen zum

---

<sup>6</sup> Alle Angaben in diesem Abschnitt gehen zurück auf United Nations (Hrsg.): The Millennium Development Goals Report 2009, New York 2009, S. 6f.

Teil dramatisch verschlechterte, kehrte sich der positive Trend zu einer abnehmenden Unterernährung seither wieder um.<sup>7</sup> Vorläufige Schätzungen der Welternährungsorganisation (*Food and Agriculture Organization*, FAO) gehen von einem Anstieg der unterernährten Menschen von 848 Millionen auf 1.020 Millionen aus.<sup>8</sup> Vor allem der Anteil der Hungernden in den Ländern Subsahara-Afrikas – unter anderem in Kenia, Simbabwe, Guinea-Bissau, Sambia, Sierra Leone, Burundi, Demokratische Republik Kongo – und in Ozeanien hat zugenommen. Mit Ausnahme von China stieg die Verbreitung von Hunger auch in Ostasien. In den meisten anderen Regionen führten die steigenden Lebensmittelpreise dazu, dass der positive Trend einer Verringerung des Hungers nicht beibehalten werden konnte.

### *Verwirklichung der allgemeinen Primarschulbildung*

Zwar sind bei der Grundschulbildung Fortschritte zu verzeichnen, trotzdem besuchen weltweit immer noch mehr als zehn Prozent der Kinder im Grundschulalter keine Schule. In den Entwicklungsländern insgesamt stieg die Schülerzahl in Grundschulen von 83 Prozent (2000) auf 88 Prozent (2007). Einen entscheidenden Durchbruch gab es sowohl in Subsahara-Afrika, dort stieg die Schülerzahl zwischen 2000 und 2007 um 15 Prozentpunkte, als auch in Süd-asien, wo die Schülerzahl im gleichen Zeitraum um elf Prozentpunkte anstieg.

In den meisten Ländern ist die Zunahme der Schülerzahlen mit höheren nationalen Ausgaben für Bildung verbunden. Die Weltwirtschaftskrise könnte diese Entwicklung einschneidend beeinträchtigen. Aber nicht nur die Krise, sondern auch die demographische Entwicklung gefährdet das Ziel der MDG, bis 2015 allen Kindern eine Grundschulbildung zu ermöglichen. Bei einem steigenden Bevölkerungswachstum müssen die Bildungsausgaben entweder wachsen oder auf mehr Köpfe verteilt werden, sodass bei gleich bleibenden oder sogar rückläufigen Finanzmitteln weniger Geld pro Schüler ausgegeben werden kann.

Die Zahl der Kinder im Grundschulalter, die keine Schule besuchen, fiel seit dem Jahr 1999 um 33 Millionen. Dennoch besuchten 2007 nach wie vor 72 Millionen Kinder weltweit keine Schule, 54 Prozent davon waren Mädchen. Fast die Hälfte der betroffenen Kinder lebte in Subsahara-Afrika, gefolgt von

---

7 Siehe hierzu Beitrag 4.3..

8 Food and Agriculture Organization of the United Nations: More people than ever are victims of hunger, Rom 2009, [www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/newsroom/docs/Press%20release%20june-en.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/Press%20release%20june-en.pdf).

Süd- und Westasien mit 18 Millionen Kindern ohne Schulbildung.<sup>9</sup> Laut einer Hochrechnung der UNESCO werden 2015 immer noch mindestens 56 Millionen Kinder nicht zur Schule gehen.<sup>10</sup>

Zu den kritischsten Regionen zählen besonders die vier afrikanischen Länder Burkina Faso, Mali, Niger und Senegal. Nahezu zwei Drittel aller Kinder in diesen Ländern besuchen niemals eine Schule. Vergleichbar sieht die Situation in Westasien aus; dort sind es in der Mehrzahl Mädchen, die nicht zur Schule gehen. Zwei Drittel der Kinder, die in Südasien keine ausreichende Schulbildung erhalten, gehen zwar irgendwann einmal zur Schule, brechen diese aber wieder ab.<sup>11</sup>

Die große Zahl von Kindern, die keine Schulbildung erfahren, ist besorgniserregend, da dies erheblichen Einfluss auf die anderen MDG hat. So gibt es etwa Indizien für eine Korrelation zwischen der Bildung der Mütter und dem Rückgang der Kindersterblichkeit. Ebenso haben höher gebildete Eltern besser ernährte Kinder. Die Bildung der Eltern hat zudem Einfluss darauf, ob Kinder zur Schule gehen. Ebenso hat die Bildung einen positiven Effekt auf Erfolge bei der HIV-Prävention, zudem erhöht sie die Wahrscheinlichkeit, Zugang zu angemessenen Arbeitsverhältnissen zu erhalten.<sup>12</sup>

Ungleiche Chancen aufgrund von Geschlecht, ethnischer Zugehörigkeit, Einkommen, Sprache oder Behinderung sind noch immer alltäglich und stellen für die weltweite Bildung ein Haupthindernis dar. Kinder aus armen Familien, ländlichen Gegenden oder Slums und Mädchen sind am stärksten vom fehlenden Zugang zu Bildung betroffen.

### *Förderung der Gleichstellung der Geschlechter*

In den letzten Jahren hat es bei der Grundschulbildung einen gewissen Fortschritt gegeben. In den Entwicklungsländern insgesamt kamen 2007 auf hundert Jungen, die eine Grundschulbildung begannen, 95 Mädchen, 1999 waren es nur 91 Mädchen gewesen. Eine vergleichbare Entwicklung ist bei den weiterführenden Schulen allerdings nicht zu erkennen. Besonders in den Ländern, in denen die allgemeine Schuleintrittsrate niedrig ist, ist den Mädchen auch der Zugang zu den weiterführenden Schulen tendenziell verwehrt.

9 UNESCO (Hrsg.): EFA Global Monitoring Report 2010: Reaching the Marginalized, Paris 2010, S. 55f.

10 Ebd., S. 56f.

11 Ebd., S. 60, Figure 2.11.

12 United Nations (Hrsg.): The Millennium Development Goals Report 2009, New York 2009, S. 15.

Eine deutlich andere Situation zeigt sich paradoxerweise auf hohem Bildungsniveau. Weltweit gibt es an den Hochschulen mehr junge Frauen als Männer. Die globale Immatrikulationsrate von Mädchen im Verhältnis zu Jungen stieg von 96 im Jahr 1999 auf 108 im Jahr 2007. Doch es gibt erhebliche regionale Unterschiede. In den Industrieländern, der Gemeinschaft unabhängiger Staaten, Lateinamerika, in der Karibik und in Südostasien hat sich die Situation zugunsten der Mädchen entwickelt. In den Ländern Afrikas, in Südostasien und Ozeanien ist Frauen der Zugang zu Universitäten noch weitgehend verschlossen.

Verfügbare Daten zeigen, dass Geschlechtergleichstellung in 60 Prozent dieser Länder in der Grundschule, in 30 Prozent in weiterführenden Schulen und nur in drei Prozent in den Hochschulen erreicht worden ist.<sup>13</sup> Weltweit nahm die Ungleichheit bei den Mädchen auf höherem Bildungsniveau signifikant zu. Mädchen sind vor allem dann vom Schulzugang ausgeschlossen, wenn sie in ländlichen Gebieten wohnen und in sehr armen Haushalten aufwachsen.

Weltweit stieg in allen Ländern der Anteil der Frauen, die außerhalb der Landwirtschaft tätig sind, zwischen 1990 und 2007 leicht an.<sup>14</sup> Doch die Erwerbschancen außerhalb der Landwirtschaft haben sich für Frauen nur unwesentlich verbessert. In Nordafrika und Westasien, wo Industrie und Dienstleistungen die wichtigsten Sektoren sind, waren 2007 nur 20 Prozent bzw. 21 Prozent der Frauen im erwerbsfähigen Alter in diesen Sektoren beschäftigt. Auch in Subsahara-Afrika sind Frauen benachteiligt. Dort arbeiteten 2007 aber immerhin 29 Prozent der Frauen außerhalb der Landwirtschaft. Die Prognosen für 2015 unterstreichen zwar einen weiteren Anstieg für die Frauenbeschäftigung außerhalb der Landwirtschaft, aber der Anstieg wird sich nur marginal vollziehen.<sup>15</sup>

Die Beschäftigungssituation von Frauen ist in Ozeanien und Südostasien besonders schlecht. Dort entfällt der größte Anteil der erwerbstätigen Frauen auf mithelfende Familienangehörige, nämlich 64 Prozent in Ozeanien und 46 Prozent in Südostasien. In Nordafrika und in Ostasien liegt der Anteil dagegen nur zwischen 24 und 25 Prozent.

Die Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008 hat den Arbeitsmarkt auf der ganzen Welt erodiert. Die IAO prognostizierte, dass die globale Arbeitslosenrate 2009 zwischen 6,3 und 7,1 Prozent betragen könnte, bei einer entsprechenden Arbeitslosenquote für Frauen von 6,5 bis 7,4 Prozent, verglichen mit

---

13 Ebd., S. 20.

14 Ebd.

15 International Labour Office (Hrsg.): *Global Employment Trends for Women*, Geneva 2009, S. 10ff.

einer Rate von 6,1 bis 7 Prozent für Männer. Dies bedeutet, dass zusätzlich 24 bis 52 Millionen Menschen weltweit arbeitslos werden könnten, von denen 10 bis 22 Millionen Frauen sind.<sup>16</sup>

Die IAO berechnete, dass es Ende 2008 acht Prozent mehr arbeitslose Männer und 7,2 Prozent mehr arbeitslose Frauen gab als noch Ende 2007. Die Zahl der arbeitslosen Männer nahm etwas schneller zu als die der Frauen, besonders in der zweiten Hälfte des Jahres 2008. Neueste Daten zeigen jedoch, dass die Arbeitslosenrate der Frauen wahrscheinlich schneller wachsen wird als die der Männer. Dies legt nahe, dass die Krise nach den männerdominierten Industriezweigen nun die frauendominierten Industrien und Dienstleistungssektoren trifft und Frauen längerfristig möglicherweise stärker beeinträchtigt sind als Männer.<sup>17</sup>

### *Reduzierung der Kindersterblichkeit*

Die Zahl der Todesfälle von Kindern unter fünf Jahren hat in den vergangenen zwei Jahrzehnten zwar weltweit stetig abgenommen: 2007 lag die globale Sterblichkeitsrate von Kindern unter fünf Jahren bei 67 Todesfällen auf 1.000 Geburten, 1990 waren es noch 93 Todesfälle. Doch noch immer sterben jeden Tag mehr als 24.000 Kinder, die jünger als fünf Jahre sind. 2007 waren es fast neun Millionen Kinder. Hauptursachen für die Todesfälle sind Infektionen bei Neugeborenen, Lungenentzündungen, Diarrhöe, Malaria, HIV/AIDS und Masern.<sup>18</sup>

In den Entwicklungsländern insgesamt ging die Sterblichkeitsrate von Kindern unter fünf Jahren von 103 (1990) auf 74 (2007) zurück. Dennoch hat sich die Situation in vielen Ländern, vor allem in Subsahara-Afrika und Südasien, nur geringfügig oder gar nicht verbessert. Mehr als die Hälfte der Todesfälle bei Kindern entfällt auf nur sechs Länder, nämlich Indien (2 Mio.), Nigeria (1,1 Mio.), Demokratische Republik Kongo (500.000), Pakistan (400.000), China (382.000) und Äthiopien (381.000).

Ohne gezielte Bemühungen in diesen Ländern wird das MDG, die Kindersterblichkeit bis 2015 um zwei Drittel zu reduzieren, nicht zu erreichen sein. In Subsahara-Afrika hat sich die Sterblichkeit nur um 20,8 Prozent verringert, in Südasien um 21 Prozent, in Ozeanien um 30,6 Prozent und in Nord-

<sup>16</sup> Ebd., S. 52ff.

<sup>17</sup> Ebd., S. 55, Table S4 und S. 57, Table S6.

<sup>18</sup> World Vision International (Hrsg.): Child Health Now. Together we can end preventable Deaths, Monrovia 2009, S. 65f.; UNICEF: The State of the World's Children 2009, New York 2009, S. 9ff.

afrika um 36 Prozent. Darüber hinaus bestehen zwischen ländlichen und städtischen Gebieten und zwischen Reich und Arm große Unterschiede in den einzelnen Ländern. Würden diese Ungleichheiten beseitigt, wäre schon ein entscheidender Fortschritt erreicht. Würde etwa die Sterblichkeitsrate der ärmsten zwanzig Prozent der Bevölkerung in diesen Ländern auf das Niveau der reichsten zwanzig Prozent vermindert, würde sich die Kindersterblichkeit um 3,5 Millionen Kinder verringern.<sup>19</sup>

### *Verbesserung der Gesundheitsversorgung von Müttern*

Nach der Zielsetzung der MDG soll die Sterberate von Müttern bei Geburten zwischen 1990 und 2015 um drei Viertel reduziert werden – ein anspruchsvolles Ziel, das gerade in den ärmsten Regionen der Erde aber kaum mehr zu erreichen ist.

In Subsahara-Afrika konnte die Rate von 920 Todesfällen bei Müttern pro 100.000 Lebendgeburten von 1990 bis 2005 nur auf 900 gesenkt werden. Zum Vergleich: In den entwickelten Ländern betrug die Rate der Todesfälle bei Müttern pro 100 Lebendgeburten elf im Jahr 1990 und neun (2005). Im Schnitt aller Entwicklungsländer betrug die Rate 450 im Jahr 2005, und da die Zahl der geborenen Kinder zwischen Industrie- und Entwicklungsländern so ungleich verteilt ist, entfallen fast 9 Prozent dieser Todesfälle auf die Entwicklungsländer. In Subsahara-Afrika sind Schwangerschaft und Geburt bei Frauen im gebärfähigen Alter noch immer die häufigste Todesursache.

Die Gründe für die sehr ungleiche Verteilung der Müttersterblichkeit sind vielfältig. Direkte Ursachen sind vor allem ein schlechter Gesundheitszustand der werdenden Mütter und ein fehlender Zugang zu einem adäquaten Gesundheitssystem. So haben im Subsahara-Afrika und in Südasien weniger als 50 Prozent der werdenden Mütter die Möglichkeit, vor der Geburt das von der Weltgesundheitsorganisation empfohlene Minimum von vier Arztbesuchen wahrzunehmen; auf diese beiden Regionen entfallen zusammen etwa 85 Prozent der Todesfälle von Müttern insgesamt. Besonders betroffen sind abgelegene ländliche Gebiete, die ärmsten Bevölkerungsgruppen, ethnische Minderheiten und vor allem Gebiete, die unter Kriegen oder gewaltförmigen Konflikten leiden. So lag 2005 die Rate von Todesfällen bei Müttern auf 100.000 Lebendgeburten im Tschad und in Somalia bei 1.500, in Afghanistan bei 1.800, in

---

<sup>19</sup> Ebd., S. 30.

Sierra Leone bei 2.200.<sup>20</sup> Besonders gefährdet sind auch sehr junge Mütter im Alter zwischen 15 und 19 Jahren.

Dass sich die Müttersterblichkeit in den stark betroffenen Ländern nicht oder nur ganz geringfügig verbessert hat, ist besonders mit der hohen Armut dieser Länder zu erklären. Jedoch erscheint der Aufbau einer adäquaten Gesundheitsversorgung für werdende Mütter als eine Aufgabe, die durch eine zielgerichtete internationale Entwicklungszusammenarbeit lösbar wäre. Gerade bei diesem Ziel waren entsprechende Programme in fast allen Ländern Afrikas 2006 mit weniger Mitteln ausgestattet gewesen als zehn Jahre zuvor. Der Rückgang der Bereitstellung von Mitteln für dieses Ziel hat also weit vor der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise eingesetzt.

Nicht zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass die Gesundheitsversorgung werdender Mütter bei Flüchtlingen besonders problematisch ist, vor allem deshalb, weil die Flucht die traditionellen Gemeinschaftsstrukturen zerstört, den Müttern die Unterstützung ihrer Familien und Dorfgemeinschaften oft nicht mehr zur Verfügung steht und auch die Weitergabe traditionellen Wissens unterbrochen wird. Die Traumatisierung durch die Lebenssituation als Flüchtling wirkt sich auf Mütter und Kinder gleichermaßen verheerend aus. Der *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) weist darauf hin, dass die Bedingungen in den Flüchtlingslagern in Bangladesch, Sambia und dem Tschad häufig sehr mangelhaft sind.<sup>21</sup>

### *Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten*

2007 hatten etwa 15 Millionen Kinder mindestens ein Elternteil durch HIV/AIDS verloren; zwölf Millionen dieser Kinder lebten in Subsahara-Afrika. In Ruanda, Simbabwe, Swasiland und Lesotho sind über 20 Prozent der Kinder unter 18 Jahren von diesem Schicksal betroffen. Gerade in den letzten fünf Jahren hat sich die medizinische Versorgung der HIV/AIDS-Kranken in den ärmsten Ländern jedoch erheblich verbessert, was zum ersten Mal seit den 1980er Jahren zu einem Rückgang der Todesfälle führte.

Auch die Todesfälle durch Malaria treten zu 90 Prozent in Subsahara-Afrika auf. Noch immer sind es über eine Million Todesfälle pro Jahr. Aber

20 Vgl. Preeti Patel et al.: Tracking Official Development Assistance for Reproductive Health in Conflict-Affected Countries, in: PLOS Medicine, No. 6 (June 2009), [www.plosmedicine.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pmed.1000090](http://www.plosmedicine.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pmed.1000090).

21 Bart de Bruijn: The Living Conditions and Well-being of Refugees, in: Human Development Research Paper, HDRP Series, Vol. 25, Geneva 2009.

auch hier sind erste positive Wirkungen eines zusätzlichen speziellen Aktionsplans zu verzeichnen, dem so genannten *Roll Back Malaria Global Action Plan* von 2008, durch den die internationalen Hilfsgelder für die Malaria-Bekämpfung auf etwa 1,1 Mrd. US-Dollar jährlich gesteigert werden konnten.

Die Entwicklung bei der Tuberkulose (TB) bietet ein weniger einheitliches Bild. Der Anteil der Erkrankten an der Gesamtbevölkerung hat sich in den meisten Ländern in den letzten Jahren stabilisiert, wiederum mit Ausnahme von Subsahara-Afrika und von Osteuropa. Aber die Zahl der Neuerkrankungen hat weiter zugenommen, das heißt, der Rückgang der Erkrankungsrate hat weltweit mit dem Bevölkerungswachstum nicht Schritt halten können. Die „Stop-TB-Strategie“ der WHO<sup>22</sup> zeigt, dass bei TB ein differenziert aufeinander abgestimmtes System von Maßnahmen erforderlich ist, das im Grunde ein sehr gut funktionierendes Gesundheitssystem voraussetzt. Auch bei TB sind Flüchtlinge aufgrund ihrer Lebensumstände, die die Ausbreitung der Krankheit begünstigen, besonders betroffen.<sup>23</sup>

Gerade in den letzten Jahren zeigt die Entwicklung bei diesem MDG eindrucksvoll, dass mit speziellen Programmen bei durchaus maßvollem Finanzaufwand deutliche Fortschritte erzielt werden konnten. Diese Programme müssen in den kommenden Jahren kontinuierlich fortgeführt werden.

### *Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit*

Die Integration der Prinzipien nachhaltiger Entwicklung in die Wirtschafts- und Umweltpolitik der Länder dieser Erde und die Beendigung des Rückgangs natürlicher Ressourcen ist ein weiteres MDG, dessen Erreichung in sehr weiter Ferne liegt und durch den Ausgang der Klimakonferenz in Kopenhagen im Dezember 2009 nicht näher gerückt ist. Natürlich ist es nicht möglich, die internationalen Verhandlungen zur Reduktion von Treibhausgasen auf alle natürlichen Ressourcen hochzurechnen. Dennoch hat die Konferenz in Kopenhagen noch einmal deutlich gemacht, dass das Primat des ökonomischen Wachstums bei den Verhandlungspartnern nach wie vor Priorität vor der langfristigen Sicherung der ökologischen Tragfähigkeit der Erde hat.

Die Emissionen von Kohlendioxid sind außer in Osteuropa und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion in allen Weltregionen zwischen 1990 und 2006 gestiegen; global betrug der Anstieg in dieser Zeit 32,1 Prozent. Jede miss-

---

22 [www.who.int/tb/strategy/en/](http://www.who.int/tb/strategy/en/).

23 Máire Conolly/Micelle Gayer/Salah Ottmani: Tuberculosis Care and Control in Refugee and Displaced Persons Populations, Geneva 2007, [http://whqlibdoc.who.int/publications/2007/9789241595421\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2007/9789241595421_eng.pdf)

lungene Konferenz verkürzt den Zeitraum, in dem notwendige Reduktionen umgesetzt werden können. Mittlerweile ist hinreichend dokumentiert, dass die Auswirkungen des vorhersehbaren Klimawandels insbesondere arme Länder und dort die ärmsten Bevölkerungsgruppen besonders stark treffen werden. Die Industrieländer, die von den Treibhausgas-Emissionen der letzten 50 Jahre weit überproportional profitiert haben, sind dennoch nicht bereit, die entsprechenden Anpassungslasten zu tragen, ja noch nicht einmal das Thema unter dem Aspekt der „ökologischen Schuld“ zu diskutieren, wie von vielen lateinamerikanischen und pazifischen Ländern gefordert. Ein Anfang wäre hier gemacht, würde man – wie etwa vom Wissenschaftlichen Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU) gefordert – ein „Gesamt-Budget“ aller Kohlendioxid-Emissionen aufstellen, die bis zum Jahr 2050 noch möglich wären, ohne eine Begrenzung des Anstiegs der globalen Durchschnittstemperatur um 2 Grad Celsius zu gefährden, um dieses Gesamt-Budget dann als Ausgangspunkt einer gerechten globalen Verteilung der Emissionen zu nehmen.

Auch andere globale ökologische Probleme haben bis 2010 nicht im Entferntesten die Verbesserungen erfahren, die in der Millenniumserklärung propagiert wurden: Erhalt der Biodiversität, Stopp der Entwaldung, Bewirtschaftung der Wasserressourcen. Das komplizierte System internationaler Verhandlungen ist, was die großen ökologischen Themen des 21. Jahrhunderts angeht, bislang zu langsam und zu wenig durchsetzungsfähig. Und es besteht die Gefahr, dass sie zudem in nächster Zeit weiter von den internationalen Verhandlungsmarathons zur Vermeidung katastrophaler Folgen der Finanzkrise für das internationale Währungssystem deutlich in den Hintergrund gedrängt werden – der „Fall Griechenland“ bietet hierfür erstes Anschauungsmaterial.

### *Aufbau einer globalen Entwicklungspartnerschaft*

Die Gelder, die für Projekte der Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellt wurden, beliefen sich 2008 auf etwa 0,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der Geberländer. Dänemark, Luxemburg, die Niederlande, Norwegen und Schweden waren die einzigen Länder, die das UN-Ziel von 0,7 Prozent des BIP erreichten. Das Ziel wird kontinuierlich verfehlt, und in Zeiten der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise wird sich 2009 die Lücke zwischen Anspruch und Realität voraussichtlich weiter vergrößert haben.<sup>24</sup> Die Leistungen an LLDC und an die kleinen Inselstaaten sind zwischen 2004 und 2008 zwar

<sup>24</sup> Verlässliche Daten liegen hier vermutlich erst im Sommer 2010 vor.

wieder stetig gestiegen, erreichen aber noch immer nicht – in Relation zum BIP – das Niveau, das sie einmal 1990 hatten.

Auch in anderen Punkten haben die internationalen Beziehungen zwischen Nord und Süd häufig wenig mit Partnerschaft zu tun. Die durchschnittliche Belastung der Produkte aus Ländern des Südens durch Einfuhrzölle in Industrieländern haben sich zwar weiter verringert, aber noch immer steht die Realität in krassem Widerspruch zu den politischen Forderungen nach freiem Zugang zu den Märkten, die gerade auch von den Industrieländern erhoben werden. Nach wie vor sind Exportprodukte ganz überwiegend Rohstoffe oder Agrarprodukte, bei denen sich die exportierenden Länder meist an Weltmarktpreise anpassen müssen. In Krisenzeiten verändern sich die Wirtschaftsbeziehungen der Industrieländer gerade zu den LLDC sehr stark: Für die Industrieländer haben diese Änderungen oft quantitativ nur geringe Bedeutung, für die LLDC können sie sehr schnell starke wirtschaftliche Probleme auslösen. Die Zurückstellung nationaler Entwicklungsstrategien zugunsten der Integration in den Weltmarkt, verbunden zum Teil mit Strategien der Privatisierung und Deregulierung, hat gerade in Zeiten der Krise vor allem für die ärmsten Bevölkerungsschichten negative Folgen.

### *Resümee: Was muss getan werden, um die MDG zu erreichen?*

Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise hat die Situation der Ärmsten der Armen und Hungernden gerade in den *Least Developed Countries* noch verschlechtert, sodass die Hilfsmaßnahmen primär in diese Länder fließen müssten. Schon vorher sind in diesen Ländern – wie gesehen – kaum Fortschritte erzielt worden, und die Probleme verschärfen sich nun als Folge der Krise noch weiter. Geschätzt wird ein finanzieller Aufwand von 30 Milliarden US-Dollar, um die Krise der Welternährung (MDG 1) für rund eine Milliarde Menschen zu bewältigen.<sup>25</sup> Dabei sollte sich die Landwirtschaftspolitik an den Voraussetzungen der jeweiligen Entwicklungsländer orientieren, so wie es der Weltagrarrat fordert: „Kleinbäuerlichen Betrieben besseren Zugang zu Land und Produktionsmitteln, zu lukrativen ländlichen Märkten und zu Exportmärkten

25 Wilfried Bommert: Kein Brot für die Welt. Die Zukunft der Welternährung, München 2009, S.293f.

zu verschaffen – dies sind wichtige Optionen, die Lebensgestaltungsmöglichkeiten im ländlichen Raum zu verbessern.“<sup>26</sup>

Um eine allgemeine Grundschulbildung (MDG 2) zu erreichen, hat sich in manchen Ländern die Abschaffung des Schulgelds und die Einrichtung von Schulen in entlegenen Gegenden als wirksam erwiesen. Außerdem sollte die Schulbildung von Mädchen verstärkt gefördert werden.

Mit dem allgemeinen Zugang zur Ausbildung ist allerdings nur ein Teil der Lösung erreicht. Weitere Anstrengungen sind notwendig, damit Kinder die Grundschule auch abschließen können und sie nicht vorzeitig abbrechen. Doch in vielen Entwicklungsländern sind die Schulsysteme chronisch unterfinanziert, schlecht ausgestattet und selten in der Lage, eine qualifizierte Ausbildung zu gewährleisten. Dies führt dazu, dass Millionen Kinder die Schule wieder verlassen, ohne sich die grundlegendsten Kenntnisse im Lesen, Schreiben und Rechnen angeeignet zu haben.

Deshalb sind weit reichende Reformen und erhöhte Investitionen nötig. Basierend auf Daten aus dem Jahr 2004 rechnet die UNESCO damit, dass allein in Subsahara-Afrika bis 2015 etwa 3,8 Millionen Lehrer neu eingestellt werden müssten, um das Ziel einer allgemeinen Grundschulbildung zu erreichen. Weltweit werden bis zu 18 Millionen zusätzliche Lehrer benötigt. Das Finanzvolumen für den Ausbau der Grundschulbildung liegt bei ca. 11 Milliarden US-Dollar.

Die Gleichstellung der Geschlechter (MDG 3) muss auf verschiedenen Ebenen weiter verfolgt werden, etwa durch gezielte Alphabetisierung von Frauen, Bekämpfung von weiblicher Armut und Arbeitslosigkeit, Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen sowie Maßnahmen gegen die Müttersterblichkeit. Hierzu sind entsprechende Finanzmittel zur Verfügung zu stellen.

Die Kindersterblichkeit (MDG 4) kann in den ärmsten Ländern nur dann gesenkt werden, wenn es gelingt, die Durchimpfungsrate gegen Masern, Tetanus, Diarrhöe und Malaria zu erhöhen. Hierzu ist es allerdings notwendig, die Gesundheitsausgaben der Geberländer mehr als zu verdoppeln, und zwar von derzeit 16 auf 42,5 Milliarden US-Dollar pro Jahr bis 2015. Vor allem die Ernährungssituation von Kindern muss verbessert werden, denn über ein Drittel der Todesfälle von Kindern beruht auf Unterernährung.

Der sinkende Trend bei den Ausgaben zur Verringerung der Sterblichkeit von Müttern (MDG 5) muss umgekehrt werden: Hier ist eine sehr deutliche Steigerung notwendig, wobei die Chancen, dass das Millenniumsziel noch er-

26 International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (Hrsg.): Weltagrarbericht, Hamburg 2009, S. 11.

reicht werden kann, schlecht stehen, denn die Verbesserungen des Gesundheitssystems sind in den in erster Linie betroffenen Ländern kaum kurzfristig zu erreichen. Den Geberländern ist hier zu empfehlen, gerade auch die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen zu suchen, die in den armen Ländern entsprechende Programme umsetzen können.

Die Programme zur Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und Tuberkulose (MDG 6) scheinen dagegen in gewisser Weise überschaubarer zu sein. Aber auch hier ist eine solide, auf mittlere Sicht garantierte Finanzausstattung unbedingt erforderlich, um die bereits eingetretenen Fortschritte nicht wieder zu gefährden. Von zentraler Bedeutung ist die Sicherstellung der Verfügbarkeit bezahlbarer Arzneimittel. Hier sind die Industrieländer in besonderer Weise gefordert, um die Pharma-Unternehmen zu einer Preispolitik zu bewegen, die die armen Länder in die Lage versetzt, die notwendigen Medikamente auch zu finanzieren.

Die Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit (MDG 7) und der Aufbau einer globalen Entwicklungspartnerschaft (MDG 8) sind zu allererst ein Appell an die Industrieländer, die eigene Glaubwürdigkeit wiederherzustellen – nämlich dadurch, dass längst gegebene und oft wiederholte Versprechungen endlich erfüllt werden. Dazu gehört vor allem die genannte Steigerung der Entwicklungsfinanzierung auf 0,7 Prozent des BIP der Geberländer, aber auch die Bereitschaft, sich mit dem Thema der „ökologischen Schuld“ ernsthaft auseinanderzusetzen und die Konsequenzen zu überlegen, die eine Anerkennung des Grundsatzes hätte, nach dem jeder Mensch auf der Erde das gleiche Recht hat, Ressourcen zu verbrauchen und die Atmosphäre mit Emissionen zu belasten. Wenn die Politiker der reichen Länder dieses Kriterium zur Grundlage ihrer Verhandlungsposition bei internationalen Klima- und anderen Umweltkonferenzen machten, wäre eine Einigung nicht mehr weit.

Rechnet man die Beiträge zusammen, die zur Erreichung der MDG notwendig sind, wird deutlich, dass dies nur mit einer deutlichen Erhöhung der Zahlungen geleistet werden kann, die von den reichen Ländern für Projekte der Entwicklungszusammenarbeit aufgebracht werden. Aber wenn man sich die Zahlen in Erinnerung ruft, die Frédéric Lordon im Februar 2010 veröffentlicht hat, wonach etwa 11.400 Milliarden US-Dollar zur Bewältigung der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise aufgebracht wurden – das sind fast 1.700 US-Dollar pro Erdenbürger<sup>27</sup> – dann wird einmal mehr deutlich, dass es sich hier „nur“ um eine Frage der politischen Prioritätensetzung handelt.

---

27 Frédéric Lordon: Et si on fermait la Bourse, in: *Le Monde diplomatique*, No. 671, Februar 2010.

### **4.3. Weltwirtschafts- und Ernährungskrise: alte Probleme – neue Konfliktpotenziale?**

*Stephan Albrecht*

Die Welternährungskrise ist seit etlichen Jahrzehnten ein Dauerzustand. Obwohl die globale Erzeugung von Lebensmitteln eine auskömmliche Grundernährung aller Menschen zuließe, wird diese nicht realisiert. Inzwischen hungern mehr als eine Milliarde Menschen. Es versteht sich nicht von selbst, dass die Weltwirtschafts- und Finanzkrise, die 2007 mit dem Zusammenbruch der Immobilienspekulation in den USA offen zutage trat, mit der Ernährungskrise zusammenhängt – außer auf der Ebene der sehr allgemeinen Feststellung, dass die armen und mittellosen Bevölkerungsgruppen in allen Ländern am stärksten betroffen sind. Hier sind die Staaten eingeschlossen, in denen offiziell kein Hunger herrscht. In dem vorliegenden Beitrag wird anhand von fünf Ländern der Frage nachgegangen, welche Transmissionswege sich zwischen Wirtschafts- und Ernährungskrise ausmachen lassen.

#### *Die Welternährungskrise als Folge struktureller Gewalt*

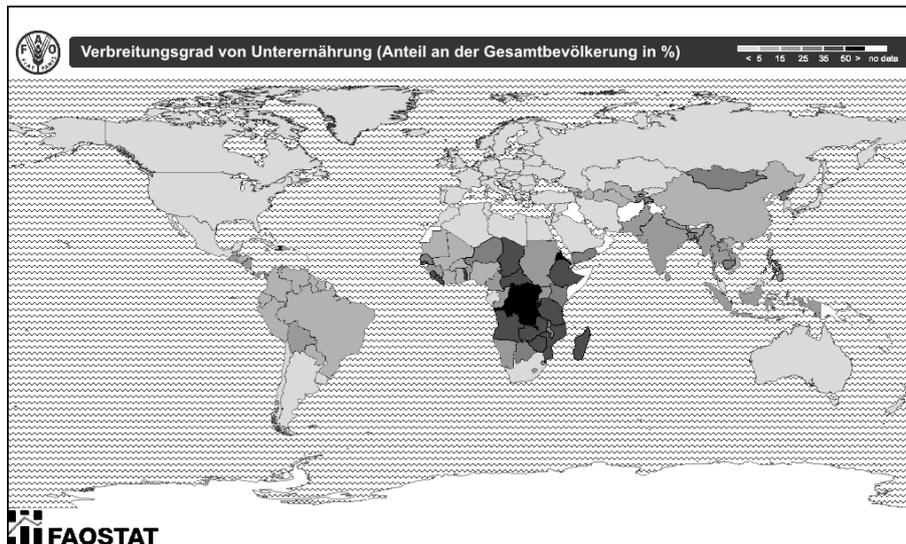
Gleichgültig, ob man von einer Dauerkrise oder einer „dritten Welternährungskrise“<sup>1</sup> spricht, ist es ein Faktum, dass die Zahl der hungernden und mangelernährten Menschen in den letzten Dekaden nahezu kontinuierlich zugenommen hat. Die neueste Übersicht der Fachorganisation der Vereinten Nationen für Ernährung und Landwirtschaft (*Food and Agriculture Organization*, FAO) zeigt, dass Hunger und Mangelernährung vor allem in Afrika und (Süd-)Asien konzentriert sind (s. Abb. 1). Die enormen materiellen Wachstumsschübe der Weltwirtschaft seit dem offiziellen Ende des Kolonialismus sind an den meisten nicht industrialisierten Ländern, von denen viele ehemals Kolonien waren, vorbeigegangen. Akuter Hunger und Ernährungsmangel waren und sind die sichtbaren Auswirkungen eines Geflechts von problematischen, sich wechselseitig beeinflussenden Verhältnissen und Faktoren: Welthandelsstrukturen, Bevölkerungsentwicklung, internationale Verschuldung, defizitäre institutionelle Strukturen (Regierung, Verwaltung, Bildung, Gesundheit), Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen, Klimaveränderungen, gewaltförmige Konflikte

---

<sup>1</sup> Walter Schug: Die Dritte Welternährungskrise. Globaler Überblick und Perspektiven, Bonn 2008.

und Kriege – alle diese Zustände und Entwicklungen machen für jedes einzelne Land und jede Region die spezifische Konstellation aus, deren einer signifikanter Ausdruck Hunger und Mangelernährung sind.

**Abb. 1: Zahl der unterernährten Menschen in den Jahren 2004-2006**



Quelle: FAO

Mit den wichtigen Beschlüssen verschiedener Regierungskonferenzen, vor allem der UN-Vollversammlung im Jahr 2000 zu den *Millennium Development Goals* und zur Halbierung des Hungers auf der Welt bis zum Jahr 2015 (vgl. Beitrag 4.2.) ist auf der weltinnenpolitischen Ebene endlich die Erkenntnis angekommen, dass Hunger Ausdruck eines sozial-ökologischen Gesamtzustands ist. Die früheren Hunger-Politiken, die darauf setzten, dass größerer Reichtum der Reichen irgendwann auch bei den Armen ankommen würde, ein ungeregt liberalisierter Welthandel allen Teilnehmenden gleichermaßen von Nutzen und Industrialisierung das gültige Modell der Weltentwicklung sei und dass man die wesentlichen Merkmale einer industrialisierten Landwirtschaft einfach auf den Rest der Welt übertragen sollte, haben sich zwar als erfolglos, zugleich aber als ideologisch und politisch hartnäckig erwiesen. Sie sind bis heute auch keineswegs von der politischen und gesellschaftlichen Bühne abgetreten; allerdings sind sie gegenwärtig, auch infolge der Wirtschaftskrise, in Misskredit geraten.

Die Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen – sauberes Wasser, fruchtbare Böden, Wälder, Land- und Meerestiere, Pflanzen – zum Zwecke der Le-

bensmittelerzeugung ist die Basis aller menschlichen Gesellschaften. Diese Güter sind auf der Welt nicht gleichmäßig verteilt und ihre Nutzungsmöglichkeiten werden außerdem durch das globale Klima maßgeblich beeinflusst. Die menschlichen Praktiken der letzten 150 Jahre haben jedoch auf Verfassung und Zusammenwirken der Elemente der natürlichen Lebensgrundlagen deutliche negative Einflüsse ausgeübt, von denen manche rasch, andere erst nach Jahrzehnten sichtbar geworden sind.

Wir verfügen heute über ein größeres Wissen zu diesen globalen naturgesellschaftlichen Problemlagen als je zuvor. Globale Abschätzungen und Bewertungen zu Ökosystemen, Wasser, Klima und Landwirtschaft haben im Laufe vieler Forschungsjahre und in breiter internationaler Kooperation verstreutes Wissen und sektoralisierte Problemsichten zusammengeführt.<sup>2</sup> Einige der für die Welternährung bedeutsamen Erkenntnisse lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Grundsätzlich, d.h. von den ökologischen Voraussetzungen und dem Wissen der Bevölkerung vor Ort her gesehen, ist es möglich, die Welternährung in auskömmlicher Quantität und Qualität sicherzustellen.
- Das setzt eine Orientierung von Forschung und Entwicklung auf die grundlegenden Bedürfnisse und die vielfältigen agrarökologischen Standortbedingungen der armen und mittellosen Bäuerinnen und Bauern voraus, also auf die 85 Prozent der landwirtschaftlichen Betriebe der Welt, deren Nutzfläche nicht größer als zwei Hektar ist.
- Die bestehenden sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheiten zwischen und innerhalb von Regionen und Staaten stellen allerdings ein bedeutendes Hindernis für die Verminderung von Armut und Mittellosigkeit dar.
- Die Erzeugung von genug Lebensmitteln für eine wachsende Weltbevölkerung mit veränderten demographischen Merkmalen, in deren Folge auch neue Ansprüche an Lebensmittel und Ökosystemleistungen entstehen, ist eine gewaltige Herausforderung, vor allem dann, wenn dies auf eine Weise geschehen muss, die die Ökosysteme erhält und nicht etwa weiter schädigt (Nachhaltigkeitsgebot).

---

<sup>2</sup> Zentral sind unter anderem: *das Millennium Ecosystem Assessment* (MA), <http://www.MAweb.org>; *das Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture* (CA-WMA), in: David Molden (Hrsg.): *Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture. Water for Food, Water for Life*, London 2007; der IV. Bericht des *Intergovernmental Panel on Climate Change* 2007, <http://www.ipcc.ch>; *International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development* (IAASTD), <http://www.agassessment.org>; Stephan Albrecht/Albert Engel (Hrsg.): *Weltagrarbericht. Synthesebericht*, Hamburg 2009, <http://www.weltagrarbericht.de>.

- Unsicherheiten bestehen über die künftige Entwicklung der Weltmarktpreise für Lebensmittel angesichts der Folgen des Klimawandels, der Veränderungen der internationalen Ordnungen des Handels, sich ändernder Ernährungsgewohnheiten und eines zunehmenden Interesses an pflanzlichen Treibstoffen.
- In verschiedenen Regionen der Erde werden mittlerweile große fruchtbare Landstriche von staatlichen wie von privaten Investoren zu Spekulationszwecken aufgekauft; das verschlechtert die Ernährungssituation in den betroffenen Gebieten.<sup>3</sup>
- Rasch wachsende Volkswirtschaften werden zu zusätzlichen Konkurrenten um Ressourcen aller Art, von Mineralien und Metallen über fruchtbares Land und Wasser bis hin zu fossilen Energieträgern.
- *Peak oil*, d.h. der Umstand, dass die Rohölförderung ihren historischen Zenit überschritten hat, erfordert, in Strategien zur Ernährungssicherheit Faktoren wie Energieeffizienz und die Abhängigkeit von Traktoren, synthetischen Düngemitteln, Bewässerungsanlagen und Transportmitteln zu berücksichtigen.
- Weltweit steigt die Zahl chronischer Erkrankungen, die teilweise auf Mangelernährung und/oder mangelnde Lebensmittelsicherheit zurückzuführen sind und die in armen wie reichen Ländern zu einem Anstieg der Krankheits- und Sterblichkeitsraten führen; dazu zählt auch die Adipositas.
- Die absehbare Zunahme von extremen Wetterereignissen wird zusammen mit dem verstärkten Auftreten von Brandgefahren, Schädlingen und Krankheiten vermittelt über die jeweiligen Auswirkungen auf Standorte für Lebensmittelproduktion, Siedlungsstrukturen und die Verfügbarkeit von Wasser erhebliche Folgen für die landwirtschaftliche Erzeugung und Ernährungssicherheit haben.

Die wirtschaftlichen, sozialen, politischen und ökologischen Hindernisse für eine Ernährungssicherung der armen und mittellosen Menschen sind Elemente struktureller Gewalt und Unfriedlichkeit, die keineswegs allein ein Nord-Süd- oder ein postkoloniales Problem darstellen. Es gibt ebenso hausgemachte, sozusagen endemische Momente und Systeme solcher permanenten Ungerechtigkeiten und Unterdrückung.

---

3 So in Afrika, z.B. in Äthiopien, Ghana, Mali, im Sudan und auf Madagaskar. Vgl. Anna Marohn: Land für die große Spekulation, und Bartholomäus Grill: Überall in Afrika, in: DIE ZEIT Nr. 7, 11. Februar 2010, S. 22f.

*Krisen verstärken sich wechselseitig*

Mittlerweile gilt die Finanz- und Wirtschaftskrise, die inzwischen voll auf die Staatsfinanzen der meisten OECD-Länder durchgeschlagen hat, als die schwerste seit – je nach Nuance – 1929 oder 1949. Zur Erklärung lassen sich trefflich statistische Angaben über BIP-, Export- und Produktionsrückgänge liefern. Weit weniger allerdings wird öffentlich über die Ursachen debattiert.

Man spricht sinnvollerweise nicht von einer, sondern von mehreren Krisen, die sich zu einem Syndrom verflochten haben.<sup>4</sup> Da ist zum einen die globale Spekulationskrise der privaten wie staatlichen Finanzinstitutionen. Diese Krise ist eine direkte Folge der politisch gewollten, nahezu vollständigen Deregulierung aller Finanzmärkte. Ein Teil dieser Krise ist die politisch ebenfalls geförderte enorme Überschuldung der privaten Haushalte in den USA und der grob fahrlässige Umgang mit Immobilienkrediten. Zweitens ist die Überproduktionskrise der globalen Automobilindustrie zu nennen. Diese hat mit der Finanzkrise erst ex post etwas zu tun. Eine dritte Krise ist die Folge von *peak oil*. Bislang hat keine Volkswirtschaft auf der Welt, die relevante Mengen Erdöl verbraucht, ernsthaft mit einer grundlegenden Umorientierung weg vom Erdöl in den industriellen und gewerblichen Strukturen begonnen. Im Gegenteil bauen etliche Schwellenländer bei der raschen Ausweitung ihrer industriellen Fertigung und Energiebereitstellung ebenfalls auf Rohöl als Grundstoff und Energieträger. Die sich verschärfende Konkurrenz führt vor dem Hintergrund der absehbaren physischen Erschöpfung der Rohölvorkommen zu enormen Preisausschlägen und in der Tendenz immer stärker steigenden Preisen für diesen Rohstoff. Eine vierte Krise ist die des weltweiten Getreide- und Futtermittelhandels und der dortigen Preisbildung. Von September 2008 bis September 2009 sanken bei einigen Massengütern im Welthandel bereits wieder die Preise, nachdem sie seit 2005 teilweise dramatisch angestiegen waren (s. Tabelle 1).

Die dramatischen Anstiege haben vielfältige Ursachen. Als wichtige Elemente können angeführt werden: steigende Nachfrage aus etlichen Schwellenländern, insbesondere nach Milchprodukten und Fleisch (z.B. Indien, VR China, Brasilien), Nutzungskonkurrenzen infolge der subventionierten Ausweitung der Erzeugung von Pflanzentreibstoffen, global schwankende Ernte- sowie schwindende Vorratsmengen und damit einhergehende Spekulationen an den Warenterminbörsen.

4 Zur Terminologie vgl. Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen (WBGU): Jahresgutachten 1994: Die Gefährdung der Böden, Bonn 1994.

**Tabelle 1: Preisentwicklung und Prognosen**

<b>Preisentwicklung Weltmarkt 2005-2007</b>	<b>Preisprognosen bis 2020</b>
Mais (USA) + 70 Prozent	Maniok + 11 bis 26 Prozent
Hartweizen (USA) + 65 Prozent	Mais + 26 bis 72 Prozent
Weizen (Argentinien) +100 Prozent	Ölsaaten + 18 bis 44 Prozent
Milch und Butter + 200 Prozent	Zucker + 11 bis 26 Prozent
Fleisch + 100 Prozent	Weizen + 8 bis 20 Prozent

*Quelle: IFPRI 2007; WWI 2007.*

Vor allem die Preise für Milchprodukte sowie Öle und Fette sind Ende 2008 relativ stark gefallen; die für Getreide und Fleisch weniger. Der Anteil der Spekulation bei den Preisausschlägen für landwirtschaftliche Massengüter dürfte gering gewesen sein; der treibende Faktor war offenkundig die rapide Expansion der Pflanzentreibstoffproduktion.<sup>5</sup> Aus der Entwicklung ist ablesbar, dass insbesondere die sich international rasch entwickelnde Produktion von Pflanzentreibstoffen (Diesel oder Ethanol) bei den Getreiden und bei Zuckerrohr, aber auch bei Ölen und Fetten (hier spielt Palmöl aus Indonesien eine wichtige Rolle, vgl. Friedensgutachten 2009, Beitrag 3.3.) entweder zu erneuten Preisaufschlägen oder nur mäßigen Rückgängen führt.

Die weltweiten Wirtschaftskrisen dauern an. Ihre strukturellen Wirkungen sind teils überhaupt nicht, teils relativ klar abzusehen. Überhaupt nicht erkennbar ist, ob und inwieweit eine den Namen rechtfertigende Finanzmarktregulierung entstehen wird. Joseph Stiglitz ist diesbezüglich skeptisch bis pessimistisch. Er konstatiert, dass „(a)ngesichts des drohenden Zusammenbruchs des ganzen Systems (. . .) das Sicherheitsnetz des Staates – das eigentlich für Menschen in Not gedacht ist – generös auf Banken, dann auf Versicherungen, Autohersteller, ja sogar auf Autokreditfirmen erweitert (wurde). Noch nie wurde derart viel Geld von so vielen Menschen zu so wenigen umgeleitet.“<sup>6</sup> Sehr klar absehbar ist, dass viele Staaten der industrialisierten und in die globalen Finanzspekulationen involvierten Welt ungeheure Schulden gemacht haben, um die Durchschlagskraft der Krise abzumildern. Der Gesamtbetrag der direkten und indirekten Verpflichtungen aus öffentlichen Haushalten dürfte sich in

5 Vgl. Derek Headey/Sangeetha Malaiyandi/Shenggen Fan: Navigating the Perfect Storm. Reflections on the Food, Energy, and Financial Crises, IFPRI Discussion Paper 889, August 2009, Washington, D.C.

6 Joseph Stiglitz: Das Geheimnis der unsichtbaren Hand. Vom großen Irrtum des Adam Smith – und vier weitere Lehren, die das Jahr 2009 bereithielt, in: Süddeutsche Zeitung Nr. 301, 31. Dezember 2009/1. Januar 2010, S. 26.

einer Größenordnung zwischen zehn und 15 Billionen Euro bewegen. Da diese volkswirtschaftlichen Belastungen international recht ungleich verteilt sind, z.B. was die USA, Brasilien oder die VR China angeht, werden sie die Neugewichtung von Staaten in der globalen Arena beschleunigen (s. auch Beitrag 4.1.).

### *Die Ernährungsunsicherheiten nehmen zu*

Die im Börsenjargon sogenannte Volatilität der Weltmarktpreise hat, soweit es um global gehandelte Massengüter geht, zu denen auch etliche Nahrungsmittel gehören, erhebliche Auswirkungen auf die Ernährungssituation, insbesondere derjenigen Menschen, die keine Lebensmittel selbst erzeugen und/oder die gehandelten Lebensmittel nicht (mehr) kaufen können. Die Unruhen z.B. infolge der rapide gestiegenen Maispreise in Mexiko und vielen anderen Ländern im Jahr 2008 sind Ausdruck dieses Umstands. Die realen Preise für Mais waren z.B. in Ghana im Jahr 2008 um 50 Prozent, in Sambia um 25 Prozent höher als 2007, wohingegen sie in Nicaragua um 15 Prozent zurückgingen. Bei einem der weltweit wichtigsten Grundnahrungsmittel, dem Reis, gibt es noch eine besondere Situation. Es werden nämlich nur etwa zehn Prozent des erzeugten Reises überhaupt transnational gehandelt. Die explodierenden Weltmarktpreise haben in einigen Ländern wie Thailand, Kambodscha, Vietnam, Ägypten, Indien und der VR China zu regierungsseitigen Reduzierungen der zulässigen Exportmengen geführt, um im Inland übermäßige Preiserhöhungen abzdämpfen. Das führte in importabhängigen Ländern postwendend zu Preiserhöhungen und erheblichen Spekulationen. So war der Reispreis in Bangladesh inflationsbereinigt im Januar 2008 um 53 Prozent höher als im gleichen Monat des Vorjahrs. Die seit Ende 2008 erfolgten Rückgänge bei den Preisen für landwirtschaftliche Massengüter, aber auch für Minerale und Erdöl, haben gerade für die ärmsten Länder eine zweiseitige Wirkung. Einerseits verbilligen sich Importe z.B. von Energie, andererseits Erlösen landwirtschaftliche Exporte weniger.<sup>7</sup>

Die FAO hat in ihrem „Bericht zur Ernährungsunsicherheit 2009“<sup>8</sup> fünf Länder als Beispiele genommen, um die Folgen der Wirtschaftskrise für die Ernährungssituation zu analysieren. Dabei geht sie davon aus, dass es vor al-

7 Vgl. hierzu Stephany Griffith-Jones/José Antonio Ocampo: The Financial Crisis and its Implications on Developing Countries, Working Paper No. 53, International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasilia 2009.

8 FAO: The State of Food Insecurity in the World. Economic crises – impacts and lessons learned, Rom 2009.

lem vier Transmissionswege gibt, auf denen die Wirtschafts- die Ernährungs- krise verstärken kann: Geldrückflüsse von Wanderarbeitern an ihre Familien, ausländische Direktinvestitionen von Unternehmen (DI), öffentliche Gelder für Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und Außenhandel. Alle vier Bereiche zeigen starke Einbußen. Inwieweit diese Rückgänge allerdings konkret auf die Ernährungsgrundlagen durchschlagen, hängt auch vom Handeln oder Nicht-handeln der jeweiligen Regierung ab. In Tabelle 2 sind einige Aspekte hierzu aufgeführt.

So unterschiedlich die fünf Länder sind, so ähnlich sind die Mechanismen der Verschlechterung der Ernährungssicherheit infolge der Wirtschaftskrise. In Bangladesch machen die Geldüberweisungen von Bangladeschis, die im Ausland arbeiten, fast 80 Prozent der gesamten Rückflüsse, DI und EZ-Geldern aus, in Armenien nahezu 50 Prozent. In Ghana wiederum beträgt der Anteil der EZ-Gelder an der Gesamtheit der Summen, die über die vier Transmissionswege bewegt werden, nahezu 75 Prozent, in Sambia über 60 Prozent. In Armenien, Bangladesch und Nicaragua ist der Anteil der Rückflüsse aus Migranteneinkommen am BIP von 1992 bis 2007 auf etwa zehn Prozent angestiegen. In Ghana und Sambia ist der Anteil bisher gering. Ein Land wie Sambia, dessen Staatshaushalt stark von der Ausfuhr eines Metalls, nämlich Kupfer, abhängig ist, wird von Einbrüchen wie der Weltwirtschaftskrise vielfach getroffen. Die Nachfrage geht zurück, die Preise brechen ein, Arbeitskräfte werden zu Zehntausenden entlassen, die Staatseinnahmen brechen ebenfalls ein,<sup>9</sup> die Investitionen im Bergbausektor werden zurückgeschraubt, Kapital wird aus dem Land abgezogen, Inflation und Währungsverfall beschleunigen sich.<sup>10</sup>

Währungsverluste treten auch im Falle von Bangladesch auf, da viele der im Ausland arbeitenden Bangladeschis in Großbritannien leben. Der starke Wertverlust des britischen Pfunds um etwa 30 Prozent seit 2005 erhöht die Lebenshaltungskosten der Migranten und mindert damit die Rückflüsse. In allen in der FAO-Studie untersuchten Ländern ist es vor allem der Zwang, die Ausgaben der Familienhaushalte infolge der verminderten Einnahmen zu reduzieren, der auf die Ernährungssituation quantitativ und qualitativ durchschlägt.

9 74 Prozent der Exporteinnahmen des Landes stammen aus dem Kupfergeschäft. Vgl. FAO, a.a.O., S. 36.

10 In Sambia ist die einheimische Kwacha von März 2008 bis März 2009 um 33 Prozent gegenüber dem US-Dollar gefallen. Vgl. FAO, a.a.O., S. 37. Allerdings ist zu beachten, dass es auch hier uneinheitliche Abläufe gibt und dass sich solche Währungsparitäten in Bezug auf den US-Dollar, das britische Pfund und den Euro ungleichmäßig entwickelt haben. Vgl. hierzu Nabil Ben Ltaifa/Stella Kaendera/Shiv Dixit: Impact of the global financial crisis on exchange rates and policies in Sub-Saharan Africa, IMF, African departmental paper 09-3, Washington D.C. 2009.

WELTWIRTSCHAFTS- UND ERNÄHRUNGSKRISE

**Tabelle 2: Wirtschafts- und Ernährungskrise: Transmissionswege, Regierungshandeln und Reaktionen der Haushalte**

	Armenien	Bangladesch	Ghana	Nicaragua	Sambia
<b>Transmission</b>	Rückflüsse	Rückflüsse, DI, EZ	Rückflüsse, DI, EZ	Rückflüsse, DI, EZ	Rückflüsse, DI, EZ, Handel
<b>Regierungsaktivitäten</b>	Infrastrukturprojekte, Subventionen für kleine und mittlere Unternehmen (KMUs), Einrichtung von zwei Freihandelszonen, sozialer Wohnungsbau, Erhöhung der Mindestlöhne	Ausweitung der Programme für Nahrungsmittelverteilung, Steuernachlässe, Sozialhilfe	Zielgerichtete Sozialhilfe, Einführung einer Krankenversicherung, Bildungsgutscheine, Schulspeisung, Beschäftigungsprogramm für Jugendliche	Schulspeisung, Verstärkung sozialer Sicherungsnetze, Geschäfte mit fairen Preisen	Investitionen in Bildung und Erziehung, Gesundheit und Landwirtschaft
<b>Zusätzliches Haushaltseinkommen</b>	Förderung von KMUs	Gelegenheitsarbeit	Migration, Diversifizierung der angebauten Nutzpflanzen, Gelegenheitsarbeit	Auswanderung, Kleinhandel, Sammeln von Feuerholz	Wiederaufnahme von Landwirtschaft, Kleinhandel, Diebstahl, Prostitution
<b>Sicherung des Konsums</b>	Verkauf von Tieren, Geldleihe	Geldleihe	Verkauf von Tieren	Verkauf von Tieren, Geldleihe	Unterstützung aus der größeren Familie, Verkauf von Tieren
<b>Ausgabenanpassung</b>	Veränderung der Ernährung (Kartoffeln statt Weizen), weniger Nutzung der Gesundheitsdienste	weniger Mahlzeiten, geringere Qualität der Lebensmittel, Kürzung der Gesundheitsaufwendungen	Veränderung der Ernährung (Beibehaltung der Grundnahrungsmittel, weniger zusätzliche Nahrungsmittel), Besuch öffentlicher statt privater Schulen, Kürzung der Gesundheitsaufwendungen	Veränderung der Ernährung	weniger Mahlzeiten, geringere Qualität der Lebensmittel, Kürzung der Gesundheits- und Bildungsaufwendungen

Dieses hat natürlich auch gesundheitliche Implikationen, ebenso wie die Unterlassung von gesundheitlich notwendigen Inanspruchnahmen von Gesundheitsdiensten, wenn diese nicht kostenlos zur Verfügung stehen.

Die zahlenmäßige Erfassung von Hunger und Unterernährung ist ein durchaus komplexes Problem, weil oftmals die Grundlagen statistischer Erfassungen notorisch ungenau sind. Das Internationale Institut für Ernährungspolitik (*International Food Policy Research Institute*, IFPRI) erhebt seit einiger Zeit den Welthunger-Index (WHI), der die Entwicklung und die Ursachen des Hungers in den Staaten der Erde untersucht und abbildet. Dabei gehen die Mortalitätsrate der unter Fünfjährigen, der Anteil der untergewichtigen Kinder und der Anteil der Unterernährten als Indikatoren in den Index ein.<sup>11</sup> Im WHI 2009 stellen die Autoren resümierend fest: „Die höchsten regionalen WHI-Werte haben Südasien mit 23,0 und Afrika südlich der Sahara mit 22,1. Allerdings hat die Ernährungsunsicherheit in den beiden Regionen unterschiedliche Ursachen. In Südasien geht der hohe Prozentsatz untergewichtiger Kinder unter fünf Jahren auf den schlechten Ernährungs-, Bildungs- und Sozialstatus der Frauen zurück. Im südlichen Afrika erklären sich die hohe Kindersterblichkeit und der hohe Anteil an Menschen, die ihren Kalorienbedarf nicht decken können, dagegen aus einer schlechten Regierungsführung, Kriegen und Konflikten, politischer Instabilität und hohen HIV/AIDS-Raten.“<sup>12</sup> Die in der FAO-Studie untersuchten fünf Länder stehen im WHI auf den Plätzen 23 (Armenien mit 9,2), 25 (Nicaragua, 10,5), 28 (Ghana, 11,5), 67 (Bangladesh, 24,7) und 72 (Sambia, 25,7) von insgesamt 84 Staaten, bei denen der Index  $> 5,0$  ist.

Der Internationale Währungsfonds hat entlang der Aspekte Handel, ausländische Direktinvestitionen, öffentliche Gelder der Entwicklungszusammenarbeit und finanzielle Rückflüsse von Migrantinnen und Migranten eine Vulnerabilitätsanalyse einkommensschwacher Länder gegenüber der Wirtschaftskrise durchgeführt. Diese ergibt, dass die meisten Länder, in denen nach dem WHI ernste bis gravierende Hungerprobleme existieren, auch in die mittlere oder hohe Gefährdungskategorie fallen.

Allerdings sind die aufgezeigten Faktoren und Transmissionswege zwischen Wirtschafts- und Ernährungskrisen keineswegs für alle Länder die ent-

11 Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) erhebt mit dem Index für menschliche Entwicklung (HDI) und dem Index für menschliche Armut (HPI) komplexere Indizes, die auch Aspekte wie Bildung und Lebensstandard einbeziehen, dazu die jährlichen *Human Development Reports*, <http://www.undp.org>.

12 Klaus von Grebmer/Bella Nestorova/Agnes Quisumbing/Rebecca Fertziger/Heidi Fritschel/Rajul Pandya-Lorch/Yisehac Yohannes: *Welthunger-Index. Herausforderung Hunger: Wie die Finanzkrise den Hunger verschärft und warum es auf die Frauen ankommt*, Bonn/Washington, D.C./Dublin 2009, S. 11.

scheidenden Ursachen für Armut, Mittellosigkeit und Hunger. Die Demokratische Republik Kongo ist das Land der Welt, in dem der WHI seit 1990 um mehr als 50 Prozent angestiegen ist; das benachbarte Burundi folgt mit 20,2 Prozent auf Platz 2 der Negativliste. An diesen Ländern kann man sehen, dass Ernährungsunsicherheit im Zweifel weit stärker von kriegesischen Konflikten, schlechter Regierungsführung, illegalem Rohstoffhandel u.ä. Faktoren abhängen kann als von den sonst zumeist maßgeblichen Faktoren.

### *Die Weltfinanz- und -wirtschaftskrise verschärft viele alte Probleme*

Aus den skizzierten Zusammenhängen zwischen Wirtschaftskrise und Veränderungen der Ernährungssicherheit ergeben sich unmittelbar keine neuen länderübergreifenden Konfliktkonstellationen. Ergebnis der Rückgänge von ausländischen Direktinvestitionen, Geldern aus der Entwicklungszusammenarbeit und Rückflüssen seitens der Migrantinnen und Migranten wie auch im Handel dürfte vor allem eine Verfestigung von Armutsbedingungen samt all ihren Folgen sein. „Die gesamte sogenannte entwickelte Welt könnte sich alle Hilfgelder sparen, wenn es keine Exportsubventionen, Schutzzölle und sonstigen Handelshemmnisse aufseiten der Industrie- und Schwellenländer gäbe. Die Entwicklungsländer verlieren durch Marktzugangsbeschränkungen viel mehr Geld, als sie von allen Gebern an Hilfe bekommen.“ Zu einer solchen Einsicht ist nach wenigen Amtswochen auch der deutsche Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Dirk Niebel, im Februar 2010 gekommen.<sup>13</sup> Die Exportsubventionen stören; zum Teil zerstören sie sogar, und zwar vor allem die Märkte in nicht industrialisierten Ländern. Minister Niebel spricht immerhin aus, was entwicklungspolitische Fachleute, Fachorganisationen wie die UNCTAD und NROs seit Jahrzehnten festgestellt haben. Die Kluft zwischen den normierten Grund- und Menschenrechten und der Wirklichkeit bleibt unerträglich groß, wird in manchen Bereichen noch größer. Transnational wird in den schon erwähnten Studien die wachsende Arbeitsmigration als eine Wirkung der weltweiten Wirtschaftskrisen konstatiert. Diese hat seit Jahrzehnten tiefgreifende Rückwirkungen für die Emigrationsländer, wie Fabrizio Gatti kürzlich literarisch und dokumentarisch nochmals sehr eindrucksvoll und authentisch beschrieben hat.<sup>14</sup> Nicht nur familiäre und soziale Bindungen wer-

<sup>13</sup> Christiane Grefe/Petra Pinzler: Die Kappe bleibt. Interview mit Entwicklungshilfeminister Dirk Niebel, in: DIE ZEIT Nr. 6, 4. Februar 2010, S. 23.

<sup>14</sup> Fabrizio Gatti: Bilal. Als Illegaler auf dem Weg nach Europa, München 2010.

den auf diese Weise beschädigt oder zerrissen. Manchen Emigrationsländern fehlen ganze Generationen junger Frauen und Männer – gerade diejenigen, die an einer Zukunft ihrer Heimat mitarbeiten könnten und sollten. Die meisten Immigrationsländer wiederum dulden staatlicherseits eine Schattenwirtschaft mit sogenannten illegalen Migranten, die als billige Arbeitskräfte ausgebeutet und nicht selten abgeschoben werden, wenn sie ausgedient haben.

Die starken Rückgänge von ausländischen Direktinvestitionen und öffentlichen Geldern aus der Entwicklungszusammenarbeit verschärfen in manchen Ländern die Haushaltsrestriktionen und unterminieren damit Unterstützungsprogramme für arme und mittellose Menschen, also diejenigen, die am meisten von Hunger und Mangelernährung betroffen sind. „Viele Länder sind weit davon entfernt, das Ziel der Halbierung der Hungernden auf der Welt bis 2015 zu erreichen. Viele Fortschritte in diese Richtung sind durch die jüngsten globalen Lebensmittelpreis- und wirtschaftlichen Krisen zunichte gemacht worden. Zu Beginn der letzten fünf Jahre bis 2015 stehen wir vor der größten Herausforderung unserer Zeit: Eine Milliarde Menschen hungern, 129 Millionen Kinder sind untergewichtig und 195 Millionen Kinder nicht altersgemäß entwickelt, mehr als zwei Milliarden Menschen leiden unter einem Mangel an Mikronährstoffen.“<sup>15</sup>

### *Global denken – lokal, national und global handeln*

Liegen die Probleme eher auf der Wissensseite oder auf der Handlungsseite? Oder auf beiden Ebenen? Was wären Wege aus den Krisen?

1. Die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise ist das Ergebnis eines Zusammenspiels von marktradikaler Deregulierung, kurzfristig orientierter, sozial-ökologisch zerstörerischer Gewinnmaximierung in den meisten Industriebranchen und gemeingefährlichen Praktiken einer globalisierten, hochspekulativen Finanzbranche. Hier kann nur eine autoritative, gemeinwohlorientierte staatliche Regulierung Änderungen erzwingen. Dabei geht es mindestens so stark um eine nachhaltigkeitsorientierte Neuausrichtung von Produktion und Konsumtion<sup>16</sup> wie um die Beseitigung der Grundla-

---

15 Jessica Fanzo/Paul Pronyk: An Evaluation of Progress Toward the Millennium Development Goal One Hunger Target: A country-level, food and nutrition security perspective, Center for Global Health and Economic Development, The Earth Institute of Columbia University, New York 2010 (Übersetzung StA).

16 Vgl. z.B. Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland und Brot für die Welt/Evangelischer Entwicklungsdienst (Hrsg.): Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt. Ein Anstoß zur gesellschaftlichen Debatte, Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie, Frankfurt a.M. 2008.

- gen der Spekulationsexzesse. Die Chancen für eine solche gesellschaftspolitische Wende stehen in den verantwortlichen Industrieländern nicht gut.
2. Die Ernährungskrise ist multifaktoriell verursacht und kann auch nur mit Veränderungen und Maßnahmen auf vielen Ebenen gelindert, vielleicht schließlich beseitigt werden. Die internationale Agrarforschung und die Agrarforschung in Deutschland, die sich mit internationalen Fragen beschäftigt, müssen die Erforschung und das Verständnis der agrarökologischen Bedingungen, Zusammenhänge und Entfaltungsmöglichkeiten der kleinbäuerlichen Betriebe in den Mittelpunkt ihrer Programme stellen. Dazu müssen sie lernen, die Bäuerinnen und Bauern als Träger wichtigen Wissens zu akzeptieren und mit ihnen partnerschaftlich zu kooperieren. Zentrales Ziel ist dabei, die agrikulturelle Gesamtproduktivität auf eine Weise zu erhöhen, die die natürlichen Lebensgrundlagen erhält und fördert. Grundlage aller Ernährungssicherheit ist eine auskömmliche Erzeugung vielfältiger und hinreichender Mengen von Lebensmitteln dort, wo die Menschen leben. Mehr als 60 Prozent der armen und mittellosen Menschen weltweit leben in ländlichen Räumen. Es gilt, die Bildung, Ausbildung, Erziehung und Gesundheit speziell von Frauen und Kindern in den ländlichen Räumen zusammen mit Maßnahmen zur Gleichberechtigung, insbesondere auch hinsichtlich von Landrechten, Erbregelungen und Kreditvergaben zu fördern.
  3. Lokale und klein-regionale Märkte für Lebensmittel und andere Artikel zur Befriedigung der Grundbedürfnisse durch Kooperationen zwischen Bäuerinnen und Bauern und mit Unterstützung der staatlichen Verwaltungen müssen gefördert und, wo nötig, etabliert werden. Solche kleinräumigen Märkte sind vor den zerstörerischen Wirkungen vermachteter Weltmärkte durch nationale Regulierung und internationale Übereinkommen (Änderung der WTO-Regularien nach den Prinzipien des *Fair Trade* und unter umfassender Internalisierung externer Kosten) zu schützen. In diesem Kontext muss die Subventionierung der Landwirtschaften in den OECD-Staaten, insbesondere die Exportsubventionierung, beendet oder auf die Honorierung ökologischer und gesellschaftlicher Dienstleistungen umgestellt werden. Hierzu gibt es in den Debatten um die Neuausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2013 durchaus Ansatzpunkte.
  4. Es gibt weltweit viele ermutigende Beispiele für erfolgreiche Maßnahmen und Programme, die die unterschiedlichen Ebenen und Anforderungen für eine nachhaltigkeitsorientierte Bekämpfung von Hunger und Armut inte-

grieren.<sup>17</sup> Die grundlegende Lehre aus allen diesen Beispielen ist: Es gibt immer nur lokal angepasste, partizipativ erarbeitete Lösungen.<sup>18</sup>

5. Es trifft zwar zu, dass die absehbaren Klimaveränderungen solche Regionen besonders negativ treffen, in denen heute schon Hunger und Mangelernährung grassieren. Die Klimaveränderungen sind aber nur verschärfende Momente, die politisches, wirtschaftliches, forschendes Handeln zur Sicherung einer nachhaltigen Erzeugung von Lebensmitteln umso dringlicher werden lassen. Hier ist eine deutsche Entwicklungszusammenarbeit gefordert, die sich auf die Stärkung ziviler Institutionen für Bildung, Gesundheit und Rechtsstaatlichkeit konzentriert.
6. In der Weltinnenpolitik gibt es ein starkes Ungleichgewicht zwischen Wirtschafts-, Klima- und Ernährungspolitik. Die Klimapolitik der OECD-Länder ist vor allem davon getrieben, die eigenen Industrien nicht zu belasten und gleichzeitig Maßnahmen gegen die größten erwartbaren Beschädigungen durchzuführen; die Auswirkungen des industriellen Wirtschaftens auf die Ernährungslage in vielen nicht-industrialisierten Ländern steht ganz hinten auf der politischen Agenda. Änderungen in diesen Prioritäten können nur in dem Maß erfolgen, in dem die OECD-Länder ihre eigenen Volkswirtschaften auf eine nachhaltigkeitsorientierte neue Grundlage stellen. Bei den Reformbemühungen in den Vereinten Nationen ist eine neue Balance der Strukturen und politischen Gewichte zwischen militärisch geprägter und umfassend menschenrechtlich fundierter Sicherheitspolitik zu schaffen.
7. Die Tatsache, dass die Regierungsvertreter auf ihrer letzten Konferenz in Rom im November 2009 über finanzielle Verpflichtungen zur Eindämmung von Hunger, Armut und Mittellosigkeit von 20 Milliarden US-Dollar für zehn Jahre gesprochen haben, zeigt das gegenwärtig vorherrschende, drastische politische Desinteresse – wenn man die Relation zu den mindestens zehn Billionen Euro betrachtet, die die Regierungen in kürzester Frist für die Rettung von Banken und Industrien aufgebracht haben. Auch hier ist also Skepsis angebracht oder – anders ausgedrückt – bedarf es des ständigen politischen Drucks der engagierten Zivilgesellschaft auf allen Ebenen von den Gemeinden bis zu den Vereinten Nationen, um politische Fortschritte zu erreichen.<sup>19</sup>

---

17 Vgl. hierzu u.a. den schon erwähnten IAASTD- oder Weltagrарbericht (s. FN 3).

18 Das war auch schon eine zentrale Erkenntnis aus dem *Millennium Ecosystem Assessment* (s. FN 3).

19 Analysen der Bedingungen wie ermutigende Beispiele finden sich in dem Jahrbuch Ashwani Kumar/Jan Aart Scholte/Mary Kaldor/Marlies Glasius/Hakan Seckinelgin/Helmut Anheier (Hrsg.): *Global Civil Society 2009. Poverty and Activism*, London 2009.

## WELTWIRTSCHAFTS- UND ERNÄHRUNGSKRISE

8. Hunger und Mittellosigkeit sind Ausdruck von Friedlosigkeit. Sie stellen wie Mord und Folter existenzielle Verletzungen der Menschenrechte dar. Ohne die Beseitigung dieser Menschenrechtsverletzungen sind Fortschritte hin zu einer friedlicheren Welt nicht erreichbar. Die deutsche Regierung muss sich daher ressortübergreifend für das Menschenrecht auf Nahrung einsetzen.

## 4.4. Die Auswirkungen der Finanzkrise auf fragile Staaten\*

*Ulrich Volz und Sebastian Ziaja*

Wie wirkt sich die Weltwirtschaftskrise auf das Konfliktrisiko in fragilen Staaten aus? Der Begriff „fragile Staaten“ bezeichnet Staaten, deren Handlungsfähigkeit in dem Maße eingeschränkt ist, dass der Bestand der zentralen Institutionen des Staates selbst gefährdet ist. Somit sind fragile Staaten per definitionem nicht in der Lage, sich gegen gewaltsam opponierende gesellschaftliche Kräfte durchzusetzen. Es gibt keinen allgemein akzeptierten Indikator von Fragilität. Hier wird ein enger Begriff der Fragilität verwendet, der lediglich die Fähigkeit zur Aufrechterhaltung des staatlichen Gewaltmonopols und grundlegender Verwaltungsstrukturen beinhaltet, gemessen anhand des *State-Weakness*-Indikators des Bertelsmann Transformation Index.<sup>1</sup> Als fragil gelten demzufolge weltweit 29 Staaten. Vier dieser Länder werden von der folgenden Analyse ausgeschlossen, da sie bereits landesweite Bürgerkriege hoher Intensität erleben (Afghanistan, Irak, Somalia) oder da über sie die notwendigen wirtschaftliche Daten nicht vorliegen (Myanmar). Die übrigen Staaten sind sortiert nach ihrem Fragilitätswert 2010 in Abbildung 1<sup>2</sup> dargestellt.

Ein Rückgang des Wirtschaftswachstums in fragilen Staaten hat neben negativen Konsequenzen am Arbeitsmarkt auch Auswirkungen auf die fiskalische Position von Regierungen und schränkt ihre finanziellen Möglichkeiten zur Bekämpfung von Gewaltakteuren sowie zur Eindämmung sozialer Probleme weiter ein. Ein zu erwartender Rückgang von Finanztransfers aus den direkt von der Finanzkrise betroffenen Industrieländern, ob Rücküberweisungen, Entwicklungshilfe oder Direktinvestitionen, könnte den Anpassungsdruck auf die Regierungen weiter erhöhen. Fraglich ist, wie groß die Gefahr ist, dass die verringerte Handlungsfähigkeit der Regierungen in Verbindung mit einer

---

\* Die Autoren bedanken sich bei den Teilnehmern eines UN-Seminars in New York im Februar 2010, auf dem die vorläufigen Ergebnisse dieser Studie präsentiert wurden, insbesondere bei Ron Mendoza.

1 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Transformation Index 2010. Politische Gestaltung im internationalen Vergleich, Gütersloh 2009; Javier Fabra Mata/Sebastian Ziaja: Users' Guide on Measuring Fragility, Oslo 2009, S. 44.

2 Quellen: Bertelsmann Stiftung a.a.O.; Weltbank: Global economic prospects 2010, Washington D.C. 2010; Lotta Harborn/Erik Melander/Peter Wallensteen: Dyadic dimension of armed conflict, 1946-2007, in: Journal of Peace Research 45 (2008): S. 697-710.

Verschlechterung der sozialen Situation den Ausbruch gewaltsamer Konflikte in fragilen Staaten befördert.

Wir liefern zunächst einen Überblick über den Zusammenhang zwischen wirtschaftlichen Faktoren und dem Ausbruch von Bürgerkriegen. Darauf aufbauend versuchen wir, anhand der vorliegenden Daten und Prognosen zu den wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der derzeitigen Krise einen Trend abzulesen, inwiefern sich als Folge der Krise Gewaltkonflikte anbahnen können. Schließlich geben wir Empfehlungen, wie die internationale Gebergemeinschaft solchen Entwicklungen vorbeugen kann.

### *Wann verursachen ökonomische Schocks Bürgerkriege?*

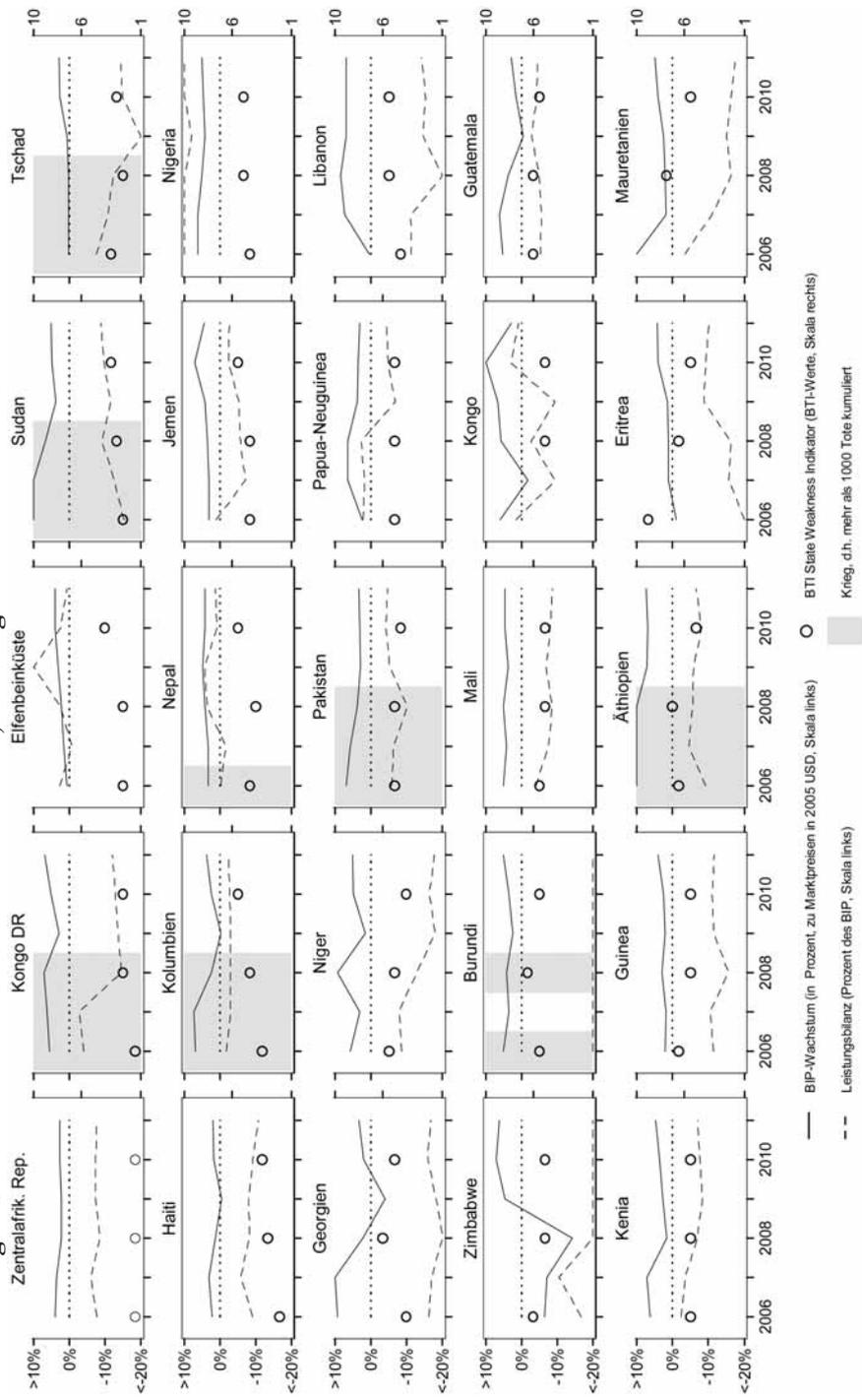
Warum sollten gesellschaftliche Akteure in fragilen Staaten im Zuge einer Wirtschaftskrise die Regierung mit Waffengewalt herausfordern? Es gibt dafür zwei grundsätzliche Beweggründe – materielle und ideelle.<sup>3</sup> Als materielle Motive gelten hauptsächlich Ressourcen wie Diamantenvorkommen, Edelhölzer und Erdöl, die geplündert werden können. Ideelle Motive beruhen zum Beispiel auf ethnischen oder ideologischen Feindschaften. Rebellen müssen über genügend Ressourcen verfügen, um sich dem Staat über einen gewissen Zeitraum hinweg gewaltsam widersetzen zu können. Die qualitative Forschung zu Bürgerkriegen legt nahe, dass für das Auftreten von Konflikten politische Divergenzen notwendig sind, für deren Aufrechterhaltung aber ökonomische Faktoren.

Während hier veränderte Motive nicht untersucht werden, ist es allerdings möglich, Veränderungen der finanziellen Voraussetzungen zur Konfliktaufnahme anhand der Wirtschaftsentwicklung zu bewerten. Der beste Anhaltspunkt hierfür sind die Staatsfinanzen. So erzielen z.B. die Regierungen der meisten fragilen Staaten einen Großteil ihrer Einkünfte aus Rohstoffexporten. Geringere Rohstoffnachfrage in den Industriestaaten wirkt sich negativ auf das Wirtschaftswachstum in Exportländern aus. So sinken auch die Einkünfte aus Unternehmens- und Lohnsteuern. Eine derart verringerte Ressourcenausstattung der Regierungen kann die Widerstandsfähigkeit gegen gewaltsame Opponenten auf ein Niveau senken, das den Ausbruch eines Bürgerkriegs wahrscheinlicher macht.

Doch welche Auswirkungen kann die Wirtschaftskrise auf die Ressourcenausstattung einer nichtstaatlichen Konfliktpartei haben? Versorgen sich die

<sup>3</sup> Mats R. Berdal/David M. Malone: Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars, Boulder, 2000; Karen Ballentine/Jake Sherman (Hrsg.): The Political Economy of Armed Conflict. Beyond Greed and Grievance, Boulder, 2003, S. 259-284.

Abb. 1: Fragile Staaten in der Finanzkrise: Wachstum, Leistungsbilanz und Konflikt 2006-2011



potenziellen Rebellen mithilfe plünderbarer Primärrohstoffe selbst, hängt ihre Ausstattung von der jeweiligen Preisentwicklung ab. Werden sie von bestimmten Bevölkerungsgruppen unterstützt, hängt die Ressourcenausstattung der Rebellen davon ab, wie stark diese Gruppen von der Krise betroffen sind. Während etwa Rücküberweisungen an Bevölkerungsgruppen, die den Aufstand nicht unterstützen, den Frieden sichern, kehrt sich diese Wirkung um, sobald jene Gruppen sich dem Aufstand angeschlossen haben und ihn mit eben diesen Mitteln unterstützen.

Ob sich folglich die sozioökonomischen Auswirkungen einer Wirtschaftskrise in erhöhten Konfliktrisiken niederschlagen, hängt im Einzelfall von der lokalen Akteurskonstellation und ihrer relativen Betroffenheit durch die Krise ab. Dennoch lassen sich einige Variablen identifizieren, die sich in den vergangenen Jahrzehnten als deutliche Risikofaktoren herausgestellt haben. Falls diese Faktoren von der Wirtschaftskrise beeinflusst werden sollten, kann daraus zwar noch keine Prognose für das Auftreten einzelner Konflikte abgeleitet werden; dennoch ließe sich eine Aussage darüber treffen, ob die bestimmte Konfliktwahrscheinlichkeit für fragile Staaten im Zuge der Wirtschaftskrise steigt. Insbesondere ein niedriges Pro-Kopf-Einkommen und geringes Wirtschaftswachstum haben sich als erklärungsstark erwiesen.<sup>4</sup> Ein geringes Einkommen führt zu geringeren Steuereinnahmen und ist damit ein Maß für die Unfähigkeit des Staates, die Rebellen niederzuschlagen. Allerdings deuten auch andere Indikatoren wie die Verschlechterung der Haushaltslage, der Verlust von Geldreserven und wegfallende Budgethilfe auf abnehmende Staatsstärke hin. Der plötzliche Einbruch von Wachstumsraten bietet den Rebellen dagegen die Möglichkeit, in kurzer Zeit viele Rekruten aus dem Pool unterbeschäftigter, junger Männer zu gewinnen. Ein weiterer Indikator für das Konfliktrisiko, der in der Krise bedeutsamer werden könnte, ist die steigende wirtschaftliche Ungleichheit zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen.<sup>5</sup>

### *Die Auswirkungen der derzeitigen Wirtschaftskrise auf fragile Staaten*

Trotz des zumeist geringen Maßes an Integration in die Weltwirtschaft wurden mehrere Entwicklungsländer schwer von der Krise getroffen. Die Rezession in

4 Paul Collier: Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy, in: Chester. A. Crocker/Fen Osler Hampson/Pamela R. Aall (Hrsg.): Leashing the Dogs of War. Conflict Management in a Divided World, Washington D.C. 2007, S. 197-218.

5 Gudrun Østby: Polarization, Horizontal Inequalities and Violent Civil Conflict, in: Journal of Peace Research 45 (2008): 2, S. 143-162.

den Industrieländern, deren Wirtschaft auf dem Höhepunkt der Krise im ersten Quartal 2009 um 8,3 Prozent geschrumpft war, führte zu einem drastischen Einbruch des internationalen Handels um 14,4 Prozent im Jahr 2009.<sup>6</sup> Der Produktions- und Konsumrückgang in den USA und Europa führte zu Exporteinbrüchen und damit auch zu (zum Teil deutlichen) Wachstumsrückgängen in vielen Entwicklungsländern. Auch die Wachstumsabschwächung in wichtigen Schwellenländern wie China führte zu einem Absinken der Öl- und Rohstoffpreise, was je nach Export- und Importstruktur positive oder negative Effekte für die Leistungsbilanzen (also das Gesamtergebnis aller grenzüberschreitenden Dienstleistungs-, Handels- und Finanzströme) einzelner Länder hatte.

Die Wachstumseinbrüche in den Industrieländern hatten zudem Auswirkungen auf die Finanzflüsse aus Industrieländern in arme Länder. Das Einfrieren der internationalen Kapitalmärkte betraf die fragilen Staaten jedoch nicht, da sie ohnehin keinen Zugang zu ihnen hatten. Auch der Rückgang ausländischer Direktinvestitionen in Entwicklungsländern um 35 Prozent in 2009 betraf fragile Staaten kaum.<sup>7</sup> Allerdings führte die steigende Arbeitslosigkeit in Industrieländern und die sich damit verschlechternden Einkommensmöglichkeiten von Migranten zu einem Rückgang der Überweisungen an die Familien in den Heimatländern – für viele ärmere Länder eine wichtige Devisenquelle.<sup>8</sup> Das verschlechterte weltwirtschaftliche Umfeld zog sinkende Anlageinvestitionen nach sich, deren Wachstum in Entwicklungsländern von 13,4 Prozent im Jahr 2007 auf lediglich 1,3 Prozent im Jahr 2009 schrumpfte.<sup>9</sup> Dies hatte wiederum negative Konsequenzen für die heimische Nachfrage und industrielle Produktion. Als Konsequenz schrumpfte auch das Wachstum in Entwicklungs- und Schwellenländern um 2,2 Prozent im vierten Quartal 2008 und um 3,1 Prozent im ersten Quartal 2009 (s. Abbildung 2).

In Subsahara-Afrika, wo 19 der 26 hier untersuchten Staaten liegen, hatte die Krise merklich negative Auswirkungen. Das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in den Ländern Subsahara-Afrikas sank von einem Durchschnitt von fünf Prozent in den letzten fünf Jahren auf lediglich 1,1 Prozent 2009, während das Pro-Kopf-Einkommen 2009 um geschätzte 0,8 Prozent

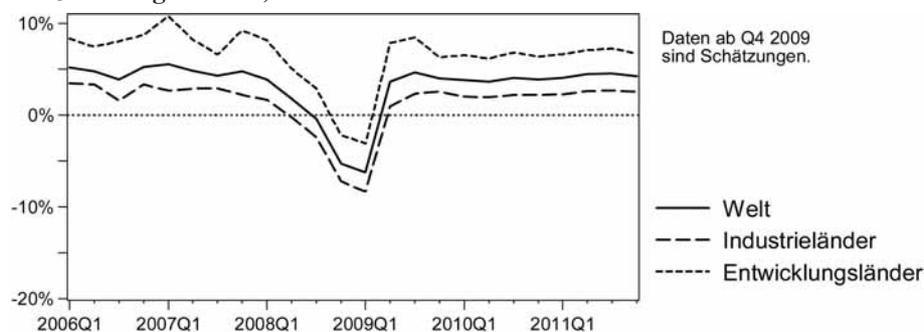
6 Weltbank: *Global Economic Prospects 2010*, Washington D.C. 2010.

7 UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development): *Global and Regional FDI Trends in 2009. Global Investment Trends Monitor No. 2*, Genf 2010.

8 Nach Weltbankschätzungen sind Rücküberweisungen von 338 Mrd. US-Dollar in 2008 um 6,1 Prozent auf 317 Mrd. US-Dollar in 2009 gesunken. Siehe Dilip Ratha/Sanket Mohapatra/Ani Silwall: *Migration and Remittance Trends 2009*, Migration and Development Brief 11, Washington D.C. 2009.

9 IMF: *World Economic Outlook Update*, Washington D.C. Januar 2010.

**Abb.2: Wachstum des Bruttoinlandsprodukts (in Prozent, Quartalsdaten, auf das Jahr umgerechnet)**



Quelle: IMF: *World Economic Outlook Update*, Washington D.C. 2010.

sank – der erste Rückgang innerhalb einer Dekade.<sup>10</sup> Überweisungen von Migranten an ihre Familien in Subsahara-Afrika sanken 2009 um 2,9 Prozent. Sie waren zwischen 2006 und 2008 um 40 Prozent gewachsen. Für 2010 wird wieder ein leichter Anstieg von Rücküberweisungen in die Region in Höhe von 1,8 Prozent erwartet.<sup>11</sup> Aufgrund mangelnder sozialer Sicherungssysteme in den meisten Ländern der Region gab es für den Rückgang von Haushaltseinkommen kaum Abfederung. So wird die Zunahme der 2009 auf Unterernährung zurückzuführenden Todesfälle von Kleinkindern in Subsahara-Afrika auf etwa 30.000 bis 50.000 Fälle geschätzt<sup>12</sup> – eine direkte Konsequenz zunehmender Armut. Durch geringere Steuer- und Zolleinnahmen verschlechterte die Krise auch die Haushaltslagen der Staaten: Im Durchschnitt der gesamten Region wandelte sich die fiskalische Lage von einem Bilanzüberschuss in Höhe von 0,9 Prozent des BIP 2008 zu einem Defizit von 4,2 Prozent des BIP 2009.<sup>13</sup> Ein zu erwartender Anstieg von Rohstoffpreisen und Exportvolumina in Kombination mit erstarakter heimischer Wirtschaftsaktivität dürfte die Steuereinnahmen wieder erhöhen und die Haushaltsdefizite in der Region verringern. Gleichwohl werden die meisten Länder mit Niedrigeinkommen in Subsahara-Afrika in den nächsten Jahren voraussichtlich Haushaltslücken von mehr als drei Prozent des BIP aufweisen.

Die Weltbank ist in ihren jüngsten Prognosen optimistisch, dass die Weltwirtschaft, die 2009 um 2,2 Prozent geschrumpft ist, 2010 und 2011 wieder

10 Weltbank, a.a.O.

11 Ratha/Mohapatra/Silwall, a.a.O.

12 Jed Friedman/Norbert Schady: *How Many More Infants Are Likely to Die in Africa as a Result of the Global Financial Crisis?*, World Bank Policy Research Working Paper 5023, Washington D.C. 2009.

13 Weltbank, a.a.O. (auch zum Folgenden).

um etwa drei Prozent wachsen und der globale Handel 2010 nach dem Einbruch im Vorjahr wieder um 4,3 Prozent zunehmen wird. Für Entwicklungsländer erwartet sie eine relative robuste Erholung mit Wachstumsraten von über fünf Prozent 2010 und 2011 – deutlich höher als die 1,2 Prozent Wachstum 2009. Dennoch bestehen aufgrund der nach wie vor vorhandenen Unsicherheiten in der Weltwirtschaft – insbesondere mit Blick auf die wirtschaftliche Erholung in den Industrieländern – deutliche Risiken für das Wachstum in den Entwicklungsländern. Aber selbst wenn die langsame wirtschaftliche Erholung in Industrie- und Entwicklungsländern eintritt, wie von der Weltbank erwartet, dürfte das Trendwachstum der Entwicklungsländer über die nächsten fünf bis sieben Jahre aufgrund geringerer Exporteinnahmen und reduzierter internationaler Finanzflüsse etwa 0,2 Prozent bis 0,7 Prozent niedriger liegen, als dies ohne die Krise der Fall gewesen wäre. Die Erholung in Subsahara-Afrika wird nach Erwartungen der Weltbank 2010 und 2011 bescheiden ausfallen und deutlich unter der Wachstumsrate von 6,6 Prozent liegen, die die Länder der Region in den Boomjahren verzeichnen konnten. Das Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens wird auf 1,9 Prozent in 2010 und 2,7 Prozent in 2011 geschätzt. Gerade in fragilen Staaten dürfte ein niedriges Trendwachstum die oftmals ohnehin angespannte soziale Situation weiter verschärfen, da dort überproportional viele Menschen in Armut leben.

### *Auswirkungen auf die Bevölkerung*

Erfahrungsgemäß treffen Wirtschaftskrisen die ärmsten Schichten der Bevölkerung besonders hart. Zum einen sinken die Haushaltseinkommen aufgrund steigender Arbeitslosigkeit und sich verschlechternder Erwerbsquellen im informellen Sektor. Zum anderen ist die Fähigkeit gerade der ärmsten Länder, mit einer antizyklischen Fiskalpolitik auf eine sich verschlechternde Wirtschaftslage zu reagieren, stark eingeschränkt.<sup>14</sup> Oftmals führt eine Verschlechterung der öffentlichen Haushaltslage zu Kürzungen im Sozialbereich und bei Bildungsausgaben<sup>15</sup>, was insbesondere negative Konsequenzen für die Lage von Frauen und Kindern befürchten lässt.<sup>16</sup> Mit zunehmender Armut verbun-

14 Ethan Ilzetski/Carlos Vegh: Procyclical Fiscal Policy in Developing Countries. Truth or Fiction?, NBER Working Paper 14191, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, 2008.

15 UNESCO: The Impact of the Crisis on Public Expenditure on Education. Findings from the UNESCO Quick Survey, Paris 2009.

16 Ron U. Mendoza: Child Friendly Budgets: A Case for Building Back Better, United Nations Children's Fund, New York 2010.

den sind im Regelfall steigende Schulabbrecherquoten, Kinderarbeit, Mangelernährung und erhöhte Kindersterblichkeit. Nach Schätzungen der Weltbank werden in der Krise weltweit fünf Millionen zusätzliche Kinder schwere Mangelernährung erleiden, was sich negativ auf ihre kognitiven Fähigkeiten und somit auch langfristigen Perspektiven und Einkommensmöglichkeiten auswirken wird. Letzteres kann mittelfristig die Gefahren für den Ausbruch gewaltsamer Konflikte erhöhen.

Aber auch kurzfristig besteht aufgrund der Folgen der Wirtschaftskrise ein erhöhtes Risiko für den Ausbruch von Konflikten in fragilen Staaten. So besteht die Gefahr, dass durch eine sich verschlechternde soziale Situation mit erhöhter Arbeitslosigkeit der Unmut auf den Staat wächst – und dieser hat aufgrund einer geschwächten fiskalischen Position immer weniger Handlungsspielraum. So könnte beispielsweise eine sich durch geringere Haushaltseinkommen und erneut steigende Lebensmittelpreise verschlechternde Nahrungsmittellage das Risiko sozialer Unruhen erhöhen. Selbst wenn die Nahrungsmittelpreise seit dem Höhepunkt der Lebensmittelkrise im Sommer 2008 wieder gefallen sind, liegen sie weiterhin deutlich über dem Langzeitdurchschnitt, was die Kaufkraft gerade der armen Bevölkerung, die im Schnitt etwa drei Viertel ihres Einkommens für Nahrungsmittel ausgibt, deutlich einschränkt und die Zahl der Unterernährten um etwa 100 Millionen erhöht hat.<sup>17</sup> Weitere, durch zurückgehendes oder stagnierendes Haushaltseinkommen entstehende Versorgungsengpässe können zum Ausbruch gewaltsamer Konflikte beitragen.<sup>18</sup> Bereits in den Jahren 2007/2008 war in 39 Ländern als unmittelbare Folge der Nahrungsmittelkrise eine Zunahme sozialer und politischer Unruhen zu beobachten.<sup>19</sup> Die Aufrechterhaltung oder Einführung von Lebensmittelsubventionen kann für die Stabilisierung der sozialen und politischen Lage von enormer Bedeutung sein, was Regierungen mit sich verschlechternder Haushaltssituation und sich somit verringermendem fiskalischem Spielraum vor Herausforderungen stellen kann.<sup>20</sup>

Zur Arbeitslosigkeit – wie auch zu anderen sozialen Indikatoren – in fragilen Staaten liegen keine verlässlichen und aktuellen länderspezifischen Daten vor. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) schätzt, dass die Arbeitslo-

17 Food and Agriculture Organization: *The State of Food Insecurity in the World. Economic Crisis. Impacts and Lessons Learned*, Rom 2009.

18 Per Pinstrup-Andersen/Satoru Shimokawa: *Do Poverty and Poor Health and Nutrition Increase the Risk of Armed Conflict Onset?*, in: *Food Policy* 33 (2008): 6, S. 513-520.

19 Marc Lacey: *Across Globe, Empty Bellies Bring Rising Anger*, in: *New York Times*, 18.4.2008, <http://www.nytimes.com/2008/04/18/world/americas/18food.html>.

20 Tamar Gutner: *The Political Economy of Food Subsidy Reform. The Case of Egypt*, in: *Food Policy*, 27 (2002): 5-6, S. 455-476.

sigkeit in Subsahara-Afrika 2009 im Vergleich zum Vorjahr um 0,2 Prozent auf 8,2 Prozent angestiegen ist, was jedoch die tatsächlichen Ausmaße der Krise nicht widerspiegelt, sondern vielmehr im Zusammenhang mit der Entwicklung der unsicheren Arbeitsverhältnisse (*vulnerable employment*) und dem Anteil der Arbeitnehmer, die trotz eines Arbeitsverhältnisses in extremer Armut leben (*extreme working poverty*), gesehen werden muss.<sup>21</sup> Der Anteil an unsicheren Arbeitsverhältnissen in Subsahara-Afrika ist mit etwa 80 Prozent wieder auf das Niveau von 2003 gestiegen; die in den Boomjahren 2003-2008 erzielten Fortschritte am Arbeitsmarkt gingen wieder verloren. Der Anteil der Arbeitnehmer, die trotz eines Arbeitsverhältnisses in extremer Armut leben, wird für 2009 auf bis zu zwei Drittel geschätzt, was einem Anstieg von zehn Prozent innerhalb eines Jahres gleichkäme. Diese aggregierten Daten suggerieren eine allgemeine Verschlechterung der Beschäftigungssituation in Subsahara-Afrika, was negative Konsequenzen für die soziale Lage in den meisten fragilen Staaten befürchten lässt.

### *Auswirkungen auf die staatliche Handlungsfähigkeit*

Die Abbildung am Anfang des Beitrags sowie die folgende Tabelle zeigen ausgewählte wirtschaftliche Indikatoren für fragile Staaten. Die Abbildung zeigt die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und der Leistungsbilanz seit 2006. Fast alle dieser Länder mussten (zum Teil deutliche) Wachstumseinbußen im Vergleich zu den Vorjahren hinnehmen, wobei auch erkennbar wird, dass die Länder teilweise sehr unterschiedlich getroffen wurden. Das BIP von Haiti, Georgien, Kolumbien und Guatemala schrumpfte 2009, wohingegen es in Ländern wie Tschad, Elfenbeinküste, Zimbabwe, Kongo, Guinea, Jemen, Nepal, Libanon, Eritrea und Mauretanien keine wesentliche negativen Abweichung vom Wachstum der vorherigen Jahre gab. Jedoch hat sich in einigen der zuletzt genannten Länder – Tschad, Kongo, Libanon und Mauretanien – die Leistungsbilanz deutlich verschlechtert. Mit Ausnahme der Elfenbeinküste, Nepals, Kolumbiens und Guatemalas weisen somit alle aufgelisteten fragilen Staaten ein kritisches Leistungsbilanzdefizit auf, das sich teilweise durch die Krise noch deutlich verschlechtert hat. Ein Leistungsbilanzdefizit impliziert, dass ein Land auf internationale Finanzzuflüsse angewiesen ist. Nach Schätzungen der Weltbank wird die Region Subsahara-Afrika 2010 eine externe Finanzierungslast in Höhe von etwa zwölf Prozent des BIP tragen müs-

21 International Labour Organization: Global Employment Trends, Genf 2010.

sen.<sup>22</sup> Sollte dies nicht gelingen, sind niedrigere Investitionen und schlechtere Wachstumsaussichten zu erwarten.

Mehrere fragile Staaten (Zentralafrikanische Republik, Haiti, Republik Kongo und Jemen) stehen ohnehin schon am Rande der Überschuldung; Sudan, Elfenbeinküste und Burundi sind bereits in einer Schuldenkrise (s. Tabelle 1). Die Gestaltungsspielräume verschuldeter Staaten sind stark eingeschränkt. Dies kann sowohl die Fähigkeit betreffen, soziale Missstände zu bekämpfen, als auch die Gewährleistung der Sicherheit einschränken, wenn z.B. Militär und Polizei keinen Lohn erhalten. Eine weitere Schwächung der Handlungsfähigkeit von Regierungen durch geringere Steuereinnahmen als Konsequenz geringeren Wirtschaftswachstums kann daher gravierende Folgen für das Gleichgewicht in fragilen Staaten haben. Zu einer umfassenden Analyse der Konfliktwahrscheinlichkeit in fragilen Staaten wären nicht nur verlässliche Daten zur Haushaltslage von Zentral- und Regionalregierungen notwendig, es wären auch Informationen zur Finanzsituation von Rebellengruppen nötig. Inwiefern sich das relative Kräfteverhältnis zwischen Staat und Rebellen verschiebt, kann nicht pauschal beantwortet werden. Es ist daher nicht möglich, allein aus der Untersuchung makroökonomischer Entwicklungen eine verlässliche Risikoanalyse für Konfliktwahrscheinlichkeit zu erstellen, zumal die ökonomischen Faktoren nur einen Teil einer komplexen Situation darstellen. Festgestellt werden kann allerdings, inwiefern sich die makroökonomische Situation fragiler Staaten in einem Ausmaß verschlechtert, das sowohl soziale Unruhen durch mangelnde soziale Abfederung der Krise als auch Bürgerkrieg durch die mangelnde Repressionsfähigkeit der Staaten nach sich ziehen kann.

Die Tabelle bildet die wirtschaftliche Lage fragiler Staaten anhand von drei Kriterien ab:

1. Gab es im Jahr 2009 eine Kontraktion des BIP?
2. Gab es eine deutliche Verschlechterung der Leistungsbilanz durch die Krise oder kritische Leistungsbilanzdefizite bereits vor der Krise?
3. Kommt die Schuldentragfähigkeitsanalyse der Weltbank zu dem Ergebnis, dass ein Land einem hohen Risiko der Überschuldung unterliegt (bzw. wird ein Land bereits als überschuldet eingestuft)?

Werden mindestens zwei dieser Fragen positiv beantwortet, ist die Zeile des entsprechenden Landes grau unterlegt. Nach diesen Kriterien erscheinen sechs der 25 untersuchten fragilen Staaten in einem besonders kritischen Zustand: Die Zentralafrikanische Republik, Haiti, Kongo, Georgien, Jemen und Burundi.

---

22 Weltbank, a.a.O.

**Tab. 1: Die wirtschaftliche Lage fragiler Staaten**

Staat	BIP-Kontraktion 2009	Deutliche Verschlechterung der Leistungsbilanz oder kritische Leistungsbilanzdefizite bereits vor der Krise	Schuldenprognose der Weltbank 2008
Zentralafrik. Rep.	—	X	hohes Risiko
Kongo, Dem. Rep.	—	X	
Tschad	—	X	moderates Risiko
Sudan	—	X	in Schuldenkrise
Haiti	X	X	hohes Risiko
Elfenbeinküste	—	—	in Schuldenkrise
Niger	—	X	moderates Risiko
Pakistan	—	X	
Zimbabwe	—	X	
Nigeria	—	X	geringes Risiko
Äthiopien	—	X	moderates Risiko
Kongo	—	X	hohes Risiko
Georgien	X	X	geringes Risiko
Papua-Neuguinea	—	X	
Mali	—	X	geringes Risiko
Guinea	—	X	
Kenia	—	X	geringes Risiko
Jemen	—	X	hohes Risiko
Burundi	—	X	in Schuldenkrise
Nepal	—	—	moderates Risiko
Libanon	—	X	
Eritrea	—	X	
Kolumbien	X	—	
Mauretanien	—	X	moderates Risiko
Guatemala	X	—	

Quellen: Eigene Einschätzung anhand von Daten aus: Weltbank, a.a.O.; Weltbank: Debt Sustainability Analysis, Washington D.C. 2010, <http://go.worldbank.org/IKDY0HLKM0>.

*Staaten stärken, Kosten für Gewaltanwendung erhöhen*

Die globale Wirtschaftskrise hat die Opportunitätskosten für einen gewaltsamen Widerstand gegen die Regierungen in fragilen Staaten verändert. Auch wenn die fragilen Staaten einen verhältnismäßig geringeren Rückgang ihres Wirtschaftswachstums zu verzeichnen hatten als die Industrieländer, so hatte dieser Rückgang hier dennoch stärkere Auswirkungen auf das Leben der Menschen. Es sind für mehrere Jahre verminderte Wachstumsraten zu erwarten. Eine weitere Schwächung der Handlungsfähigkeit von Regierungen durch geringere Steuereinnahmen als Konsequenz geringeren Wachstums und damit verbundene verschlechterte soziale Bedingungen kann gravierende Folgen für das Gleichgewicht in fragilen Staaten haben.

Die begrenzte Aussagekraft der uns vorliegenden wirtschaftlichen und sozialen Indikatoren und die Komplexität der Situationen in fragilen Staaten erlaubt keine präzise Vorhersage für den Ausbruch von Gewaltkonflikten im Zuge der Krise. Dennoch suggeriert die Betrachtung der makroökonomischen Entwicklungen, dass die wirtschaftliche Situation in sechs der hier betrachteten Länder als kritisch eingestuft werden muss und das dortige Risiko von Konflikten gestiegen ist: Zentralafrikanische Republik, Haiti, die Republik Kongo, Georgien, Jemen und Burundi. Aber auch in anderen fragilen Staaten haben Verschlechterungen der wirtschaftlichen und sozialen Lage und die fiskalische Schwächung der Regierung zu einer Erhöhung des Konfliktrisikos beigetragen.

Wie kann die internationale Gebergemeinschaft dieses Konfliktrisiko mindern? Da ungünstige wirtschaftliche Entwicklung nur einen Aspekt einer komplexen Situation darstellt, wird eine Reaktion, die sich lediglich auf Hilfestellungen bei der wirtschaftlichen Überwindung der Krise konzentriert, den Herausforderungen nicht gerecht. Erforderlich ist vielmehr eine umfassende Strategie der Kooperation mit fragilen Staaten.

Drei grundsätzliche Hindernisse stehen der entwicklungsfreundlichen Stärkung fragiler Staaten entgegen: Die mangelnde Kenntnis über Ursachen und Folgen fragiler Staatlichkeit, divergierende politische Interessen auf Seiten der Geber und bürokratische Eigeninteressen der Durchführungsorganisationen.<sup>23</sup> Die Gebergemeinschaft sollte verstärkt in die Erforschung fragiler Staatlichkeit investieren, andernfalls ist die Gefahr unerwarteter und unerwünschter Effekte entwicklungspolitischer Maßnahmen groß. Die Gebergemeinschaft sollte ihre Ankündigungen umsetzen, sich verstärkt auf fragile Staaten zu konzentrieren. Die Kluft zwischen *aid orphans* und *aid darlings* ist weiterhin enorm. Auch geostrategisch weniger interessante fragile

23 Jörg Faust/Jörn Grävingholt/Sebastian Ziaja: The Fragile Consensus on State Fragility. On the Difficulties of Donor Coordination, Bonn 2009, <http://ssrn.com/abstract=1489936>.

Staaten müssen unterstützt werden, selbst wenn hier das derzeit oberste Ziel der Entwicklungszusammenarbeit – ihre unmittelbare Kosteneffizienz – schwieriger zu erreichen ist. Dabei darf die Schwäche der Regierungen und auch deren mangelnde Entwicklungsorientierung nicht zur Umgehung des Staates und der Fragmentierung von Entwicklungshilfe in untereinander nicht koordinierte Projekte führen.<sup>24</sup> Letzteres ist auch Folge bürokratischer Zwänge in einer Gebergemeinschaft, die Erfolg auf Projektebene statt auf nationaler Ebene misst.<sup>25</sup> Zum richtigen Zeitpunkt eingesetzte technische Zusammenarbeit hat sich als effektiv für die Stärkung von Staatlichkeit erwiesen,<sup>26</sup> sollte aber möglichst über gemeinsam finanzierte Fonds abgewickelt werden. Auch Budgethilfe für fragile Staaten darf nicht kategorisch ausgeschlossen werden und kann gerade in Krisensituationen antizyklische Wirtschaftspolitik ermöglichen. Auf lange Sicht besteht keine Alternative zur Etablierung robuster staatlicher Institutionen in den heute als fragil bezeichneten Ländern. „Alternative Herrschaftsordnungen“ bilden keine realistische Alternative zur Etablierung zentralstaatlicher Autorität.

Ein weiterer Ansatzpunkt für Geber ist die Erhöhung der Kosten, die potenzielle Gewaltanwender aufbringen müssen. Dies betrifft die Verfügbarkeit von Kleinwaffen, die in fragilen Staaten nicht nur erhöhte Kriminalität zur Folge haben, sondern bereits in geringer Anzahl zum Sturz der Regierung ausreichen können. Verschärfte Restriktionen und Kontrollen des internationalen Waffenhandels sind angezeigt. Auch eine bessere soziale Kohäsion in Post-Konflikt-Situationen – die durch lokale Wiederaufbauprojekte nachweislich gestärkt werden kann<sup>27</sup> – beugt der Rekrutierung junger Männer durch Rebellensorganisationen vor. Soziale Sicherungssysteme für die Ärmsten können wirtschaftliche Schocks effektiv abfedern. Sie müssen allerdings in Abstimmung mit den zuständigen nationalen Ressorts gefördert werden, sonst droht die Schaffung von Parallelstrukturen. Nicht zuletzt würde eine konsequent verfolgte internationale Strafrechtsordnung die Kosten für die Anführer von bewaffneten Aufständen erhöhen und damit das Risiko gewaltsamer Konflikte in fragilen Staaten im Falle zukünftiger Krisen reduzieren.

24 Nicholas Leader/Peter Colenso: Aid Instruments in Fragile States, in: PRDE Working Paper 5, 2005, <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/12818/1/pr050005.pdf>.

25 Stephen Knack: Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients, in: *Journal of Development Economics* 83 (2007): 1, S. 176-197.

26 Lisa Chauvet/Paul Collier: Helping Hand? Aid to Failing States, 2006, <http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/pdfs/HelpingHand-AidtoFailingStates.pdf>.

27 James D. Fearon/Macartan Humphreys/Jeremy M. Weinstein: Can Development Aid Contribute to Social Cohesion after Civil War? Evidence from a Field Experiment in Post-conflict Liberia, in: *American Economic Review* 99 (2009): 2, S. 287-291.

## Zusammenfassungen der Einzelbeiträge

### *1.1. Die Taliban: Versöhnung und Reintegration (Fotini Christia und Michael Semple)*

In jüngster Zeit werden die *Taliban* in Afghanistan politisch umworben. Der Versöhnungsenthusiasmus der Karzai-Regierung spiegelt sich jedoch bisher nicht im Entgegenkommen der *Taliban*. Die umfassendste Form der Versöhnung wäre eine „große Lösung“: ein international unterstütztes Abkommen zwischen der afghanischen Regierung und der Aufstandsführung, das den Weg für die Rückkehr der Aufständischen in das nationale Leben bahnt. Erfolgreiche Reintegration müsste wirtschaftliche Sicherheit und Sicherheitsgarantien für Aufständische einschließen. Sie setzt voraus, dass die *Taliban* sich von ihrer Ideologie abwenden, einen heiligen Krieg zu führen, und die internationalen Akteure sowie die Regierung in Kabul dazu übergehen, mit allen Afghanen zusammenzuarbeiten, die ihr Land wieder aufbauen wollen. Ein solches Abkommen wäre nicht gleichbedeutend mit einem raschen Abzug der Interventionstruppen, würde es aber erlauben, den ISAF-Einsatz zeitlich zu begrenzen.

### *1.2. Der ISAF-Einsatz der Bundeswehr. Anmerkungen zu einer überfälligen Bilanzierung (Winfried Nachtwei)*

Der ISAF-Einsatz der Bundeswehr befindet sich in einer kritischen Phase: In Teilen ihres Einsatzgebiets sind die deutschen Soldaten mit einem Guerilla- und Terrorkrieg konfrontiert. 2009 standen sie zeitweilig täglich in Kampfeinsätzen. Für die NATO-geführte ISAF und insbesondere die USA gilt 2010 als das Jahr, in dem die stetige Verschlechterung der Sicherheitslage umzukehren ist und die Voraussetzungen für einen schrittweisen Abzug von ISAF-Kräften ab 2011 zu schaffen sind. Zugleich befindet sich der Einsatz in einer tiefen Akzeptanzkrise: In der Bevölkerung ist die Ablehnung so breit wie nie zuvor. Die politische und militärische Führung haben bei den Soldaten erheblich an Vertrauen verloren. Der Verteidigungsausschuss des Bundestags ermittelt zum Luftangriff von Kunduz und dem politischen Umgang damit. Die ungeschönte Überprüfung des Einsatzes hat höchste Priorität.

### *1.3. Die neue Afghanistan-Strategie der Regierung Obama (Jochen Hippler)*

Seit einigen Jahren wird in Deutschland von der Notwendigkeit eines „Gesamtkonzeptes“ für Afghanistan gesprochen. Die deutsche Debatte leidet allerdings an beträchtlicher Unklarheit, da der Strategiebegriff mit großer Willkür höchst unterschiedlich gebraucht wird. Oft verbirgt sich hinter „Afghanistanstrategie“ kaum mehr als ein Bauchladen voll löblicher aber widersprüchlicher Ziele oder Wünsche. Diese Sprachverwirrung trägt zu der Unfähigkeit deutscher und europäischer Politik bei, Einfluss auf die US-Afghanistandebatte zu nehmen. Das Ergebnis der dortigen Diskussion ist eine von Präsident Obama Ende 2009 vorgelegte Afghanistan-Strategie mit klar formulierten Politikzielen und deren taktischen Folgerungen. Die Entsendung von 30.000 zusätzlichen US-Soldaten soll die Voraussetzungen schaffen, nach Ablauf von 18 Monaten mit dem Abzug der Truppen zu beginnen.

*1.4. Herrschaft in den pakistanischen Stammesgebieten (Naveed Ahmad Shinwari)*

Die pakistanischen Stammesgebiete an der afghanischen Grenze (FATA) stehen ganz oben auf der globalen Sicherheitsagenda, da sie faktisch Teil des Afghanistankriegs sind: Sie bieten den dortigen *Taliban*, anderen Aufständischen und *al-Qaida* Rückzugsgebiete und Unterstützungsmöglichkeiten. Die FATA entwickeln sich zudem immer mehr zu Brutstätten des religiösen Extremismus und Terrorismus innerhalb Pakistans, die dessen Stabilität insgesamt bedrohen. Bislang wurde kein Weg gefunden, in den Stammesgebieten gute Regierungsführung zu etablieren und für bessere Lebensbedingungen zu sorgen. Ohne ein tieferes Verständnis der Region werden Lösungsansätze von internationalen Akteuren kaum zur Beruhigung der Situation auf beiden Seiten der Grenze beitragen können. Die interne Machtpolitik der FATA muss ebenso wie ihre kulturellen und historischen Traditionen ernst genommen werden; andernfalls wird es nicht gelingen, praktikable und effektive Lösungsansätze zu entwickeln. Dabei ist die Einbindung der örtlichen Bevölkerung ein Schlüssel zum Erfolg.

*1.5. Kriegsgewalt und Drogenökonomie (Janet Kursawe)*

Afghanistans Opiumproduktion hält seit über 15 Jahren die globale Spitzenposition. Zu den Hauptprofiteuren des afghanischen Drogenhandels zählen vor allem mächtige Großhändler und Schmuggelsyndikate. Sie bilden eine Allianz mit aufständischen bewaffneten Gruppen. Diese profitieren jedoch weit weniger von der Drogenökonomie, als allgemein angenommen, und konnten ihre Einnahmequellen diversifizieren. Die sicherheitspolitische Dimension der Opiumproblematik wird folglich übertrieben. Klassische repressive, sicherheitspolitische Instrumente der Drogenbekämpfung reichen nicht aus und sind manchmal sogar kontraproduktiv. Die Drogenproblematik muss vor allem marktwirtschaftlich betrachtet werden. Zentral für die Bekämpfung des Drogenanbaus ist die Preispolitik. Das stark gesunkene Preisniveau eröffnet Policy-Alternativen wie flächendeckende Entwicklungsprojekte und legalisierten Schlafmohnanbau.

*1.6. Acht Jahre nach der Invasion. Eine Zwischenbilanz (Arvid Bell)*

Das ursprüngliche Ziel der Intervention, *al-Qaida* zu vertreiben, ist zwar erreicht, doch kann von Frieden in Afghanistan keine Rede sein. In den letzten Jahren wurde die *International Security Assistance Force* beständig aufgestockt, doch ebenso beständig stieg die Zahl der Opfer. Die bewaffnete Opposition kontrolliert weite Teile des Landes; der schwache Staat ist dort machtlos. In den ländlichen Regionen kommt der zivile Aufbau oft kaum voran; Korruption, Wahlfälschungen und Kooperation mit unbeliebten *Warlords* haben das Ansehen der Regierung schwer beschädigt. Trotzdem hat die Mehrheit der Bevölkerung, Umfragen zufolge, nicht resigniert; auch gibt es einzelne Erfolge hinsichtlich demokratischer Entwicklung und zivilem Aufbau. Gefragt sind jetzt Friedensgespräche, die zwar alle Konfliktparteien einbinden, aber keine Amnestie für Kriegsverbrechen mit sich bringen dürfen.

*2.1. An Hamas führt kein Weg vorbei (Claudia Baumgart-Ochse)*

Im Januar 2006 nahm die palästinensische *Hamas* erstmals an nationalen Wahlen teil; ein Jahr später ließ sie sich auf ein Machtteilungs-Arrangement mit ihrer Rivalin *Fatah* ein und äußerte eine gewisse Bereitschaft zu Kompromisslösungen im Konflikt mit Israel. Die internationale Gemeinschaft reagierte dennoch mit der vollständigen Isolation der Regierung in Gaza. Die Einheitsregierung scheiterte, *Hamas* übernahm gewaltsam die Kontrolle im Gaza-Streifen, der seit mehr als drei Jahren von der Außenwelt abgeschnitten ist. Selbst die Militäroffensive Israels 2008/2009 konnte die *Hamas* nicht stürzen. Statt die Anzeichen des Wandels der *Hamas* vom Gewaltakteur zur politischen Partei auszunutzen, um sie politisch einzubinden, hat also die Isolationspolitik die Spaltung zwischen Westjordanland und Gaza vertieft und die Aussichten auf neue Friedensverhandlungen mit Israel getrübt.

*2.2. Die Hisbollah im politischen System des Libanon (Jan Hanrath)*

Die Hisbollah hat sich seit ihrer Gründung in den frühen 1980er Jahren von einer Bürgerkriegsmiliz zu einem anerkannten Mitspieler im politischen System des Libanon entwickelt. Es ist ihr in den vergangenen Jahren gelungen, ihre Machtposition im libanesischen politischen System immer weiter auszubauen. So ist sie auch, trotz ihrer Wahlniederlage im Juni 2009, in der Regierung der nationalen Einheit vertreten, die nach äußerst schwierigen Verhandlungen im November 2009 zustande kam. Damit scheint die Gefahr einer anhaltenden politischen Blockadesituation fürs erste gebannt und das labile Gleichgewicht der gesellschaftlichen Kräfte wiederhergestellt zu sein. Ob es sich bei dieser demokratischen Orientierung um machtpolitisches Kalkül oder um eine tatsächliche Transformation handelt, ist allerdings nicht mit Sicherheit festzustellen. Auch wenn Iran und Syrien als derzeitige Förderer der Hisbollah in eine gesamtregionale Lösung einzubeziehen sind, kann eine weitere Transformation der Partei nur aus deren eigenen Reihen bzw. von den libanesischen Schiiten selbst ange-regt werden.

*2.3. Milizen im Irak: vom Unruhefaktor zum Stabilitätselement?  
(Henner Fürtig)*

Gelenkt durch Vorgaben der US-Zivilverwaltung im Irak, sammelten sich nach dem Sturz Saddam Husseins sowohl Gegner als auch Befürworter einer neuen Ordnung in ethnisch oder konfessionell geprägten Organisationen. Deren Stärke beruhte vor allem auf der Kommandohoheit über eigene Milizen, die zunehmend gewaltsam um die Macht kämpften. Nach der Wiederherstellung der formalen Souveränität Iraks erhielten die durchsetzungsstärksten Milizen protostaatliche Funktionen; dadurch wurde die Fragilität der neuen Ordnung jedoch eher größer. Die Kooperation des US-Oberkommandos mit sunnitischen Stämmen und ihren Milizen ab 2007 stabilisierte die Lage spürbar; diese Beruhigung fußt in erster Linie auf dem so verminderten sunnitisch-arabischen Vakuum im innerirakischen Kräfteverhältnis. Der Rückgriff auf „archaische“ Ordnungsmuster wird sich aber negativ auf die Realisierungschancen eines modernen irakischen Staates auswirken.

2.4. *Der Wandel dschihadistischer Gruppen in Ägypten*  
(Carolin Görzig und Khaled Al-Hashimi)

Gegenwärtige Strategien zur Terror-Bekämpfung sind mit einem Dilemma konfrontiert: Wenn religiös motivierte Terroristen tatsächlich, wie meist behauptet, irrational handeln, hilft Abschreckung wenig. Umgekehrt motivieren selektive Konzessionen Mitglieder von *al-Qaida* dazu, zu behaupten, hier würden wahre Muslime bestochen und korrumpiert. Es könnte deshalb geboten sein, umfassendere kollektive Konzessionen zu erwägen. Der Erfolg von materiellen Anreizen zur Reintegration, wie sie der deutsche Außenminister für die *Taliban* vorschlägt, ist keinesfalls gesichert. Strategien zur Desintegration bewirken das Gegenteil dessen, was sie beabsichtigen, wenn letztlich der mangelnde Zusammenhalt *al-Qaidas* deren Ablehnung jeder Mäßigung erklärt. Der Wandel dschihadistischer Gruppen in Ägypten und seine Auswirkung auf *al-Qaida* zeigen die Widersprüche aktueller Anti-Terror-Strategien.

2.5. *Lässt sich der Jemen stabilisieren?* (Marie-Christine Heinze)

Jemens Präsident Salih regierte bisher mit einer Mischung aus Patronage, Kooptation und *divide et impera*, doch seine Machtbasis schwindet. Die jemenitische Regierung sieht sich mit drei Konflikten konfrontiert: einer Sezessionsbewegung im Süden, dem Aufstand der Huthis im Norden und dem lokalen Netzwerk von *al-Qaida*. Die autoritären Herrschaftsstrukturen führten zu einem System von Korruption und Amtsmissbrauch, das eine kleine Elite bereichert hat und den Großteil der Bevölkerung politisch marginalisierte und verarmen ließ. Neben den schwindenden Ölreserven ist es vor allem der sinkende Wasserpegel, der die Zukunft des Landes beeinflussen wird. Der Jemen bedarf nachhaltiger Investitionen. Insbesondere die Golfstaaten können durch Unterstützung beim Wiederaufbau zur Beendigung des Konflikts beitragen; die jemenitische Regierung muss dafür jedoch selbst die Voraussetzungen schaffen.

2.6. *Der Kurdenkonflikt in der Türkei: Ende der Gewalt?*  
(Gülistan Gürbey)

Im türkischen Kurdenkonflikt ist kein Ende der Gewalt in Sicht. Die staatliche Gewalt folgt aus den ideologischen Grundlagen des nationalen Einheitsstaates. Diese ignorieren das Autonomiebestreben der Kurden. Gleichwohl gibt es Hoffnung auf ein Ende der Gewalt. Sie gründet im Kurswechsel der PKK, die nun eine innerstaatliche Lösung anstrebt und bereit ist, die Waffen niederzulegen, aber auch in Schnittmengen zwischen Forderungen der Kurden und türkischen Reformkräften. Um diese Chance jetzt nutzen zu können, muss auf Gewalt verzichtet werden. Der Staat sollte an diese Schnittmengen anknüpfen und mit Hilfe einer neuen, entideologisierten Verfassung die sprachlichen, kulturellen und politischen Rechte der Kurden garantieren, die lokalen Verwaltungen stärken, die legitimierte kurdischen Parteien politisch integrieren und mit deren Hilfe Wege für eine Einbindung der PKK suchen.

2.7. *Rebellengruppen und Parteienwettbewerb in Liberia und der Côte d'Ivoire (Christof Hartmann und Nora Schrader)*

Die Einrichtung von Übergangsregierungen mit *Power-Sharing* und anschließenden demokratischen Wahlen als Standardantwort auf Gewaltkonflikte ist in die Kritik gekommen. Um die Gewalt zu beenden, werden dabei ehemalige Gewaltakteure in zivile Übergangsregierungen integriert. Das legitimiert ihren Zugriff auf politische Macht und ökonomischen Einfluss. Um bei Wahlen erfolgreich abzuschneiden, stehen Rebellengruppen also vor der Herausforderung, sich in politische Parteien zu verwandeln. Trotz aller Unterschiede in der Dynamik der Gewaltkonflikte und der Ausgestaltung der Transitionsphase zeigen sowohl Liberia als auch Côte d'Ivoire, dass die Beteiligung von Gewaltakteuren in Übergangsregierungen gerade auch zu deren politischer Marginalisierung beitragen kann. Der Beitrag diskutiert institutionelle Rahmenbedingungen, die ein solches Ergebnis wahrscheinlich machen.

2.8. *Südafrikas Weg in die Demokratie (Judy Smith-Hoehn)*

Vor 20 Jahren gelang mehreren afrikanischen Staaten der Übergang von autoritären zu formal demokratischen Systemen. Der bemerkenswerteste Transformationsprozess vollzog sich dabei in Südafrika. Die strategischen Entscheidungen der Führungen der damaligen Befreiungsbewegung und des Apartheidregimes waren zentral für diesen friedlichen Wandel. Sie zeigen, dass beide Seiten die sich verändernden innerstaatlichen und internationalen Bedingungen erkannten und sich dadurch veranlasst sahen, Verhandlungen aufzunehmen. Die erfolgreiche und friedliche Transformation ist jedoch auch der koordinierten und durchdachten Reaktion der Opposition zu verdanken; sie hätte sich ebensogut für eine „Politik der Rache“ entscheiden können. Schließlich werden eine Reihe „verallgemeinerbarer“ Erkenntnisse formuliert, die anderen Ländern bei dem Versuch, ihre internen Konflikte auf dem Verhandlungswege zu lösen, als Wegweiser dienen könnten.

2.9. *Der Sudan am Scheideweg (Michael Ashkenazi)*

Der Sudan ist gebeutelt von mehr als einem halben Jahrhundert Bürgerkriegen. Das Gewaltniveau ging zwar zurück, die Lage bleibt jedoch instabil. Die Wahrscheinlichkeit, dass die nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen ihre Waffen niederlegen, ist gering. 2005 wurde ein Friedensabkommen unterzeichnet, das dem Südsudan Autonomie gewährt und für 2011 ein Referendum über seine Unabhängigkeit vorsieht. Diese demokratische Entscheidung muss respektiert werden, selbst wenn dies die Teilung des Landes bedeutet. Die meisten Südsudanesen haben freilich kein Vertrauen in die südsudanesischen Regierung. Deren einzige Möglichkeit, den gewaltsamen Konfrontationen ein Ende zu setzen, ist gute Regierungsführung. Kontinuierliche Entwicklungshilfe bedarf spürbarer Ergebnisse, sie muss sich vor allem auf ländliche Gebiete konzentrieren. Viele Anführer nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen sehen Entwicklungshilfe als persönliche Einkommensquelle, deshalb muss Hilfe gestoppt werden, die nicht den Grundsätzen der Rechenschaftspflicht, Transparenz und Effektivität entspricht.

2.10. *Schwierige Eindämmung der Gewalt in Nigeria*  
(Etham B. Mijah)

Seit dem Ende der Militärherrschaft verschlechtert sich der Sicherheitszustand in Nigeria rapide. Die Konflikte drehen sich um die Ölressourcen und die damit verbundenen Erlöse; sie verlaufen zudem entlang ethnischer und religiöser Grenzen. Die Gewalt ist Ausdruck von empfundener Ungerechtigkeit, von Vernachlässigung durch den Staat und von Armut. Sie ist also eine Folge der Unfähigkeit des Staates, grundlegende Leistungen für seine Bürger bereitzustellen. Seit 2009 offeriert die Zentralregierung einen Straferlass und ein Programm zur Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration für die Unruhestifter. Um die Gewaltneigung nichtstaatlicher Akteure zu transformieren, bedarf es vor allem einer Stärkung der demokratischen Partizipation sowie der Transparenz und Verantwortlichkeit der Regierung. Die Mehrheit der Nigerianer braucht Zugang zu Bildung und zum Gesundheitswesen. Schließlich können internationale Akteure einen Beitrag zur Eindämmung der Waffenproliferation leisten.

2.11. *Friedensschluss und Systemtransformation in Tadschikistan*  
(Arne C. Seifert)

Der fünfjährige tadschikische Bürgerkrieg wies fast alle Merkmale heutiger Gewaltkonflikte auf: regionalistische Machtkämpfe, Rivalitäten um Ordnungspolitik und wirtschaftliche Ressourcen, Probleme mit nationalen Minderheiten, islamistischer „Fundamentalismus“ und die Einmischung regionaler Mächte. Aus eigener Kraft waren die Bürgerkriegsparteien nicht in der Lage, ihren Konflikt zu beenden. Erst als die UNO zusammen mit Russland und Iran, die als Patronagemächte ein eigenes Interesse an regionaler Stabilität haben, die Konfliktparteien an einen Tisch brachten, konnte der bewaffnete Konflikt beigelegt werden. Das Arrangement der Machtteilung krankte indes daran, dass sie nicht über die zwei sich bekämpfenden Teileliten hinausging und anderen regionalen Kräften die gleichrangige politische Teilhabe versagte. Mangels breiter Verankerung in der Gesellschaft erwies sich der Friedensschluss als nicht nachhaltig. Es besteht die Gefahr, dass die strukturellen Konfliktursachen reproduziert werden.

2.12. *Droht ein Flächenbrand im Nordkaukasus?* (Regina Heller)

In den vergangenen zwei Jahren hat Gewalt erneut den Nordkaukasus erfasst, insbesondere die Teilrepubliken Inguschetien und Dagestan, seit 2009 auch wieder Tschetschenien. Zu Terroranschlägen bekennen sich vermehrt militante Islamisten. Die Ursachen dieser Gewalt sind vielfältig: Unzufriedenheit über das brutale Vorgehen der russischen und lokalen Sicherheitskräfte gegen die einheimische Bevölkerung im „Kampf gegen den Terrorismus“, die viele Jahre ignorierten Missstände in der Region und der weiterhin schwelende Tschetschenienkonflikt. Während Russland früher versucht hat, die Gewalt mit massiver staatlicher Gegengewalt zu bekämpfen und loyale, zum Teil ebenfalls gewalttätige Gegenregime zu etablieren, hat Präsident Medwedew nun erstmals die strukturellen Ursachen des Problems betont. Angesichts solcher Impulse aus Moskau sollte der Westen bereit sein, Russlands Bemühungen um Entwicklung und *Good Governance* im Nordkaukasus zu unterstützen. Damit würde auch dem radikalen Islamismus in der Region der Nährboden entzogen.

2.13. *Entwaffnung und Wiedereingliederung der Paramilitärs in Kolumbien (Ananda S. Millard)*

Seit 1964 fielen dem Bürgerkrieg in Kolumbien mindestens 200.000 Menschen zum Opfer. Im Jahr 2002 startete die Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung von Paramilitärs (AUC). Diese erklärten sich zur Auflösung bereit; die Sicherheitslage verbesserte sich entscheidend. Doch trotz der staatlichen Bemühungen, ehemalige Kämpfer zu integrieren, ist der Erfolg nicht sicher. Meist profitieren die oberen Kommandeure, die durch das Regierungsprogramm oftmals einer Auslieferung an die USA wegen Rauschgifthandels entgehen oder geringere Haftstrafen erhalten. Einige der niedrigeren Ränge wenden sich häufig wieder illegalen Geschäften zu; das verwundert bei genauerer Betrachtung des Arbeitsmarkts in Kolumbien und der Diskriminierung ehemaliger Kämpfer nicht weiter. Vonnöten ist ein Versöhnungsprozess zwischen ehemaligen Paramilitärs und der Zivilbevölkerung.

2.14. *Siegfrieden in Sri Lanka: erfolgreiche Terrorismusbekämpfung? (Norbert Ropers)*

Mit dem Sieg der Regierungstruppen über die tamilischen Befreiungstiger (*Liberation Tigers of Tamil Eelam, LTTE*) im Mai 2009 gelang es der Regierung Sri Lankas, einen Bürgerkrieg zu beenden, der das Schicksal des Inselstaates 25 Jahre lang bestimmt hatte. Die Niederlage der Guerillaorganisation hat eine internationale Debatte über die Frage entfacht, ob militärische „Lösungen“ nicht doch ein probates Mittel seien, um langwierige Bürgerkriege zu beenden. Während die Regierung versucht, die Nachkriegsordnung mit ähnlich autoritären Prinzipien zu gestalten, die sie im Krieg eingesetzt hat, befindet sich die tamilische Seite und ihre Diaspora nach der Niederlage der LTTE im Umbruch. Die Ausschaltung dieser Organisation ist zu begrüßen. Doch nach nahezu drei Jahrzehnten Bürgerkrieg und immensen Opfern sehen sich die Tamilen weiterhin als Bürgerinnen und Bürger zweiter Klasse. Ohne politische Mitwirkungsrechte der tamilischsprachigen Minderheiten wird es lediglich zu einer Verlängerung des Konfliktes kommen, nicht zu seinem Ende.

3.1. *Iran: innen- und außenpolitische Herausforderungen (Annette Schaper und Andrea Thimm)*

Seit Jahren stößt Irans Nuklearprogramm im Ausland auf höchste Besorgnis. Es gibt den wohlbegründeten Verdacht, dass Iran den Besitz von Kernwaffen anstrebt; und auf internationaler Ebene wird debattiert, wie die Entwicklung einer iranischen Bombe verhindert werden könnte. Gleichzeitig machte Iran im Sommer 2009 durch konfliktreiche innenpolitische Ereignisse Schlagzeilen, ausgelöst durch den Verdacht des Wahlbetrugs bei den Präsidentschaftswahlen. Diese beiden wichtigen Konfliktbereiche stehen bislang sowohl aus inner- wie außer-iranischer Sicht recht zusammenhangslos nebeneinander. Für die Staatengemeinschaft hat die Nuklearfrage in Iran weiter oberste Priorität. Die Regierung dagegen stellt die zivile Seite des Nuklearprogramms als wissenschaftlichen und technologischen Fortschritt dar. Sie versucht damit, sich nach innen zu profilieren. Es stellen sich darum zwei Fragen: Sollte das Ausland auch verstärkt auf eine Demokratisierung im Iran hinarbeiten? Und wäre dies für die Verhinderung einer iranischen Nuklearwaffe förderlich oder eher kontraproduktiv?

3.2. *Die Verantwortung Deutschlands für eine nuklearwaffenfreie Welt*  
(Oliver Meier und Götz Neuneck)

In Reaktion auf Barack Obamas Initiative für eine atomwaffenfreie Welt ist der Stellenwert der nuklearen Rüstungskontrolle in der deutschen Außenpolitik gestiegen. Zu Recht hat Außenminister Guido Westerwelle die Abrüstung als eines der Leitthemen seiner Außenpolitik auserkoren. Noch allerdings erfüllt Deutschland die eigenen Ansprüche an eine aktive Rüstungskontrollpolitik nur unzureichend. Zu sehr nimmt Berlin noch Rücksicht auf die Interessen der verbündeten Atomwaffenstaaten und zu wenig traut sich die Regierung, auch außerhalb von EU und NATO initiativ zu werden. In der Frage des Abzugs der in Deutschland noch stationierten US-Atomwaffen allerdings hat sich die Bundesrepublik vom Mahner zum Akteur gewandelt. Nun müssen der Ankündigung im Koalitionsvertrag Taten folgen. Deutschland sollte aber nicht nur für einen Abzug der US-Atomwaffen eintreten, sondern konsequenterweise auch für eine Änderung der NATO-Atomwaffenpolitik insgesamt.

3.3. *Eine Welt ohne Kernwaffen – falsche und richtige Fragen*  
(Giorgio Franceschini)

Mit seiner Aufsehen erregenden Rede in Prag vom 5. April 2009 hat US-Präsident Barack Obama neue Hoffnungen auf eine globale nukleare Abrüstung geweckt. Sein Appell, Frieden und Sicherheit in einer Welt ohne Kernwaffen anzustreben, hat aber auch Kritiker auf den Plan gerufen, die seine Vision einer atomwaffenfreien Welt für nicht realisierbar halten und sie sogar als gefährlich brandmarken. Obwohl die Fundamentalkritik an *Global Zero* oft über das Ziel hinausschießt, bleiben für dessen Realisierung eine Reihe schwieriger Fragen offen. Die größten Herausforderungen auf der *Road to Zero* liegen auf den Feldern der Verifikation, der Regeldurchsetzung und der Rüstungskontrolle. Eine neue weltweite Debatte über die nukleare Abrüstung muss in den nächsten Jahren auf diese Fragen überzeugende Antworten finden, die international konsensfähig sind.

4.1. *Weltwirtschaftskrise: Rüstungsmotor oder Rüstungsbremse*  
(Michael Brzoska und Bernhard Moltmann)

Die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise hat die seit einigen Jahren erkennbaren Trends bei Militärausgaben und Rüstungshandel nicht grundlegend verändert. Von Ausnahmen abgesehen, ist es im Zuge der Krise weder zu einem starken Anstieg noch zu einem starken Rückgang der finanziellen Volumina gekommen. Allerdings werden vor allem die „alten“ Industriestaaten nicht umhin kommen, zum Zweck des Schuldenabbaus ihre Militärausgaben zu verringern. Dagegen erhöhen „aufstrebende“ Staaten wie China, Indien und Brasilien ihre Militäraufwendungen; sie folgen damit ihren jeweiligen regionalen Machtaspirationen. Der Weltrüstungsmarkt zeigt zur Zeit gegenläufige Entwicklungen: In Konfliktregionen nehmen Waffenkäufe zu, parallel zur Modernisierung von Streitkräften in den „neuen“ Industriestaaten, während andere Staaten auf Neuanschaffungen verzichten. Entsprechend wächst der Wettbewerbsdruck unter den Anbietern. Die Differenzierungen bieten einer innovativen deutschen Rüstungskontrollpolitik Ansätze, regionale Rüstungsdynamiken zu beeinflussen, Transparenz zu erhöhen und den Waffenhandel zu kontrollieren.

4.2. *Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Millennium Development Goals (Hans Diefenbacher und Volker Teichert)*

Die Bewertung der *Millennium Development Goals* fällt ambivalent aus. Zwar hat es in einzelnen Regionen (Südostasien, Ostasien) und Ländern (China und Indien) durchaus Fortschritte gegeben, doch das bisherige Tempo wird keinesfalls ausreichen, um alle Ziele bis 2015 zu erreichen. Vor allem in Subsahara-Afrika und Südasien konnten Armut und Hunger, Kinder- und Müttersterblichkeit sowie Neuansteckungen von HIV/AIDS nicht entscheidend eingedämmt werden. Auch das ökologische MDG liegt in weiter Ferne. Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise hat den ohnehin zu langsamen Prozess weiter abgebremst. Hilfsmaßnahmen sollten primär in die am wenigsten entwickelten Länder fließen. Ein finanzieller Aufwand von mehr als 200 Mrd. US-Dollar dürfte notwendig sein, um die MDG zu erreichen. Der neue Schwerpunkt der internationalen Agenda – die globale Wirtschafts- und Finanzkrise – darf nicht dazu führen, dass die Ärmsten der Armen noch weiter an den Rand gedrängt werden.

4.3. *Weltwirtschafts- und Ernährungskrise: alte Probleme – neue Konfliktpotenziale? (Stephan Albrecht)*

Die Wirtschaftskrise ist eigentlich ein Bündel von Krisen mit vielfältigen Ursachen in unterschiedlichen Bereichen wie Finanz-, Energie- und Automobilindustrie. Die Ernährungskrise gibt es seit Jahrzehnten. Die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise auf die Ernährungskrise sind jedoch regions- und länderspezifisch unterschiedlich. Die Wirtschaftskrise wirkt sich negativ auf die Ernährungslage in zahlreichen nicht industrialisierten Ländern aus; durch sie verringern sich die Rücküberweisungen von Migranten, ausländische Direktinvestitionen, die Budgets der Entwicklungszusammenarbeit und des Handels. Zur Lösung der Wirtschaftskrise werden verschiedene Optionen diskutiert; u.a. eine autoritativ staatliche Neuordnung des Finanzwesens und ein Übergang von der industriellen Produktion und Konsumption in Richtung Nachhaltigkeit. Für die Bewältigung der Ernährungskrise sind naturgerechte Produktivitätssteigerungen der kleinbäuerlichen Landwirtschaften die zentrale Handlungsoption.

4.4. *Die Auswirkungen der Finanzkrise auf fragile Staaten (Ulrich Volz und Sebastian Ziaja)*

Verringerte Ressourcenausstattung der Regierungen, ein niedriges Pro-Kopf-Einkommen, geringes Wirtschaftswachstum, geringere Steuereinnahmen, der Verlust von Geldreserven, wegfallende Budgethilfe und wirtschaftliche Ungleichheit erhöhen in den 29 als besonders fragil geltenden Staaten das Konfliktrisiko. Allerdings ist eine präzise Vorhersage für den Ausbruch von Gewaltkonflikten infolge dieser verschiedenen Entwicklungen nicht möglich. Um das Risiko zu mindern, gibt es keinen anderen Ausweg als die Etablierung robuster staatlicher Institutionen. In diesem Zusammenhang hat sich technische Zusammenarbeit als effektiv für die Stärkung von Staatlichkeit erwiesen. Budgethilfe ermöglicht in Krisensituationen antizyklische Wirtschaftspolitik; soziale Sicherungssysteme für die Ärmsten können wirtschaftliche Schocks abfedern. Um das Risiko von Gewaltkonflikten in fragilen Staaten zu reduzieren, ist es angezeigt, den Kauf von Kleinwaffen durch verschärfte Restriktionen zu erschweren und das Risiko einer Strafverfolgung für Aufständische zu erhöhen.



# Anhang



## Abkürzungsverzeichnis

<b>ABC</b>	American Broadcasting Company, Fernseh- und Hörfunk-Netzwerk in den Vereinigten Staaten
<b>ACBAR</b>	Agency Co-ordinating Body for Afghan Relief, Dachverband von Hilfsorganisationen in Afghanistan
<b>ACR</b>	Alta Consejeria para la Reintegracion, Hochkommissariat für Reintegration (Kolumbien)
<b>AFP</b>	Agence France Press
<b>AGE</b>	Anti-government elements, regierungsfeindliche Elemente (Afghanistan)
<b>AIDS</b>	Acquired immunodeficiency syndrome, erworbenes Immundefektsyndrom
<b>AKP</b>	Adalet ve Kalkınma Partisi, Partei für Gerechtigkeit und Entwicklung (Türkei)
<b>ALCOP</b>	All Liberian Coalition Party, Partei (Liberia)
<b>ANA</b>	Afghan National Army, Afghanische Nationalarmee
<b>ANC</b>	African National Congress, Afrikanischer Nationalkongress, Partei (Südafrika)
<b>ANP</b>	Afghan National Police, Afghanische Nationalpolizei
<b>APLA</b>	Azanian People's Liberation Army, militärischer Flügel der PAC
<b>AQAP</b>	Al-Qaida on the Arabian Peninsula, al-Qaida auf der arabischen Halbinsel
<b>ARD</b>	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
<b>AU</b>	Afrikanische Union
<b>AUC</b>	Autodefensas Unidas de Colombia, Vereinigte Bürgerwehren Kolumbiens, paramilitärischer Dachverband
<b>BBC</b>	British Broadcasting Corporation, britische Rundfunkanstalt
<b>BDP</b>	Barış ve Demokrasi Partisi, Partei für Frieden und Demokratie (Türkei)
<b>BIP</b>	Bruttoinlandsprodukt
<b>BND</b>	Bundesnachrichtendienst

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

<b>BRIC</b>	Sammelbezeichnung für die aufstrebenden Wirtschaftsmächte Brasilien, Russland, Indien und China
<b>BSP</b>	Bruttosozialprodukt
<b>CD</b>	Conference on Disarmament, Abrüstungskonferenz der UNO in Genf
<b>CDC</b>	Congress for Democratic Change, Zusammenschluss für einen demokratischen Wandel, Partei (Liberia)
<b>CDU</b>	Christlich Demokratische Union Deutschlands
<b>CENTCOM</b>	United States Central Command, Regionalkommandozentrum der US-Streitkräfte
<b>CHP</b>	Cumhuriyet Halk Partisi, Republikanische Volkspartei (Türkei)
<b>CIA</b>	Central Intelligence Agency, US-amerikanischer Auslandsnachrichtendienst
<b>CIMIC</b>	Civil-Military Co-operation, Zivil-Militärische Zusammenarbeit
<b>CNN</b>	Cable News Network, amerikanischer Fernsehsender
<b>COAS</b>	Chief of Army Staff, Armeestabschef
<b>CODESA</b>	Convention for a Democratic South Africa, Versammlung für ein Demokratisches Südafrika
<b>COIN</b>	Counterinsurgency, Aufstandsbekämpfung
<b>COSATU</b>	Congress of South African Trade Unions, südafrikanischer Gewerkschafts-Dachverband
<b>CPA</b>	Coalition Provisional Authority, US-geführte Übergangsverwaltung der Kriegscoalition/US-Zivilverwaltungsbehörde im Irak mit exekutiven, legislativen und judikativen Vollmachten (21.4.2003-28.6.2004)
<b>CPA</b>	Comprehensive Peace Agreement, Umfassendes Friedensabkommen (Sudan)
<b>CRS</b>	Congressional Research Service, wissenschaftlicher Dienst des US-Kongresses
<b>CSIS</b>	Center for Strategic & International Studies
<b>CSU</b>	Christlich-Soziale Union in Bayern
<b>CTBT</b>	Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty, Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen
<b>CTC</b>	Combatting Terrorism Center, akademische Institution an der US Militärakademie West Point
<b>DDR</b>	Disarmament, Demobilization and Reintegration, Programm zur Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

<b>DED</b>	Deutscher Entwicklungsdienst
<b>DI</b>	Direktinvestitionen von Unternehmen
<b>DP</b>	Demokratische Partei (Tadschikistan)
<b>DP</b>	Demokrat Partisi, Demokratische Partei (Türkei)
<b>DTP</b>	Demokratik Toplum Partisi, Partei für eine demokratische Gesellschaft (Türkei)
<b>E3+3</b>	Staatengruppe Vereinigtes Königreich, Frankreich, Deutschland, Vereinigte Staaten, Russland und China
<b>ECOWAS</b>	Economic Community of West African States, Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft
<b>EFA</b>	Education for all, Bildung für alle, Programm der UNESCO
<b>ELN</b>	Ejército de Liberación Nacional, Nationale Befreiungsarmee, Guerillabewegung in Kolumbien
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>EU-3</b>	Die drei einflussreichsten Nationen der Europäischen Union, Vereinigtes Königreich, Frankreich und Deutschland
<b>EUPOL</b>	EU Police Mission, Polizeimission in Afghanistan
<b>EZ</b>	Entwicklungszusammenarbeit
<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organization of the United Nations, Fachorganisation der Vereinten Nationen für Ernährung und Landwirtschaft
<b>FARC-EP</b>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo, Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens – Volksarmee, Guerillabewegung in Kolumbien
<b>FAST</b>	Foreign Advisory and Support Teams, Einheit der US-Drogenbekämpfungsbehörde
<b>FATA</b>	Federally Administered Tribal Areas, Stammesgebiete unter Bundesverwaltung, Nordwestliche Grenzprovinz in Pakistan
<b>FAZ</b>	Frankfurter Allgemeine Zeitung
<b>FCR</b>	Frontier Crimes Regulation, beinhaltete vom British Raj beschlossene Gesetze für die NWFP
<b>FDI</b>	Foreign Direct Investment, Auslandsdirektinvestition
<b>FDP</b>	Freie Demokratische Partei
<b>FLS</b>	Front Line States, Frontlinienstaaten, souveräne südafrikanische Staaten, die sich am bewaffneten Befreiungskampf beteiligten
<b>FMCT</b>	Fissile Material Cut-off Treaty, Vertrag über das Verbot der Produktion von spaltbarem Material für den Atomwaffenbau

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

<b>FPI</b>	Front Populaire Ivoirien, Ivorische Volksfront, Partei (Elfenbeinküste)
<b>FU</b>	Freie Universität Berlin
<b>GKKE</b>	Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung
<b>GNU</b>	Government of National Unity, Regierung des Sudan nach dem CPA, zu dieser Regierung gehört auch die SPLM
<b>GOS</b>	Government of Sudan, Regierung des Sudan
<b>GOSS</b>	Government of South Sudan, Regierung des Süd-Sudan
<b>GPPT</b>	German Police Project Team, Deutsche Polizeiliche Aufbauhilfe Afghanistan
<b>GSP</b>	General Systems of Preferences, Handelspräferenzabkommen
<b>GTZ</b>	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit
<b>GUS</b>	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten,
<b>HIV</b>	Humanes Immundefizienz-Virus
<b>HDRP</b>	Human Development Research Paper
<b>IAASTD</b>	International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, Synthesebericht des Weltagrarrats
<b>IAEO</b>	Internationale Atomenergieorganisation
<b>IAO</b>	Internationale Arbeitsorganisation
<b>IBT</b>	Islamische Bewegung Tadschikistans
<b>ICG</b>	International Crisis Group
<b>IDP</b>	Internally Displaced Persons, Binnenvertriebene
<b>IED</b>	Improvised Explosive Devices, unkonventionelle Spreng- oder Brandvorrichtung
<b>IFPRI</b>	The International Food Policy Research Institute, Internationales Institut für Ernährungspolitik
<b>IGC</b>	Iraqi Governing Council, irakischer Regierungsrat (13.7.2003-1.6.2004)
<b>ILO</b>	International Labour Organization, deutsch: IAO
<b>IMF</b>	International Monetary Fund, Weltwährungsfonds
<b>IRA</b>	Irish-Republicianische Armee
<b>ISCI</b>	Islamic Supreme Council of Iraq, Islamischer Hoher Rat im Irak
<b>INAMO</b>	Informationsprojekt Naher und Mittlerer Osten e.V.
<b>ISAF</b>	International Security Assistance Force, Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe, Sicherheits- und Aufbaumission unter NATO-Führung in Afghanistan

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

<b>JIU</b>	Joint Integrated Units, bestehen je zur Hälfte aus Soldaten der beiden Konfliktparteien im Sudan und sollen zukünftige Streitkräfte bilden
<b>KDP</b>	Partîya Demokrata Kurdistan, Kurdische Demokratische Partei (Irak)
<b>kg</b>	Kilogramm
<b>KNV</b>	Kommission der Nationalen Versöhnung (Tadschikistan)
<b>KPT</b>	Kommunistischen Partei Tadschikistans
<b>KSK</b>	Kommando Spezialkräfte, Spezialeinheit der Bundeswehr
<b>LEA</b>	Law Enforcement Agencies, Strafverfolgungsbehörden
<b>LLDC</b>	Least Developed Countries, am wenigsten entwickelte Länder
<b>LPC</b>	Liberian Peace Council, Rebellengruppe in Liberia
<b>LRA</b>	Lord's Resistance Army, paramilitärische Organisation in Liberia
<b>LTTE</b>	Liberation Tigers of Tamil Eelam, paramilitärische Organisation in Sri Lanka
<b>LURD</b>	Liberians United for Reconciliation and Democracy, Rebellengruppe in Liberia
<b>MA</b>	Millennium Ecosystem Assessment
<b>MDG</b>	Millennium Development Goals, Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen
<b>MEES</b>	Middle East Economic Survey, Mitteilungsblatt der Middle East Petroleum and Economic Publications Ltd.
<b>MEND</b>	Movement for the Emancipation of the Niger Delta, Rebellenbewegung für die Emanzipation des Niger-Deltas
<b>MHP</b>	Milliyetçi Hareket Partisi, Nationalistische Aktionspartei (Türkei)
<b>Mio</b>	Millionen
<b>MODEL</b>	Movement for Democracy in Liberia, Rebellengruppe (Liberia)
<b>MOSOP</b>	Movement for the Survival of the Ogoni People, Bewegung für das Überleben des Ogoni Volkes (Nigeria)
<b>Mrd</b>	Milliarden
<b>NATO</b>	North Atlantic Treaty Organization, Nordatlantikpakt
<b>NBER</b>	National Bureau of Economic Research
<b>NDPL</b>	National Democratic Party of Liberia, Nationale Demokratische Partei Liberias

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

<b>NDVPF</b>	Niger Delta Volunteer Peoples' Force, Rebellen- gruppe (Nigeria)
<b>NEC</b>	National Executive Committee, Führungsgremium des ANC
<b>NGO</b>	Non-Governmental Organisation, Nichtregierungs- organisation
<b>NPFL</b>	National Patriotic Front of Liberia, Rebellen- gruppe in Liberia
<b>NP</b>	National Party, Nationale Partei (Südafrika)
<b>NPP</b>	National Patriotic Party, Partei (Liberia)
<b>NPT</b>	Treaty on the Proliferation of Nuclear Weapons, (Nuklearer) Nichtverbreitungsvertrag
<b>NRO</b>	Nichtregierungsorganisation
<b>NSAG</b>	Non-State Armed Group, nichtstaatliche bewaffnete Gruppe
<b>NUPI</b>	Norsk Utenrikspolitisk Institutt, Norwegisches Institut für Außenpolitik
<b>NVV</b>	(Nuklearer) Nichtverbreitungsvertrag
<b>NWFP</b>	North-West Frontier Province, Nordwestliche Grenzprovinz in Pakistan
<b>OAG</b>	Other Armed Group, nicht näher benannte bewaffnete nicht- staatliche Gruppen
<b>OAU</b>	Organisation of African Unity, Organisation für Afrikani- sche Einheit, Vorgängerorganisation der Afrikanischen Uni- on
<b>OCHA</b>	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten
<b>ODIHR</b>	Office for Democratic Institutions and Human Rights, Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Ent- wicklung
<b>OEF</b>	Operation Enduring Freedom, Operation andauernde Frei- heit, militärische Großoperation der USA im Rahmen des Kriegs gegen den Terrorismus
<b>OMLT</b>	Operational Mentoring and Liaison Team, Ausbildungs- und Beratungsteams ausländischer Truppen bei der afghanischen Nationalarmee
<b>OSZE</b>	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
<b>OXFAM</b>	Oxford Committee for Famine Relief, NGO

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

<b>PA</b>	Palästinensische Autonomiebehörde
<b>PA</b>	Political Agents, Beamter der britischen Kolonialverwaltung (Pakistan)
<b>PAC</b>	Pan African Congress, Pan-Afrikanischer Kongress
<b>PDCI</b>	Parti Démocratique de la Côte d’Ivoire, Partei (Elfenbeinküste)
<b>PGF</b>	Pro-government forces, regierungsfreundliche Kräfte (Afghanistan)
<b>PIW</b>	Partei der Islamischen Wiedergeburt (Tadschikistan)
<b>PIWT</b>	Partei der Islamischen Wiedergeburt Tadschikistans
<b>PKK</b>	Partiya Karkerên Kurdistan, Arbeiterpartei Kurdistans, kurdische Untergrundbewegung (Türkei)
<b>PLO</b>	Palestine Liberation Organization, Palästinensische Befreiungsorganisation
<b>PUK</b>	Yaketi Niştimanî Kurdistan, Patriotische Union Kurdistans, Partei (Irak)
<b>PRODEM</b>	Progressive Democratic Party, Partei (Liberia)
<b>PRT</b>	Provincial Reconstruction Team
<b>RAND</b>	Research And Development, amerikanischer Thinktank
<b>RDR</b>	Rassemblement des Republicains, Partei (Elfenbeinküste)
<b>SACC</b>	South African Council of Churches, interkonfessionelles Forum (Südafrika)
<b>SACP</b>	South African Communist Party, Südafrikanische Kommunistische Partei
<b>SADC</b>	Southern African Development Community, Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft
<b>SALW</b>	Small Arms and Light Weapons, Kleinwaffen und leichte Waffen
<b>SDF</b>	Sudan Defence Forces, Streitkräfte des Sudan
<b>SIPRI</b>	Stockholm International Peace Research Institute
<b>SLFP</b>	Sri Lanka Freedom Party
<b>SOFA</b>	„Status of Forces“-Abkommen, Abkommen über die Stationierung von US-Truppen im Irak
<b>SoI</b>	Sons of Iraq, Söhne des Irak, sunnitische irakische Milizen
<b>SP</b>	Sozialistische Partei (Tadschikistan)
<b>SPD</b>	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
<b>SPLA</b>	Sudan People’s Liberation Army, Sudanesische Volksbefreiungsarmee, militärischer Flügel der SPLM

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

<b>SPLM</b>	Sudan People's Liberation Movement, Sudanesische Volksbefreiungsbewegung
<b>SRSR</b>	Special Representative of the UN Secretary-General for Afghanistan, Sondergesandter des UN-Generalsekretärs für Afghanistan
<b>SSDF</b>	South Sudan Defence Forces, OAG im Sudan
<b>SSIM</b>	South Sudan Independence Movement, OAG im Sudan
<b>START</b>	Strategic Arms Reduction Treaty, Vertrag zur Verringerung der Strategischen Nuklearwaffen
<b>SWP</b>	Stiftung Wissenschaft und Politik
<b>TAL</b>	Transitional Administrative Law, Übergangsverfassung im Irak
<b>TB</b>	Tuberkulose
<b>TESEV</b>	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfi, Türkische Stiftung für wirtschaftliche und soziale Studien
<b>TNA</b>	Tamil National Alliance, parlamentarische Vertretung der LTTE
<b>TTP</b>	Tehreek-e-Taliban Pakistan, militante Gruppe der Taliban in Pakistan
<b>UDF</b>	United Democratic Front, Vereinigte Demokratische Front, außerparlamentarisches Oppositionsbündnis (Südafrika)
<b>UK</b>	United Kingdom, Vereinigtes Königreich
<b>ULIMO-K</b>	United Liberation Movement of Liberia for Democracy, Rebellengruppe in Liberia unter der Führung des Warlords Alhaji Kromah
<b>ULIMO-J</b>	United Liberation Movement of Liberia for Democracy, Rebellengruppe in Liberia unter der Führung Roosevelt Johnsons
<b>UN</b>	United Nations, Vereinte Nationen
<b>UNAMA</b>	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
<b>UNCED</b>	United Nations Conference on Environment and Development, Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung
<b>UNCTAD</b>	United Nations Conference on Trade and Development, Welthandels- und Entwicklungskonferenz der UNO
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

<b>UNESCO</b>	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
<b>UNHCR</b>	United Nations High Commissioner for Refugees, Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
<b>UNICEF</b>	United Nations International Children's Emergency Fund, Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
<b>UNIFIL</b>	United Nations Interim Force in Lebanon, Interimstruppe der Vereinten Nationen im Libanon
<b>UNMIL</b>	United Nations Mission in Liberia, Einsatz der Vereinten Nationen in Liberia
<b>UNMOT</b>	United Nations Mission of Observers in Tajikistan, Beobachtermission der Vereinten Nationen in Tadschikistan
<b>UNO</b>	United Nations Organization
<b>UNODC</b>	United Nations Office on Drugs and Crime, Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung
<b>UNP</b>	United National Party, Partei (Sri Lanka)
<b>UPDF</b>	Ugandan People's Defence Forces, Streitkräfte von Uganda
<b>US</b>	United States, Vereinigte Staaten
<b>USA</b>	United States of America, Vereinigte Staaten von Amerika
<b>USAID</b>	United States Agency for International Development, Behörde der Vereinigten Staaten für internationale Entwicklung
<b>USIP</b>	United States Institute of Peace
<b>USS</b>	United States Ship, bewaffnetes Kriegsschiff der US-Marine
<b>VdP</b>	Volksdemokratische Partei (Tadschikistan)
<b>VR</b>	Volksrepublik
<b>VENRO</b>	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen
<b>VTO</b>	Vereinigte Tadschikische Opposition
<b>WBGU</b>	Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen
<b>WHI</b>	Welthunger-Index
<b>WHO</b>	World Health Organization, Weltgesundheitsorganisation

## Abbildungsverzeichnis

Karte Afghanistans . . . . .	32
Schwere Sicherheitsvorfälle beim Bundeswehreinsatz in Afghanistan . . . . .	56
Karte der FATA (Pakistanisch-afghanisches Grenzgebiet) . . . . .	77
Gewaltsame Zusammenstöße und Opfer in Pakistan, 2006-2009 . . . . .	80
Ernteerträge von Rohopium in Tonnen, 1999-2009 . . . . .	92
Anbauflächen von Schlafmohn in Hektar, 1999-2009 . . . . .	93
Entwicklung der Entpreise für frisches Rohopium, 2000-2009 . . . . .	94
Verluste von OEF und ISAF in Afghanistan . . . . .	107
Zivile Opfer des Afghanistankrieges . . . . .	108
Die Lage in Afghanistan in den Augen der Bevölkerung . . . . .	113
Verteilung der ethno-religiösen Gruppen und Hauptstämme im Irak . . . . .	147
Karte des Sudan . . . . .	221
Karte Tadschikistans . . . . .	236
Nordkaukasus, administrative Übersicht . . . . .	252
Kolumbien, territoriale Gliederung . . . . .	265
U.S. Atomwaffen in Europa, . . . . .	306
Militärausgaben und Veränderungen, ausgewählte Länder/Regionen . . . . .	336
Militärausgaben der USA, Veränderung gegen Vorjahr und Anteil am Bundeshaushalt in Prozent, 2007-2014 . . . . .	337
Weltweite Neuaufträge für Rüstungsgüter, Angaben in Milliarden US-Dollar . . . . .	339
Die Millenniumsentwicklungsziele . . . . .	347-348
Zahl der unterernährten Menschen in den Jahren 2004-2006 . . . . .	362
Preisentwicklung und Prognosen . . . . .	366
Wirtschafts- und Ernährungskrise: Transmissionswege, Regierungshandeln und Reaktionen der Haushalte . . . . .	369
Fragile Staaten in der Finanzkrise: Wachstum, Leistungsbilanz und Konflikt 2006-2011 . . . . .	378
Wachstum des Bruttoinlandsprodukts . . . . .	381
Die wirtschaftliche Lage fragiler Staaten . . . . .	386

## **Verzeichnis der Autorinnen und Autoren**

**Khaled Al-Hashimi**, Mitarbeiter am Zentrum für Antisemitismusforschung der TU Berlin

**Dr. Stephan Albrecht**, Stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe „Landwirtschaft und Pflanzenzüchtung“ im Forschungsschwerpunkt Biotechnik, Gesellschaft und Umwelt der Universität Hamburg

**Dr. Michael Ashkenazi**, Senior Researcher am BICC

**Dr. Claudia Baumgart-Ochse**, Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der HSK

**Arvid Bell, Dipl.-Pol., M.A.**, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der HSK

**Prof. Dr. Michael Brzoska**, Wissenschaftlicher Direktor des IFSH

**Prof. Dr. Fotini Christia**, Assistant professor im Fachbereich Politikwissenschaft, Massachusetts Institute of Technology (MIT)

**Prof. Dr. Hans Diefenbacher**, Stellvertretender Institutsleiter und Leiter des Arbeitsbereichs „Frieden und nachhaltige Entwicklung“ an der FEST

**Giorgio Franceschini, Dipl.-Phys.**, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der HSK

**Dr. Christiane Fröhlich**, Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der FEST

**Prof. Dr. Henner Fürtig**, Direktor des GIGA Institut für Nahost-Studien

**Dr. Carolin Görzig**, Mitarbeiterin am EU Institute for Security Studies

**Dr. Gülistan Gürbey**, Privatdozentin an der Freien Universität Berlin

**Jan Hanrath, Dipl.-Sozialwiss.**, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am INEF

**Prof. Dr. Christof Hartmann**, Professor für Internationale Politik und Entwicklungspolitik an der Universität Duisburg-Essen

**Dr. Andreas Heinemann-Grüder**, Senior Researcher am BICC

VERZEICHNIS DER AUTORINNEN UND AUTOREN

- Marie-Christine Heinze, M.A., M.P.S.**, Doktorandin in Sozialer Anthropologie, Universität Bielfeld
- Dr. Regina Heller**, Wissenschaftliche Referentin am IFSH
- Dr. Jochen Hippler**, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am INEF
- Dr. Margret Johannsen**, Senior Research Fellow am IFSH
- Dr. Janet Kursawe**, Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der FEST
- Dr. Oliver Meier**, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am IFSH
- Dr. Etham B. Mijah**, Dozent an der Nigerian Defense Academy, Kaduna
- Dr. Ananda S. Millard**, Senior Researcher am BICC
- Dr. Bernhard Moltmann**, Gastforscher an der HSFK
- Winfried Nachtwei**, Politiker (Bündnis 90/Die Grünen), 1994-2009  
Mitglied des Deutschen Bundestages
- Prof. Dr. Götz Neuneck**, Stellvertretender wissenschaftlicher Direktor des IFSH
- Dr. Norbert Ropers**, Direktor der Berghof Foundation for Peace Support, Berlin
- Dr. Annette Schaper**, Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der HSFK
- Dr. Bruno Schoch**, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der HSFK
- Nora Schrader, M.A.**, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen
- Dr. Arne C. Seifert**, Senior Research Fellow am IFSH
- Michael Semple**, Fellow am Carr Center for Human Rights Policy, Harvard Kennedy School
- Naveed Ahmad Shinwari**, Direktor der Nichtregierungsorganisation Community. Appraisal and Motivation Programme (CAMP)
- Dr. Judy Smith-Hoehn**, Senior Researcher am Institute for Security Studies, Pretoria

VERZEICHNIS DER AUTORINNEN UND AUTOREN

**Dr. Volker Teichert**, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der FEST

**Dr. Ulrich Volz**, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für  
Entwicklungspolitik

**Sebastian Ziaja, Dipl.-Reg.-Wiss.**, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am  
Deutschen Institut für Entwicklungspolitik

## **Anschriften der Institute**

Forschungsstätte der Evangelischen  
Studiengemeinschaft (FEST) e.V.  
Schmeilweg 5  
69118 Heidelberg  
Dr. Christiane Fröhlich  
Tel.: 06221 / 9122-0  
Fax: 06221 / 167257  
contact@christianefroehlich.de  
<http://www.fest-heidelberg.de>

Institut für Friedensforschung  
und Sicherheitspolitik an der  
Universität Hamburg (IFSH)  
Beim Schlump 83  
20144 Hamburg  
Dr. Margret Johannsen  
Tel.: 040 / 866077-0  
Fax: 040 / 8663615  
johannsen@ifsh.de  
<http://www.ifsh.de>

Hessische Stiftung Friedens- und  
Konfliktforschung (HSFK)  
Baseler Straße 27-31  
60329 Frankfurt/Main  
Dr. Bruno Schoch  
Tel.: 069 / 959104-0  
Fax: 069 / 558481  
schoch@hsfk.de  
<http://www.hsfk.de>

Internationales Konversionszen-  
trum Bonn – Bonn International  
Center for Conversion (BICC)  
An der Elisabethkirche 25  
53113 Bonn  
Dr. Andreas Heinemann-Grüder  
Tel.: 0228 / 91196-0  
Fax: 0228 / 241215  
hg@bicc.de  
<http://www.bicc.de>

Institut für Entwicklung und Frie-  
den der Universität Duisburg-Essen  
(INEF)  
Geibelstr. 41  
47057 Duisburg  
Dr. Jochen Hippler  
Tel.: 0203 / 379-4450  
Fax: 0203 / 379-4425  
post@jochen-hippler.de  
<http://www.inef.de>